

Master of Public Governance
Masterprojekt

Samskabelse i den offentlige sektor – et demokratisk problem?

**En undersøgelse af kommunalpolitikernes oplevelse af
samskabelse**

**Lotte Vang, MPG-studerende og
chef i Teknik og Miljø, Hjørring Kommune**

Vejleder: Johannes Andersen

Indholdsfortegnelse

1. Abstract	2
2. Indledning	4
3. Problemformulering.....	6
4. Metode og afgrænsning.....	6
4.1 Projektets afgrænsning	6
4.2 Teorivalg	7
4.3 Valg af empiri.....	8
4.4 Undersøgelsens design.....	9
5. Præsentation af data fra spørgeskemaundersøgelsen	12
5.1 Lidt om dig.....	13
5.2 Om samskabelse i din kommune	16
5.3 Din oplevelse af samskabelse	17
5.4 Om samskabelsens indflydelse på samarbejdsforhold	20
5.5 Om samskabelse og magt.....	21
6. Analyse	22
6.1 Samskabelsens ustyrlige natur	22
6.2 Magten i samskabelse	28
6.3 Lokalpolitikernes rolle i samskabelse	36
6.4 Samskabelse og den parlamentariske styringskæde	42
7. Diskussion af metodevalg	45
8. Konklusion	48
9. Perspektivering	50
10. Litteraturliste.....	53
11. Bilagsliste.....	56

1. Abstract

As a reaction to new public management, the agenda is slowly being overtaken by new public governance. Partnerships, co-creation, voluntary work and capacity-building have become popular words, not only in Denmark and in the Danish public sector, but in many western countries.

Co-creation is very much of current interest in the Danish municipalities. This Master's project is about whether politicians in municipalities in Denmark experience democratic problems about co-creation. The research question of this project is:

To what extent do the municipal politicians experience that co-creation is causing a problem in the modern local democracy?

The project contains a survey in 5 Danish municipalities, where the members of the municipal council have been asked questions about how they experience co-creation according to power, cooperation, information, their own role, if they think co-creation is undermining the local democracy, etc.

The conclusion is that the municipal politicians are not experiencing that co-creation is causing a problem in the local democracy to a very great extent. On the contrary, the politicians are experiencing that co-creation strengthens the cooperation with the citizens, and that resources are better used when co-creating. Only a few politicians in the survey are experiencing that co-creation undermines the local democracy. Quite a few of them, though, are experiencing that co-creation has a problematic angle about only the citizens and companies with a lot of resources are participating in co-creation.

The survey shows that the politicians experience that the power balance is changing when co-creating. It is specifically the citizens and the players of the co-creation who are gaining power. The power is being experienced as productive, though.

Openness and transparency are some of the key words in the future management of co-creation. It is important that co-creating with some of the citizens and other non-public players does not become an excuse for not going public and letting the co-creation subjects be challenged by the one's not being a part of the co-creation process. This is also an important issue for the municipal council. The co-creation subjects should still be a part of a living democracy where political positions and thoughts are expressed.

The role of the municipal politicians in co-creation should be an important subject in the future years. The survey shows signs that the politicians, who do not appreciate co-creation, tend not to

run for another period in the municipal council. If this trend develops, it could become a democratic problem.

By far, most of the politicians think that co-creation offers a useful combination of specific and overall subjects. They are experiencing an improvement in cooperating with the citizens as well as with the public administration. It is important for being successful in co-creation and avoiding democratic problems that there is a fine power and cooperation balance between the politicians and the public administration.

2. Indledning

Partnerskaber, co-creation, samskabelse, frivillighed, osv. er blevet populære ord i de senere år, når vi taler om den offentlige sektor og samfundet mere generelt (KORA 2017). Det er ikke kun en dansk tendens. For eksempel indgår et begreb som *capacity-building* også som et vigtigt element i FNs verdensmål (FN 2018).

De populære ord er udtryk for en reaktion på den new public management-bølge, der har rullet hen over den offentlige sektor i 90'erne og især i 00'erne. New public management har været kendetegnet ved incitamentstyring, markedsfokus og hård virksomhedsledelse på baggrund af nøgletal og benchmarks (Greve 2012). New public management er blevet kritiseret for ikke at have fokus på de mennesker, som den offentlige velfærdsservice retter sig imod. Som en modreaktion taler vi altså nu om en new public governance-bølge, og om samskabelse som et af svarene på, hvordan vi når endnu længere for skattekroneerne (Sørensen & Torfing 2017).

Samskabelse er ifølge Ulrich (2016, side 2) '*den proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen*'. Ulrich (2016) nævner samtidig, at samskabelse svært lader sig indfange i en enkel definition. Derfor har han udarbejdet en typologi over samskabelse. De vigtigste karakteristika for samskabelse er ifølge Ulrich (2016), at genstandsfeltet er velfærdssopgaver. Der indgår aktører både fra det offentlige og det ikke-offentlige, og samskabelse sker på tværs af sektorer.

Ulrichs (2016) typologi er bygget op omkring 2 akser. Den ene handler om graden af forudsigelighed og kommunens behov for at definere indholdet i samskabelsen. Den anden handler om aktørernes rolle, og om hvorvidt det er kommunen eller de ikke-offentlige aktører, der er de centrale aktører. De 2 akser danner 4 typologier, som er: Styret samskabelse, ansvarliggørende samskabelse, ligeværdig samskabelse og faciliterende samskabelse. Styret samskabelse er måske mest 'gammel vin på nye flasker', mens måske især ligeværdig og faciliterende samskabelse er nye arbejdsformer.

Især siden kommunalreformen i 2007 har det løbende været til debat, hvorvidt embedsmændene – også i kommunerne – har taget magten fra politikerne (Dahlgaard 2010). Hvis man ser på nogle af de nyeste og mest kendte eksempler på samskabelse, bliver der også stillet spørgsmålstejn ved, om det politiske niveau er tilstrækkeligt inddraget i den samskabelse, der foregår med borgerne (Tortzen 2016). I mit eget virke som kommunal chef kender jeg også til politiske tilkendegivelser om, at de synes, de ved for lidt om, hvad der foregår. Og at de af og til har en fornemmelse af, at de egentlige beslutninger træffes andre steder end i det formelle, demokratiske system.

Jeg kan forestille mig, at samskabelse kan give anledning til flere typer af demokratiske udfordringer. Udfordringerne kan være større eller mindre, også afhængig af typen af samskabelse. En udfordring kan være i forholdet mellem administration og politikere, hvor politikerne taber terræn i forholdet til embedsmændene, hvis samskabelsen foregår mellem borgerne og administrationen. Der kan være tendens til, at politikerne ikke bliver informeret om, hvad der foregår. Der kan måske også være tendens til, at de egentlige beslutninger træffes udenfor det politiske rum.

En anden udfordring kan være, at det typisk er de ressourcestærke borgere, der deltager i samskabelsen. Dermed kan de måske også opnå forholdsvis mere magt og indflydelse, sammenlignet med de mindre ressourcestærke borgere, som kan miste noget politisk opmærksomhed.

En tredje udfordring kan være, at samskabelse gør det bureaukratiske system uigennemskueligt. Borgerne ved måske ikke længere, hvor de skal henvende sig, og det kan også blive mere vanskeligt for kommunens medarbejdere at vurdere, hvornår en sag er politisk, fordi det formelle system for arbejdsdeling mellem politikere og administration bliver brudt op af nogle mellemformer, hvor både borgere, politikere og embedsmænd træffer beslutninger sammen. En fjerde udfordring kan altså være, at beslutningerne træffes andre steder end i byrådet og af andre end de folkevalgte, uden kompetencen er uddelegeret.

Som en start på diskussionen af mulige demokratiske udfordringer, har jeg valgt at se nærmere på, hvordan politikerne oplever samskabelse. Oplever politikerne, at der er et demokratisk problem? Hvis ja, hvad betyder det så for motivationen i rollen som politiker, for fremtidig rekruttering af lokalpolitikere, osv. Hvis nej, er de så blevet forblændet? Eller kan vi læne os tilbage og stole på, at problemet ikke findes?

Dette projekt er sat i søen for at undersøge eventuelle demokratiske problemer ved samskabelse. Jeg vil have fokus på at finde ud af, hvordan kommunalpolitikere oplever samskabelse. Det er vigtigt at finde ud af, om politikerne føler sig overset i den nye måde at arbejde på.

Et velfungerende samspil mellem politikere og administration er helt afgørende for en effektiv, professionel offentlig sektor, som har legitimitet (Bo Smidt-udvalget 2015). For eksempel kan ledelsesrummet pludselig blive meget småt for en administrativ leder, hvis det politiske niveau beslutter at flytte beslutningskompetence i deres retning (Pedersen 2011). Det vil i givet fald ikke levne meget spillerum til at udvikle service og velfærd med borgerne. En ny arbejdsform skal gerne give plads til, at politikerne kan løse deres politiske opgave, eventuelt på en ny måde.

På den større skala er det også vigtigt at undersøge, hvorvidt demokratiet stadig er i god form. Hvis de reelle beslutninger træffes andre steder og af andre end dem, vi har valgt til det - uden at

beslutningskompetencen er uddelegeret - så har vi i værste fald at gøre med et pseudodemokrati, som har taget politikerne som gidsler. Det vil naturligvis være et samfundsmæssigt problem på den lange bane.

Masterprojektet her handler om at finde ud af, hvordan politikerne oplever samskabelse. Politikerne kan være med til at svare på, hvorvidt samskabelse udgør et demokratisk problem, som det praktiseres i dag. Projektet kan medvirke til at belyse nogle udfordringer, som skal tages hånd om, hvis samskabelse (fortsat) skal give værdi og være med til at løse fremtidens samfundsudfordringer.

3. Problemformulering

I kommunerne produceres resultaterne i højere og højere grad gennem samskabelse med borgerne og brugerne af de offentlige ydelser. Det fremgår i flere sammenhænge, at der er tendens til, at politikerne kun i begrænset omfang er en del af samskabelsen (Tortzen 2016, Eeg 2017). Det kan potentielt udgøre et demokratisk problem, hvis politikerne for eksempel afskæres fra vigtige beslutninger. I den sammenhæng er det interessant at undersøge, hvordan politikerne selv oplever samskabelse.

I hvilken udstrækning oplever kommunalpolitikere, at samskabelse udgør et problem i det moderne lokaldemokrati?

Det er ikke undersøgelsens formål og opgave at svare endeligt på, hvorvidt samskabelse giver demokratiske udfordringer. Men den skal blandt andet kunne bidrage til at tegne et billede af, hvordan kommunalpolitikere forstår og oplever samskabelse, og hvordan samskabelse blandt andet påvirker magtforhold, samarbejdsforhold og politikernes egen rolle.

4. Metode og afgrænsning

4.1 Projektets afgrænsning

Projektets fokus er på kommunalpolitikernes oplevelse af samskabelse. Jeg vil være optaget af at finde ud af, hvordan de oplever samskabelse, og jeg vil prøve at komme med mulige forklaringer på, hvorfor de oplever samskabelse, som de gør, og hvilken betydning det kan have i forhold til lokaldemokratiet.

Projektet har til formål at belyse nogle potentielle demokratiske udfordringer ved samskabelse. Det er altså ikke et projekt, der som sådan omhandler samskabelse i bred forstand. Beskrivelse af samskabelse som fænomen vil kun forekomme i det omfang, det har relation til de demokratiske udfordringer eller er nødvendige for at have forståelsesrammen på plads i forhold til de emner, som behandles i projektet.

Jeg har i undersøgelsen valgt at beskæftige mig med kommunalpolitik. Jeg kommer ikke ind på regions- eller landspolitik i projektet.

Jeg har valgt 4 analysetemaer, som skal være med til at forklare og udfordre de oplevelser, som politikerne har af samskabelse. Analysetemaerne handler om samskabelsens ustyrlige natur, om magt, om den parlamentariske styringskæde og om lokalpolitikernes rolle. Jeg har valgt de 4 temaer, fordi de har relation til mulige demokratiske udfordringer, som er opgavens hovedtema. Temaerne danner udgangspunktet for projektets empiriske hovedindhold, som er en spørgeskemaundersøgelse.

I kapitel 6.4 i analysen beskæftiger jeg mig med den parlamentariske styringskæde. Jeg har dog valgt at koncentrere mig om den del, der vedrører forholdet mellem politikere, administration og borgere i en kommunal forvaltning, da det er den centrale del i forhold til besvarelse af problemstillingen.

Der findes beslægtede undersøgelser, som jeg vil inddrage som kilder efter behov, men jeg kender ikke til lignende undersøgelser om politikernes oplevelse af samskabelse i forhold til mulige demokratiske udfordringer. De nærmest beslægtede undersøgelser er nok Sørensen og Torfings (2016b) evaluering af, hvordan byrådspolitikerne i Gentofte Kommune har oplevet samskabelse som ny arbejdsform til politikudvikling. En lignende undersøgelse har været foretaget i norske Svelvik Kommune (Sørensen *et al* 2017). Der findes i øvrigt en del undersøgelser af politikernes oplevelse af deres rolle og råderum, mv., men uden at det er koblet til samskabelse. Det er sparsomt med undersøgelser om samskabelse, men blandt andet har Tortzen (2016) gennemført nogle casestudier, der handler om, hvordan ledelse kan understøtte samskabelse.

4.2 Teorivalg

De anvendte teoretiske kilder i projektet skal bidrage i diskussionen af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Jeg har valgt, at teorien skal være rammesættende gennem analysetemaer. Den skal bidrage til at reflektere over betydningen af politikernes oplevelser af mulige demokratiske udfordringer ved samskabelse. Samtidig skal den være med til at belyse mulige demokratiske udfordringer, selvom udfordringerne måske ikke direkte kommer til udtryk i undersøgelsen.

De teoretiske kilderne grupperer sig indenfor de 4 analysetemaer: Samskabelse, magtteori, politologi i forhold til den parlamentariske styringskæde og governance/netværksdemokrati i forhold til politikernes rolle.

Jeg vil bruge Ulrichs (2016) definition og typologi som en ramme for samskabelse. Der findes andre definitioner, men Ulrichs (2016) definition og typologi tilbyder at rumme bredden i samskabelse, samtidig med at være mere specifik, når man tager typologien i anvendelse.

I forhold til magtanalysen vil jeg primært bruge Christensen & Jensens (2011) 6 magtdimensioner. De tilbyder en nyttig mulighed for at sætte ord på magtens mange udtryk med opdelingen i de 6 dimensioner.

I analysen af politikernes rolle er der ikke som sådan nogen primær kilde. Jeg vil blandt andet bruge Dahlgaard (2010) til at beskæftige mig med politikernes motivation, og jeg vil inddrage Sørensen & Torfings (2016b) evaluering af erfaringerne med samskabelse fra Gentofte Kommune.

Christensen *et al* (2011) beskæftiger sig med forholdet mellem politik og forvaltning, som er det primære tema i analysen af den parlamentariske styringskæde. Ligeledes tilbyder Byrskov-Nielsen *et al* (2015) nogle kritiske vinkler i forhold til samskabelse og den parlamentariske styringskæde, som jeg vil diskutere.

4.3 Valg af empiri

Jeg vil gennemføre en spørgeskemaundersøgelse, som skal danne det primære empiriske grundlag for undersøgelsen. Spørgeskemaundersøgelsen får titlen '*Samskabelse med borgerne – styrke eller svaghed for det lokale demokrati?*'. Jeg vil invitere Gentofte, Holbæk, Skanderborg, Brønderslev og Hjørring Byråd til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen. Jeg kommer nærmere ind på spørgeskemaundersøgelsen og dens design i kapitel 4.4.

Jeg har valgt at tage udgangspunkt i en kvantitativ undersøgelse, et spørgeskema. Jeg kunne også have valgt at gennemføre en kvalitativ undersøgelse, f.eks. som interviews. Jeg har valgt at lægge vægt på spørgeskemaet, fordi det giver mulighed for at nå bredere ud. Samtidig giver det en ensartethed i måden af spørge på, som er svær at opnå ved et personligt interview. Det er vist alment kendt, at politikere kan være svære at få til at give et enkelt og meget konkret svar. Det møder vi hver dag i medierne, hvor journalister gør forsøget på at få entydige svar. Den situation kan også opstå i et interview, hvorimod spørgeskemaet er meget entydigt. Det kan så have den bagside, at svarene bliver simple, og at nogle politikere undlader at svare.

En anden begrundelse for valget af spørgeskema er, at jeg gerne vil have Hjørring Byråd med i undersøgelsen, så jeg kan arbejde videre med resultatet efterfølgende, i min rolle som chef. Samtidig kan det muligvis være nemmere at forholde sig til mulige tolkninger af nogle af svarene, når jeg kender en af de organisationer, som undersøgelsen er gennemført i. Det kan selvfølgelig samtidig være en ulempe, fordi tolkningen kun bygger på kendskab til en kommune ud af fem. Spørgeskemaet er nok den metode, der giver mig bedst mulighed for at undersøge min egen organisation, uden at påvirke resultatet i væsentligt omfang. Hvis jeg havde valgt at interviewe de politikere, der kender mig som chef, så havde det temmelig sikkert betydet noget for, hvad de havde valgt at fortælle om deres oplevelse af samskabelse. Det kan dog ikke udelukkes, at dette forhold også har haft noget at sige i spørgeskemaundersøgelsen. I kapitel 7, 'diskussion af metodevalg', kommer jeg nærmere ind på fordele og ulemper ved mit metodevalg.

Som øvrigt empirisk grundlag vil jeg i magtanalysen bruge en casebeskrivelse fra Aalborg Kommune som eksempel. Eksemplet er beskrevet af Flyvbjerg (2002). Casen er et eksempel på, at det har stor betydning, hvem man vælger at invitere ind i magtrummet. Og hvad med dem, som står udenfor magtrummet? Casen viser tydeligt, at der er flere dimensioner af magt på spil. Selvom casen har nogle år på bagen, så er det en case, som sagtens kunne finde sted nu, er min vurdering. Ud fra Ulrichs (2016) typologi, vil jeg kalde casen for et eksempel på styret samskabelse.

Jeg kunne have valgt andre cases til at vise det samme, men jeg har valgt denne case, fordi jeg synes, den er god til at fremhæve de forskellige magtdimensioner i samskabelse. Eksemplet skal bruges til at vise, hvordan magt kan komme til udtryk i samskabelse, og hvad det betyder for politikernes mulighed for at agere. Casen er et eksempel på, at lokaldemokratiet bliver udfordret, fordi politikerne reelt mister muligheden for at handle. Jeg vil bruge caseeksemplet til at diskutere resultaterne af spørgeskemaundersøgelsens spørgsmål omkring magt.

Slutteligt vil jeg i perspektiveringen reflektere over min egen praksis i Hjørring Kommune, i forhold til hvordan jeg i fremtiden kan være med til at sætte rammen for samskabelse med respekt for et levende lokaldemokrati.

4.4 Undersøgelsens design

I dette kapitel vil jeg komme ind på, hvordan jeg har designet spørgeskemaundersøgelsen og de bagvedliggende overvejelser omkring, hvordan jeg bedst får belyst problemstillingen.

De 4 analysetemaer

Spørgeskemaundersøgelsens indhold er konstrueret på baggrund af de 4 nævnte analysetemaer. Når jeg vil undersøge politikernes oplevelse af samskabelse med udgangspunkt i mulige demokratiske udfordringer, så har det været naturligt at inddrage forhold omkring magt. Oplever politikerne, at der sker noget med magtforholdene, når man samskaber? Dels kan politikerne opleve, at de mister magt, men der kan også være tale om, at nogle få borgere får meget magt, fordi de får adgang til en mere eller mindre formel beslutningsarena uden at være folkevalgt. Hvis vigtige beslutninger flytter ud af byrådssalen kan det også udgøre et demokratisk problem.

Den demokratiske model er også central, når jeg skal se på mulige demokratiske udfordringer. Den parlamentariske styringskæde er en udmærket forståelsesramme for, hvad der sker i relationen mellem politikere, administration og borgere. For at belyse relationerne, vil jeg i spørgeskemaundersøgelsen spørge til samarbejdsrelationerne parterne imellem. For eksempel kan en dårlig relation mellem politikere og administration betyde, at politikerne taber terræn i forhold til administrationen, hvis administrationen også får mere magt. Her spiller magt- og samarbejdstemaet sammen, og her er der igen noget på spil i forhold til et sundt og bæredygtigt lokaldemokrati.

Politikernes rolle bliver måske en anden, hvis man ændrer arbejdsform til samskabelse. I hvert fald peger Sørensen (2002) på, at der er behov for nye politikerroller med new public governance-bølgen. Ifølge Ulrich (2016) er der også behov for en meget stor rollebevidsthed, når man indgår i samskabelsesprocesser. Rollen, som kommunen indtager, er for eksempel definerende for hvilken type samskabelse, der er tale om.

Politikernes oplevelse af deres rolle kan have betydning for, hvordan de oplever samskabelse. Hvis politikerne ikke trives med samskabelse, så kan det føre til at færre ønsker at stille op til valg, og det kan give et demokratisk problem, hvis for få stiller op. Jeg vil derfor undersøge, hvordan politikerne oplever deres rolle, og om det har betydning for, hvordan de oplever samskabelse.

I analysetemaet omkring samskabelse belyser jeg nogle karakteristika omkring samskabelse, som kan have betydning for politikernes oplevelse. For eksempel vil jeg i spørgeskemaundersøgelsen spørge til muligheden for overblik og gennemsigtighed i samskabelse. Det kan give udfordringer for lokaldemokratiet, hvis det bliver for vanskeligt at gennemskue. Dels kan politikerne opleve, at de ved for lidt til at kunne træffe kvalificerede beslutninger. Og dels kan borgerne få svært ved at gennemskue adgangen til at påvirke lokaldemokratiet. Det kan føre til mistillid og manglende legitimitet hos de folkevalgte.

Spørgeskemaundersøgelsens design

I bilag I har jeg vedlagt spørgeskemaundersøgelsen med følgebrev. Det er det materiale, som blev sendt til de 5 byråd/137 respondenter. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført og analyseret i programmet SurveyXact.

Jeg har valgt at gennemføre spørgeskemaundersøgelsen i 5 kommuner: Gentofte, Skanderborg, Holbæk, Brønderslev og Hjørring. Jeg har valgt Gentofte, Skanderborg og Holbæk kommuner, fordi de er kendte for at have samskabelse som en del af deres måde at arbejde på. De indgår blandt andet i andre undersøgelser af samskabelse hos Sørensen & Torfing (2016b), Byskov-Nielsen *et al* (2015) og Tortzen (2016). Brønderslev Kommune har jeg valgt, fordi administrationen har tilkendegivet, at de ikke som sådan praktiserer samskabelse (Faber 2017). Hjørring Kommune har jeg valgt, fordi jeg er bekendt med, at der foregår en del samskabelse.

Samtidig har jeg valgt de 5 kommuner, fordi de har forskellige måder at praktisere samskabelse på. I Gentofte og Holbæk kommuner foregår samskabelsen primært mellem politikere og borgere (Sørensen & Torfing 2016b, Holbæk Kommune 2017). I Skanderborg og Hjørring kommuner foregår samskabelsen primært mellem borgere og administration (Skanderborg Kommune 2018). Desuden er kommunerne nogenlunde sammenlignelige ift. størrelse, mens de ligger forskellige steder i landet.

Spørgeskemaundersøgelsen er opdelt i 5 temaer: 'Lidt om dig', 'Om samskabelse i din kommune', 'Din oplevelse af samskabelse', 'Om samskabelsens indflydelse på samarbejdsforhold' og 'Om samskabelse og magt'.

Jeg har valgt at starte spørgeskemaundersøgelsen med 'Lidt om dig'. Først kommer der 14 indledende spørgsmål om respondenterne, som ikke kommer ind på samskabelse. Det er baggrundsdata, som jeg vil analysere i forhold til, om der er nogle særlige parametre, der har betydning for oplevelsen af samskabelse. Derudover har jeg spurgt respondenterne, hvordan respondenterne forstår samskabelse. Der er mange forskellige forståelser af samskabelse (Tortzen 2016). Jeg har undladt at definere samskabelse i starten af undersøgelsen for at undgå, at nogle af respondenterne skulle miste lysten til at svare, fordi definitionen ikke passer med deres måde at forstå samskabelse på. I stedet har jeg givet respondenterne 5 valgmuligheder i forhold til, hvad der kommer tættest på deres forståelse af samskabelse.

Det næste tema, 'Om samskabelse i din kommune', skal blandt andet bruges til at efterprøve politikernes forståelse af, hvordan de arbejder med samskabelse, set i forhold til den udvælgelse, jeg har foretaget, da jeg valgte de 5 kommuner. Hvis politikerne ikke har den samme forståelse af,

hvordan de arbejder med samskabelse, som jeg har antaget ved udvælgelsen, så kan det betyde noget for de konklusioner, jeg kan foretage, med udgangspunkt i, hvordan kommunerne arbejder med samskabelse. Undersøgelsen er som udgangspunkt designet som en komparativ analyse. Meningen er, at jeg f.eks. gerne vil kunne finde svar på et spørgsmål som: Hvilken betydning har måden at samskabe på for politikernes oplevelse af samskabelse?

Under det tredje tema, 'Din oplevelse af samskabelse', bliver respondenterne bedt om at forholde sig til, hvorvidt de er enige i 5 udsagn, som jeg har vurderet som centrale for at beskrive deres oplevelse af samskabelse. Her indgår igen spørgsmål, som refererer direkte til en eventuel demokratisk udfordring, f.eks. *'Hvor enig er du i følgende udsagn? Samskabelse underminerer det lokale demokrati'*.

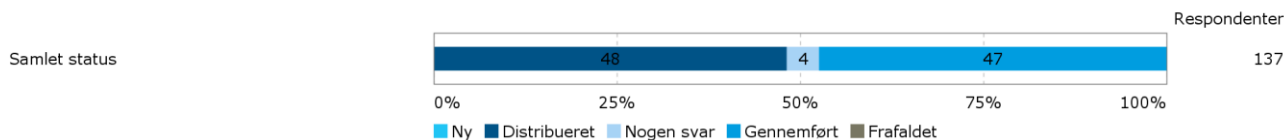
Det fjerde tema, 'Om samskabelsens indflydelse på samarbejdsforhold', og det femte og sidste tema, 'Om samskabelse og magt', handler begge om balancen i den parlamentariske styringskæde, og om hvordan politikerne oplever samskabelsens indflydelse på deres rolle og position i forhold til andre aktører. Undersøgelsen slutter med et par spørgsmål om hvor godt, respondenterne føler sig informeret om, hvad der foregår. Til sidst er der mulighed for at afgive sine kommentarer om samskabelse i prosaform.

De 5 temaer og 35 spørgsmål er prioriteret ud fra, at de så vidt muligt skal komme rundt om politikernes oplevelse af samskabelse med udgangspunkt i eventuelle demokratiske udfordringer. Samtidig har jeg vurderet, at en besvarelsestid på maksimalt 10 minutter nok er et realistisk pejlemærke for ikke at miste for mange respondenter undervejs. Jeg har således søgt at finde en balance mellem, at mange respondenter vil prioritere tiden til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen, og at jeg kommer tilstrækkelig godt rundt om det, jeg gerne vil undersøge med de spørgsmål, jeg har valgt.

5. Præsentation af data fra spørgeskemaundersøgelsen

I dette kapitel vil jeg komme ind på de, for problemformuleringen, væsentligste og mest interessante resultater fra spørgeskemaundersøgelsen. I bilag II har jeg vedlagt det overordnede resultat af spørgeskemaundersøgelsen.

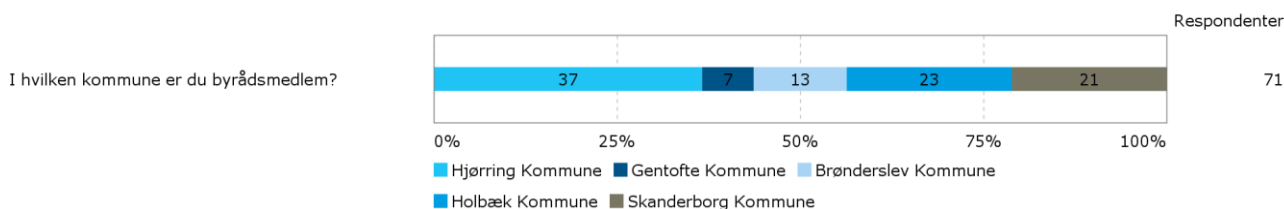
Undersøgelsen er sendt ud til byrådspolitikerne i de 5 kommuner: Hjørring, Gentofte, Brønderslev, Skanderborg og Holbæk. Den er i alt distribueret til 137 personer. 47% (65 respondenter) har gennemført hele spørgeskemaundersøgelsen, mens 4% (6 respondenter) har svaret på nogle af spørgsmålene. 48% (66 modtagere) har ikke svaret:



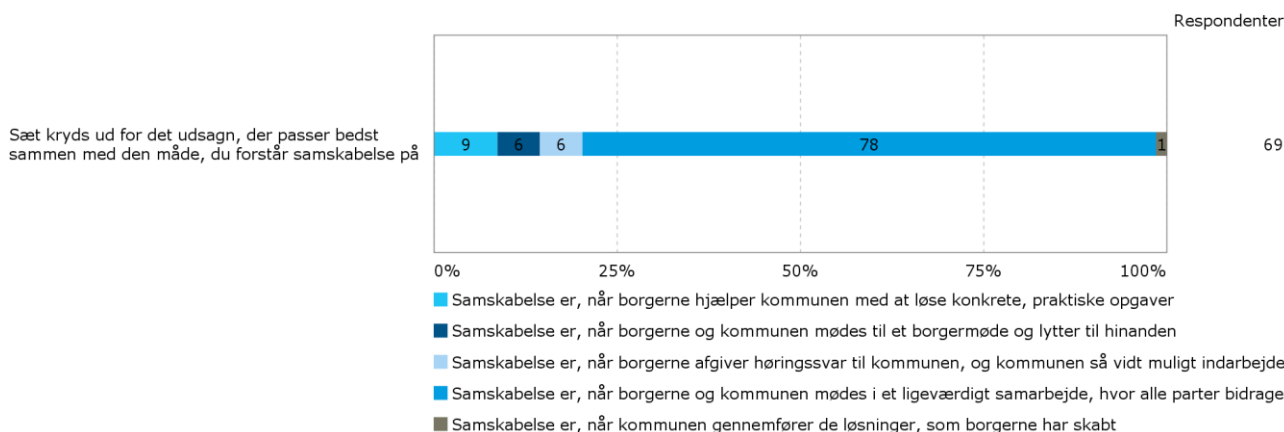
De udvalgte resultater er her opdelt i spørgeskemaundersøgelsens 5 temaer.

5.1 Lidt om dig

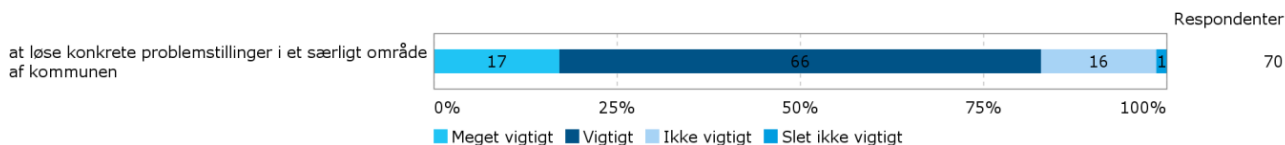
71 respondenter har svaret på hvilken kommune, de er byrådsmedlem i. Her er 37% fra Hjørring Kommune, 7% fra Gentofte Kommune, 13% fra Brønderslev Kommune, 23% fra Holbæk Kommune og 21% fra Skanderborg Kommune:



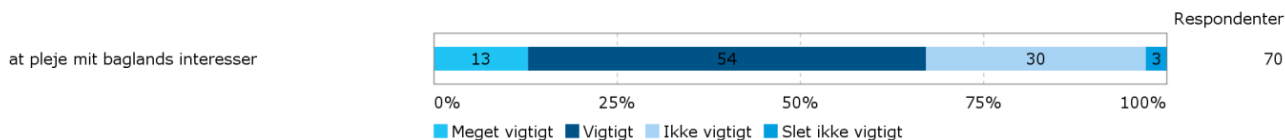
De fleste af de politikere, der har svaret på spørgeskemaet, er enige om, at samskabelse - ud af de beskrevne svarmuligheder - bedst kan beskrives som 'når borgerne og kommunen mødes i et ligeværdigt samarbejde, hvor alle parter bidrager med deres ressourcer' (78%):



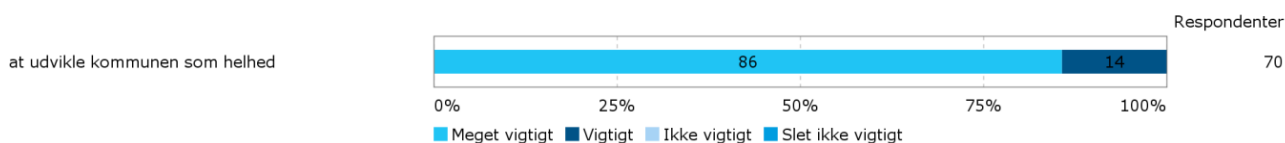
83% af respondenterne synes, at en særlig vigtig opgave for dem i deres politiske arbejde er at løse konkrete problemstillinger i et særligt område af kommunen:



67% synes tilsvarende, at det er særlig vigtigt at pleje baglandets interesser:

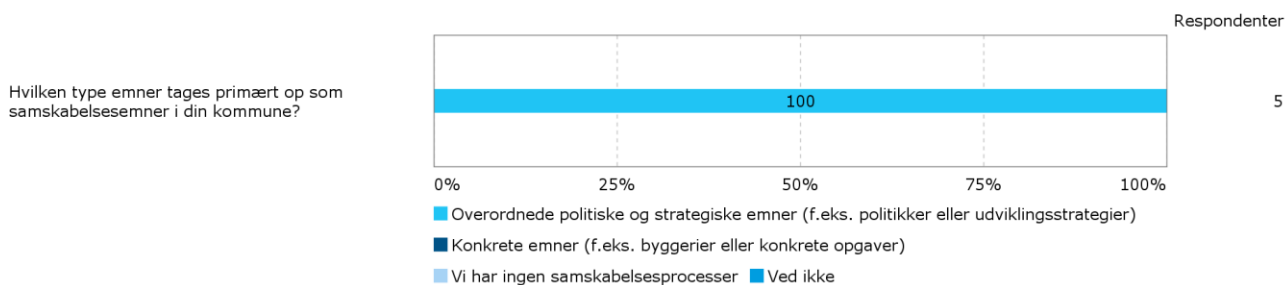


Alle respondenter synes, det er særlig vigtigt at udvikle kommunen som helhed:

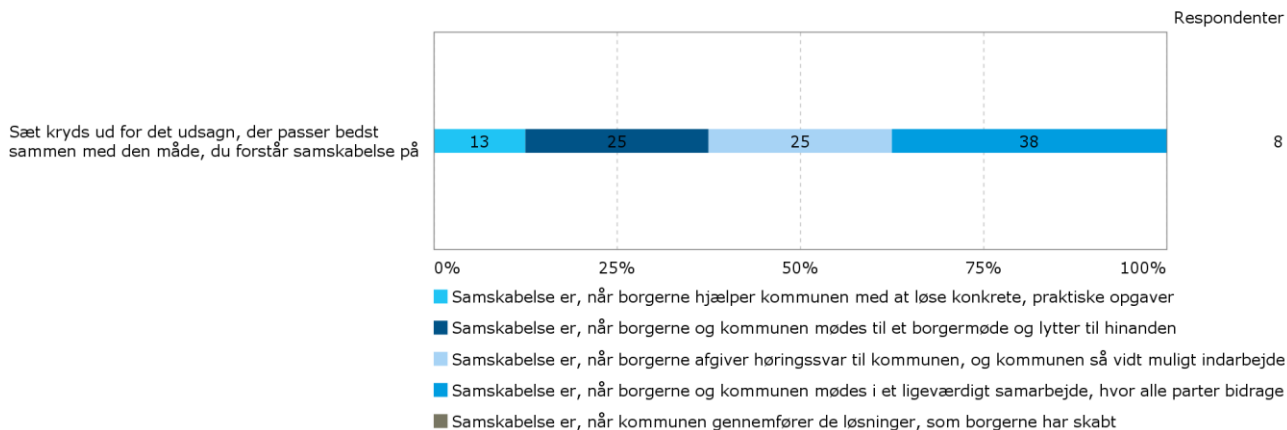


Kommunesammenligning

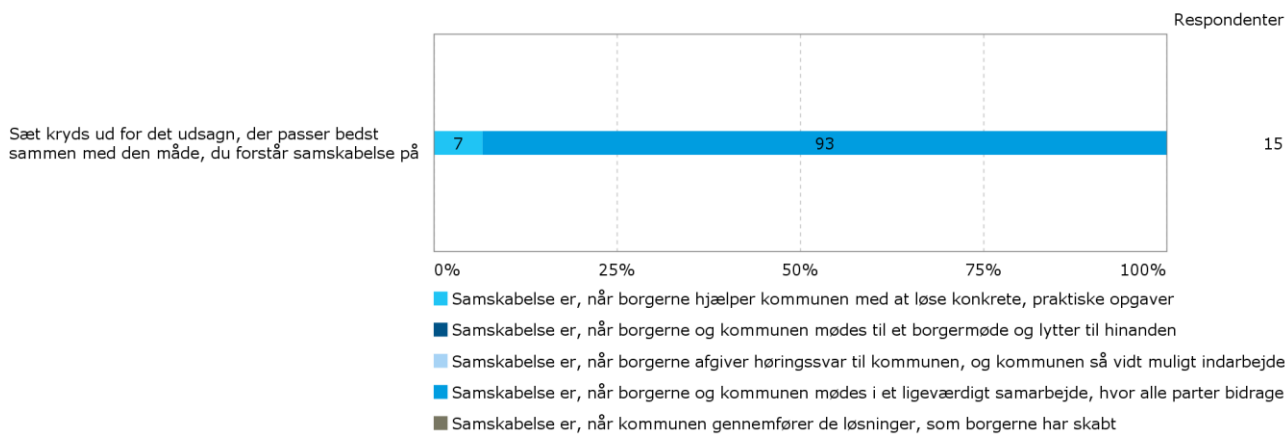
I Gentofte Kommune er der fuld enighed om, at samskabelsen er centreret omkring de politiske og strategiske emner:



I Brønderslev Kommune er det uklart, hvad samskabelse er:

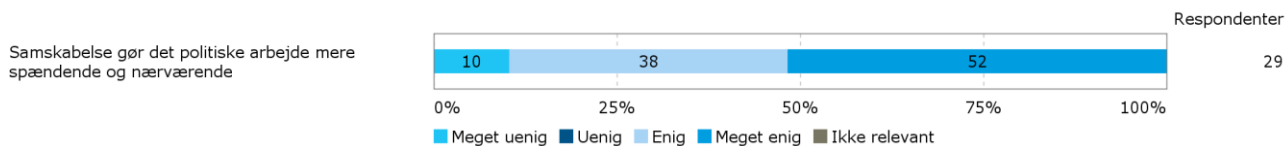


Det er til gengæld tydeligt i Skanderborg Kommune, hvor 93% af respondenterne er enige:

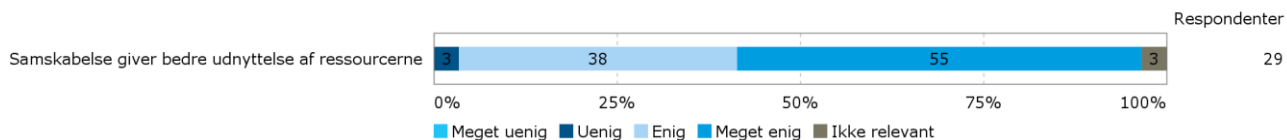


Antal års erfaring i politik

Her er det især de erfarne politikere med mere end 10 års erfaring, der skiller sig ud i nogle af svarerne. 90% synes, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende:

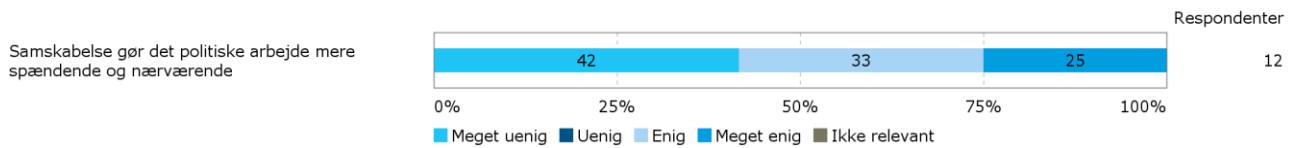


93% oplever, at samskabelse resulterer i en bedre ressourceudnyttelse:



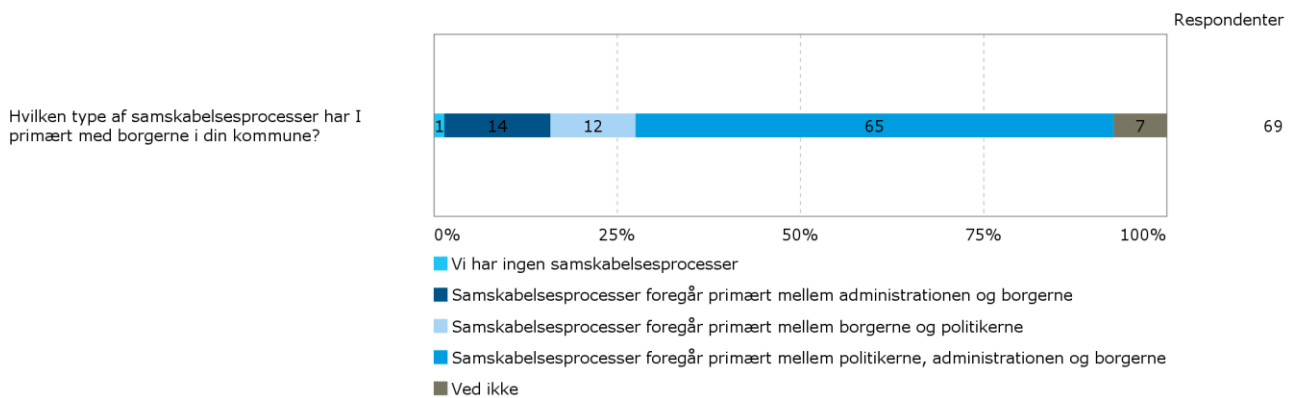
Genopstilling

Et interessant resultat blandt dem, der ikke genopstiller, er, at hele 42% er 'meget uenig' i, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende:

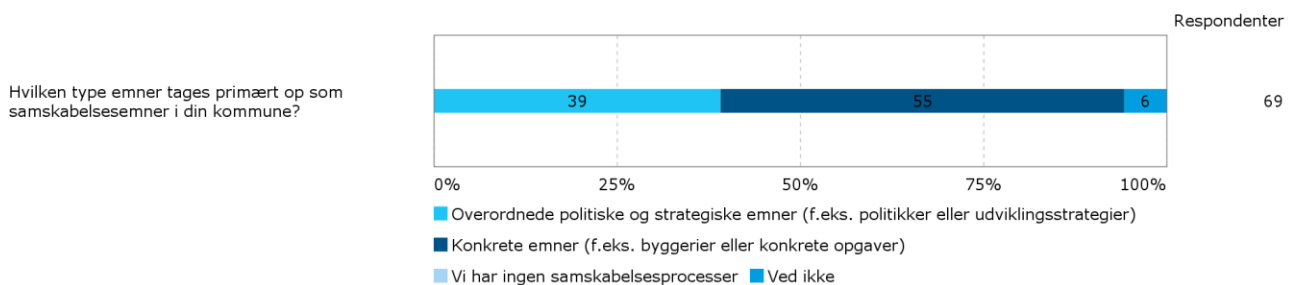


5.2 Om samskabelse i din kommune

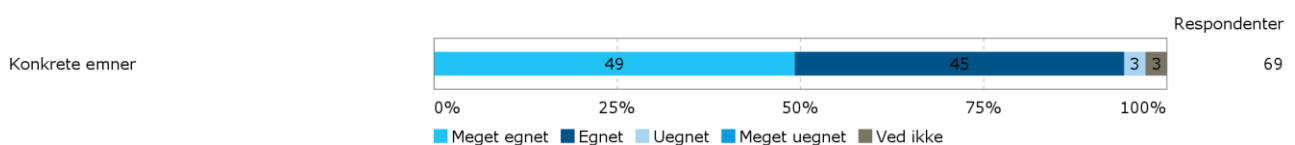
Kun en enkelt respondent fra Brønderslev Kommune svarer, at der ikke foregår samskabelse i kommunen. De fleste respondenter (65%) svarer, at samskabelsesprocesserne primært foregår mellem både politikere, borgere og administration:



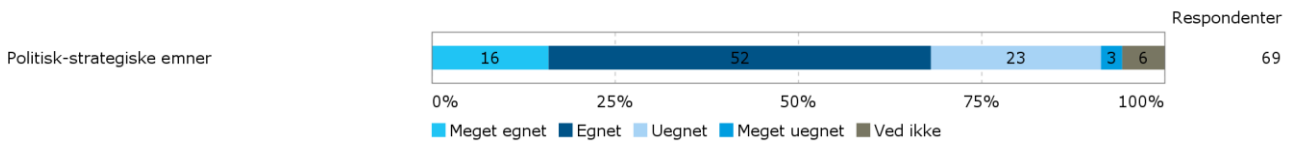
Det er især konkrete emner (55%), der først og fremmest er genstand for samskabelse i kommunerne. De politisk/strategiske emner (39%) er dog også godt repræsenteret:



94% af respondenterne svarer, at konkrete emner egner sig til samskabelse:

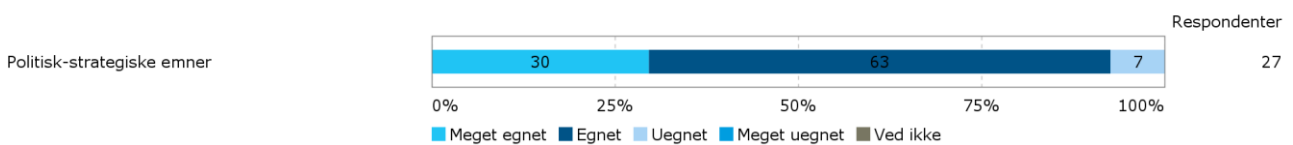


Mens 68% siger det samme om politisk/strategiske emner:

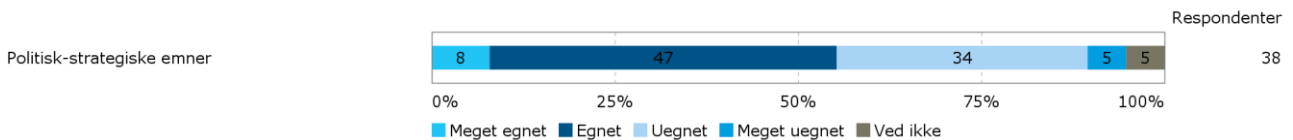


Emner for samskabelse i egen kommune

39% svarer, at det primært er strategiske og politiske emner, der tages op som samskabelsesemner i egen kommune. Af denne gruppe oplever 93%, at politiske og strategiske emner er egnede til samskabelsesprocesser:

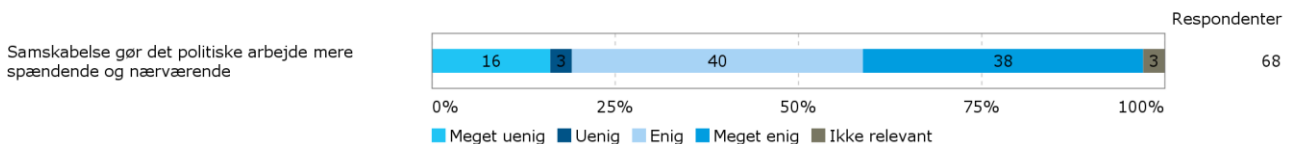


55% af respondenterne har modsat svaret, at det primært er konkrete emner, der tages op som samskabelsesemner. Her mener 39%, at de politiske og strategiske emner er uegnede som samskabelsesemner:

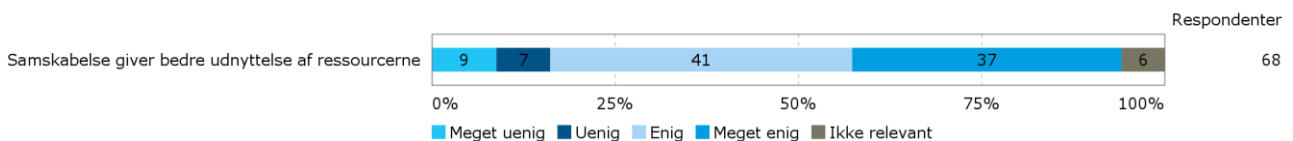


5.3 Din oplevelse af samskabelse

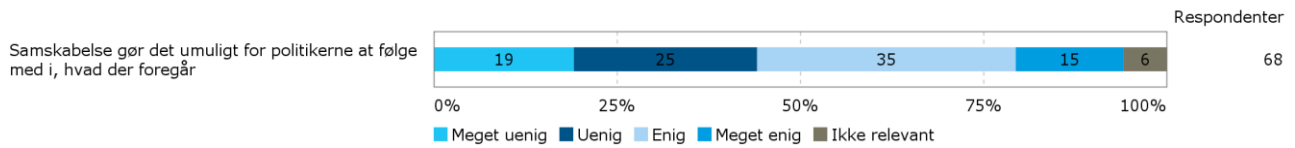
De fleste respondenter synes, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende (78%):



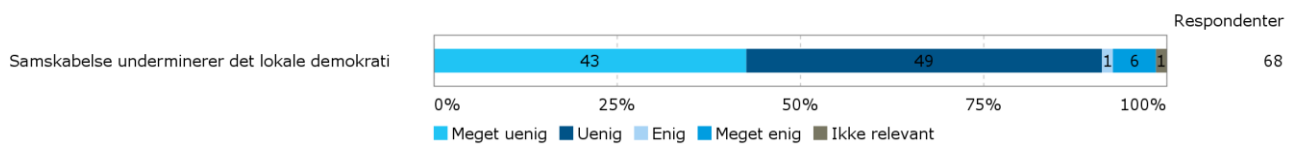
Lige så mange synes, at samskabelse er en vej til bedre udnyttelse af ressourcerne:



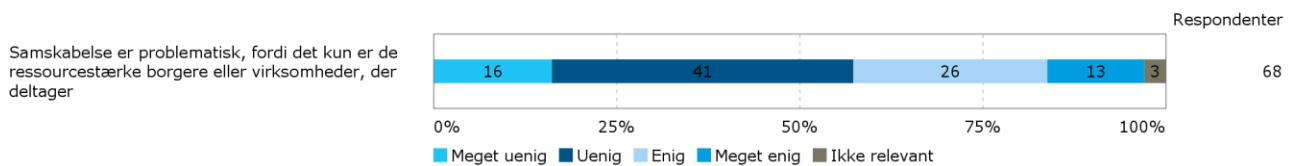
Halvdelen af respondenterne oplever, at samskabelse gør det umuligt at følge med i, hvad der foregår:



92% er uenige i, at samskabelse underminerer det lokale demokrati:

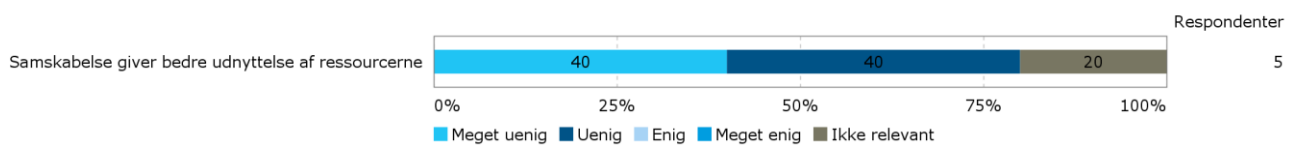


39% oplever, at samskabelse er problematisk, fordi det kun er de ressourcestærke borgere eller virksomheder, der deltager:

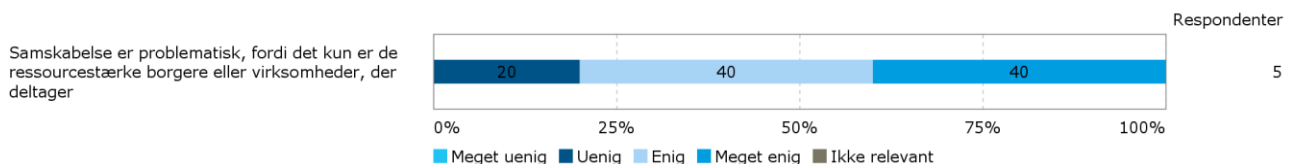


Underminerer det lokale demokrati

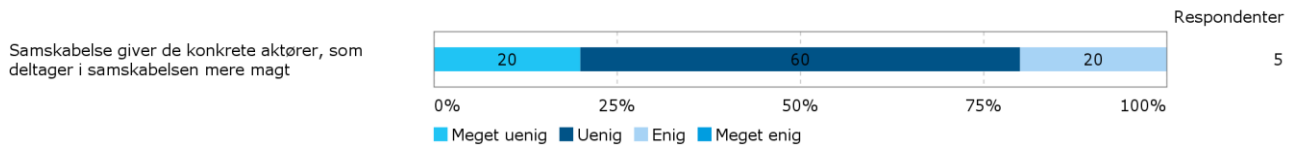
5 respondenter har svaret, at de oplever, at samskabelse underminerer det lokale demokrati. De 5 respondenter virker til generelt at være kritiske overfor samskabelse. For eksempel er 4 af dem uenige i, at samskabelse giver en bedre udnyttelse af ressourcerne:



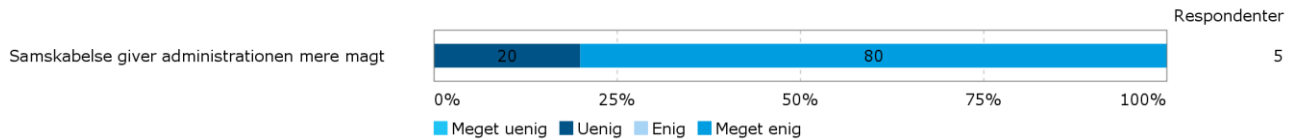
Og enige i, at samskabelse er problematisk, fordi det kun er de ressourcestærke, der deltager:



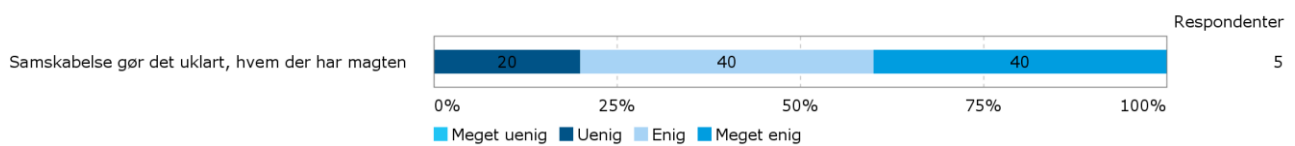
De mener dog ikke, at det er de konkrete aktører, som deltager i samskabelsen, der får mere magt:



Men administrationen får mere magt:

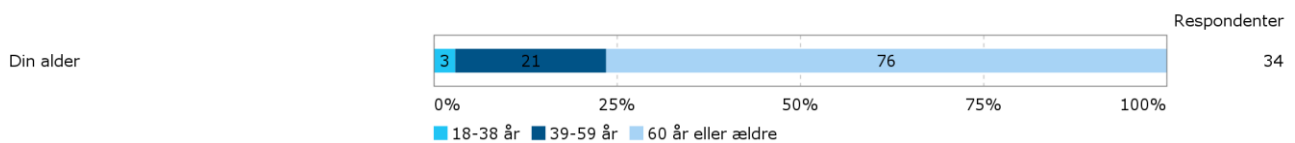


Og det er uklart, hvem der har magten:

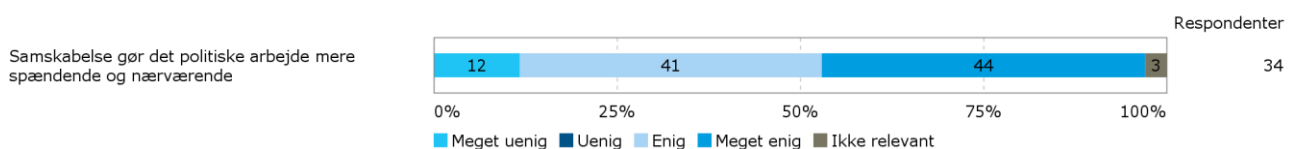


Samskabelse gør det umuligt at følge med

Halvdelen af respondenterne har svaret, at samskabelse gør det umuligt at følge med i, hvad der foregår. 76% af denne gruppe er over 60 år:

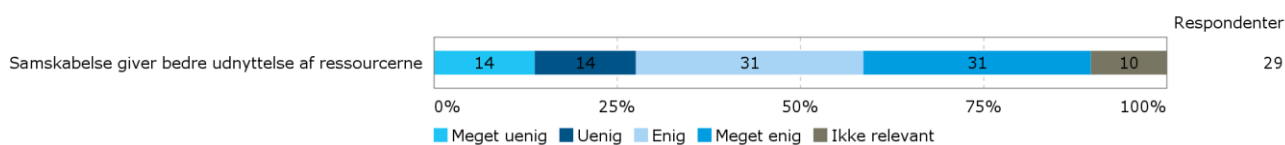


85% synes, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende:

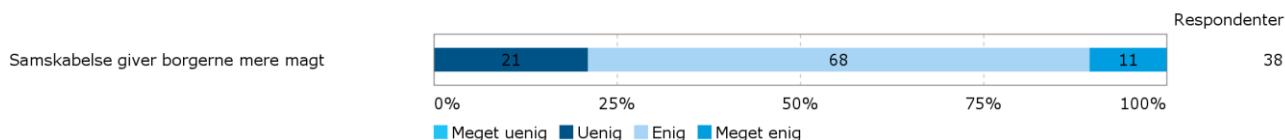


Problematisk at det er de ressourcerne, der deltager

39% af respondenterne har svaret, at samskabelse er problematisk, fordi det er de ressourcerne borgere og virksomheder, der deltager. Trods det svar, synes 62% dog, at samskabelse giver en bedre ressourceudnyttelse:

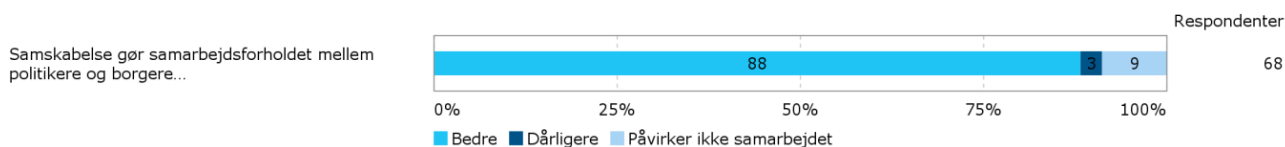


57% er uenige i, at de ressourcestærke udgør et problem for samskabelse. Fra denne gruppe oplever 79%, at borgerne får mere magt:

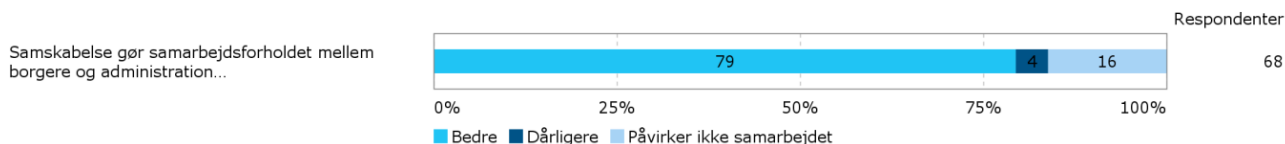


5.4 Om samskabelsens indflydelse på samarbejdsforhold

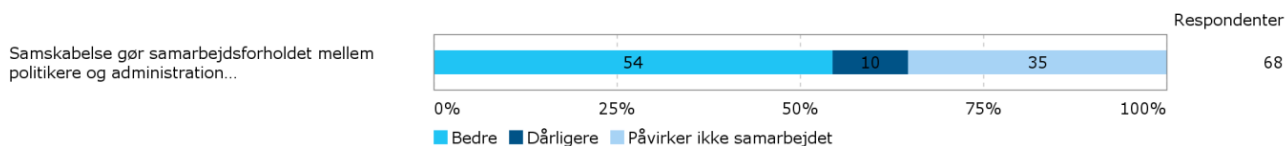
De fleste respondenter oplever samarbejds mæssige fordele. Især samarbejdet mellem politikere og borgere opleves forbedret (88%):



Men også samarbejdet mellem administration og borgere (79%):



Og mellem politikere og administration (54%):



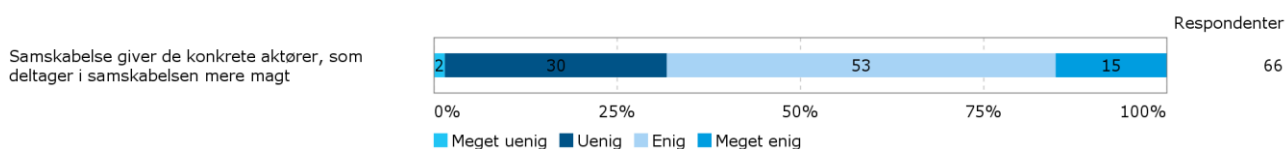
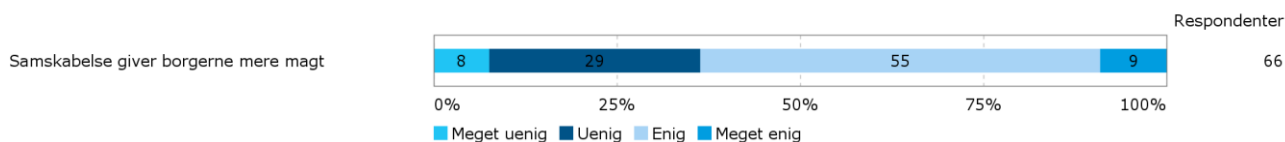
Få oplever et dårligere samarbejde forbundet med samskabelse (3, 4 og 10%).

Langt størstedelen, 61 respondenter, synes, at samskabelse giver bedre eller uændrede samarbejdsforhold, når man både medtager det politisk/administrative samarbejde, samarbejdet mellem politikere og borgere, og samarbejdet mellem borgere og administration.

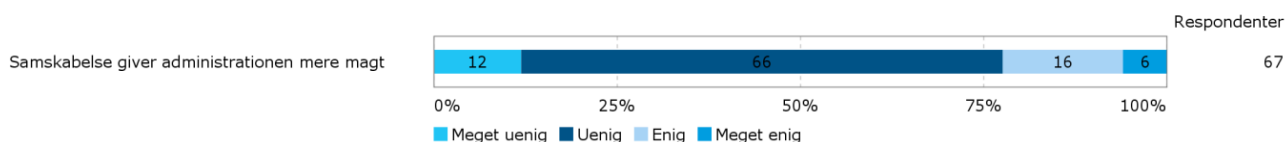
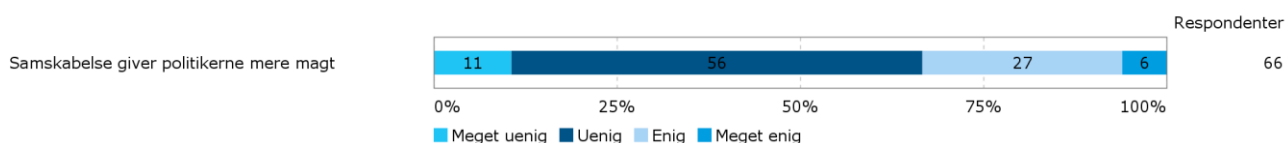
Tilsvarende oplever 35 respondenter, at alle samarbejdsforhold forbedres. Kun en enkelt har svaret, at alle samarbejdsparametre forværres. Ingen har svaret, at alle samarbejdsparametre er uændrede. Alle respondenter oplever således, at samskabelse påvirker samarbejdet.

5.5 Om samskabelse og magt

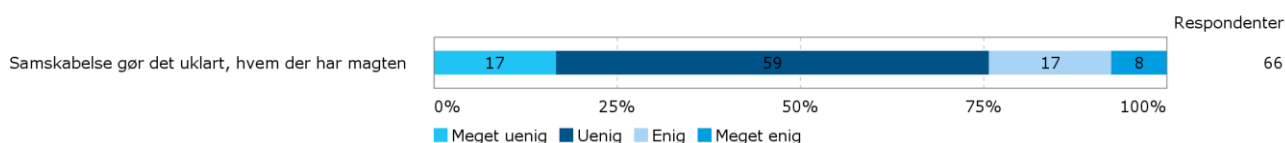
Langt de fleste respondenter oplever, at samskabelse forårsager magtforskydninger. Det er primært borgerne generelt (64%) og de deltagende i de konkrete samskabelsesprojekter (68%), som opleves at få mere magt:



En del oplever også, at politikerne selv (33%) og administrationen (22%) får mere magt:

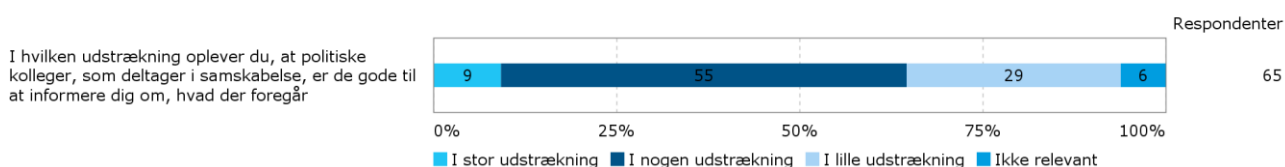


En fjerdedel oplever, at samskabelse gør det er uklart, hvem der har magten:



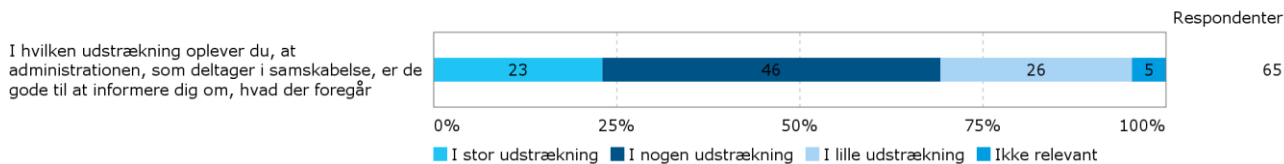
8 respondenter (12%) har svaret, at ingen af de 4 svarmuligheder opnår mere magt.

I forhold til information, så oplever 55%, at deres politiske kolleger i nogen udstrækning er gode til at informere dem om, hvad der foregår, mens 29% mener, det kun foregår i lille udstrækning:



Administrationen synes at være lidt mere meddelssomme, da 23% oplever, at administrationen i stor udstrækning er gode til at informere om, hvad der foregår. 46% mener, det sker i nogenlunde

udstrækning:



6. Analyse

Her i analysekapitlet vil jeg se nærmere på undersøgelsens resultater. Jeg vil give et bud på, hvorfor resultaterne ser ud, som de gør - altså hvorfor politikerne kan tænkes at opleve samskabelse, som det kommer til udtryk i undersøgelsen. Jeg vil ligeledes se på nogle mulige demokratiske problemer ved samskabelse og på deres sammenhæng med undersøgelsen.

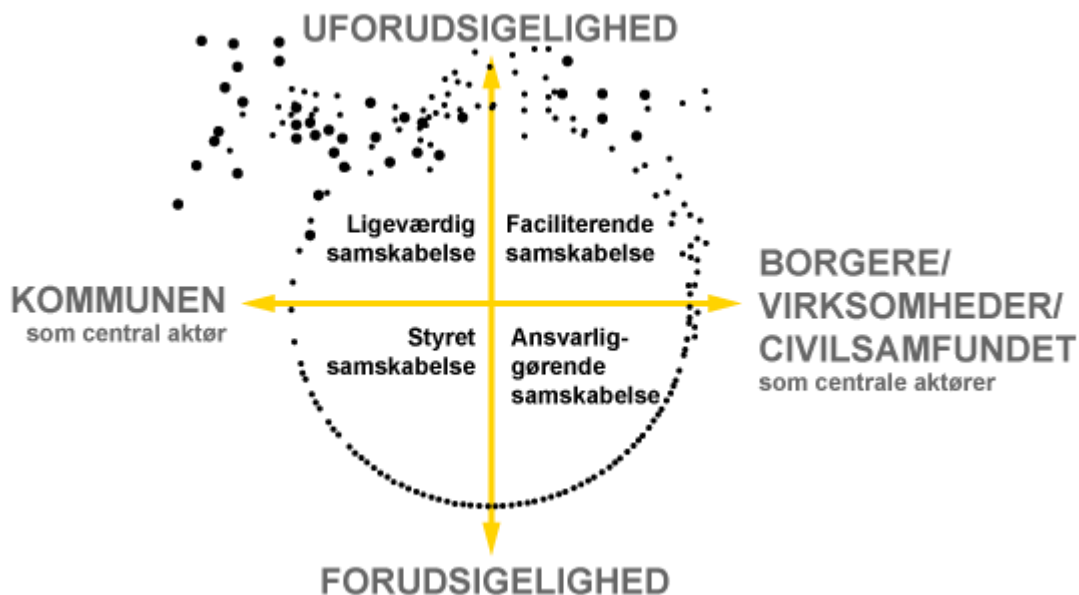
Analysen er delt op i de 4 analysetemaer: samskabelsens ustyrlige natur, samskabelse og magt, samskabelse og lokalpolitikernes rolle, og til sidst samskabelse og den parlamentariske styringskæde.

6.1 Samskabelsens ustyrlige natur

Et fælles sprog for samskabelse

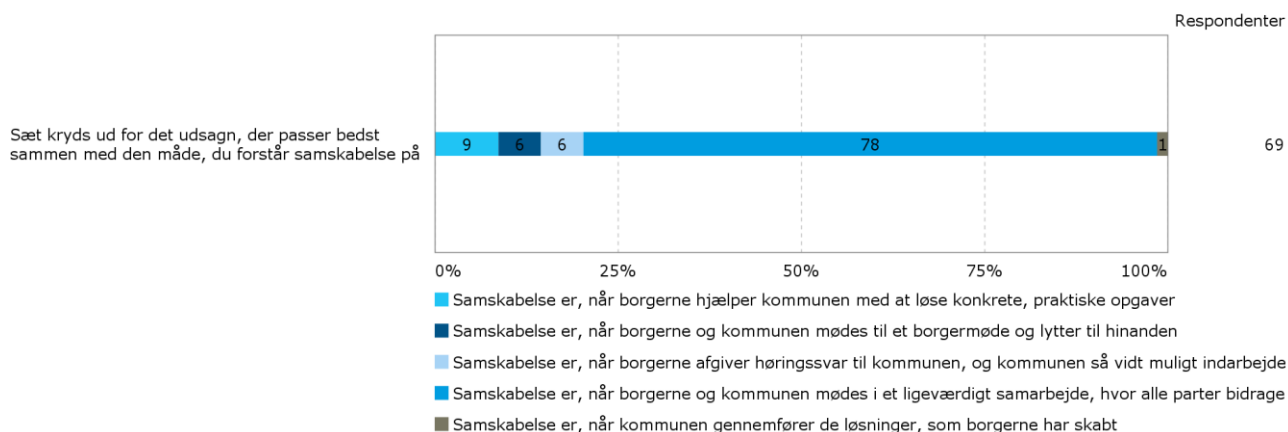
Samskabelse kan opleves som ustyrlig. Det kan skyldes flere ting. Dels kan de offentlige aktører synes, at processen og/eller resultatet er svært at styre, når man inviterer andre ikke-offentlige aktører på banen. Dels kan oplevelsen også skyldes, at vi mangler et fælles sprog omkring samskabelse og hvilken type samskabelse, vi faktisk har gang i. Ulrich (2016) kommer med sin typologi for samskabelse med et bud på, hvordan man i højere grad kan få et fælles sprog omkring samskabelse og de forskellige typer af samskabelse.

Som nævnt i indledningen er samskabelse ifølge Ulrich (2016, side 2) *'den proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen'*. Typologien er bygget op omkring 2 akser. Den ene handler om graden af forudsigelighed/uforudsigelighed og kommunens behov for at definere indholdet i samskabelsen. Den anden handler om aktørernes rolle, og om hvorvidt det er kommunen eller de ikke-offentlige aktører, der er de centrale aktører. De 2 akser danner 4 typologier, som er: Styret samskabelse, ansvarliggørende samskabelse, ligeværdig samskabelse og faciliterende samskabelse (se figur 1).



Figur 6.1 Typologi over samskabelse (Ulrich 2016, s. 3)

Respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen har ikke på forhånd fået defineret hvad samskabelse er. De har fået 5 svarmuligheder, hvor de skal vælge det udsagn, der kommer tættest på den måde, de forstår samskabelse på. I konstruktionen af de 5 svarmuligheder har jeg taget udgangspunkt i korte beskrivelser af situationer, som politikerne forhåbentlig nemt har kunnet relatere sig til. Jeg har altså ikke taget udgangspunkt i Ulrichs (2016) typologi, som det fremgår af det følgende.



Figur 6.2 78% synes, at samskabelse er et ligeværdigt samarbejde.

78% af respondenterne er enige om, at samskabelse bedst kan beskrives som 'når borgerne og kommunen mødes i et ligeværdigt samarbejde, hvor alle parter bidrager med deres ressourcer'. Den type samskabelse må ifølge Ulrichs (2016) typologi skulle betegnes som ligeværdig samskabelse. Kommunen og borgerne er ligeværdige og sidder begge med ved bordet. Såvel kommune

som borgere bidrager med ressourcer. Det fremgår dog ikke hvem, der er den centrale aktør, så på den måde ligger eksemplet måske et sted ved akse mellem ligeværdig samskabelse og faciliterende samskabelse.

9% af respondenterne har svaret, at samskabelse bedst kan betegnes som 'når borgerne hjælper kommunen med at løse konkrete, praktiske opgaver'. Her relaterer samskabelsen sig til frivillighed og ansvarliggørende samskabelse. Kommunen er opgavedefinerende og på den måde er samskabelsen præget af forudsigelighed, men det er borgerne, der er de centrale aktører i opgavevaretagelsen.

6% af respondenterne har svaret, at 'samskabelse er, når kommunen og borgerne mødes til et borgermøde og lytter til hinanden'. Den situation kan have mange baggrunde, formål og resultater, så den er vanskelig at placere ind i typologien. Der er dog lagt vægt på en ligeværdighed i udsagnet. Det kan også være, at der slet ikke er tale om samskabelse i situationen, ud fra Ulrichs (2016) definition og typologi.

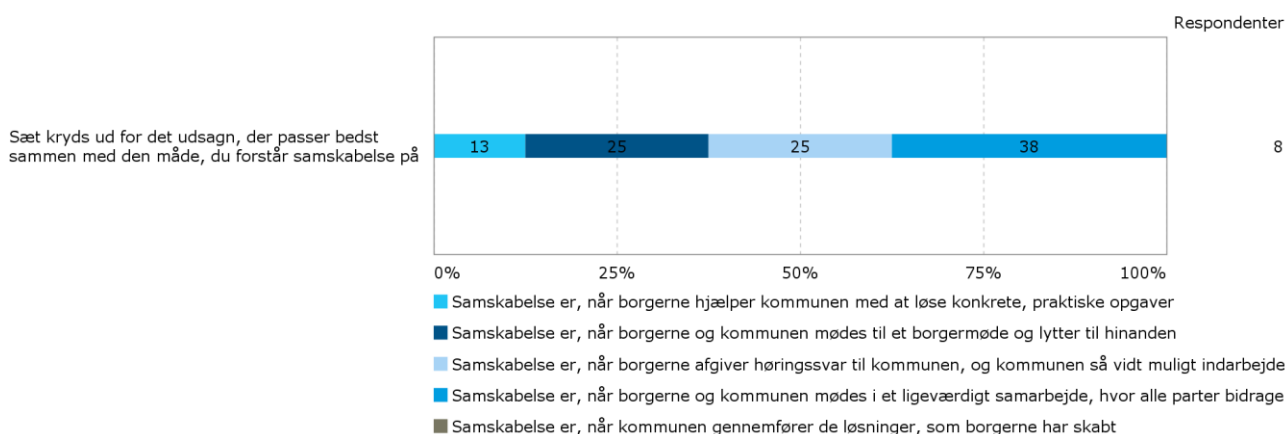
Ligeledes har 6% af respondenterne svaret, at 'samskabelse er, når borgerne afgiver høringssvar til kommunen, og kommunen så vidt muligt indarbejder høringssvarene i løsningen'. Her er der tale om styret samskabelse. Kommunen er central aktør, og situationen er præget af en umiddelbar forudsigelighed.

Kun en enkelt respondent har svaret, at 'samskabelse er, når kommunen gennemfører de løsninger, som borgerne har skabt'. Denne situation lader sig heller ikke så enkelt passe ind i typologien, men den kommer nærmest den faciliterende samskabelse. Situationen er præget af uforudsigelighed, og borgerne er de centrale aktører. Ligeledes kan man sige, at situationen ligner den ansvarliggørende samskabelse, men hvor kommunen og borgerne har byttet rolle. Hvis der er tale om velfærdsopgaver, må der stadig være tale om samskabelse.

Samskabelse i kommunerne forekommer indenfor alle de 4 typer af samskabelse (Ulrich 2016). Samtidig kan de være organiseret forskelligt. Godt nok svarer de fleste respondenter i spørgeskemaundersøgelsen, at samskabelse primært foregår mellem borgere, politikere og administrationen, men der er alligevel forskel på, hvordan samskabelsen er organiseret. Noget er organiseret i et §17, stk. 4-udvalg i henhold til Kommunestyrelsesloven, som eksempelvis i Gentofte og Holbæk kommuner (Gentofte Kommune 2018, Holbæk Kommune 2017). Andre former for samskabelse foregår mere uformelt, hvor administrationen samarbejder med nogle ikke-offentlige aktører (Tortzen 2016, Eeg 2017).

Oplevelsen af samskabelse

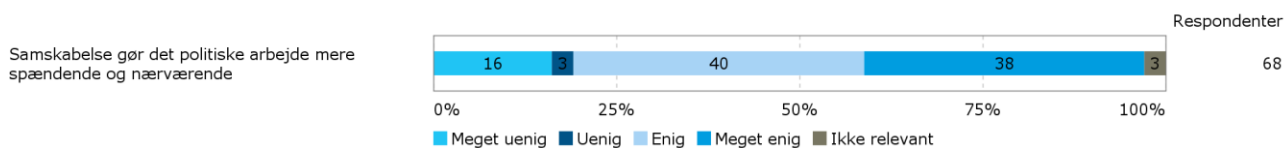
Samskabelse er muligvis en svær størrelse at få hold på for politikerne. I hvert fald oplever de samskabelse forskelligt, også indenfor den samme kommune. Internt i kommunerne er der forskel på, hvad politikerne opfatter som samskabelse, samt hvordan de oplever den (se eksempel i figur 6.3). Forskellene kan ikke umiddelbart forklares ved hjælp af baggrundsdata fra undersøgelsen. I Skanderborg Kommune er der dog 93% enighed om, at samskabelse er et ligeværdigt samarbejde, hvor alle parter bidrager med deres ressourcer.



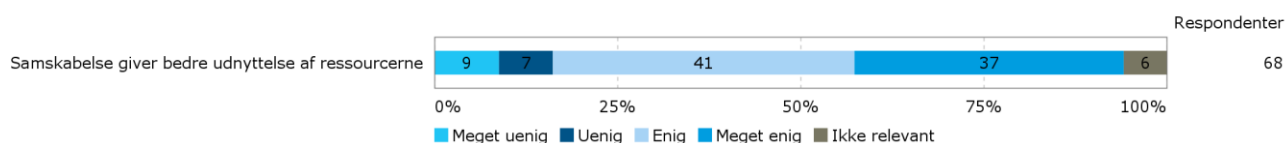
Figur 6.3 Eksempel fra undersøgelsen, her svar fra Brønderslev Kommune

Forskellene kan muligvis hænge sammen med hvor meget kommunerne har gjort samskabelse til en italesat del af deres identitet. I Brønderslev Kommune er samskabelse ikke et særskilt emne på dagsordenen (Faber 2017), mens Skanderborg Kommune har gjort samskabelse til en italesat del af deres identitet med *'Kommunen 3.0 – et fællesskab, hvor du får mulighed for at sætte dine ressourcer i spil sammen med andre'* (Skanderborg Kommune 2018, Byskov-Nielsen et al 2015).

Generelt og ud fra en overordnet vurdering af resultaterne, virker politikerne i undersøgelsen til at være positive i forhold til samskabelse. De fleste svarer eksempelvis, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende, at samskabelse fører til en bedre ressourceudnyttelse, og at samskabelse forbedrer samarbejdsforholdene.

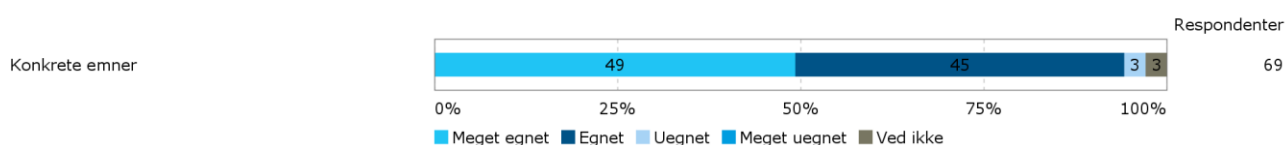


Figur 6.4

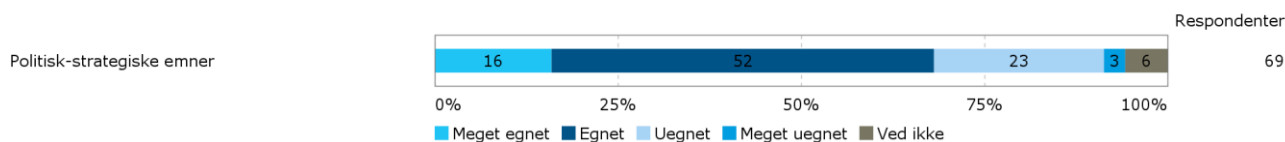


Figur 6.5

I øvrigt mener langt de fleste, at konkrete emner egner sig til samskabelse. Det er ligeledes langt flertallet, som oplever, at politisk-strategiske emner egner sig til samskabelse. Hvis respondenterne havde været meget kritiske overfor samskabelse, havde resultatet nok set noget anderledes ud.

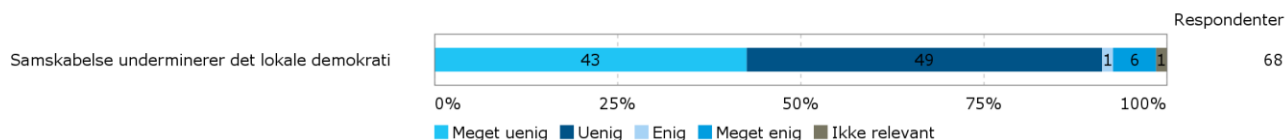


Figur 6.6



Figur 6.7

Omkring 5 respondenter ud af de 71 er stærkt kritiske overfor samskabelse. De svarer blandt andet, at samskabelse underminerer det lokale demokrati, at de er uenige i, at samskabelse giver en bedre udnyttelse af ressourcerne, at samskabelse udgør et problem, fordi det kun er de ressourcer, der deltager, at der sker en magtforskydning mod administrationen, og at det i øvrigt er uklart, hvem der har magten.



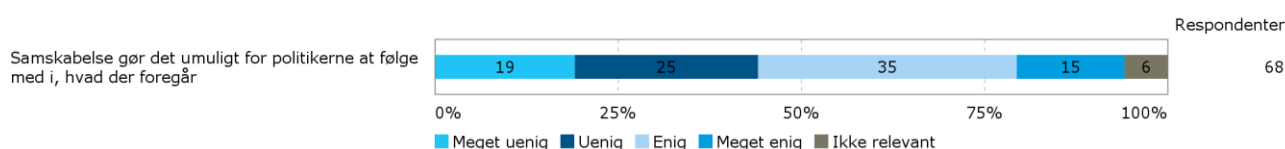
Figur 6.8

De 5 allermest kritiske kommer fra Skanderborg (3), Gentofte (1) og Hjørring (1) kommuner. De må forventes at have et nogenlunde kendskab til, hvad samskabelse er. Men andre tendenser i undersøgelsen peger på, at politikerne muligvis er mere kritiske overfor visse elementer af samskabelse, når de ikke har prøvet det. Eksempelvis vurderer politikerne, at politisk/strategiske emner er mere egnede til samskabelse, når de også har svaret, at det primært er politisk/strategiske emner, der tages op som samskabelsesemner i deres kommune.

Denne tendens til at være mere kritisk overfor elementer i samskabelse, før man har afprøvet det, bekræftes også af de evalueringer fra Gentofte Kommune (Sørensen og Torfing 2016b) og en norsk kommune, Svelvik (Sørensen *et al* 2017). Her har man gennemført interviews før og efter samskabelsesinitiativer er sat i gang, og mange negative forventninger har vist sig at være ubegrundede ved den første evaluering, ifølge de interviewede politikere.

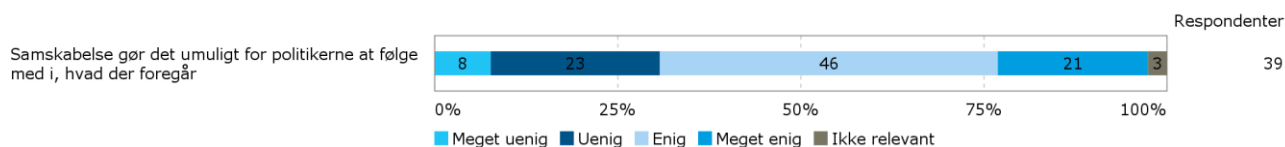
Umuligt at følge med

Halvdelen af respondenterne oplever, at samskabelse gør det umuligt for politikerne at følge med i, hvad der foregår.



Figur 6.9

Det er især den ældre generation af politikere på over 60 år, som synes, det er umuligt at følge med. Her er 67% af respondenterne enige i udsagnet.



Figur 6.10

Samskabelse er karakteriseret ved dynamiske netværk. Det gør det i sig selv svært at følge med, og det har sandsynligvis betydning for politikernes oplevelse af, at samskabelse gør det umuligt at følge med i, hvad der foregår. I undersøgelsen er der dog ikke tegn på, at det frustrerer politikerne. Man kan spørge, om politikerne mon har accepteret præmissen om en verden af uforudsigelighed og ustyrlighed? Det er dog ikke usandsynligt, at politikerne i nogle tilfælde lader sig frustrere, når de mangler en viden, som de synes, de burde have haft, men det er altså ikke umiddelbart noget, der skinner igennem i undersøgelsen.

Samskabelse er en, for de fleste, forholdsvis ny måde at arbejde på. Velkendte procedurer i kommunen for administrativ/politisk praksis sættes ud af spil. Det kan have betydning for politikernes oplevelse. Spørgsmålet er, hvad det er for noget, der er umuligt at følge med i? Hvis det er den viden, som har betydning for de beslutninger, der skal træffes, kan det jo godt udgøre et demo-

kratisk problem. Det fortæller undersøgelsen ikke så meget om. Dog oplever flertallet at blive nogenlunde godt informeret af såvel politiske kolleger som administrationen, som jeg vil komme ind på senere.

6.2 Magten i samskabelse

Magtens mange udtryk

Magt har mange komplekse udtryksformer. Tidligere blev ressourcer som viden, kapital, ejendom og formel position regnet for afgørende i et magtforhold. I dag handler magt nok lige så meget om handlingsforløb (strømmen af reaktioner og modreaktioner) og om evnen til at mobilisere kloge alliancer (Christensen & Jensen 2011).

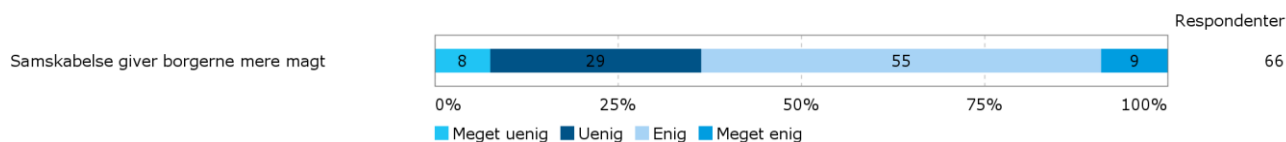
Torfining *et al* (2012) argumenterer for, at det er en misforståelse, når der i governancesammenhæng bliver refereret til såkaldte magtfrie rum. De mener, at der er en tæt forbindelse mellem samskabelse og magt. Dog har forbindelsen endnu ikke været tilbundsående undersøgt. Sørensen (2017) følger den pointe op ved at sige, at der er masser af magt i samskabelse. Forskellen ligger i, hvordan magten kommer til udtryk. Sørensen (2017) argumenterer for, at magten er mere produktiv i en samskabelsessammenhæng. Magten kommer til udtryk som handlekraft og evne til at skabe resultater sammen. Sørensen & Torfining (2016a, side 22) kalder bevægelsen *'fra modstands-til medspilsdemokrati'*. Christensen og Jensen (2011) nævner også, at magten er produktiv, med inspiration fra Foucault.

Magtforholdet i en samskabelsessituation vil være afhængig af hvilken type samskabelse, der er tale om. Taler vi om styret samskabelse, vil kommunen naturligt fremstå som magtfuld i forhold til andre aktører. Er der derimod tale om faciliterende samskabelse, så er det borgerne/de ikke-offentlige aktører, der umiddelbart er de mest magtfulde i situationen. 'Umiddelbart', fordi magten som sagt har mange udtryksformer, og kommunen kan godt have rigtig meget magt, f.eks. i kraft af hvor godt den støtter op omkring samskabelsen med ressourcer.

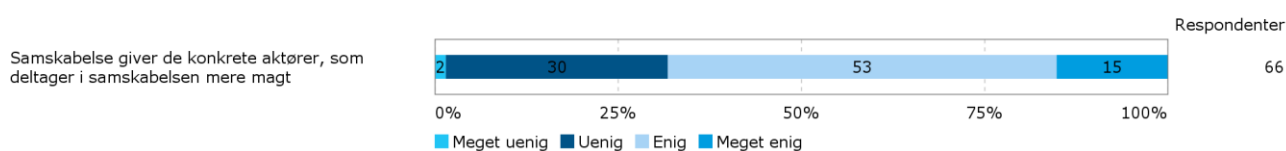
Magten bliver nok mere diffus og svær at lokalisere i samskabelse. Den er umiddelbart nemmere at lokalisere i det klassiske bureaukrati, omend beslutningsprocesserne også her er påvirket af diverse filtre. I forbindelse med samskabelse bliver det måske bare mere klart, at det er uklart, hvem der har magten. Pedersen (2017) betegner det som en situation, hvor *'alle og ingen har magten'*.

Samskabelse forårsager magtforskydninger

Spørgeskemaundersøgelsen viser tydeligt, at politikerne oplever, at samskabelse betyder noget for magtrelationerne. Det er især borgerne og de konkrete aktører, som deltager i samskabelsen, der opleves at få mere magt.



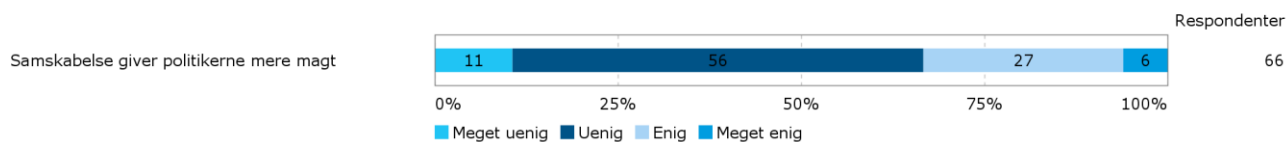
Figur 6.11



Figur 6.12

Det kunne man måske også forvente. Når kommunerne vælger at sætte samskabelse så meget på dagsordenen, som de gør, så er det vel helt bevidst, at de afgiver noget magt til borgerne. Godt nok er der indenfor rammen af den styrede samskabelse mange situationer, hvor kommunen har pligt til at høre borgerne, men kommunerne går meget længere end det. Kommunerne har kompetencen til at træffe beslutninger, som de så vælger at invitere borgerne ind i en proces omkring.

Næste spørgsmål kunne så være, hvorfor det tilsyneladende er okay for politikerne, at borgerne får mere magt? Og oplever politikerne overhovedet, at de mister magt til borgerne?



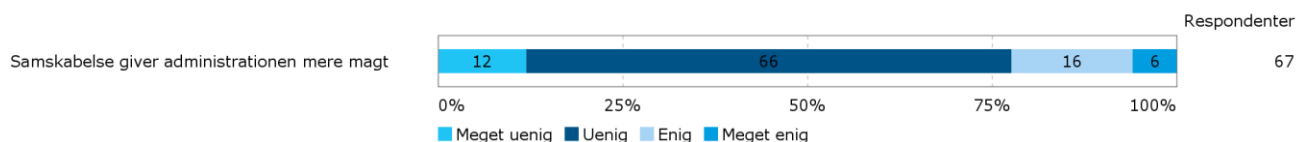
Figur 6.13 11% er meget uenige i, at samskabelse giver politikerne mere magt

Flertallet er uenige i, at de får mere magt. Men jeg spørger ikke til status quo. Når 11% vælger at svare 'meget uenig' i, at samskabelse giver politikerne mere magt, så kan man måske godt driste sig til at konkludere, at de nok oplever at miste magt. Hvis det ikke er mange flere end de 11%, er det dog ikke mange i forhold til de 33%, som oplever at få mere magt. Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang 'uenig' er udtryk for en oplevelse af status quo eller et magttab.

Et bud på en forklaring kunne være, at borgerne får mere magt til gengæld for politisk legitimitet, opbakning og mulighed for at skabe gode lokalhistorier i kraft af samarbejde og ressourcebidrag til

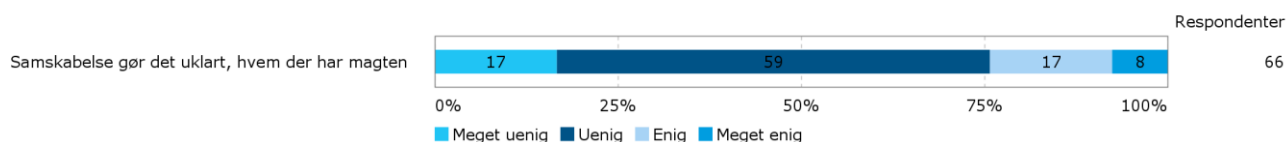
en slunken offentlig kasse. Ligeledes er det en del af en samfundstrend at lade initiativ gro nedefra. Det giver i højere grad politikerne mulighed for at fornemme hvad det er, borgerne efterspørger, og dermed mulighed for at være succesfulde i deres politiske udfoldelse.

De fleste er uenige i, at administrationen opnår mere magt.



Figur 6.14

Det er en sammenhæng mellem dem, som mener, at administrationen får mere magt og dem, som måske mere generelt oplever, at 'magten flygter'. Det er især de uerfarne politikere med 0-4 års erfaring, der oplever, at magten flygter. De har typisk ligeledes svaret, at det er uklart, hvem der har magten, og at samskabelse er problematisk, fordi det kun er de ressourcestærke, der deltager.



Figur 6.15

Et bud på en forklaring kunne være, at man, når man bliver valgt ind som politiker første gang, har nogle forestillinger om, hvad man skal udrette eller lave om på. Måske viser det sig at være svært, og det kan være vanskeligt at forklare, hvorfor det er svært, og hvem der står i vejen. Samskabelse er måske med til at gøre processerne lidt uoverskuelige, og der er gang i mange ting på en gang. I det tilfælde er det i hvert fald nærliggende at spørge, hvem der egentlig har magten.

Magtanalyse – Case: Aalborg Bymidte

I det følgende vil jeg foretage en magtanalyse i forhold til samskabelse. Da samskabelse som bekendt har mange former, så vil jeg bruge en case til at eksemplificere, hvordan forskellige magtperspektiver kan præge samskabelsen. Efterfølgende vil jeg bruge eksemplerne til at komme med et bud på, hvorfor undersøgelsens resultater om magt ser ud, som de gør.

Jeg vil bruge Flyvbjergs (2002) case fra Aalborg til at eksemplificere magtperspektiverne. Bent Flyvbjerg, daværende professor i planlægning fra Aalborg Universitet, beskæftiger sig i sin forskning med spændingsfeltet mellem rationalitet og magt. Jeg vil bruge Flyvbjergs (2002) case til at foretage en magtanalyse, som tager udgangspunkt i Christensen og Jensens (2011) magtdimensioner

for at tydeliggøre de mange udtryksformer, magten har i casen. Christensen og Jensen (2011) opererer med 6 magtdimensioner: Direkte magt, indirekte magt, bevidsthedskontrollerende magt, magt i en garbage can-situation, institutionel magt og relationel magt.

Casen er et eksempel på styret samskabelse. Det er kommunen, der som udgangspunkt er den centrale aktør, og der var også planlagt en forudsigelighed, selvom resultatet viser, at der kan ske meget uforudsigeligt i processen. Casen handler om, at Aalborg Byråd har besluttet at gøre noget ved de mange biler i bymidten. Nu skal bymidten åbnes op for de bløde trafikanter. Projektet er på daværende tidspunkt banebrydende i sin måde at tænke planlægning på.

Bymidtegruppen i Aalborg Kommunes administration beslutter, at Aalborg Kommunes Tekniske Udvalg, Aalborg Handelsstandsforening og politiet skal orienteres på møder undervejs i processen. Sagen hører naturligt hjemme i kommunens tekniske udvalg som fagudvalg, og politiet har en myndighedsrolle i forhold til trafiksikkerhed, trafikafvikling, mv. Dermed er handelsstandsforeningen den eneste aktør, som repræsenterer ikke-offentlige interesser.

Handelsstandsforeningen modarbejder kommunens planer om at begrænse biltrafikken i bymidten. De allierer sig med pressen og kommunikerer en anden tolkning af en handelsanalyse end kommunen har gjort. Handelsstandsforeningens tolkning taler for at bevare biltrafikken i bymidten, og i øvrigt kritiserer de den måde, handelsanalysen er foretaget på. Sagen ender med, at forholdene forbedres for de bløde trafikanter, men at biltrafikken ikke begrænses som planlagt. Det medfører trafiksikkerheds-, miljø- og handelsproblemer på længere sigt.

Der er flere af Christensen og Jensens (2011) magtdimensioner, der bliver tydelige i denne case. Den formelle beslutningsarena er Aalborg Byråd, men da sagen når deres bord, har den været påvirket så meget – også i pressen – så det, der foregår her, er uinteressant. I hvert fald nævnes det ikke i Flyvbjergs casebeskrivelse, og det ændrer heller ikke på sagens udfald. Vi må kigge andre steder hen for at se på, hvad der faktisk skete frem mod beslutningsprocessen.

Blandt andet er den indirekte magt i casen tydelig. Sagen bliver kraftigt påvirket af handelsstandsforeningens ønske om ikke at begrænse biltrafikken i bymidten. Handelsstandsforeningen laver alliancer med pressen, som refererer handelsstandsforeningens tolkning af den handelsanalyse, der bliver foretaget. Dermed er det gjort vanskeligt for politikerne at fremføre en anden tolkning, som skal føre til det modsatte resultat. Der er desuden tale om bevidsthedskontrollerende magt, når handelsstandsforeningen får pressen og andre til ukritisk at overtage deres tolkning af handelsanalysen til deres fordel.

Bymidtegruppen forsøger at gennemføre en proces med styret samskabelse, hvor forudsigelighed præger tilgangen. Det ender i en 'garbage can-situation', hvor handelsstandsforeningen formår at modarbejde projektforslaget så kraftigt, at forudsigeligheden forsvinder. Den ansvarlige rådmand har haft tradition for at inddrage handelsstandsforeningen, så man tror, at der er kontrol over situationen, selv efter handelsstandsforeningen har været i pressen og kraftigt modarbejdet projektet. Det viser sig ikke at være tilfældet, og det oprindelige projekt falder til jorden.

Bymidtegruppen med den ansvarlige rådmand i spidsen har givet handelsstandsforeningen adgang til at deltage i samskabelsen. De forsømmer dog at invitere andre væsentlige interessenter ind i processen. Havde man inviteret andre aktører på banen, som f.eks. borgere i området, brugere af bymidten, cyklistforbundet og andre, så havde magtstrukturen måske været anderledes i samskabelsen. Den relationelle magtstruktur kunne have fungeret på en anden måde, hvis mange aktører med forskellig baggrund havde indgået i forskellige sammenhænge og havde haft forskellig viden med sig. Aktørerne ville være gået ind i samskabelsen med forskellige ressourcer og perspektiver, og de ville sandsynligvis have påvirket hinanden undervejs.

Den institutionelle magt bliver også tydelig, da kommunen vælger sine samarbejdspartnere i forhold til projektet. Man udvælger handelsstandsforeningen i samskabelsen, fordi det har man tradition for at gøre. Man tænker ikke på andre aktører, for det har man netop ikke tradition for at gøre.

Alle 6 magtdimensioner er repræsenteret i casen, og det er interessant, at det faktisk er den direkte magtdimension, der fylder allermindst. Det handler selvfølgelig også om Flyvbjergs (2002) fremstilling af casen, men man kunne godt forestille sig et scenarie, hvor byrådet havde valgt at genstarte processen, og at den direkte magt dermed havde vist sig for enden af en kaotisk 'garbage can-situation', hvor kommunens styring af så vigtig en sag forsvandt ud af deres hænder på grund af én magtfuld aktør.

Casen er et eksempel på styret samskabelse – i sit udgangspunkt. Kommunalbestyrelsen har sat retningen for arbejdet. Kommunen ved, hvad den vil. Men en enkelt høringspart får vendt så meget op og ned på processen gennem blandt andet en alliance med pressen, så byrådet reelt er sat ud af spil, og resultatet bliver et andet end tiltænkt.

Eksemplet er gammelt, og nutidens samskabelse er i sit udgangspunkt på mange måder langt mere vidtrækkende end eksemplet her, som også Ulrichs (2016) typologi er udtryk for. Men eksemplet er interessant, fordi det tydeliggør, at samskabelsesprocesser kan være rigtig svære at styre, og at magten har mange udtryksformer og hurtigt kan skifte fra en aktør til en anden. Man

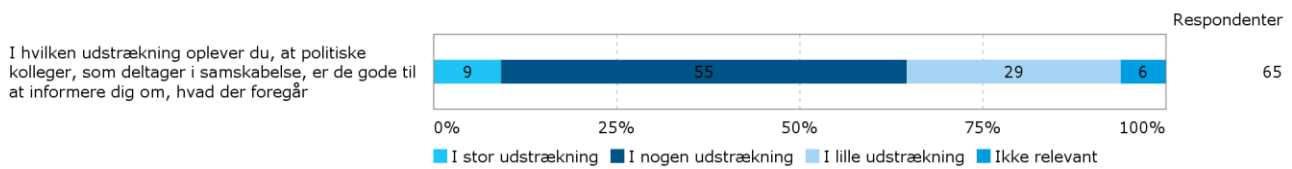
kan vel nærmest tale om, at en i udgangspunktet styret samskabelse bliver til en slags faciliterende samskabelse, hvor kommunen knap sidder med ved bordet.

Magtdimensionerne i samskabelse

I forhold til den *direkte magt*, så kan det udgøre et demokratisk problem ved samskabelse, at beslutningerne ikke træffes på den formelle politiske beslutningsarena. Beslutningsprocessen bliver uigennemsigtig og det bliver svært for borgere, som ikke er en del af samskabelsen, at finde ud af hvordan og hvornår en sag kan påvirkes. Det kan være, at beslutningerne uden videre bare træffes andre steder end f.eks. i byrådet, men det kan også være, at den formelle behandling af en sag bliver en skinproces, hvor beslutningen reelt er truffet, selvom det for uindviede ser ud som om en reel beslutningsproces. Det er nok især ansvarliggørende, ligeværdig og faciliterende samskabelse, hvor de demokratiske udfordringer kan være størst. Som oftest er styret samskabelse stadig indenfor rammerne af de klassiske kommunale styringslogikker omfattet af partshøring, mv. En intenderet styret samskabelse kan dog tage en uventet drejning, som casen fra Aalborg er et eksempel på.

Hvis samskabelsen er organiseret i et §17,4-udvalg, så foregår samskabelsen også indenfor et sæt for kommunen - kendte rammer og indenfor en kommunal logik omkring udvalgets sammensætning, arbejde og kompetence i forhold til kommunalbestyrelsen. Selvom den formelle beslutningsarena er byrådet, så er det langt fra sikkert, at det er den direkte og synlige magt i byrådet, der har størst gennemslagskraft. Når vi taler om et §17,4-udvalg, så kan der være en stærk *institutionel magt* involveret, som vokser ud af en kommunelogik.

Det kan også være, at magten er *indirekte*, og at beslutningerne reelt er truffet, inden sagen når beslutningsarenaen i byrådet. Man kunne godt forestille sig, at det i væsentligt omfang gør sig gældende i samskabelsesprocesser. Hvis et enigt udvalg i samskabelsens navn er nået frem til nogle løsninger, så er det svært at forestille sig et byråd, der stiller sig på tværs. I hvert fald skal man nok regne med, at det bliver svært at få borgerne til at engagere sig som aktive medborgere i samskabelse med kommunen, hvis deres arbejde falder til jorden under byrådets behandling. Det vil nok i nogen grad være sådan, at de deltagende politikere i samskabelsen har afklaret med deres politiske bagland, at de vil bakke op om initiativet, når det når byrådet. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at 55% i nogen udstrækning føler sig informeret af deres politiske kolleger. 9% føler sig i høj grad informeret.



Figur 6.16 55% oplever i nogen udstrækning at blive informeret af deres politiske kolleger

Christensen og Jensen (2011) mener, at løst koblede netværk med skiftende aktørinvolvering ofte er præget af en *'garbage can-situation'*, hvor det kan være uforudsigeligt, hvad udfaldet af processen peger hen imod. Det kunne også gøre sig gældende ved f.eks. faciliterende samskabelse, som er præget af uforudsigelighed og høj grad af ikke-offentlig deltagerinvolvering. Her er den institutionelle magt sat ud af kraft, som det også fremgår af casen fra Aalborg.

Hos Christensen og Jensen (2011) er det formuleret som en negativ ting, at processen fører mod et ukendt og uforudsigeligt mål, hvilket navnet også bekræfter. I samskabelsessammenhæng er det dog langt fra negativt. Mange samfundsproblemer er komplekse, og man kender ikke løsningen, når man går i gang med arbejdet. Det er altså uforudsigeligt, hvor arbejdet ender. Men her har samskabelse netop en styrke i, at man kan samles på tværs af sektorer og finde svar og løsninger sammen, som man f.eks. er begyndt at gøre med politiets initiativ (Rigspolitiet 2017).

Som jeg vil komme ind på senere, så viser en evaluering af samskabelse fra Gentofte Kommune, at politikerne kan have svært ved at finde deres rolle i samskabelsen, hvilken også kan hæmme den politiske debat (Sørensen & Torfing 2016b). Det kan føre til, at politikerne ukritisk overtager de deltagende aktørers budskaber gennem den *bevidsthedskontrollerende magt*. Denne magtdimension kan også gøre sig gældende i samskabelsesarenaen, hvor de forskellige aktører har mulighed for at påvirke hinanden. Her kan også *den relationelle magt* komme i spil i samskabelsessituationen.

Man kan forestille sig, at *den relationelle magt* er stærk i en samskabelsessituation. Her er det især transformationerne mellem forskellige netværk, der er interessant. Politikere indgår generelt i rigtig mange sammenhænge og relationer, og den viden de får et sted fra, kan måske bruges i en anden sammenhæng i det næste netværk. Den relationelle magt kan på den måde virke nyttig for en politisk aktør, som lever af legitimitet, og som er nødt til at skabe opmærksomhed omkring sig selv for at blive valgt. Det kan være en af forklaringerne på, at mange respondenter oplever, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende, og at respondenterne ligeledes oplever bedre samarbejdsrelationer bredt set.

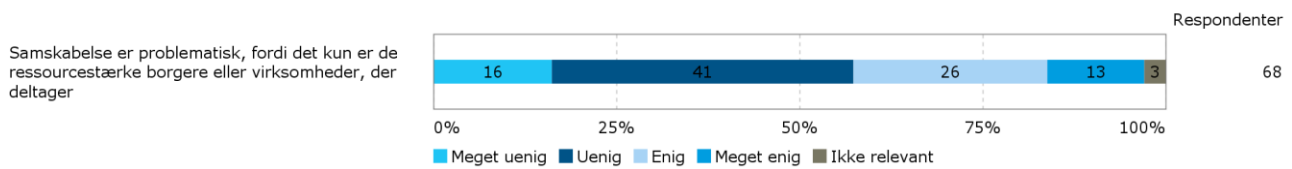
Magt til de ressourcestærke

Torfining *et al* (2012) peger på, at der er en kompleks sammenhæng mellem samskabelse og demokrati. De mener, der er stor forskel på, hvordan samskabelse praktiseres, og derfor påpeger de, at det er vanskeligt at afgøre, om samskabelse er demokratisk eller ikke. De argumenterer for, at man er nødt til at se på det enkelte initiativ for at afgøre demokratiske fordele og ulemper. Studierne af de enkelte initiativers fordele og ulemper skal så hjælpe med til, at demokratiet kan udvikle sig til i højere grad at kunne rumme samskabelse som en måde at arbejde på.

Men skal man nu alligevel sige lidt om mulige demokratiske problemer, for eventuelt også at forsøge at forebygge dem, så kan det være et problem, at magten forrykkes mod de ressourcestærke borgere og virksomheder. Det er oftest de ressourcestærke, som blander sig i debatten, og som derfor inviteres ind i samskabelse. Man kan måske tale om, at de ressourcestærke med samskabelse får direkte adgang til magten, uden først at skulle vælges ind på demokratisk vis. Det er måske også dem, som har de bedste forudsætninger for at påvirke en dagsorden i deres retning, fordi de typisk er veluddannede og velformulerede. Det er nok især ligeværdig og faciliterende samskabelse, hvor repræsentativiteten kan udgøre et problem. Det er de uforudsigelige samskabelsesprocesser, hvor de ikke-offentlige aktører har gode muligheder for og forventes at påvirke både proces og resultat.

Det demokratiske problem består i, at nogle borgere faktisk får forholdsvis mere indflydelse, end det formelle demokrati berettiger dem til. Det kan være på bekostning af de ressourcevage medborgere. Hvis man i en kommune har gennemført en samskabelsesproces med nogle (ressourcestærke) borgere helt tæt på, så vil man være tilbøjelig til at sige, at borgerne har haft stor indflydelse på processen og resultatet, og at det ikke er nødvendigt at gennemføre borgerhøringer. Høringerne er ofte tidskrævende, og man kan måske også være tilbøjelig til at synes, at der er stemmer og meninger nok. Vi har ikke brug for flere stemmer, der mener noget. Warren (2009) problematiserer også, at de få - ofte selvudnævnte - interessenter får alt for meget indflydelse, og at det langt fra altid er til gavn for samfundet. Ligeledes problematiserer Barnes *et al* (2007) udfordringen omkring repræsentativitet.

Respondenterne i undersøgelsen oplever i ret stort omfang denne demokratiske problemstilling. 39% svarer, at samskabelse er problematisk, fordi det kun er de ressourcestærke, der deltager.



Figur 6.17

Det er en problemstilling, som er vigtig at holde sig for øje i samskabelsen. Der er tegn på, at der er behov for en stor bevidsthed omkring problemstillingen, og at man forsøger at kompensere for ulemperne ved f.eks. fortsat at have fuld offentlighed omkring samskabelsesprojekterne, så også andre end dem, der sidder med ved bordet, kan komme til orde.

Mange respondenter i undersøgelsen synes både at borgerne og de konkrete deltagere opnår mere magt. Det er interessant, fordi der måske ville være en afvigelse her, hvis respondenterne havde syntes, at de konkrete deltagere opnåede mere magt, men at borgerne generelt ikke gjorde det. Det ville have forstærket billedet af, at der er en oplevelse af et problem med de ressourcestærke deltagere. Dog skal det nævnes, at det ikke kan udelukkes, at det havde gjort en forskel, hvis jeg først havde spurgt til de konkrete deltagere og derefter så til borgerne generelt. Her kan rækkefølgen potentielt godt gøre en forskel. Spørgeskemaet har dog en mulighed for, at man kan gå tilbage og ændre et tidligere svar.

6.3 Lokalpolitikernes rolle i samskabelse

Tæt på eller langt fra?

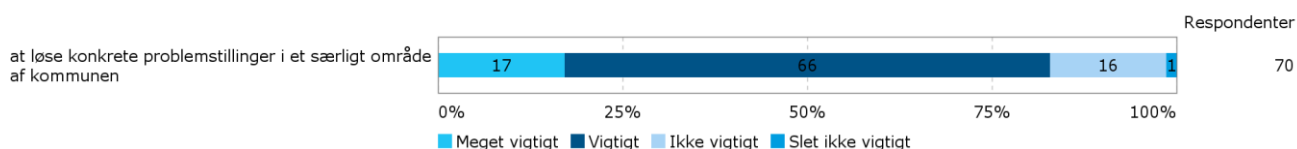
Ulrich (2016) opfordrer til, at kommunerne tager stilling til hvilken type samskabelse, de vil praktisere, og at de med typologien har en mulighed for at være mere præcise i deres italesættelse af samskabelse. Jeg mener, det må være vigtigt, at typen af samskabelse er tilpasset situationen og den opgave, der skal løses. Nogle typer af velfærdsopgaver er eksempelvis så stramt definerede i lovgivningen, at det ikke vil give mening at lægge op til en uforudsigelig proces med borgerne som primære aktører. Der kan også være opgaver, som man fra politisk side ønsker at have meget stor indflydelse på, selvom man i mange andre tilfælde ønsker at invitere borgerne på banen i en åben proces.

Udfordringen består måske i, at hvis man veksler rundt mellem forskellige måder at samskabe på, så kan det være yderst vanskeligt for politikerne - og for embedsmændene, for den sags skyld - at indtage den rolle, der passer til den type samskabelse, man nu har gang i. Det kræver hård proces-træning at kunne indtage de meget bevidste roller, der er knyttet til de 4 typologier. Måske er det

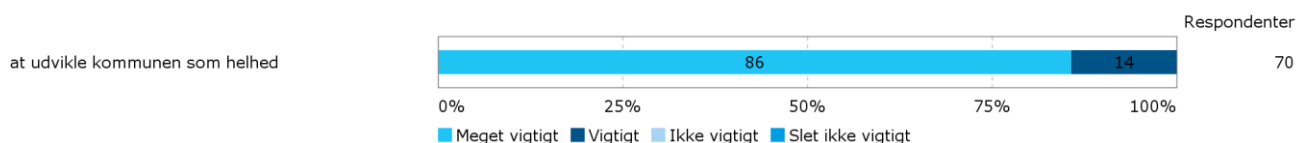
netop også derfor, at litteraturen (se blandt andre Ulrich 2016, Tortzen 2016) ikke nævner politikere i den slags sammenhænge, men i stedet lægger op til, at det er professionelle medarbejdere og proceskonsulenter, der varetager opgaven som for eksempel procesfacilitator i den faciliterende samskabelse. Men hvad er det så for en rolle, som politikerne skal indtage, hvis fremtiden er samskabelse – og hvis det ikke er langtidsholdbart at ignorere den politiske ledelse?

Torfining *et al* (2012) betegner politikerens nye rolle som metaguvernør. Rollen består i at skabe, overvåge og styre samskabelsesinitiativer. Nogle gange som deltager i samskabelsen, andre gange ikke. Nogle gange ud fra armslængdeprincippet (hands-off), nogle gange helt tæt på (hands-on). Torfining *et al* (2012) lægger i den sammenhæng vægt på, at der skal være et stærkt samarbejde mellem politikere og administration. De skal kunne arbejde sammen som et team, hvor det nogle gange er politikerne, der står i front, mens det andre gange er administrationen, der får plads. Men hele tiden i et tæt samarbejde og samspil med hinanden. Alliancen er helt nødvendig, og den virker vel kun, hvis politikere og embedsfolk har tillid til hinanden og respekt for hinandens roller. Det vil jeg komme nærmere ind på under den parlamentariske styringskæde.

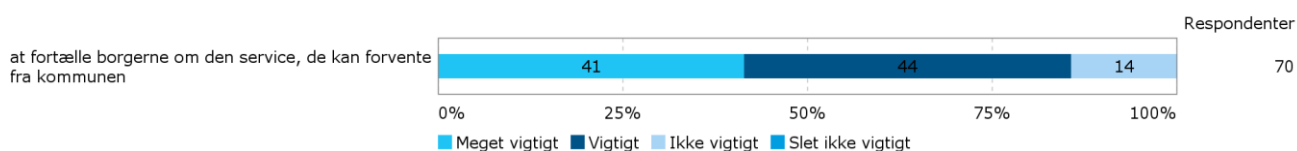
Jeg har undersøgt, hvordan politikerne ser deres egen rolle ved at spørge dem hvilke opgaver, de finder særligt vigtige i deres politiske arbejde.



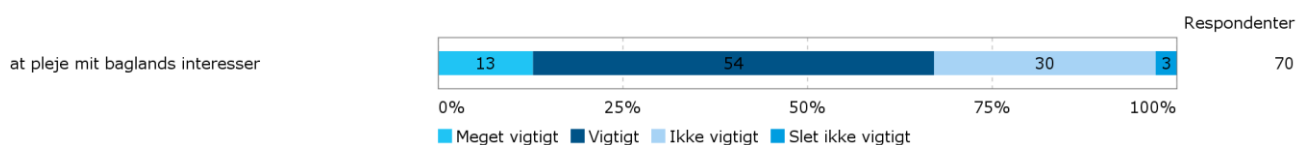
Figur 6.18



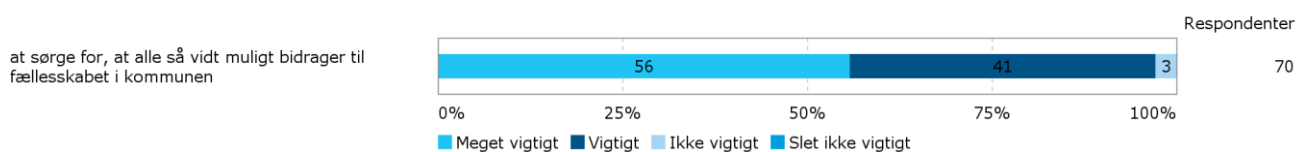
Figur 6.19



Figur 6.20



Figur 6.21



Figur 6.22

Alle er enige om, at det er vigtigt at udvikle kommunen som helhed. Samtidig er det interessant, at 83% synes, det er vigtigt eller meget vigtigt at løse konkrete problemstillinger i et særligt område af kommunen. Det kan måske have en sammenhæng med, at også forholdsvis mange, 67%, synes, det er vigtigt at pleje sit baglands interesser. Ligeledes gør resultatet det tydeligt, at politikerne stadig synes, det er vigtigt at beskæftige sig med enkeltsager tæt på borgerne, også efter kommunalreformen. Det kommer jeg nærmere ind på senere.

Det kunne også tyde på, at politikerne ser sig selv som vigtige formidlere. 85% synes, det er vigtigt i deres politiske arbejde at fortælle borgerne om den service, de kan forvente fra kommunen. Hele 93% synes, det er vigtigt at sørge for, at alle så vidt muligt bidrager til fællesskabet i kommunen. Det kan man selvfølgelig arbejde med at sørge for på rigtig mange måder. Budgetlægning kunne være en af dem. Men det kunne også i et vist omfang relatere sig til samskabelse, governance og en tro på at kunne få noget til at ske, uden at det er styret af kommunalt initiativ og økonomiske midler.

Undersøgelsen tyder på, at politikerne synes, det er vigtigt både at beskæftige sig med det nære og med de mere overordnede dagsordener. Det kan også hænge sammen med, at det er den forventning, som borgerne som helhed har til dem. Nogle forlanger politiske visioner for kommunens udvikling, mens andre er optagede af, at naboen roder eller om skolebørnene kan komme sikkert med bussen.

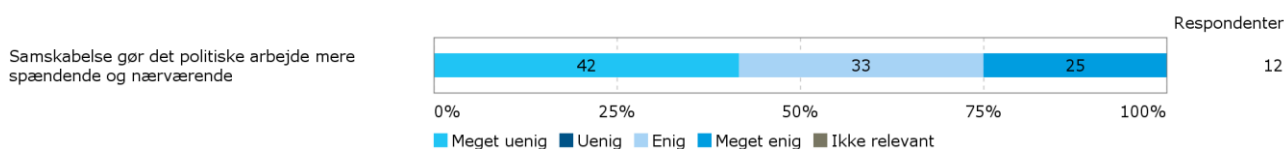
Alt efter hvad man gør til genstand for samskabelse, har det måske den kvalitet, at man i samskabelsen både kan beskæftige sig med de store visioner og måske senere i processen mere med de konkrete detaljer.

Politikerne synes at have en oplevelse af, at de er deltagere i samskabelsen. De fleste af respondenterne svarer, at samskabelse i deres kommune primært foregår mellem politikere, borgere og administrationen. Det skal nok forstås på den måde, at politikerne nogle gange er en del af selve samskabelsesprocessen, f.eks. i et §17,4-udvalg, mens de andre gange er mere på afstand af samskabelsen, hvor de måske sætter de overordnede rammer for samskabelsen eller løbende bliver orienteret om samskabelsen med mulighed for at sende politiske signaler ind i samskabelsesarenaen med deres deltagende embedsmænd.

Motiverede lokalpolitikere

Politikerne kan synes, at de har en rolle – ja – men hvad motiverer egentlig en lokalpolitiker? Hvordan skaber de mening i deres politiske arbejde? Samskabelse synes at rumme nogle af elementerne. De fleste af politikerne svarer i hvert fald, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende.

Der er dog undtagelser: Blandt dem, som ikke er genopstillet i 2017, siger hele 42%, at de er 'meget uenig' i, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende.



Figur 6.23

Det er vigtigt, at politikerne ønsker at genopstille. Det er godt for demokratiet, fordi det giver borgerne mulighed for at holde deres politikere ansvarlige for de beslutninger, de træffer (Dahlgaard 2010). Samtidig sikrer det en vis kontinuitet i kommunen. I undersøgelsen angiver 79%, at de genopstiller til valget i 2017. Det tal er lidt lavere end det landsdækkende tal for 2017 på 84% (VIVE 2017) – et tal, der er steget fra 77% i 2009 og 83% i 2013 (KORA 2013).

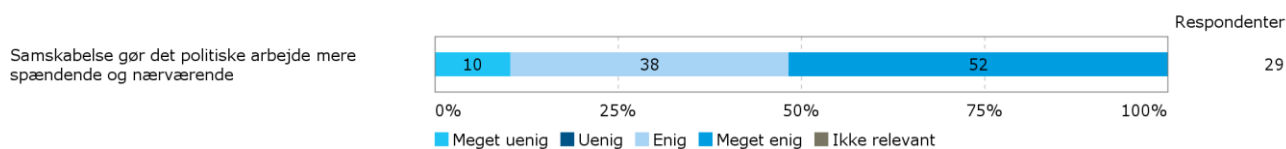
Efter kommunalreformen i 2007 har man dyrket idéen om, at politikerne skulle tage sig af de overordnede beslutninger, mens driftsbeslutninger skulle overlades til embedsværket. Det er sket i kraft af, at kommunerne er blevet så store, at det ikke længere er realistisk for politikerne at skulle varetage driftsbeslutninger. Mange kommunalpolitikere føler sig dog motiveret af at engagere sig i behandlingen af enkeltsager. De ønsker at være tæt på den virkelighed, de ønsker at påvirke med deres politiske virke (Christensen *et al* 2011). Samskabelse kan muligvis være et svar på, hvordan politikerne på udvalgte områder kan komme tæt på borgerne og engagere sig mere i dybden med den sag, som er genstand for samskabelsen.

Dahlgaard (2010) har undersøgt kommunesammenlægningens betydning for kommunalpolitikernes motivation. Politikerne oplever, at kommunesammenlægningen har haft betydning for borgerorienteringen. Reformen har gjort kommunalpolitik mere abstrakt. Det handler om overordnede politikker fremfor at være direkte rettet mod den enkelte borger. Dahlgaard (2010) nævner, at det kan få konsekvenser for rekrutteringen af kommunalpolitikere, og at de politikere, som allerede er valgt ind, vil have lyst til at genopstille. Samtidig kan det have betydning for kvaliteten af politikernes arbejde.

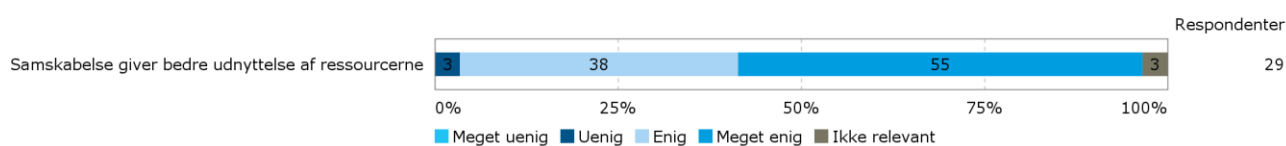
Dahlgaards (2010) observationer kan ligeledes genkendes i en afsluttende kommentar fra spørgekemaundersøgelsen. En af respondenterne har her bemærket, at samskabelse lukker et hul, som opstod med kommunalreformen: *'Jeg har især oplevet at samskabelse udfylder et hul efter kommunereformen. Mange følte via centraliseringen, at der nu var blevet meget længere til kommunen og nogle følte, at de nu ville blive "glemt" på grund af den forøgede afstand. Samskabelsen har givet mange af disse borgere en ny "platform" at leve, udfolde og udvikle deres liv på i samarbejde med andre borgere med sammenfaldende interesse.'* Her er motivationen beskrevet ud fra et borgersynspunkt, men det er sandsynligt, at i hvert fald nogle politikere kunne have den samme oplevelse. Det kommer til udtryk i en kommentar fra en anden respondent: *'Samskabelse er det eneste sted der er resurser tilbage. Vi har optimeret, økonomi, bygninger, personale. Energi skabes mellem mennesker, ikke systemer, ikke organisationer, ikke processer.'*

Tilliden til politikerne er under pres. Det ses blandt andet af den årlige troværdighedsanalyse. I 2017 ligger politikerne i bunden af listen som nr. 25. Kommunalpolitikere opnår en score på 2,59, lidt højere end deres landspolitiske kolleger (Radius Kommunikation 2017). Ifølge Byskov-Nielsen *et al* (2015) har new public governance medført en ny type regulering. Reguleringen har ændret sig fra 'voice' og 'exit' til nu at være tillidsbaseret. Samskabelse bygger på tillid. Men den avler højst sandsynligt også tillid. Tillid er i den grad et nøgleord, og samskabelse kan hjælpe med til at mindske afstanden og øge tilliden mellem borgere og politikere, hvis den bliver en succes. Her er politikernes plads i samskabelsen igen et centralt element.

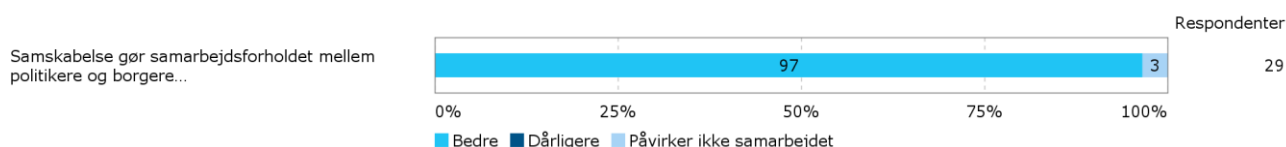
De erfarne politikere synes at være særligt positive overfor samskabelse. De synes især, at samskabelse gør det politiske arbejde mere spændende og nærværende, og at samskabelse resulterer i bedre ressourceudnyttelse. Desuden oplever de, at samarbejdet forbedres med samskabelse - især mellem politikere og borgere.



Figur 6.24



Figur 6.25



Figur 6.26

De erfarne politikere kender til situationen før kommunalreformen. De meget positive svar fra denne gruppe kan ligeledes hænge sammen med, at samskabelse er svar på noget af det indhold, som politikerne har savnet efter reformen.

Lokaldemokrati med saft og kraft

Sørensen & Torfing (2016b) har fulgt arbejdet i Gentofte Kommune med at lave politikudvikling sammen med borgerne. Erfaringerne derfra er generelt positive, men der viser sig også nogle umiddelbare demokratiske svagheder ved samskabelse i opgaveudvalgene i Gentofte. En af dem er, at politikerne har svært ved at finde deres rolle i samskabelsen. De er lyttende og meget lidt markante, når de indgår i opgaveudvalgene. Det er så udtalt, at borgerne også bemærker det i efterfølgende interviews. Når opgaveudvalgenes sager når byrådet, er der typisk også meget lidt diskussion af opgaveudvalgenes oplæg, inden det vedtages.

Et levende lokaldemokrati med saft og kraft skal gerne kunne mærkes og høres, når nye politisk/strategiske dagsordenener havner på deres bord til politisk behandling. Hvis væsentlige politiske diskussioner, hvor meninger krydser klinger, helt forstummer, så mener jeg også, det må være problematisk set med demokratiske briller. Så er magten vel reelt set flyttet over til de deltagende borgere på samskabelsesarenaen – og på så vigtigt et område som politikudvikling. Det er en udfordring, som jeg mener, må tages alvorligt og følges tæt. Det er jo helt okay, at politikerne lige skal finde deres egne ben i samskabelsen, så noget kan også skyldes, at det er nyt.

Når politikerne indgår i samskabelsesprocesser, skal de (som kommunale repræsentanter) kunne indtage forskellige roller alt efter hvilken type samskabelse, der er tale om. Nogle politikere vil være rigtig gode til det, mens andre nok vil blive alvorligt udfordret. Som nævnt i starten af analysen, må det være vigtigt at få et fælles sprog for samskabelse, så politikere og embedsmænd kan tale om, hvordan et levende demokrati kan komme til at nyde godt af de mange fordele, som samskabelse tilbyder. Der skal skabes plads til, at lokalpolitikere kan indtage en rolle i samskabelsen, som giver mening – for dem og ikke mindst for demokratiet.

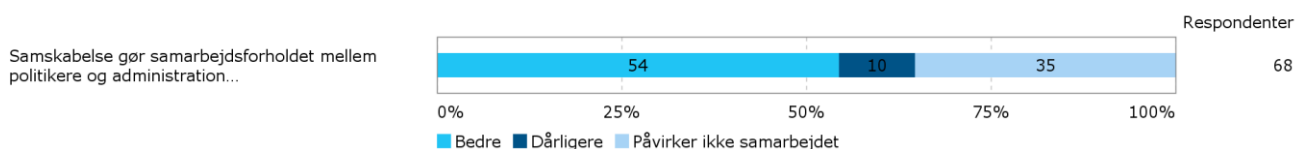
6.4 Samskabelse og den parlamentariske styringskæde

I dette kapitel af analysen vil jeg tage udgangspunkt i den del af den parlamentariske styringskæde, som vedrører forholdet mellem politikere, administration og borgere i en kommunal forvaltning, som den fremgår af Christensen *et al* (2011).

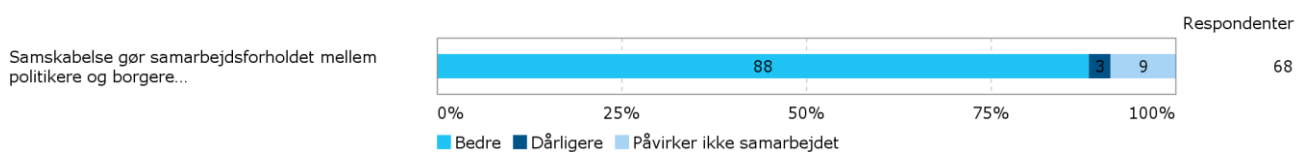
Balancen i styringskæden

Hvad sker der med den parlamentariske styringskæde, når man samskaber? Balancen mellem aktørerne kan ændre sig, når relationerne forandres. Ofte opstår der kritik af systemet, som bunder i, at der er for stor afstand mellem aktørerne i kæden. Med samskabelse rykker aktørerne tættere på hinanden. Det afspejles også i undersøgelsens resultater.

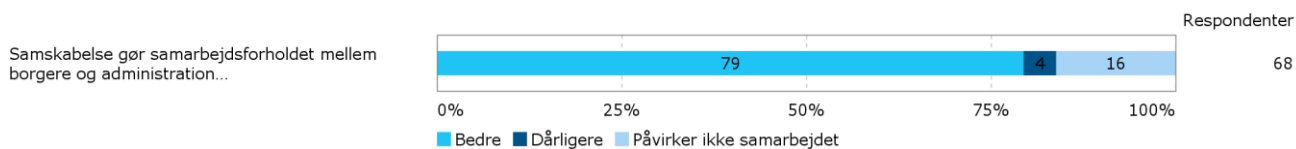
Et flertal af respondenterne i undersøgelsen oplever, at samskabelse forbedrer samarbejdet på alle fronter mellem politikere, borgere og administration. Det er især forholdet til borgerne, der forbedres, men et lille flertal svarer ligeledes, at forholdet mellem politikere og administration bliver bedre.



Figur 6.27



Figur 6.28



Figur 6.29

Det er dog ikke en entydig fordel, at nogle parter rykker tættere sammen. Byskov-Nielsen *et al* (2015) går så vidt som til at sige, at samskabelse kortsletter den parlamentariske styringskæde. Borgerne får med samskabelsen adgang til en direkte demokratisk proces, hvor der træffes beslutninger om velfærdsbehov og udformning af løsninger. Det demokratiske problem består her i, at

der ikke er lige adgang til samskabelsesprocesserne. Det er de ressourcestærke, der tager teten i samskabelsesprocesserne, som jeg tidligere har været inde på.

Udfordringen kan ifølge Byskov-Nielsen *et al* (2015) brede sig til, at embedsmændene som facilitatorer af samskabelsesprocesserne kan komme til at stå i en situation, hvor de er ansvarlige for en demokratisk proces, og dermed kommer til at agere som politisk aktør.

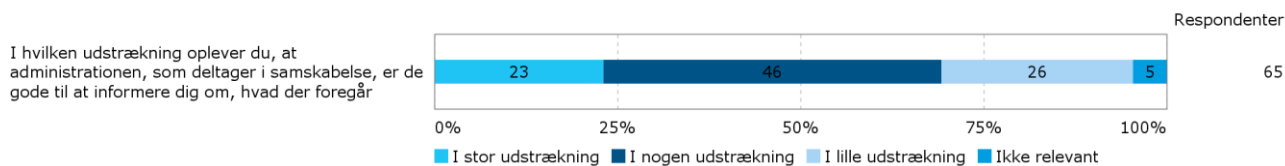
Den parlamentariske styringskæde er udkældt for sin forestilling om den totale opdeling af politik og forvaltning (Christensen *et al* 2011). En politisk ledet organisation er mere eller mindre gennemsyret af politiske budskaber. Derfor er det heller ikke svært at forestille sig, at embedsmændene kan komme i den situation, som Byskov-Nielsen *et al* (2015) beskriver. Spørgsmålet er, hvornår det bliver problematisk ud fra et demokratisk perspektiv.

Et demokratisk problem kan også bestå i, at magten forrykkes i retning mod administrationen. Christensen *et al* (2011, s. 36) lægger vægt på, at *'det er i et demokratisk perspektiv afgørende, at forvaltningen er politisk styret'*. Måske bevæger styringsformen sig reelt i retning af et teknokrati, fordi det er administrationen, der har magten. En sådan situation kunne for eksempel skyldes et dårligt samarbejde mellem politikere og embedsmænd. Hvis administrationen samskaber med borgerne og holder deres politiske ledelse uvidende om, hvad der foregår, så kan politikerne være sat udenfor indflydelse. Det kan måske gå udmærket for en tid, men opstår der problemer og utilfredshed hos borgerne, kan politikerne have svært ved at intervenere. Ligeledes kan der igen opstå et måske udtalt problem med repræsentativitet, hvis administrationen samskaber med de ressourcestærke, og hvis dem, der er valgt ind af de resourcesvage ikke har reel indflydelse.

Problemet med en for magtfuld administration kan måske især komme til udtryk ved ansvarliggørende og ligeværdig samskabelse. Ved styret samskabelse er de formelle strukturer ikke særlig præget af samskabelse. Ved faciliterende samskabelse har kommunen en mindre rolle i samskabelsen. Her er det borgerne, der er den magtfulde part.

Et stærkt, godt og tillidsfuldt samarbejde mellem politikere og administration er en vigtig forudsætning for samskabelse, som jeg tidligere har været inde på. Bekkers & Edwards (2007) nævner også et velfungerende samarbejde i den demokratiske institution som en forudsætning for udvikling af andre demokratiske måder at arbejde på. Generelt synes politikerne i undersøgelsen at være tilfredse med samarbejdet. Et stort flertal oplever ikke, at administrationen får mere magt,

og de føler sig ligeledes nogenlunde informeret fra administrationens side.



Figur 6.30

Der er altså ikke noget i undersøgelsen, der peger på, at politikerne oplever de nævnte demokratiske problemer, ud over at mange synes, det kan være problematisk, at det er de ressourcestærke, der deltager, som tidligere beskrevet.

Lokaldemokratiets gennemsigtighed

Der kan ligeledes opstå en demokratisk udfordring i, at borgerne får svært ved at gennemskue deres lokale demokratiske styre, som også tidligere nævnt. Samskabelse kan gøre det vanskeligt at finde ud af, hvem der træffer beslutninger om hvad, og hvor man skal gå hen, hvis man gerne vil give sin stemme til kende i en sag. Det er heller ikke sikkert, at man som borger kan få svar på det hos kommunen. De mange dynamiske processer gør, at ingen har et fuldstændigt overblik. En stor udfordring kan her også være, at forskellige sager og projekter ikke er koordinerede, på trods af at borgerne har en forventning om, at de er det. Udfordringen kan tænkes at være stor i forbindelse med både ansvarliggørende, ligeværdig og faciliterende samskabelse. Den faciliterende samskabelse udgør dog nok den største udfordring, da kommunen ikke vil være meget involveret i den, og måske er det kun en enkelt eller ganske få ansatte, der ved noget om, hvad der foregår.

Borgerinddragelse er centralt i et demokrati (Byskov-Nielsen *et al* 2015). Med samskabelse sker der en større inddragelse af nogle borgere. Det giver ikke nødvendigvis større demokratisk styrke, måske tværtimod, hvis vi ikke får kompenseret for ulemperne. Det er vigtigt, at borgerne nogenlunde kan gennemskue, hvad der foregår, ved at vise åbenhed og gennemsigtighed, uanset arbejdsform.

Systemet ville være nemt gennemskueligt, hvis bare verden var enkel og indrettet i kasser, som beskrevet i den parlamentariske styringskæde. Her er rollerne klart beskrevet og opdelt i forhold til hinanden. Men de manglende overlap giver ikke anledning til et stærkere demokrati. Det er måske netop, når forskellige aktører blander sig i hinandens gørem og laden at det levende og åbne demokrati viser sig.

Det er naturligvis en vanskelig balancegang. Prisen for en større fleksibilitet, smidighed og åbenhed kan hurtigt blive usikkerhed og uklarhed, som med manglende dialog kan føre til tillidsbrud

mellem administration og politikere eller mellem borgere og politikere. Og så begynder vi igen at stille spørgsmålstejn ved, hvem der har kompetence til hvad.

7. Diskussion af metodevalg

I dette kapitel vil jeg diskutere hvilken betydning mit metodevalg og undersøgelsesdesign har haft for undersøgelsens resultat. Det har betydning for, hvad jeg til slut kan konkludere på spørgsmålet i min problemformulering.

Hjørring Kommune fylder meget i undersøgelsen, idet 37% af respondenterne er fra Hjørring Byråd. 26 ud af 31 byrådspolitikere har svaret på spørgeskemaet. Det er langt flere end fra de andre kommuner. Det er sandsynligt, at det har en betydning for den høje besvarelsesprocent, at byrådspolitikerne i Hjørring Byråd kender mig som chef i kommunen. Næste spørgsmål kunne så passende være, om det har betydning for andet end besvarelsesprocenten. Det kan ikke udelukkes, at det også har en vis betydning for, hvad de har valgt at svare på spørgsmålene.

Det kan være meget problematisk, når man undersøger sig selv eller sin organisation i et videnskabeligt ærinde (Rienecker & Jørgensen 2016). Her er der tale om en mere indirekte undersøgelse af min egen organisation, men det er stadig noget, som kan have betydning, særligt fordi Hjørring Byråd fylder uforholdsmæssigt meget i undersøgelsen. Hvis jeg ser på resultatet for Hjørring Kommune alene, adskiller det sig dog ikke væsentligt fra det samlede resultat.

Fra Gentofte Kommune er der kun 5 respondenter ud af de 19 byrådsmedlemmer. Der er altså stor forskel på, hvor tungt kommunerne vægter i undersøgelsen. Samtidig er der så få respondenter fra Gentofte Byråd, at det er vanskeligt at konkludere ret meget om Gentofte isoleret set.

Jeg har valgt at invitere 5 kommuner til at svare på spørgeskemaundersøgelsen. Det er en lille andel af landets 98 kommuner. Det er derfor væsentligt at gøre sig tanker om, hvordan resultatet havde set ud, hvis undersøgelsen havde været gennemført med flere eller alle kommuner, eller hvis jeg havde udvalgt nogle andre kommuner til at deltage. De 5 kommuner er valgt ud efter kvalitative kriterier, idet jeg vil betegne 3 af de adspurgte kommuner som 'fyrtårnskommuner' indenfor samskabelse. Det har altså været ud fra tanken om, at jeg ville spørge de politikere, der må formodes at vide mest om, hvordan samskabelse fungerer i praksis.

Brønderslev Kommune er i den sammenhæng en repræsentant for de kommuner, som (endnu) ikke har taget samskabelse så meget til sig. Det har muligvis også vist sig i resultatet, idet respondenterne fra Brønderslev Byråd har svaret meget forskelligt på, hvad samskabelse er for dem, jf.

figur 2. Det er sandsynligt, at resultaterne havde været mere uklare, og at svarene havde været på baggrund af nogle fordomme om samskabelse, hvis jeg havde valgt nogle kommuner, som ikke arbejder med samskabelse. Samtidig kan der, som tidligere nævnt, ligeledes være tendens til, at politikerne er mere skeptiske overfor samskabelse, inden de har prøvet at være en del af en samskabelsesproces, i forhold til når de har prøvet det af og ved, hvad det er (Sørensen og Torfing 2016b, Sørensen *et al* 2017).

Det kunne dog have været nyttigt med et større datagrundlag i undersøgelsen. Mange af delresultaterne har så få respondenter, at man vanskeligt kan konkludere noget på baggrund af dem. Samtidig havde det også været godt, hvis en lidt større andel af landets 98 kommuner havde udgjort undersøgelsesgrundlaget.

Jeg har udpeget de 5 kommuner ud fra en antagelse om, at politikernes oplevelse af samskabelse måske ville afvige fra hinanden alt efter, hvordan samskabelse praktiseres i kommunerne. Der har dog ikke vist sig at være betydelige forskelle kommunerne imellem. Politikerne har heller ikke bekræftet mine udvælgelseskriterier, hvor samskabelse i nogen kommuner primært skulle foregå mellem administrationen og borgerne, mens det i andre kommuner primært skulle være mellem politikerne og borgerne. De fleste svarer, at samskabelse primært foregår mellem borgere, politikere og administration. Det er klart, at alle 3 parter har en mere eller mindre tydelig rolle i samskabelsen, så jeg skulle nok have valgt at præcisere spørgsmålet. Det kunne måske have givet en større differentiering i svarene, men det er ikke sikkert. Samtidig havde det også været formålstjenligt med et større datagrundlag til at be- eller afkræfte differentieringen kommunerne imellem.

Der er 52% af de inviterede, der har svaret på hele eller dele af spørgeskemaundersøgelsen. Spørgsmålet er, hvordan de 48%, som ikke har deltaget i undersøgelsen, oplever samskabelse. Billedet tegner til, at politikerne generelt har en meget positiv oplevelse af samskabelse. Der er ca. 5 respondenter, som er stærk kritiske. Men er det mon overvejende de særligt positive, der har svaret? Eller er billedet repræsentativt for de adspurgte? En enkelt respondent har i en mailkommentar skrevet, at hun synes, det er svært at forholde sig til undersøgelsen, jf. følgende kommentar: *'Har forsøgt at svare, men er stoppet da der har været for mange spørgsmål hvor jeg ikke kunne se mig selv i nogle svarmuligheder. Hvis man sidder med den følelse at ordet samskabelse er et nyt smart modeord som savner en klar definition, så dur spørgeskemaet ikke. Beklager.'* Der kan være andre respondenter, som har haft den samme fornemmelse, men som bare ikke har taget initiativ til at skrive det. I så fald kan det godt have en betydning for resultatet.

I forlængelse af respondentens kommentar kan det være en overvejelse værd, hvad det har betydet for resultatet, at jeg har undladt at definere samskabelse i undersøgelsen. Nogle respondenter kan sagtens have siddet med en fornemmelse af at mangle en definition, som de kunne hægte deres svar op på. Omvendt fortæller det også meget om politikernes forståelse af samskabelse, at de har skullet svare på hvilket udsagn, de synes, kommer samskabelse nærmest. Udfordringen kan være, at litteraturen og det teoretiske grundlag bygger på nogle antagelser om og definitioner af, hvad samskabelse er. Hvis de er anderledes end det, politikerne forstår ved samskabelse, så opstår der et misforhold mellem undersøgelsens resultater og det teoretiske baggrundstæppe, der er udgangspunkt for analysen. Min vurdering er dog, at det ikke i dette tilfælde skaber store udfordringer, idet 78% af respondenterne har en oplevelse af samskabelse, som kommer de teoretiske definitioner nærmest.

Jeg har valgt en kvantitativ undersøgelse i form af et spørgeskema. Hvis jeg havde valgt en kvalitativ undersøgelse som et interview, havde det ikke været realistisk at nå så trods alt relativt bredt ud, som jeg nåede med spørgeskemaundersøgelsen. Omvendt havde det måske givet mulighed for at udfordre politikerne lidt på nogle af deres antagelser om samskabelse. I undersøgelsen er der nogle resultater, som peger i forskellige retninger. For eksempel har jeg undret mig over, at politikerne ikke reagerer mere på tab af magt. Ligeledes kan nogle politikere også være tilbøjelige til at synes, at det er smart at være positiv overfor det nye og borgerrettede. Det kunne jeg måske være kommet lidt nærmere ved at supplere spørgeskemaundersøgelsen med interviews.

Det fremgår ikke særlig tydeligt i undersøgelsen, hvor godt politikerne har kendskab til og forståelse for samskabelse. I følgebrevet til politikerne har jeg skrevet, at det ikke er en forudsætning for at svare på spørgsmålene, at man har erfaring med samskabelse. En kvalitativ undersøgelse havde ligeledes været bedre til at afdække det forhold. Det er altså ikke givet, at respondenterne har særlig stort kendskab til det, de har svaret på. De har svaret ud fra deres bedste overbevisning eller måske valgt en 'ved ikke'-mulighed, hvor den var tilgængelig. Hvis jeg havde udvidet undersøgelsen med betydeligt flere kommuner, havde denne problemstilling været væsentlig større end jeg vurderer, den er her.

I undersøgelsens design har jeg valgt at have fokus på nogle sider af den demokratiske udfordring ved samskabelse. Spørgsmålene har betydning for resultatet. Hvis jeg havde valgt at spørge anderledes og/eller valgt at lægge vægt nogle andre analysetemaer, så havde jeg også fået nogle andre resultater. På den måde kan der godt være nogle sider, som jeg så ikke har fået afdækket så godt, men som kunne have haft relevans for min problemformulering.

Samskabelse er stadig et forholdsvis nyt fænomen. Overalt i de litterære kilder efterlyser man mere viden om samskabelse. Konklusionerne er forsigtige. Det har haft betydning for, hvor solidt det teoretiske baggrundstæppe har fungeret i projektet her. Samtidig har samskabelse som forholdsvis nyt fænomen for i hvert fald nogle af politikerne sandsynligvis haft betydning for respondenternes tydelighed i svarene i spørgeskemaundersøgelsen.

8. Konklusion

Jeg har i dette projekt sat mig for at undersøge spørgsmålet:

'I hvilken udstrækning oplever kommunalpolitikere, at samskabelse udgør et problem i det moderne lokaldemokrati?'

Mit svar er, at politikerne ikke i særlig stort omfang oplever, at samskabelse udgør et problem i det moderne lokaldemokrati. Tværtimod oplever politikerne, at samskabelse styrker samarbejdet med borgerne, og at ressourcerne udnyttes bedre. Kun få oplever, at samskabelse underminerer det lokale demokrati. En del politikere oplever dog, at samskabelse har en problematisk vinkel, som handler om, at det er de ressourcestærke borgere og virksomheder, der deltager i samskabelsen.

Politikerne i undersøgelsen har øje for, at magtbalancen forrykkes med samskabelse. Det er især borgerne, der får mere magt, særligt dem, der deltager i samskabelsen. Magten synes dog at blive oplevet som produktiv, til at aktivere medborgerskabets energi og fremme deltagelsen i fællesskabet.

En stor del af politikerne i undersøgelsen oplever det problematisk, at det er de ressourcestærke, der deltager i samskabelsen. Man kan forestille sig, at det bliver en vigtigere og vigtigere dagsorden i fremtiden, hvem der rent faktisk inviteres ind i samskabelsen. Man kunne også forestille sig, at det i højere grad end i dag bliver et spørgsmål, som skal behandles i forbindelse med den formelle politiske proces. Åbenhed og gennemsigtighed bliver næppe mindre aktuelt, selvom der er borgere med i processerne.

I forlængelse af den pointe, er det ligeledes vigtigt ud fra et demokratisk perspektiv, at borgerne fornemmer gennemsigtighed og åbenhed i den kommunale forvaltning, og dermed også i samskabelsesprocesserne. Det bør gøres til et vigtigt element i samskabelsesprocesserne, at 'samskabelsesproduktet' undervejs i processen efter relevans afprøves i offentligheden eller hos øvrige brugere.

Halvdelen af politikerne i undersøgelsen synes, at samskabelse gør det er umuligt at følge med i, hvad der foregår. Samskabelsesprocesserne foregår i dynamiske netværk, og det kan være svært at bevare overblikket som byrådspolitiker. Derfor kan det også være en demokratisk udfordring, hvis væsentlige beslutninger for kommunen reelt træffes andre steder end i byrådet. Det hæmmer ligeledes den demokratiske proces for dem, som ikke deltager i samskabelsen. Undersøgelsen peger dog ikke på, at politikerne oplever det som et problem.

Et stort flertal af politikerne i undersøgelsen oplever, at samskabelse gør det politiske arbejde mere nærværende og spændende, og at samarbejdet styrkes mellem politikere, borgere og administration. Samskabelse sætter den relationelle magt i spil. Den arbejder produktivt for politikere, som kan transformere den viden, de får, rundt i de mange netværk og sammenhænge, de indgår i. Det kan blandt andet være med til at højne den legitimitet og tillid, som politikerne er afhængige af.

Man skal som kommunalpolitiker kunne lide at interagere med borgerne på en måde, så borgerne får væsentlig indflydelse. Undersøgelsen peger på, at mange kommunalpolitikere synes, at samskabelse gør det politiske arbejde mere nærværende og spændende. En stor andel af de få, som ikke synes det samme, angiver også, at de ikke genopstiller som kandidat ved næste valg. Noget kunne altså måske tyde på, at man som kommunalpolitiker skal kunne lide at være samskaber. Spørgsmålet er så, om der er nok kandidater til posterne i kommunalpolitik i fremtiden, hvis samskabelse vinder langt mere frem end i dag. Hvis ikke, så kan det komme til at udgøre et demokratisk problem.

Samtidig kan man stille spørgsmålet, om kommunalpolitikere er klædt på til rollen som samskaber. For nogle typer af samskabelse er det en krævende procesrolle, som politikerne kan vælge at tage del i eller overlade til administrationen. Det er dog vigtigt, at kommunen som en enhed sender tydelige signaler til borgerne om, hvad det er for en rolle, kommunen påtager sig. I den sammenhæng er det afgørende, at der er et respekt- og tillidsfuldt samarbejde mellem politikerne og administrationen i forhold til samskabelsesprocesserne. Langt hovedparten af respondenterne oplever et fint samarbejde med administrationen i samskabelsessammenhæng.

Undersøgelsens resultater peger på, at samskabelse godt kan udfylde den rolle, som politikerne ser som særligt vigtige for dem. Oplevelsen er, at samskabelse både egner sig til politisk-strategiske emner og endnu bedre til konkrete emner. Politikerne i undersøgelsen synes både, det er vigtigt at arbejde med konkrete emner og med overordnede emner som at udvikle kommunen som helhed. En samskabelsesproces kan rumme hele spektret.

Samskabelse synes altså ifølge undersøgelsen at rumme nogle af de elementer, som politikerne efterspørger i deres virke. I de kommende år bliver det vigtigt at samle endnu flere erfaringer om samskabelse, for blandt andet at kunne komme politikernes rolle i samskabelsen nærmere. I Gentofte Kommune viser den første evaluering, at både borgere og politikere oplever politikernes rolle i samskabelsen som tilbagetrukket. Heller ikke under den formelle behandling i byrådet, er samskabelsesemnerne til egentlig politisk debat. Det kan komme til at udgøre et demokratisk problem, hvis politikerne ikke har en tydelig rolle i samskabelsen, og hvis ikke samskabelsesemnerne gøres til genstand for debat i offentligheden, i byrådssalen og andre steder udenfor samskabelsesarenaen. Indtil videre er dette emne forholdsvis uberørt i en forskningssammenhæng.

Afslutningsvist finder jeg det igen vigtigt at pointere, at undersøgelsen her ikke kan afgøre, om samskabelse skaber demokratiske problemer. Men den har bidraget til at kunne sige noget om, hvordan politikerne oplever det. Som det fremgår af konklusionen her, oplever politikerne ikke i særlig stort omfang, at samskabelse udgør et demokratisk problem. På baggrund af analysen fortæller konklusionen også, at der er en række punkter, som kræver opmærksomhed for ikke at skabe eller forværre demokratiske problemer omkring samskabelse i fremtiden.

9. Perspektivering

Projektet efterlader nu en række emner, som bliver vigtige at tage fat på. Det kommer jeg til at beskæftige mig med i mit virke som kommunal chef. Her har den administrative ledelse nemlig en rigtig vigtig rolle at spille.

Det skal kunne ses og mærkes, at kommunen er en politisk styret organisation, også i forbindelse med samskabelse. Det er uholdbart på længere sigt, hvis politikerne ikke på en eller anden måde indgår i samskabelsen. Politikerne kan have forskellige roller, alt efter hvad samskabelsesinitiativet drejer sig om, og hvilken type samskabelse, det er. Vigtigst af alt er det måske, at politikernes rolle bliver italesat. Den administrative ledelse skal hjælpe med til, at det sker. Politikerne må ikke blive statister. De skal gerne føle sig på hjemmebane og klar til at tage den politiske debat, når det første, måske usikre, bekendtskab med samskabelse er overstået.

Undersøgelsen viste, at politikerne forbinder samskabelse med ligeværdig samskabelse. Især i forbindelse med både ligeværdig samskabelse og faciliterende samskabelse, er det ikke kun politikerne, der kan blive udfordret på deres rolle. Det gælder i den grad også administrationen. Det kræver stor rollebevidsthed og træning at indgå i uforudsigelige samskabelsesprocesser, hvor

dem, man samskaber med, har mindst lige så stor indflydelse som kommunen. Som kommunerepræsentant er man oftest vant til i en eller anden grad at sidde for bordenden.

På den måde er samskabelse nok næppe noget, som man succesfuldt kan lade foregå i en perifer afkrog af det kommunale virke. Det kræver prioritering, opmærksomhed, træning og uddannelse. Det lykkes bedst, hvis samskabelse gøres til en del af organisationskulturen, som f.eks. i Skanderborg Kommune. Huxham & Vangen (2005) siger om tværorganisatoriske samarbejder, at de er noget bøvl, og skal man have noget ud af dem, så skal man gøre det fuldt ud og prioritere dem. Så kan de til gengæld lykkes med stor succes.

Jeg tror, at åbenheden i samskabelsesprocesserne bliver vigtig for den fremadrettede succes og accept af samskabelsesinitiativerne. I et demokratisk perspektiv er det afgørende, at samskabelsens produkter kommer frem i lyset og bliver testet og udfordret. Det skal gerne gøres til en del af processen, som samskabelsens aktører ser frem til. Her skal arbejdet stå sin prøve i offentligheden. Dels har det betydning for den problematik, at det er de ressourcestærke, der deltager i samskabelsen. I offentlighedsfasen får alle mulighed for at deltage. Og dels har det betydning for den offentlige debat, som oftest fortsætter ind i byrådsalen, hvor politiske holdninger udveksles og påvirker sagen, både før og efter det sidste punktum er sat for den politiske behandling.

I mit job som kommunal chef har jeg forholdsvis ofte oplevet, at kommunalpolitikere gerne vil forholde sig til, hvem der deltager i samskabelse. Som oftest er det sandsynligvis for at sikre sig, at deres bagland er repræsenteret. Det kan være en repræsentant for partiet Venstre, som ønsker landboforeningen repræsenteret, eller en repræsentant for Socialistisk Folkeparti, som ønsker naturfredningsforeningen repræsenteret. Det kræver ikke mange fremlæggelser, før administrationen godt ved, hvem de skal skrive på deltagerlisten for at få den politisk godkendt.

Men vi skal også turde tænke lidt ud af boksen her. Ellers kan der hurtigt opstå tendens til, at det er de samme mennesker, der sidder rundt om bordet og lytter til de samme argumenter. Komplekse udfordringer i Velfærdsdanmark har brug for nye perspektiver. Samskabelsens dynamiske netværk giver netop mulighed for, at mange forskellige aktører kan inviteres på banen, så vi sammen bliver klogere. Vi må ikke forfalde for meget til en repræsentationstænkning. Så får vi langt fra udløst det potentiale, som samskabelse kan tilbyde, hvis vi agerer klogt, modigt og lidt skævt.

Projektet her har peget på en række mulige demokratiske problemer ved samskabelse. Ser vi på undersøgelsens resultater, så oplever politikerne som sagt ikke i noget særlig stort omfang at samskabelse er forbundet med demokratiske problemer. Det betyder ikke, at problemerne ikke findes.

Dels kan man undersøge politikervinklen nøjere ved f.eks. at gennemføre nogle kvalitative interviews, men det vil måske være mere nærliggende at foretage nogle casestudier fra samskabelsesprocesser, hvor man kan undersøge mulige demokratiske problemer fra flere aktørers vinkel.

Det kunne for eksempel være interessant at undersøge, om det er et problem, at deltagerne i samskabelsesprocesser ofte er de ressourcestærke. Formår aktørerne at have fuld åbenhed omkring processen? Kan processen og resultatet påvirkes af andre end deltagerne i samskabelsen? Og får de taget de nødvendige hensyn til borgerne bredt set? Her er mange interessante emner at tage fat på. Ligeledes kunne det som sagt også være interessant at se nærmere på, hvordan politikerne agerer i en samskabelsessammenhæng, i forlængelse af evalueringen fra Gentofte Kommune, som jeg tidligere har omtalt. Her kan der potentielt også gemme sig et demokratisk problem.

Undersøgelsens resultater peger endnu engang på, at kommunalpolitikere har brug for at beskæftige sig med store og små sager. Efter kommunalreformen var hensigten med kommunalpolitikernes rolle, at de skulle beskæftige sig med de overordnede linjer (Christensen *et al* 2011). Det ønsker politikerne også, som det entydigt fremgår af undersøgelsen, men det er ofte i de mindre sager, at politikerne møder deres vælgere og måske føler, at de forholdsvis nemt kan gøre en forskel. Det har afsmittende virkning på den administrative ledelse. Jeg kan som chef godt have en idé om, at jeg kun skal beskæftige mig med de overordnede dagsordener, men hvis de politikere, jeg skal betjene, også er optaget af mindre sager, så er jeg også nødt til at være det. Jeg kan så gøre mit til, at mindre sager hurtigst muligt håndteres og afsluttes i den administrative drift. Måske er det netop denne dynamik med håndteringen af små og store sager, kortsigtede som langsigtede, og mere eller mindre tæt på borgerne i situationen, som giver et levende og velfungerende lokaldemokrati.

10. Litteraturliste

Barnes, M., Newman, J., & Sullivan, H. (2007): *Power, participation and political renewal*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.

Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (pp. 35–60). Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing.

Bo Smidt-udvalget (2015): *Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Online: [<https://www.djoef-forlag.dk/bosmith/9788757498677.pdf>].

Byskov-Nielsen, R., Gemal, C. H. & Ulrich, J. (2015): *Billeder af ny velfærd – fra visioner til praksis*. Systime, Aarhus.

Christensen, S. & Jensen, P. E. Daugaard (2011): *Kontrol i det stille. Om magt og ledelse*. 3. udgave. Samfundslitteratur.

Christensen, J. G., Christiansen, P. M & Ibsen, M. (2011) *Politik og forvaltning*. 3. udgave. Hans Reitzels forlag.

Dahlgaard, J. O. (2010): Kommunesammenlægningens betydning for kommunalpolitikernes motivation. I *Politik*. Årgang 13, nr. 3. side 17-27, 78.

Eeg, Lisbeth (2017): Personlig meddelelse. Projektmedarbejder i Hjørring Kommune. Hjørring: Hjørring Kommune.

Faber, L. D. (2017): Personlig meddelelse. Vicekommunaldirektør og Direktør for Beskæftigelse og Teknik og Miljø i Brønderslev Kommune. Kolding, 23. marts 2017.

Flyvbjerg, B. (2002): Bringing Power to Planning Research. One Researcher's Praxis Story; i *Journal of Planning Education and Research* 2002 21:353-366. Sage.

FN (2018): *Verdensmålene*. København: FN. Online [<http://un.dk/da/om-fn/verdensmaalene>]

Gentofte Kommune (2018): *Politisk arbejdsform*. Charlottenlund: Gentofte Kommune. Online: [<http://www.gentofte.dk/da/Indflydelse,-a-,politik/Kommunalbestyrelsen/S%C3%A5dan-arbejder-Kommunalbestyrelsen/Politisk-arbejdsform>]

Greve, C. (2012): *Reformanalyse – Hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*. København K: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Holbæk Kommune (2017): *Omstillinger*. Holbæk: Holbæk Kommune. Online: [<https://holbaek.dk/politik/politikker-og-strategier/omstillinger/>]

Huxham, C. & Vangen, S. (2005): *Managing to Collaborate – the theory and practice of collaborative advantage*. Routledge, London.

Johnson, B. & Christensen, L. (2012): *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches*. 4. udgave. California: SAGE Publications, Inc.

KORA (2017): *Samskabelse, samproduktion og partnerskaber – teoretiske perspektiver*. København K: VIVE. Online: [<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i14248/Samskabelse,-samproduktion-og-partnerskaber----teoretiske-perspektiver>]

KORA (2013): *Kommunalpolitikernes rolle og råderum*. København K: KORA. Online: [<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i6860/Lokalpolitikeres-rolle-og-raaderum>]

Pedersen, D. (2017): *Når alle og ingen har magten*. Konferenceoplæg til 'Chef i Teknik og Miljø'-konferencen. Kolding, den 23. marts 2017.

Pedersen, O. K. (2011): *Konkurrencestaten*. København K: Hans Reitzels Forlag.

Radius Kommunikation (2017): *Troværdighedsanalyse 2017*. Data fra Epinions Danmarkspanel. Online: [<http://radiuskommunikation.dk/trovaerdighedsanalyse-2017-jordemoedrene-er-danmarks-mest-trovaerdige-faggruppe/>]

Rienecker, L. & Jørgensen, P. S. (2016): *Den gode opgave – håndbog i opgaveskrivning på videregående uddannelser*. 4. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Rigspolitiet (2017): *Co-creation værktøjskasse*. København: Rigspolitiets Nationale Forebyggelsescenter. Online: [<https://www.politi.dk/da/ompolitiet/Samarbejde/cocreation/cocreationvaerktoejskassen.htm>]

Skanderborg Kommune (2018): *Kommunen 3.0*. Skanderborg: Skanderborg Kommune. Online: [https://www.skanderborg.dk/politik-og-faellesskab/udvikling-i-kommunen/kommunen-3-0#fortaelling_om_kommunen_3.0]

SurveyXact (2017): *Brugerhåndbog*. Version 12.6. Aarhus: Rambøll Management Consulting.

- Sørensen, E. (2017): *Der er masser af magt i samskabelse*. DenOffentlige.dk. Online: [<http://denoffentlige.dk/der-er-masser-af-magt-i-samskabelse>]
- Sørensen, E. (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., Torfing, J., Røiseland, A., & Winsvold, M. (2017): *En ny politisk arbejdsform? Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017*. Svelvik: Svelvik Kommune.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017): *Farvel til grønthøsterbesparelser: Nu skal velfærden fornys gennem en arena for samskabelse*. Værløse: DenOffentlige. Online: [<http://www.denoffentlige.dk/farvel-til-groenthoesterbesparelser-nu-skal-velfaerden-fornys-gennem-en-arena-samskabelse>]
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016a): *Fra modstands- til medspilsdemokrati*. *Danske Kommuner*, side 22-23. Online: [<http://denoffentlige.dk/kommuner-forsøger-nye-veje-fra-modstands-til-medspilsdemokrati>]
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016b): *Samlet evaluering af den nye politiske arbejdsform i Gentofte kommune: Slutrapport*. Gentofte: Gentofte Kommune.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012): *Interactive Governance. Advancing the Paradigme*. Oxford University Press.
- Tortzen, A. (2016): *Samskabelse i kommunale rammer – Hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* Roskilde: Roskilde Universitet.
- Ulrich, J. (2016). *Samskabelse - en typologi*. *CLOU Skriftsserie*, 2016 (001), 1-15. [2016-001]
- VIVE (2017): *Kommunalpolitisk barometer 2017*. København K: VIVE Viden til Velfærd. Online: [<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i15309/Kommunalpolitisk-barometer-2017>]
- Warren, M. E. (2009): *Governance-driven democratization*. I *Critical Policy Studies*. 2009, vol. 3, pp. 3-13.

11. Bilagsliste

Bilag I: Spørgeskemaundersøgelsen med følgebrev

Bilag II: Spørgeskemaundersøgelsens hovedresultat