



Det tværkommunale samarbejdes udfordringer og muligheder

– Et casestudie af opdateringen af Politik for Udsatte Byområder i Københavns Kommune.

TAK!

Dette speciale var ikke blevet til hvad det er i dag, hvis ikke jeg havde modtaget hjælp, støtte og vejledning fra en række forskellige mennesker. Derfor vil jeg gerne starte mit speciale med at sige særligt tak til jer der har hjulpet mig i løbet af processen.

Tak til min specialevejleder Øystein Leonardsen for gode, spændende og vejledende samtaler.

Tak til min praktikvejleder Line Jensen Buch for god, tålmodig, spændende, lærerig og sjov praktikvejledning.

Tak til min enhedschef Uffe Andreasen og resten af mine kollegaer i Enheden for Almene Boliger fordi I har taget godt imod mig og har været villige til at lære fra jer.

Tak til Jan Salling, Line Jensen Buch, Uffe Andreasen, Helene Bothilde Rønne, Merete Papapetros, Frederik Munk, Rosa Christine Mattsson, Nicolas Kragekjær Jespersen og Lars A. Engberg fordi I havde tid og lyst til at give spændende og lærerige interview.

Tak til Lars A. Engberg for kommentering.

Tak til min lillesøster Nanna Høgsberg Kristensen for hjælp til udarbejdelse af figurer og layout af specialet.

Tak til min far for vise ord og gode råd.

FORMALIA

Udarbejdet af: Emil Høgsberg Kristensen

Studienummer: 49717

Vejleder: Øystein Leonardsen

Roskilde Universitet

Speciale på Plan, By og Proces

Afleveringsdato: 28.06.2017

182.928 tegn (inkl. mellemrum) // 76 normalsider

ABSTRACT

This master's thesis presents a case study of the process surrounding the updating of the citywide Policy for Disadvantaged Areas in Copenhagen, which was adopted in 2011 and has recently been updated and politically approved in 2017. The purpose of the thesis is to examine the processes of inter-municipal collaboration involving all seven city administrations within the City of Copenhagen.

The analysis in this thesis, which is based on a series of qualitative interviews with professionals from the different city administrations, will evolve around different theoretical aspects, that will be put in relation to the inter-municipal collaboration within The City of Copenhagen.

First, the governance structure in the municipality will be analyzed with a focus on how the different power dynamics and social realities, that are present within this governance structure, complicates the evolution of inter-municipal collaboration.

Then, the thesis will argue that the disadvantaged areas in Copenhagen can be characterized as wicked problems and that they therefore should be treated as such. The City of Copenhagen has already implemented several innovations including the Policy for Disadvantaged Areas and an inter-municipal governance structure to support and coordinate the different city administrations initiatives and projects in the disadvantaged areas in Copenhagen. However, there are still some challenges to overcome before inter-municipal collaboration can become integrated governance practice.

Continuously, these challenges will be considered in relation to the metagovernance that is performed by The Technical and Environmental Administration.

Furthermore, it will be argued that the processes regarding the incorporation of the different administrations into inter-municipal collaboration can be regarded as an iterative process, where the metagovernor in charge will require a certain communicative skillset.

Finally, the thesis will discuss the concept of ownership and the importance of the city administrations' sense of ownership within the process of developing inter-municipal collaboration.

indholdsfortegnelse



8	KAPITEL 1 // INDLEDNING
10	motivation
11	problemfelt
12	problemformulering
12	arbejdsspørgsmål
13	analysedesign
15	afgrænsning



16	KAPITEL 2 // METODISKE OVERVEJELSER
18	casestudie
19	deltagende observationer
20	semistrukturerede kvalitative interview
21	præsentationer af interviewpersoner



24	KAPITEL 3 // UDVIDET KONTEKSTFORSTÅELSE
26	mellempormstyret i Københavns Kommune
28	fra den horisontale søjle til politik for udsatte byområder 2.0



34	KAPITEL 4 // MAGT OG SOCIALE VIRKELIGHEDER
36	magtens vertikale- og horisontale dimension
39	én kommune - mange sociale virkeligheder



44	KAPITEL 5 // TEORETISKE PERSPEKTIVER
46	ondartede problemer og samarbejdets problematikker
52	governance af governance
58	kommunikative planlægningsprocesser og forvaltningsdeltagelse



64	KAPITEL 6 // ANALYSE
66	udsatte byområder, strategiske fokus- punkter og kommunal udvikling
71	stabilitet, legitimitet, resultater og god metagovernance
85	kommunikativ metagovernance og iterativ forvaltningsinddragelse



100	KAPITEL 7 // DISKUSSION
102	politisk og administrativt ejerskab i Københavns Kommune



108	KAPITEL 8 // KONKLUSION
-----	-------------------------



112	KAPITEL 9 // PERSPEKTIVERING
-----	------------------------------



116	LITTERATURLISTE
-----	-----------------



KAPITEL 1
indledning

I dette kapitel vil de overordnede rammer for specialet blive specificeret. Først vil motivationen for at skrive netop dette speciale blive præsenteret. Dernæst vil de overordnede rammer for problemfeltet blive opridset, hvilket leder op til en introduktion af den problemstilling og de arbejds-spørgsmål specialet er centreret omkring. I forlængelse af dette vil analysens struktur blive præsenteret. Det sidste afsnit i kapitlet forklarer nogle af de valg og fravalg, der er blevet foretaget i arbejdet med problemstillingen og de underliggende arbejds-spørgsmål.

MOTIVATION

Motivationen til at skrive dette speciale er opstået i forbindelse med, at jeg først har været i praktik i Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune i perioden fra d. 1. september 2016 til d. 31. januar 2017 og nu er ansat som studentermedhjælper samme sted. Teknik- og Miljøforvaltningen er inddelt i de fire serviceområder Byens Fysik, Byens Drift, Byens Anvendelse og Byens Udvikling. Jeg er ansat i Enheden for Almene Boliger, der er en del af Center for Byplanlægning, der ligger i Byens Udvikling. Enheden for Almene Boliger varetager en række forskellige opgaver hvoraf én har været at opdatere Politik for Udsatte Byområder. Opdateringen af Politik for Udsatte Byområder er en proces, der begyndte i marts 2016 og blev afsluttet ved den politisk behandling af det endelige produkt ved Borgerrepræsentationen d. 22. juni 2017 (Teknik- og Miljøforvaltningen 2017). Jeg har gennem mit praktikforløb og studenterarbejde haft mulighed for at følge processen tæt, hvilket har givet anledning til at benytte netop denne proces som case i mit speciale.

Jeg vidste på forhånd, at Københavns Kommune var Danmarks største arbejdsplads, men det var først da jeg havde haft min daglige gang i Teknik- og Miljøforvaltningen i et par uger, at jeg begyndte at forstå hvad det vil sige at arbejde i en så stor organisation. Der er mange forskellige opgaver, praksisser, dagsordener og forståelser til stede i hver forvaltning og derved også i kommunen som helhed. Der er langt fra Teknik- og Miljøforvaltningen til Socialforvaltningen, men der er også langt fra Enheden for Almene Boliger til Område- og Byfornyelsen selvom begge enheder er del af samme forvaltning. Jeg blev altså opmærksom, ikke bare på silostrukturen i kommunens organisation, men på kompleksiteten, der var indlejret i hver silo med deres mange hierarkier, centrer, enheder og kontorer. Jeg blev ligeledes opmærksom på nogle af de udfordringer, der kan være forbundet med det tværkommunale samarbejde. Disse udfordringer, som typisk er baseret på politiske, administrative eller værdi-

mæssige rationaler, kan ultimativt have konsekvenser for de initiativer og indsatser, der skal gøre København til en bedre by. Motivationen for at skrive dette speciale er derfor, at blive klogere på de processer, der finder sted internt i kommunen mellem forvaltningerne, da en optimering af det tværkommunale samarbejde vil kunne skabe bedre præmisser for en god byudvikling i København og Københavns udsatte byområder.

PROBLEMFELT

Udsatte byområder er en kompleks problemstilling, der indeholder en række komplekse spørgsmål. Hvad er et udsat byområde? Hvilke karakteristika kendetegner udsatte byområder? Hvordan definerer og måler man udsathed? Hvordan kan man gøre udsatte byområde ikke-udsatte? Og er det overhoved muligt at komme udsathed til livs? Disse spørgsmål er blot en brøkdel af de spørgsmål, der kan komme op når man diskuterer udsatte byområder og for hvert spørgsmål er der mange forskellige svar, der alle sammen kan være lige rigtige eller forkerte. Der findes ikke nogen universel definition af hvad et udsat byområde er og der findes ikke nogen definitiv model for hvordan man bedst håndterer udsatte byområder. Dette skyldes, at der ikke findes to udsatte byområder, der er ens. I begyndelsen af hvert af kapitlerne i dette speciale vil man blive præsenteret for billeder af forskellige byområder i København, som i den opdaterede version af Politik for Udsatte Byområder er udpeget som udsatte. Disse billeder viser hvordan byområderne fysisk varierer fra hinanden, hvilket i sig selv gør det komplekst at udarbejde en fælles definition, men den fysiske forskellighed er kun ét lag i områdernes forskellighed. Områdernes forskellighed manifesterer sig ligeledes gennem de mennesker, der befinder sig i områderne, og relationerne mellem disse, samt de diskurser, der er styrende for forståelsen af områderne. Kompleksiteten i udsatte byområder, som problemstilling, relaterer sig dog ikke blot til stedet, men i lige så høj grad til de aktører, der beskæftiger sig med udsatte byområder. Ligesom der ikke findes to udsatte byområder, som er ens, så findes der heller ikke to aktører, der har akkurat den samme forståelse af hvert af disse områder. Jan Salling, der var projektleder da man i sin tid skrev politikken, giver et eksempel fra før man vedtog Politik for Udsatte Byområder i 2011:

"(...) vi [havde] folk der mente at København stort set ikke havde udsatte byområder og så var der dem der mente at hele byen var udsat." (Bilag 1 [00:25:59.29])

Formålet med at udvikle en tværkommunal politik som Politik for Udsatte Byområder, har blandt andet været at skabe en fælles forståelsesramme og diskurs omkring de udsatte byområder i København. Denne del af arbejdet med de udsatte byområder, der primært tager udgangspunkt i en række politiske og administrative rationaler, skaber præmisserne for det reelle arbejde med de udsatte byområder. Opgaven virker ligetil, men i en kommune med over 45.000 ansatte, der er fordelt i syv forvaltninger med hver deres interne organisering, praksisser, dagsordener, kerneopgaver og forståelser, kan koordinering og samarbejde være kompliceret. Derfor er det også en kompliceret proces, at skabe eller opdatere en politik, som alle syv forvaltninger føler et ejerskab til. Specielt når politikken skal danne rammerne omkring arbejdet med problematikker, der er så komplekse som dem man finder i udsatte byområder.

Dette speciale vil altså undersøge de udfordringer og konfliktflader, der opstår når man forsøger at samarbejde horisontalt i en organisation, der er organiseret vertikalt i hierarkiske siloer. Det vil blive undersøgt hvorfor det er så kompliceret at manøvrere i skyggen af hierarkiet, samt hvad der skal til for at bryde med de barrierer, der findes i en organisation som Københavns Kommune.

PROBLEMFOMULERING

Hvilke barrierer og muligheder møder man som planlægger når man udvikler tværkommunale samarbejder i en kompleks kommunal virkelighed, med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder som case?

ARBEJDSSPØRGSMÅL

De fem arbejdsspørgsmål, der bliver præsenteret herunder, vil blive besvaret i forskellige kapitler og afsnit i løbet af denne opgave. Arbejdet med at besvare disse spørgsmål vil tilsammen forme de brikker, som er nødvendige for at besvare den ovenstående problemformulering.

Arbejdsspørgsmål 1: På hvilken måde viser kompleksiteten sig i forbindelse med tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune?

Arbejdsspørgsmål 2: Hvordan kan udsat by karakteriseres som problem og hvordan kan Københavns Kommune bedst arbejde med udsatte byområder?

Arbejdsspørgsmål 3: Hvilke barrierer og muligheder er forbundet med at skabe bedre tværkommunalt samarbejde?

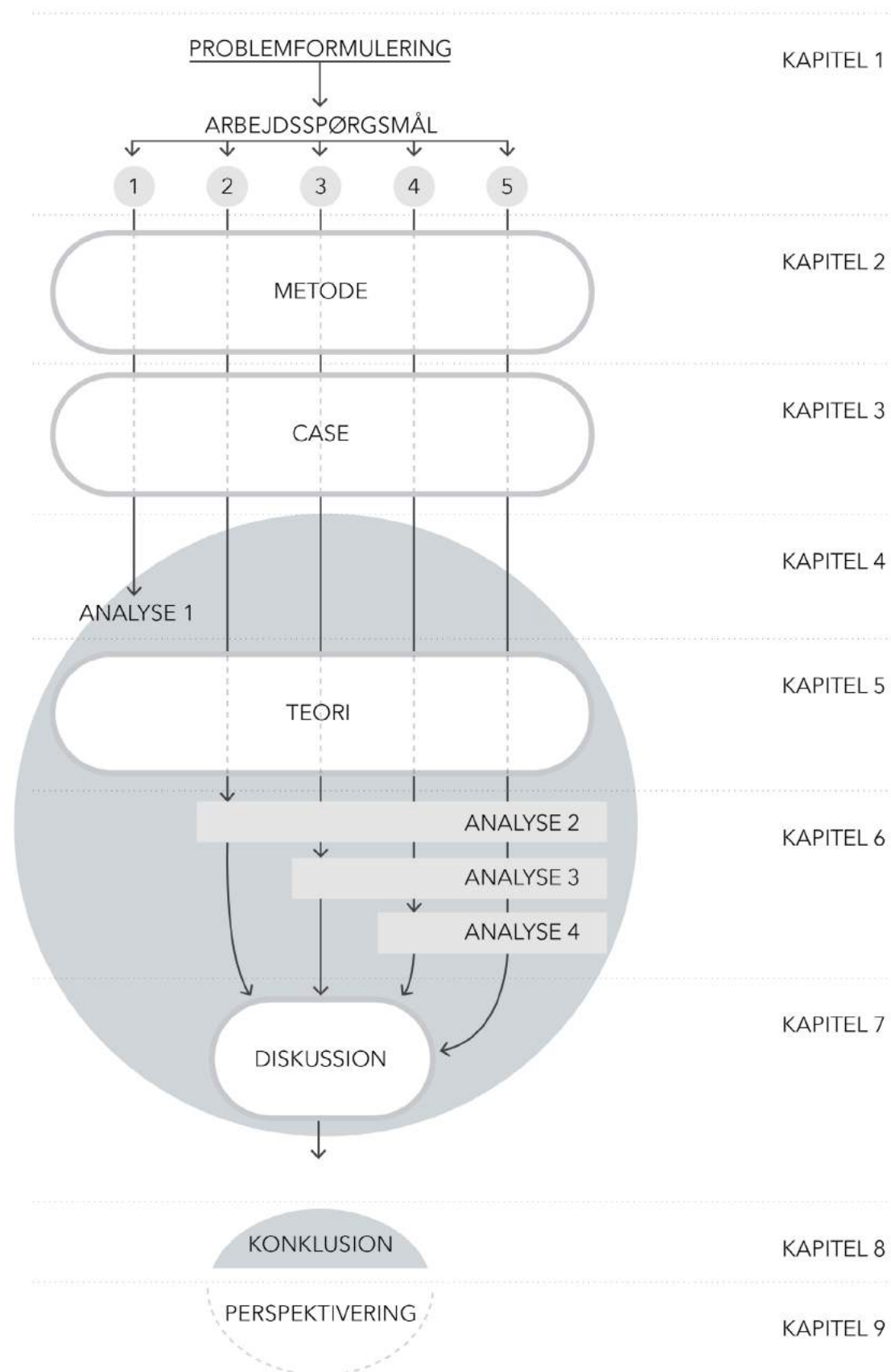
Arbejdsspørgsmål 4: Hvilken rolle kan en planlægger indtage og hvilke planlægningsværktøjer kan bruges i udviklingen af tværkommunale samarbejder?

Arbejdsspørgsmål 5: Hvor langt kan man nå med tværkommunale samarbejder inden for den kommunale virkelighed i Københavns Kommune?

ANALYSEDESIGN

Specialets hovedspørgsmål, der handler om hvilke barrierer og muligheder man møder som planlægger når man udvikler tværkommunale samarbejder i en kompleks kommunal virkelighed, vil blive behandlet gennem en besvarelse af de ovenstående fem arbejdsspørgsmål. Disse arbejdsspørgsmål omhandler forskellige aspekter af det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune, som vil blive behandlet ud fra forskellige teoretiske perspektiver. Figuren på næste side illustrerer det analysedesign, der er benyttet i arbejdet med at besvare specialets hovedspørgsmål.

Hver af de fem spørgsmål vil blive besvaret med udgangspunkt i det empiriske grundlag, som findes i specialets case. Den metodiske fremgangsmåde og de overvejelser, der er forbundet med indsamlingen af empirien vil blive præsenteret i kapitel 2. I kapitel 3 vil casen og dens kontekst blive præsenteret. Arbejdsspørgsmål 1 vil blive besvaret i kapitel 4. Besvarelsen af dette spørgsmål og det analytiske perspektiv, der ligger til grund for denne besvarelse, danner rammerne om specialets teorivalg, der vil blive præsenteret i kapitel 5, og besvarelsen af arbejdsspørgsmål 2, 3 og 4, der fremgår i kapitel 6. Kapitel 4 danner ligeledes rammerne for den diskussion, der tager udgangspunkt i specialets sidste arbejdsspørgsmål, som findes i kapitel 7. Specialet konkluderer afslutningsvis med en besvarelse af problemformuleringen, som tager udgangspunkt i de foregående kapitlers analyser og diskussioner, i kapitel 8, samt en perspektivering i kapitel 9.



AFGRÆNSNING

Det er ikke kun Københavns Kommune, der arbejder med og har indflydelse på de udsatte byområder i København. Der er private virksomheder, interesseorganisationer, foreninger og frivillige, som arbejder for at forbedre forholdene i de udsatte byområder på den ene eller den anden måde. Herudover er den almene boligsektor, der ejer omkring halvdelen af den totale boligmasse i de udsatte byområder, i høj grad involveret i arbejdet med de udsatte byområder. Arbejdet med de udsatte byområder finder altså sted i komplekse netværk, af både offentlige og private aktører, der er ansvarlige for forskellige projekter, indsatser og initiativer, der krydser og overlapper hinanden.

Dette speciale vil dog hovedsageligt beskæftige sig med de processer der finder sted inden for styringsstrukturen i Københavns Kommune. Specialets fokus vil altså primært være på det tværkommunale samarbejde mellem kommunens syv forvaltninger. Afgrænsningen fra de resterende aktører, der ligger i dette fokus, er ikke ensbetydende med, at vigtigheden af disse aktører negligeres.

I dette kapitel er motivationen for at skrive specialet, samt specialets problemfelt, problemformulering og arbejdsspørgsmål blevet præsenteret. Herudover er der blevet redegjort for specialets struktur og afgrænsning. I det næste kapitel vil der blive set nærmere på de metodiske valg, der ligger til grund for udarbejdelsen af specialet.



KAPITEL 2
metodiske overvejelser

Dette kapitel indeholder en præsentation af specialets metodiske udgangspunkt, samt refleksioner over de metodevalg, der er taget i forbindelse med analysedesignet. Først vil de metodiske refleksioner omkring brugen af et casestudie som bærende metode blive introduceret. Herefter vil der blive set nærmere på hvordan henholdsvis deltagende observation og semistrukturerede kvalitative interview benyttes til at indsamle empiri i forbindelse med casestudiet. Afslutningsvis vil de informanter, der indgår i specialets empiri, blive præsenteret.

CASESTUDIE

Dette speciale er centreret omkring et casestudie af organiseringen og processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder i Københavns Kommune. Casen vil blive præsenteret mere detaljeret i kapitel 3, mens der i dette afsnit i højere grad vil være fokus på de metodiske overvejelser, der ligger til grund for brugen af et casestudie i dette speciale.

Bent Flyvbjerg, der er stor fortaler for brugen af casestudier inden for samfundsvidenskaben, forklarer, at casestudiet er vigtigt i to henseender:

“For det første giver casestudiet netop den form for kontekstafhængig viden, som forskning i læring viser er nødvendig for, at mennesker kan udvikle sig fra regelbundne begyndere til helbefarne eksperter. For det andet har samfundsvidenskaberne haft meget lidt held med at efterligne naturvidenskaberne i udviklingen af egentlig epistemisk teori i studiet af menneskelige forhold.” (Flyvbjerg, 2010 s. 466)

Flyvbjerg mener altså, at man ikke kan opnå ekspertviden inden for det samfundsvidenskabelige felt uden at tilegne sig kontekstafhængig viden og erfaringer. Casestudiet er derfor en oplagt og nødvendig metode inden for samfundsvidenskaben. Casestudiet er dog kun effektivt og relevant hvis casestudiet designes og udføres hensigtsmæssigt. Det er derfor vigtigt at gøre sig en række overvejelser omkring valg og afgrænsning af case, samt hvad formålet med og tilgangen til casestudiet skal være?

I dette speciale vil casestudiet blive designet og udført ud fra en induktiv tilgang. Rasmus Antoft og Heidi Houlberg Salomonsen beskriver hvordan den induktive tilgang til casestudiet er karakteriseret ved, at casen udvælges på basis af en empirisk interesse med en ambition om at udvikle ny empirisk viden om et givent fænomen. De beskriver hvordan casestudiets resultater er genstand for retrospektive refleksioner over hvorvidt disse

resultater kan sige noget generelt omkring fænomener i lignende sammenhænge. De pointerer dog også, at det er nødvendigt at inkludere teoretisk viden, hvis man skal kunne formulere holdbare generaliseringer (Antoft, et al., 2012 s. 135).

Processen omkring casestudiet er dog ikke så simpel som den umiddelbart kan fremgå. Dette skyldes dels at grænserne mellem fænomen og kontekst i de fleste tilfælde er udflydende (Antoft, et al., 2012 s. 137), samtidig med at både fænomen og kontekst kan være dynamiske størrelser, hvis foranderlige karakter kræver, at man kontinuerligt forholder sig kritisk til design og udførsel af casestudiet (Antoft, et al., 2012 s. 133). Processen omkring casestudiet tager altså form af en iterativ proces, hvor forskeren løbende må tilpasse sin undersøgelse til feltet, dets aktører og den empiri, der dukker op under vejs og potentielt ændrer forskerens forståelse af problemet (Antoft, et al., 2012 s. 139).

Det fremgik i begyndelsen af dette afsnit, at casestudiet kan være med til at udvikle forskeren fra begynderstadiet til ekspertstadiet, hvorved forskningen i princippet kan karakteriseres som en læringsproces. Flyvbjerg argumenterer i forlængelse heraf for, at den mest avancerede form for læring og forståelse opnås når forskeren placerer sig selv i den kontekst, der undersøges (Flyvbjerg, 2010 s. 481). I det næste afsnit vil der derfor blive redegjort for den rolle deltagende observationer har spillet i forbindelse med casestudiet.

DELTAGENDE OBSERVATIONER

Jeg har, som det blev nævnt i forrige kapitel, haft mulighed for at følge processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder, da jeg først har været i praktik og efterfølgende har arbejdet i Enheden for Almene Boliger, hvor denne proces er forankret. Jeg har altså gennem min daglige deltagelse i kontorets arbejde, samt deltagelse i møder i henholdsvis arbejdsgrupper, Tværkommunalt Team og Den Tværkommunale Styregruppe, løbende haft mulighed for at observere og deltage i denne proces. Søren Kristiansen og Hanne Kathrine Krogstrup forklarer, at deltagende observation er en:

“(...) type af forskning, der er præget af en forholdsvis intens interaktion mellem forskeren og de subjekter, han eller hun studerer i subjekternes eget sociale miljø (...) Observatøren taler og interagerer med de mennesker, han eller hun ønsker at forstå nærmere. Ved at opholde sig i subjekternes eget sociale miljø vil forskeren få adgang til at vurdere de

dynamikker og kræfter, der for eksempel udspiller sig gennem konflikter og forandringer. Forskeren får derved mulighed for at studere grupper, organisationer eller andre sociale miljøer ud fra et procesperspektiv frem for et mere fastlåst og statisk perspektiv. Længerevarende observation tillader med andre ord forskeren at tegne mere end blot et øjebliksbillede af det sociale miljø, som er i fokus for den videnskabelige undersøgelse." (Kristiansen, et al., 2003 s. 7)

De deltagende observationer jeg har foretaget igennem mit praktikforløb, og senere mit studenterjob, har givet mig en mere nuanceret forståelse for det felt jeg undersøger, samt de dynamikker og forhold, der er styrende for processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Malene Charlotte Larsen pointerer dog vigtigheden af, at forskeren reflekterer over sin egen rolle og indvirkning på det felt den deltagende observation finder sted i (Larsen, 2012 s. 238). Jeg er derfor opmærksom på både den påvirkning felten kan have på mig, som forsker, og den påvirkning min tilstedeværelse kan have på felten. Udover denne gensidige påvirkning, der findes mellem felt og forsker, så er det vigtigt at gøre sig nogen etiske overvejelser omkring hvordan man benytter den empiri, som deltagende observation giver adgang til. I dette speciale vil den empiri, der er indsamlet gennem deltagende observationer, ikke indgå direkte, men den vil være med til at kvalificere min forståelse af felten og derved kvalificere mine forudsætninger for at stille de rigtige spørgsmål i forbindelse med de kvalitative interviews, der udgør en væsentlig del af empiriindsamlingen.

SEMISTRUKTUREREDE KVALITATIVE INTERVIEW

Det fremgik tidligere i dette kapitel, at analysedesignet i dette speciale tager udgangspunkt i en induktiv tilgang, hvor ambitionen er at udvikle ny empirisk viden om et givet fænomen. I dette speciale vil en af de primære kilder til denne nye empiriske viden være en række kvalitative interview med relevante fagpersoner, der vil blive præsenteret herunder. Tilrettelæggelsen af interviewundersøgelsernes er inspireret af Steinar Kvale og Svend Brinkmanns syv faser for interviewundersøgelser, og hvert interview kan karakteriseres som semistrukturerede kvalitative interview (Kvale, et al., 2008 s. 122-123). Kvale og Brinkmann påpeger, at kvaliteten af den empiri, der produceres ved et kvalitativt interview, afhænger af kvaliteten af interviewerens færdigheder og viden om emnet (Kvale, et al., 2008 s. 100). I dette speciale har interviewundersøgelsen derfor taget form af en

iterativ proces, hvor jeg, som interviewer, har tilpasset de udførte interview til den empiriske viden, der er dukket op undervejs i processen. Jeg har altså løbende udviklet mig, som forsker, og har fået en større viden om feltet, hvilket afspejler sig i interviewundersøgelsen.

PRÆSENTATION AF INTERVIEWPERSONER

I forbindelse med udarbejdelsen af dette speciale er der blevet foretaget ni semistrukturerede kvalitative interviews med relevante fagpersoner, der vil blive præsenteret herunder. De første otte interviewpersoner har tidligere været eller er alle ansat i Københavns Kommune. Formålet med at foretage interview med netop disse personer, der repræsenterer seks ud af kommunens syv forvaltninger¹, har været at skabe en nuanceret forståelse af processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder, hvor de forskellige forvaltnings respektive perspektiver er repræsenteret.

Det niende interview anses i dette speciale som et ekspertinterview. Dette interview har til formål at give en mere objektiv forståelse af de dynamikker og forhold, der er styrende i forbindelse med tværkommunale samarbejdsprocesser.

Udover de ni semistrukturerede kvalitative interview, der er blevet foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af specialet, vil der blive inddraget et fokusgruppeinterview med Tværkommunalt Team, der blev foretaget i forbindelse med evalueringen af processen omkring udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder. Dette fokusgruppeinterview blev foretaget af Frederik Munk, der på daværende tidspunkt var ansat i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Alle 10 interview er transskriberet og vedlagt specialet som bilag:

Bilag 1: Jan Salling er enhedschef for Område- og Byfornyelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen. Han var projektleder, da man udarbejdede den oprindelige Politik for Udsatte Byområder, der blev politisk vedtaget i 2011.

Bilag 2: Line Jensen Buch er fuldmægtig hos Enheden for Almene Boliger i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvor hun er tilknyttet et særligt Udsat By Team, der arbejder med de udsatte byområder i København. Hun var projektleder på opdateringen af Politik for Udsatte Byområder.

Bilag 3: Uffe Andreasen er enhedschef i Enheden for Almene Boliger i Teknik- og Miljøforvaltningen. Han var projekterjer i forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder.

Bilag 4: Helene Bothilde Rønne var tidligere ansat som specialkonsulent hos Center for Sundhed i Sundhed- og Omsorgsforvaltningen. Hun var

¹ Det har ikke været muligt at få et interview med en repræsentant fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

medlem i Tværkommunalt Team og deltog i udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder og de begyndende stadier af opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Hun var stadig ansat i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på interviewtidspunktet.

Bilag 5: Merete Papapetros var tidligere ansat som specialkonsulent hos Center for Politik i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Hun var medlem i Tværkommunalt Team, Den Tværkommunale Styregruppe og Samarbejdsforum og deltog i udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder og de begyndende stadier af opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Hun var stadig ansat i Børne- og Ungdomsforvaltningen på interviewtidspunktet.

Bilag 6: Frederik Munk er fuldmægtig hos Center for Byudvikling i Økonomiforvaltningen. Han er medlem i Tværkommunalt Team og deltog i processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Han var tidligere ansat i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvor han var med til at evaluere processen omkring udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder.

Bilag 7: Rosa Christine Mattsson er fuldmægtig hos Center for Politik i Socialforvaltningen. Hun er medlem i Tværkommunalt Team og deltog i processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder.

Bilag 8: Nicolas Kragekjær Jespersen er udviklingskonsulent i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Han er medlem i Tværkommunalt Team og deltog i processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder.

Bilag 9: Lars A. Engberg er seniorforsker hos Statens Byggeforskningsinstitut ved Aalborg Universitet. Han var forfatter på rapporten Den Horisontale Søjle, der blev udarbejdet i et samarbejde mellem Københavns Kommune, Kommunernes Landsforening, Velfærdsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut.

Bilag 10: Fokusgruppe interview med Tværkommunalt Team, udført af Frederik Munk d. 22. januar 2015, i forbindelse med evalueringen af processen omkring udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder.

I dette kapitel er specialets metodiske udgangspunkt og refleksionerne over de metodiske valg blevet præsenteret. Der er blevet set nærmere på baggrunden for brugen af et casestudie, samt hvilken rolle deltagende observation og semistrukturerede kvalitative interview spiller i casestudiet. Afslutningsvis er de interviewpersoner, der er blevet inddraget i forbindelse med specialets empiriindsamling blevet præsenteret. I det næste kapitel vil casen og dens kontekst blive introduceret mere dybdegående.



KAPITEL 3
udvidet kontekstforståelse

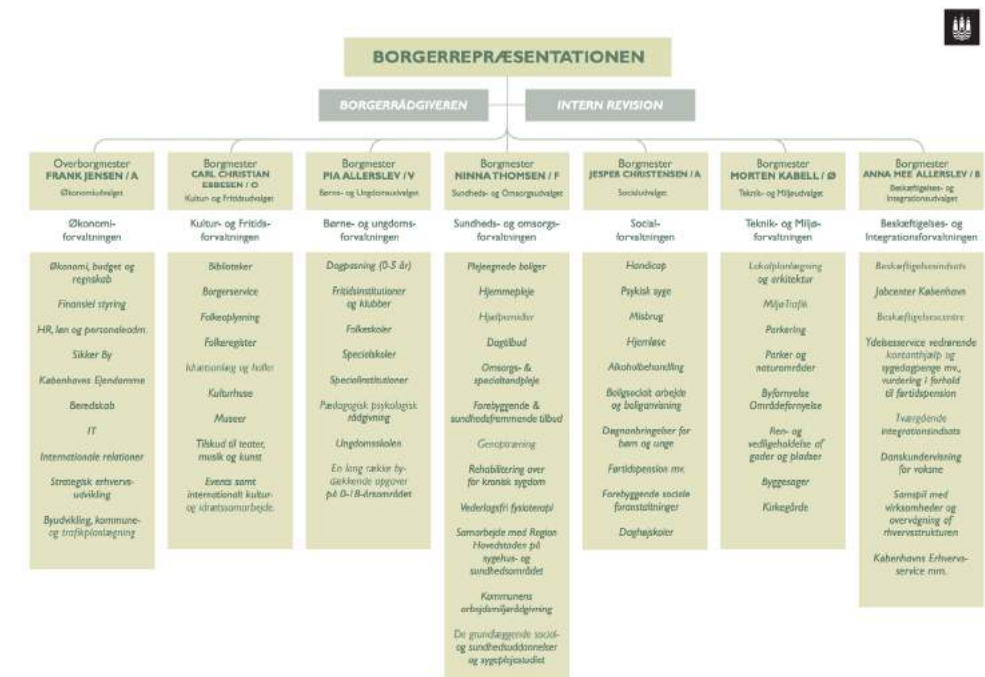
I dette kapitel vil styringsstrukturen i Københavns Kommune blive præsenteret, hvorefter der vil blive set nærmere på det nye planlægningsparadigme, der er blevet implementeret for at styrke det tværkommunale samarbejde omkring arbejdet med de udsatte byområder i København. I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne opstod der i flere Europæiske lande en politisk interesse for store byfornyelsesprojekter, der skulle være med til at løfte byernes udsatte byområder. Denne tendens var også evident i Danmark, hvor nye områdeorienterede indsatser, som skulle løfte udsatte byområde både fysisk og socialt, blomstrede op. På trods af mange områdebaserede indsatser og initiativer havde hverken staten eller kommunerne haft nogen målbar succes med at løse problematikkerne i de udsatte byområder. Dette resulterede i, at der i den sidste halvdel 2000'erne var et politisk flertal i Københavns Kommune, som udtrykte et ønske om, at få implementeret et mere netværksbaseret, holistisk planlægningsparadigme, som kunne løse problematikkerne i byens udsatte byområder. Dette nye planlægningsparadigme, hvor kommunens syv forvaltninger skulle koordinere indsatser og samarbejde på tværs, blev dog kompliceret af den komplekse styringsstruktur i Københavns Kommune (Engberg, et al., 2010 s. 549-555).

MELLEMFORMSTYRET I KØBENHAVNS KOMMUNE

I dette afsnit vil styringsmodellen og den organisatoriske struktur i Københavns Kommune blive præsenteret med henblik på at fremstille den kompleksitet og de potentielle konfliktlinjer, der er indlejret i denne organisatoriske struktur og styringsform.

Styringsformen i Københavns Kommune kan karakteriseres som et mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Kommunens organisatoriske struktur består altså af en kommunalbestyrelse, der kaldes Borgerrepræsentationen, og herunder et økonomiudvalg og seks stående udvalg, som har ansvaret for hver deres fagområde. Borgerrepræsentationen består af 55 medlemmer, der er valgt for en fireårige periode. Overborgmesteren har formandsposten i både Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget. Udover Økonomiudvalget har Borgerrepræsentationen nedsat henholdsvis Kultur- og Fritidsudvalget, Børne- og Ungdomsudvalget, Sundheds- og Omsorgsudvalget, Socialudvalget, Teknik- og Miljøudvalget og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget. Under hvert udvalg ligger der en tilsvarende forvaltning, der løser opgaver for udvalget. Hver af de seks stående udvalg har 11 medlemmer, hvoraf formanden for udvalget er borgmester for den forvaltning, der ligger under udvalget. Økonomi-

forvaltningen er særlig idet, at det har 13 medlemmer, hvoraf de seks borgmestre for de stående udvalg er fødte medlemmer, hvilket er karakteristisk for et mellemformstyre. Styringsmodellen har delt administrativ ledelse, hvilket vil sige, at overborgmesteren og de seks borgmestre deler ansvaret for den administrative ledelse af kommunen, idet de hver i sær har ansvaret for den øverste ledelse i den forvaltning de er borgmester for (Københavns Kommune, 2014 s. 4). Nedenstående organisationsdiagram viser strukturen i Københavns Kommune og hvem der er borgmestre for de syv udvalg, samt hvilke opgave deres respektive forvaltninger varetager.



(Københavns Kommune, 2014)

Denne styreform er ikke altid lige hensigtsmæssig og den kan, set fra et styringsperspektiv, være decideret problematisk i forbindelse med tværkommunal koordinering og samarbejde. Dette skyldes blandt andet, at Københavns Kommune har et mindretalsbeskyttelsesprincip, hvilket vil sige, at det største parti først vælger en borgmesterpost for et udvalg, dernæst vælger det næststørste parti en borgmesterpost og så fremdeles. Dette demokratiske princip gør at selv de mindre partier får en borgmesterpost. Hver borgmester skal dog samarbejde med sit udvalg, vis

sammensætning afspejler sammensætningen i Borgerrepræsentationen. Dette princip resulterer altså i en situation, hvor en borgmester, der tilhører mindretallet, kan komme i mindretal i det udvalg han eller hun er borgmester for (Bilag 9 [00:31:38.18]). I forlængelse heraf beskriver Lars A. Engberg de konfliktlinjer og den kompleksitet, der kan være forbundet med denne styringsform:

“Så imellem sektorerne, der har du forskellige politiske ledere, som kan være dybt uenige på nogen punkter. Du har også en politisk ledelse, som nogen gange er ambivalent fordi, der er modstand i udvalget. Der kan være modstand fra den ledende samurai i forvaltningssiloen ikke? Det var tre mulige konfliktlinjer, men så har du også det der med det centrale og det decentrale niveau. Altså at der kan være rigtig stor afstand ud til institutionen eller ud til gadeplansmedarbejderen eller ud til beboerrådgiveren.” (Bilag 9 [00:31:38.18])

Disse dynamikker er problematiske fordi de ultimativt kan have indflydelse på kvaliteten af det administrative arbejde, der varetages i forvaltningerne, og lede til konflikter i og imellem forvaltningerne. I 2007 besluttede Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sig derfor for at få udviklet et nyt organisatorisk paradigme for tværkommunale områdeorienterede samarbejder (Engberg, et al., 2010 s. 555-556). I det kommende afsnit vil der blive set nærmere på denne proces, der strækker sig fra Den Horisontale Søjle i 2008 over Politik for Udsatte Byområder i 2011 og frem til i dag, hvor den opdaterede version af Politik for Udsatte Byområder er blevet politisk godkendt.

FRA DEN HORIZONTAL SØJLE TIL POLITIK FOR UDSATTE BYOMRÅDER 2.0

Igennem de seneste årtier har de kommunale styringsstrukturer i danske kommuner gennemgået væsentlige ændringer, der har haft til formål at forbedre borgerbetjeningen. Den tidligere administrerende direktør for Kommunernes Landsforening, Peter Gorm Hansen, beretter om hvordan kommunernes styringsstrukturer i de seneste årtier har bevæget sig væk fra den statslige model:

“Lad os et øjeblik træde tilbage og se på det enkelte myndighedsniveaus aktuelle situation. På nationalt plan har vi en regering med tilhørende

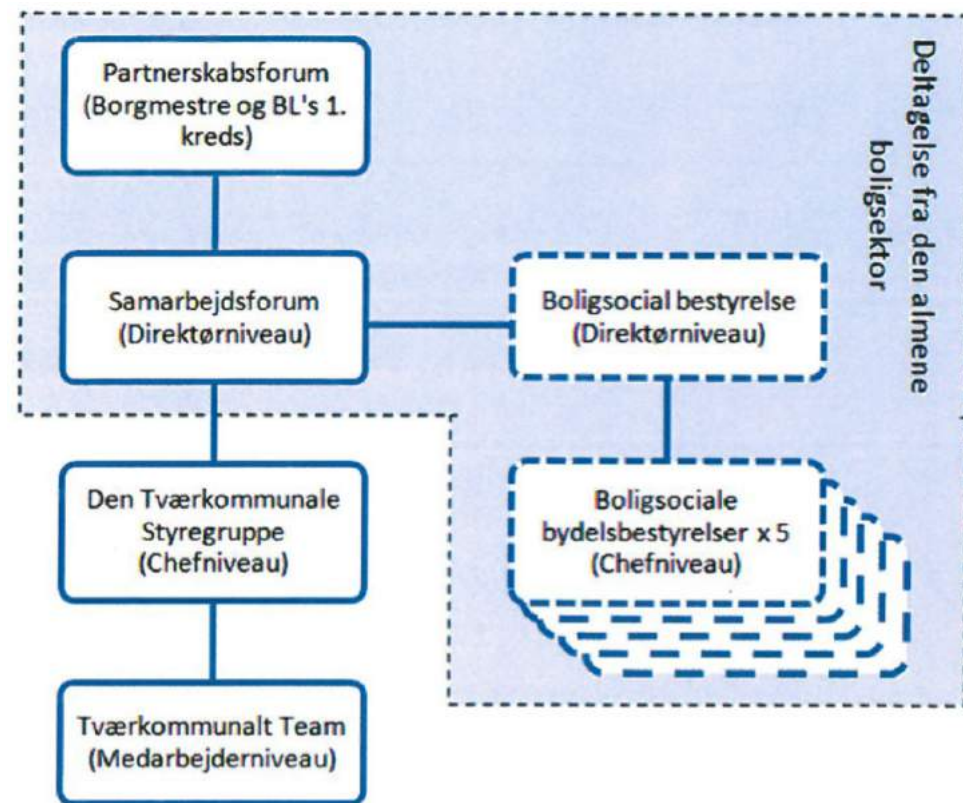
statsadministration og et Folketing, der har valgt at organisere sig i faglige søjler: økonomi, justits, sundhed, social, miljø, uddannelse, erhverv og så videre. Der er gode argumenter for en sådan organisering, men det karakteristiske for den er, at den får voksende koordineringsproblemer, hvis det ikke er muligt at holde den verden, borgerne lever i, fast i de forskellige sektordefinerede søjler. Og det er som bekendt svært, eftersom vi tydeligere og tydeligere som borgere lever vores liv helt uafhængigt af, hvordan offentlige myndigheder på statsligt niveau har valgt at indrette sig (...) Går man bare 20-30 år tilbage, var den klassiske amtslige og kommunale opbygning en kloning af den statslige måde at organisere sig på: sygehus, skole, social, teknik- og miljø. Efter princippet mit udvalg - min forvaltning. Men i løbet af de seneste årtier har navnlig kommunerne ændret organisation. Hvor man i 1970 kunne nøjes med et principdiagram til beskrivelse af den kommunale organisation, er der nu næste lige så mange varianter, som der er kommuner. Hvorfor? Fordi kommunerne med den brede borgerbetjeningsflade, der er en grundpille i kommunestyret, kom til kort i hverdagen, hvis man skulle følge det statslige søjleprincip. Borgerne lever deres liv med de små og store problemer, der i perioder af deres liv giver behov for kontakt, service og myndighedsbehandling. De vil have løsningsmuligheder, ind imellem også valgmuligheder, indflydelsesmuligheder, nærvær og opmærksomhed på deres præmisser.” (Hansen, 2007)

På trods af denne udvikling, så er organiseringen af Københavns Kommune stadig i høj grad defineret af en arbejdsdeling, der gør, at de faglige søjler eksisterer i form af de syv forvaltninger. Københavns Kommune har 45.000 medarbejdere, der er fordelt i syv forskellige fagforvaltninger, der er organiseret på hver sin forskellige måde, der er tilpasset de respektive ressortområder og borgerbetjeningsflader (Københavns Kommune, 2014). Det er derfor meget naturligt, at tværkommunal koordinering af områdeorienterede indsatser, hvor ressortområder og borgerbetjeningsflader overlapper hinanden, er en udfordring. Derfor opstod der i Københavns Kommune en politisk efterspørgsel efter et nyt planlægningsparadigme, der kunne håndtere disse udfordringer.

I 2008 udarbejdede Statens Byggeforskningsinstitut, sammen med Københavns Kommune, Kommunernes Landsforening og Velfærdsministeriet, rapporten Den horisontale søjle - Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune (2008), der resulterede i et bud på et paradigme for koordinering af områdeindsatser, der havde til formål at styrke strategiske udviklingsprocesser i belastede

by- og boligområder. I rapporten blev det bl.a. anbefalet, at man i Københavns Kommune etablerede en fælles tværkommunal styringsstruktur, at man udarbejdede en samlet politisk strategi og at man udviklede et fælles datagrundlag for arbejdet med de udsatte byområder (Engberg, 2008 s. 7-19).

Disse anbefalinger resulterede i, at Københavns Kommune etablerede en styringsstruktur, der går på tværs af alle syv forvaltninger og den almene boligsektor. Formålet med den nye styringsstruktur var, at den skulle danne et bedre grundlag for et koordineret områdeorienteret samarbejde i de udsatte byområder. Den tværkommunale styringsstruktur er blevet justeret et par gange, men den nuværende struktur fremgår af nedenstående organisationsdiagram:



Organisationsdiagram for arbejdet med de udsatte boligområder på tværs af Københavns Kommunes syv forvaltninger og den almene boligsektor (Teknik- og Miljøforvaltningen, 2016)

Det centrale niveau, der er den del af organisationsdiagrammet, som behandles i dette speciale, består af Tværkommunalt Team², Den Tværkommunale Styregruppe³, Samarbejdsforum⁴ og Partnerskabsforum⁵. Det centrale niveau er hierarkisk opbygget således at Tværkommunalt Team er nederst i hierarkiet og Partnerskabsforum er øverst i hierarkiet. Det centrale niveau er ikke forankret i specifikke geografiske områder, men beskæftiger sig med alle Københavns udsatte byområder. Sekretariatsbetjeningen af det centrale niveau er forankret i Enheden for Almene Boliger i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Anbefalingerne resulterede ligeledes i, at man inden for det centrale niveau udarbejdede Politik for Udsatte Byområder. Formålet med politikken var, ifølge Jan Salling, at skabe en form for politisk og administrativ ægteskabsagt, hvor man viste "(...) at hele **Borgerrepræsentationen og alle kommunens forvaltninger nu ville løfte de udsatte byområder i fælles flok**" (Bilag 1 [00:06:26.04]). I denne sammenhæng fastlagde man en fælles vision om, at "**København skal være en mangfoldig, sammenhængende og tryk by, hvor der er plads til og brug for alle byens borgere**" (Københavns Kommune, 2011 s. 10). Desuden udpegede man, på baggrund af en række socioøkonomiske og fysiske indikatorer⁶, seks geografisk afgrænsede områder⁷, som man karakteriserede som udsatte (Københavns Kommune, 2011 s. 14-19). Politikken blev underskrevet af alle syv borgmestre og den blev enstemmigt vedtaget i Borgerrepræsentationen i 2011 (Bilag 9 [00:10:53.11]).



² Består af relevante medarbejdere fra alle syv forvaltninger.

³ Består af relevante chefer fra alle syv forvaltninger.

⁴ Det højeste administrative niveau, der består af direktører fra alle syv forvaltninger og forretningsførere fra de almene boligorganisationer.

⁵ Det politiske niveau, der består af alle syv forvaltningers borgmestre og Boligorganisationernes Landsforenings 1. kreds, der består af folkevalgte repræsentanter fra beboerdemokratiet i nogle af de almene boligafdelinger.

⁶ Socioøkonomiske indikatorer: Indkomst, uddannelse, arbejdsmarkedstilknøytning og ikke-vestlig herkomst. Fysiske indikatorer: Små boliger (under 60 m²) og boliger med installationsmangler (uden eget bad, eget toilet og/eller uden fjern- eller centralvarme).

⁷ Tingbjerg/Husum, Bispebjerg/Nordvest, Nørrebro, Valby/Vigerslev, Vesterbro/Kgs. Enghave og Amager/Sundby.

Vedtagelsen af Politik for Udsatte Byområder og implementeringen af den tværkommunale styringsstruktur har haft en række positive effekter, men der er stadig udfordringer forbundet med disse initiativer. Jesper Rohr Hansen konkluderer, i sin undersøgelse af Teknik- og Miljøforvaltningens ledelse i forbindelse med implementeringsprocessen, at man ikke formåede at skabe et bredt tværkommunalt ejerskab til hverken politikken eller den nye styringsstruktur (Hansen, 2014 s. 280). Årsagen til det manglende ejerskab findes, ifølge Hansen, i nedenstående dilemma hos de resterende forvaltninger:

"Centralt står et gennemgående dilemma i processen i form af en kamp mellem to mobiliserende diskurser: den inddragende vs. et behov for styring. De andre forvaltninger anerkender et behov for aktiv styring af området, men vil på den anden side ikke kun styres, men omfortolke og bidrage. Betydningen af denne proces-karakteristik er et snævert ejerskab." (Hansen, 2014 s. 266)

Han fremhæver i denne sammenhæng tre barrierer, der har medvirket til at komplicere det tværkommunale samarbejde og derved etableringen af et bredt ejerskab. Den første barriere manifesterer sig i den substantielle og institutionelle usikkerhed omkring hvad problemet er med de udsatte byområder. Den anden barriere ligger i skismaet mellem drift og udvikling, hvor nogle forvaltninger udelukkende fremstod som driftsorganisationer. Den sidste barriere, som Hansen fremhæver, er forvaltningernes usikkerhed omkring hvilke konsekvenser implementeringen af politikken og den nye styringsstruktur kan få for deres respektive ressortområder (Hansen, 2014 s. 266-267).

Det manglende ejerskab, som Hansen identificerer, er en af årsagerne til, at man i 2016 besluttede at opdatere politikken. Line Jensen Buch forklarer i denne sammenhæng, at den ægteskabsagt, der var mellem forvaltningerne, som Politik for Udsatte Byområder repræsenterer, var blevet svækket og at man derfor havde et ønske om at genopfriske den i forbindelse med at politikken skulle opdateres (Bilag 2 [00:00:39:05]).

I dette speciale vil blandt andet ejerskabsaspektet af processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder blive undersøgt nærmere. I det næste kapitel vil de magtdynamikker og forskelligheder, der er indlejret i Københavns Kommunes styringsstruktur blive præsenteret med henblik på at give en forståelse for kompleksiteten af det felt opdateringen af Politik for Udsatte Byområder finder sted i.



Opdateret Politik for Udsatte Byområder (Københavns Kommune 2017)



KAPITEL 4
magt og sociale virkeligheder

I dette kapitel vil to af de perspektiver, der tilsammen danner den overordnede forståelsesramme omkring specialets analytiske tilgang, blive præsenteret. Kapitlet vil give et indblik i den kompleksitet, der er indlejret i Københavns Kommunes organisation, hvori det tværkommunale samarbejde omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder finder sted. For at opnå en nuanceret forståelse af netop denne kompleksitet vil kapitlet først præsentere to forskellige magtdimensioner, der fungerer som både drivkræfter og barrierer i forbindelse med det tværkommunale samarbejde. Dernæst vil nogle af de tanker, der er grundlæggende inden for den socialkonstruktivistiske tradition, blive brugt til at belyse hvordan en organisation som Københavns Kommune konstruerer og rummer mange forskellige sociale virkeligheder. Disse aspekter vil i sin helhed blive brugt til at besvare arbejdsspørgsmål 1, der blev præsenteret i kapitel 1.

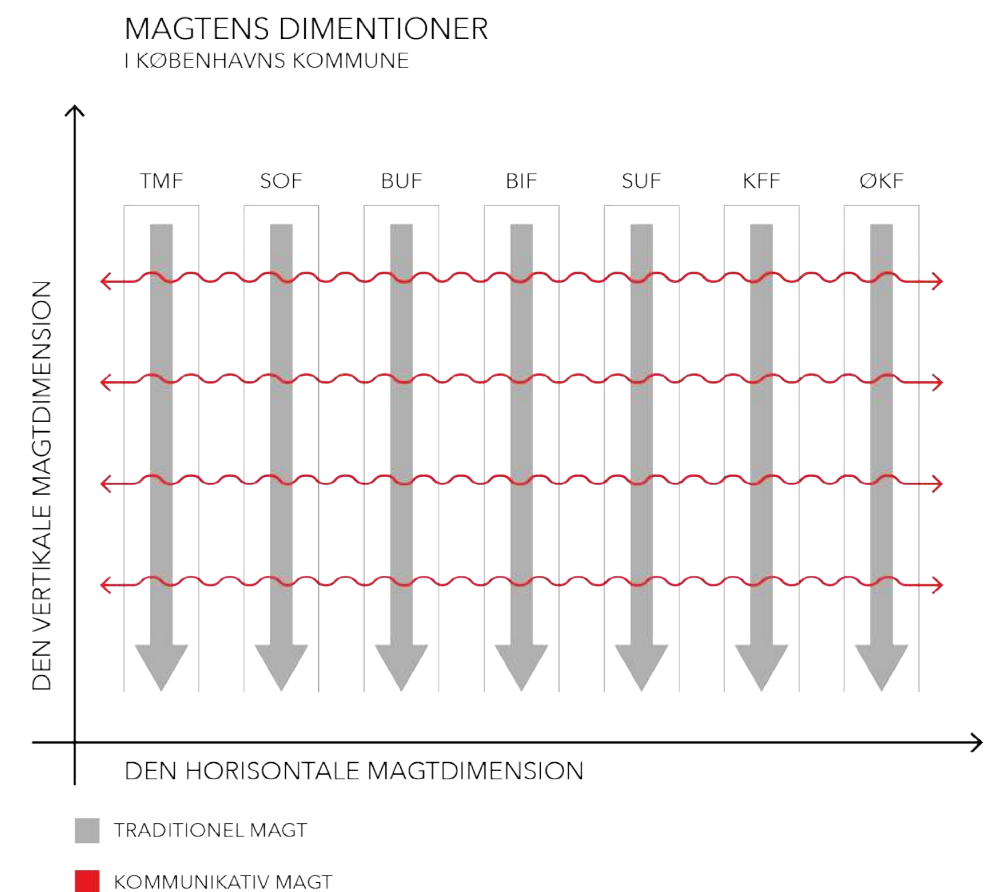
Arbejdsspørgsmål 1: På hvilken måde viser kompleksiteten sig i forbindelse med tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune?

MAGTENS VERTIKALE- OG HORIZONTALA DIMENSION

Det er svært at begrebsliggøre magt, og der findes derfor mange forskellige magtbegreber, der hver især indeholder sin egen definition af magt. I dette afsnit vil der blive skelnet mellem to forskellige typer magt, som befinder sig inden for henholdsvis en vertikal- og en horisontal magtdimension. Begge disse magtdimensioner, samt de magtbegreber de indeholder, er repræsenteret i forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. I praksis kan man ikke adskille de to magtdimensioner, men for forståelsens skyld præsenteres de her hver for sig.

Inden for den vertikale magtdimension finder man den traditionelle forståelse af magt, der fremgår som grå pile i figuren på næste side. Joseph Rouse beskriver hvordan denne traditionelle magtforståelse, der har dens historiske rødder i etableringen af de europæiske monarkier, anser magt som suveræn magt. Det er en centraliseret og hierarkisk form for magt, hvor magthaveren løser konflikter som magthaveren er placeret uden for eller over. Den suveræne magt handler ud fra hvad der anses som legitimt, hvilket ofte er baseret på love eller rettigheder. Suveræniteten anses altså som udformningen af lov og ret, og den suveræne magt træder udelukkende i kraft når love eller rettigheder krænkes, hvor den kommer til udtryk i form af sanktioner eller restriktioner (Rouse, 2005 s. 100).

Den traditionelle magt er repræsenteret i den hierarkiske styringsstruktur inden for hver af de syv forvaltninger i Københavns Kommune og i de hierarkisk inddelte niveauer inden for det centrale niveau i den tværkommunale styringsstruktur.



Inden for den horisontale magtdimension finder man en mere dynamisk forståelse af magt, som er tæt knyttet til de kommunikative praksisser, der finder sted i sociale relationer, hvorfor denne type magt kan karakteriseres som kommunikativ magt⁸. Den kommunikative magt er illustreret med røde pile i den ovenstående figur. Denne magtforståelse er inspireret af den franske idéhistoriker og filosof Michel Foucaults magtforståelse, der er et opgør med det traditionelle magtbegreb. Foucault forstår magt som en decentraliseret størrelse, der er allestedsnærværende, hvorfor det ifølge Bent Flyvbjerg og Tim Richardson heller ikke er muligt at adskille kommunikation og magt:

⁸ I dette speciale opfattes Niklas Luhmann og Foucaults magtbegreber som diskursive.

"(...) communication is at all times already penetrated by power: 'power is always present,' says Foucault (...) It is therefore meaningless (...) to operate with a concept of communication in which power is absent." (Flyvbjerg, et al., 2002 s. 5)

Men hvis magt er en decentraliseret størrelse, der befinder sig overalt, hvordan kan man så definere og begrebsliggøre magt? Betina Wolfgang Rennison forsøger med udgangspunkt i henholdsvis Foucault og den tyske sociolog Niklas Luhmann at skabe en analytik, der gør det muligt at begribe magt som begreb. Hun anser magt som et auto-katalytisk medie, der sætter rammerne for hvad der kan udrettes gennem kommunikationen og hun definerer i denne sammenhæng magt således:

"Magten konstitueres i dets konstituering af kommunikation - den etableres i de kommunikative relationer, som den giver anledning til. Magt 'er' således ikke noget i sig selv. Det er ikke essens, men emergens, der kendetegner magten. Magt skal derved ikke forstås som en transcendental kraft, der 'udefra' eller 'ovenfra' virker ind på kommunikationen, men som et medie, der optræder i og med kommunikationen og som internt medregulerer kommunikationens flow og retning. Magt bliver på den måde egentlig ikke andet end en betegnelse, eller som Foucault siger, et 'navn' for det, der sker - for den komplekse strategiske situation i en given kommunikationssammenhæng." (Rennison, 2005 s. 9)

Magt er altså en dynamisk størrelse, der ikke kan besiddes, men som bliver til i social interaktion. Rouse forklarer, at selvom man ofte vil beskrive én person som den magtbesiddende eller magtudøvende, så afhænger magten i ligeså høj grad af de individer eller grupper, der handler på baggrund af denne ene persons handlinger (Rouse, 2005 s. 105-107). Magt handler altså om handlingens formning af handling, om kommunikationens mulighed for at forme den næste kommunikation. I forbindelse med disse handlingkæder er det vigtigt at forstå, at der ikke er tale om tvang, men om valg. Luhmann beskriver magten som et spørgsmål om selekterede handlinger på selekterede handlinger (Rennison, 2005 s. 14-15). Det ligger altså implicit i denne forståelse af magten, at denne er betinget af friheden til at selekttere anderledes på begge sider af magtrelationen (Rennison, 2005 s. 19). Luhmann beskriver i forlængelse heraf hvordan omfanget af magt afhænger af graden af frihed:

"The power of the power-holder is greater if he can choose to carry out, on the basis of power, more and more diverse types of decisions. And furthermore his power is greater if he can do this to a partner who, for his part, possesses several and different alternatives. Power increases with freedom on both sides, and... in any given society increases in proportion to the alternatives it creates." (Rennison, 2005 s. 21)

Magten befinder sig altså på grænsen mellem det styrende og det styrede, men kun så længe der er frihed på begge sider af magtrelationen. Uden friheden transformeres magtrelationen til en tvangsrelation. Det er altså nødvendigt at indtænke friheden i en hver magtudøvelse, da essensen af magten ligger i evnen til at mediere andre frie individers eller gruppers handlinger i overensstemmelse med magtudøverens ønsker. Magt handler altså i Rennisons ord om "(...) [at] lede den ledede, der leder sig selv." (Rennison, 2005 s. 23).

Den kommunikative magt er repræsenteret i det tværkommunale samarbejde, der finder sted imellem forvaltningerne på alle niveauerne inden for den hierarkiske styringsstruktur i Københavns Kommune. Med andre ord så handler den kommunikative magt i skyggen af hierarkiet og den traditionelle magt. Inden for den horisontale magtdimension fremgår det ikke tydeligt hvem der har magten, ligesom tilfældet er inden for den vertikale magtdimension. Magtrelationerne er altså mere dynamiske og uforudsigelige når man beskæftiger sig med den kommunikative magt. Både den traditionelle magt og den kommunikative magt er altså repræsenteret i Københavns Kommune. De to former for magt opererer inden for henholdsvis en vertikal- og en horisontal dimension, hvorfor de to magtformers natur varierer fra hinanden. I praksis krydser, overlapper og påvirker disse to typer magt hinanden, men den måde de tager form og er med til at konstruere sociale virkeligheder er forskellig fra hinanden. Denne flerdimensionelle forståelse af magt spiller en central rolle i den måde specialets analytiske del udformes.

I det kommende afsnit vil der blive set nærmere på den forskellighed og kompleksitet, der findes inden for en stor kommune som Københavns Kommune.

ÉN KOMMUNE - MANGE SOCIALE VIRKELIGHEDER

Dette afsnit vil, med afsæt i de grundlæggende tanker inden for den socialkonstruktivistiske tradition, introducere et perspektiv på forskelligheden i og imellem Københavns Kommunes syv forvaltninger. Dette perspektiv

tager udgangspunkt i antagelsen om, at der ikke findes én sandhed, men derimod mange konstruerede sandheder, der giver mening ud fra bestemte perspektiver (Pedersen, 2012 s. 190). Afsnittet præsenterer centrale begreber og forståelser fra socialkonstruktivismen og sætter disse i relation til specialets case, der blev præsenteret i det forrige kapitel.

Socialkonstruktivismens mest centrale pointer er, at virkeligheden er et socialt konstrueret fænomen (Esmark, et al., 2005 s. 16), og at der findes mange forskellige sociale virkeligheder (Pedersen, 2012 s. 190). Dette giver anledning til to spørgsmål: Hvordan konstrueres virkeligheden og hvordan kan der være flere forskellige sociale virkeligheder?

Hvis man skal forklare hvordan virkeligheden konstrueres, så er det nødvendigt at definere hvad det vil sige at konstruere. Anders Esmark, Carsten Bagge Laustensen og Niels Åkerstrøm Andersen forklarer i denne sammenhæng hvordan begrebet konstruktion tolkes inden for socialkonstruktivismen:

"Når der i socialkonstruktivismen tales om konstruktion af virkeligheden, henviser 'konstruktion' kort sagt til stabilisering og udbredelse af relationer, der knytter subjekter og objekter sammen i en bestemt form for meningsfuldhed." (Esmark, et al., 2005 s. 18)

Det er altså relationerne mellem subjekter eller mellem subjekter og objekter, der giver anledning til konstruktionen af en social virkelighed. Subjekter og objekter er altså meningsløse, hvis man ser disse uafhængigt af relationer, da det er igennem relationer, at disse opnår eller tilskrives mening (Esmark, et al., 2005 s. 17-19).

Svaret på spørgsmålet omkring hvordan der kan være flere forskellige sociale virkeligheder tager udgangspunkt i det relationistiske mantra om at *"(...) al erkendelse er afhængig af et perspektiv"*. (Pedersen, 2012 s. 194). Dette perspektiv findes inden for socialkonstruktivismen i sociale konventioner, hvilket Esmark, Laustensen og Andersen definerer som:

"(...) regler for interaktion mellem subjekter eller mellem subjekter og objekter. Sociale konventioner beskriver med andre ord det meningsforhold, der knytter sig til et bestemt sæt af relationer. Socialkonstruktivismen tilbyder en lang række begreber for disse sociale konventioner fra de mest overordnede såsom kultur, viden og praksis over regler, institutioner, ritualer, traditioner, normer og logikker til procedurer, roller mv." (Esmark, et al., 2005 s. 20)

De sociale konventioner er styrende for hvordan den sociale virkelighed konstrueres, men selvom der er styrende elementer, så pointerer Esmark, Laustensen og Andersen, at alt inden for den sociale virkeligheds rammer er kontingent, hvilket vil sige, at alt kunne have været anderledes (Esmark, et al., 2005 s. 21-22). Konstruktionen af sociale virkeligheder afhænger altså af subjekterne og objekterne i den sociale relation, hvori konstruktionen finder sted, samt de sociale konventioner, der konstituerer perspektivet for denne konstruktion. Magt spiller ligeledes en central rolle i konstruktionen af sociale virkeligheder, da det ikke er uvæsentligt hvem der har definitionsmagten, hvilket vil sige:

"(...) magten til at definere, hvorledes vi skal se på og kategorisere de sociale og fysiske fænomener, der omgiver os (...)" (Pedersen, 2012 s. 191)

Denne magt kan både manifesterer sig i form af den traditionelle magt eller den kommunikative magt, der begge blev præsenteret i forrige afsnit. Hvis man sætte dette perspektiv i relation til specialets case, så kan man argumentere for, at hver af de syv forvaltninger i Københavns Kommune repræsenterer forskellige sociale virkeligheder. Denne argumentation kan overføres til både mindre og større skala. På en mindre skala kan man argumentere for at hvert serviceområde, hver enhed eller hver medarbejder repræsenterer hver sin sociale virkelighed, mens man på en større skala kan argumentere for, at Københavns Kommune repræsenterer én social virkelighed, der varierer fra de sociale virkeligheder, der konstrueres i andre kommuner. Det er vigtigt at have forståelse for disse skalaforhold, men i dette speciale vil det primære fokus være på forvaltningsskalaen. Grunden til at de sociale virkeligheder, der konstrueres i hver forvaltning, varierer fra hinanden kan findes ved at se nærmere på de sociale konventioner, der hersker i hver forvaltning (Esmark, et al., 2005 s. 19-21). Hver forvaltning er struktureret forskelligt og benytter forskellige procedurer og praksisser. De har forskellige regler, normer, kulturer, traditioner og deres medarbejdere har forskellige vidensgrundlag og faglige kompetencer, der typisk knytter sig til den kernerdrift forvaltningen har ansvaret for. Alle disse aspekter er sociale konventioner, som er styrende i forbindelse med konstruktionen af forvaltningernes sociale virkeligheder. Det er altså naturligt at forvaltningernes sociale virkeligheder vil variere fra hinanden, da de sociale konventioner, der karakteriserer forvaltningerne er forskellige.

Disse forskellige sociale virkeligheder er determinerende for hvordan forvaltningerne opfatter forskellige problematikker. To forvaltninger, der har

konstrueret to forskellige sociale virkeligheder, kan se én problematik på to helt forskellige måder. Komplexiteten i et felt vil derfor ofte stige i takt med at flere sociale virkeligheder mødes. Nicolas Kragekjær Jespersen beskriver denne dynamik i Københavns Kommune således:

"(...) det er et stort maskineri. En ting er når der er én forvaltning, der skal tage stilling til en politik - det er et stort maskineri internt i forvaltningen. Det kan man så gange med syv når der er syv forvaltninger med." (Bilag 8, [00:18:42.16])

Dette kapitel har beskæftiget sig dels med de forskellige magtdimensioner og magtformer, der er repræsenteret inden for Københavns Kommune, og dels med forståelsen af kommunen som en samling af forskellige sociale virkeligheder. Det er netop disse faktorer, som gør det komplekst at arbejde i en tværkommunal kontekst. Det er denne kompleksitet, der danner rammen om specialets case, hvorfor den ligeledes ligger til grund for de forskellige teoretiske og analytiske valg, der er taget i forbindelse med specialet. Det arbejdsspørgsmål, der er blevet besvaret i dette kapitel, de teoretiske perspektiver, der er inddraget og afsnittets konklusion er opsamlet i nedenstående tabel. I det kommende kapitel vil specialets teoretiske grundlag blive præsenteret.

Arbejdsspørgsmål	Teoretisk perspektiv	Konklusion
Arbejdsspørgsmål 1: På hvilken måde viser kompleksiteten sig i forbindelse med tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune?	Forskellige magtdimensioner: <ul style="list-style-type: none"> • Vertikal- versus horisontal magt • Traditionel- versus kommunikativ magt Socialkonstruktivisme: <ul style="list-style-type: none"> • Virkeligheden er en social konstruktion 	Det er komplekst at arbejde i en tværkommunal kontekst i Københavns Kommune fordi tværkommunalt arbejde indebærer brugen af kommunikativ magt inden for en styringsstruktur, der er tilpasset brugen af traditionel magt, og fordi kommunen består af mange forskellige sociale virkeligheder, der ikke nødvendigvis er forenelige med hinanden.



KAPITEL 5
teoretiske perspektiver

I dette kapitel vil specialets bærende teoretiske perspektiver blive præsenteret. Først vil der blive set nærmere på hvad der karakteriserer ondartede problemer, samt hvilke strategiske fokuspunkter offentlige sektorer bør integrere i deres arbejde for at kunne håndtere denne type problemer. Dernæst vil begreberne governance netværk, metagovernance og metaguvernør blive præsenteret og defineret, og der vil blive introduceret et normativt rammeværk, der kan bruges til at vurdere succesen af et governance netværk og dets overliggende metagovernance. Afslutningsvis vil der blive præsenteret en række kommunikative og inddragelsesmæssige værktøjer som metaguvernøren kan benytte i sit arbejde med at skabe bedre inddragelsesprocesser.

ONDARTEDE PROBLEMER OG SAMARBEJDETS PROBLEMATIKKER

I dette afsnit vil der blive redegjort for hvad der karakteriserer et ondartet problem, samt hvordan denne typer problemers kompleksitet kan være en udfordring for den traditionelle, hierarkiske styringsstruktur, der ofte karakteriserer den offentlige sektor. Der vil ligeledes blive præsenteret en række strategiske tilgange og teoretiske anbefalinger til arbejdet med ondartede problemer.

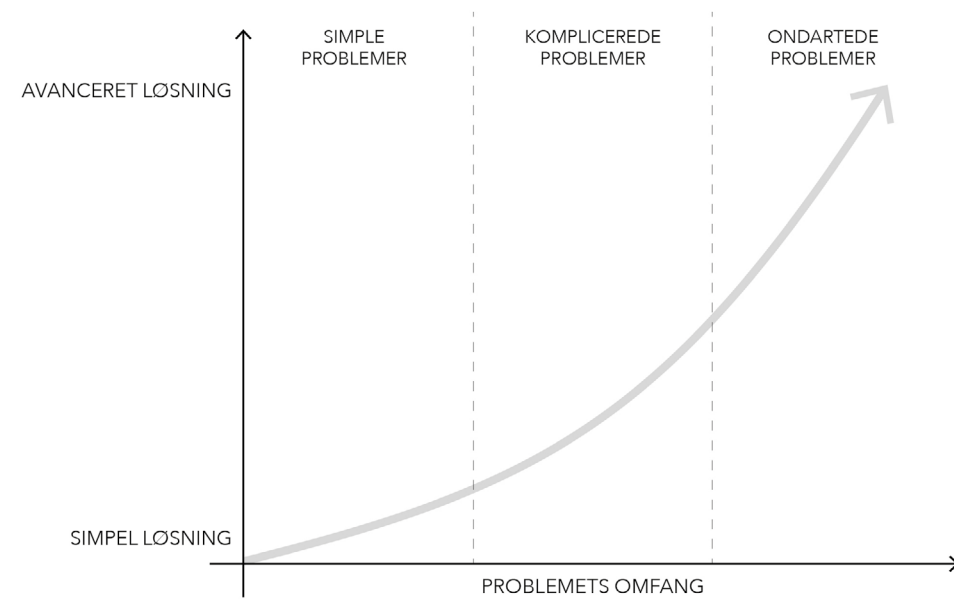
Horst W. J. Rittel og Melvin M. Webber beskriver hvordan det klassiske videnskabelige paradigme, der kendetegner naturvidenskaben og de tekniske videnskaber, ikke kan overføres til samfundsvidenskaben, der beskæftiger sig med problematikker, der er del af åbne samfundssystemer. Dette skyldes, at disse problematikker sjældent har en endegyldig løsning. Planlægningsproblemer er altså, ifølge Rittel og Webber, ondartede af natur (Rittel, et al., 1973 s. 135-136). Brian W. Head og John Alford citerer Russell L. Ackhoff i et forsøg på at beskrive kompleksiteten af denne ondartede natur:

"Every problem interacts with other problems and is therefore part of a system of interrelated problems, a system of problems... I choose to call such a system a mess... The solution to a mess can seldom be obtained by independently solving each of the problems of which it is composed... Efforts to deal separately with such aspects of urban life as transportation, health, crime, and education seem to aggravate the total situation." (Head, et al., 2015 s. 713)

Rittel og Webber opstiller i deres artikel følgende 10 karakteristika, der

kendetegner ondartede problemer. **(1)** Der findes ikke en definitiv definition af et ondartet problem. **(2)** Ondartede problemer har ikke nogen stopregel, hvilket vil sige, at det ikke logisk er muligt at finde ud af hvornår problemet er løst. **(3)** Det er ikke muligt at opsætte en determinerende bedømmelsesmetode for kvaliteten af en løsning. Løsningerne på ondartede problemer er altså hverken sande eller falske, men derimod gode eller dårlige. **(4)** Der er ikke nogen umiddelbar eller ultimativ test for løsningen af et ondartet problem, da implementeringen af løsningen vil generere bølger af nye konsekvenser. **(5)** Man har kun et forsøg til at løse et ondartet problem fordi implementeringen af løsningen i sig selv er medvirkende til at ændre problemets natur. **(6)** Antallet af mulige løsninger på et ondartet problem er ikke kvantificerbart. **(7)** Alle ondartede problemer er unikke. **(8)** Alle ondartede problemer kan anses som værende symptomer af andre problemer. **(9)** Eksistensen af den diskrepans, der repræsenterer et ondartet problem, kan fortolkes på mange forskellige måder og fortolkningen er determinerende for løsningsforslagets natur. **(10)** Med ondartede problemer er der, i modsætning til ved naturvidenskabelige spørgsmål, ikke plads til fejl, da resultatet af disse kan have en afgørende effekt på de mennesker, der påvirkes af udfaldet (Rittel, et al., 1973 s. 136-144).

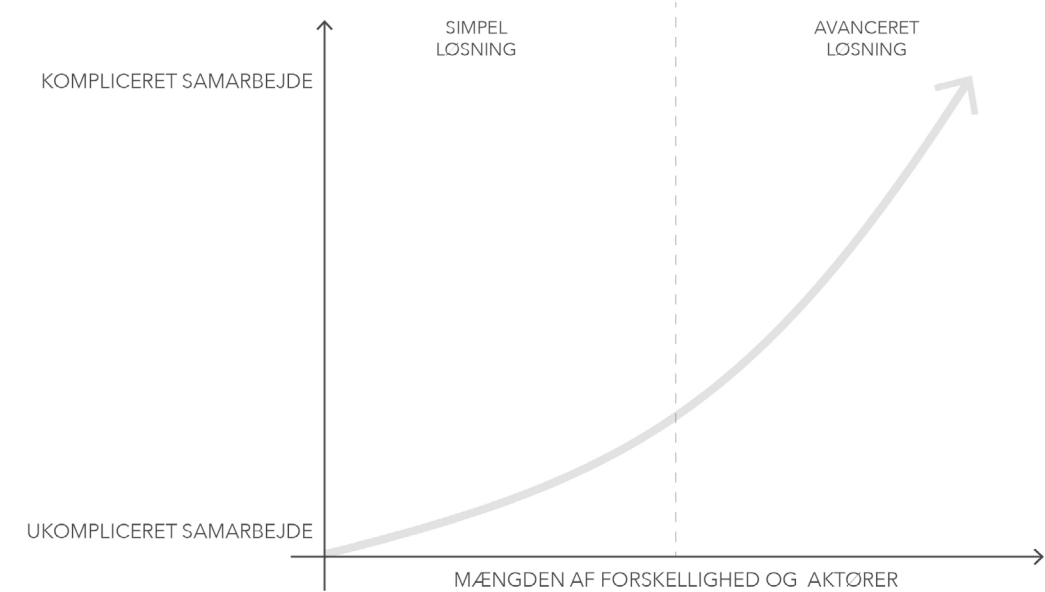
Kompleksiteten af ondartede problemer fremgår tydeligt af de 10 karakteristika, som Rittel og Webber fremstiller, og det kan umiddelbart virke håbløst at skulle arbejde løsningsorienteret i et felt, hvor endegyldige løsninger ikke findes. Head og Alford forsøger dog, i forlængelse af Rittel og Webbers artikel, at fremstille et mere pragmatisk og nuanceret perspektiv på ondartede problemer. Hvor Rittel og Webber skelner mellem simple og ondartede problemer, så forstår Head og Alford ondartede problemer som noget, der kan variere i intensitet således, at ethvert ondartet problem befinder sig forskellige steder i et spektrum mellem det simple og det ondartede. Jo mere kompleks problematikken og den kontekst den skal løses i er, jo mere ondartet anses problemet altså som værende (Head, et al., 2015 s. 716-718). Dette forhold illustreres i modellen på næste side:



Model inspireret af Øystein Leonardsens figur fra præsentation ved URB Inclusion Transnational Meeting - Barcelona (23. - 24. februar 2017)

I modellen skelnes der mellem problemer, der er henholdsvis simple, komplicerede eller ondartede. Simple problemer er problemer, hvor både problemet og dets løsning fremstår klart. Komplicerede problemer er problemer, hvor det er klart hvad problemet er, men det er uklart hvordan man kan løse det. Ondartede problemer er problemer, hvor det både er uklart hvad problemet er og hvordan det kan løses (Head, et al., 2015 s. 716-717). I takt med at problemets omfang stiger, så stiger behovet for, at løsningsmodellen bliver mere avanceret tilsvarende.

En høj grad af kompleksitet skyldes ofte, at antallet af aktører er højt og/eller at de involverede aktørers referencerammer, værdier, normer, praksisser og forståelser varierer meget fra hinanden. En af de aspekter, der kan medvirke til at øge kompleksiteten af et problem, og derved ondartetheden af problemet, er altså de aktører, der skal løse problematikken. Dette forhold illustreres i modellen på næste side.



Modellen viser sammenhængen mellem mængden af forskelligartede aktører, der er involveret i løsningen af et problem, og graden af kompleksitet, der er forbundet med samarbejdet. Modellen viser dog ligeledes, at de avancerede løsninger, der ifølge forrige model skal til for at løse ondartede problemer, afhænger af tilstedeværelsen af flere forskelligartede aktører. Kompleksiteten af problemer, der i forvejen er komplicerede eller ondartede, kan altså i visse tilfælde stige i takt med mængden af involverede aktører, der repræsenterer forskellige sociale virkeligheder.

Samfundet bliver i stigende grad drevet frem af en øget specialisering, der er et resultat af arbejdsdeling. Dette er også tilfældet i Københavns Kommune, hvilket tydeligt fremgår af den silostruktur, der er kendetegnende for kommunens organisation. Denne udvikling har dog en bagside. Head og Alford forklarer hvordan et fokus på specialiseringen kan resultere i, at siloerne i den offentlige sektor lukker sig om sig selv, hvilket ultimativt kan resultere i en organisationsstruktur, der er mere statisk og fragmenteret. Denne fragmenterede, statiske organisatoriske struktur gør, ifølge Head og Alford, at den offentlige sektor har brug for nye former for tænkning, praksis, ledelse og organisering, hvis den skal kunne håndtere komplekse, ondartede problemer (Head, et al., 2015 s. 719-722). De præsenterer i denne sammenhæng fire strategiske fokuspunkter, der er centrale for arbejdet med ondartede problemer.

Det første strategiske fokuspunkt har udgangspunkt i en mere holistisk

tilgang, hvor man forsøger at se den givne problematik i et bredere perspektiv. Her fokuserer man på at få en bredere forståelse for problemet ved at se på den kontekst det indgår i. Det mere holistiske perspektiv kan benyttes til at forstå kompleksiteten af konteksten det ondartede problem indgår i, samt hvilke faktorer, dimensioner og udfordringer, der er centrale for den givne problematik. Dette perspektiv anerkender ligeledes, at arbejdet med ondartede problemer ofte kompliceres yderligere grundet de involverede aktørers forskellige referencerammer, værdisæt og forståelser af problemer. Head og Alford anbefaler derfor, at man fokuserer på konstruktionen af en metaramme for arbejdet med det ondartede problem, som etableres på baggrund af de forskellige nøgleaktørers referencerammer, værdisæt og forståelser. Denne metaramme skal sikre, at arbejdet med det ondartede problem tager udgangspunkt i et fælles diskursivt og analytisk rammeværk (Head, et al., 2015 s. 723-724). De pointerer, at etableringen af en fælles forståelse af problemet, i højere grad end en endegyldig løsning på problemer, kan være målet:

"(...) You don't so much 'solve' a wicked problem as you help stakeholders negotiate shared understanding and shared meaning about the problem and its possible solutions. The objective of the work is coherent action, not final solution." (Head, et al., 2015 s. 718)

Ovenstående citat leder direkte videre til det næste strategiske fokuspunkt, der fokuserer på hvordan succesfuldt samarbejde og god koordination er essentielt for arbejdet med ondartede problemer. Samarbejde og koordination øger muligheden for at konstruere den ovenfor nævnte fælles forståelse af problemet og dets bagvedliggende årsager. Derudover så fremmer det muligheden for at finde frem til potentielle løsninger, samt at implementere disse. Head og Alford pointerer i denne sammenhæng, at det er essentielt for samarbejdet, at de forskellige aktører er villige til at kommunikere med hinanden, og at der er en tilstrækkelig grad af tillid og gensidig forpligtigelse mellem de involverede aktører. De fremhæver ligeledes, at samarbejder er følsomme overfor udefrakommende påvirkninger såsom politiske eller finansielle barrierer (Head, et al., 2015 s. 724-728).

Det tredje strategiske fokuspunkt omhandler ledelse og styring af det netværk, hvori man forsøger at løse det givne ondartede problem. Head og Alford argumenterer for, at traditionelt lederskab er uegnet i forbindelse med løsning af ondartede problemer, da denne type ledelse lægger op til, at én person skulle være i stand til at definere problemet og udtænke

den bedste løsning. De påpeger, at ondartede problemer indeholder en grad af kompleksitet, der overstiger ethvert individs kognitive kapacitet og derved mulighed for alene at definere hvad problemet er, samt hvordan man på bedst mulig vis adresserer det. Det anbefales derfor, at man anvender mere tilpasningsdygtige, samarbejdende ledelsesformer, hvor ansvar og mandat videregives til kompetente mellemledere, der er tættere på problemet og de involverede aktører (Head, et al., 2015 s. 728-731). Det sidste strategiske fokuspunkt omhandler de organisatoriske og processuelle rammer omkring arbejdet med ondartede problemer. Tidligere i dette afsnit blev det påpeget, at den offentlige sektors organisatoriske struktur kan fungere som en barriere i forbindelse med løsningen af ondartede problemer. Head og Alford påpeger i denne sammenhæng, at anbefalingerne fra de tre ovenstående strategiske fokuspunkter bedre ville kunne implementeres, hvis der foretages ændringer i den offentlige sektors organisation, systemer og procedurer. Her anbefaler Head og Alford først og fremmest, at der skabes en mere fleksibel organisatorisk struktur, hvor medarbejdere både kan bevæge sig horisontalt og vertikalt inden for – og i visse tilfælde uden for – organisationen. De anbefaler ligeledes, at man gør budgetterings- og finansieringssystemer mere fleksible således, at det bliver muligt at styre allokeringen af ressourcer på et niveau, der er tættere på de reelle projekter. Deres tredje anbefaling er, at man etablerer mere sofistikerede metoder til projektevaluering og resultatmåling af kernerdrift, der tager højde for kompleksiteten i de resultater, der kommer ud af strategiske projekter og kernerdrift rettet mod ondartede problemer. Den sidste anbefaling er, at man justerer processerne omkring ansættelse, forfremmelse og kompetenceudvikling, så der kommer mere fokus på tilpasningsdygtighed og netværkssamarbejde og mindre fokus på specialisering (Head, et al., 2015 s. 731-732).

Edward P. Weber og Anne M. Khademian beskriver i forlængelse af de udfordringer, der allerede er beskrevet i dette afsnit, at det er nødvendigt med en form for styring, hvis et netværk, der arbejder med ondartede problemer, skal fungere optimalt. De påpeger derfor vigtigheden af at have en metaguvernør⁹, der kan styre og facilitere arbejdet i netværket (Weber, et al., 2008 s. 335). Herudover argumenterer de for, at man ofte bliver nødt til at se på de blødere dimensioner af et netværks succes eller nederlag, da disse udfald ofte er et produkt af evnen til at samarbejde og kommunikere i det givne netværk (Weber, et al., 2008 s. 344).

⁹ Weber og Khademian benytter udtrykket collaborative capacity builder i stedet for metaguvernør, men metaguvernør benyttes her for at skabe sammenhæng i specialet og for at undgå forståelsesmæssig forvirring.

I dette afsnit er begrebet ondartede problemer blevet introduceret og der er blevet set nærmere på karakteristika, udfordringer og strategiske fokuspunkter i forbindelse med disse ondartede problemer. I de følgende afsnit vil der blive set nærmere på de såkaldte governance netværk, hvori man arbejder med ondartede problemer, metagovernance som koncept, samt de kommunikative praksisser og inddragelsesmæssige redskaber metaguvernører kan benytte i forbindelse med udøvelsen af metagovernance.

GOVERNANCE AF GOVERNANCE

I dette afsnit vil begreberne governance netværk, metagovernance og metaguvernør blive defineret og der vil blive redegjort for forskellige teoretiske perspektiver på de udfordringer, der er forbundet med at samarbejde i et governance netværk, samt hvordan metagovernance kan være medvirkende til at overkomme disse udfordringer.

Governance netværk er komplicerede samarbejdsstrukturer, der varierer fra hinanden, så for at skabe en nuanceret forståelse af dette begreb indrages både Eva Sørensen og Jacob Torfings, og Vidar Stevens og Koen Verhoests definitioner af governance netværk, da disse lægger vægt på forskellige aspekter. Sørensen og Torfing definerer governance netværk som:

"A stable articulation of mutually dependant, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within the institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of 'public value' in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population." (Sørensen, et al., 2009 s. 236)

Sørensen og Torfings definition fokuserer primært på governance netværkets form og funktion, mens Stevens og Verhoests definition i højere grad fokuserer på baggrunden for etableringen af governance netværk:

"Collaborative networks are, multi-organizational arrangements in which actors work together to solve problems that cannot be solved, or solved easily, by single actors." (Stevens, et al., 2016 s. 2)

Governance netværk er altså mere uformelle netværk, som kan involvere et bredt spektrum af aktører fra både den offentlige og private sektor, samt fra civilsamfundet. Styringsstrukturen i disse netværk er mere uformel og dynamisk end strukturen i traditionelle, hierarkiske organisationer. Governance netværk kan derfor generere alternative idéer, ny viden og løsningsforslag i forbindelse med ondartede problemer, der er svære at håndtere inden for mere statiske og formelle organisatoriske rammer. Tidligere i dette kapitel pointerede Head og Alford, at fragmenteringen og specialiseringen i den offentlige sektor kan være en barriere i forbindelse med løsningen af ondartede problemer (Head, et al., 2015 s. 719). Governance netværk kan, ifølge Sørensen og Torfing, være et middel til at overkomme den barriere som en fragmenteret offentlig sektor kan udgøre (Sørensen, et al., 2009 s. 237). I forlængelse af dette argument beskriver Karina Sehested, at planlægning i stigende grad finder sted i et felt med udflydende organisatoriske grænser:

"Planning is increasingly exercised in a fragmented governance system consisting of numerous policy networks that stretch across public and private boundaries (horizontal governance) and across levels of public decision making (vertical governance)" (Sehested, 2009 s. 247)

Planlægningsfeltet består altså af mange forskellige netværk og organisationer, der overlapper hinanden og governance netværk overskrider både formelle og uformelle grænser. Det er altså ikke kun governance netværk, der er komplekse størrelser. Den kontekst de indgår i er også kompleks. Stevens og Verhoest pointerer derfor, at det er vigtigt med en form for styring af governance netværk og de argumenterer for, at succes af et governance netværk afhænger af den overliggende metagovernance (Stevens, et al., 2016 s. 2). Sørensen og Torfing definerer metagovernance således:

"Metagovernance refers to higher-order governance transcending the concrete forms of governance through which social and economic life is shaped, regulated and transformed. Hence, if governance is defined as a both formal and informal process through which a plurality of actors regulates a multiplicity of social, political and economic practices in accordance with some predefined goals, metagovernance can be defined broadly as 'the governance of governance'. As such, metagovernance is a reflexive and responsive process through which a range of legitimate and resourceful actors aim to combine, facilitate, shape and direct particular forms of

governance in accordance with specific rules, procedures and standards embodying the hegemonic conception of what constitutes 'Good Governance'." (Sørensen, et al., 2009 s. 245)

I forlængelse heraf forklarer Sehested, at formålet med metagovernance er at skabe en form for koordination, sammenhæng og integration i governance netværkets fragmenterede struktur uden at underminere autonomien, engagementet og selvreguleringen, der er governance netværkets styrker (Sehested, 2009 s. 248). Metagovernance udføres af en metaguvernør, der skal have en række strategiske og samarbejds-mæssige færdigheder, hvis den udførte metagovernance skal fungere optimalt (Sørensen, et al., 2009 s. 254).

Metaguvernørens rolle er ikke simpel, da metagovernance indeholder udfordringer og dilemmaer, der ikke kan undgås, men må håndteres mere eller mindre succesfuldt (Sørensen, et al., 2009 s. 252). Herunder vil der blive præsenteret fire dilemmaer, som metaguvernører, der er forankret i offentlige organisationer, må tage stilling til i deres metagovernance.

Det første dilemma handler om hvordan man opretholder en høj grad af demokratisk legitimitet i et governance netværk. På den ene side kan den demokratiske legitimitet styrkes ved, at flere relevante interesser involveres i processen. På den anden side kan dette paradoksalt nok være medvirkende til at forværre den demokratiske legitimitet, da det er i strid med det repræsentative demokratis principper, at ikke-folkevalgte individer får en større stemme end andre blot fordi de er interesserter (Sørensen, et al., 2009 s. 252).

Det andet dilemma omhandler balancen mellem overdrevet og utilstrækkelig metagovernance. Hvis den udførte metagovernance er for dominerende, så kan det ultimativt ende med at pacificere governance netværket således, at de involverede parter ikke ønsker at deltage. Hvis den udførte metagovernance derimod er for vag, så kan det resultere i, at governance netværket bliver uproduktivt og fragmenteret (Sørensen, et al., 2009 s. 252). Stevens og Verhoest beskriver ligeledes hvorfor det er afgørende, at metaguvernøren formår at finde en passende balance i den udførte metagovernance:

"(...) metagovernance that is too restrictive and hierarchical will give rise to resistance and conflict, stifle policy innovation and reduce the willingness of policy actors to invest themselves in joint problem-solving, whereas metagovernance that is too flexible can easily lead to governance chaos and eventually failure." (Stevens, et al., 2016 s. 4)

Det tredje dilemma handler om forholdet mellem governance netværkets demokratiske og effektive ydeevne. Sørensen og Torfing er bevidste om, at der findes situationer, hvorunder dette forhold vil være et plussumsspil, men oftest vil den demokratiske ydeevne og den effektive ydeevne være afvejninger af hinanden:

"Hence, open and inclusive governance networks tend to enhance democracy to the detriment of effectivity, whereas closed, club-like governance networks might be effective, but ALSO rather undemocratic." (Sørensen, et al., 2009 s. 253)

Det fjerde og sidste dilemma omhandler valget mellem hands-off eller hands-on metagovernance. Ved at benytte hands-off metagovernance fremmer man selvreguleringen af governance netværket, hvilket kan resultere i interne konflikter. Ydermere risikerer man, at det produktive governance netværket producerer er i uoverensstemmelse med fælles ønsker, hvilket kan hindre etableringen af et fælles ejerskab til det endelige produkt. Ved at benytte hands-on metagovernance undgår man derimod interne konflikter og metaguvernøren får indflydelse på resultatet, men denne tilgang efterlader governance netværket med mindre frihed. Dette kan resultere i, at aktører i governance netværket føler sig tromlet, hvilket ligeledes kan skade både ejerskabsfølelsen og viljen til at samarbejde (Sørensen, et al., 2009 s. 253)

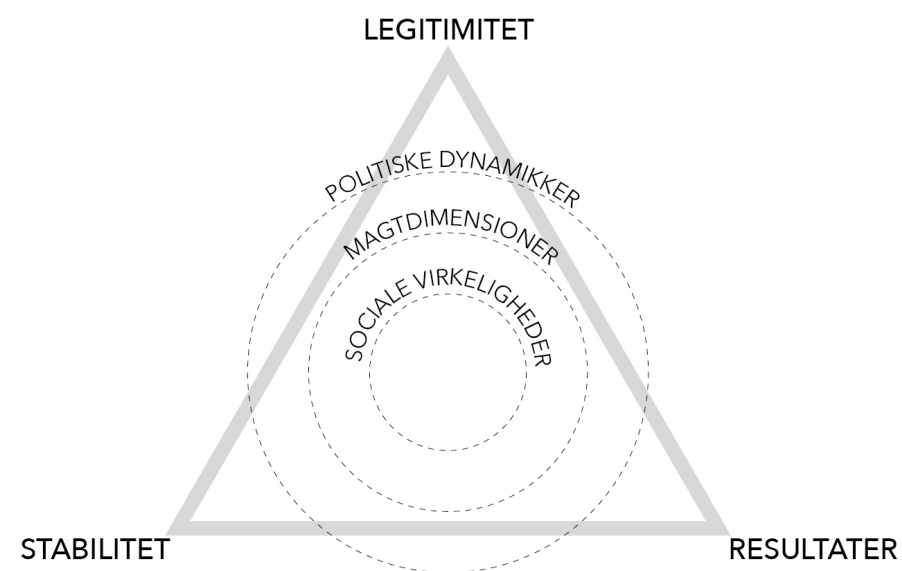
Tidligere i dette kapitel påpegede Head og Alford, at samarbejder i governance netværk kan være sårbare over for politisk påvirkning (Head, et al., 2015 s. 728). Så udover den kompleksitet, der er forbundet med de fire ovenstående dilemmaer, så stiger kompleksiteten yderligere eftersom, at metaguvernøren opererer i et uforudsigeligt politisk felt:

"Metagovernance is not exercised in a realm of apodictive certainty; rather, it proceeds in the land of political contingency." (Sørensen, et al., 2009 s. 253)

De dilemmaer og uforudsete udfordringer, der er forbundet med metagovernance gør, at det er komplekst at vurdere hvor succesfuld en metaguvernør har været. Det er ligeledes komplekst at vurdere succesen af et governance netværk, da der, som Rittel og Webber pointerer, ikke findes endegyldige løsninger på de ondartede problemer de forsøger at løse (Rittel, et al., 1973 s. 138-139). Herunder vil der blive præsenteret en model, der kan benyttes som et normativt rammeværk for denne type

vurderinger.

Stevens og Verhoest benytter i deres artikel Alexander Gaus' Network Management Triangle som et normativt rammeværk i deres casestudie. De bruger modellen som udgangspunkt for bedømmelsen af metagovernøren og governance netværket succes. Som det fremgår af nedenstående figur, så opstiller modellen de tre overordnede mål om stabilitet, legitimitet og resultater, der anses som værende essentielle for god metagovernance af et succesfuldt governance netværk. Trekantsformen symboliserer den interdependens, der er mellem de tre mål. I forbindelse med dette speciale er modellen blevet forsynet med et ekstra lag, der repræsenterer den kontekst netværket opererer inden for. Det er altså vigtigt at forstå, at denne model er en simplificering af virkeligheden, der kun kan fungere på et teoretisk plan. I praksis er de tre mål uadskillelige og de er i høj grad påvirket af de politiske dynamikker, magtforhold og forskellige sociale virkeligheder, der indgår i og skaber rammerne om det givne governance netværk.



Figur inspireret af Alexander Gaus' Network Management Triangle

Målet om stabilitet omhandler metagovernørens evne til at skabe et miljø, hvor samarbejde kan opstå og udvikle sig optimalt. Dette mål indeholder fire underliggende aspekter, der tilsammen er afgørende for hvorvidt målet opfyldes eller ej. Først og fremmest er det vigtigt med tætte og stærke relationer mellem aktørerne i governance netværket. I denne forbindelse er det afgørende, at metagovernøren formår at styrke eller etablere forhold mellem aktørerne i netværket. Det andet aspekt omhandler metagovernørens evne til at etablere et fælles mål og en generel forståelse af det overordnede formål med at samarbejde i netværket. Det tredje aspekt handler om at institutionalisere governance netværket ved at etablere klare regler for samarbejdet. Det fjerde og sidste aspekt handler om etableringen af tillid blandt aktørerne. Det er i denne sammenhæng metagovernørens opgave at håndtere og afvikle konflikter for at opretholde en høj grad af tillid i netværket (Stevens, et al., 2016 s. 7-8).

Metagovernørens andet mål er at opnå legitimitet, hvilket Stevens og Verhoest definerer som:

"(...) a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions." (Stevens, et al., 2016 s. 8)

Der skelnes mellem intern- og ekstern legitimitet, hvilket vil sige, at governance netværkets handlinger skal anses som legitime både blandt aktørerne i netværket og i det miljø som netværket befinder sig i. Hvis der skal opnås intern legitimitet, så er det vigtigt, at der er enighed blandt netværkets aktører om hvilke mål man arbejder hen imod, samt hvilke tilgange og processer, der er passende for arbejdet med at nå disse mål. Det er i denne sammenhæng metagovernørens rolle at finde frem til kompromiser, hvis der er modsatrettede holdninger blandt netværkets aktører. Hvis governance netværket skal opnå ekstern legitimitet, så er det vigtigt, at metagovernøren formår at tilpasse konstellationen til omverdenens forventninger (Stevens, et al., 2016 s. 8).

Det sidste overordnede mål i modellen handler om at skabe konkrete og effektive resultater, der kan krediteres til governance netværkets samarbejde. Det er subjektivt hvordan forskellige aktører evaluerer samarbejdet og vægter de resultater det fører til, og de involverede aktører vil typisk løbende vurdere om deltagelsen er i deres bedste interesse. Det er derfor metagovernørens ansvar at sørge for, at der kontinuerligt produceres resultater, der er i alle aktørers interesse således, at disse fortsat opfatter det som fordelagtigt at deltage i governance netværket (Stevens,

et al., 2016 s. 8-9).

Dette normative rammeværk giver mulighed for at fokusere på enkelte dele af governance netværket separeret fra hinanden, hvilket gør det mere overskueligt at komme med en kvalificeret vurdering af både metaguvernøren og governance netværkets succes.

I det ovenstående afsnit er begreberne governance netværk, metagovernance og metaguvernør blevet defineret og nogle af de dilemmaer og problematikker, der er forbundet med metagovernance er blevet introduceret. Ydermere er der blevet introduceret en model, der kan benyttes som normativt rammeværk for vurderingen af metaguvernører og governance netværk. Tidligere i dette kapitel fremgik det, at Weber og Khademian argumenterer for vigtigheden af de blødere dimensioner af et governance netværk. De påpegede, at udfaldet af et governance netværk ofte er et produkt af aktørerne i netværkets evne til at samarbejde og kommunikere (Weber, et al., 2008 s. 344). I de næste afsnit vil der derfor blive præsenteret nogle teoretiske perspektiver på kommunikativ planlægning og inddragelse, der er brugbare i forbindelse med inddragelsesprocesser i governance netværk.

KOMMUNIKATIVE PLANLÆGNINGSPROCESSER OG FORVALTNINGSDELTAGELSE

I dette afsnit vil det kommunikative aspekt af metagovernance i en tværkommunal kontekst blive udforsket. Først vil der blive set nærmere på formålet med at benytte kommunikativ planlægning i styringen af governance netværk. Så vil der blive opstillet et normativt billede af den gode kommunikative planlægningsproces, der består af 10 kriterier for god kommunikativ planlægning. Til sidst vil der, med udgangspunkt i erfaringer fra borgerinddragelsesprocesser, blive præsenteret en række fokuspunkter og redskaber, der kan være medvirkende til at skabe bedre inddragelsesprocesser i en tværkommunal kontekst.

I kapitel 3 blev det beskrevet, at der i slutningen af 2000'erne opstod et politisk flertal i København, som efterspurgte implementeringen af et mere netværksbaseret, holistisk planlægningsparadigme, der kunne være med til at løse problemerne i byens udsatte byområder (Engberg, et al., 2010 s. 555). Patsy Healey beskriver ligeledes hvordan kommunikativ planlægningsteori er opstået som et resultat af øget efterspørgsel efter en mere områdeorienteret koordinering af arbejdet i forskellige politiske sektorer. Hun forklarer, at denne koordination af arbejdet i forskellige sektorer, der gennem deres fokus på specifikke funktioner som f.eks. sundhed, uddan-

nelse, transport eller økonomi har udviklet sig til isolerede systemer, afhænger af brugen af en ny form for styring. Denne styring, som der i dette speciale vil blive refereret til som metagovernance, tager udgangspunkt i en kombination af institutionalisme og kommunikativ planlægningsteori. Institutionalismen giver indblik i de strukturelle betingelser omkring forskellige aktører og netværk, som er afgørende i forbindelse med skabelsen af et governance netværk. Kommunikativ planlægningsteori fokuserer derimod på de interaktive processer, hvorved ondartede problemer bliver defineret, interesser bliver konstitueret, politiske dagsordener bliver udviklet og handleplaner bliver gennemført (Healey, 1999 s. 111-112). I kapitel 4 blev det beskrevet hvordan de forskellige forvaltninger i Københavns Kommune repræsenterer forskellige sociale virkeligheder. På samme måde lægger institutionalismen vægt på, at individuelle identiteter, sociale relationer og netværk bliver konstrueret i sociale kontekster. Forskellige individer og forskellige netværk har forskellige referencerammer, der er skabt og konstant genskabes gennem komplekse interaktioner mellem den imaginære verden og den materielle verden (Healey, 1999 s. 113). Alle individer har altså forskellige referencerammer, hvorfor ethvert netværk ligeledes vil have forskellige referencerammer. Det er derfor nødvendigt med kommunikative færdigheder, hvis man ønsker at opnå fælles forståelser og konsensus både i og mellem forskellige sociale netværk.

Formålet med kommunikativ planlægning er altså at blive bedre til at samarbejde i governance netværk bestående af forskellige aktører med forskellige sociale virkeligheder. Healey beskriver i denne sammenhæng hvordan kommunikativ planlægning kan benyttes i forbindelse med innovativt politisk arbejde:

“The communicative approach recognizes that policy work is accomplished substantially through social interaction and seeks to provide practical tools and normative criteria for generating creative interactions and evaluating the processes that evolve.” (Healey, 1999 s. 116)

Healey introducerer i denne sammenhæng 10 kriterier, der kendetegner god kommunikativ planlægning. **(1)** Først og fremmest er kommunikativ planlægning en interaktiv og fortolkende proces, der finder sted i en række specialiserede, autoritative systemer, hvor de involverede aktører bringer forskellige referencerammer og praktiske erfaringer ind i processen. **(2)** Disse interaktioner sker mellem eksisterende fællesskaber, hvis diskurser og referencerammer kan være tæt på hinanden eller langt fra

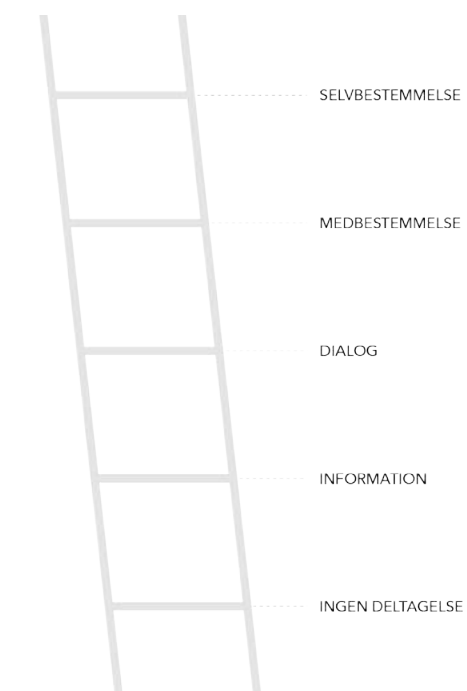
hinanden. Det handler derfor om at opnå den højest mulige forståelse for hinanden samtidig med, at man erkender, at man aldrig vil opnå en komplet forståelse for hinanden. **(3)** Interaktionerne mellem de forskellige fællesskaber indebærer respektfulde diskussioner, hvor man anerkender forskellige synspunkter og værdier, og forsøger at findes et fælles diskursivt grundlag. **(4)** Kommunikativ planlægning omhandler opfindelsen af handleplaner, samt konstruktionen af de arenaer, hvori disse handleplaner bliver formuleret. **(5)** Disse arenaer er karakteriseret ved åbenhed overfor alle input. **(6)** Processerne indeholder en konstant refleksivitet, der kommer til udtryk gennem konstruktiv kritik. **(7)** Alle interessenter skal have mulighed for at lytte, at blive hørt og at blive respekteret på trods af modstridende ønsker og konflikter. **(8)** Interaktionen skal ikke blot være udtryk for udveksling af viden og forhandling omkring forskellige interesser, men et middel til at rekonstruere interesser og præferencer i fællesskab. **(9)** Planlægningen skal være innovativ, men den skal også indeholde potentialet til at ændre og transformere eksisterende materielle forhold og magtstrukturer. **(10)** Sidst, men ikke mindst, så handler kommunikativ planlægning om at påbegynde samarbejder, der kan følges ad i en retning, der er konsensus om blandt de involverede parter (Healey, 1992 s. 154-156).

De ovenstående kriterier, giver et normativt billede af den gode kommunikative planlægningsproces. Det kan dog være udfordrende at opfylde disse kriterier i praksis. Det er derfor vigtigt, at man gør sig en række overvejelser før man påbegynder en kommunikativ planlægningsproces.

Annika Agger og Birgitte Hoffmann forsøger at give et indblik i nogen af de overvejelser, der kan være relevante at gøre sig forud for og under inddragelsesprocesser. Deres perspektiv tager udgangspunkt i borgerinddragelsesprocesser, hvor de blandt andet forsøger at besvare følgende spørgsmål: Hvorfor skal borgere og berørte parter inddrages? Hvem skal inddrages? Hvornår og hvor meget skal borgerne inddrages? Hvilke arenaer kan bruges til borgerdeltagelse? Hvad er succeskriterierne for deltagelsen? Hvem gør hvad? Og hvordan håndterer man konflikter? Alle disse spørgsmål giver anledning til en række overvejelser, der er relevante i mange forskellige samarbejds- og inddragelsesmæssige sammenhænge. Det kan altså være givtigt at trække på Agger og Hoffmanns erfaringer i forbindelse med inddragelsesprocesser i governance netværk, uanset om der er tale om inddragelse af andre offentlige aktører, private aktører, interesseorganisationer, aktører fra civilsamfundet eller lignende. Herunder vil der blive redegjort for nogle væsentlige overvejelser og praktiske værktøjer, der er relevante og overførbare i forbindelse

med forvaltningsinddragelse i en tværkommunal kontekst i Københavns Kommune¹⁰.

Agger og Hoffmann forklarer hvordan deltagelse kan kvalificere planlægningen, tilføre ressourcer til processen, skabe mere målrettede løsninger, styrke medejerskab, forankre indsatser bedre, styrke legitimitet, reducere konflikter og skabe gensidige læringsprocesser (Agger, et al., 2008 s. 12). Deltagelsesprocesser indeholder altså en række potentialer, der kan udmønte sig i styrkede planlægningsprocesser under de rette omstændigheder. I denne sammenhæng påpeger Agger og Hoffmann, at det er vigtigt at overveje hvem der skal inddrages, samt hvem de inddragede er? Det er vigtigt at have forståelse for de inddragede aktørers incitamenter for deltagelse, deres referencerammer og deres forudsætninger for at deltage i og bidrage til processen (Agger, et al., 2008 s. 17-20). Det er ligeledes vigtigt at overveje hvornår i processen inddragelsen skal finde sted og hvor høj grad af indflydelse de inddragede skal have? Her benytter Agger og Hoffmann sig af et illustrativt værktøj i form af en deltagelsesstige, hvor hvert trin repræsenterer forskellige grader af deltagelse og indflydelse.



Figur baseret på Annika Agger og Birgitte Hoffmanns deltagelsesstige

¹⁰ Agger og Hoffmanns teoretiske perspektiv tager udelukkende udgangspunkt i borgerdeltagelse, men i denne rapport vil deres teori blive benyttet i en bredere perspektiv, der også inkluderer f.eks. forvaltningsdeltagelse i tværkommunal planlægning.

Det første trin, ingen deltagelse, giver sig selv. Det næste trin, Information, kendetegner en proces hvor berørte parter informeres om processen, men ingen indflydelse har. På det tredje trin, Dialog, får de inddragede aktører mulighed for at komme med input eller udtrykke bekymringer, men de har stadig ingen reel medbestemmelse. På det fjerde trin, Medbestemmelse, får de inddragede aktører reel indflydelse på processen f.eks. gennem deltagelse i arbejdsgrupper eller lignende. På det femte og sidste trin, Selvbestemmelse, uddelegerer man specifikke arbejdsopgaver til inddragede aktører (Agger, et al., 2008 s. 22). Beslutningen omkring tidspunkt for og graden af inddragelse bør tage udgangspunkt i overvejelser omkring hvad man ønsker at opnå med inddragelsen. Det er i denne sammenhæng vigtigt, at denne beslutning kommunikeres klart til de deltagende parter. Agger og Hoffmann pointerer ligeledes, at det er vigtigt at have forståelse for, at de inddragede aktørers interesse og engagement i processen vil afhænge af i hvor høj grad de er berørte af resultatet. Det er altså ikke givet at de aktører man ønsker at inddrage har interesse i at deltage (Agger, et al., 2008 s. 23-24).

Som tidligere nævnt så øger inddragelsen af forskellige aktører kompleksiteten i en planlægningsproces, hvilket ifølge Agger og Hoffmann, stiller nye krav til metaguvernøren. Metaguvernøren skal kunne indgå i forskellige sociale relationer, lytte empatisk, skabe synergi på tværs af forskellige fagligheder, formidle sin egen faglighed, håndtere konflikter, sikre fremdrift i processen, være reflektiv omkring sin egen rolle og sikre en demokratisk legitim proces (Agger, et al., 2008 s. 33-34). I forlængelse af disse færdigheder forklarer Agger og Hoffmann hvordan metaguvernøren løbende skal styre processen:

“At facilitere og understøtte [deltagelsesprocesser] kræver, at man balancerer mellem hensynet til at sikre fremdrift i processen samtidig med, at gruppen hele tiden skal have ejerskab til emnet. Styrer man for meget eller for lidt, vil der være nogen, der står af.” (Agger, et al., 2008 s. 34)

Ud over denne balancegang, så er en af metaguvernørens vigtigste opgaver at håndtere konflikter, da disse er uundgåelige i forbindelse med deltagelsesprocesser. I denne sammenhæng pointerer Agger og Hoffmann dog, at disse konflikter kan skabe dynamiske processer, hvilket ikke nødvendigvis er negativt, hvis man er i stand til at betragte disse konflikter fra et agonistisk perspektiv¹¹. Det er altså essentielt for den gode

deltagelsesproces, at man ikke frygter og undgår konflikter i sin søgen på konsensus, da dette, ifølge Agger og Hoffmann, kan have en tendens til at resultere i “den laveste fællesnævner” frem for innovative løsningsforslag (Agger, et al., 2008 s. 36).

Det normative billede af den gode kommunikative planlægningsproces kan, sammen med de fokuspunkter og redskaber for inddragelsesprocesser, der er blevet præsenteret i dette afsnit, være med til at give forståelse for hvordan kommunikativ planlægning kan bidrage til at skabe bedre metagovernance.

I dette kapitel er der blevet introduceret en række teoretiske perspektiver og praktiske redskaber, der tilsammen danner dette speciales teoretiske udgangspunkt. I det kommende kapitel vil dette teoretiske rammeverk blive benyttet i forbindelse med analyse af casen, der blev præsenteret i kapitel 3. Den nedenstående tabel opsummerer de teoretiske perspektiver, der er præsenteret i dette kapitel, og sætter dem i relation til de arbejdsspørgsmål som de skal indgå i besvarelsen af.

Teoretiske perspektiver	Arbejdsspørgsmål
<ul style="list-style-type: none"> • Rittel og Webbers 10 karakteristika for ondartede problemer. • Head og Alford's fire strategiske fokuspunkter for arbejdet med ondartede problemer. 	Arbejdsspørgsmål 2: <i>Hvordan kan udsat by karakteriseres som problem og hvordan kan Københavns Kommune bedst arbejde med udsatte byområder?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Definition af governance netværk og metagovernance. • Metaguvernørens fire dilemmaer. • Network Management Triangle 	Arbejdsspørgsmål 3: <i>Hvilke barrierer og muligheder er forbundet med at skabe bedre tværkommunalt samarbejde?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Healeys 10 kriterier for god kommunikativ planlægning. • Agger og Hoffmanns overvejelser omkring deltagelsesprocesser. 	Arbejdsspørgsmål 4: <i>Hvilken rolle kan en planlægger indtage og hvilke planlægningsværktøjer kan bruges i udviklingen af tværkommunale samarbejder?</i>

¹¹ “Et agonistisk perspektiv betyder, at du grundlæggende anerkender, at der eksisterer konflikter og folk, der har andre interesser og behov, end du selv har. Og at man går ind i et spil, hvor du mødes med andre ligeværdige, hvor du udfordrer hinanden. Det handler grundlæggende om altid at se dig selv som interessant, at du er en politisk aktør, og at det du bærer med til en politisk debat er et part-sindlæg, og som følge af det, vil du anerkende, at de andre også har synspunkter.” (Agger, et al., 2008 s. 36)



KAPITEL 6
analyse

I dette kapitel vil processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder blive analyseret ud fra en række forskellige teoretiske perspektiver. Først vil der blive set nærmere på hvordan Københavns Kommune arbejder med de udsatte byområder i København. Dernæst vil nogle af de udfordringer, der er forbundet med at arbejde tværkommunalt i Københavns Kommune, blive identificeret med udgangspunkt i et metagovernance perspektiv. Til sidst vil der blive set nærmere hvordan metaguvernører kan benytte kommunikative planlægningsredskaber til at tilrettelægge inddragelsesprocesser, der medvirker til at skabe bedre tværkommunale samarbejder.

UDSATTE BYOMRÅDER, STRATEGISKE FOKUSPUNKTER OG KOMMUNAL UDVIKLING

I dette afsnit vil der blive argumenteret for, at de udsatte byområder i Københavns Kommune kan anses som ondartede problemer. Herudover vil der blive set nærmere på fire strategiske fokuspunkter, der er afgørende for udfaldet af arbejdet med ondartede problemer inden for den offentlige sektor. Afslutningsvis vil disse fokuspunkter blive sat i relation til henholdsvis Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur og ledelse i Københavns Kommune. Afsnittet vil altså besvare arbejdsspørgsmål 2, der blev præsenteret i kapitel 1.

Arbejdsspørgsmål 2: Hvordan kan udsat by karakteriseres som problem og hvordan kan Københavns Kommune bedst arbejde med udsatte byområder?

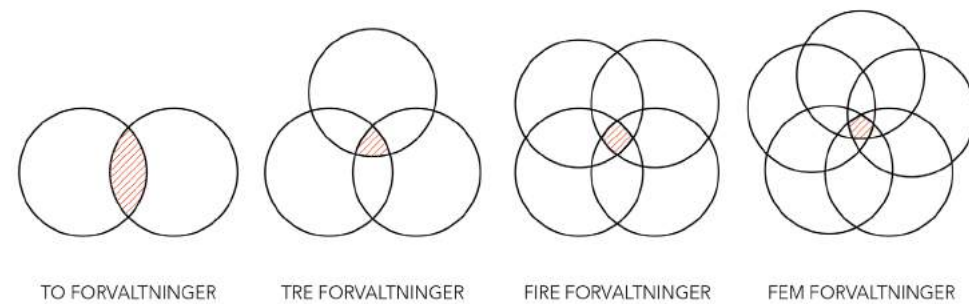
I kapitel 3 blev det påpeget, at Jesper Rohr Hansen har identificeret en række barrierer, der har haft en begrænsende effekt på ejerskabet til Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur. Den første barriere opstod som et resultat af en gennemgående substantiel og institutionel usikkerhed omkring hvad problemet var i de udsatte byområder. Han forklarer, at denne usikkerhed medfører en usikkerhed omkring hvordan man skal vurdere effekten og kvaliteten af de indsatser der gennemføres i de udsatte byområder (Hansen, 2014 s. 266). Denne usikkerhed er ikke unaturlig, da udsatte byområder er et klassisk eksempel på et ondartet problem. Det første karaktertræk ved ondartede problemer er, ifølge Rittel og Webber, at der ikke findes nogen definitiv definition af et ondartet problem (Rittel, et al., 1973 s. 136-138). Dette karaktertræk stemmer i høj grad overens med udsatte byområder som fænomen.

Dette skyldes at udsathedens manifesterer sig i form af emergens mellem relaterede problemer, der hænger sammen i et system, der i Ackhoffs ord kan karakteriseres som *"a mess"* (Head, et al., 2015 s. 713). I overensstemmelse med Rittel og Webbers beskrivelse af ondartede problemer kan man sige, at alle udsatte byområder er unikke problemer, der kan anses som værende symptomer af andre problemer (Rittel, et al., 1973 s. 141-142). Arbejdsløshed, fattigdom, lav levealder, dårlig fysisk- og psykisk sundhed, kriminalitet, fysisk nedslidning, hærværk, uattraktive boliger, stigmatisering, utryghed, manglende medborgerskab, diskrimination, dårlige skoler, lav faglighed, lav uddannelsesgrad, dårlig integration osv. Disse problematikker er blot eksempler på problemer, der er repræsenteret i udsatte byområder i København. Det er problemer, der korrelerer i et komplekst net, hvor det er kompliceret at identificere de forskellige årsagssammenhænge og nærmest umuligt at isolere dem fra hinanden. Det er derfor heller ikke muligt at løse problemerne enkeltvis. Man bliver nødt til at gå mere helhedsorienteret til værks når man arbejder med udsatte byområder, hvilket i Københavns Kommunes styringsstruktur betyder, at det er nødvendigt at arbejde tværkommunalt. Som det fremgår af modellerne på side 48-49 i kapitel 5, så kræver ondartede problemer avancerede løsningsmodeller, som inddrager flere aktører, hvilket igen er medvirkende til at øge kompleksiteten. I nedenstående citat hentyder Lars A. Engberg ligeledes til, at samarbejdet mellem kommunens syv forvaltninger i praksis udgør endnu et problem:

"You can place seven mayors shoulder by shoulder to show unanimity and a concerned effort to solve a problem. But if you try to do the same with 45.000 people employed by the city administration you have a problem more, on top of the first one." (Engberg, work-in-progress s. 20)

I forlængelse af påstanden om, at en offentlig sektor, der har en fragmenteret faginddelt styringsstruktur, kan øge kompleksiteten af problemer, der i forvejen kunne karakteriseres som ondartede, fremstiller Head og Alford de fire strategiske fokuspunkter, der blev præsenteret i kapitel 5. Herunder vil fokuspunkterne blive sat i relation til Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune. Det første strategiske fokuspunkt handler om, at de involverede aktører, i samarbejde, skal udarbejde en metaramme, der kan sikre, at arbejdet med de udsatte byområder tager udgangspunkt i et fælles diskursivt og analytisk rammeværk (Head, et al., 2015 s. 723-724). Udarbejdelsen af en metaramme tager udgangspunkt i idéen om det fælles tredje, som er det

rum, hvor forskellige aktørers sociale virkeligheder overlapper og skaber mulighed for samarbejde og udvikling. Dette rum vi formindskes i takt med, at antallet af forskelligartede aktører stiger. Nedenstående figur illustrerer hvordan dette rum, inden for Københavns Kommunes styringsstruktur, vil formindskes i takt med, at flere forvaltninger indgår i et samarbejde. Grundlaget for udarbejdelse af en metaramme vil altså ligeledes indskrænkes.



Figuren illustrerer hvordan 'det tredje fælles' mindskes i takt med, at flere forvaltninger indgår i det tværkommunale samarbejde. Denne minimeringsproces vil fortsætte hver gang en ny aktør inddrages.

Politik for Udsatte Byområder er en metaramme, der giver kommunens syv forvaltninger et fælles udgangspunkt. Politikken har givet forvaltningerne en fælles forståelse af præcis hvilke geografisk afgrænsede områder i byen, der anses som udsatte, men den har ikke haft den samme succes med at fastlægge kursen for hvordan man skal løse problemerne i de udsatte byområder. En af hovedgrebene i den oprindelige politik var, at der skulle udarbejdes udviklingsplaner for de seks udsatte byområder, hvor man kortlagde og koordinerede eksisterende indsatser, analyserede områdernes problemer og potentialer for derefter at implementere skræddersyede løsningsmodeller i hvert område (Københavns Kommune, 2011 s. 28-29). Disse udviklingsplaner blev dog aldrig lavet, hvilket ifølge Jan Salling gør, at politikken er svær at udmønte i hverdagen (Bilag 1 [00:06:26.04]).

Det andet strategiske fokuspunkt handler om at have fokus på samarbejde og koordination, da dette øger sandsynligheden for, at man når frem til en fælles forståelse af problemet og dets årsager, samt at man finder en løsning og får den implementeret (Head, et al., 2015 s. 724-728). Samarbejdets kvalitet har været varierende i løbet af politikken levetid. Processen omkring udarbejdelsen af politikken var præget af konflikter og

uenigheder. Ved et fokusgruppeinterview med deltagerne i Tværkommunalt Team, der blev foretaget i forbindelse med evalueringen af processen, beskriver en deltager processen således:

"Jeg synes, at det var en usædvanligt dårlig proces, da vi skulle lave Politik for Udsatte Byområder. Og det synes jeg på en eller anden måde også er vigtigt at få med, for det var ikke sjovt, det var ikke motiverende, det var ikke konstruktivt, det var tvang og det var disrespekt, og det var et enormt ressourcetræk, der faktisk var helt urimeligt i forhold til det der kom ud af det." (Bilag 10 [00:33:06.03])

På trods af politikken hårde fødsel har samarbejdet udviklet sig positivt og opdateringen af politikken er, som det blev nævnt i kapitel 3, en mulighed for at gentage den ægteskabspagt, der ligger i politikken, og forbedre både samarbejde og koordination.

Det tredje strategiske fokuspunkt omhandler styringen og ledelsen af det netværk, der arbejder med det ondartede problem. Head og Alford påpeger i denne sammenhæng, at traditionel hierarkisk ledelse er uegnet til styring af denne type netværk og anbefaler i stedet, at der benyttes mere tilpassningsdygtige, samarbejdsorienterede ledelsesformer (Head, et al., 2015 s. 728-731). De anbefaler altså, at ledelsesformen opererer på den horisontale magtdimension frem for den vertikale magtdimension. Dette skift mellem magtdimensionerne repræsenterer ligeledes et skift fra traditionel hierarkisk ledelse til metagovernance. Engberg forklarer hvorfor dette skift er nødvendigt:

"The focus on meta-governance mechanisms arise because direct pressure is of limited value in semi-autonomous relations where stakeholders can silently (or overtly) veto the exercise of command and direct power. Mechanisms of indirect pressure, persuasion and discursive power are more efficient, enabling decision-makers to navigate immanent conflicts and turf-fights more effectively." (Engberg, work-in-progress s. 6)

Det er altså meningsløst at forsøge at udøve traditionel magt, i situationer, hvor modparten har friheden til ikke at efterleve magtudøverens ønsker. Line Jensen Buch forklarer ligeledes:

"(...) at grunden til, at vi laver det er for at styrke samarbejdet, så et succeskriterium kunne jo godt være, at samarbejdet er styrket ikke? Og man styrker jo ikke nødvendigvis samarbejdet ved at tvinge armene om på ryggen"

af nogen og skubbe dem fremad.” (Bilag 2 [00:36:04.22])

Brugen af metagovernance til styring af processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder har dog ikke været uden konflikter. Engberg identificerer tre konfliktflader, der har vist sig at være problematiske i forbindelse med udøvelsen af metagovernance i den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune. Den første konfliktflade ligger i uenigheden omkring hvor høj en grad af koordinering, der er nødvendig, samt hvorvidt øget koordinering overhoved har en effekt. Den anden konfliktflade relaterer sig til rollefordelingen mellem forvaltningerne, hvor nogle forvaltninger er skeptiske over for udsigten til at blive styret af en anden forvaltning gennem metagovernance. Den sidste konfliktflade ligger i forskelligheden mellem de sociale virkeligheder, der er repræsenteret i de respektive forvaltninger (Engberg, work-in-progress s. 13-14). Disse konfliktflader vil blive behandlet yderligere i det kommende afsnit, der fokuserer på metagovernance aspektet i forbindelse med det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune.

Det sidste strategiske fokuspunkt omhandler de organisatoriske og processuelle rammer omkring arbejdet med ondartede problemer. Head og Alford påpeger, at dette fokuspunkt skaber grundlaget for de anbefalinger, der ligger i de forrige tre strategiske fokuspunkter. De kommer i denne sammenhæng med anbefalinger til ændringer i den offentlige styringsstruktur, der kunne skabe bedre rammer for arbejdet med ondartede problemer (Head, et al., 2015 s. 731-732). I Københavns Kommune har man etableret den tværkommunale styringsstruktur, der blev præsenteret i kapitel 3, som kobler alle syv forvaltninger sammen internt i kommunen og som ligeledes har en opkobling på den almene boligsektor. Denne styringsstruktur skaber en platform, hvorpå tværkommunale samarbejder kan finde sted, men der er stadig forhold, der har en begrænsende effekt på udfoldelsen af disse samarbejder. Incitamentet til at deltage i det tværkommunale samarbejde kan være begrænset af, at der ikke er budgetmidler direkte forbundet med samarbejdet, samt at der ikke er klar evidens for, at tværkommunal koordinering af indsatser har en effekt i de udsatte byområder. Problematikken omkring manglende evidens gælder for mange offentlige politikker og i særdeleshed for helhedsorienterede politikker. Denne evidensproblematik gør det muligt og legitimt for forvaltninger, der ikke ønsker at deltage i tværkommunale samarbejder, at kortslutte koordineringspresset ved at henvise til, at der ikke er evidens for at øget tværkommunalt samarbejde har en reel effekt.

Head og Alford anbefaler, at den offentlige sektor udvikler nye budget-

teringsystemer og mere sofistikerede metoder til evaluering af projekter og kernerdrift, der medregner kompleksiteten af de givne ondartede problemer. De anbefaler herudover, at der i procedurerne omkring ansættelse, forfremmelse og kompetenceudvikling af medarbejdere i højere grad fokuseres på tilpasningsdygtighed og netværkssamarbejde frem for specialisering.

Afslutningsvis kan man konkludere, at de udsatte byområder i Københavns Kommune kan anses som ondartede problemer. I denne sammenhæng kan man argumentere for, at Københavns Kommune indtænker alle Head og Alford's strategiske fokuspunkter i arbejdet med byens udsatte byområder. Man har med Politik for Udsatte byområder skabt en meta-ramme, der giver kommunens forvaltninger en fælles forståelse af hvilke områder, der er udsatte, samt hvad det vil sige at et område er udsat. Man er opmærksom på de udfordringer, der er forbundet med tværkommunalt samarbejde og koordination, samt med ledelsen heraf. Man har etableret en styringsstruktur, der kan understøtte udviklingen af tværkommunale netværk. Tilgangen til arbejdet med de udsatte byområder stemmer altså overens med Head og Alford's fire strategiske fokuspunkter og må derfor, i deres optik, være den rigtige. Alligevel er der en længere række organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer, der har en begrænsende effekt på samarbejdet mellem kommunens syv forvaltninger og deres ejerskab til Politik for Udsatte Byområder. I det næste afsnit vil der blive set nærmere på nogle af de udfordringer, der er forbundet med ledelsen af den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune ud fra et metagovernance perspektiv.

STABILITET, LEGITIMITET, RESULTATER OG GOD METAGOVERNANCE

I dette afsnit der blive set nærmere på styringen af det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune. Først ses der på hvem det er, der styrer det tværkommunale samarbejde. Dernæst fremhæves nogen af de udfordringer, der er forbundet med at etablere tværkommunale samarbejder, som er stabile, legitime og som samtidig producerer resultater. Afslutningsvis vil der, med udgangspunkt i de fremhævede udfordringer, blive set på hvordan man bedst muligt kan styre tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune. Afsnittet vil altså besvare arbejdsspørgsmål 3, der blev præsenteret i kapitel 1.

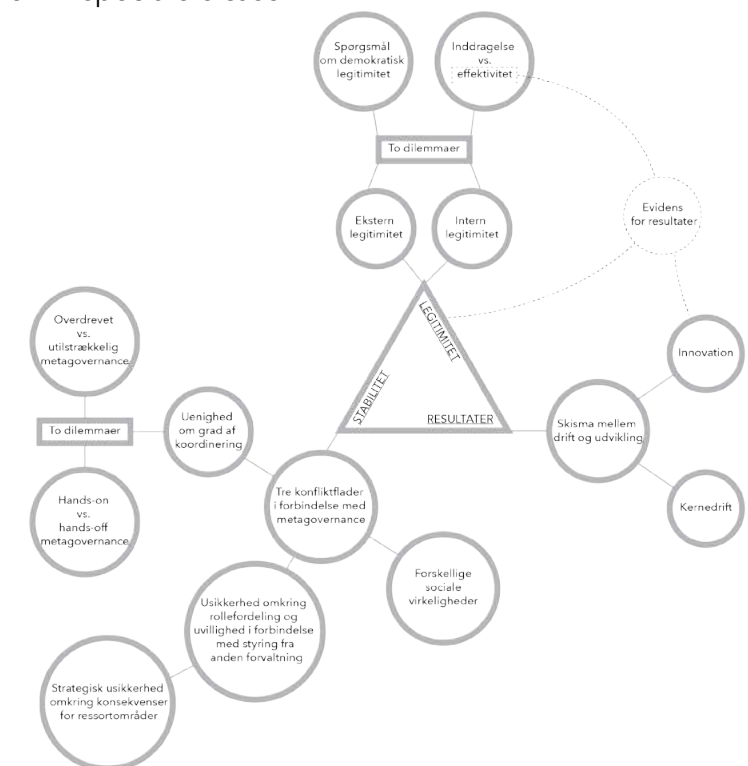
Arbejdsspørgsmål 3: Hvilke barrierer og muligheder er forbundet med at skabe bedre tværkommunalt samarbejde?

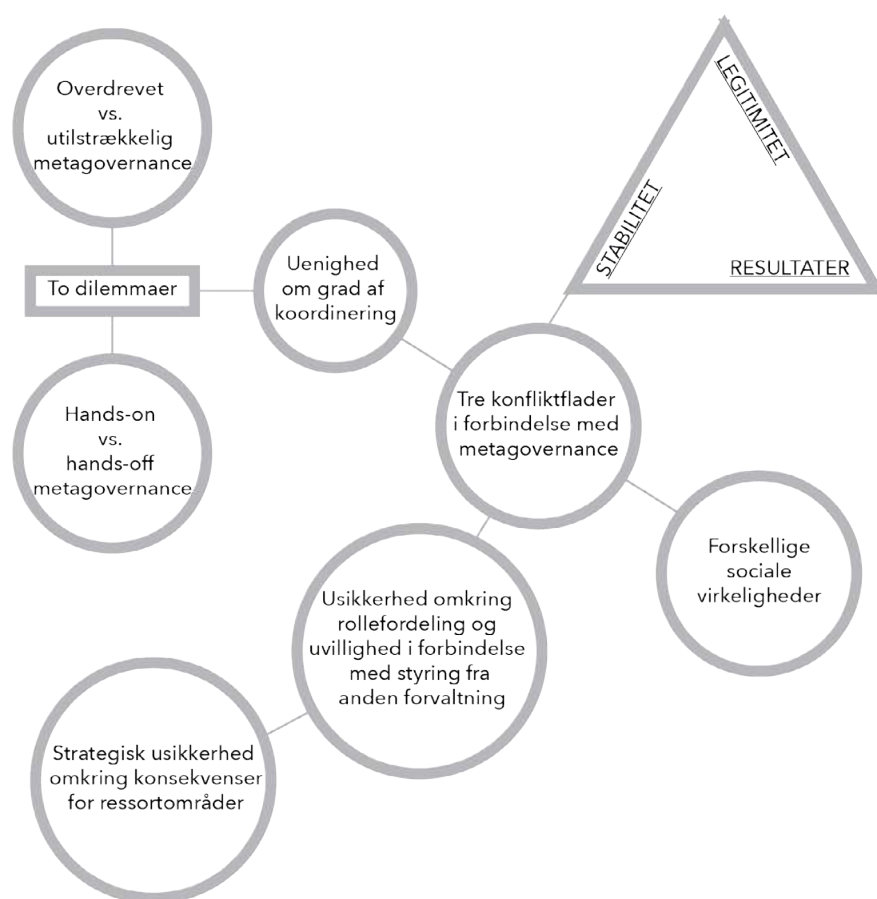
I dette speciale anses den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune som et governance netværk. Stevens og Verhoests definition af governance netværk, der blev præsenteret i forrige kapitel, beskriver hvordan governance netværk etableres for at løse problemer, der ikke kan løses af enkelte aktører (Stevens, et al., 2016 s. 2). Som det fremgik af forrige afsnit, så må de udsatte byområder i København anses som ondartede problemer, der er så tilpas komplekse, at ingen af kommunens syv forvaltninger kan løse dem alene. Ifølge Sørensen og Torfing vil governance netværk ofte bestå af aktører, som er gensidigt afhængige af hinanden, men som er operationelt uafhængige af hinanden, og som opererer i en institutionaliseret kontekst (Sørensen, et al., 2009 s. 236). Melleformstyret i Københavns Kommune gør at de syv forvaltninger er operationelt uafhængige af hinanden. Hver forvaltning har altså frihed til at handle individuelt, men arbejdet med at løse problemerne i de udsatte byområder afhænger i høj grad af forvaltningernes evne til at samarbejde. Head og Alford påpegede i forrige afsnit, at klassisk hierarkisk ledelse er uegnet til at lede denne type netværk (Head, et al., 2015 s. 728-731), og Engberg forklarer, at der derfor opstår et behov for en mere kommunikativ og uformel form for ledelse (Engberg, work-in-progress s. 6). Denne ledelsesform findes i metagovernance, der kan karakteriseres som *“governance of governance”* (Sørensen, et al., 2009 s. 245). Denne type ledelse handler i Rennisons ord om, at *“lede den ledede, der leder sig selv”* (Rennison, 2005 s. 23). Sørensen og Torfing forklarer, at metagovernance udføres af en metaguvernør, samt at samarbejdet i governance netværket afhænger af metaguvernørens strategiske og samarbejdsfærdigheder (Sørensen, et al., 2009 s. 254). Dette giver anledning til at stille følgende spørgsmål. Hvem skal have rollen som metaguvernør og hvorfor? Hvilke udfordringer er forbundet med metagovernance? Og hvad er god metagovernance?

I forbindelse med den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune ligger metaguvernørposten inden for Teknik- og Miljøforvaltningen. Dette skyldes, at den tværkommunale styringsstruktur og udviklingen af Politik for Udsatte Byområder er forankret i Enheden for Almene Boliger, der er en del af Teknik- og Miljøforvaltningen. Uffe Andreasen forklarer i denne sammenhæng, at det er naturligt, at den stærkeste trækraft ligger i Teknik og Miljøforvaltningen, da der er ansat en række medarbejdere til at drive og koordinere politikken i netop denne forvaltning (Bilag

3 [00:07:22.29]). Engberg forklarer ligeledes hvordan forankring typisk vil være baseret på pengestrømme og en faglig organisering omkring disse pengestrømme (Bilag 9 [00:55:23.08]). Forvaltningen har altså både fået tildelt budgetmidler til driften af den tværkommunale styringsstruktur, i form af en sekretariatsfunktion, og til udviklingen af Politik for Udsatte Byområder. Herudover har man vurderet, at Teknik- og Miljøforvaltningens faglige organisering stemte godt overens med det områdeorienterede perspektiv på de udsatte byområder. Forvaltningen har allerede det områdeorienterede perspektiv på byen i forbindelse med områdefornyelser, boligsociale helhedsplaner og lignende, og herudover har forvaltningen en opkobling på den almene boligsektor, der spiller en central rolle i arbejdet med de udsatte byområder. Disse forhold gjorde det oplagt at forankre den tværkommunale styringsstruktur og Politik for Udsatte Byområder i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Spørgsmålet omkring hvilke udfordringer, der er forbundet med metagovernance vil blive besvaret med udgangspunkt i Alexander Gaus' Network Management Triangle, der blev præsenteret i kapitel 5. Modellen tager udgangspunkt i tre mål om henholdsvis stabilitet, legitimitet og resultater, der er afgørende for succes af governance netværket og den overliggende metagovernance. Nedenstående figur visualiserer sammenhængen mellem de udfordringer, der opstår i forbindelse med tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune. Modellen illustrerer ligeledes resten af dette afsnits struktur, hvor hvert af målene vil blive sat i relation til specialets case.





Målet om stabilitet handler om at skabe et miljø, hvor samarbejde kan opstå og udvikle sig optimalt. Det handler om at skabe tætte, stærke relationer mellem aktørerne i netværket, at etablere fælles mål og en fælles forståelse af formålet med samarbejdet, at institutionalisere governance netværket og etablere klare retningslinjer for samarbejdet, og at etablere tillid blandt aktørerne i netværket. Det er i denne sammenhæng metagovernans ansvar at håndtere og afvikle konflikter mellem netværkets aktører for at opretholde stabiliteten i netværket (Stevens, et al., 2016 s. 7-8). I forrige afsnit blev det fremhævet, at Engberg havde identificeret tre konfliktflader, der har vist sig at være problematiske i forbindelse med brugen af metagovernance i den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune.

Den første konfliktflade bunder i uenighed omkring hvor høj grad af koordinering, der er nødvendig, samt hvorvidt øget tværkommunal koordinering overhoved har en effekt i de udsatte byområder i København (Engberg, work-in-progress s. 13). Denne konfliktflade lægger sig tæt op af to af de fire dilemmaer, der ifølge Sørensen og Torfing er forbundet med metagovernance. Det første dilemma handler om hvordan metagovernoren balancere sin metagovernance, så den er hverken overdrevet eller utilstrækkelig, mens det andet dilemma handler om balancen mellem

hands-on metagovernance og hands-off metagovernance. Sørensen og Torfing skriver i denne sammenhæng, at:

"If the exercise of metagovernance is too tight and straightjackets the governance network, it will give rise to political conflicts, pacify the network actors, and reduce their willingness to participate and invest themselves in the joint problem solving. This will also reduce the benefits gained from the self-regulating character of the network. If, on the other hand, the exercise of metagovernance is too loose and vague, it might lead to underperformance, stalemate and fragmentation, because the governance network is not provided with proper support in terms of discursive framing, funding and conflict resolution." (Sørensen, et al., 2009 s. 252)

På den ene side forklarer Line Jensen Buch, at det, i forbindelse med udviklingen af en politik, er vigtigt med styring af processen, så man ikke ender med et produkt, der stritter i alle mulige retninger (Bilag 2 [00:11:25.18]). På den anden side så fremgår det af det fokusgruppeinterview med deltagerne i Tværkommunalt Team, der blev foretaget i forbindelse med evalueringen af processen omkring udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder, at den udførte metagovernance var overdrevet. En deltager beskriver situationen således:

"Der mener jeg faktisk ikke, at vi arbejder ligeværdigt i nogen af de der foraer. På den måde tror jeg også at vi trækker os lidt og siger; nå, men hvis vi ikke må være med til at bestemme og hvis vi ikke er ligeværdige i samarbejdet, så gør vi bare hvad vi gør (...) Hvis vi skal være fælles om det her, så er der også noget magt, der skal være mere fælles." (Bilag 10 [00:33:06.03])

Graden af styring i denne proces blev altså oplevet som overdrevet og uligevægtig, hvilket resulterer i en uvillighed til at deltage i samarbejdet. En anden deltager fortsætter:

"Det var dårlig projektledelse - sådan er jeg bare nødt til at sige det - fordi hvis man laver et projekt godt, så inddrager man sine projektmedarbejdere i sine beslutninger, planlægninger og betjening af styregrupper." (Bilag 10 [00:39:15.07])

Deltagerne udtrykker altså et ønske om en mere ligeværdig magtfordeling og inddragelse i processen.

Dette leder videre til det anden konfliktflade, som Engberg har identificeret, som omhandler rollefordelingen mellem forvaltningerne. Flere forvaltninger er skeptiske over for idéen om at skulle styres af Teknik- og Miljøforvaltningen. Især hvis denne styring ikke stemmer overens med forvaltningens egne professionelle rationaler og praksisser (Engberg, work-in-progress s. 13). Jan Salling oplevede i forbindelse med udarbejdelsen af Politik for Udsatte Byområder, at der var mange der ikke kunne forstå hvor Teknik- og Miljøforvaltningen skulle til at koordinere indsatsen på børne- og ungeområder, socialområdet eller sundhedsområdet (Bilag 1 [00:08:41.11]), men han forklarer, at:

"(...) vi har de her syv stærke forvaltninger, som har et meget stærkt fagligt blik på deres eget fagområde og som også ofte er pissehamrende dygtige til netop deres sektorpolitik. Problemet er bare, at hverdagen hos københavneren fungerer jo ikke opdelt i sektorer, men netop som et hele." (Bilag 1 [00:13:31.09])

Et af problemerne med denne helhedsorienterede tilgang er ifølge Hansen, at den fostrer en strategisk usikkerhed omkring hvilke konsekvenser denne tilgang vil have for forvaltningernes ressourceområder (Hansen, 2014 s. 266-267). Udfordringen for metaguvernøren er altså at styre governance netværket tilpas meget til, at den tværkommunale koordinering finder sted, men uden at overskride de respektive forvaltningers grænser. Dette kræver ifølge Merete Papapetros, at metaguvernøren formår at skabe en proces, hvor der er:

"(...) en fuldkommen respekt for dem der sidder rundt om bordet. At de kommer med den faglighed, der nu skal til for, at vi sammen kan lave et produkt, der kan blive det bedste. Hvis man så begynder at blande sig i en faglighed man ikke har forstand på, så er det, at problemerne de opstår og det sker ofte." (Bilag 5 [00:09:26.20])

Dette citat leder videre til den sidste konfliktflade, som Engberg identificerer i forbindelse med brugen af metagovernance i den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune. Denne konfliktflade baserer sig på forholdet mellem de syv forvaltningers forskellige sociale virkeligheder, der blev beskrevet i kapitel 4 (Engberg, work-in-progress s. 14). Hver forvaltning indeholder forskellige sociale konventioner, der er styrende for hvordan de forstår og håndterer problemer. I et tværkommunalt samarbejde kan der derfor opstå stor uenighed, både omkring hvad

problemet er og hvordan det skal håndteres. Rosa Christine Mattsson beskriver blandt andet, at der historisk set har været konflikter mellem Teknik- og Miljøforvaltningen og Socialforvaltningen omkring hvorvidt man skulle løse problematikkerne i de udsatte byområder med fysiske forbedringer eller sociale indsatser (Bilag 7 [00:11:45.17]). Denne konflikt repræsenterer sammenstødet mellem to forskellige sociale virkeligheder. Helene Bothilde Rønne pointerer i denne sammenhæng, at det er vigtigt, at Teknik- og Miljøforvaltningen, som metaguvernør, har empati nok til at kunne forstå de andre forvaltningers sociale virkeligheder (Bilag 4 [00:32:47.18]). Dette indebærer også, at Teknik- og Miljøforvaltningen skal have en forståelse for, at det tværkommunale samarbejde og Politik for Udsatte Byområder ikke nødvendigvis er førsteprioriteten i de andre forvaltninger. Helene Bothilde Rønne forklarer f.eks. hvordan politikken opfattes i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen:

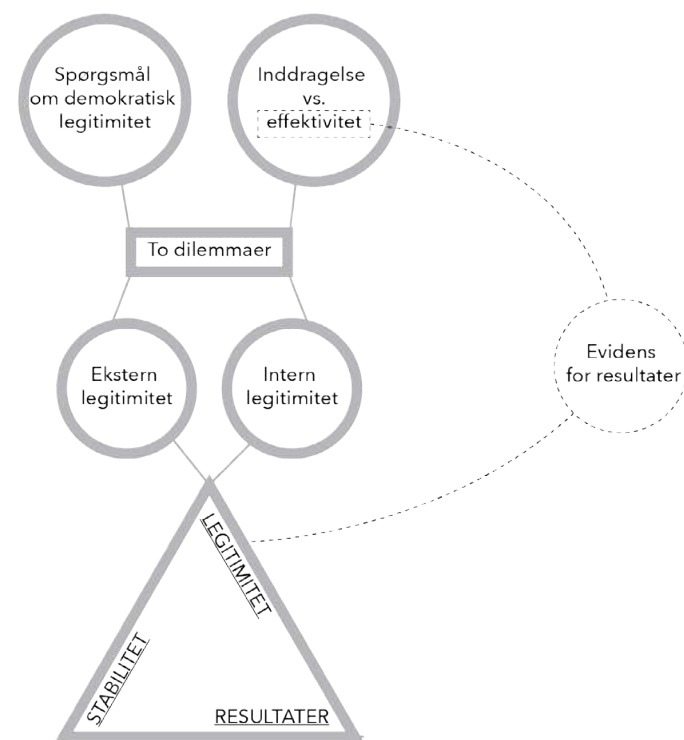
"Jeg tror godt de kan tænke, at det er en TMF-politik for det har ikke noget med os at gøre. Det har ikke noget med de gamle på plejehjemmene, det har ikke noget med social- og sundhedshjælpere, det har ikke noget med sygeplejersken at gøre. Det har ikke noget med - og jeg bliver nødt til at sige det i citationstegn - med vores borgere, sådan som forvaltningerne tit italesætter det, at gøre. Vores borgere. Så det tror jeg. De tænker sikkert, at det er meget fint det der, men det har jo ikke noget med os at gøre." (Bilag 4 [00:06:39.01])

Denne blaserthed i forhold til initiativer, der er forankret i en anden forvaltning, må man, ifølge Uffe Andreasen, anse som et grundvilkår i forbindelse med tværkommunale samarbejder (Bilag 3 [00:13:57.18]). Han baserer denne påstand på sine egne oplevelser med den omvendte situation og giver følgende eksempel:

"Vi har en sundhedspolitik som har lidt samme liv. Den er vedtaget på tværs af alle forvaltninger og der er et opfølgingsregime som vi i alle fagudvalg skal følge op på. Hvordan med sundhedspolitikken osv.? Når jeg får sundhedspolitikken ind fordi vi skal levere data på hvordan det går, så er det jo mere et benspænd end det er en hjælp fordi sundhedspolitikken er jo ikke vores politik. Det er jo ligesom nogen andres politik." (Bilag 3 [00:31:50.07])

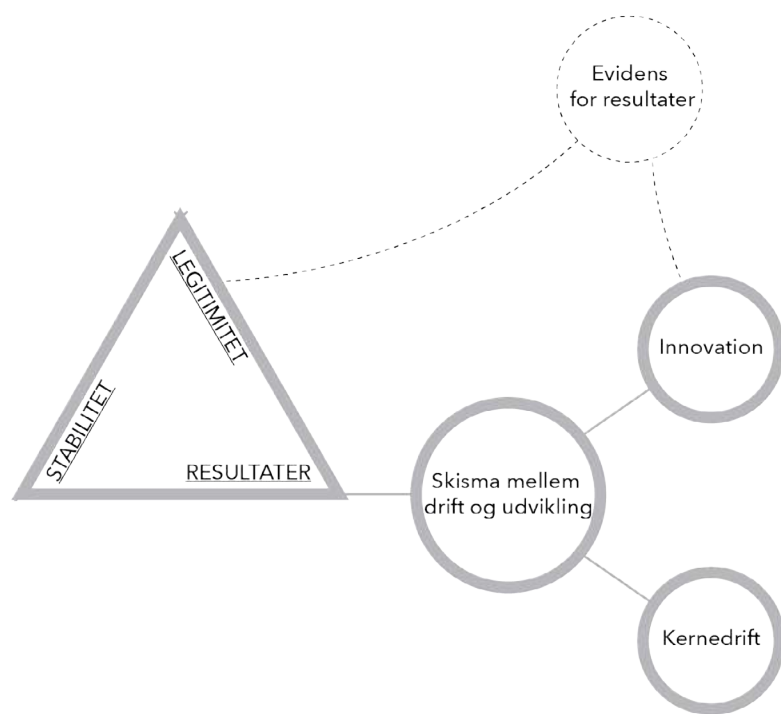
Forskellige forvaltninger vil altså have forskellige forståelser af hvad problemerne i de udsatte byområder er, hvordan de skal løses og hvem det

er relevant for. Hvis målet om stabilitet skal nås, så er det vigtigt at metaguvernøren har forståelse for alle de aktører, der indgår i governance netværket, samt relationerne imellem disse. Det er vigtigt at forstå hvilke incitamenter for deltagelse hver forvaltning har og hvilke ambitioner de har med deres deltagelse. Denne viden og forståelse af forvaltningerne kan metaguvernøren bruge til at tilpasse sin metagovernance til governance netværkets aktører, således at uløselige konflikter undgås og stabilitet opretholdes.



Det andet mål i Gaus' Network Management Triangle omhandler metaguvernørens evne til at få governance netværket til at fremstå som værende legitimt både indadtil og udadtil (Stevens, et al., 2016 s. 8). I kapitel 3 blev Hansens tese om baggrunden for det snævre ejerskab til den tværkommunale styringsstruktur og Politik for Udsatte Byområder præsenteret. Han argumenterer for, at det skyldes kampen mellem to mobiliserende diskurser, der handler om henholdsvis behovet for styring og ønsket om at blive inddraget (Hansen, 2014 s. 266). Denne påstand leder op til de sidste to dilemmaer, som Sørensen og Torfing mener er forbundet med metagovernance. Det første dilemma tager udgangspunkt i spørgsmå-

let om hvordan man opretholder en høj grad af demokratisk legitimitet i governance netværket (Sørensen, et al., 2009 s. 252). Paradokset i dette dilemma ligger i spørgsmålet om hvorvidt man øger den demokratiske legitimitet ved at inddrage eksterne interessenter i governance netværket, selvom dette i princippet går imod det demokratiske princip om én person, én stemme. Man kan dog argumentere for, at dette governance netværk, demokratisk set, er legitimt i og med, at det bliver monitoreret af de folkevalgte politikere, der sidder i kommunens syv politiske udvalg og Borgerrepræsentationen. Dette dilemma vil ikke blive uddybet yderligere i dette afsnit, da specialets primære fokus er på det centrale niveau i den tværkommunale styringsstruktur, men det kunne være relevant at diskutere den almene sektors rolle i governance netværket andetsteds. Det andet dilemma omhandler forholdet mellem governance netværkets effektive ydeevne og dets demokratiske ydeevne (Sørensen, et al., 2009 s. 252-253). Dette dilemma er interessant fordi forvaltningernes ejerskab til det tværkommunale samarbejde afhænger dels af governance netværkets evne til at inddrage forvaltningerne og dels af evnen til at producere resultater, der giver evidens for, at samarbejdet har en effekt. Denne dynamik er paradoksalt, da forholdet mellem inddragelse og effektivitet oftest vil være et nulsumsspil. Det kræver både tid og ressourcer at inddrage, så jo mere omfattende inddragelsesprocessen er, jo mere ineffektiv og omkostningsfuld vil den ofte være. Line Jensen Buch beskriver f.eks. hvordan man kunne have lavet en mere omfattende inddragelsesproces, hvor man inddrogede medarbejder fra de forskellige forvaltninger, som sidder decentralt i de forskellige lokalområder og derfor har et mere specifikt kendskab til det givne område. Hun er dog bevidst om, at det ville kræve en anderlede og mere tidkrævende proces (Bilag 2 [00:16:24.03]). Hun forklarer derfor, at man i Teknik- og Miljøforvaltningen har valgt en strategi, hvor man fokuserer på at skabe en effektiv proces i forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder (Bilag 2 [00:42:10.10]). Den effektive strategi leder dog ikke nødvendigvis til de bedste resultater. Inddragelsen er nemlig ikke blot et middel til skabelse af legitimitet, men et middel til kvalificering af resultater. En proces kan altså være nok så effektiv, men hvis processen er illegitim og leder til resultater af lav kvalitet, så devalueres selve effektiviteten som ideal. Det handler altså om at finde balancepunktet, hvor afvejningen mellem demokratisk og effektiv ydeevne er tilpas.



Dette leder videre til det tredje mål, der handler om, at governance netværket skal skabe resultater. Det er naturligvis formålet med etableringen af et governance netværk, at der skabes resultater, som viser, at netværkets arbejde har en reel effekt, men resultater, som evidens for governance netværkets effekt, er ligeledes et essentielt middel i forbindelse med udførelsen af metagovernance (Stevens, et al., 2016 s. 8-9). Metagovernøren kan bruge resultaterne som et salgsargument, der kan overbevise netværkets aktører om, at governance netværket har en reel effekt, hvilket kan skabe incitament for deres videre deltagelse. Spørgsmålet er bare hvad resultater er og hvordan man skaber den nødvendige evidens, der kan skabe dette incitament?

I dette speciale vil der blive skelnet mellem to forskellige typer resultater. På den ene side er der de resultater, der er et produkt af den almindelige kernedrift, som finder sted inden for hver af de syv forvaltninger. På den anden side er der de innovative resultater, der består af nye administrative rationaler, der er medvirkende til at ændre eksisterende forvaltningspraksis. Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune repræsenterer et forsøg på at skabe innovative resultater, der kan udvikle kerneydelsen i den eksisterende forvaltningspraksis, så denne i højere grad egner sig til at håndtere ondartede problemer som udsatte byområder. Engberg forklarer i denne sammenhæng, at:

"(...) der er et skisma, som så kommer frem her imellem det man kan kalde drift og udvikling. Hvor driften typisk er meget regelorienteret, den er meget omkostningstung og den er meget praksisindlejret med rutiner og

standardprocedurer. Så er der en nulfejlskultur, som er affødt af og også understøtter den her meget konservative sporafhænge forvaltningspraksis, som ikke skal ud og udvikle og innovere alt muligt samskabt hejs, som så totalt underminerer anstændig og rimelig praksis, set fra det synspunkt. Og så er der hele denne her innovationsfunktion, som kan være svær at få ind i den virkelighed fordi hvad vil det sige?" (Bilag 9 [00:36:14.06])

Dette skisma er et produkt af dels den nulfejlskultur, som Engberg nævner, men også af de magtstrukturer, der befinder sig inden for den kommunale styringsstruktur, og det forhold og den kultur, der er mellem det politiske og det administrative niveau i kommunen.

I kapitel 3 nævnes det, at en af de barrierer, der er med til at komplicere det tværkommunale samarbejde er, at flere af kommunens forvaltninger udelukkende fremstår som driftsorganisationer (Hansen, 2014 s. 266). Man bliver altså nødt til at forstå, at de fleste forvaltninger har deres kernedrift som førsteprioritet når det kommer til det valg, der ligger i skismaet mellem drift og udvikling. Uffe Andreasen forklarer dette således:

"(...) hvis du tager et helt almindeligt grundlag, så er man i det hierarki, som man er indlejret i, sat i verden for at løse en særlig opgave med nogle særlige udfordringer. Alt det der ligger ved siden af, det er der nogle andre hierarkier, der er sat i verden for at løse. Hvis det så er sådan, at man kan anvende noget til at løse sine egne opgaver med fra en anden del af et andet hierarki (...) så er det selvfølgelig en hjælp og så indadopterer man det. Men hvis man ikke kan se pointen, så løser man selvfølgelig sin kerneopgave, det er jo det man er sat i verden for." (Bilag 3 [00:33:22.05])

Der er altså en udfordring for det tværkommunale samarbejde, at hver forvaltning har en tendens til at negligere opgaver, der ligger uden for deres egen kernedrift. Helene Bothilde Rønne pointerer, at dette snæversynede, fragmenterede blik på byen er et resultat af de resultatmålingspraksisser, der benyttes i de forskellige forvaltninger:

"(...) det er fordi [direktionen] har deres skide resultatkontrakter og det er det de går efter. Altså det er jo det der er udfordringen hele vejen igennem systemet. Det kan da godt være, at de kan forstå det, men altså det er ikke interessant for dem fordi det er jo ikke det de bliver målt på." (Bilag 4 [00:07:15.01])

Engberg prøver i denne sammenhæng at sætte sig ind i den tankegang,

der er styrende for en ledende embedsmands handlinger, og forklarer, at: *"(...) når man sidder som topchef og tænker, at vi har syv biblioteker og vi skal kun have fem og det er den proces jeg har øjnene stift rettet imod fordi det er det jeg skal levere til mine politikere om et år, så skal vi have et solidt fagligt grundlag for den proces ikke. Det er jo den direkte politiske leverance som vedkommende står på mål for og som vedkommendes karriere er helt afhængig af, at han eller hun leverer på. Det er super svært i den position at gå syv etager ned i butikken og så gentænke hvad biblioteksfunktionen er?"* (Bilag 9 [00:36:14.06])

Styringsstrukturen og den administrative kultur, der grundet de eksisterende magtdynamikker, er indlejret i denne, ender altså med at blive en barriere når man forsøger at skabe innovative resultater. Engberg forklarer hvordan denne type resultater begrænses af den meget statiske styringsstruktur i Københavns Kommune:

"(...) den der kritiske vidensudviklende funktion er hele tiden disciplineret af forskellige faktorer. Den er hele tiden sat i rammer og puttet ind i den hierarkiske organiseringsmodel og det er den på alle niveauer." (Bilag 9 [00:40:53.29])

Det er altså udfordrende at skabe resultater i et governance netværk. Dette er ligeledes tilfældet når det kommer til det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune, som i høj grad er begrænset af den silostruktur, som governance netværket forsøger at arbejde i skyggen af. Den metagovernance, der skal til for at etablere et stabilt og legitimt governance netværk, der producerer innovative resultater, er altså kompleks. Dette leder videre til spørgsmålet om hvad god metagovernance er?

Hvis man skal være i stand til at vurdere hvad god metagovernance er, så bliver man nødt til finde ud af hvad målet med governance netværket er således, at det er muligt at justere forventningerne til metaguvernøren herefter. Det ultimative mål er, som også fremgår af den opdaterede version af Politik for Udsatte Byområder, at der ikke skal være nogen udsatte byområder i København (Københavns Kommune, 2017 s. 4). Hvis man skal have en chance for at nå dette meget ambitiøse mål, så bliver koordineringen og samarbejdet på tværs af kommunen nødt til at være en integreret del af almindelig forvaltningspraksis. Erfaringer fra perioden fra 2008, hvor man havde udarbejdet Den Horisontale Søjle, og frem til i dag, hvor den opdaterede Politik for Udsatte Byområder lige er blevet politisk godkendt, viser dog, at den nødvendige grad af tværkommunal koordinering

og samarbejde endnu ikke er integreret i almindelig forvaltningspraksis i Københavns Kommune. Man må altså erkende, at det tager tid at integrere en tværkommunal styringsstruktur, der kan være med til at nedbryde grænserne mellem de syv forvaltningssiloer i Københavns Kommune. Det er derfor nødvendigt at nedjustere forventningerne til governance netværket og derfor skal den udførte metagovernance ligeledes vurderes på baggrund af disse nedjusterede forventninger.

I dette afsnit er det blevet fastlagt, at de forskellige forvaltningers engagement i det tværkommunale samarbejde er varierende og, i visse tilfælde, ikke eksisterende. Engberg forklarer, at:

"Incentives for collaboration vary over time and across sectors, policy issues and specific contexts, and institutional competition dominates rather than the spontaneous emergence of collaborative norms and practices." (Engberg, work-in-progress s. 18)

Metaguvernøren må altså anerkende, at potentialet for samarbejde ikke altid er eksisterende, og justere sin metagovernance herefter. God metagovernance kommer derfor i høj grad til at handle om to ting. Først og fremmest handler det om at etablere, vedligeholde og udvikle en platform, hvorpå samarbejdet kan finde sted. Den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune og Politik for Udsatte Byområder danner tilsammen sådan en platform. Den tværkommunale styringsstruktur er det institutionaliserede rammeværk, hvori samarbejdet kan faciliteres, mens politikken er det diskursive og forståelsesmæssige grundlag, der giver forvaltningerne et fælles udgangspunkt. Dernæst handler det om evnen til at spotte muligheder og potentialer og udnytte disse bedst muligt. Det kan være muligheder og potentialer ude i byen og det kan være muligheder og potentialer inden for kommunens styringsstruktur. Frederik Munk forklarer, at det er svært at løfte alle byens udsatte byområder på en gang og han argumenterer derfor for, at man bør lave en strategisk udpegning af de områder, hvor der er potentialer og forsøge at løfte dem.

"(...) man skal prøve at kanalisere viljen hvorhen der er vilje. Altså man finder ud af, at Lejerbo har gang i et eller andet ved Aldersrogade og der er i øvrigt også Metropolskolen, der er ved at udbygge, og alt muligt andet. Så kunne det være, at man skulle fokusere alle sine kræfter på Aldersrogade. Vi kan se, at der er nogle spillere i gang, der er ved at lave nogle renoveringer, så måske skulle vi bruge alt vores krudt og budgetmidler på at sige; nu er det det her område. Så man i stedet for at have

de der seks udsatte byområder, hvor man skal løfte dem allesammen på en gang, så prioriterer man hvor der er vilje, så man ikke sætter alt muligt i gang i et område, hvor de almene boligselskaber ikke er klar til det osv. Så man ligesom strategisk udpeger hvor man gerne vil udvikle.” (Bilag 6 [00:41:15.28])

Det scenarie, som Frederik Munk opstiller, er et godt eksempel på hvordan en metaguvernør kan tænke og agere på en måde, som udfordrer den eksisterende, hierarkiske praksis. Metaguvernøren kan altså spotte potentialer i et område, hvor der er en klynge af indsatser og projekter, der kan koordineres og optimeres. Herudover kan den gode metaguvernør bruge den igangværende udvikling til at skabe et momentum, hvor flere aktører bliver motiveret til at byde ind med værdiskabende tiltag i området. Metaguvernøren kan også opspore muligheder inden for kommunens styringsstruktur, hvor:

“(…) der er tilstrækkeligt mange fra forskellige positioner i denne her store forvaltning, der kigger i samme retning. Og det er jo noget der kan opstå. Sådan nogen ‘windows of opportunity’. De kan jo komme og gå. Så er der en periode, hvor der er nogen, der får en god idé og så kender de hinanden i forvejen (...) Så meget at det her går på om man finder folk med lyst til det. Lyst og energi til at udvikle på tværs og op og ned og frem og tilbage skulle jeg til at sige.” (Bilag 9 [00:49:43.20])

God metagovernance handler altså om at finde muligheder og potentialer, hvor de tværkommunale samarbejder kan have en effekt, samt at trække disse ind på den førnævnte platform. Metaguvernøren kan ikke tvinge forvaltningerne til at samarbejde, men metaguvernøren kan skabe grundlaget for samarbejde ved at etablere de optimale rammer og pege på de rigtige muligheder, potentialer eller problematikker. Det er et grundvilkår, at forvaltningernes engagement er varierende. Nogen vil være med, andre vil ikke. God metagovernance er fleksibel og tilpasningsdygtig nok til at rumme dette grundvilkår. Den gode metagovernance har altså forståelse for både de potentialer og de begrænsninger, der ligger i governance netværket.

Opsummerende kan man sige, at Teknik- og Miljøforvaltningens styring af det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune er udfordret af selve styreformens i Københavns Kommune. Paradoksalt nok kan man altså argumentere for, at Københavns Kommune er den primære barriere i forbindelse med integreringen af en tværkommunal samarbejdspraksis i Kø-

benhavns Kommune. Den traditionelle, hierarkiske silostruktur med dens forskellige indlejrede sociale virkeligheder og de sociale konventioner som disse indeholder, gør det svært at etablere robuste tværkommunale samarbejder. Styringen af disse netværk skal derfor være fleksibel og tilpasningsdygtig, hvis den skal være i stand til at skabe bedre tværkommunale samarbejder. I det næste afsnit vil der blive set nærmere på hvordan metaguvernøren kan bruge kommunikative planlægningsredskaber til at forbedre sin metagovernance og skabe bedre inddragelsesprocesser.

KOMMUNIKATIV METAGOVERNANCE OG ITERATIV FORVALTNINGSINDDRAGELSE

Dette afsnit vil se nærmere på selve processen omkring inddragelsen af de forskellige forvaltninger i forbindelse med det tværkommunale samarbejde omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Der vil blive argumenteret for, at forvaltningsinddragelsen i Københavns Kommune kan anses som en iterativ proces, hvorigennem det tværkommunale samarbejde løbende vil blive konstrueret og rekonstrueret. Afsnittet vil besvare arbejdsspørgsmål 4, der blev præsenteret i kapitel 1.

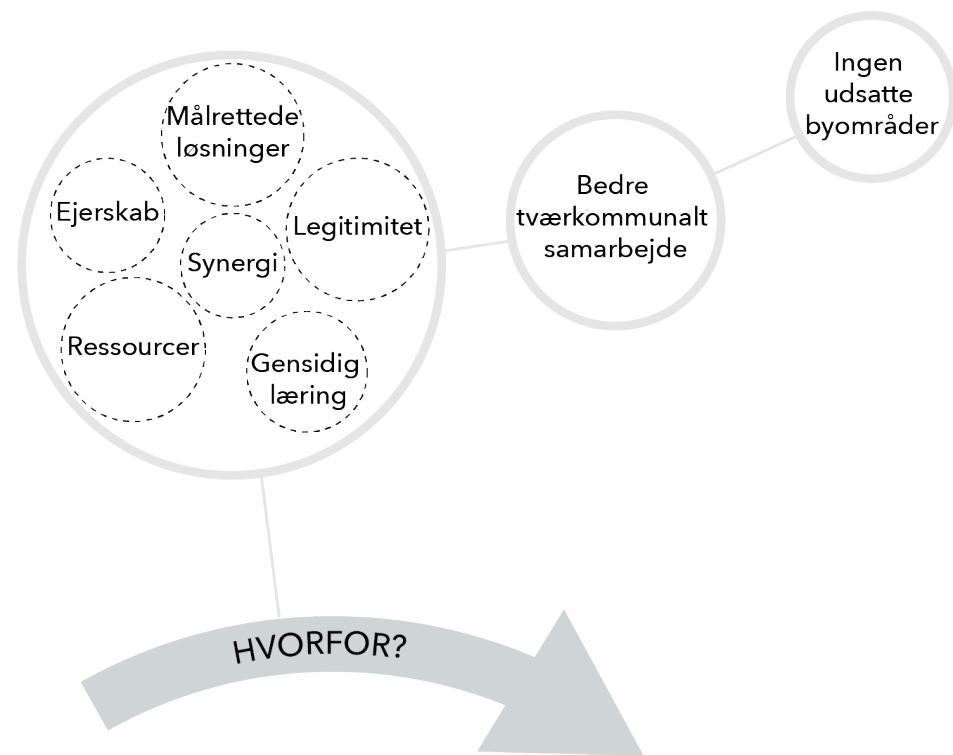
Arbejdsspørgsmål 4: Hvilken rolle kan en planlægger indtage og hvilke planlægningsværktøjer kan bruges i udviklingen af tværkommunale samarbejder?

Som det fremgår af de to ovenstående afsnit i kapitlet, så er der mange udfordringer forbundet med etableringen af et tværkommunalt samarbejde omkring de udsatte byområder i Københavns Kommune. Mange af udfordringerne er blevet helt eller delvist løst, men der er også udfordringer, hvor det virker uoverkommeligt at finde en endegyldig løsning. En af disse udfordringer er at skabe et bredt ejerskab til det tværkommunale samarbejde og de produkter, der kommer ud af det. Engberg erkender, at det var tydeligt, i forbindelse med implementeringen af Den Horizontale Søjle, at der var et ejerskabsproblem, og at der ikke var noget guldommeligt greb, der kunne løse det (Bilag 9 [00:49:43.20]). Hansens tese er, som tidligere nævnt, at det snævre ejerskab til det tværkommunale samarbejde skyldes det dilemma, der ligger i kampen mellem forvaltningernes ønske om at blive inddraget i processen og behovet for styring af den selvsamme proces (Hansen, 2014 s. 266). Det er flere gange tidligere blevet påpeget, at en af de større udfordringer, der er forbundet med metagovernance, er at balancere styringen af governance netværket, så-

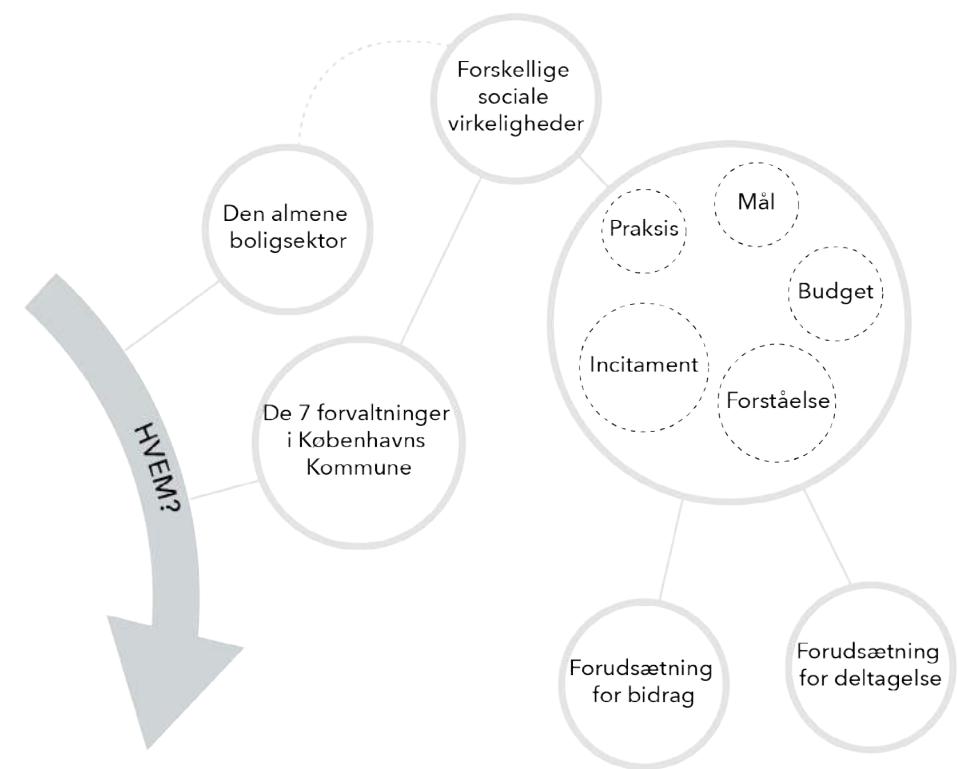
ledes at den hverken er utilstrækkelig eller for dominerende (Sørensen, et al., 2009 s. 252). Erfaringerne fra processen omkring udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder, som de kom til udtryk i det fokusgruppeinterview med Tværkommunalt Team, der blev fremhævet i forrige afsnit, viste at den udførte metagovernance havde været for dominerende (Bilag 10 [00:33:06.03]). Dette medførte en form for modvilighed, der kan karakteriseres som manglende ejerskab. Dette leder frem til spørgsmålet om hvordan man skaber en form for metagovernance, der kan balancere mellem det utilstrækkelige og det overdrevne, hvor forvaltningerne bliver inddraget tilstrækkeligt uden at samarbejdet i governance netværket mister dets fokus? Dette spørgsmål kræver, at man fokuserer på de blødere dimensioner af governance netværkets succes. Det succesfulde governance netværks succes afhænger nemlig i høj grad af metagovernans kommunikative og inddragelsesmæssige færdigheder (Weber, et al., 2008 s. 344). I dette afsnit vil der derfor blive argumenteret for, at det tværkommunale governance netværk i Københavns Kommune bliver nødt til at integrere kommunikative og inddragelsesmæssige redskaber og rationaler i den udførte metagovernance, hvis der skal etableres et bredt ejerskab.

I kapitel 5 blev Agger og Hoffmanns perspektiv på borgerinddragelse præsenteret. Dette perspektiv indeholder en række overvejelser, der kan indgå i enhver inddragelsesproces, uanset om der er tale om borgerinddragelse eller forvaltningsinddragelse, hvilket tilfældet er i forbindelse med dette speciales case. Afsnittet vil derfor tage udgangspunkt i nedenstående model, som viser en iterativ forvaltningsinddragelsesproces. Hver iteration indeholder fem faser, der knytter sig til følgende fem spørgsmål: **(1) Hvorfor skal man inddrage? (2) Hvem skal man inddrage? (3) Hvordan skal man inddrage? (4) Hvor skal inddragelsesprocessen udføres? (5) Hvad fik man ud af inddragelsesprocessen?** Det er vigtigt at forstå at svarene og tilgangen til de fem spørgsmål vil ændre sig for hver iteration, da governance netværket, metagovernøren og måske endda styringsstrukturen løbende vil udvikle sig. Det er ligeledes vigtigt at forstå, at modellen kan indeholde andre spørgsmål. En del af den iterative proces kan altså være erkendelsen af, at man stiller de forkerte spørgsmål eller har brug for at stille flere spørgsmål. Nedenstående model er altså ikke et normativt paradigme som alle forvaltningsinddragelsesprocesser skal indordne sig under, men et eksempel på en iterativ tilgang til udviklingen af forvaltningsinddragelsesprocesser. Modellen vil desuden fungere som en illustration af dette afsnits struktur, hvor de ovenstående fem spørgsmål vil blive sat i relation til specialets case.





Agger og Hoffmann oplister selv en række svar til spørgsmålet omkring hvorfor man skal lave inddragelsesprocesser. De forklarer, at inddragelse blandt andet kan tilføre ressourcer til planlægningsprocesser og være medvirkende at skabe mere målrettede løsninger og gensidige læringsprocesser mellem aktørerne. Derudover kan inddragelse øge legitimiteten i planlægningen og styrke involverede aktørers medejerskab (Agger, et al., 2008 s. 12). Jan Salling forklarer ligeledes, at man både kan spare penge og skabe bedre resultater, hvis man formår at koordinere og skabe synergi mellem de forskellige forvaltningers indsats (Bilag 1 [00:32:14.08]). Ultimativt er formålet med inddragelsen at forbedre det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune, således at kommunen forbedre sine chancer for at efterleve visionen om, at der ikke må være nogen udsatte byområder i København.



Det andet spørgsmål handler om hvem, der skal inddrages i processen. Dette spørgsmål kommer i forlængelse af spørgsmål om hvorfor man laver inddragelsesprocesser og det er derfor vigtigt at valget af aktører, der skal inddrages, sker på baggrund af overvejelserne omkring hvorfor man inddrager. Hver aktør, som inddrages, skal altså kunne bidrage til processen og dens resultat. I arbejdet med de udsatte byområder i København bliver alle kommunens syv forvaltninger inddraget på alle niveauer i den tværkommunale styringsstruktur, mens den almene boligsektor bliver inddraget på henholdsvis det højeste administrative niveau i Samarbejdsforum og på det politiske niveau i Partnerskabsforum. Den almene sektor inddrages fordi havdelen af boligmassen i de udsatte boligområder er almene boliger. Der er altså fem gange så mange almene boliger inden for de udsatte byområder, som der er uden for de udsatte byområder (Københavns Kommune, 2017 s. 8 og 20). De almene boligselskaber er derfor centrale aktører i de udsatte byområder og inddragelsen af den almene boligsektor giver en alternativ indgangsvinkel til både det fysiske og sociale arbejde i de udsatte byområder. Kommunens syv forvaltninger inddrages fordi de hver især er ansvarlige for forskellige ressortområder, der alle er nødvendige at adressere, hvis man skal løse problemerne i de udsatte byområder. Agger og Hoffmann påpeger i forbindelse med spørgsmålet om hvem der skal inddrages, at det kan være nødvendigt at stille spørgsmålstegn ved, om alle skal deltage hver gang? (Agger, et al., 2008 s. 19-20). Som

det fremgik tidligere i dette kapitel, så stiger kompleksiteten i samarbejdet i takt med at flere aktører inddrages. Forskellige forvaltninger – og forskellige boligorganisationer – har forskellige sociale virkeligheder. Hver aktør vil altså have forskellige forudsætninger for at deltage i og bidrage til processen. Der vil altså både være tidspunkter og situationer, hvor det giver mening at inddrage en snæver skare af aktører, og andre hvor det giver mening at udvide inddragelsesprocessen og inddrage flere aktører. Inddragelsesprocessen kan altså variere drastisk i forbindelse med det samme projekt alt efter hvilken strategi der vælges.

Et eksempel kunne være, at Børne- og Ungdomsforvaltningen får til opgave at renovere en skole, der ligger inden for et af de udsatte byområder. Skolen ligger i nærheden af parker, pladser, idrætsanlæg og kulturtilbud, som kunne indtænkes i en større udviklingsplan, hvis Børne- og Ungdomsforvaltningen indgik i et samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Økonomiforvaltningen. I forlængelse heraf kunne man forestille sig, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen havde plejeboliger, ældreboliger eller institutioner, der ville gavne af at blive indtænkt i en strukturel udvikling, der tog udgangspunkt i renoveringen af den førnævnte skole. Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen kunne ligeledes bidrage til processen med input omkring hvordan områdets udsatte borgere kunne indtænkes i planerne på en positiv måde. Det kommunale projekt kunne måske endda drage fordel af at samarbejde med privatpersoner, lokale virksomheder og almene boligselskaber, der har afdelinger i området. Denne sammenkædning af aktører, der potentielt kunne inddrages kan muligvis udvides yderligere, men det er ikke nødvendigt i denne sammenhæng. Pointen er nemlig blot, at omfanget af inddragelsesprocessen kan variere fra den ene yderlighed, hvor Børne- og Ungdomsforvaltningen renoverer skolen uden at inddrage andre aktører, til den anden yderlighed hvor alle aktørerne inddrages i projektet, eller et sted imellem de to yderligheder. Der er ikke noget universelt svar på hvor på dette inddragelsesspektrum den gode inddragelsesproces befinder sig, da dette altid vil afhænge af den givne situation og dens kontekst.

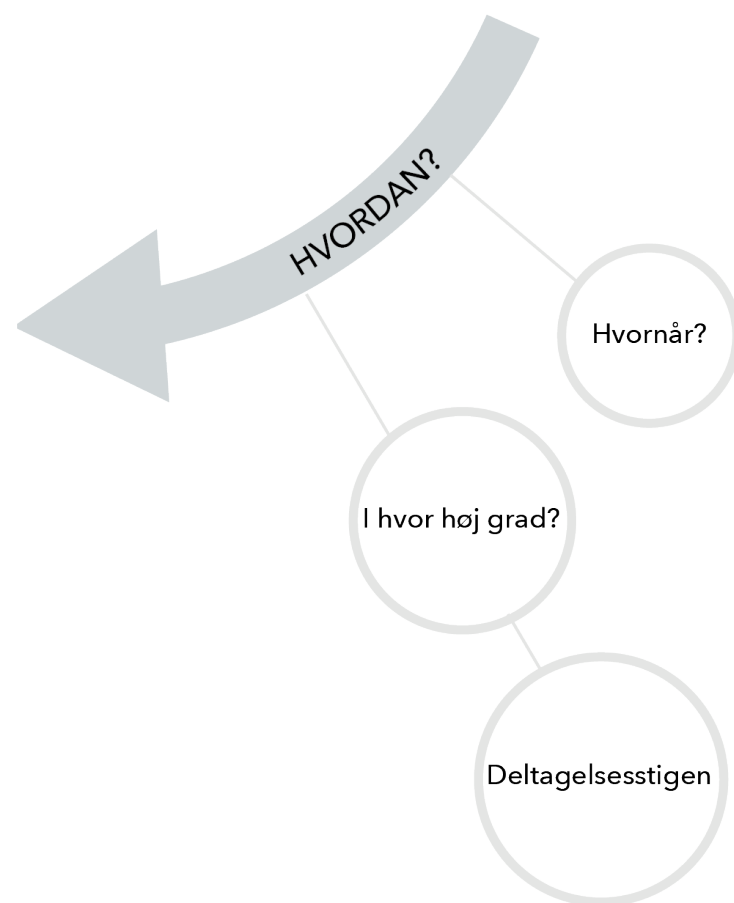
I forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder var det vigtigt, at alle forvaltninger blev inddraget, da der er en politisk signalværdi i, at alle syv borgmestre har underskrevet politikken. Dette er dog ikke nødvendigvis tilfældet i kommende iterationer, hvor formålet kan være et andet.

Spørgsmålet om hvem der skal inddrages giver også anledning til at zoome ind på hver af de syv siloer i Københavns Kommune og stille

spørgsmålstegn ved hvilket niveau i de respektive hierarkier, som skal inddrages? De processer, hvor forvaltningerne blev inddraget i forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder, fandt primært sted inden for Tværkommunalt Team, der er medarbejderniveauet i den tværkommunale styringsstruktur. I de interview, der er foretaget i forbindelse med dette speciale, har det været et gennemgående tema, at denne konstellation, hvor den primære inddragelse sker i et forum uden et reelt beslutningsmandat, har besværliggjort processen. Line Jensen Buch beskriver essensen af denne problematik:

“Medarbejderniveauet ved jo mest, men har jo ikke nødvendigvis deres bagland og hele hierarkiet over sig med sig.” (Bilag 2 [00:43:38.28])

Inddragelsesprocesserne i Tværkommunalt Team kan altså føre til beslutninger, der efterfølgende har risiko for at blive nedstemt af administrative eller politiske niveauer, der er placeret længere oppe i hierarkiet. Denne dynamik kan eksemplificeres ved at se på udpegningsindikatorerne i Politik for Udsatte Byområder. Til at begynde med tog udpegningen af de udsatte byområder udgangspunkt i følgende seks indikatorer: Installationsmangler, gennemsnitligt boligareal pr. person, andel med lav indkomst, andel uden uddannelse, andel uden for arbejdsmarkedet og andel med ikke-vestlig herkomst. På opfordring af Teknik- og Miljøforvaltningens direktion blev det ved et møde i Tværkommunalt Team d. 28. november 2016 besluttet at droppe installationsmangler som udpegningsindikator. Ved samme møde blev det drøftet om man også skulle fjerne ikke-vestlig herkomst og lav indkomst som udpegningsindikatorer, hvilket blev nedstemt da de forskellige forvaltninger anså disse indikatorer som vigtige variable i forbindelse med udsathed (Teknik- og Miljøforvaltningen, 2016). Ved den politiske godkendelse af Politik for Udsatte Byområder i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget d. 22. maj 2017 meddelte udvalget repræsentanter fra Enhedslisten og Radikale Venstre så, at de vil bede Borgerrepræsentationen om at tage stilling til hvorvidt ikke-vestlig herkomst skal indgå som en udpegningsindikator i politikken (Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, 2017). Denne proces illustrerer hvordan deltagerne i Tværkommunalt Team forsøger at tage beslutninger om politiske spørgsmål uden noget gyldigt mandat, hvilket resulterer i at beslutningerne efterfølgende kan ændres. I denne sammenhæng kunne man stille spørgsmålstegn ved om inddragelsen af hierarkiets øverste politiske og administrative niveauer skulle ske tidligere i processen.



Dette leder videre til det næste spørgsmål, der handler om hvordan de udvalgte aktører skal inddrages. Dette spørgsmål kan inddrages i følgende to underspørgsmål: Hvornår skal inddragelsen ske? Og i hvor høj grad skal aktørerne inddrages?

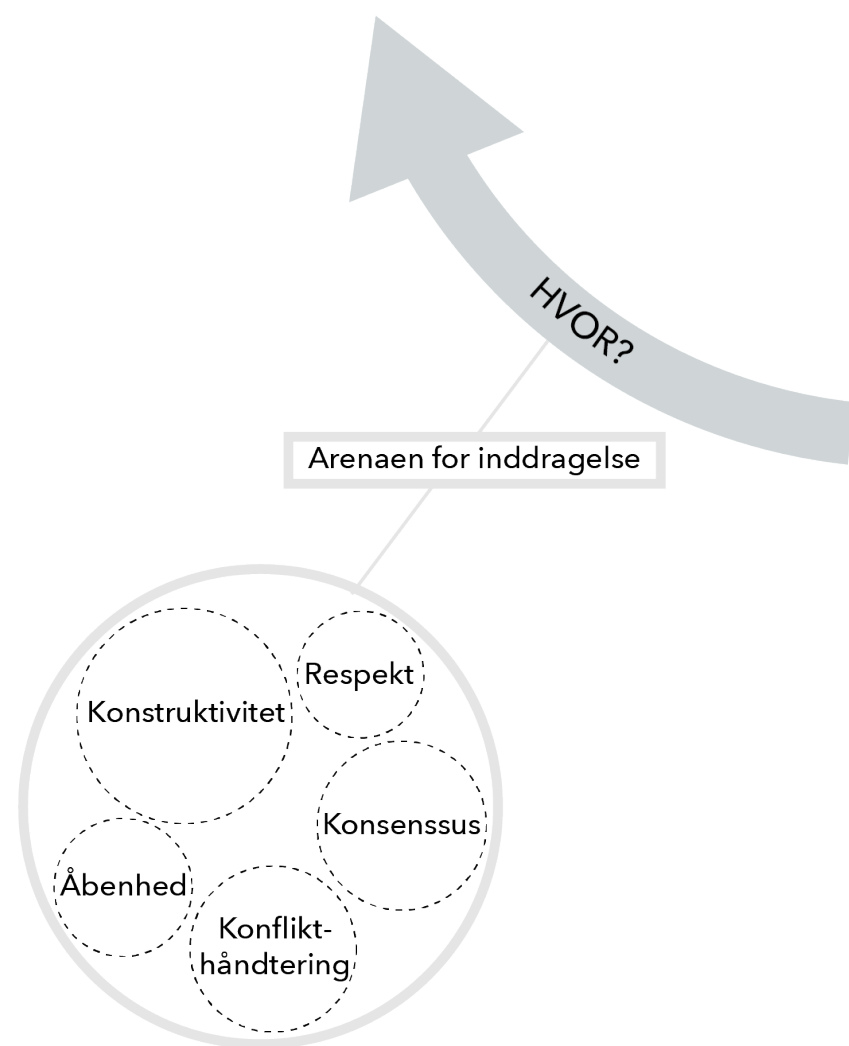
Det første spørgsmål handler om hvornår i processen inddragelsen skal ske? Når man opdaterer en politik som Politik for Udsatte Byområder, skal man så inddrage de forskellige forvaltninger i idégenereringsfasen? Skal de inddrages i udarbejdelsen af indholdet i den nye politik? Eller skal de først inddrages i forbindelse med godkendelsen og implementeringen af politikken? Svaret på dette spørgsmål afhænger i høj grad af svaret på det næste spørgsmål, der handler om graden af indflydelse de inddragede skal have. Besvarelsen af dette spørgsmål kan tage udgangspunkt i deltagelsesstigen, der blev præsenteret i kapitel 5. Ønsker Teknik- og

Miljøforvaltningen, som metaguvernør, at diktere indholdet af Politik for Udsatte Byområder og er inddragelsen blot et udtryk for, at forvaltningen har brug for informationer og input fra de andre forvaltninger? Eller ønsker Teknik- og Miljøforvaltningen at give de resterende forvaltninger medbestemmelse, eller måske endda selvbestemmelse, i forhold til dele af indholdet i politikken?

I forbindelse med udarbejdelsen og opdateringen af Politik for Udsatte Byområder er det ikke klart, hvor på deltagelsesstigen man kan placere inddragelsen af de forskellige forvaltninger. Årsagen til denne uklarhed er dels, at Teknik- og Miljøforvaltningen ikke har formået at gøre det fuldstændigt klart for de andre forvaltninger hvilken grad af indflydelse de kan forvente at have, og dels, at de resterende forvaltninger, der er blevet inddraget ikke nødvendigvis har haft noget ønske om at blive inddraget. Agger og Hoffmann argumenterer for, at medejerskabet til inddragelsesprocessen forstærkes i takt med, at man bevæger sig længere op af deltagelsesstigen (Agger, et al., 2008 s. 22-23). Line Jensen Buch forklarer dog i denne sammenhæng, at:

"(...) jeg kan godt forstå forvaltningernes ønske om at få det mere forvaltningstilpasset og det giver jo mening til en hvis grad, men det skal jo heller ikke være sådan, at vi ender med nogle mål eller vi ender med nogle afsnit i politikken, der er vidt forskellige - som stritter i alle mulige retninger - fordi vi har skullet please alle. Det er jo stadig et kompromis vi skal opnå og en fælles retning (...)" (Bilag 2 [00:11:25.18])

Forvaltningerne inddrages altså, men inddragelsen garanterer ikke, at forvaltningerne får indflydelse, da det i sidste ende er Teknik- og Miljøforvaltningen, der tager den endelige beslutning (Bilag 2 [00:42:10.10]). Forvaltningsinddragelsen, i forbindelse med udarbejdelsen og opdateringen af Politik for Udsatte Byområder, har altså været ambivalent og ugenomsigtig for de inddragede forvaltninger.



Dette leder videre til det næste spørgsmål, der handler om hvor inddragelsen skal udføres? I denne sammenhæng refererer spørgsmålet om, hvor, ikke til et fysisk sted, men til en socialt konstrueret arena, hvori inddragelsen kan finde sted. Spørgsmålet handler altså om hvad der skal kendetegne den arena, hvor inddragelsen finder sted. Det er i forbindelse med etableringen og vedligeholdelsen af denne arena, at metaguvernørens kommunikative og samarbejds-mæssige færdigheder er vigtige. Som det blev nævnt i kapitel 5, så skal metaguvernøren kunne indgå i forskellige sociale relationer, lytte empatisk, skabe synergi på tværs af forskellige fagligheder, formidle sin egen faglighed, håndtere konflikter, sikre fremdrift i processen, være refleksiv omkring sin egen rolle og sikre en demokratisk legitim proces (Agger, et al., 2008 s. 33-34). I denne sammenhæng kan det være behjælpeligt at se på de syv første af Healeys 10 kriterier, som kendetegner god kommunikativ planlægning. Hun forklarer, at kom-

munikativ planlægning er en interaktiv og fortolkende proces, der finder sted mellem forskellige fællesskaber, som har forskellige sociale virkeligheder, der kan være enten langt fra hinanden eller tæt på hinanden, og som bringer forskellige ressourcer ind i samarbejdet. Det handler i denne sammenhæng om at opnå den højeste mulige forståelse for hinanden, men samtidig erkende, at det er umuligt at opnå en komplet forståelse af hinanden. Den gode kommunikative planlægningsproces består derfor af respektfulde interaktioner og diskussioner, hvor alle parter betragter samarbejdet fra et agonistisk perspektiv. Arenaen hvor samarbejdet finder sted skal derfor, ifølge Healey, være karakteriseret ved åbenhed over for alle input således, at alle, på trods af modstridende ønsker og konflikter, bliver hørt og respekteret (Healey, 1992 s. 154-155) (Agger, et al., 2008 s. 36). Merete Papapetros beskriver i denne sammenhæng hvordan respekten er et essentielt element i den gode proces:

"(...) det kan jo også være pisse fedt at have de der diskussioner, hvor der er linet den der respekt op mellem folk. Det er jo pragtfuldt ikke? Altså det er jo der det rykker og vi alle sammen kommer hjem og har flyttet os en lille bitte smule. Det gør vi jo ikke når vi sådan bliver lidt trodsige og sådan vel? Så sker der jo ikke så meget. Altså så det er det der; skab et rum af respekt, så kommer kreativiteten og lysten osv. helt af sig selv." (Bilag 5 [00:19:59.04])

Det at konstruere en arena, som er karakteriseret ved respekt, åbenhed og konstruktivitet, hvor modstridende argumenter og ønsker bliver hørt og behandlet således, at det er muligt at opnå konsensus, er en proces. Det tager tid at opbygge sociale relationer mellem aktørerne i et governance netværk, men de sociale relationer og aktørernes vilje til at indgå i disse er vigtige for governance netværkets succes. Line Jensen Buch understreger, at det altid er nemmere at gennemføre en proces blandt nogen, der kender hinanden (Bilag 2 [00:38:49.24]) og Rosa Christine Mattsson forklarer i forlængelse heraf hvordan Tværkommunalt Team har udviklet sig siden udarbejdelsen af den oprindelige Politik for Udsatte Byområder:

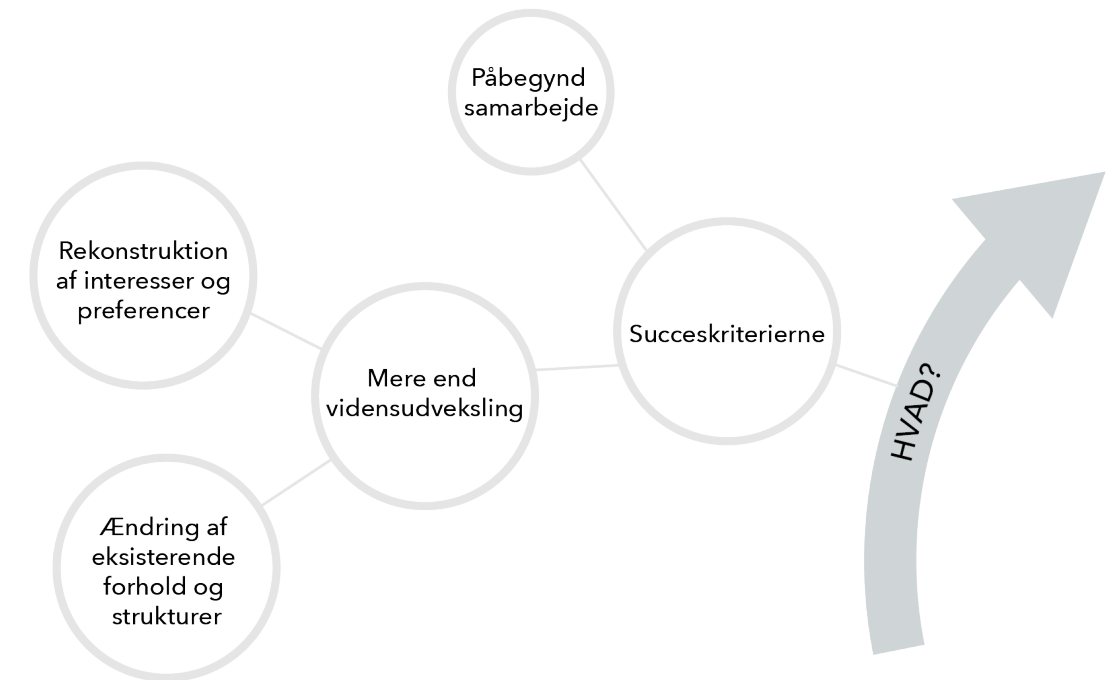
"Altså der er jo nogen af de garvede, der har siddet der lige fra starten, som kan huske hvordan det var sidst (...) og alle er enige om, at det var udmærket det der kom ud af det sidst, men det var ikke så godt som det kunne have været og processen (...) var ikke god nok sidst (...) Det har typisk været sådan, at så har [Teknik- og Miljøforvaltningen] gjort noget og det har [Børne- og Ungdomsforvaltningen] syntes var træls (...) og det

er ikke særligt givende for et samarbejde, men det er samtidig meget godt, at der er nogen, som lige har det i baghovedet og godt kan huske, at sådan her gjorde vi sidst, men hvis vi nu gør det lidt anderledes næste gang så ville det blive bedre. Så jeg synes egentlig, at det har været en god kombination af unge fuldmægtige og garvede personer, der har siddet i gruppen i forbindelse med den her proces." (Bilag 7 [00:15:56.00]; [00:17:15.13])

Konstruktionen af den rette arena for det tværkommunale samarbejde afhænger altså i høj grad af hvilke personer, der indgår i samarbejdet, og hvordan disse personer komplimenterer hinanden. Den gode arena er opbygget af en gruppe individer, der tilsammen har den rette blanding af kommunikative færdigheder, erfaringer og gåpåmod. Det er vigtigt at netværket har mulighed for at lære af tidligere processers udfordringer og fejl, men det er samtidig vigtigt, at der ikke er en indlejret idiosynkrasi i de medtagne erfaringer, som bliver barrierer for fremtidigt samarbejde. Det er dog vigtigt at forstå, at den gode arena ikke nødvendigvis er en arena uden konflikter. Agger og Hoffmann pointerer, at det er essentielt for den gode deltagelsesproces, at man ikke frygter og undgår konflikter i sin søgen efter konsensus, da dette kan have en tendens til at resultere i "den laveste fællesnævner" (Agger, et al., 2008 s. 36). Uffe Andreasen beskriver i denne sammenhæng risikoen ved at udarbejde en konsensuspolitik:

"Vi prøver at lægge en konsensuspolitik op, som må være et samlende, fælles mandat for de forvaltninger, der arbejder i området generelt, og det kan have nogle praktiske fordele fordi der ikke er nogen der ligesom er tegnet op i konflikt med deres borgmester når de arbejder inden for rammen af politikken. Men det betyder jo også, at den godt kan have en vis form for eviggyldighed eller, sagt lidt hårdere, en vis form for ligegyldighed. Noget ingen er uenige i, det er der meget sjældent nogen, der er enige i." (Bilag 3 [00:25:02.29])

Han påpeger i denne sammenhæng, at det faktisk kan være en fordel, at der er nogen der mener noget forskelligt (Bilag 3 [00:36:55.16]) og Line Jensen Buch forklarer ligeledes, at man kan diskutere om ambitionerne har været høje nok, hvis der på intet tidspunkt i processen er anledning til uenigheder og konflikter (Bilag 2 [00:36:04.22]).



Dette leder videre til den sidste fase i den iterative forvaltningsinddragelsesproces, der er knyttet til spørgsmålet om hvad man fik ud af inddragelsen? Svaret på dette spørgsmål skal sættes i relation til hvilke succeskriterier man har haft for inddragelsesprocessen. Tidligere i dette afsnit, da der blev set på spørgsmålet om hvorfor man inddrager, blev det fremhævet, at formålet med inddragelsesprocessen var at styrke det tværkommunale samarbejde således, at kommunen kunne forbedre sine chancer for at opfylde visionen om, at der ikke skal være udsatte byområder i København. Denne vision er meget ambitiøs og det nytter derfor ikke at se resultaterne af processerne omkring udarbejdelse og opdatering af Politik for Udsatte Byområder i direkte relation til denne vision. Men hvad er så succeskriteriet for inddragelsesprocessen? Besvarelsen af dette spørgsmål kan tage udgangspunkt i de sidste tre af Healeys 10 kriterier, som kendetegner god kommunikativ planlægning. Hun argumenterer for, at den gode kommunikative planlægningsproces består af interaktioner, der handler om mere end bare vidensudveksling og forhandling. Interaktionerne skal have potentiale til at rekonstruere interesser og præferencer i fællesskab,

og de skal give mulighed for både innovation og rekonstruktion af eksisterende forhold og strukturer. Herudover påpeger hun, at god kommunikativ planlægning handler om at påbegynde samarbejder og fastlægge en retning for disse samarbejder som der er konsensus omkring (Healey, 1992 s. 155-156).

Hvis man benytter Healeys kriterier som succeskriterier for inddragelsesprocessen, så kan man argumentere for, at inddragelsesprocessen har været en relativ succes. Man har påbegyndt et tværkommunalt samarbejde inden for den tværkommunale styringsstruktur, hvor man har udarbejdet Politik for Udsatte Byområder, som repræsenterer en fælles retning, der er konsensus omkring. Når det kommer til rekonstruktionen af interesser, præferencer, forhold og strukturer, så kan det diskuteres hvornår succeskriteriet er nået. Interesser, præferencer, forhold og strukturer skabes og genskabes konstant. Det er altså en proces og når man arbejder med ondartede problemer, så er det svært at fastlægge et endegyldigt mål for processen.

Afslutningsvis kan man konkludere, at forvaltningsinddragelse med fordel kan anses som en iterativ proces, hvor det tværkommunale samarbejde vil udvikle sig i løbet af hver iteration. Governance netværket, metaguvernøren og den tværkommunale styringsstruktur vil løbende blive justeret og tilpasset så det bedst muligt kan facilitere gode tværkommunale samarbejder. Man vil identificere problematikker, overkomme udfordringer, styrke relationer, opbygge forståelse for hinanden, forbedre kommunikationen og forhåbentligt styrke ejerskabet til det tværkommunale samarbejde. Denne iterative proces vil forhåbentlig også resultere i, at man løbende nærmer sig en situation, hvor det tværkommunale samarbejde er så tilstrækkeligt integreret og velfungerende, at København Kommune har de rette forudsætninger for at opfylde visionen om at der ikke skal være udsatte byområder i København.

Dette kapitel har besvaret henholdsvis arbejdsspørgsmål 2, 3 og 4. Nedenstående tabel opsummerer de tre arbejdsspørgsmål, de teoretiske perspektiver, der er blevet inddraget for at besvare dem og de konklusioner, som er blevet draget i det forgående kapitel. I det kommende kapitel vil det blive diskuteret hvor langt man kan nå med tværkommunalt samarbejde inden for en kompleks kommunal virkelighed som den, der findes i Københavns Kommune.

Arbejdsspørgsmål	Teoretiske perspektiver	Konklusioner
Arbejdsspørgsmål 2: <i>Hvordan kan udsat by karakteriseres som problem og hvordan kan Københavns Kommune bedst arbejde med udsatte byområder?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rittel og Webbers 10 karakteristika for ondartede problemer. • Head og Alfords fire strategiske fokuspunkter for arbejdet med ondartede problemer. 	De udsatte byområder i København er ondartede problemer. Københavns Kommune har den rette tilgang til arbejdet med de udsatte byområder, men der er række organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer, der har en begrænsende effekt på ejerskabet.
Arbejdsspørgsmål 3: <i>Hvilke barrierer og muligheder er forbundet med at skabe bedre tværkommunalt samarbejde?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Definition af governance netværk og metagovernance. • Metaguvernørens fire dilemmaer. • Network Management Triangle 	Varierende ejerskab og engagement er grundvilkår i forbindelse med det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune. Godt tværkommunalt samarbejde afhænger derfor af fleksibel og tilpasningsdygtig metagovernance.
Arbejdsspørgsmål 4: <i>Hvilken rolle kan en planlægger indtage og hvilke planlægningsværktøjer kan bruges i udviklingen af tværkommunale samarbejder?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Healeys 10 kriterier for god kommunikativ planlægning. • Agger og Hoffmanns overvejelser omkring deltagelsesprocesser. 	Det tager tid at skabe ejerskab. Governance netværket, metaguvernøren og styringsstrukturen udvikler sig igennem hver tværkommunalt samarbejdsproces. Denne iterative proces kan lede til forbedrede tværkommunale samarbejder, hvilket kan styrke ejerskabet.



KAPITEL 7
diskussion

I dette kapitel vil begrebet ejerskabsfølelse blive diskuteret med udgangspunkt i specialets case. Det vil blive diskuteret hvad ejerskab er, hvad der skal til for at skabe ejerskab, hvornår ejerskabsfølelsen er omfattende nok og hvorfor ejerskab er vigtigt. Denne diskussion vil give et indblik i en af de mest begrænsende barrierer, der er forbundet med udviklingen af tværkommunalt samarbejde i en kompleks kommunal virkelighed, som den man finder i Københavns Kommune. Diskussionen vil tage udgangspunkt i arbejdsspørgsmål 5, der blev præsenteret i kapitel 1.

Arbejdsspørgsmål 5: Hvor langt kan man nå med tværkommunale samarbejder inden for den kommunale virkelighed i Københavns Kommune?

POLITISK OG ADMINISTRATIVT EJERSKAB I KØBENHAVNS KOMMUNE

Ejerskab er et begreb, der er svært at definere. Hvad vil det sige at føle ejerskab? Begrebets klassiske betydning refererer til det at eje eller besidde noget. Den klassiske forståelse af ejerskab er altså meget ligetil. Man har ejerskab over de ting man ejer, mens man ikke har ejerskab over de ting man ikke ejer. Dette ejerskabsbegreb beskriver altså et forhold mellem subjekt og objekt. Den forståelse af ejerskab, som dette speciale beskæftiger sig med, hvor ejerskabsbegrebet beskriver et forhold mellem subjekt og proces, er dog mere kompliceret og dynamisk. Her refererer ejerskab til det at være engageret i og tage medansvar for en proces eller en aktivitet. Dette ejerskabsforhold er altså ikke længere blot et spørgsmål om at have ejerskab eller ikke at have ejerskab. Det er et spørgsmål om i hvor høj grad man føler ejerskab. Ejerskab er altså ikke noget man har, men noget man tager, og ejerskabet er ikke konstant, men en størrelse, der kan variere over tid.

I dette speciale er det gentagne gange blevet anført, at en af de største udfordringer i forbindelse med udarbejdelsen af Politik for Udsatte Byområder og etableringen af den tværkommunale styringsstruktur har været at skabe et bredt ejerskab hos alle kommunens syv forvaltninger. Med udgangspunkt i ovenstående begrebsafklaring, bunder denne udfordring altså i om man kan få de forskellige forvaltninger i Københavns Kommune til at tage ejerskab i forhold til politikken og det tværkommunale samarbejde. Problemet med denne udfordring er, at der ikke er en universel tilgang, som er den rigtige, når det handler om at tage ejerskab.

I de kvalitative interview, der er foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af dette speciale, fremgår det tydeligt, at graden af ejerskab er varierende i og imellem forvaltningerne. Ejerskabet varierer altså fra forvaltning til forvaltning, og ejerskabet er ligeledes varierende inden for hver af forvaltningernes forskellige kontorer og hierarkiske niveauer. Merete Papapetros forklarer blandt andet hvilken rolle Politik for Udsatte Byområder har haft i Børne- og Ungdomsforvaltningen:

"(...) jeg tror ikke, at der er andre end mig, der har læst det. Jeg tvivler på - og nu kan jeg ikke huske hvilken borgmester det var vi havde siddende på det tidspunkt (...) - men jeg tvivler på om han overhoved læste det før han satte sin signatur på det. Der er nok nogen der har set forsiden, men det er ikke et produkt, der overhoved er blevet brugt her i huset." (Bilag 5 [00:20:49.00])

Helene Bothilde Rønne beretter ligeledes om hvordan de tværkommunale samarbejder hun deltog i blev negligeret af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen:

"Altså der har jo slet ikke været ejerskab i forvaltningen til det arbejde jeg har lavet. Altså jeg har jo været en enmandshær, så det er jo egentligt et meget godt billede på det." (Bilag 4 [00:12:09.17])

Disse to forvaltninger benytter måske ikke politikken og den tværkommunale styringsstruktur i deres daglige arbejde, men det betyder ikke nødvendigvis, at forvaltningerne ikke tager ejerskab. Begge forvaltningers politiske udvalg har godkendt politikken og begge udvalgs borgmestre har underskrevet både den oprindelige og den opdaterede politik ((Københavns Kommune, 2011) (Københavns Kommune, 2017) (Børne- og Ungdomsudvalget, 2017) (Sundheds- og Omsorgsudvalget, 2017)). Det samme er tilfældet for de resterende fem forvaltninger. Det er ikke sikkert at hver eneste medarbejder, chef eller direktør bruger Politik for Udsatte Byområder, men alle forvaltningernes politiske udvalg har godkendt politikken og tager derved politisk ejerskab. Man kan altså argumentere for, at der, inden for hver af Københavns Kommunes syv siloer, kan skelnes mellem et politisk ejerskab og et administrativt ejerskab.

Jan Salling pointerer, at det politiske ejerskab er vigtigt fordi der er en politisk signalværdi i, at alle kommunens borgmestre har underskrevet Politik for Udsatte Byområder. Det er vigtigt, at Borgerrepræsentationen og alle kommunens syv forvaltninger viser, at de står sammen om en fælles

vision om at løfte byens udsatte byområder (Bilag 1 [00:06:26.04]). Line Jensen Buch forklarer i forlængelse heraf:

"(...) at det ville være katastrofalt hvis der var en forvaltning, der faldt fra. Altså forstået som, at der var en borgmester, der ikke underskrev politikken. Fordi det er en af grundpillerne i politikken det der med at arbejde helhedsorienteret, og det her med at koordinere på tværs af kommunen hvad vi gør i de her områder. Det ville være katastrofalt også fordi det ville være et konkret skridt tilbage i forhold til det vi havde. Men det vigtigste, det der har størst betydning ude i byen - ude i virkeligheden - er jo nok at forvaltningerne formår at samarbejde. Altså det er jo ikke hvad for nogle ansigter der er på et papir og hvem der har skrevet under på det, men det, at de alle sammen har skrevet under på det gør, at alle forvaltninger vil kunne vise tilbage til den." (Bilag 2 [00:30:07.01])

Hun forklarer altså, at det politiske ejerskab er vigtigt fordi det danner fundamentet for det tværkommunale samarbejde, men hun erkender samtidig, at det vigtigste er, at forvaltningerne formår at samarbejde i praksis. Dette leder videre til det administrative ejerskab.

Det administrative ejerskab handler i højere grad om hvorvidt de respektive forvaltninger ønsker at integrere de tværkommunale samarbejdsrationaler, der ligger i Politik for Udsatte Byområder, i deres almindelige forvaltningspraksis. Forvaltningernes administrative ejerskab vil ofte stige hvis de kan genkende sig selv i politikken og de rationaler, der ligger i den. Agger og Hoffmann argumenterer herunder for, at inddragede aktørers ejerskab vil stige, i takt med at de bliver tildelt mere ansvar (Agger, et al., 2008 s. 22-23) og Stevens og Verhoest forklarer, at det er vigtigt at producere resultater, som viser at samarbejdet har en reel effekt, hvis man skal skabe ejerskab (Stevens, et al., 2016 s. 8-9). Dette leder os igen frem til det paradoksale dilemma, som Hansen påpeger som den hovedsagelige barriere i forbindelse med etableringen af ejerskab i et governance netværk (Hansen, 2014 s. 266). Forvaltningernes administrative ejerskab afhænger af, at de inddrages, men samtidig skal der skabes evidens for at samarbejdet har en effekt, hvis forvaltningernes ejerskab skal opretholdes.

Eftersom at Politik for Udsatte Byområder er en konsensuspolitik er det usandsynligt, at der nogensinde er nogen af forvaltningerne, der vil tage fuldstændigt ejerskab over politikken. Når syv forvaltninger skal opnå konsensus vil der altid ligge kompromiser i processen, der vil have en begrænsende indvirkning på ejerskabet. Desuden er hver forvaltning så

kompleks, at der vil ligge kompromiser i de forslag og input til processen, der kommer fra hver af de respektive forvaltninger. Når en forvaltning kommer med en udmelding er det altså ikke nødvendigvis ensbetydende med, at alle i forvaltningen bakker 100 procent op om den givne udmelding. Helene Bothilde Rønne giver, med udgangspunkt i Sundhedspolitikken, et godt eksempel på hvad dette kan betyde for ejerskabet til en politik som Politik for Udsatte Byområder:

"Det er endda sådan på ældreområdet med sundhedspolitikken, at; argh, det gælder jo ikke rigtig for os (...) Der er rigtig mange i [Sundheds- og Omsorgsforvaltningen], der ikke engang har ejerskab til Sundhedspolitikken (...) Hvis de ikke engang kan tage ejerskab til Sundhedspolitikken, hvordan skal de så tage ejerskab til Politik for Udsatte Byområder?" (Bilag 4 [00:15:03.17] og [00:41:30.11])

Hvis man ser det som et grundvilkår, at det er umuligt at opnå fuldkomment administrativt ejerskab fra alle forvaltningerne, så kan det diskuteres hvornår der er nok ejerskab til succesfuldt at kunne arbejde med de udsatte byområder i København. Er det nok, at forvaltningerne har indadoperet den nye diskurs om og definition af udsatte byområder?

Nicolas Kragekjær Jespersen forklarer, at begrebet, udsat by, er blevet en del af forvaltningernes sprog (Bilag 8 [00:12:45.14]) og Rose Christine Mattsson forklarer i forlængelse heraf, at:

"(...) [politikken] er god på den måde, at den eksisterer og det betyder, at man har den i baghovedet og der er noget fokus på det. Altså vi er allesammen bevidste om at vi har de her udsatte byområder og de er karakteriseret ved nogen bestemte ting og det er vi allesammen enige om, at det skal vi prøve at udbedre." (Bilag 7 [00:02:47.19])

Netop denne etablering af en fælles tværkommunal udpegning af og diskurs omkring de udsatte byområder udpeger Engberg som en af de mest succesfulde resultater i forbindelse med implementeringen af Politik for Udsatte Byområder (Engberg, work-in-progress s. 12-13). Forvaltningerne tager altså administrativt ejerskab i forhold til diskursen om og udpegningen af de udsatte byområder, men Engberg påpeger dog, at forvaltningernes arbejde inden for de udsatte byområder stadigvæk primært finder sted inden for rammerne af de respektive forvaltningers egne styringsstrukturer (Engberg, work-in-progress s. 17-18). Forvaltningerne laver altså indsatser i de udsatte byområder, men de bruger ikke den

tværkommunale styringsstruktur til at koordinere deres indsætter med de andre forvaltninger. Det administrative ejerskab til det tværkommunale samarbejdsrationale, der ligger i Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur er altså stadig svagt i Københavns Kommune.

I den oprindelige Politik for Udsatte Byområder fremhæves vigtigheden af, at kommunen agerer som en samlet enhed (Københavns Kommune, 2011 s. 8-9). I den opdaterede Politik for Udsatte står det ligeledes skrevet, at samarbejdet mellem forvaltningerne er afgørende for, at man kan sikre løbende koordinering og helhedsorienterede løsninger på de komplekse udfordringer i de udsatte byområder (Københavns Kommune, 2017 s. 25). Det er netop dette koordinerende greb, der har vist sig at være kompliceret at integrere i den almindelige forvaltningspraksis, men hvor vigtigt er dette koordinerende greb i virkeligheden? Hvis der er enighed om hvilke geografiske områder, der er udsatte, og alle forvaltningerne laver indsætter i disse områder, hvad betyder koordineringen så? På den ene side kan man argumentere for, at de ressourcer, der bliver brugt på at koordinere indsætter og udtænke helhedsorienterede løsninger, ville gavne mere hvis de blev integreret i de konkrete indsætter i de udsatte byområder. På den anden side kan man argumentere for, at effekten i de udsatte byområder vil være større hvis indsætterne målrettes og koordineres bedre før de implementeres ude i virkeligheden. I denne ånd forklarer Engberg, at:

“Vi skal ikke have super mange flere midler for vi har en helt masse midler i forvejen. Vi skal bare se på dem mere helhedsorienteret og mere integreret og klogere så at sige (...)” (Bilag 9 [00:55:23.08])

Hvis man kan skabe et større ejerskab til den tværkommunale styringsstruktur og det samarbejdsrationale, der ligger i Politik for Udsatte Byområder, kan der altså både være økonomiske og kvalitetsmæssige fordele. Hvis alle forvaltningerne i Københavns Kommune engagerer sig i og føler et medansvar for at integrere det tværkommunale samarbejdsrationale i den almindelige forvaltningspraksis vil man potentielt kunne lave bedre og billigere indsætter i de udsatte byområder. Det er derfor ikke uden betydning, at forvaltningerne tager ejerskab – politisk såvel som administrativt – i forbindelse med Politik for Udsatte Byområder og den tværkommunale styringsstruktur i Københavns Kommune.

Nedenstående tabel giver en kort opsummering af hvilke konklusioner, der blev draget i dette kapitel med udgangspunkt i arbejdsspørgsmål 5. I dette næste kapitel vil hele specialets konklusion blive præsenteret.

Arbejdsspørgsmål	Konklusion
Arbejdsspørgsmål 5: <i>Hvor langt kan man nå med tværkommunale samarbejder inden for den kommunale virkelighed i Københavns Kommune?</i>	Der kan skelnes mellem politisk og administrativt ejerskab i forbindelse med implementeringen af Politik for Udsatte Byområder og det tværkommunale samarbejde i Københavns Kommune. Det administrative ejerskab til det tværkommunale samarbejdsrationale, der ligger i Politik for Udsatte Byområder og i den tværkommunale styringsstruktur, er svagt i Københavns Kommune. Dette er problematisk, da et bredere ejerskab til tværkommunalt samarbejde potentielt kan lede til bedre og billigere indsætter i de udsatte byområder.



KAPITEL 8
konklusion

Dette speciale opstod på baggrund af en undren over graden af kompleksitet, der er forbundet med at udvikle tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune. Denne undren motiverede til at undersøge og kortlægge de udfordringer og konfliktflader, der er forbundet med det tværkommunale samarbejde i forbindelse med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Formålet med specialet har altså været at skabe ny viden om dette gennem arbejdet med nedenstående problemformulering, der blev præsenteret i kapitel 1.

Hvilke barrierer og muligheder møder man som planlægger når man udvikler tværkommunale samarbejder i en kompleks kommunal virkelighed, med opdateringen af Politik for Udsatte Byområder som case?

For at besvare dette spørgsmål har det været nødvendigt at besvare en række arbejds spørgsmål, der ligeledes blev præsenteret i kapitel 1. Derfor er der først blevet set nærmere på kompleksiteten af henholdsvis tværkommunalt arbejde i Københavns Kommune og udsat by som problematik. Dernæst er der blevet set nærmere på hvilke barrierer og muligheder, der er forbundet med at skabe bedre tværkommunale samarbejder, og på hvilke planlægningsredskaber, der kan bruges i forbindelse med udviklingen af tværkommunale samarbejder. Afslutningsvis er det blevet diskuteret hvor langt man kan nå med tværkommunalt samarbejde i Københavns Kommune.

Arbejdet med disse spørgsmål har gjort det muligt at komme med en kvalificeret konklusion på ovenstående problemformulering.

De udsatte byområder i København rummer hver deres unikke sammensætning af komplicerede problemstillinger, der tilsammen gør hvert udsat byområde til et unikt ondartet problem. Københavns Kommune har implementeret flere strategiske tiltag for at løse disse problemer. Man har blandt andet udviklet en Politik for Udsatte Byområder, der giver kommunens syv forvaltninger et fælles udgangspunkt for arbejdet med de udsatte byområder, og man har etableret en tværkommunal styringsstruktur. På trods af implementeringen af disse strategiske tiltag, så er det tværkommunale samarbejde og koordineringen af kommunens indsatser i de udsatte byområder begrænset af den traditionelle styreform i Københavns Kommune. De traditionelle magtstrukturer, forskellige sociale virkeligheder og forskellige sociale konventioner, der er indlejret i kommunens syv forvaltningssiloer gør det kompliceret at etablere robuste tværkommunale samarbejder.

Succesen af det tværkommunale samarbejde afhænger i høj grad af me-

taguvernørens evne til at styre det tværkommunale governance netværk inden for en dynamisk, politisk kontekst. Det er altså vigtigt at styringen er fleksibel og tilpasningsdygtig. Den tværkommunale styringsstruktur har givet forvaltningerne en platform, hvorpå tværkommunale samarbejder kan udfolde sig, og Politik for Udsatte Byområder har givet forvaltningerne et fælles udgangspunkt for arbejdet med de udsatte byområder. Dette er et stort skridt i den rigtige retning mod en situation, hvor tværkommunalt samarbejde og koordinering af de kommunale indsatser er integreret forvaltningspraksis i Københavns Kommune. Der er dog nødvendigt at erkende, at der er et stykke vej endnu før kommunen når dette punkt, og det er nødvendigt at forstå at udviklingen ikke sker af sig selv. Forholdene omkring tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune skal løbende modificeres og tilpasses gennem utallige iterationer. For hver iteration der gennemgås vil både governance netværket, metaguvernøren og muligvis også den tværkommunale styringsstruktur udvikle sig. Man vil identificere problematikker, overkomme udfordringer, styrke relationer, opbygge forståelse for hinanden, forbedre kommunikationen og forhåbentligt styrke ejerskabet til det tværkommunale samarbejde. Denne iterative proces vil forhåbentlig også resultere i, at man løbende nærmer sig en situation, hvor det tværkommunale samarbejde er så tilstrækkeligt integreret og velfungerende, at det kan have en reel effekt i byens udsatte byområder.

Udviklingen af en tværkommunal samarbejdspraksis som alle forvaltningerne føler et ejerskab til er en proces, og det vil tage tid at opbygge den tillid og stabilitet i governance netværket, der er nødvendig for, at samarbejdet kan fungere optimalt. Indtil man når til et punkt, hvor alle forvaltninger føler ejerskab til det tværkommunale samarbejde - hvis man nogensinde når dertil - må metaguvernøren derfor anse det manglende ejerskab som et grundvilkår. Metaguvernøren må erkende, at det er en politisk proces, hvor incitamentet til samarbejde er varierende. Potentiale og muligheder for samarbejde opstår og forgår løbende på forskellige tidspunkter, i forskellige konstellationer på forskellige lokationer. Metaguvernørens opgave er derfor at gribe de muligheder, der opstår, og optimere de potentialer, der identificeres, inden for den kommunale styringsstrukturens rammer.



KAPITEL 9
perspektivering

I dette speciale er der blevet set nærmere på tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune med udgangspunkt i processen omkring opdateringen af Politik for Udsatte Byområder. Der er blevet set på hvorfor det er nødvendigt at indgå i tværkommunale samarbejder, samt hvilke udfordringer der er forbundet med at arbejde tværkommunalt i en styringsstruktur, der er inddelt i hierarkiske siloer. Herudover er der blevet set på hvordan tværkommunale samarbejder styres i et metagovernance perspektiv, samt hvordan kommunikative og inddragelsesmæssige redskaber og færdigheder kan bruges til løbende at styre, modificere og tilpasse et tværkommunalt governance netværk. Konklusionen på specialet, der blev præsenteret i forrige kapitel, tager udgangspunkt i situationen i Københavns Kommune inden for en afgrænset tidperiode, hvor der arbejdes med en specifik problemstilling. Man bliver derfor nødt til at stille spørgsmålstejn ved om det er muligt at generalisere ud fra den viden dette speciale har genereret.

Københavns Kommune er med sine 45.000 ansatte ikke blot den største kommune i Danmark, det er den største arbejdsplads. Der vil derfor også være organisatoriske problematikker og udfordringer, som er præsenteret i dette speciale, der er særlige for netop Københavns Kommune. Det vil givetvis være mindre udfordrende at etablere stærke tværkommunale samarbejder i mindre kommuner, hvor medarbejderne, grundet kommunens størrelse, har funktioner, der er mindre specialiserede. I mindre kommuner vil afstanden mellem de hierarkiske niveauer ligeledes mindskes, hvilket betyder at embedsmanden kommer tættere på de lokale politikere. Den traditionelle magtdimension, der kan komplicere tværkommunale samarbejder i Københavns Kommune, minimeres altså i mindre kommuner. Når dette er sagt, så vil man utvivlsomt opleve nogle af de samme udfordringer i større danske og udenlandske kommuner, der har en styreform, som er magen til eller ligner den man har i Københavns Kommune. De udfordringer, der er forbundet med at arbejde horisontalt i skyggen af en række vertikale hierarkier, som repræsenterer forskellige sociale virkeligheder, er en mere generel problematik, der vil gå igen i de fleste større organisationer.

Man kan ligeledes stille spørgsmålstejn ved, hvor stor indflydelse problemstillingen har på udviklingen af tværkommunale samarbejder. Der er ingen tvivl om, at der er flere udfordringer forbundet med udviklingen af tværkommunale governance netværk, der skal arbejde med ondartede problemer, end netværk, der skal arbejde med simple problematikker. Dette er dog ikke ensbetydende med, at man nødvendigvis vil opleve de samme problematikker uanset hvilket ondartet problem, der arbejdes

med. Processerne og styringsstrukturen omkring udviklingen af Politik for Udsatte Byområder vil altså højst sandsynligt være anderledes end dem, der eksempelvis danner rammerne omkring udviklingen af en miljøpolitik eller en sundhedspolitik. De politiske og administrative udfordringer de givne governance netværk skal forholde sig til vil højst sandsynligt være forskellige fra hinanden, men måden hvorved man anskuer dem kan godt være den samme. Uanset om et governance netværk arbejder med udsatte byområder, klimaproblematikker eller sundhed vil det have brug for styring. De strategiske fokuspunkter for arbejdet med metagovernance, det normative rammeværk for vurderingen af metagovernance og governance netværk, samt de kommunikative og inddragelsesmæssige perspektiver, der ligger i den iterative inddragelsesmodel vil altså godt kunne benyttes til at analysere udviklingen af tværkommunale samarbejder omkring andre ondartede problemstillinger.

Det er altså ikke muligt at generalisere ud fra casestudiets empiriske resultater, men det er meningsfuldt at benytte det samme metodiske og teoretiske rammeværk til at lave casestudier af andre kommuner, der udvikler tværkommunale governance netværk, der skal varetage arbejdet omkring ondartede problematikker. I forlængelse af dette speciale kunne det derfor være interessant at foretage casestudier af lignende situationer, hvor lignende kommuner arbejder med lignende problemstillinger. Dette ville potentielt gøre det muligt at identificere tendenser, som kunne danne et mere repræsentativt grundlag for mere generaliserbar viden inden for feltet.



//
litteraturliste

Agger, Annika og Hoffmann, Birgitte. 2008. Borgerne på banen - Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling. København : Velfærdsministeriet, 2008.

Antoft, Rasmus og Salomonsen, Heidi Houlberg. 2012. Casestudier af organisationer som dynamisk proces. [forfatter] Michael Hviid Jacobsen og Sune Qvotrup Jensen. Kvalitative udfordringer. København : Hans Reitzels Forlag, 2012, s. 129-154.

Børne- og Ungdomsudvalget. 2017. Københavns Kommune. www.kk.dk. [Online] 10. 05 2017. [Citeret: 17. 06 2017.] <http://www.kk.dk/indhold/borne-og-ungdomsudvalgets-modemateriale/10052017/edoc-agenda/9893e175-fbfc-44dd-b952-7b4621ff167f/70a83629-8997-401e-9ebb-aa487c88f4e4>.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget. 2017. Københavns Kommune. www.kk.dk. [Online] 2017. [Citeret: 15. 06 2017.] <http://www.kk.dk/indhold/beskaeftigelses-og-integrationsudvalgets-modemateriale/22052017/edoc-agenda/f400a0e8-c387-4b2b-9a15-05315e0d-69c7/5cd6552c-9559-4ee4-9ef6-3d4c8fc5b52a>.

Engberg, Lars A. 2008. Den horisontale søjle - Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Statens Byggeforskningsinstitut . Hørsholm : Aalborg Universitet , 2008. s. 94.

Engberg, Lars A. og Larsen, Jacob Nordvig. 2010. Context-oriented meta-governance in Danish urban regeneration. *Planning Theory & Practice*. December 2010, Årg. 11, 4, s. 549-571.

Engberg, Lars. work-in-progress. The use of meta-governance mechanisms to fight social segregation in Copenhagen - experiences with municipal cross-sector integration. work-in-progress.

Esmark, Anders, Laustsen, Carsten Bagge og Andersen, Niels Åkerstrøm. 2005. Socialkonstruktivistiske analysestrategier - en introduktion. Socialkonstruktivistiske analysestrategier. Roskilde : Roskilde Universitets Forlag, 2005, s. 7-27.

Flyvbjerg, Bent. 2010. Fem misforståelser om casestudiet. [forfatter] Svend Brinkmann og Lene Tanggaard. *Kvalitative metoder*. København : Hans Reitzels Forlag, 2010, s. 463-487.

Flyvbjerg, Bent og Richardson, Tim. 2002. Planning and Foucault - In search of the dark side of planning theory. [forfatter] Philip Allmendinger og Mark Tewdwr-Jones. *Planning futures: New directions for planning theory*. London & New York : Routledge, 2002, s. 44-62.

Hansen, Jesper Rohr. 2014. Bottom-up ledelse af samarbejdsdrevet innovation: Udsatte Byområder i Københavns Kommune. [forfatter] Peter Aagaard, Eva Sørensen og Jacob Torfing. *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København : Jurist- og Økonomforbundet, 2014, s. 261-284.

Hansen, Peter Gorm. 2007. Den store udfordring: Styring og samarbejde i den offentlige sektor. *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner*. 2007, 2.

Head, Brian W. og Alford, John. 2015. Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*. 2015, 47 (6), s. 711-739.

Healey, Patsy. 1999. Institutional analysis, communicative planning and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*. 1999, Årg. 19, s. 111-121.

Healey, Patsy. 1992. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review*. 1992, Årg. 63, 2, s. 143-162.

Københavns Kommune. 2014. Byens styre 2014-2017. København : Københavns Kommune, 2014.

Københavns Kommune. 2014. Københavns Kommunes organisering. København : www.kk.dk, 2014.

Københavns Kommune. 2011. Politik for Udsatte Byområder. København : Københavns Kommune, 2011. Politik.

Københavns Kommune. 2017. Politik for Udsatte Byområder (udkast). København : Københavns Kommune, 2017. Politik.

Kristiansen, Søren og Krogstrup, Hanne Kathrine. 2003. Deltagende observation - Introduktion til en forskningsmetodik. s.l. : Hans Reitzels Forlag, 2003.

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend. 2008. Interview - Introduktion til et håndværk. 2. udgave. København : Hans Reitzels Forlag, 2008.

Larsen, Malene Charlotte. 2012. Når dataindsamlingen går online - Udfordringer for den kvalitative internetforsker. [forfatter] Michael Hviid Jacobsen og Sune Qvotrup Jensen. Kvalitative udfordringer. København : Hans Reitzels Forlag, 2012, s. 233-269.

Pedersen, Kirsten Bransholm. 2012. Socialkonstruktivisme. [forfatter] Søren Juul og Kirsten Bransholm Pedersen. Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. 1. udgave. København : Hans Reitzels Forlag, 2012, s. 187-232.

Rennison, Betina Wolfgang. 2005. En revitalisering af Luhmann & Foucaults magtanalytik. 2005.

Rittel , Horst W. J. og Webber , Melvin M. 1973. Planning problems are wicked problems. Policy Sciences. 1973, 4, s. 135-144.

Rouse, Joseph. 2005. Power/Knowledge. [forfatter] Gary Gutting. The Cambridge companion to Foucault. Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 92-114.

Sørensen, Eva og Torfing, Jacob. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. Public Administration . 2009, Årg. 87, 2, s. 234-258.

Sehested, Karina. 2009. Urban planners as network managers and metagovernors. Planning Theory & Practice. 2009, Årg. 10, 2, s. 245-263.

Stevens, Vidar og Verhoest, Koen. 2016. How to metagovern collaborative networks for promotion of policy innovations in a dualistic federal system. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal. 2016, Årg. 21, 2, s. 1-26.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. 2017. Københavns Kommune. www.kk.dk. [Online] 17. 05 2017. [Citeret: 17. 06 2017.] [\[hold/sundheds-og-omsorgsudvalgets-modemateriale/18052017/edoc-agenda/8b8cf7e5-e55c-4990-9ffd-068d5f07aea1/725f6d35-06d5-4ea8-89a0-2728b1fd3248\]\(http://www.kk.dk/indhold/sundheds-og-omsorgsudvalgets-modemateriale/18052017/edoc-agenda/8b8cf7e5-e55c-4990-9ffd-068d5f07aea1/725f6d35-06d5-4ea8-89a0-2728b1fd3248\).](http://www.kk.dk/ind-</p></div><div data-bbox=)

Teknik- og Miljøforvaltningen. 2017. Bilag til punkt 1.a. - Proces for fællesindstilling om Politik for Udsatte Byområder. 2017-0207774 , 22. 05 2017.

Teknik- og Miljøforvaltningen. 2017. Indstilling til alle udvalg og BR (22-06-2017) - Ny Politik for Udsatte Byområder. 22. 06 2017.

Teknik- og Miljøforvaltningen. 2016. Opdatering af Politik for Udsatte Byområder og inddragelse af forvaltningerne. 21. 10 2016.

Teknik- og Miljøforvaltningen. 2016. Referat - Tværkommunalt Team (4. kvartal 2016). 2012-151462, 30. 11 2016.

Weber, Edward P. og Khademian, Anne M. 2008. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. Public Administration Review. 2008, s. 334-349.