

## **Samskabt politik**

Demokratisk fornyelse i den almene boligsektor

Kristjansen, Elizabeth Toft

*Publication date:*  
2022

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Kristjansen, E. T. (2022). *Samskabt politik: Demokratisk fornyelse i den almene boligsektor*. Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandlinger

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# SAMSKABT POLITIK

Demokratisk fornyelse i den almene boligsektor

Ph.d.-afhandling 2022

Elizabeth Toft Kristjansen

Vejleder: Jacob Torfing

Bi-vejleder: Eva Sørensen

ISSN: 0909-9174

**ROSKILDE UNIVERSITET**  
Institut for Samfundsvidenskab & Erhverv



# Forord

## TAK

Denne ph.d.-afhandling er blevet gjort mulig med økonomisk støtte fra Roskilde Universitet, BL – Danmarks Almene Boliger, Boligforeningen 3B, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland.

Jeg vil gerne takke de tre sidstnævnte organisationers ledere og medarbejdere for at have inviteret mig ind i deres maskinrum. Det har været spændende at følge de travle hverdage i tre almene boligorganisationer. Tak til alle ansatte, som har stillet op til interviews, holdt møder og generelt har hjulpet med stort og småt. Jeg har i forbindelse med min gang i organisationerne også mødt en masse af de mennesker, som har deres liv og hjem i boligområderne. Tusind tak for at dele historier og oplevelser med mig. Det er på mange måder boligorganisationernes medarbejdere, ledere og beboere, som er de ægte eksperter i den almene boligsektor.

En stor tak skal lyde til mine vejledere, professor Jacob Torfing og professor Eva Sørensen, for den mest kvalificerede mesterlære og vejledning man kunne tænke sig. Det har altid været både lærerigt og fornøjeligt at være sammen med jer.

Generelt har det været et privilegium at være tilknyttet miljøer med så høj viden. Jeg vil gerne takke forskningsgruppen Roskilde School of Governance og ph.d.-gruppen på forvaltning for at udgøre fagligt spændende og inspirerende miljøer. Tak til professor Ole Helby Petersen for værdifulde og konstruktive kommentarer til min interne evaluering og til allersidst i forløbet. Tak til mine ph.d.-kammerater Benjamin Schwarz, Jannik Egelund, Jonas Krogh Madsen, Liv Stoltze Gaborit, Peter Heyn Nielsen og Sofie Loklindt Christensen for gode snakke gennem årene. Jeg vil også gerne takke de videnskabelige og administrative kollegaer, som jeg har siddet i diverse udvalg med: Ph.d.-udvalget på Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Forskningsudvalget på RUC samt flere paneler og evalueringsgrupper.

Undervejs i mit ph.d.-forløb fik jeg mulighed for at opholde mig i New York, og i den forbindelse skal lyde tak til forskerne på The New School, lektor Rachel Meltzer og lektor Eduardo Staszowski, og på New York University, professor Sonia Ospina, for at give mig muligheden for at præsentere

dele af min forskning. Udover New York har ph.d.en ført mig til og omkring Tilst, Roskilde og København for at indsamle data i form af interviews og observationer. Jeg har derudover rejst til Berkeley, Belfast, Bamberg, Paris og Vejle for at deltage i seminarer eller for at præsentere foreløbige forskningsresultater på konferencer. Forskningsresultater som senere er blevet til en del af denne samlede afhandling eller til selvstændige publikationer. Tak til de økonomiske bidragsydere for at muliggøre disse rejser.

Som en del af ph.d.-forløbet har jeg haft det store ansvar at undervise og vejlede en række studerende på Roskilde Universitet. Det har været en stor glæde at møde så mange dygtige studerende med så mange gode spørgsmål og at kunne hjælpe dem et lille stykke videre på deres uddannelsesvej.

Afslutningsvist vil jeg gerne takke min familie og venner for opbakning i hele forløbet med at skrive denne afhandling. Sidst men ikke mindst den kærligste tak til Nicolai, som har været den bedste støtte igennem alle årene.

Selvom jeg har fået meget vejledning og hjælp undervejs, er det udelukkende mig selv, som står til ansvar for denne afhandling.

Elizabeth Toft Kristjansen

Roskilde Universitet, 2022

# Indholdsfortegnelse

<b>Forord .....</b>	<b>1</b>
<b>Kapitel 1 Indledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Samskabelse på dagsordenen .....	9
1.1.1 Samskabelse af politik.....	10
1.1.2 Samskabelse af politik i den almene boligsektor .....	11
1.1.3 Litteratur om demokrati i den almene boligsektor .....	12
1.2 Forskningsspørgsmål .....	18
1.3 Introduktion til afhandlingens teoretiske og metodiske tilgang.....	19
1.4 Afhandlingens bidrag.....	20
1.5 Kapiteloversigt.....	20
<b>Kapitel 2 Den almene boligsektor .....</b>	<b>22</b>
2.1 Udviklingen af den almene boligsektor .....	22
2.2 Den almene boligsektor i dag.....	23
<b>Kapitel 3 Teoretisk ramme til undersøgelse af styring og ledelse af samskabt politik.....</b>	<b>30</b>
3.1 Tendenser i samfundsstyring .....	32
3.1.1 Stigningen af 'governance' og styring gennem netværk .....	34
3.1.2 Sameksistens af styringstendenserne.....	36
3.2 Udvikling af et hybriddemokrati.....	37
3.2.1 Demokratiudvikling .....	37
3.2.2 Repræsentativt demokrati.....	38
3.2.3 Deltagelsesdemokrati .....	40
3.2.4 Hybrid demokrati .....	40
3.3 Udvikling af samskabt politik .....	42
3.3.1 Samskabelse som begreb.....	43
3.3.2 Fra samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af politik .....	46
3.3.3 Samskabt politik.....	50
3.3.4 Fordele og udfordringer ved samskabt politik.....	57
3.3.5 Drivkræfter og barrierer for samskabt politik .....	58
3.4 Styring og ledelse af samskabt politik .....	59
3.3.1 Styring og ledelse .....	59
3.3.2 Styring og ledelse under New Public Governance .....	61
3.5 Metastyring og metastyringsgreb.....	63
3.4.1 Hands-off.....	64
3.4.2 Hands-on .....	67
3.6 Indvirkning af styring og ledelse på samskabt politik .....	69
3.7 Analysestruktur og operationalisering .....	73
<b>Kapitel 4 Forskningsdesign og metode.....</b>	<b>77</b>

4.1 Kvalitativt casestudie .....	77
4.1.1 Kvalitativ tilgang.....	78
4.1.2 Abduktiv analysestrategi .....	79
4.1.3 Tre boligorganisationer som cases .....	80
4.1.4 Casedesignet.....	82
4.1.5 Underliggende cases.....	84
4.2 Indsamling og anvendelse af datakilder.....	87
4.2.1 Dokumenter .....	91
4.2.2 Observationer .....	92
4.2.3 Interviews .....	94
4.2.4 Bearbejdning af data fra dokumenter, observationer og interviews.....	98
4.2.5 Anvendelse af data .....	101
4.3 Reliabilitet og validitet.....	102
4.3.1 Reliabilitet .....	102
4.3.2 Validitet.....	103
4.4 Ethiske refleksioner.....	103
4.4.1 Anonymitet.....	104
4.4.2 Formidling til praksis .....	104
<b>Kapitel 5 Analyse af samskabt politik i Boligforeningen 3B.....</b>	<b>105</b>
5.1 Analysedel 1: Baggrund for og gennemførelsen af samskabt politik i Boligforeningen 3B .....	105
5.1.1 Baggrund for samskabt politik .....	106
5.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design .....	111
5.1.3 Forløbsbeskrivelse af opgavegrupper i Boligforeningen 3B.....	114
5.1.4 Opsummering .....	129
5.2 Analysedel 2: Styring og ledelse af samskabt politik i Boligforeningen 3B .....	130
5.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb.....	131
5.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper.....	137
5.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb .....	146
5.2.4 Opsummering .....	154
5.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligforeningen 3B .....	156
5.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse .....	156
5.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne .....	160
5.3.3 Opgavegruppernes betydning for politikudvikling .....	161
5.3.4 Opsummering .....	167
<b>Kapitel 6 Analyse af samskabt politik i AL2bolig.....</b>	<b>169</b>
6.1 Analysedel 1: Baggrund for og arbejdet med samskabt politik i AL2bolig .....	169
6.1.1 Baggrund for samskabt politik .....	169
6.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design .....	174
6.1.3 Forløbsbeskrivelse af opgavegrupper i AL2bolig .....	176
6.1.4 Opsummering .....	185
6.2 Analysedel 2: Styring og ledelse af samskabt politik i AL2bolig.....	185
6.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb.....	186

6.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper.....	191
6.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb.....	195
6.2.4 Opsummering.....	198
<b>6.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i AL2bolig.....</b>	<b>200</b>
6.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse.....	200
6.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne.....	204
6.3.3 Opgavegruppernes betydning for politikudvikling.....	205
6.3.4 Opsummering.....	209
<b>Kapitel 7 Analyse af samskabt politik i Boligselskabet Sjælland.....</b>	<b>211</b>
7.1 Analysedel 1: Baggrund for og arbejdet med samskabt politik i Boligselskabet Sjælland.....	211
7.1.1 Baggrund for samskabt politik.....	211
7.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design.....	217
7.1.3 Udførelse og forløbsbeskrivelse af opgavegrupper.....	219
7.1.3 Opsummering.....	231
7.2 Analysedel 2: Styring og ledelse af samskabt politik i Boligselskabet Sjælland.....	232
7.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb.....	233
7.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper.....	237
7.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb.....	240
7.2.4 Opsummering.....	244
7.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligselskabet Sjælland.....	246
7.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse.....	246
7.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne.....	249
7.3.3 Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling.....	251
7.3.4 Opsummering.....	254
<b>Kapitel 8 Komparativ analyse af styring og ledelse af samskabt politik.....</b>	<b>255</b>
8.1 Boligorganisationernes styring og ledelses indvirkning på samskabt politik.....	255
8.1.1 Traditionel styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til konsultation.....	258
8.1.2 Udvekslende styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til kommentering.....	259
8.1.3 Interaktiv styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til Kooperation.....	260
8.2 Mønstre på tværs af styrings- og ledelsesgreb.....	261
8.2.1 Proaktive grebs indvirkning på samskabt politik.....	261
8.2.2 Reaktive styrings- og ledelsesgreb.....	265
8.2.3 Boligorganisationernes samskabte politik.....	266
8.3 Opsummering.....	269
<b>Kapitel 9 Konklusion.....</b>	<b>271</b>
9.1 Konklusion og afhandlingens forskellige bidrag.....	271
9.1.1 Besvarelse af det samlede forskningsspørgsmål.....	278
9.1.2 Afhandlingens konklusioner og bidrag den eksisterende forskning.....	279
9.1.3 Opsummering af afhandlingens bidrag.....	290
9.2 Refleksion over afhandlingens begrænsninger.....	292

9.2.1 Samskabelse som analyseramme.....	292
9.2.2 Udvælgelse af cases .....	295
9.3 Perspektivering.....	296
9.3.1 Barrierer og håndtering i praksis.....	296
9.3.2 Anbefalinger til praktikere .....	298
9.3.3 Forslag til fremtidig forskning .....	301
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>303</b>
<b>Dansk resumé .....</b>	<b>320</b>
<b>English summary.....</b>	<b>322</b>
<b>Bilagsoversigt.....</b>	<b>324</b>
Bilag 1 .....	325
Bilag 2.....	327
Bilag 3 .....	328
Bilag 4.....	330
Bilag 5 .....	332
Bilag 6 .....	358
Bilag 7 .....	377



## Figurliste

Figur 1: Videnshuller .....	18
Figur 2: Traditionelt beboerdemokrati .....	26
Figur 3: Teoretisk ramme til undersøgelse af samskabt politik i den almene boligsektor.....	31
Figur 4: Fra samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af politik .....	47
Figur 5: Samskabt politik .....	51
Figur 6: Trappe over typer af samskabt politik .....	56
Figur 7: Sammenhængen mellem styring og ledelse og samskabt politik .....	73
Figur 8: Styring og ledelse af samskabt politik.....	277

## Tabelliste

Tabel 1: Samfundsstyringstendenser .....	33
Tabel 2: Fordele og udfordringer ved repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati.....	41
Tabel 3: Co-production og co-creation .....	49
Tabel 4: Demokratisk legitimitet .....	52
Tabel 5: Demokratiske normer .....	54
Tabel 6: Styring og ledelse.....	60
Tabel 7: Metastyringsmatrix .....	64
Tabel 8: Faciliteringsgreb i netværk med forskellige formål.....	68
Tabel 9: Metastyringsgrebs indvirkning på samskabt politik .....	71
Tabel 10: Analysestruktur og operationalisering .....	75
Tabel 11: Boligorganisationernes organisering .....	83
Tabel 12: Boligorganisationernes opgavegrupper .....	85
Tabel 13: Samlet datamateriale .....	89
Tabel 14: Dataindsamlingsproces .....	90
Tabel 15: Afhandlingens observationsmateriale.....	93
Tabel 16: Afhandlingens interviews .....	95
Tabel 17: Interviewtyper i afhandlingen .....	96
Tabel 18: Sammenhæng mellem undersøgelsesspørgsmål, teori og interviewspørgsmål.....	97
Tabel 19: Eksempel på bearbejdning af dokumenter.....	99
Tabel 20: Eksempel på kodning af observationsdata.....	99
Tabel 21: Eksempel på kodning af interviewdata.....	100
Tabel 22: Boligforeningen 3B's opgavegrupper.....	115
Tabel 23: Proaktive greb i Boligforeningen 3B .....	131
Tabel 24: Boligforeningen 3B's udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering .....	147
Tabel 25: Boligforeningen 3B's opgavegrupperes påvirkning på demokratisk fornyelse .....	157
Tabel 26: Boligforeningen 3B's opgavegrupperes formelle og reelle legitimitet .....	160
Tabel 27: Boligforeningen 3B's opgavegrupperes påvirkning på politikudvikling .....	162
Tabel 28: AL2boligs opgavegrupper .....	177
Tabel 29: Proaktive greb i AL2bolig .....	186
Tabel 30: AL2boligs udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering.....	195
Tabel 31: Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse .....	200
Tabel 32: Opgavegruppernes formelle og reelle legitimitet .....	204

Tabel 33: Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling .....	206
Tabel 34: Boligselskabet Sjællands opgavegrupper .....	219
Tabel 35: Proaktive greb i Boligselskabet Sjælland .....	233
Tabel 36: Boligselskabet Sjællands udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering....	241
Tabel 37: Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse .....	247
Tabel 38: Opgavegruppernes formelle og reelle legitimitet .....	249
Tabel 39: Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling i Boligselskabet Sjælland.....	251
Tabel 40: Styrings- og ledelsesgrebs indvirkning på samskabt politik.....	257

# Kapitel 1

## Indledning

### 1.1 Samskabelse på dagsordenen

Samskabelse fremhæves både i den videnskabelige forvaltningsforskning og i den administrative og politiske praksis som et værktøj, der i stigende grad anvendes, når der skal udvikles nye politiske løsninger i samarbejde mellem politisk valgte og borgere. Generelt bygger litteraturen om samskabelse på ideen om, at ingen aktør har alle nødvendige ressourcer til at løse tidens komplekse problemer på egen hånd (Kooiman, 1993), og at der derfor er behov for at bringe flere forskellige perspektiver og kompetencer i spil for at kvalificere den offentlige problemløsning (Sørensen & Torfing, 2016a). Samskabelsesprocesser kan tage forskellige former, idet de både kan initieres oppefra af eksempelvis en offentlig organisation og nedefra af borgere, sociale entreprenører eller civilsamfundsorganisationer. Uanset hvordan samskabelsen initieres, handler det i bund og grund om etablering af et problemfokuseret tværgående samarbejde og om at inddrage borgere og andre relevante aktører i udviklingen af holdbare løsninger, som svar på samfundets udfordringer (Sørensen & Torfing, 2018). Ideen om at samle et bredt udvalg af relevante aktører for at finde fælles løsninger på fælles problemer er ikke ny (Baker et al., 1981; Gray, 1989; Kooiman, 1993). Det nye er dog, at det ikke længere kun er store interesseorganisationer, der systematisk inddrages, men at også en række mindre organisationer og enkeltpersoner inviteres ind i de politiske processer. Inddragelsen betyder også nye betingelser for de involverede aktører, for eksempel for borgere og civilsamfundsaktører, som i stigende grad kommer tættere på de politiske beslutningsprocesser. Ydermere skaber det nye tværgående samarbejde og inddragelsen en hybriddemokratisk model, hvor det repræsentative demokrati suppleres af et mere direkte deltagelsesdemokrati (Koppenjan, Kars & van der Voort, 2009).

Denne ph.d.-afhandling fokuserer på et væsentligt, men også forskningsmæssigt underbelyst, aspekt af samskabelse. Nemlig hvordan samskabelse af politik styres og ledes. Hovedambitionen med afhandlingen er at skabe ny viden om, hvilken form for styring og ledelse der skal til for at lykkes med samskabt politik. Succeskriteriet er her, hvorvidt samskabt politik bidrager til tiltrængt demokratisk fornyelse og udvikling af nye politiske løsninger.

De følgende afsnit i dette indledende kapitel vil rammesætte afhandlingens forskningsfelt bestående af styring, ledelse og samskabelse. Først præsenteres den brede fortælling om samskabelse med fokus på anvendelsen af samskabelse i udviklingen af politiske løsninger. Dernæst introduceres de nye forsøg med samskabt politik i den danske almene boligsektor. Til sidst diskuteres brugen af samskabelse i den almene boligsektor på baggrund af den eksisterende litteratur på området. Denne tredelte indledning vil dels bidrage til at identificere tre videnshuller, som afhandlingen forsøger at bidrage til at udfylde, dels lægge op til afhandlingens forskningsspørgsmål, som præsenteres i afsnit 1.2. De efterfølgende afsnit i kapitlet præsenterer kort afhandlingens teoretiske og metodiske tilgang, afhandlingens bidrag samt en kapiteloversigt.

### **1.1.1 Samskabelse af politik**

Samskabelse har historisk set mest været adresseret i serviceproduktion. Langt størstedelen af litteraturen om samskabelse har haft fokus på samproduktion af service, hvor borgere ofte er med til at skabe og forbedre den service, de er modtagere af. Senere har samskabelsesdagsordenen videreudviklet sig til også at beskæftige sig med samskabelse af planlægning, løsning af komplekse problemer og udvikling af den offentlige styring (Bentzen, 2020; Osborne & Strokosch, 2013; Torfing & Ansell, 2021). Den seneste udvikling har fokus på samskabt politikudvikling (Sørensen, 2020) og åbner op for flere interessante undersøgelsesmuligheder. Samskabelse af politik bunder i et ønske om at etablere arenaer, hvor politisk valgte kan samarbejde med borgere og andre relevante aktører om at udvikle politiske løsninger på presserende problemer. I den kommunale sektor foregår det mest i de såkaldte §17, stk. 4-udvalg, som mange kommuner har nedsat de seneste år (Kjær & Opstrup, 2016). §17, stk. 4-udvalg er midlertidige og rådgivende udvalg, som typisk består af politikere, borgere og eventuelt eksterne parter og organisationsrepræsentanter. Udvalgene arbejder med en konkret opgave, som for eksempel kan handle om at udarbejde en ny unge-, trafik- eller kulturpolitik eller om at komme med løsninger på konkrete udfordringer i form af stigende kriminalitet, risiko for oversvømmelser eller nedslidte idrætsfaciliteter.

Det nye er altså, at samskabelse bruges til at understøtte og forbedre lokal politisk ledelse og politikudvikling (Bentzen, Sørensen & Torfing, 2020). Den nye litteratur om samskabt politik har endda taget en yderligere drejning, idet der i stigende grad er kommet fokus på, hvordan borgere kan deltage i samskabt politik med henblik på at give input til politikerne. Der har dog samtidig været mindre fokus på det faktum, at politikerne også efterspørger og har brug for input fra borgerne (Hendriks &

Lees-Marshment, 2019). Der er endvidere begrænset viden om, hvordan samskabelse af politik mellem de politisk valgte og borgerne styres og ledes. Viden om styring og ledelse er vigtig for at kunne styrke sammenhængen mellem samskabelse og politik.

### **1.1.2 Samskabelse af politik i den almene boligsektor**

Både nationalt og internationalt arbejder offentlige og private beslutningstagere for at undgå befolkningsmæssig segregering og for at udvikle en velfungerende boligsektor, som tilbyder betalelige boliger i boligområder med gode udfoldelsesmuligheder. Adgang til gode boliger er essentielt for at sikre borgere et godt og stabilt liv (United Nations, 2016). I Danmark er de gode og betalelige lejeboliger oftest de almene boliger. Den almene boligsektor betragtes af mange, som noget af det mest danske vi har. Den almene boligsektor udgør 20 % af det danske boligmarked. Grundstenene i sektoren er finansieringen og organiseringen. Finansieringen er baseret på et nonprofitprincip, hvilket betyder, at ingen tjener penge på beboernes husleje. Sektoren er organiseret i et beboerdemokrati, hvor beboerne kontinuerligt involveres i udviklingen af boligområderne (Nielsen & Haagerup, 2017). Den almene boligsektor har i mange år været kendetegnet ved, at beboerne har stor indflydelse på deres boliger og boligområde gennem det lokaldemokrati, som beboerdemokratiet skaber rammerne om (Jensen, Kirkegaard, & Pedersen, 1999). Beboerne er organiseret i afdelings- og organisationsbestyrelser, hvor beboervalgte repræsentanter træffer alle beslutninger vedrørende fysiske rammer og sociale anliggender.

På trods af at den danske almene boligsektor internationalt ses som et eksempel på en meget høj grad af beboerinvolvering, og at beboerdemokratiet langt hen ad vejen fungerer rimelig godt, så står den almene boligsektors demokratimodel over for betydelige udfordringer (Hansen & Langergaard, 2017; Kristjansen & Jensen, 2022). Udfordringerne drejer sig blandt andet om at opretholde deltagelsen for beboerne, sikre at de rette beboerpolitiske beslutninger bliver truffet og mindske afstanden mellem beboere og beboervalgte repræsentanter. For at klare udfordringerne er der behov at gentænke beboernes deltagelse og organiseringen af beboerdemokratiet. Den almene boligsektor udgør således et interessant udgangspunkt for at studere samskabelse. På den ene side konstituerer den almene boligsektor et oplagt udgangspunkt for samskabelse på grund af de lange traditioner for samarbejde og deltagelse, og som vi skal se, er der allerede nogle spæde forsøg med samskabt politik. På den anden side rummer sektoren også en række barrierer, som gør nytænkning og demokratiske eksperimenter

svære at gennemføre. Hvis man lykkes med samskabelse og samskabt politik i den almene boligsektor, er der stor sandsynlighed for, at det også kan lykkes i andre sektorer. Den almene boligsektor er således en velegnet case til at undersøge initiativer omkring samskabelse af politik.

### **1.1.3 Litteratur om demokrati i den almene boligsektor**

Der er allerede en forholdsvis omfattende litteratur om demokrati i den almene boligsektor, der, som vi skal se, har beskæftiget sig indgående med, hvordan boligpolitikken har påvirket beboerdemokratiet, hvordan demokratimodellen har udviklet sig, og hvordan både områdefornyelse og boligsociale indsatser har inddraget beboere. Alligevel må det konstateres, at der har været sparsomt fokus på, hvordan en systematisk interaktion mellem de beboervalgte og beboere kan styrke politisk ledelse og demokrati. Udforskningen af nye forsøg med samskabt politik kan derfor være med til at udvide og forny den eksisterende forskning.

Ved første øjekast synes det oplagt, at litteraturen om andelsboliger (Brandsen & Helderman, 2012; Leach, 2016) og bofællesskaber (Beck, 2020) kunne være relevant i studiet af beboerdemokrati. Der findes da også i litteraturen om de to boformer interessante beskrivelser af beboerdeltagelse, men de kan kun vanskeligt sammenlignes med beboerdemokratiet i den almene sektor. Derfor ses der i denne litteraturgennemgang bort fra erfaringerne fra disse boformer. Litteraturen om den almene boligsektor spænder i sig selv over en lang række forskellige emner, der omfatter sektorens historik, de skiftende politiske prioriteringer, arkitekturens udvikling, boligernes størrelse, stand og vedligeholdelse, de sociale problemer i sektoren samt de udsatte beboergrupperes vilkår – for blot at nævne nogle. Samtlige emner ville være spændende at udforske i dybden, og nogle af emnerne vil også blive berørt perifert i afhandlingen, men mest relevant er litteraturen om demokrati og deltagelse i den almene boligsektor.

### **Beboerdemokrati**

Omfanget af litteratur fra internationale forfattere om den danske almene boligsektors demokrati er stærkt begrænset, hvilket skyldes, at den almene boligsektors særkender omkring både nonprofitfinansiering og beboerdemokrati ikke genfindes i andre lande og derfor virker meget fremmedartede. Den danske almene boligsektor adskiller sig fra det offentligt subsidierede boligbyggeri i udlandet ved, at den ikke er kommerciel, men baseret på statsligt understøttede private foreninger med et velorganiseret beboerdemokrati. De fleste andre lande har regler for at inddrage beboerne i subsidieret boligbyggeri, men kun Danmark har etableret en egentlig selvforvaltning gennem beboerdemokratiet

(Højlund, 1997). Beboerdemokrati betyder, at beboervalgte afdelingsbestyrelser i de enkelte boligafdelinger selv kan træffe beslutninger og selv kan disponere over en del af de penge, der kommer gennem huslejen. Desuden har beboerne flertal i boligorganisationernes bestyrelser (Andersen & Fridberg, 2006, s. 9). Den almene boligsektor har generelt et højt aktivitetsniveau for beboerinddragelse sammenlignet med andre boformer og også sammenlignet med udlandet (Agger, 2017b). I litteratur fra både praksis og forskning har beboerdemokratiet været et omdiskuteret emne med betydelig politisk opmærksomhed.

I 1970 indføres selvstyre i boligafdelingerne, hvilket må siges at være det største spring i udviklingen af beboerens rolle. I starten af 1980'erne blusser beboerdemokratidebatten op, da et lovforslag fra 1984 fremlægger en plan for en betydelig udvidelse af de formelle rammer om beboerdemokratiet i den almene boligsektor. Det nye regelsæt etablerer et reelt beboerstyre i de fleste boligselskaber. Allerede i 1987 skriver Frits Pedersen dog, at der er visse problemer i den sammenhæng, og han råder til, at der bliver skabt kvalitative forbedringer i beboerdemokratiet. Behovet for forbedringer skyldtes, at mange beboere øjensynligt havde et meget perifert forhold til den almene boligsektor og boligbevægelsen som ide (Pedersen, 1987). Pedersen peger på baggrund af sin analyse på nødvendigheden af, at der gøres en indsats internt i boligorganisationerne for at udvide de organisatoriske rammer, samtidigt med at der også fokuseres og arbejdes med de boligpolitiske mål, blandt andet ved at den almene boligsektor udadtil mere offensivt fremhæver den almene boligkultur – ikke blot som et tilbud, men som et relevant bud på den fremtidige boligform. Her vil et aktivt og velfungerende beboerdemokrati bidrage til at honorere fremtidens boligkrav (Pedersen, 1987).

## **Boligpolitik**

Der findes en række studier, som mere bredt undersøger boligpolitiske problemstillinger. For eksempel sammenligner bogen ”Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus” de nordiske landes boligpolitik (Bengtsson, 2006). Bogen fremhæver, at der ikke kan identificeres en enkelt variabel eller konstellation af variabler, som kan forklare forskellene blandt landenes boligpolitikker. Derimod fremhæves historisk institutionalisme og sporafhængighed som årsager til de nationale forskelle og de vanskeligt gennemførlige ændringer i de enkelte landes boligpolitik. Der er dog over tid sket betydelige ændringer i den danske boligpolitik, hvilket flere forskere har beskæftiget sig med. Med udgangspunkt i centrale boligpolitiske forskningsbidrag beskrives her ganske kort nogle boligpolitiske udviklinger med betydning for den almene boligsektor.

Birgitta Gomez Nielsen undersøger i sin ph.d.-afhandling fra 2010 (Nielsen, 2010b), hvordan store forandringer på boligområdet mellem 2001 og 2009 har fundet sted uden reelle reformer og uden om By- og Boligministeriet, som blev nedlagt i 2001. Nielsen viser gennem sin forskning, at store forandringer er sket gennem mange små ændringer. Selvom reformer normalt er det primære instrument til at gennemføre politiske forandringer, er det vanskeligt for politikerne at bruge reformer på grund af de enorme interesse modsætninger i boligsektoren. Nielsen beskriver, hvordan den ideologiske skillelinje er mere tydelig i boligpolitikken end andre steder. Det skyldes blandt andet, at boligpolitik handler om, hvor aktiv staten skal være på markedet, hvilket politikere grundlæggende er meget uenige om (Nielsen, 2009). De mange små og løbende forandringer medførte imidlertid, at den almene boligsektor i højere grad selv skulle finansiere byggeriet af nye boliger og vedligeholde eksisterende boliger. Desuden skulle der reserveres boliger til samfundets svageste, og boligselskaberne skulle således løfte en velfærdsmæssig kerneopgave.

En artikel fra 2015 analyserer også de boligpolitiske ændringer, som forfatterne ser som ”angreb” på den almene boligsektor (Larsen & Hansen, 2015). Forfatterne mener, at der har været forsøg på at svække og kommercialisere den almene boligsektor, blandt andet i kraft af et lovforslag fra 2001 om salg af almene boliger<sup>1</sup>. Derudover var der med afsæt i en neoliberalistisk ideologi et ønske om at opføre færre almene boliger og generelt reducere sektorens omfang og størrelse i forhold til andre boligformer (Larsen & Hansen, 2015). Nye lovinitiativer søgte desuden at gøre det nemmere at styre ”besværlige” beboergrupper, for eksempel ”dårligt integrerede” indvandrere, som generelt var en gruppe, der blev udsat for flere angreb i løbet af 2000’erne (Larsen & Hansen, 2015), hvor den siddende regering havde magten med støtte fra Dansk Folkeparti. Mange af regeringens interventioner i boligpolitikken var koblet til den såkaldte ghettostrategi, som involverer nedrivning og reovering af boliger med støtte fra Landsbyggefonden, prioritering af ressourcestærke beboere, restriktioner for folk på sociale overførelsesindkomster og initiativer, der gør det nemmere at sætte lejere på gaden, indfører nultolerance mod kriminalitet samt øger overvågning og patruljering (Regeringen, 2010). Forfatterne fremhæver derudover flere ”angreb”, som de mener er med til at afkoble og ødelægge beboerdemokratiet, herunder en lovændring fra 2009, som i tråd med tidens styringstendens New Public Management skulle bane vejen for bedre kontrol af sektoren, og som blandt andet indførte de

---

<sup>1</sup> Lovforslaget om salg af almene boliger kom som inspiration fra England og premiereminister Margaret Thatchers tiltag om ”Right to buy”. I Danmark endte kun et meget lille antal af almene boliger med at blive solgt (Nielsen, 2010a).



nye styringsdialoger mellem boligorganisation og kommune. Derudover var der tale om en annektering af Landsbyggefondens midler, idet den øverste ledelse i boligorganisationen nu kunne træffe beslutning om brug af midler til renoveringer hen over hovedet på den lokale afdelingsbestyrelse, hvilket Lejernes Landsorganisation også protesterede imod i flere artikler (Larsen, 2008).

### **Boligsociale indsatser**

Forskningen i den almene boligsektor er i høj grad drejet i den retning, hvor finansieringen har peget den hen. Det har haft den konsekvens, at det meste forskning i den almene boligsektor drejer sig om socialt marginaliserede grupper, immigranter, mennesker på overførselsindkomst, arkitektur eller den sociale og politiske rolle for almene boligorganisationer (Hansen, 2016). Meget relevant forskning er kommet til verden under de nævnte overskrifter, og de væsentligste bidrag er kommet fra vidensmiljøer som VIVE (tidligere SFI), Rambøll, BUILD (tidligere SBI) og CFBU. Det meste data om sektoren er samlet og præsenteret af BL – Danmarks Almene Boliger, de almene boligorganisationer selv eller som registerdata fra enten Danmarks Statistik eller Landsbyggefonden, og data er i høj grad baseret på kvantitative studier og evalueringer. Det meste af forskningen omhandler effekterne af boligsociale indsatser, hvilket der efterhånden er samlet temmelig meget viden om. Flere publikationer fra sektorforskningsinstitutterne beskæftiger sig med ”udsatte boligområder”, da det er i denne type af boligområder, at de boligsociale indsatser igangsættes. Der har de seneste år også været et stort ønske om at tilvejebringe viden om effekten af indsatserne. Den største del af sektorforskningen beskæftiger sig derfor med evalueringer af indsatser i forbindelse med boligsocialt arbejde. Et interessant fund, som er gjort af flere forskere, er, at successen af boligsociale indsatser styrkes, hvis indsatserne forankres i det eksisterende formelle beboerdemokrati. Gennemførelsen af boligsociale indsatser understøttes således af en lokal forankring af tiltagene i beboerdemokratiet (Aner et al., 2013).

### **Deltagelse i beboerdemokratiet**

Hovedværkerne og de mest toneangivende forskningsbidrag om demokrati i den danske almene boligsektor kommer først og fremmest fra Lotte Jensen. Jensen belyser i sin ph.d.-afhandling fra 1997, at forestillinger om demokrati har betydning for, hvordan man deltager i sociale processer. Afhandlingen analyserer, hvilke demokratiidealer beboere i den almene boligsektor deltager ud fra. Demokratiidealerne er: bestyrelses-, deltagelses- og supermarkedsdemokrati. De tre demokratiidealer illustrerer forskellige tilgange til, hvordan beboerne deltager i beboerdemokratiske processer.

I en senere artikel skriver Jensen (1998) om demokratiteoriens forestilling om, at når passende kanaler for deltagelse er skabt, så vil beboernes iboende demokratiske potentiale udfolde sig. Denne ambition styrer også meget lovgivningsmæssig tænkning om demokrati. Jensens studier peger imidlertid på, at den beboerdemokratiske models funktion og succes forudsætter tilstedeværelsen af demokratiske identiteter og kapaciteter blandt beboerne, hvilket er noget, der skal konstrueres fremfor blot at blive taget for givet. Artiklen fra 1998 undersøger uoverensstemmelsen mellem de demokratiske forhåbninger og den demokratiske aktivitet og forståelse blandt beboerne. Artiklen konkluderer, at idealet om demokratisering af boligsektoren udfordres af kulturelle bias fra de aktører, som skal fungere i og handle inden for strukturerne.

Fremme i 2017 undersøger Hansen og Langergaard spændingerne i beboeres deltagelse i beboerdemokratiet. Artiklen bygger videre på Anne Vorre Hansens ph.d.-afhandling, som undersøger samskabelse af værdi i den almene boligsektor ud fra et serviceperspektiv (Hansen, 2016). Hansen og Langergaards artikel indikerer på linje med Jensens tidligere studier, at metahistorien om demokrati er i uoverensstemmelse med den lokale praksis og beboernes levede liv (Hansen & Langergaard, 2017). Artiklen identificerer de tre spændinger mellem repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati, fællesskab og individualitet samt service og velfærd. Analysen af spændingerne kaster lys over, hvordan beboerdemokratiet er klemt mellem forskellige logikker, hvilket resulterer i en tvetydig ramme for udøvelsen af demokrati. Logikkerne i den almene boligsektor er på den ene side en markedsliggørelse og en adaption af markedsterminologi, hvor beboerne ses som kunder af de almene boligorganisationer, og på den anden side en diskurs om samarbejde, hvor beboerne ses som aktive samarbejdspartnere for de almene boligorganisationer. Artiklen konkluderer, at en videreudviklet forståelse af demokratiet baseret på deltagelse kan frigøre beboernes ressourcer og dermed støtte en potentiel ny og supplerende måde at leve på i det lokale demokrati (Hansen & Langergaard, 2017).

Jensen (1997b) og Hansen (2016) fremhæver, at den almene boligsektor har en uklar rolle fordelt mellem stat, marked og civilsamfund. Sektoren har med den generelle tendens set fra New Public Management adopteret et sprog omkring ledelse og service, hvilket betyder, at beboerne opfattes som beboere, der skal opfylde en bestemt demokratisk rolle, men også som kunder, der modtager bolig-service. Splittelsen mellem afhængigheden af det demokratiske engagement, samt ønsket om at være hovedleverandør af boliger, gør at sektoren presses mellem de forskellige styringslogikker fra stat, marked og civilsamfund (Hansen, 2016; Jensen, 1997b).

Andre problematikker vedrørende deltagelse i beboerdemokratiet har dels handlet om beboernes forskellige måder at deltage på, og dels om den generelle bekymring i sektoren for, at blandt andet meget få unge mennesker deltager i beboerdemokratiet (Boliglaboratoriet, 2014).

I projektet "Bedre beboerdemokrati" viser forfatterne, at det har betydning, at der arbejdes med det interne samspil, når folk er sammen. Folk deltager med udgangspunkt i forskellige opfattelser af demokrati. Det er derfor vigtigt at få opstillet nogle fælles mål og visioner (Agger, 2017a; Agger, Tortzen, De Jong & Skoven, 2012). Annika Agger har med sin forskning bidraget til viden om, hvordan borgere inddrages i blandt andet kvarterløft, områdefornyelser og byfornyelser (Agger, 2005). Fokus har i disse studier været på den brede borgerinddragelse i lokalsamfundet fremfor blot internt i beboerdemokratiet. Interessen samler sig her om, hvordan beboere, borgere, kommunen og lokalsamfundet samarbejder i store lokale projekter om eksempelvis byplanlægning. Forskningen viser blandt andet, at borgere med sociale relationer til andre borgere fastholder deres deltagelse, fordi den giver dem noget som individer. Samtidig viser forskningen, at uklare retningslinjer for det indbyrdes samarbejde kan give anledning til konflikter, hvilket kan forsinke processerne (Agger, 2005).

Siden Jensens ph.d.-afhandling i 1997 (Jensen, 1997a) har de få studier af demokrati i den almene boligsektor mest fokuseret på beboernes muligheder for at deltage. Derfor er ønsket med denne ph.d.-afhandling at bidrage med analyser af, hvordan politisk valgte beboerrepræsentanter efterspørger og har behov for beboernes ideer og ønsker til at styrke deres politiske lederskab ved bedre at kunne forstå problemerne, udvikle brugbare løsninger og mobilisere støtte og opbakning til gennemførelsen. Derudover synes der generelt at være et markant behov for mere viden om den traditionsfyldte sektors demokratiske organisering og udviklingsmuligheder.

Som de foregående indledende afsnit har vist, kan der identificeres en række huller i den eksisterende viden om samskabelse, styring og ledelse og den almene boligsektor. Disse videnshuller omhandler: 1) samskabelse af politik, herunder den ændrede anvendelse af samskabelsesbegrebet og koblingen mellem samskabelse og politikudvikling; 2) styring og ledelse af samskabelse, herunder hvilke styrings- og ledelsesgreb der skal til for at lykkes med samskabelse af politik; og 3) samskabelse i den almene boligsektor, herunder hvordan beboere, ansatte og beboervalgte kan udvikle samskabte løsninger på fælles problemer og udfordringer og derigennem udvikle den demokratiske praksis. Nedenstående figur 1 illustrerer de tre videnshuller og deres sammenhæng.



**Figur 1:** Videnshuller

Med afsæt i identifikationen af disse tre videnshuller vil denne afhandling placere sig i midten som fællesmængden bestående af de delaspekter, som hver af de tre vidensområder har til fælles. Afhandlingen vil kumulativt bygge oven på den eksisterende viden for at forsøge at udfylde de tre huller og bidrage med ny viden om styring og ledelse af samskabt politik i den almene boligsektor med henblik på at påpege nye demokratiske udviklingsmuligheder.

## 1.2 Forskningsspørgsmål

På baggrund af ovenstående indledning og de identificerede videnshuller vil jeg præsentere afhandlingens forskningsspørgsmål:

**Hvordan kan styring og ledelse bidrage til, at samskabt politik bliver en løftestang for demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor?**

For at besvare ovenstående forskningsspørgsmål og for at strukturere afhandlingen stilles yderligere tre undersøgelsesspørgsmål:

**Undersøgelsesspørgsmål 1:** Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskabt politik i den almene boligsektor?

**Undersøgelsesspørgsmål 2:** Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?

**Undersøgelsesspørgsmål 3:** Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af meta-styret samskabt politik i den almene boligsektor?

### 1.3 Introduktion til afhandlingens teoretiske og metodiske tilgang

De følgende afsnit introducerer kort afhandlingens teoretiske og metodiske tilgang, som uddybes i henholdsvis kapitel 3 og 4.

#### **Teoretisk tilgang**

I afhandlingen trækker jeg på flere typer af forvaltningslitteratur for at besvare det overordnede forskningsspørgsmål og de tre undersøgelsesspørgsmål, som er præsenteret ovenfor. Afhandlingens teori-kapitel trækker således på teorier om demokrati, samskabelse og styring og ledelse. En af afhandlings hovedinteresser er, hvordan man kan samskabe politik i den almene boligsektor. I denne forbindelse henviser 'politik' til det politiske indhold. En central del af afhandlingens teoretiske tilgang er derfor at definere, hvad der karakteriserer samskabt politik. Jeg trækker derfor på litteratur om samskabelse (fra de engelske begreber: 'co-production' og 'co-creation'), der som begreb har udviklet sig siden 1970'erne fra et snævert fokus på samproduktion af service til et bredere fokus på samskabelse af planlægning, problemløsning og styring og nu også til samskabelse af politik (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019). Litteraturen bidrager til at belyse, hvordan samarbejde mellem relevante og berørte aktører initieres, faciliteres og udfolder sig, og lægger desuden op til en undersøgelse af forskellige demokratiske samt styrings- og ledelsesmæssige perspektiver. I en nærmere bestemmelse af, hvad samskabt politik indebærer, trækker jeg derefter på relevant litteratur om styring og ledelse. Styrings- og ledelsesteorien bidrager til at belyse, hvordan bestemte styrings- og ledelsesgreb (Kooiman, 1993; Sørensen, 2013) påvirker den samskabte politik med hensyn til demokratisk fornyelse og politikudvikling, samt til at forklare, hvorfor påvirkningen opstår.

#### **Metodisk tilgang**

Afhandlingens forskningsdesign er baseret på et casestudie af tre mest-ens cases, som er boligorganisationerne: Boligforeningen 3B, Boligorganisationen AL2bolig (Herefter AL2bolig) og Boligselskabet Sjælland. De tre cases er mest-ens på den måde, at de alle har sat gang i nye initiativer for samskabt politik, omend de adskiller sig ved den måde, de gør det på. Den kommunale sektor har med Gentofte Kommune i spidsen i flere år har været frontløber i arbejdet med samskabelse (Sørensen & Torfing, 2018). Boligforeningen 3B har nu som den første almene boligorganisation ladet sig inspirere af Gentofte Kommunes arbejde med politikudvikling gennem samskabelse, som politikere og borgere bedriver i såkaldte "*opgaveudvalg*" (Sørensen & Torfing, 2016b). Senere er AL2bolig og Boligselskabet Sjælland fulgt efter. De tre boligorganisationer er valgt som cases, fordi de er gået

forrest i forsøget på at indføre lokale modeller for samskabt politik i den almene boligsektor. Under hver boligorganisation inddrager jeg underliggende cases i form af boligorganisationernes såkaldte 'opgavegrupper', hvorigennem beboere, beboervalgte og ansatte samskaber politiske løsninger. Casene er i udgangspunktet ens, men adskiller sig ved at have forskelligt design af deres opgavegrupper, samt forskellige måder at drive styring og ledelse på. Undersøgelsen bygger på kvalitative metoder og data indsamlet via dokumenter, observationer og interviews, der på hver sin vis bidrager til at belyse forskningsspørgsmålet. Caseanalyserne er gennemført parallelt, men præsenteres hver for sig, inden de sammenlignes med henblik på at undersøge, hvilke former for styring og ledelse, der bedst understøtter processerne med samskabt politik og deres bidrag til politikudvikling og demokratisk fornyelse i den almene boligsektor.

## 1.4 Afhandlingens bidrag

Afhandlingen har teoretiske, empiriske, metodiske og praktiske bidrag. Bidragene præsenteres kort i dette afsnit, men uddybes i kapitel 9. **Teoretisk** bidrager afhandlingen med en konceptualisering af begrebet samskabt politik. Afhandlingen kobler teori om demokrati, samskabelse samt styring og ledelse for at kunne belyse, hvordan politik samskabes, og hvilken indflydelse styringstiltag og ledelsesformer har for den samskabte politik. Derudover bidrager afhandlingen til en indtil nu underbelyst del af litteraturen om politisk valgtes behov for input. De **empiriske** bidrag dækker over ny viden om muligheder og faldgruber ved at indføre en samskabelsesmodel. Og endnu mere specifikt hvilke betingelser der skal være til stede, for at det er muligt at indføre en ny politisk og demokratisk samskabelsesmodel i en almen boligorganisation. Bidragene viser, at samskabelsens succes er betinget af bestemte former styring og ledelse. Afhandlingens analyser bidrager med viden om, hvordan samskabt politik kan designes, så der skabes et frugtbart samspil mellem politisk valgte beboere og de beboere, som de repræsenterer. Det **metodiske** bidrag er et dybdegående kvalitative studie af tre almene boligorganisationer bestående af data fra tre kilder: dokumenter, observationer og interviews. Sidst bidrager afhandlingen med indsigter til **praktikere** fra den almene boligsektor, som ønsker viden om samskabelsen af politik mellem flere aktører.

## 1.5 Kapiteloversigt

**Kapitel 1: Indledning** opridser afhandlingens formål, forskningsspørgsmål, teoretiske og metodiske tilgang samt bidrag. Herunder gennemgås også den eksisterende litteratur om demokrati i den almene boligsektor.

**Kapitel 2: Den almene boligsektor** introducerer læseren til den almene boligsektor og de særlige forhold, som gør sig gældende i den sektor. Kapitlet 2 præsenterer en kort historisk gennemgang af oprettelsen og udviklingen af sektoren, især med fokus på beboerdemokratiet, som er en vigtig del af fortællingen om den almene boligsektor.

**Kapitel 3: Teoretisk ramme** præsenterer afhandlingens teoretiske begreber, og det beskrives, hvordan demokrati, styring og ledelse samt samskabelse sættes sammen for at kunne besvare forskningsspørgsmålet. Kapitlet præsenterer også en operationalisering af de teoretiske begreber til brug i den senere analyse.

**Kapitel 4: Forskningsdesign og metode** præsenterer afhandlingens forskningsdesign, metodiske overvejelser, dataindsamlingsmetoder samt anvendelse af data.

**Kapitel 5, 6 og 7: Analyser af samskabt politik** analyserer de tre empiriske cases med udgangspunkt i den teoretiske ramme. Analyserne af de tre boligorganisationer er opdelt i tre dele, som hver besvarer et af de tre undersøgelsesspørgsmål.

**Kapitel 8: Komparativ analyse** sammenligner og diskuterer resultaterne fra de tre foregående analyser af boligorganisationer i en komparativ analyse med henblik på at undersøge og diskutere, hvilke mønstre der opstår på tværs.

**Kapitel 9: Konklusion** konkluderer på afhandlingens forskningsspørgsmål ved at gennemgå afhandlingens fremgangsmåde. Kapitlet diskuterer herefter afhandlingens bidrag i relation til den eksisterende viden, og der præsenteres overvejelser omkring afhandlingens begrænsninger. Til sidst i kapitlet perspektiveres afhandlingens konklusioner i form af bud på fremtidige forskningsdagsordener samt konkrete anbefalinger til almene boligorganisationer, som arbejder med samskabt politik.

Udover denne monografi, som består af de beskrevne ni kapitler, har jeg udarbejdet tre supplerende bidrag, som jeg har vedlagt som bilag. Bilag 5, 6 og 7 er henholdsvis en eneforfattet artikel og to bogkapitler skrevet med andre. Artiklen og bogkapitlerne omhandler samme overordnede emne som afhandlingen, men adskiller sig på en række punkter, og de er dermed hver især selvstændige publikationer.



## Kapitel 2

### Den almene boligsektor<sup>2</sup>

Følgende kapitel er et baggrundskapitel. Kapitlet har til formål at præsentere et overblik over den almene boligsektor, som er afhandlingens empiriske domæne. I kapitlet præsenteres den overordnede historiske udvikling af sektoren samt sektorens opbygning og beboerdemokratiske styreform, som gør den danske almene boligsektor unik sammenlignet med andre lande og blandt andet giver særlige betingelser med hensyn til styring, ledelse og inddragelse.

#### 2.1 Udviklingen af den almene boligsektor

Sektorens oprindelse hænger sammen med udviklingen af den danske velfærdsstat (Jensen, 1997a). Ideen om at tilbyde gode boliger til almindelige mennesker voksede frem i midten af 1900-tallet. Det skyldtes flere ting, herunder de koleraepidemier, som hærgede på grund af en kombination af usle boliger og dårlige sanitære forhold. Et antal socialfilantropiske grupper blev formet for at organisere konstruktionen af lavere, mere åbne boliger sammenlignet med tidens høje, tætbebyggede private boliger. Derudover blev et antal boligorganisationer formet af fagforeninger eller arbejdsgivere, som også byggede lavhusboliger til deres medlemmer. Disse bevægelser lagde grundstenen til, at boliger skulle være et fælles samfundsmæssigt anliggende, og gjorde derfor også boligsektoren til et politisk emne (Jensen, 2006). Det var dog først efter anden verdenskrig, hvor der herskede en massiv bolig efterspørgsel, at ideen om boliger til alle blev gjort til et statsligt ansvar. Der blev bygget boliger efter anden verdenskrig som et tegn på udvikling. Kun 2 % af de almene boliger er bygget før anden verdenskrig (KAB, 2016, s. 54). I 1947 blev By- og Boligministeriet oprettet sammen med Statens Byggeforskningsinstitut, og boligområdet kom for alvor på den politiske dagsorden (KAB, 2016, s. 21). Med Fingerplanen i 1960'erne var der især fokus på at bygge meget og stort. I 1970'erne blev dette ønske besværliggjort af en nedadgående økonomi, og det var svært at bygge sådan, at alle kunne have

---

<sup>2</sup> Dette kapitel bygger videre på nogle af de pointer, som indgår i bogkapitlet "Innovating democratic participation in social housing", som undertegnede har skrevet sammen med Jesper Ole Jensen til bogen "Public Governance in Denmark: Meeting the global Mega-Challenges of the 21st Century?" redigeret af Agger, A., Krogh, A. H. og Triantafillou, P. 2022.



råd til en bolig. I 1980'erne løb boligsektoren ind i store problemer, eftersom den store boligefterspørgsel faldt, idet middelklassefamilier gik ind på det private marked. Boligernes arkitektur var desuden præget af hastværk og beton, hvilket førte til kritik af kvaliteten.

Sektorens vision om gode, solide boligløsninger blev skiftet ud med problemer og en rolle som socialt sikkerhedsnet. Der var mange sociale problemer grundet det stigende antal indvandrere og socialt marginaliserede mennesker på boligmarkedet (KAB, 2016, s. 33). Byggematerialerne var billige og korttidsholdbare, hvilket også var med til at give sektoren et lavstatusry. Udviklingen fra at være en boligsektor med målet om boliger til alle til at være en boligsektor med boliger til mennesker associeret med marginalisering har haft enorm betydning for sektorens selvopfattelse. I slutningen af 1990'erne blev det et politisk mål at have en mangfoldig beboersammensætning samt at beholde og tiltrække ressourcestærke beboere (KAB, 2016, s. 33).

## **2.2 Den almene boligsektor i dag**

Den almene boligsektor forsøger i dag stadig at være en sektor, som leverer boliger til alle, hvilket på den ene side udfordres af det etablerede link til immigrationsdebatten og på den anden side styrkes af efterspørgslen på boliger, som er til at betale. Den almene boligsektor har ikke samme stærke politiske rolle som i tiden fra efter anden verdenskrig og indtil 1970'erne, da der blandt andet ikke har været et reelt boligministerium fra 2001 (KAB, 2016, s. 37) indtil 2019, hvor statsminister Mette Frederiksen (S) udnævnte Kaare Dybvad til boligminister med selvstændigt ressortområde.

Lidt under en million danskere bor alment, fordelt på ca. 550.000 boliger i mere end 700 boligorganisationer, hvilket betyder, at omkring en sjettedel af danskerne bor alment (Landsbyggefonden, 2020). I Skandinavien og især i Danmark er der en lang tradition for lejeboliger udbudt af almennyttige organisationer (Jensen, 2006). Den almene boligsektor i Danmark er unik i forhold til sammenlignelige boligformer i Europa og andre vestlige lande (Hansen & Langergaard, 2017). Unikheden kommer fra sektorens historik og stærke traditioner for demokrati, som giver beboerne mulighed for at influere beslutninger om deres boligområde (Jensen, 1998). Det unikke aspekt ved den danske almene boligsektor ses ved lokal beboerforvaltning, som er forankret i dansk lovgivning (Jensen, 2006). Jeg vil i det følgende afsnit fokusere på den almene (nonprofit)organisering og på beboerdemokratiet som to af de markante særkender ved den almene boligsektor.

### **Nonprofit**

Den almene boligsektor er nonprofit, hvilket betyder, at boligsektoren ikke profiterer eller tjener penge udover til den daglige drift. Huslejen i almene boligorganisationer er derved omkostningsbestemt og kaldes også balanceleje, hvilket betyder, at der skal være balance mellem afdelingens indtægter og udgifter. Der findes ingen regler om maksimal husleje, og det er ikke socialt boligbyggeri. Almene boligorganisationer er nonprofitorganisationer, som modtager offentlige tilskud og har en række offentlige forpligtelser (Hansen, 2016, s. 24). De offentlige tilskud kommer fra Landsbyggefonden, som over 30 år giver boligorganisationerne lån ved lav rente til at opføre boliger. Når lånene er udbetalt, fortsætter boligorganisationerne med at betale til Landsbyggefonden. Boligorganisationerne kan herefter søge om penge fra fonden til diverse renoveringsarbejder eller lignende. De offentlige forpligtelser for boligorganisationerne knytter sig til, at kommunerne har anvisningsret til hver 3.-4. almene bolig. Om det er hver 3. eller 4. bolig, afhænger af den enkelte kommune. Anvisningsretten er med til at sikre boliger til samfundsgrupper med særlige behov og eventuelle udfordringer – det er f.eks. studerende, ældre, handicappede, indvandrere og psykisk syge.

### **Beboerdemokrati**

Beboerdemokratiet kommer ind i billedet som et instrument til at lokke flere ressourcestærke beboere ved at uddelegere autonomi til afdelingerne med blandt andet magt over og ansvar for budget. Der er samtidig blevet indført individuelle rettigheder over salg og en mere serviceorienteret tilgang til beboerne, hvilket giver sektoren en strategisk fordel på boligmarkedet (Hansen, 2016, s. 23). Beboerdemokratiet giver kort fortalt beboerne indflydelse på alle forhold gældende deres boligområde, men det var først i 1984, at beboerne fik flertal i bestyrelserne. Inden da kunne beboerne udtale sig, men de havde ingen beslutningsret.

Beboerdemokratiet er underlagt en række love, bekendtgørelser og vejledninger. ”Almenboligloven” (Bekendtgørelse af lov om almene boliger m.v. LBK nr 1203 af 03/08/2020) fastsætter forholdet mellem boligorganisationen og omverdenen, herunder stiftelse af boligorganisation, struktur, beboerdemokrati, udlejning, tilsyn med almene boligorganisationer, økonomi og finansiering (KAB, 2016, s. 67). Den seneste lovændring fra 1996 udvidede omfanget af demokratiske beslutninger ved at gøre det muligt at delegerer kompetencer og opgaver til undergrupper af beboere (Jensen et al., 1999). Formålet var et øge ansvarlighed og engagement i forhold til fysisk vedligeholdelse, fælles boligområdeforhold og social integration (Jensen, 1998). I den forstand ændrede lovgivningen med denne

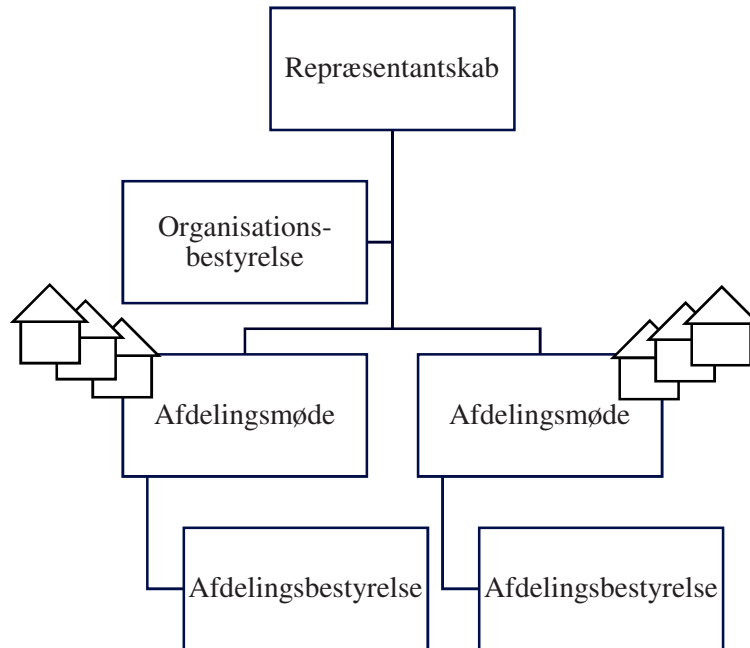
udvidelse af omfanget af beboernes aktive deltagelse og fornyet vægt på selvorganisering også idealet om deltagelsesdemokrati og deltagelse både inden for og uden for sektorens demokratiske organer og aktiviteter (Hansen & Langergaard, 2017).

”Almenlejeloven” (Bekendtgørelse af lov om leje af almene boliger LBK nr 928 af 04/09/2019) indeholder regler om forholdet mellem boligorganisationen som udlejer og den enkelte lejer (beboer), herunder indflytning, vedligeholdelse, forbrugsregnskab, fraflytning, råderet, ophævelse og opsigelse (KAB, 2016, s. 67). Lovgivningens regler er i langt de fleste tilfælde præceptive, hvilket betyder, at der ikke kan indgås bindende aftaler, som går imod reglerne. Det præceptive forhold gælder dog ikke, hvis regler og vedtagelser ikke er beskyttede eller afledte af den almene lejelovgivning (KAB, 2016, s. 69). Det betyder, at den enkelte beboers interesser i disse sager må vige for flertallets beslutninger. Eksempelvis får afdelingsmødets beslutninger virkning for alle beboerne, uanset om de er enige eller uenige i beslutningerne (KAB, 2016, s. 69).

Der er flere muligheder for deltagelse i den almene boligsektor, både gennem det formelle beboerdemokrati og lokale aktiviteter. Men som det ses i andre medlemsdrevne foreninger og demokratier, der opererer på internationalt, nationalt og lokalt plan, er demokratisk deltagelse i øjeblikket udfordret (Demokratikommisionen, 2020; Pitkin, 2004). Vanskeligheder ved at engagere beboere i det formelle beboerdemokrati er blevet diskuteret i årevis (Jensen, 1998). I dag har 26 % af boligene ikke deres egen lokale afdelingsbestyrelse (Landsbyggefonden, 2019). Selvom dette forhold vedrører strukturelle faktorer (for eksempel små afdelinger og mange ældre beboere), afspejler tallene også udfordringen med at få beboerne til at deltage i demokratisk arbejde i deres afdeling. Bestyrelserne mangler ofte unge, familier med børn og etniske minoriteter, og bestyrelserne er derfor ikke nødvendigvis repræsentative for beboerne (Bech-Danielsen & Christensen, 2017).

Boligorganisationerne består af repræsentantskabet, som er den øverste myndighed. Her træffes de overordnede anliggender omkring administrations- og byggepolitik, køb og salg af ejendomme samt vedtægtsændringer. Repræsentantskabet består af organisationsbestyrelsen samt 1-2 repræsentanter fra hver afdeling i boligorganisationen. Næste led er organisationsbestyrelsen, som udgør den daglige ledelse og har ansvar for udlejning, budgetlægning, regnskabsaflæggelse og lejefastsættelse. Dernæst er afdelingsmødet, hvorpå budgettet godkendes samt rammer for iværksættelse af arbejde og aktiviteter i den enkelte afdeling. Afdelingsbestyrelsen godkender afdelingens budget samt rammerne for

arbejde og aktiviteter og forelægger det på afdelingsmødet. Nedenstående figur 2 illustrerer et traditionelt beboerdemokrati.



**Figur 2:** Traditionelt beboerdemokrati

(Egen figur inspireret af (BL - Danmarks Almene Boliger, 2019).

På afdelingsniveau vælger beboerne medlemmerne af afdelingsbestyrelsen, der fungerer som samarbejdspartner for medarbejderne i boligorganisationen og som talsmænd på vegne af hele afdelingen, især vedrørende budgettet. Boligorganisationerne er således administrative institutioner, der leverer tjenester til en række autonome afdelinger, der hver driver sit eget budget, hvilket betyder, at hver boligafdeling er en uafhængig økonomisk enhed, hvis midler kun må bruges i afdelingen. Afdelingerne administrerer, lejer, bygger og vedligeholder boligerne som administrative organer (Jensen, 1998, 2006; KAB, 2016). Lejere i hver afdeling udøver kollektivt ejerskab af afdelingen. Derfor er konstellationen beboerdemokrati en nøglesten i forståelsen af beboernes rolle i sektoren, da budgettet ideelt set er sammensat som en samarbejdsakt blandt beboere og organisationen. Undersøgelser af beboerdemokrati i Danmark indikerer, at en primær motivation for at deltage er at tage ansvar for det område, man bor i, og at udvikle afdelingen (BL - Danmarks Almene Boliger, 2012).

### **Beboersammensætning**

Den oprindelige ide om gode boliger for (arbejder)familier er ændret i dag (KAB, 2016, s. 56). Der er sket en udvikling i samfundet, som har medført, at den almene boligsektors opgave ikke blot er at tilvejebringe billige boliger. Sektoren breder sig over flere opgaver i dag, herunder i stigende grad at skabe en bedre hverdag og øget trivsel for beboerne (Andersen & Fridberg, 2006)

Beboerstatistikken pr. 1. januar 2020 viser, at 974.726 personer, en sjettedel af Danmarks befolkning, bor i den almene boligsektor (Landsbyggefonden, 2020). Den gennemsnitlige husstandsstørrelse i den almene boligsektor er 1,8 personer, hvilket er mindre end i den resterende boligsektor. Gennemsnitsalderen er 41,4 år for de almene beboere, mens alderen er 40,7 år i resten af befolkningen. Beskæftigelsen er lavere end i resten af landet, blandt andet pga. det høje antal pensionister i den almene boligsektor. Den almene boligsektors beboere er kendetegnet ved at have en større andel af enlige voksne beboere end resten af befolkningen. Uddannelsesniveaut er generelt lavere for beboerne i den almene boligsektor end i resten af befolkningen (Landsbyggefonden, 2020).

Siden 1960'erne har den almene boligsektor været ramt af en 'residualiseringsproces' (oversat fra "*residualisation process*") (Poggio & Whitehead, 2017), hvor det kan observeres, at middelklassen har forladt sektoren, og at procentdelen af beboere med økonomiske og sociale udfordringer er vokset. Det har forøget den sociale og kulturelle segregering mellem den almene boligsektor og den resterende boligsektor (Nielsen & Haagerup, 2017). Resultatet er en situation, hvor de almene boligorganisationer, sammenlignet med resten af landet, har et disproportionalt antal af ledige, etniske minoriteter og beboere anvist fra kommunen. Fordi begrænsede socioøkonomiske ressourcer korrelerer negativt med generel politisk deltagelse (Lipset, 1963; Quintelier & Hooghe, 2013), kunne dette begrænse forventningerne til deltagelse i den almene boligsektor. Paradoksalt nok har den almene boligsektor historiske traditioner for samarbejde gennem beboerdemokratiet. Der er imidlertid behov for at sikre engagement og deltagelse, og den almene boligsektor kan muligvis nå de socialt udsatte beboere gennem de allerede etablerede kanaler i beboerdemokratiet.

### **Politiske tiltag**

Den almene boligsektor og skiftende regeringer har været klar over problemerne med koncentrationer af specifikke borgergrupper. Der er gjort en indsats for at identificere de sociale boligområder med store koncentrationer af socialt udsatte beboere, og der er iværksat initiativer i sådanne områder, som

officielt har været mærket 'ghettoer' siden 2004. Ghettoer er karakteriseret som områder, der er ”fysiske, sociale, kulturelt og økonomisk afsondret fra resten af samfundet” (Regeringen, 2004). Siden 2010 er der fra ministerielt hold hvert år udgivet en ’ghettoliste’, som er baseret på en række kriterier (indkomst, uddannelse, etnisk baggrund og straffeattest). Ghattolisten kræver, at boligorganisationen sammen med kommunen lancerer tiltag i de berørte boligområder, primært i form af fysiske og boligsociale helhedsplaner (Nielsen, Beckman, Blach & Andersen, 2016). Helhedsplanerne er blevet iværksat i stor skala i løbet af det sidste årti med det formål at skabe fysiske forbedringer og socialt aktivere, integrere og styrke beboerne. De boligsociale helhedsplaner har omfattet en række forskellige aktiviteter og projekter såsom at give unge efterskolearbejde (’lommepegejob’) og etablering af netværk for kvartermødre (’Bydelsmødre’). Der er altså sat en række innovative projekter i gang for at øge beboerdeltagelsen (Kristjansen & Jensen, 2022). Sådanne projekter er imidlertid også blevet kritiseret for at være nærsynede og ukoordinerede med behovet for en fælles retning for at forfølge forandringer (CFBU - Center for Boligsocial Udvikling, 2020). Dette har ført til andre projekter, der tilskynder til samarbejde med partnere uden for boligområdet, som præsenterer en mere åben tilgang til samarbejdet og organiseringen af projekterne sammen med strategisk støtte til de lokale initiativer (CFBU - Center for Boligsocial Udvikling, 2020).

De seneste ændringer af reguleringen af den almene boligsektor har imidlertid resulteret i mere topstyring af disse sociale aktiviteter. De boligsociale helhedsplaner er præget af en professionalisering på grund af forvaltningen af store budgetter, inddragelse af konsulenter, socialmedarbejdere, boligselskabsfagfolk og andre aktører. Dette har gjort det sværere for det formelle beboerdemokrati at have indflydelse på beslutningsprocesserne, og beboerrepræsentationen i projektets styregrupper er gradvist aftaget (Nielsen, Mechlenborg, Hansen & Jepsen, 2018). De seneste ændringer i ’Boligaftalen’<sup>3</sup> styrker denne erfaring, da der er kommet mere topdownstyring, hvilket betyder, at boligorganisationerne ikke er frie til at beslutte, hvilke projekter de vil sætte i gang lokalt. Derudover har den tidligere regerings plan om at afskaffe parallelsamfund (Regeringen, 2018) gjort det muligt at træffe nationale beslutninger om nedrivning af boliger, hvis visse kriterier vedrørende beboersammensætningen ikke er opfyldt. De beslutninger tilsidesætter det formelle beboerdemokrati.

---

<sup>3</sup> Politisk aftale, der definerer den måde, som Landsbyggefonden finansierer de boligsociale helhedsplaner i boligområderne på.

Fra dette perspektiv synes det formelle beboerdemokrati at have mistet indflydelse på de projekttiviteter. Dette skyldes de seneste politiske ændringer, der er nævnt ovenfor, sammen med en mangel på udvikling af det formelle beboerdemokrati. Som beskrevet i indledningen af afsnit 1.1.3 om litteratur i den almene boligsektor har der været sat flere tiltag i gang, som har skullet engagere beboerne i beboerdemokratiet. Selvom intet af projekterne har givet klare svar på, hvordan man kan styrke beboerdemokratiet, eller har ført til væsentlige redefineringer af form og indhold, så kan projekterne stadig have givet erfaringer med, hvordan man kan arbejde med nye former for beboerinddragelse. Projekterne illustrerer et vist niveau af demokratisk innovation, men der står stadig spørgsmål tilbage om, hvordan man kan implementere innovationerne mere permanent, og hvilke barrierer der står i vejen. Hvis beboerdeltagelsen falder, kan der opstå flere udfordringer, der modarbejder sektorens intentioner, og som vil rykke ved sektorens grundlag: beboerpolitiske beslutninger som vil kunne komme til at mangle legitimitet, og de historiske normer og intentioner vedrørende beboerindflydelse og socialt ansvar vil også svækkes.

## Kapitel 3

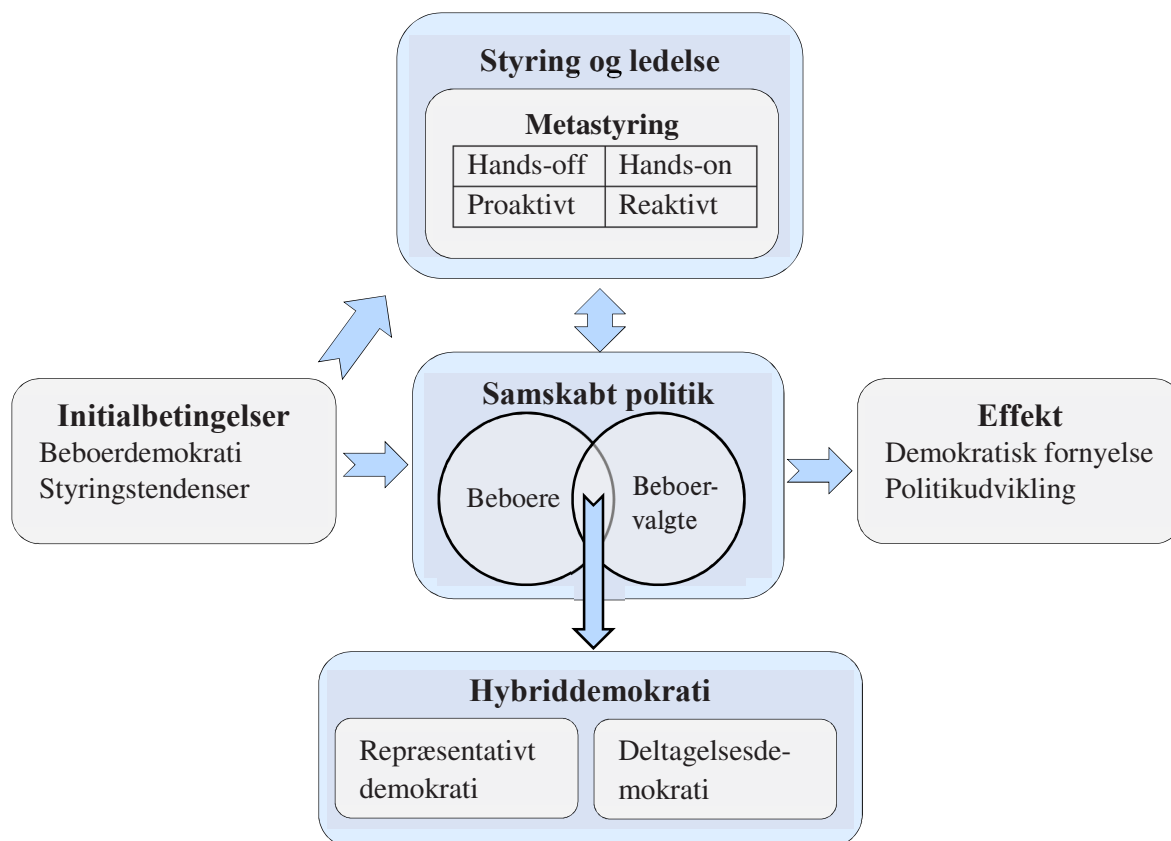
### Teoretisk ramme til undersøgelse af styring og ledelse af samskabt politik

Dette kapitel vil præsentere afhandlingens teoretiske ramme. Afhandlingens teorikapitel består af flere forskellige teorier, som er udvalgt på baggrund af forskningsspørgsmålet. I kapitlet kobler jeg litteratur om demokrati, styring og ledelse samt samskabelse. De tre teoriområder samler jeg til en teoriramme med det formål at kunne svare på, hvordan styring og ledelse påvirker samskabt politik. Teorirammen skal senere danne grundlag for analyserne af, hvordan der kan opnås succesfuld samskabt politik med den almene boligsektor som case.

Kapitlet illustrerer indledningsvist afhandlingens teoretiske rammesætning i figur 3, og hver af figurens blokke gennemgås i det følgende kapitel. Teorikapitlet er inddelt i syv dele. I kapitlets første del præsenteres teori om generelle samfundsstyringstendenser. Kapitlets anden del præsenterer demokratiteori og fokuserer på, hvordan demokratiet er i stadig forandring både i teori og i virkelighed, og jeg peger på en udvikling mod et hybriddemokrati. I kapitlets tredje del præsenteres teori om samskabelse, og jeg beskriver udviklingen og anvendelsen af begrebet samskabt politik, herunder tre typer af samskabt politik med forskellige grader af demokratisk fornyelse og politikudvikling. Den fjerde del præsenterer teori om styring og ledelse af samskabt politik. Kapitlets femte del fokuserer på metastyring og de værktøjer, som ligger herunder. Den sjette del kobler teori om styring og ledelse til samskabt politik. Under hver teoridel vil jeg gennemgå, hvor teorierne kommer fra, hvilke hovedretninger og begreber teorierne rummer, samt hvordan jeg bruger teorierne i analysen. I kapitlets syvende og sidste del præsenterer jeg den samlede analysestruktur og operationalisering af de teoretiske begreber.

Før jeg præsenterer de enkelte teoretiske dele, vil jeg med udgangspunkt i nedenstående figur 3 beskrive, hvordan afhandlingens teorier komplimenterer hinanden og tilsammen skaber en teoretisk ramme til undersøgelse af samskabt politik i den almene boligsektor. Udover at præsentere afhandlingens teoretiske delelementer fungerer figur 3 også som en analysemodel, da pilene i figuren repræsenterer, hvordan sammenhængene analyseres.





**Figur 3:** Teoretisk ramme til undersøgelse af samskabt politik i den almene boligsektor

Ovenstående figur 3 er dannet på baggrund af handlingens forskningsspørgsmål. Med udgangspunkt i figuren kan jeg beskrive den samlede teoretiske ramme i dette kapitel. **Initialbetingelserne** udgør beboerdemokratiet, som ikke på samme måde er teori, men de er alligevel nævnt, da betingelserne både er baggrund og kontekst for undersøgelsesfeltet. Baggrunden er den almene boligsektors historie, vilkår og udvikling, hvor konteksten er beboerdemokratiet, som er med til at beskrive undersøgelsesfeltets særtræk. En anden initialbetingelse er de vekslende styringstendenser, som indgår i teorikapitlet, og som både på skift og med overlap influerer tendenser i samfundet vedrørende, hvordan organisationer styres og ledes. I forlængelse heraf kommer samskabelse som en måde at finde frem til nye løsninger på problemer, herunder **samskabt politik**, som sker i interaktionen og samspillet mellem beboere og deres beboervalgte, hvor der udarbejdes fælles politiske løsninger. I fællesmængden mellem beboerne og de beboervalgte opstår en ny demokratisk kontekst, som jeg kalder **hybriddemokrati**. Hybriddemokratiet består af dele fra repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati. **Styring og ledelse** står i figur 3 som en overkategori og kan i sagens natur indtage mange forskellige

former og have mange forskellige greb. Centralt for denne afhandling er styring og ledelse af samskabt politik og herunder begrebet om **metastyring**, som derfor indgår. Metastyringen udøves af både politiske og administrative ledere og består af to dele: hands-off-styring og hands-on-ledelse. Metastyringen har både at gøre med de formelle, institutionelle rammer i boligorganisationerne samt den nære facilitering af den samskabte politik gennem opgavegrupper. Ydermere kan metastyringen udøves proaktivt og reaktivt. Afslutningsvist undersøger jeg, hvilken **effekt** samskabt politik har med hensyn til demokratisk fornyelse og politikudvikling. Afhandlingens teoretiske ramme indeholder flere aspekter, end hvad figur 3 rummer. Dog hjælper figuren til at illustrere sammenhængen mellem teoridelene i afhandlingen, som gennemgås mere dybdegående i det følgende teorikapitel.

### 3.1 Tendenser i samfundsstyring

Det følgende teoriafsnit vil præsentere tendenser i styringen af samfundet og de skift i grundlæggende styringsprincipper, som kan identificeres fra hierarki som det dominerende, over marked og nu netværk og samskabelse. Et relevant spørgsmål at stille er, hvor forestillingen om, at samskabelse kan bidrage til politikudvikling og demokratisering, kommer fra? Den aktuelle interesse udspringer af det, der i governanceforskningen omtales som en række skift i forståelsen af, hvordan man udøver styring af og ledelse i et samfund.

Generelt i forvaltningsforskningen er der enighed om at operere med de tre idealtypiske samfundsstyringstendenser: Old Public Administration (OPA) (Weber, 1922), New Public Management (NPM) (Hood, 1991) og New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010). De tre styringstendenser er idealtypiske på den måde, at de fokuserer på logisk sammenhængende særtræk ved deres egne forståelser af samfundsstyringen og samtidig fremhæver forskellene fra de andre forståelser. De tre tendenser indfanger noget af den empiriske udvikling, som har fundet sted i den offentlige sektor siden 1970'erne (Pollitt & Bouckaert, 2011). Selvom jeg i afhandlingen studerer en specifik sektor, er det alligevel relevant at inddrage de nævnte samfundsstyringstendenser, da tendenserne også er afspejlet i den almene boligsektor, som er kendetegnet ved en hybrid organisering mellem privat og offentlig organisation. Nedenstående tabel 1 viser de tre styringstendenser.

**Tabel 1:** Samfundsstyringstendenser

	<b>Old Public Administration</b> 1945 →	<b>New Public Management</b> 1980 →	<b>New Public Governance</b> 2000 →
<b>Grundlæggende styringsprincip</b>	Hierarki	Marked	Netværk
<b>Demokratiforståelse</b>	Elitedemokrati	Elite samt brugerdemokrati	Interaktivt demokrati
<b>Politikerens rolle</b>	Suveræn beslutningstager	Overordnet styring af administration ved målsætning og budgetallokering	Lede politisk samfund ved at definere problemer og mål og nye løsninger
<b>Administrative lederes rolle</b>	Sikre, at love og regler overholdes	Strategisk ledelse med fokus på input og output	Lede tværorganisatoriske samarbejde med fokus på proces og resultat
<b>Administrative medarbejderes rolle</b>	Faglig ekspert, som arbejder efter regler	Effektiv producent af servicier	Facilitator af samarbejde med fokus på at mobilisere beboeres ressourcer
<b>Borgernes rolle</b>	Klienter af velfærdsservicer	Kunder, som træffer rationelle beslutninger mellem serviceudbydere	Aktive borgere (beboere) med engagement i at deltage i samskabelsen af servicier
<b>Indflydelsesmekanisme</b>	Stemmeafgivning	Efterspørgsel (exit: stemmer med fødderne)	Deltagelse (voice: siger deres mening)

Tabel 1 er inspireret af Torfing, Sørensen & Røiseland (2019).

Jeg har valgt at inddrage de tre styringstendenser, da de sammenfatter tidens forskellige opfattelser af, hvordan samfundet kan styres, organiseres og ledes. Denne korte gennemgang af styringstendenserne gør det muligt at tegne de brede linjer, som har præget styringen gennem det sidste århundrede: OPA, som tager sit afsæt i Weber og Wilsons bureaukratiske model, NPM, som er inspireret af styring og ledelse fra den private sektor, og NPG, som er baseret på et perspektiv om ressourcemobilisering

og samstyring, der involverer flere aktører. Jeg vil i det følgende fokusere på udviklingen fra 'government' til 'governance' og styring gennem netværk.

### 3.1.1 Stigningen af 'governance' og styring gennem netværk

Selvom OPA og NPM fortsat har deres markante præg i den offentlige styring, er det også blevet relevant at fokusere på en tredje styringsform, som er vokset frem i deres kølvand – en tredje styringsform, som ser borgerne som en del af løsningen. New Public Governance (Osborne, 2006) går en helt anden vej ved at sigte mod at skabe samarbejdende styringsarenaer, platforme og processer, som mobiliserer og fastholder offentlige og private aktører med relevant viden, ressourcer og innovationsfordele til at slå sig sammen i netværk om samfundsstyringen. Netværk er det bærende styringsprincip i NPG-styringsparadigmet. Grundfortællingen i NPG kan defineres ud fra følgende punkter:

1. Tværgående netværk er den mest effektive måde til løsning af langsigtede samfundsmæssige problemer.
2. Den offentlige sektor skal ikke fremstå som serviceleverandør eller myndighed over for borgerne. Den offentlige sektor opfattes som en arena for samskabelse (Alford, 2009; Bovaird & Loeffler, 2012).
3. Alle relevante og berørte parter skal mobiliseres, så deres viden, ressourcer og energi bidrager til at skabe offentlig værdi.

Flere styringsforskere fokuserer på, hvordan effektiv styring skabes i og gennem grænsekrydsende samarbejde mellem uafhængige aktører i netværk (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012; Rhodes, 1997). Eftersom styringsnetværk ikke opstår af sig selv og kan give anledninger til konflikter eller uønskede udfald, er der voksende interesse i netværksstyring (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Koppenjan & Klijn, 2004). Forsøg på at påvirke netværksprocesser og udfald uden at gå for meget tilbage til hierarkiske styringsformer kaldes metastyring (Jessop, 2002; Sørensen & Torfing, 2009; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).

Forskning viser, at politikeres rolle i metastyring er begrænset, og at metastyring typisk er overladt til de administrative ledere (Sørensen, 2006a), selv når det er politikerne, som har det formelle ansvar (Koppenjan, Kars, & van der Voort, 2011). Marginaliseringen af politikere i metastyring skyldes

blandt andet, at metastyring beskrives i administrative termer. Derfor har litteraturen om samarbejde i netværk tidligere primært haft fokus på administrative lederes mulighed for at inddrage borgere og andre relevante aktører i løsningen af komplekse problemer. Her er rollen som metaguvernør tilfaldet de administrative ledere (Ansell & Gash, 2008; Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016). I nyere forskning er der yderligere kommet fokus på de politiske lederes mulighed for at udøve rollen som metaguvernør (Sørensen & Torfing, 2018). Der kan således skelnes mellem 'politisk metastyring' og 'administrativ metastyring' (Sørensen & Torfing, 2016a, 2018). Politisk metastyring indebærer politiske indsatser for at rammesætte og dirigere styringsnetværk og støtte deres policyanbefalinger. Et succesfuldt netværk giver politikerne mulighed for at styrke deres demokratiske legitimitet og for at lære om policyproblemer, søge inspiration til at udvikle nye løsninger og genere støtte til at implementere dem (Sørensen & Torfing, 2018). De administrative lederes rolle er at understøtte samarbejde og innovation ved at skabe tillidsfulde rum for netværk og samarbejde. Ledernes autoritet baseres på deres evne til at overbevise og samle forskellige aktører omkring en bestemt opgave. De administrative medarbejderes rolle er at indgå i netværk sammen med borgere og andre relevante aktører, hvor de faciliterer og medierer samarbejdet (Pestoff & Brandsen, 2008). NPG har en helt anderledes forståelse af borgerrollen end OPA og NPM. Det særlige ved NPG's borgerrolle er, at borgerne opfattes som værende i besiddelse af vigtige ressourcer, der kan bringes i spil og bidrage til at samskabe fælles løsninger, som er mere robuste og måske også mere innovative (Agger, 2017b). I et samskabelsesperspektiv opfattes borgere og civilsamfundet som potentielle ressourcer, der må mobiliseres gennem ledelse for at opnå effektiv og demokratisk styring (Sørensen & Triantafillou, 2009).

I en sammenligning mellem hierarkiske, konkurrerende og samarbejdende strategier konkluderes det i flere studier, at multiaktørsamarbejde er bedre til at udvikle og implementere innovative løsninger (Roberts, 2000). Multiaktørsamarbejde nævnes også som bedst til at løse "*wicked problems*" (Rittel & Webber, 1973) i form af komplekse og omsiggribende problemstillinger, hvor kun én type aktør ikke slår til i opgaveløsningen. Her er samarbejde mellem relevante aktører og berørte parter bedre til at finde nye løsninger, som bryder med vaner og gængs praksis (Koppenjan & Klijn, 2004; Roberts, 2000; Sørensen & Torfing, 2011).

NPG-paradigmet trækker på en række værktøjer, som tillidsbaseret ledelse (Covey & Merrill, 2006) og post-transformativ ledelse (Bass, 1999; Storey, 2016), som lægger vægt på, at ledelse skal være

distribueret (Bolden, 2011), horisontal og integrativ (Morse, 2010; Page, 2010). En række forskningsbidrag nævner kritikpunkter ved NPG samt udfordringer for politiske ledere, som skal udøve deres lederskab i samskabelsesarenaer. Det er en skrøbelig samarbejdsform, da den er afhængig af deltagelse fra alle relevante parter. Samtidigt kan der opstå udfordringer ved, at det er uklart, hvem der står til regnskab og holder ansvar for opgaven, hvis noget går galt i processen. Der kan opstå ulige deltagelse og favorisering af nogle borgergrupper frem for andre, hvilket udfordrer repræsentativiteten.

### 3.1.2 Sameksistens af styringstendenserne

Gennem tiden har de forskellige styringstendenser været dominerende på forskellige tidspunkter. Det har dog ikke været sådan, at et dominerende styringsparadigme har afløst et andet, men nærmere at tendenserne har suppleret hinanden og lagt sig i lag ovenpå hinanden. Offentlig forvaltningspraksis og tænkning har altid reageret på nye udfordringer og manglerne ved det, som kom før (Peters & Pierre, 1998). Styringstendenser med dertilhørende reformer har alle sat spor i den offentlige forvaltning. For eksempel lever de traditionelle bureaukratiske styringsformer stadig i bedste velgående i langt de fleste offentlige organisationer. OPA er blevet suppleret af styringstendenser fra NPM og i de senere år også fra NPG (Torfing & Triantafillou, 2017). De nyeste styringstendenser kan dog siges at dominere mere, når de er nye og dermed generelt er mere på dagsordenen. Sameksistensen af forskellige styringstendenser kan skabe organisationsforvirring. De nye og ændrede rolleforståelser kan gøre det vanskeligt at være leder og medarbejder, da hvert styringsparadigme kræver noget forskelligt. Da styringstendenserne både konkurrerer og sameksisterer, kan der være en sandsynlighed for, at kravene til ledere og medarbejdere stiger, hvis det forventes, at de kan det hele på samme tid (Andersen, Greve, Klausen & Torfing, 2017).

I og med at afhandlingens fokus er på samskabt politik, hvor flere aktører interagerer og bidrager til problemløsning og politikudvikling, vælger jeg at anvende et syn på styring og ledelse, som udspringer fra styringsparadigmet NPG. Det gør jeg, da NPG-styringsparadigmet tildeler det politiske lederskab en mere interaktiv rolle både i den strategiske styring og i dialogen med civilsamfundet, hvor den politiske leder skal finde løsninger på komplekse udfordringer sammen med andre relevante aktører (Sørensen, 2020). På trods af de tre styringstendensers skiftende dominans sameksisterer de alle tre, hvorfor jeg har valgt at præsentere dem alle og ikke blot NPG-paradigmet. OPA og NPM har hver især haft betydning for senere tendenser i samfundsstyringen.

## 3.2 Udvikling af et hybriddemokrati

I det følgende afsnit præsenteres teori om demokrati. Først beskrives den korte historie om demokratiets udvikling som begreb og størrelse, og herefter præsenteres to konkurrerende demokratimodeller: repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati. Efterfølgende præsenterer jeg en hybrid demokratimodel, som kombinerer repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati.

### 3.2.1 Demokratiudvikling

Gennem årtier er begrebet 'demokrati' blevet associeret med noget positivt, som både politikere, organisationer og borgere gerne har villet have mere af (Pateman, 2012). Dog er demokrati ikke en fast størrelse. Demokrati findes i flere former og udgaver, og demokrati er stadig under forandring både i teori og i virkeligheden. Mange års videnskabelige debatter om meningen og formen for demokrati har vist, at det langt fra er nemt at præcisere, hvad demokrati indebærer, og hvordan et demokrati ser ud (Habermas, 1994; March & Olsen, 1995; Peters, Pierre, Sørensen & Torfing, 2022). Pateman skriver om demokrati på arbejdspladsen, som altså er demokrati uden for den statslige styring. Hirst og Koch peger på samme udvikling af, at demokrati er en styreform, der kan anvendes i alle dele af samfundet (Hirst, 1994; Koch, 1991). Koch stod som repræsentant for den civilsamfundscentrede demokratitilgang, hvilket blandt andet beboerdemokratiet er et eksempel på. Pointen er, at det er en grundpille i at skabe en demokratisk kultur, at hele samfundet er demokratisk. I demokratilitteraturen støder man blandt andet på betegnelser som repræsentativt demokrati og deltagende demokrati. Alt afhængigt af demokratiformen skifter formen for inddragelse af for eksempel borgere og andre aktører også. Det kan derfor være relevant at gennemgå, hvilken form for inddragelse de forskellige demokratiformer anvender, og hvilke muligheder det giver for at influere løsninger på politiske udfordringer. Jeg vil i det følgende gennemgå overordnede udviklinger i demokratiformer fra klassiske liberale former til en ny form for hybriddemokrati.

Demokrati er fra antikkens græske filosoffer til i dag blevet brugt til at beskrive en bred vifte af politiske institutioner og processer, der regulerer folkets deltagelse og indflydelse på samfundsstyringen. I denne afhandling vil jeg dog kun fokusere på de liberale former for demokrati, hvilket er den første afgræsning i præsentationen af demokratiformer. Holden (1993) argumenterer for, at liberale demokratiteorier adskiller sig fra andre demokratiteorier ved at dele et synspunkt om, at demokrati skal kunne håndtere den grundlæggende spænding mellem kollektiv beslutningstagen og individuel frihed. Demokrati indebærer som koncept en fælles form for beslutningstagen, hvor folket styrer, og



liberal henviser til, at folket består af frie og lige individer, som i høj grad er i stand til at styre sig selv (Holden, 1993, s. 23). Macpherson (1977) argumenterer anderledes for, at demokrati er borgernes frie og lige muligheder for at påvirke politiske beslutninger, og at kernespændingen i et liberalt demokrati er mellem borgernes formelle politiske lighed og den faktiske socioøkonomiske ulighed i kapitalistiske samfund (Macpherson, 1977).

Hvor der blandt forskere er uenighed om en entydig definition af liberalt demokrati, er der dog enighed om en distinktion fra ikke-liberale demokratiteorier. Disse teorier prøver at forlige eller overvinde nogle grundlæggende dilemmaer mellem lighed og lederskab og mellem individuel og kollektiv forståelse af folket. Liberalt demokrati henviser til den dominerende demokratiform i det 21. århundrede og ekskluderer derved klassiske, kommunitaristiske og kommunistiske demokratiformer (Heywood, 2013, s. 71). Endvidere er demokratiforskere enige om, at den normative ambition med liberalt demokrati er at sikre både individuel frihed og politisk lighed i politiske samfund. I de følgende afsnit vil jeg præsentere to de demokratimodeller, henholdsvis repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati. Kernespørgsmålet for begge demokratimodeller er, hvem der får indflydelse og hvordan.

### **3.2.2 Repræsentativt demokrati**

Repræsentativt demokrati opstod med fremkomsten af det moderne massesamfund, hvor direkte demokrati gjorde plads til repræsentativt demokrati, som passede bedre til storskala-deltagelse og var kompatibel med dannelsen af suveræne nationalstater (Macpherson, 1977). Borgerne blev gjort til vælgere, som kunne deltage i regelmæssige afstemninger og vælge et antal politiske repræsentanter, som kunne styre på deres vegne indtil næste afstemning, hvor de politisk valgte ville blive holdt ansvarlige for deres resultater og afsat, hvis det fandtes ønskeligt. Ansigt-til-ansigt-diskussioner var begrænset til masseforsamlinger og parlamentariske debatter (Steiner, Bächtiger, Spörndli & Steenbergen, 2005). I dag har langt de fleste lande repræsentativt demokrati, og langt de fleste mennesker lever i demokratiske samfund (Warren, 2002). Alligevel eliminerede den succesfulde udbredelse af repræsentativt demokrati ikke ideen om direkte og deltagende demokrati. I 1960'erne og 1970'erne vendte teorier omkring deltagende, direkte demokrati tilbage (Macpherson, 1977; Pateman, 1970).



Pitkin argumenterer for, at konceptet 'repræsentation' er paradoksalt. Ikke forstået på den måde, at konceptet mangler en central definition, men fordi definitionen indeholder et paradoks, ved at mennesker er repræsenterede og alligevel ikke-repræsenterede (Pitkin, 1967, 1969, 2004). Repræsentation hænger på flere måder sammen med demokrati, på trods af at de to koncepter stammer fra helt forskellige steder. Antikkens græske demokrati var deltagende og direkte, og her var repræsentation ikke en del af demokratiet. Repræsentation stammer, som politisk koncept og praksis, fra den sene middelalder, hvor det var tillagt som pligt til monarken. Demokrater så, hvordan repræsentation kunne muliggøre demokrati i stor skala. Konservativer så repræsentation som et middel til at spare på demokratiet. Rousseau så også kontraster mellem de to koncepter, men han favoriserede demokratisk selvstyring, og han forudså repræsentationens trussel mod demokratiet (Rousseau, 1968). Repræsentativ styring er blevet en ny form for oligarki, hvor almindelige mennesker er ekskluderet fra det offentlige liv. Dette er ikke uundgåeligt. Repræsentation gør storskala-demokrati muligt, hvor det er funderet i deltagende demokratisk politik på det lokale niveau (Pitkin, 2004). Ideen om repræsentation har af flere omgange fået opmærksomhed, blandt andet i institutioners repræsentation. Hvilke institutioner bør der være, hvilken magt skal de have, og hvem skal de repræsentere? Det er først i Pitkins senere forskning, at hun sætter spørgsmålstegn ved kombinationen af repræsentation og demokrati, som så mange gange bliver taget for givet (Pitkin, 2004). Det virkede indlysende, at i moderne samfund og under moderne betingelser kunne kun repræsentation muliggøre demokrati. Denne antagelse er ikke helt forkert, men alligevel også misvisende.

Repræsentativt demokrati findes i dag i flere lande end nogensinde før (Warren, 2002). Moderne demokratier er fokuseret på indirekte borgerdeltagelse, hvor borgere vælger politiske repræsentanter, som får den politiske magt. På trods af den demokratiske udbredelse ser repræsentativt demokrati ikke ud til at være tilstrækkeligt. Der er et antal eksempler på offentligt dalende engagement og en voksende afstand i forbindelsen mellem borgere og beslutningstagere (Smith, 2009). Disse demokratiske faktorer har blandt andet været med til at skabe nye former for demokratisk innovation. Deltagende demokrati er afhængigt af, at borgere deltager i beslutningstagningen i stedet for at være afhængige af repræsentanter (Macpherson, 1977). Problemet ser ud til enten at være, hvordan der udvælges de rette repræsentanter, eller hvordan de valgte kontrolleres, således at de effektivt opfylder folks behov og interesser (Pitkin, 1969).

Moderne mennesker har ikke tid og mulighed for at deltage direkte, som idealet omkring direkte demokrati ellers foreskriver. Formentlig har folk heller ikke tid og mulighed for at sætte sig ind de bedste løsninger, og det er derfor er nødvendigt at vælge repræsentanter for befolkningen til at træffe beslutninger. Den brede udbredelse af det repræsentative demokrati har betydet repræsentativt demokrati i hver en hjørneste af samfundet. Fra folketinget til arbejdspladser og til almene boligorganisationer. Men repræsentation er en udfordret størrelse, især af yngre generationers interesse i og ønske om at have sin identitet med sig i alt, hvad de foretager sig. Det hænger ikke uproblematisk sammen med at vælge en til at repræsentere sig.

### 3.2.3 Deltagelsesdemokrati

De første beskrivelser af demokrati associeres oftest med antikkens græske bystater (Hansen, 1999). Beslutninger blev truffet af et relativt lille antal velhavende, ældre, mandlige borgere, som kunne influere politiske beslutninger direkte gennem deltagelse i offentlige møder, hvor afstemninger fulgte efter diskussioner baseret på en mere eller mindre fælles forståelse af det fælles bedste (Held, 1989). Denne form for direkte demokrati formede også dele af det politiske styre i det gamle Rom, som kombinerede monarki og aristokrati med direkte demokratiske folkeafstemninger. Et centralt argument for deltagende demokrati er, at direkte deltagelse uddanner folk og styrker dem i at influere de politiske beslutninger, som berører deres liv (Fung & Wright, 2003; Warren, 1996). Et andet argument er, at hvis borgerne selv direkte har været med til at træffe en beslutning, vil de i højere grad bakke op om beslutningen.

Et af hovedelementer i deltagelsesdemokratiteorier er, at de berørte aktører skal have mulighed for at blive hørt og for at deltage i beslutningsprocessen. Der lægges vægt på demokratiske fællesskaber i lokalsamfundet. En demokratisk teori er ikke defineret af en institution, men af en fælles politisk identitet, som skaber et 'vi'. Demokrati ses som et middel til politisk koordination, som hviler på et sæt af fælles regler, normer og forestillinger om passende opførsel og fælles orientering mod det fælles bedste (Sørensen & Torfing, 2005b).

### 3.2.4 Hybrid demokrati

Sørensen og Torfing (2019) beskriver udviklingen af et "*hybriddemokrati*" (Sørensen & Torfing, 2019), som er en krydsning mellem repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati. Nedenstående

tabel 2 sammenligner de to demokratimodellers fordele og udfordringer. Sammenligningen lægger op til et bud på en hybrid demokratimodel, som kombinerer det repræsentative med deltagelse.

**Tabel 2:** Fordele og udfordringer ved repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati

	<b>Repræsentativt demokrati</b>	<b>Deltagelsesdemokrati</b>
<b>Fordele</b>	Lighed i deltagelse baseret på, at én person har én stemme.	Hjælper til at skabe et 'vi', som modarbejder individualisering og fragmentering på baggrund af grupper.
	Konflikter løses ved, at flertallet bestemmer gennem afstemning.	Giver beslutningstagere mulighed for at få relevant information, erfaring og ideer gennem inddragelse af relevante aktører i fælles drøftelser.
	Beslutningstagere holdes effektivt til ansvar.	Bygger fælles ejerskab over nye løsninger, som hjælper til at sikre implementering.
	Borgerne gøres til passive tilskuere, da de er udelukket fra beslutningsprocesserne.	Kan fremme innovative løsninger gennem processer med gensidig læring.
<b>Udfordringer</b>	Mangler en effektiv mekanisme til at overføre relevant information, synspunkter og ideer til beslutningstagere.	Kan føre til handlingslammelse, hvis konflikter varer ved.
	Får ikke skabt bredt ejerskab over løsninger, hvilket hæmmer implementeringen.	På grund af uklare kompromisser, kan resultater være svære at implementere.
	Eksisterende præferencer tages for givet, hvilket risikerer at styrke den aktuelle magtfordeling.	Har ingen klar metode til at holde beslutningstagere til ansvar. Kan fremme partiske og uretfærdige resultater, hvis deltagelsen er lav og selektiv, og hvis magtfordelingen er ulige blandt deltagerne.

(Sørensen & Torfing, 2019)

Repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati ser i tabel 2 ud til at complimentere hinanden. Udfordringerne hos hver af de to demokratimodeller imødegås af fordelene. På den baggrund er det

interessant, hvorvidt de to demokratimodeller kunne integreres for at kunne åbne et samlet antal fordele og samtidig reducere de respektive udfordringer (Sørensen & Torfing, 2019). Uoverensstemmelser mellem deltagelses- og repræsentative demokratiformer kan opstå, for eksempel i tilfælde, hvor lokale borgere er blevet enige om projekter, som går imod de overordnede politikker, som er vedtaget af de repræsentativt valgte politikere. Traditionelle teorier om repræsentativt demokrati ser netværk, som en hybriddemokratimodel kunne tage form som, som problematiske, fordi der sjældent er fri og lige konkurrence om adgangen til netværkene. Det skyldes, at magt og indflydelse ikke er ligeligt delt blandt deltagerne, og at graden af offentlighed ofte er begrænset, og ansvarligheden for beslutningerne truffet i netværket er ofte svært at placere (Sørensen & Torfing, 2005b). Traditionelle teorier om deltagelsesdemokrati ser en trussel fra netværk mod demokrati, idet netværkene udviser den institutionelle adskillelse mellem stat og privatsfære, der fungerer som et værn mod en overdreven offentligt indgriben i civilsamfundet, hvor individer og lokale fællesskaber styrer sig selv (Sørensen & Torfing, 2005b). Som figur 3 i begyndelsen af teorikapitlet illustrerer, er et hybriddemokrati netop, hvad der opstår i overlappet mellem beboere og beboervalgte, som samarbejder på nye måder og i nye konstellationer gennem samskabt politik. Det følgende afsnit vil uddybe, hvad samskabt politik er.

### 3.3 Udvikling af samskabt politik

Samskabt politik – politik skabt sammen – er omdrejningspunktet for denne afhandling. Mere specifikt er det, hvordan beboere og deres beboervalgte skaber politik sammen. Før jeg kan uddybe yderligere, hvad samskabt politik indebærer, vil jeg beskrive den udvikling der er sket med begrebet. Først vil jeg introducere definitioner og teoretiske perspektiver på begrebet samskabelse, der fungerer som den overordnede forestilling omkring samarbejde mellem private og offentlige aktører. I beskrivelsen af baggrund og udvikling af begrebet samskabelse skelnes der mellem forskellige forståelser for samskabelse, og jeg præciserer, hvordan jeg anvender begrebet samskabt politik som en specifik form for samskabelse.

Flere forvaltningsforskere søger svar på spørgsmål, som hvordan flere forskellige aktører kan være med til at løse komplekse udfordringer, og hvordan der kan opnås demokratisk fornyelse og effektiv problemløsning gennem samarbejde med andre og flere aktører. Svarene på disse spørgsmål er ikke kun relevante ud fra et videnskabeligt synspunkt, men kan potentielt også være hjælpsomme for praktikere, som konstant er nødt til at forbedre deres administrative praksisser omkring politiktilblivelse

og offentlig servicelevering (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018). I takt med at borgerinvolvering gradvist udvikler sig fra marginale tanker til populærpraksis, stiger behovet for svar på disse spørgsmål.

### 3.3.1 Samskabelse som begreb

Helt overordnet anvendes begrebet samskabelse til at beskrive den proces, hvorigennem to eller flere private og offentlige aktører forsøger at løse en fælles udfordring med det formål at skabe offentlig værdi (Torfing et al., 2019). Afhandlingen trækker generelt på en forståelse af samskabelse, som anser borgeres viden og ressourcer som brugbare og meningsfulde med hensyn til at udvikle eller skabe nye langsigtede og værdifulde løsninger på fælles udfordringer (Torfing et al., 2019).

Borgerinvolvering med det formål at skabe og producere offentlige servicier er vokset i popularitet som forskningsområde inden for offentlig administration og offentlig ledelse (Brandsen et al., 2018). Et fælles fokus for forskere verden over er borgerinvolvering i et offentligt aspekt. Det er ikke overraskende, da også regeringer verden over har genopdaget borgerne som vigtige aktører med et ansvar for design og implementering af offentlige politikker og offentlige servicier (Brandsen et al., 2018). Til en vis grad følges praksis og forskning i offentlig administration og offentlig ledelse ad. Regeringer (især lokale demokratier) inkluderer borgere, da de opfatter det som en værdifuld måde at overkomme reelle eller opfattede udfordringer, som de konfronteres med, på, såsom at gøre offentlige serviceydelser mere kompetente, effektive og demokratiske og at genskabe tillid til og tilfredshed med politikere. Opgaven for forskere er så at observere og evaluere denne tendens på kritisk og videnskabelig vis (Brandsen et al., 2018).

Hvor tidligere samarbejdstiltag mellem borgere og det offentlige var fokuseret på at invitere borgere til at 'være med', er mere nutidige tiltag indrettet til at lade borgerne 'medskabe' eller selv tage initiativ til offentlig servicelevering (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). Ved første øjekast synes der muligvis ikke at være den store forskel mellem de to former for borgerroller. Forskellen findes dog især i, hvornår og hvordan borgerne inviteres med i samarbejdet. Den ene borgerrolle, hvor borgerne er inviteret til at være med, kan kategoriseres som 'inddragelse'. Her inddrages borgerne i det omfang, at de bliver hørt i en mere eller mindre færdig beslutning. Her er ofte få muligheder for rent faktisk at ændre noget, da borgerne bliver inddraget sent i processen. Den anden borgerrolle, hvor borgerne er medskabere, kan kategoriseres som 'involvering'. Her er borgerne involveret tidligt i processen,

både i at definere problemer, finde løsninger og implementere beslutninger. Forskningen omkring borgere, der involveres i samskabelsesprocesser som medskabere, er relativt begrænset i forhold til forskningen om mere klassisk borgerinddragelse. Endnu mere begrænset er forskningen og antallet af empiriske studier om involvering af borgere i samskabelsen af politik. Der har i højere grad været studier af forskellige typer af samskabelse, samt hvordan samskabelse kan bidrage til produktion af services. Selvom interessen for og anvendelsen af samskabelse er steget inden for de seneste 10 år i den offentlige styring og ledelse, er samarbejde mellem private og offentlige aktører foregået længe.

Under den traditionelle styringsform Old Public Administration ansås den type af aktiviteter for at være problematiske, fordi de underminerede det repræsentative demokratis institutioner og lovgivning. I OPA-styringsparadigmet var de politiske ledere suveræne beslutningstagere, som sammen med de administrative ansatte producerede legitim og effektiv styring gennem en balance af stærkt lederskab, lige politisk deltagelse og behandling af borgere og gennemsigtig beslutningstagning. I NPM spærrede kundegørelsen for samskabelse, som dog i nogen grad blev anvendt i sammenhæng med servicering af borgere. I NPG-styringsparadigmet ses samskabelse som en indretning af samfundet, hvor relevante aktører kan mødes og samarbejde. De sidste fire årtiers styringsreformer er bemærkelsesværdige, da de systematisk søger efter alternativer til suveræne bureaukratiske styringsformer, og de advokerer for aktiv involvering af en bred variation af sociale aktører i samfundsstyringen. I kernen af disse nye reformer er introduktionen af en vifte af interaktive former for styring, som genplacerer borgere, forretninger og NGO'er som aktive og ansvarsfulde deltagere i samfundsstyringen.

### **3.3.1.1 Samskabelse som co-production og co-creation**

I international forvaltningslitteratur findes flere forståelser af, hvad vi på dansk kalder 'samskabelse'. I den engelsksprogede litteratur kan samskabelse både oversættes til 'co-creation' og 'co-production' (herefter henholdsvis samproduktion og samskabelse) (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). De to engelske begrebsdefinitioner kan i nogle tilfælde betegnes som nærtliggende, og i andre tilfælde er de to definitioner helt uadskillelige (Voorberg et al., 2015). For både praktikere og forskere er det nødvendigt med en klar begrebsdefinition. For praktikere er det nødvendigt med en klar definition og forklaring af samskabelsesprocesser for at kunne se det fulde potentiale og den fulde brugbarhed og virkning, for at kunne tiltrække deltagere samt for at kunne tilføje den passende mængde ressourcer til indsatsen (Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017). Forskningsmæssigt er en tydelig begrebsafklaring

nødvendig for at kunne skelne mellem variationer i samskabelsesprocesser, analysere brugen af samskabelse samt generere solid og generaliserbar viden (Nabatchi et al., 2017). Der er nogle uklarheder om begreberne på tværs af faglige discipliner. Det kan siges at være positivt, at samskabelse diskuteres på tværs af fagligheder og discipliner, men det gør også de originale definitioner mindre passende og på nogle punkter uklare, hvilket kan lede til en konceptudstrækning, som udvander begrebet. Hvis et begreb kan betyde for meget, betyder det oftest ikke noget.

Forskningen har ind til nu stort set anvendt begreberne 'samproduktion' og 'samskabelse' til at beskrive de samme fænomener (Voorberg et al., 2015). Der eksisterer langt flere videnskabelige forskningsbidrag under mærkatet 'samproduktion' (co-production) frem for 'co-creation' (samskabelse), hvilket kan skyldes, at begrebet om samproduktion i nogle tilfælde er blev strakt til at dække over stort set alle stadier af en samskabelsesproces i form af 'co-planning', 'co-management', 'co-design' og 'co-delivery' (dansk oversættelse: planlægning, ledelse, design og levering) (Bovaird & Loeffler, 2012). For at skærpe afhandlingens teoretiske forståelse af samskabelsesbegrebet og for at undgå konceptudstrækning, vil jeg i det følgende uddybe, hvordan jeg definerer de to begreber samproduktion og samskabelse. Co-production definerer jeg som den interaktive proces, hvorigennem brugere og udbydere af offentlig service tilføjer deres forskellige ressourcer og evner i produktionen og leveringen af servicer (Lusch & Vargo, 2006). Co-creation, som er et nyere begreb, definerer jeg som det fremvoksende fænomen, hvor to eller flere offentlige og private aktører forsøger at løse et fælles problem eller en fælles udfordring eller opgave gennem konstruktiv udveksling af forskellige former for viden, ressourcer, kompetencer og ideer, som øger produktionen af offentlig værdi i form af visioner, planer, politikker, strategier, regulativer eller servicer, enten gennem løbende forbedring af output eller outcomes eller gennem innovative trinforandringer, som forandrer forståelsen af det givne problem eller den givne opgave, og som fører til nye løsninger (Torfing et al., 2019). Denne definition af co-creation relaterer sig til koncepterne om 'styringsnetværk' (Kickert et al., 1997) og 'collaborative governance' (Emerson & Nabatchi, 2015), selvom disse interaktive styringsformer for det meste er domineret af organiserede interessenter frem for lægmænd (Nabatchi et al., 2017). Det er denne forståelse af samskabelse, som afhandlingen anvender.

Co-creation blev indtil for kort tid siden alene anskuet som et middel til at forbedre den offentlige opgave- og problemløsning på, men for nylig har man fået blikket op for co-creation som middel til



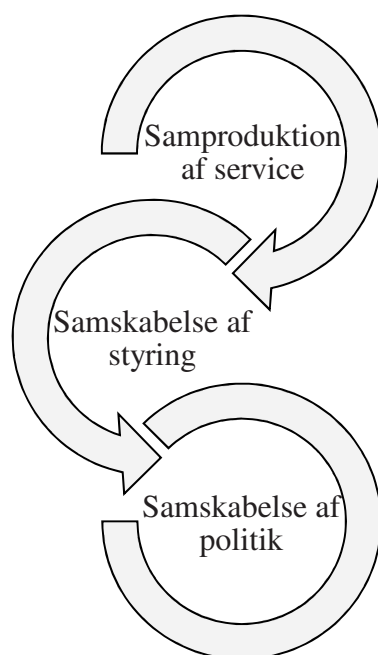
at udvikle politik og kvalificere demokratisk repræsentation. Netop dette nyere perspektiv på co-creation er fokus i afhandlingen. Mere specifikt er fokus i afhandlingen på samskabt politik, som er det mindst studerede aspekt af co-creation. Samskabt politik har til formål at udvikle politiske løsninger på fælles udfordringer. Borgere henviser i denne afhandling til beboerne i den almene boligsektor. De er ligesom andre borgere med til at vælge repræsentanter til bestyrelserne. Det inkluderer derfor alle beboere i almene boliger, hvilket er omkring en million i Danmark. Med politikere mener jeg i denne afhandling de beboervalgte politikere i boligorganisationerne. I den almene boligsektor kaldes politikerne beboervalgte eller beboerdemokrater. I denne afhandling kaldes de beboervalgte. De er valgt ved afstemning og sidder i beslutningsorganerne på afdelings- og eller organisationsniveau.

Den overordnede forskel mellem begreberne er i denne afhandling, at samproduktion er orienteret mod at skabe og udvikle produkter mellem udbyder og modtager. Samskabelse foregår mellem private og offentlige aktører og er fokuseret på at skabe offentlig værdi (Payne, Storbacka & Frow, 2008). Begrebsudviklingen er overordnet en udvikling fra samproduktion til samskabelse og kan overordnet opdeles i tre dele, som jeg vil gennemgå i det følgende afsnit: 1) samproduktion af service, 2) samskabelse af styring og 3) samskabelse af politik.

### **3.3.2 Fra samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af politik**

Ideen om, at et bredt udvalg af offentlige og private aktører med relevante midler som erfaring, viden, ideer og energi går sammen for at samle eller udveksle ressourcer i fælles forsøg på at skabe effektive, og eventuelt også innovative, løsninger på fælles problemer og udfordringer, er ikke ny. I det følgende vil jeg beskrive, hvordan samskabelse har udviklet sig fra samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af offentlig værdi.





**Figur 4:** Fra samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af politik

### Samproduktion af service

Oprindeligt er ideen om samskabelse udviklet i den private sektor. Her var kernespørgsmålet, hvordan kunder i private servicemarkeder kunne bidrage til at skabe den service, som de selv skulle købe (Lusch & Vargo, 2006). Svaret på spørgsmålet er, at kunder kan bidrage til værdiproduktionen ved at udtrykke deres ønsker og behov, ved at tage aktiv del i serviceproduktionen og efterfølgende ved at evaluere den service, som de modtager, gennem et brugertilfredshedsspørgeskema. På den måde er kunderne involveret i produktionen af værdi for den service, som de modtager (Torfing et al., 2019). Selvom konceptet om samskabelse fremvoksede i den private sektor, hvor der er særlig interesse i at maksimere servicetilfredshed, markedsandele og forretningsprofit, så er selve samskabelseskonceptet også relevant i den offentlige sektor. Den offentlige sektor er domineret af serviceproduktion, som på grund af opgaver af diskret og indviklet karakter giver gode betingelser for at anvende samskabelsesprocesser (Osborne, Radnor & Nasi, 2013). Begrebet samproduktion kobles i sin begyndelse til den private sektor, hvor begrebet betegner produktion og udvikling af services mellem brugere og udbydere (Lusch & Vargo, 2006). Samproduktion foregår i høj grad på et mikroniveau, hvor det er det enkelte individs oplevelse, tilfredshed eller utilfredshed med en service, som former udviklingen.

### Samskabelse af styring

Siden starten af 1970'erne har Elinor og Vincent Ostrom sammen med deres kollegaer fra Bloomington University gentagne gange argumenteret for, at aktører, som står over for fælles udfordringer, kan samarbejde for at skabe og levere offentlige goder, hvilket har givet fremgang til nye former for styring, som bryder med klassiske styringsformer baseret på hierarki og marked (Ostrom, 1973; Ostrom & Whitaker, 1973; Ostrom & Ostrom, 1971; Parks et al., 1981). Ostrom og kollegaer argumenterede for, at aktører, der stod over for et fælles problem, kunne samarbejde for at producere og levere offentlige goder, og på den måde give plads til nye former for styring, som bryder med klassiske former for hierarkisk og markedsorienteret styring (Ostrom, 1973; Ostrom & Whitaker, 1973; Ostrom & Ostrom, 1971; Parks et al., 1981). Det var en ny måde at tænke offentlig styring på. Den mest berømte og tidlige definition kommer fra den indflydelsesrige artikel fra 1981:

Coproductioin involves a mixing of the productive efforts of regular and consumer producers. This mixing may occur directly, involving coordinated efforts in the same production process, or indirectly through independent, yet related efforts of regular producers and consumer producers. (Parks et al., 1981, s. 1002)

Efter disse første akademiske greb på samproduktion på baggrund af Elinor Ostroms skelsættende værk "Governing the Commons" (Ostrom 1990), som hun modtog Nobelprisen i økonomi for, faldt interessen for samproduktion igen. Interessen steg igen i det nye århundrede, hvor især finanskrisen i 2008 satte den offentlige sektor i et krydspres mellem dalende offentlige ressourcer og stigende krav fra borgerne til offentlige servicere og sociale problemløsninger. Det krydspres vækkede forskningsinteressen hos flere forskere igen (Alford, 2008; Brandsen et al., 2018; Osborne & Stokosch, 2013; Pestoff, 2012).

Co-production begrebet defineres forskelligt af forskere inden for feltet. Bovaird (2007) beskriver co-production således: "*User and community co-production is the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users and or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions*" (Bovaird, 2007). Bovaird's tidsperspektiv udelader en del af co-production, som for eksempel at borgere bruger postnumre, laver lektier efter skole og lignende. Alford (2009) medregner disse mikroaspekter af co-production, men fokuserer selv mere på forskellen mellem frivillighed og co-production: "*Citizens contribute resources when they volunteer, but do not personally consume the*

*services provided, while co-producers both contribute resources and consume the services provided*” (Alford, 2009). Der er altså flere divergerende definitioner af både co-production og co-creation. Nedenstående tabel 3 opsummerer de største forskelle mellem begreberne.

**Tabel 3:** Co-production og co-creation

	<b>Co-production</b>	<b>Co-creation</b>
<b>Baggrund</b>	Privat sektor, serviceproduktion.	Offentlig sektor, værdiskabelse.
<b>Middel</b>	Samarbejde mellem udbydere og modtagere af services.	Samarbejde mellem offentlige, private, civilsamfund og borgere.
<b>Formål</b>	Produktion og udvikling af service.	Produktion og udvikling af offentlig værdi. Inklusive service, løsning af samfundsproblemer og policyudvikling.

På tværs af den brede variation af forskning i netværk og samarbejde er der en række spørgsmål, som vender tilbage i forskning omkring netværk og samarbejde (Voets, Keast & Koliba, 2019). Det er spørgsmål som: 1) Formation: Hvordan og hvorfor oprettes netværk og samarbejder? 2) Operation: Hvordan arbejder de? Hvordan forankres de organisatorisk? 3) Resultater og ansvarlighed: Hvad kommer de frem til? 4) Bæredygtighed: Hvor holdbart er netværkets eller samarbejdets arbejde? De nævnte spørgsmål og lignende inddrages yderligere i senere teori afsnit om styring og ledelse af samskabt politik.

### **Samskabelse af politik**

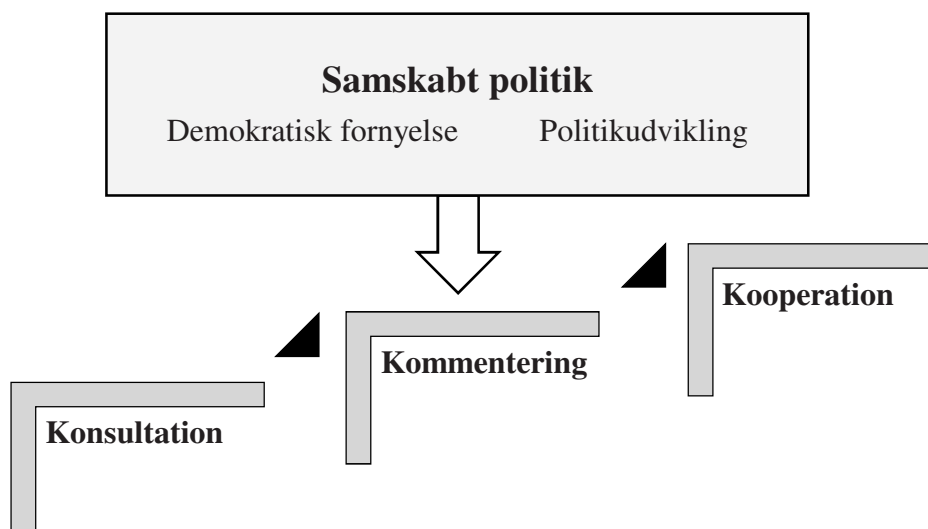
Begrebet om samproduktion strækkes yderligere til også at inkludere borgerdeltagelse i strategisk planlægning og samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (Osborne & Strokosch, 2013). Konceptudstrækningen gør det muligt at skelne mellem 'samproduktion' som produktion af mere eller mindre prædefinerede offentlige services og 'samskabelse' som udvikling af mere eller mindre innovativ offentlig værdi (Torfing et al., 2019). Samskabelse foregår ikke kun mellem budgetbundne offentlige organisationer og ressourcebærende private aktører. Samskabelse finder også sted på lokalniveau, hvor det initieres og orkestreres af sociale entreprenører og civilsamfundsorganisationer, som arbejder med at forbedre eksisterende løsninger og generere nye og smartere løsninger på lokale udfordringer (Bovaird, 2007; Meijer, 2011). Forskning om samskabelse på lokalt niveau er fortsat i

sin begyndelse. For at udbrede den eksisterende viden og forskning fokuserer afhandlingen på, hvordan lokale aktører kan bygge platforme og arenaer til at træffe fælles beslutninger om social forbedring og innovation i nabolaget. Der argumenteres for, at både politiske ledere i den offentlige sektor og den private almene boligsektor kan forøge input- og outputlegitimitet ved at involvere lokale borgere i samskabelse af løsninger, som forbedrer deres sociale levevilkår.

### 3.3.3 Samskabt politik

Under det sidste udviklingstrin findes samskabelse af politik eller 'samskabt politik'. Med samskabt politik menes mere specifikt politiske løsninger udviklet eller skabt i et samarbejde mellem borgere, politiske repræsentanter og eventuelt andre relevante aktører (Sørensen & Torfing, 2018; Torfing & Ansell, 2017). Samarbejde er en vigtig del af definitionen på samskabt politik. Netop samarbejdet er med til at skelne samskabt politik fra lignende konstellationer som høringer eller andre former for borgerinddragelse, hvilket i mange tilfælde har været anvendt som greb af politikere til at få input til deres politikker hos borgerne. Det er den mere klassiske borgerinddragelse. De største forskelle mellem borgerinddragelse og samskabt politik er tidspunktet, hvor borgerne involveres, samt formålet med involveringen. Tidspunktet for involveringen kan ske, når politikken er vedtaget, undervejs eller før. Formålet med involveringen kan være at få input til en eksisterende politisk proces, at definere specifikke udfordringer og sammen udvikle politiske løsninger.

Der findes flere typografiske inddelinger af forskellige former for samskabelse eller samarbejde mellem flere aktører. For eksempel Arnstein's indflydelsesrige deltagelsesstige (Arnstein, 1969), som inddeler borgerdeltagelse i otte trin på en stige efter autoritet givet til borgerne fra politikere i deltagelsesprocesser. Et andet eksempel er fra Nabatchi & Leighninger og præsenterer et spektrum for borgerdeltagelse målt på mængden af delt besluthedsautoritet (Nabatchi & Leighninger, 2015, s. 251). Blandt andet på baggrund af de to nævnte litteraturer og bidrag fra samskabelseslitteraturen (Kooiman, 1993; Pestoff et al., 2006; Torfing et al., 2019) vil jeg i det følgende præsentere, hvordan jeg definerer samskabt politik, og hvilke aspekter af begrebet, der vil indgå i afhandlingen. Jeg har valgt at fremhæve to centrale aspekter af samskabt politik: demokratisk fornyelse og politikudvikling, som jeg vil uddybe i det følgende afsnit. Figuren viser endvidere min inddeling af samskabt politik, som gennemgås senere i dette afsnit.



**Figur 5:** Samskabt politik

### 3.3.3.1 Demokratisk fornyelse i samskabt politik

Samskabelsesforløb, hvor beslutninger træffes i samarbejde med de berørte aktører, anses af mange for at være initiativer, som kan være med til at styrke demokratisk legitimitet. I nogle dele af forskningen er der en tendens til at tage den demokratiske værdi for givet ved at se involveringen af aktører, såsom beboere, som en kvalitet i sig selv (Voorberg et al., 2015). Det fremhæves af andre forskere, at de demokratiske potentialer ikke opstår af sig selv, men kun kan sikres gennem en bevidst indsats gennem forskellige former for metastyring (Sørensen & Torfing, 2007b). De følgende afsnit vil gennemgå demokratisk legitimitet efterfulgt af demokratiske designvalg, og hvorledes designvalgene potentielt kan være med til at styrke legitimiteten.

#### Demokratisk legitimitet

Legitimitet i demokratiske processer er af afgørende karakter. Det er interessant at undersøge, hvordan samskabt politik og demokratiske innovationer med nye roller for både beboere, ansatte og politiske repræsentanter kan bidrage til at styrke legitimiteten. I samfundsfaglig litteratur kategoriseres legitimitet i tre: input- throughput- og outputlegitimitet (Easton, 1953). Nedenstående tabel 4 præsenterer de tre legitimitetsformer, som uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 4:** Demokratisk legitimitet

<b>Inputlegitimitet</b>	Inddragelse af borgernes behov og input, når de politiske repræsentanter udvikler politik
<b>Throughputlegitimitet</b>	Retfærdige politiske beslutningsprocesser og ansvar placeret hos de rette mennesker
<b>Outputlegitimitet</b>	Politiske beslutninger, som løser borgernes udfordringer

Inputlegitimitet har at gøre med, i hvor høj grad borgernes politiske krav og ønsker er en del af politiske beslutningsprocesser. Throughputlegitimitet er borgernes tiltro til ansvarlige og retfærdige beslutningsprocesser. Outputlegitimitet er borgernes opbakning til de politiske beslutninger. For at kunne undersøge samskabelsesinitiativers eventuelle potentialer må disse legitimitetsformer udforskes. Først er det nødvendigt at fastslå, at samskabelse i denne afhandling ikke ses som et vidundermiddel uden fejl og mangler. Initiativer som samskabelse har sine egne dilemmaer, som kan skabe nye udfordringer for den demokratiske legitimitet (Sørensen, 2020). For inputlegitimiteten ser udfordringen ud til at være manglende input på grund af for stor afstand mellem berørte aktører og beslutningstagere. Denne voksende afstand er blandt andet skabt af, at færre mennesker deltager ad de traditionelle demokratiske veje. Arenaer for samskabelse af politiske løsninger kan være tilbyde en ny form for deltagelse og dermed muliggøre sikring af relevante input fra berørte aktører. Der er gennem samskabelsesarenaer mulighed for at invitere de berørte og relevante aktører direkte for at sikre deres deltagelse. En kerneopgave er dog for metaguvernørerne at sikre og opretholde egen autonomi og handlefrihed, når beboerne nu er aktivt involveret i politikudviklingen (Rosanvallon, 2011).

Med hensyn til throughputlegitimiteten ser udfordringen ud til at være kløften mellem den vedvarende antagelse om, at traditionelle afstemninger er tilstrækkelige til at holde politiske beslutningstagere til ansvar, og realiteten om at forhandlede politikker og politikudvikling bliver til i komplekse processer med mange aktører, administratorer og andre berørte interessenter (Sørensen, 2020). På grund af den kløft opstår der ofte en diskrepans mellem politiske løfter og leverede politiske resultater. Diskrepansen kan endvidere føre til, at borgerne finder processerne fra input til output illegitime. Det er uklart, hvordan beslutninger træffes, og hvem der står med ansvaret. Disse uklarheder bliver ikke færre i et design af samskabt politik. En vigtig opgave for metaguvernører er at balancere kravet om gennemsigtighed med behovet for lukkede politikudviklingsforløb, hvor deltagerne kan diskutere frit uden at skulle dele alle overvejelser med den bredere offentlighed (Leirset, 2019; Torfing et al., 2012).

Med hensyn til outputlegitimiteten ser udfordringen ud til at være en voksende mistillid fra borgere til, at politiske repræsentanter kan levere brugbare og effektive løsninger. Gennem samskabelse mødes borgere, og politiske repræsentanter kan få den ellers manglende opbakning til beslutninger fra berørte aktører og dermed også sikre en god og langsigtet implementering af tiltag, men samtidig kan involveringen af mange forskellige aktører med mange forskellige synspunkter og ideer give et resultat, som er laveste fællesnævner med en lav grad af innovation for at imødegå samarbejdet.

### **Demokratiske designvalg**

Det er et aktivt valg at bestemme sig for at introducere hybride demokratiformer, som kombinerer aspekter fra repræsentativt demokrati med deltagelsesdemokrati. Med oprettelsen af hybride demokratiformer er der en række demokratiske normer, som må overvejes. Når der konstrueres innovative demokratiske design, er det muligt at blande flere forskellige demokratiske normer og vurdere det demokratiske design på flere forskellige måder. Fokus i denne afhandling er på tre demokratiske normer: deltagelse, gennemsigtighed og indflydelse. De tre normer er valgt, fordi de er afgørende dele af en demokratisk proces. Jeg har valgt disse tre normer som en sum af den eksisterende demokratiske litteratur, da de dækker meget af den brede, tidligere litteratur om demokratiske evalueringer (Dahl, 1989; Geissel & Joas, 2013; Michels, 2011; Smith, 2009). I det følgende afsnit vil jeg præsentere hver af de tre demokratiske normer og beskrive nogle af de mulige demokratiske spændinger mellem normerne, der potentielt kan påvirke samarbejdet. Gennemgangen af de demokratiske normer læner sig op af teoriafsnittet i min udgivne artikel (vedlagt i bilag 5), "Design matters: Tensions between democratic quality and productive collaboration" (Kristjansen, 2020), men adskiller sig dog på flere punkter og blandt andet ved at inkludere 'indflydelse' frem for 'drøftelser' (oversættelse af 'deliberations'). I nedenstående tabel 5 præsenteres de demokratiske normer, og i det efterfølgende afsnit uddybes tabellens indhold.

**Tabel 5:** Demokratiske normer

<b>Deltagelse</b>	Inkluderende deltagelse af de berørte og relevante aktører og meningsfuld deltagelse. Kan gøre det muligt for beboere at give deres ønsker og krav til politiske beslutninger til kende og muligvis styrke inputlegitimitet.
<b>Gennemsigtighed</b>	Gennemsigtighed i procedurer og formidling til resten af organisationen. Kan give beboere indsigt i retfærdige og ansvarlige processer og muligvis styrke throughputlegitimiteten.
<b>Indflydelse</b>	Indflydelse på processen og på resultatet. Kan give beboere mulighed for at støtte og bakke op om beslutninger og muligvis styrke outputlegitimiteten.

### **Deltagelse**

Deltagelse i demokrati vil sige, at medlemmerne af et politisk samfund er deltagende i at styre deres egne anliggender. De vigtigste aspekter af deltagelse vedrører både, hvem der er inkluderet, hvem der er ekskluderet, samt om de inkluderede rent faktisk også har mulighed for en meningsfuld deltagelse (Young, 2000). Et andet aspekt vedrører, hvordan deltagelsen foregår. Det kan for eksempel være, om folk deltager for sig selv og aktivt er involveret i at træffe politiske beslutninger, eller om deltagerne handler som udpegede repræsentanter. I forlængelse heraf kan det diskuteres, hvad det betyder at deltage. Repræsenterer deltagerne deres befolkning? Der kan stilles spørgsmål til tilstedeværelse, inklusion, stemme, antal, lighed og adgang (Geissel & Newton, 2012; Lijphart, 1997; Smith, 2009). Disse deltagelsesrelaterede spørgsmål er vigtige, fordi de kan hjælpe til med at afgøre legitimiteten og validiteten af demokratiske samarbejder. Endvidere er det muligt at skelne mellem inkluderende og meningsfuld deltagelse (Geissel & Newton, 2012). Inkluderende deltagelse vedrører antallet af deltagere, mulighederne for deltagelse og sammensætningen af gruppen af deltagere. Meningsfuld deltagelse vedrører deltagernes følelse af, at deres deltagelse betyder noget, og at beslutningstagere lytter til deres input.

### **Gennemsigtighed**

I enhver politisk proces er det nødvendigt med gennemsigtighed for at kunne holde beslutningstagere ansvarlige for deres holdninger (Ayres, Sandford & Coombes, 2017). Gennemsigtighed i en demokratisk proces er vigtig at bevare, da det refererer til, om deltagerne føler, at diskussionerne er ægte, og at samarbejdsprocessen er reel (Ansell & Gash, 2008). Der opstår en risiko for at underminere



gennemsigtighed og ansvarlighed, når der indføres arenaer for samarbejde, fordi linjerne bliver sløret (Ayres et al., 2017). Manglende gennemsigtighed kan føre til mistillid til de styrende institutioner. Et andet aspekt af gennemsigtighed er den interne information fra facilitatorerne af en samarbejdsproces til deltagerne og den eksterne formidling af gruppens arbejde, for eksempel til resten af den organisation, hvor arbejdet foregår.

### **Indflydelse**

Som tidligere nævnt handler demokrati grundlæggende om, hvem der får indflydelse. I en samskabelsesproces er det ikke anderledes. Indflydelse i en samskabelsesproces handler både om indflydelse på processen og indflydelse på resultatet af processen (Emerson & Nabatchi, 2015). Har deltagerne mulighed for indflydelse på processen undervejs, på dagsordenen og emnerne? Og har deltagerne indflydelse på de endelige løsninger?

#### **3.3.3.2 Politikudvikling gennem samskabt politik**

Udvikling af politik er en hjørnesteen i arbejdet for politisk valgte repræsentanter. At udvikle politiske løsninger, som svarer på vælgerens udfordringer, er derfor et mål for mange politisk valgte og en del af det politiske lederskab. Studiet af lederskab som felt opstod i slutningen af det 20. århundrede (Kellerman, 2012) og medførte en bred vifte af koncepter, definitioner og udsagn om lederskab på tværs af flere forskningsdiscipliner og professionelle domæner.

Et ønske om at samskabe politik handler også om at styrke det politiske lederskab hos de beboer-valgte, som står i spidsen som politisk valgte. Jeg vil i denne afhandling fokusere på politikudvikling, som er en vigtig del af det politiske lederskab. Ifølge Tucker handler politisk lederskab om at definere sociale problemer og udfordringer, udvikle nye løsninger, som potentielt overgår eksisterende løsninger, og genere støtte til de nye løsningers realisering (Tucker, 1995). For at lykkes med dette er der behov for dygtigt lederskab, ledelse, strategisk institutionelt design og facilitering gennem forskellige former for metastyring, hvilket jeg vil uddybe i afsnit 3.5.

#### **3.3.3.3 Typer af samskabt politik**

Jeg vil nu vende tilbage til de tre typer af samskabt politik, som jeg nævnte ovenfor i figur 5. De kan portrætteres i nedenstående trappe, som uddyber de tre typer af samskabt politik.



**Figur 6:** Trappe over typer af samskabt politik

### **Konsultation**

Denne type af samskabt politik er den laveste grad af samarbejde. Den består i, at det er de politisk valgte, som efterspørger input fra vælgerne omkring eksisterende politikker, som eventuelt skal justeres. Det kan også være i form af nye tiltag, som er besluttet og herefter vendes. De politisk valgte er modtagelige over for input, men der er ikke lagt op til at forny det demokratiske samarbejde eller udvikle nye politiske løsninger (Nabatchi & Leighninger, 2015). Det kan være brugbart i flere sammenhænge, hvis der for eksempel skal indhentes svar fra mange beboere, men formen forbliver en lav grad af samskabt politik.

### **Kommentering**

I denne grad af samskabt politik sker der en anelse mere samarbejde mellem de politisk valgte og deres vælgere. De politisk valgte spørger ikke kun beboerne, men kommenterer også selv på de input, de modtager (Lees-Marshment, 2016). På den måde udveksles der kommentarer og input til nye tiltag, og der stilles spørgsmål til eksisterende politikker, og samtidigt har de politisk valgte mulighed for at reagere og svare på kommentarer.

### **Kooperation**

Den sidste grad af samskabt politik er præget af en høj grad af samarbejde. Der lægges op til samarbejde mellem de forskellige parter, som er gensidigt afhængige af hinandens ressourcer og viden. Problemer identificeres og løsninger skabes i fællesskab gennem gensidig udveksling af ideer

(Torfing et al., 2019). Aktørerne opnår alle læring gennem processerne, da flere forskellige perspektiver bringes i spil og berige det endelige fælles resultat.

### **3.3.4 Fordele og udfordringer ved samskabt politik**

Der er flere potentielle fordele ved processer med samskabt politik. Der kan ske en forøgelse af den demokratiske deltagelse, drøftelser og politikinnovation i tider, hvor mange borgere ønsker at have en mere aktiv rolle i beslutningstagningen (Norris, 2011). Der skabes samtidig mere passende og effektive løsninger, enten gennem forbedring af eksisterende løsninger eller gennem samarbejdsdrevet innovation af nye løsninger, og den demokratiske legitimitet og tillid bliver styrke (Sørensen, 2020). Til sidst kan nævnes, at samskabt politik også kan styrke den sociale sammenhæng i lokale samfund (Torfing et al., 2019; Voorberg et al., 2015).

Det er vigtigt ikke at overse de mange forskellige institutionelle mekanismer af ekstern og intern eksklusion, som kan begrænse adgangen til samskabelsesarenaer muligheden for reel indflydelse (Young, 2000). Indflydelse er en afgørende faktor i demokratiske sammenhænge, og det er et punkt, som kritikere ofte nævner omkring samskabelse. Andre kritikpunkter omhandler blandt andet bias i deltagelse ved enten at favorisere de mest ekstreme eller de mest ressourcestærke dele af populationen, som har mest tid og energi til at deltage med viden og ressourcer, som kan hjælpe dem til at influere på fælles beslutninger. Andre udfordringer ved samskabelsesprocesser er, at det kan være svært at sikre demokratisk ansvarlighed fra ikke-valgte aktører samt at sikre transparent beslutningstagen og overvågning. Samskabt politik kan være ressourcekrævende, og det kan være svært at facilitere samskabelsesprocesser helt til dørs. Processerne kan lede til dybe og destruktive konflikter, som enten fører til hårdknude eller laveste fællesnævner, der sjældent skaber innovation. Nogle kritikere nævner også, at den samskabte politik kan være skalkeskjul for nedskæringer og ren performativ inkludering af aktører, som ingen reel indflydelse har på beslutningerne (Torfing et al., 2019; Voorberg et al., 2015).

### **Videnshuller i litteraturen om samskabelse**

På trods af den voksende andel af litteratur om samskabelse som dette teorikapitel præsenterer, er der også en række betydelige mangler i den eksisterende litteratur, som jeg løbende har nævnt i afsnittet, og som jeg her vil fremhæve. Overordnet er det især uklart i litteraturen, hvad betingelserne for succesfuld samskabelse er. Derudover har litteraturen stort set ikke beskæftiget sig med samskabelse af

politik og slet ikke inden for den almene boligsektor. Disse nævnte litterære videnskuller vil jeg vende tilbage til i mit konklusionskapitel, afsnit 9.1.2, hvor jeg vil diskutere, hvordan analysefundene bidrager til disse at udfylde videnskullerne.

### **3.3.5 Drivkræfter og barrierer for samskab politik**

Flere forskningsbidrag nævner drivkræfter, barrierer og influerende faktorer for samskabelse (Torfing et al., 2019; Voorberg et al., 2015). Det følgende afsnit vil søge svar på spørgsmålet om, hvilke drivkræfter og barrierer der eksisterer for samskab politik fordelt på henholdsvis politikere, administrative ansatte og borgere?

Det er en drivkraft for samskab politik, når politikere er ivrige efter at styrke deres politiske lederskab, og de ved, at det kræver tæt dialog med administrative ledere og borgere, som kan levere den viden, som politikerne har brug for til at forstå de sociale omstændigheder for at kunne designe nye løsninger. En yderligere drivkraft er, når administrative ledere og medarbejdere indser, at de ikke har ideerne, midlerne og ressourcerne til at løse komplekse problemer alene, men at der er brug for at mobilisere viden, ressourcer og ideer fra eksterne aktører gennem samskabelse. En tredje drivkraft er, når borgere, som ønsker en mere aktiv og direkte indflydelse på de beslutninger, der berører deres liv, end hvad traditionelle former for repræsentativt demokrati kan tilbyde. Det yderligere en drivkraft for samskabelse, når der bliver skabt en ejerskabsfølelse hos borgerne over processen og produktet (Torfing, Sørensen & Røiseland 2019; Voorberg et al., 2015).

Det kan på den anden side være en barriere for samskabelse, hvis politikere ser sig selv som suveræne beslutningstagere, som har al magten og ansvaret. Den type af politikere vil ofte have svært ved processer med samskab politik. I samme tråd vil administrative ledere, der ser sig selv om ledere med ansvar for en stabil, højt præsterende organisation, være skræmt ved tanken om at samarbejde med individer, som de ikke kan kontrollere. Endvidere vil administrative medarbejdere, som ser sig selv som professionelle eksperter, have store vanskeligheder ved at identificere og mobilisere ressourcer fra brugere, frivillige og civilsamfund. Borgere kan være imod aktiv involvering i serviceproduktion, da de har betalt deres skat eller husleje, eller er vænnet til at se sig selv som kunder og derfor ikke behøver at bidrage (Torfing et al., 2019; Voorberg et al., 2015).

Med dette teoriafsnit om samskabt politik har jeg præsenteret, hvordan samskabt politik defineres og anvendes i denne afhandling. Jeg har beskrevet udviklingen af samproduktion af service over samskabelse af styring til samskabelse af politik. Det er under den sidstnævnte kategori, at jeg placerer samskabt politik. Samskabt politik er et centralt begreb gennem afhandlingen, da det er boligorganisationernes eksperimenter med opgavegrupper, som kan lede til samskabt politik. Det er opgavegruppernes arbejde med samskabt politik, som bliver fokus gennem de senere analyser af hver boligorganisation. Som jeg har beskrevet i afhandlingens indledning i kapitel 1, og som jeg vil uddybe i de næste teoriafsnit 3.4, har styring og ledelse stor indflydelse på, hvorvidt samskabelse lykkes og indfrier de intentioner og forhåbninger, der ligger bag.

### **3.4 Styring og ledelse af samskabt politik**

For denne afhandling er styring og ledelse centralt for at kunne svare på spørgsmålet om, hvordan succesfuld samskabt politik opnås med den almene boligsektor som case. Som tidligere nævnt er styring og ledelse også to brede begreber, som i det følgende teoriafsnit bliver indsnævret og konkretiseret. Efter forrige afsnit 3.1 om tendenser i samfundsstyringen og afsnit 3.3 om samskabt politik er jeg nu kommet til at introducere styring og ledelse af samskabt politik. Afsnittet lægger ud med en gennemgang af, hvad styring og ledelse overordnet er og kan. Herefter gennemgås, hvordan styring og ledelse udfolder sig under styringstendensen New Public Governance, og der lægges op til afsnit 3.5, som præsenterer metastyring og de værktøjer, som metastyring tager i brug.

#### **3.3.1 Styring og ledelse**

Styring og ledelse læner sig både op ad hinanden som teoretiske begreber og i praksis. De to begreber er svære at adskille helt, men der kan dog trækkes nogle grænser, som hjælper til at fastholde og afklare begrebsdefinitionerne. I praksis hænger styring og ledelse også sammen. Den nedenstående tabel 6 skitserer de overordnede forskelle mellem styring og ledelse. Tabellens indhold uddybes i det følgende afsnit.

**Tabel 6:** Styring og ledelse

	<b>Styring</b>	<b>Ledelse</b>
<b>Målsætninger</b>	Realisere organisatoriske mål om brug af indsatser, der begrundes og regulerer adfærd	Skabe værdi gennem eller sammen med andre
<b>Midler til indflydelse</b>	Hierarki Målsætninger Rammesætning	Dialog Relationer
<b>Virkemidler</b>	Indirekte (hands-off)	Direkte (hands-on)

Styring i organisationer er oftest forankret i hierarkiske relationer mellem overordnede og underordnede. Styringstiltag er en sammenhæng af de initiativer, som retter sig mod at fremme eller hæmme en bestemt adfærd (Andersen & Pedersen, 2014). Ledelse kan herunder ses som en delmængde af den samlede styring. Ledelse udøves gennem styring – styring regulerer ledelse – og de påvirker hinanden. Flere forskere argumenterer for, at styring og ledelse eksisterer side om side og er hinandens forudsætninger. Også i praksis hænger styring og ledelse sammen, da hverken styring uden ledelse eller ledelse uden styring er meget værd. Selvom der er en sammenhæng mellem begreberne, ser jeg i denne afhandling en forskel. Styring sætter rammerne for ledelse, og ledelse oversætter og implementerer styring (Andersen & Pedersen, 2014; Greve & Åkerstrøm, 2007). Styring af organisationer begrænser og regulerer aktørers autonomi, hvilket kan ske gennem styringsinstrumenter som budgetter, organisatorisk opbygning, opgaver, resultatmåling og andre anonyme mekanismer (Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, 2004). Samtidig muliggør styring også handling. Det vil ofte i praksis betyde, at en række styringsinstrumenter sætter rammerne for ledelsen og samtidig giver autoritet og ressourcer. Styringens rammesætning betyder ikke, at ledelse er overflødiggjort, men at styringen foregår med en større distance til det, som ledes, og gennem styringsinstrumenter. En anden distinktion i forholdet mellem styring og ledelse er afstanden i relationen. Styring virker typisk med en længere distance mellem den styrende og den styrede, og uden at de nødvendigvis har en direkte relation. Det kan blandt andet være gennem et virkemiddel ved at designe rammerne for samarbejdsindsatser gennem institutionelle designvalg. Ved ledelse vil der derimod i højere grad være en nær relation mellem den styrende og den styrede. På dansk dækker begrebet styring over begge de engelske begreber 'government' og 'governance' (Peters & Pierre, 1998; Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2005a). Der er sket et skift i styringsforskningen fra government til governance. Udviklingen

kan særligt observeres ved, at styring er gået fra kun at være for politikere til også at involvere flere aktører. I afhandlingen trækker jeg på en styringsforståelse, der knytter an til 'governance'. Jeg betragter styring og ledelse som to fænomener, der interagerer og skaber betingelser for hinanden, og samtidig udgør de hver især to forskellige discipliner. Ledelse har afgørende betydning for, hvordan styringstiltag implementeres, og styring er afgørende for fastsættelsen og rammerne for ledernes handlerum.

Definitionen af begrebet ledelse er heller ikke entydig, og der findes flere teoretiske retninger med hver deres opfattelser af, hvad ledelse er. I ledelseslitteraturen skelnes der mellem et fokus på lederen som person, lederstil hos den enkelte leder og ledelsesaktivitet, som kan udføres af flere forskellige aktører. Der er endvidere kommet mere fokus på ledelse som en proces, der kan skabe mening for de deltagende aktører (Parry & Bryman, 2006; Van Wart, 2013). At lede en proces for samskabt politik adskiller sig fra traditionelle ledelsesforståelser og tydeliggør behovet for en ny ledelsesform, der kan understøtte processer for samarbejde mellem offentlige, private og civile aktører. Ledelse af samskabt politik fokuserer ikke på ledelse nedad og rettet mod medarbejdere, men i stedet er fokus på at mobilisere aktører med en hensigt om at skabe nye løsninger i samarbejde. I ledelsesprocessen af samskabt politik eksisterer også et vigtigt aspekt vedrørende relationer mellem lederen og dem, som ledes (Nye, 2010; Tucker, 1995).

### **3.3.2 Styring og ledelse under New Public Governance**

Som beskrevet i det tidligere afsnit om samfundsstyring kan der samlet set identificeres tre styringsparadigmer med hvert deres syn på styring og ledelse. Ligesom samfundsstyringen påvirkes af motetrends og paradigmer, så bliver også organisationer og administrationer påvirket af paradigmerne. Dette teori-afsnit fokuserer på styring og ledelse af samskabt politik, hvilket der ikke eksisterer meget forskning om på nuværende tidspunkt. Der findes en del forskningsbidrag, som omhandler ledelse i netværk, hvilket kan siges at være nærtliggende denne afhandlings fokus. Et generelt fund i litteraturen er, at der eksisterer både hæmmende og fremmende former for ledelse af samarbejde (Aagaard, Sørensen & Torfing, 2014; Voorberg et al., 2015).

Ledelsessynet under NPG-styringsparadigmet fokuserer på ledelse som proces frem for møntet specifikt på personer. I denne teoretiske forståelse er ledelse ikke forbeholdt ledere med en bestemt au-

toritet, men ledelse ses som en interaktiv og samarbejdende proces, som kan finde sted mellem forskellige aktørgrupper (Nye, 2010). Ledelse inden for NPG-styringsparadigmet har flere navne og fokus, men fælles for ledelsesformen er, at flere aktører indgår i et samarbejde. De personer, som skal lede samarbejdsnetværket, har rollen som metaguvernører, hvilket uddybes lidt senere i afsnittet.

NPG's grundlæggende styringsprincip er netværk bestående af relevante og berørte aktører. For at få mest muligt ud af at arbejde i netværk skal de ledes og styres. Konceptet omkring netværksstyring tilbyder en forståelse af samarbejde i og gennem multiaktørnetværk (Torfing, 2016). Samfundsstyringen er ikke længere en opgave, som alene varetages af forskellige myndigheder med faste kompetencer og opgaver. Samfundsstyringen er også ofte en proces, hvor igennem relevante aktører inddrages i netværk og ansvarliggøres i problemløsningen af specifikke samfundsmæssige problemstillinger (Koppenjan & Klijn, 2004; Sørensen, 2013; Sørensen & Torfing, 2005a).

Netværksstyring lovprises for sin evne til at identificere nye problemer på et relativt tidligt tidspunkt og forhandle sig frem til løsninger, der trækker på forskellige aktørers ressourcer og ideer. Aktørerne ved oftest, hvor skoen trykker, og problemerne kan derfor som regel tages i opløbet, før problemerne udvikler sig til egentlige kriser (Sørensen & Torfing, 2005a). Netværksstyring kan hjælpe med at forklare, hvorfor aktører vil igangsætte en samarbejdende tilgang til problemløsning (Torfing, 2016). Det er den gensidige afhængighed blandt aktørerne, som gør, at private og offentlige aktører vil interagere og udveksle ressourcer med hinanden (Kickert et al., 1997).

Gensidig afhængighed er ikke fuldt synligt og opfattet af alle aktører. Den kræver at blive diskursivt konstrueret, udpeget og demonstreret, og nogle gange er den endda nødvendig at skabe samt støtte gennem institutionelle incitamentordninger (Scharpf, 1994). Når først aktører genkender deres gensidige afhængighed med hensyn til specifik udfordring, vil de muligvis være mere ivrige for at dele viden, udveksle ideer og samle ressourcer til at formulere og implementere nye og modige løsninger (Torfing, 2016).

De store udfordringer ved netværksstyring er, at fordelene kun kan opnås i netværk, som er velfungerende. Velfungerende netværk kræver succesfuld netværksbaseret ledelse (Klijn, 2005; Koppenjan & Klijn, 2004). For at netværk skal kunne opnå deres fulde potentiale med hensyn til at udvikle samskabt politik, som leverer offentlig værdi, er det nødvendigt, at netværkene ledes og styres.



### 3.5 Metastyring og metastyringsgreb

Til definition af metastyring trækker jeg på governance-litteraturen, som bredt definerer metastyring som ”*styring af styring*” (Torfing et al., 2012). Styring af styring henviser til strategiske forsøg på at definere og løse offentlige problemer gennem design, facilitering, guidance og evaluering af mere eller mindre selvstyrende handlinger af individuelle aktører, grupper og organisationer (Sørensen, 2020). Metastyring blev for første gang nævnt af Kooiman (Kooiman, 1993) som måden at styre netværk på. Kooiman trækker i sin definition af metastyring på nyinstitutionalisme. Metastyring fokuserer på offentligt lederskab og styring, som strategisk forsøger at rammesætte, designe og styre semi-autonome governance-processer på måder, som motiverer de involverede aktører til at bidrage og yde deres bedste (Sørensen, 2020). Netværk kan være ustabile og kan have lige så stor risiko for ikke at lykkes som hierarkiske eller markedsbaserede styringsformer. Der er derfor behov for at metastyre de relativt selvstyrende netværk gennem mere eller mindre indirekte styringsformer (Koppenjan & Klijn, 2004; Sørensen & Torfing, 2009).

Metastyring er styring af selvstyring, hvilket adskiller sig fra styring i hierarkiske relationer. Den store forskel fra anden styring ses i nødvendigheden af, at styringsformen skal anerkende netværksaktørernes autonomi (Sørensen, 2013). De, som udfører metastyring kaldes metaguvernører (Torfing et al., 2012). Hood og Margetts præsenterer en række styringsprincipper under akronymet NATO (Hood, 1986; Hood & Margetts, 2007), som Torfing et. al (2012) argumenterer for kan hjælpe metaguvernører med at udøve metastyring i et netværk. Metaguvernører må have ’nodalitet’ ved at være centralt placeret og ofte interagere med andre aktører; ’autoritet’, ved at andre aktører lytter og respekterer metaguvernørerne; ’ressourcer’ (oversat fra det engelske ’treasure’) i form af materielle eller immaterielle ressourcer, som kan hjælpe med at dække transaktionsomkostninger ved samarbejde, anskaffelse af finansiel viden og støtte til mindre eksperimenter; og ’organisering’, som faciliterer opbakning og reflektiv monitorering af interaktion og innovationsprocesser (Torfing et al., 2012).

Som en kritik af metastyring kan nævnes, at det ikke er indrettet til at give en forklaring på, hvad det gør ved det politiske lederskab, hvordan politisk og administrativ ledelse adskiller sig i metastyret politik, eller hvad metastyring indebærer for valgte politikere. Metastyringsteori ser mest på metastyring som envejsaktivitet mellem metastyreren til den metastyrede. På den måde overses den relationelle karakter af lederskab og styring, og det overses, uanset om det er politikere eller ledere, at de

har mulighed for at lede og styre uden input fra andre aktører. Der eksisterer kun enkelte forskningsbidrag, som ikke udelukkende ser på politisk lederskab og styring som envejsaktivitet.

Metastyring indeholder en række greb, som kan være med til at forme resultaterne af processerne og dermed bidrage til mere eller mindre succesfulde rammer for samarbejdet mellem de involverede parter (Torfing, 2016). I afhandlingen inddrager jeg to forskellige metastyringsgreb. De to greb er hands-on og hands-off (Kickert et al., 1997; Sørensen, 2006b). Hands-off-grebet foregår på afstand, mens hands-on-grebet foregår gennem direkte intervention i samarbejdet (Sørensen & Torfing, 2009; Torfing et al., 2012). Jeg inddrager begge greb, da jeg ønsker at undersøge både styringen på distancen og den tættere ledelse. Metastyringsgrebene hands-off og hands-on er velkendte værktøjer i styring og ledelse af netværk og lignende fora. Det er endvidere brugbare greb at anvende i en analyse af, hvilken styring og ledelse, der skal til for at lykkes med samskabt politik. De to begreber kan bruges til at undersøge, hvordan noget udføres. Men der mangler en dimension, som jeg vil kæde sammen med de to greb. Jeg tilføjer en håndteringsdimension til metastyringsgrebene, som jeg inddeler i henholdsvis proaktiv og reaktiv. Håndteringsdimensionen har altså noget at gøre med timingen af, hvornår noget udføres. Jeg har samlet metastyringsgrebene i en matrix nedenfor i tabel 7.

**Tabel 7:** Metastyringsmatrix

	<b>Hands-off</b>	<b>Hands-on</b>
<b>Proaktiv</b>	Strategi Institutionelt design Rammesætning	Deltagelse Facilitering
<b>Reaktiv</b>	Gentænkning Omstilling	Forhandling Konflikthåndtering

Tabel 7 understøtter en undersøgelse af, *hvornår* der udføres noget (proaktivt eller reaktivt), samt *hvordan* der udføres noget (hands-off eller hands-on). Tabellen uddybes i følgende afsnit.

### 3.4.1 Hands-off

Hands-off er ledelse, som tager form af styring. Når hands-off er proaktivt, kan grebet brydes ned i tre underdimensioner i form af styring, rammesætning og institutionelt design.

Strategi er det overordnede strategiske fokus og prioritering i organisationen. Rammesætning er et hands-off greb, som sker ved at forme den politiske, finansielle og organisatoriske kontekst for rammen for selvstyringen i netværk. Rammesætningen sætter retningen for, hvad aktørerne kan beslutte. Gennem rammesætning bliver der efterladt et mindre råderum for aktørerne, da de styres på afstand (Sørensen & Torfing, 2005c). I rammesætningen ligger også et vigtigt hands-off-greb i at skabe mening med styringen. Meningen skabes ved at konstruere social og politisk mening og identitet. Meningsskabelsen gør det muligt at forme interesser, relationer og visioner for grupper og for samfundet. Overordnet er fokus på institutionalisering af styring, hvad enten det er samskabt styring eller ej, og der er fokus på at forme styringsprocessen. Selv den interaktive styring, som per definition er mere omskiftelig og er defineret af deltagernes interaktion, kræver nogen grad af institutionalisering, hvis det er ønsket, at styringen skal bringe stabilitet og effektiv styring (Torfing et al., 2012).

Institutionelt design af samskabelse er også en form for hands-off-metastyring (Torfing et al., 2012), som Alexander (2005) definerer således: *“the devising and realization of rules, procedures, and organizational structures that will enable and constrain behavior and action so as to accord with held values, achieve desired objectives, or execute given tasks”* (Alexander, 2005, s. 213).

På den måde er oprettelsen af samskabelsesfora en måde at styre selvstyrende samskabelsesprocesser uden at beslutte deres forum, indhold eller resultater på grund af hierarkisk kontrol. I det følgende afsnit vil jeg gennemgå, hvordan valg omkring design af fora kan påvirke proces og udfald for samskabt politik.

Der er flere grunde til, at udbredelse af samskabelse er afhængigt af institutionelt design. Institutionelt design holder transaktionsomkostningerne nede ved netværk og modvirker kollektive handlingsproblemer. Institutionelt design skal være med til at skabe rum for grænsekrydsende samarbejde mellem aktørerne, hvilket administrative siloer ikke hjælper til. Sociale og kulturelle forskelligheder, interessekonflikter og magtasymmetri kan bremse interaktion mellem uafhængige aktører, hvilket gør det vigtigt at udvikle institutionelt design, som tiltrækker relevante og berørte aktører, faciliterer samarbejdende interaktion og stimulerer fælles læring. Opnåelse af de demokratiske potentialer ved samskabelse, mens demokratisk forsvarlighed og forankring sikres, kan afhænge af institutionelle designvalg, der sikrer en bredt baseret deltagelse, tillader at følge og evaluere resultater og sikrer tæt interaktion med det repræsentative demokrati.

Relevante fora med berørte aktører opstår ikke spontant, når der er behov for dem. Indførelsen af fora kræver planlægning og rammesætning og etablering af en arena for samarbejde (Egeberg & Trondal, 2018; Torfing et al., 2012). I denne afhandling anvendes institutionelt design som de grundlæggende regler for samarbejde, hvilket er nødvendigt for foruens procedurelegitimitet (Ansell & Gash, 2008). Institutionelle designvalg er ikke kun relevante i den indledende fase, når et forum formes, men også undervejs som justeringer til design (Torfing et al., 2012). Institutionelt design handler også om at skabe en form, som kan promovere værdifulde udfald i en specifik kontekst (Goodin, 1996).

Det er metaguvernørerne, som træffer valg omkring design ved oprettelse af samskabelsesfora. I de indledende faser ved oprettelsen af et samskabelsesforum er det bestyrelsen, som det øverste politiske organ, der træffer valg vedrørende nye samarbejdsformer. Det kan være på baggrund af indstillinger udarbejdet af administrationen, men formelt er det bestyrelsen, som beslutter og godkender indførelsen af nye tiltag.

Designvalgene indebærer nogle dilemmaer, der især kræver refleksioner over konteksten, hvilket kan friste til at etablere tilpassede kompromisser mellem ekstremer. Forskellige forfattere fremhæver forskellige institutionelle designvalg ved oprettelsen af samarbejdende fora (Ansell & Gash, 2008; Fung, 2003, 2007; Geissel & Newton, 2012; Nabatchi, 2012; Smith, 2009). Fora i sig selv kan også være forskellige, og på tværs af litteraturen er der også forskellige begreber for samarbejdende fora.

Fælles for disse fora er, at man inddrager og samarbejder med borgere, og at de er en form for demokratisk innovation (Smith, 2009). Når samskabelsesfora indføres i en institution, skal der træffes institutionelle valg. Valgene er blandt andet emne, deltagere, frekvens, dagsorden og udfald. Valgene vil afhænge af institutionen og konteksten. Den næste del af teoriafsnittet præsenterer forskellige institutionelle designvalg og de indbyggede dilemmaer i hvert designvalg. Som det vil blive præsenteret i analyserammen, vil jeg i analysen undersøge, hvilken indflydelse styringstiltaget institutionelt design har på samskabt politik. Der findes mange valg omkring institutionelt design af fora, som alle indeholder indbyggede dilemmaer. I litteraturen er det af flere forfattere blevet diskuteret, hvordan demokratiske innovative tiltag lig opgavegrupperne kan evalueres og vurderes (Fung & Wright, 2003; Geissel & Newton, 2012; Nabatchi, 2012; Smith, 2009).

De proaktive hands-off-greb er afgørende for, om samskabt politik hæmmes eller fremmes. For at samskabt politik skal lykkes, er den distancerede styring og ledelse gennem hands-off-greb vigtig.

Udfordringerne for boligorganisationerne er ofte, at de eksisterende fora og samarbejdsarenaer ikke lægger op til samarbejde på tværs af organisatoriske grænser og skæl. Da spontane succesfulde samarbejder ikke dukker op af sig selv, er grebene vigtige for at sætte retning og formål.

Ud over de proaktive styrings- og ledelsesgreb er håndteringen også vigtig under samskabelsesforløb. Jeg vil nu beskrive de reaktive greb. De reaktive hands-off-greb har jeg valgt at definere som 'gentænkning' og 'omstilling'. Gentænkning foregår stadig hands-off, altså distanceret fra selve processen, men har stor betydning. Gentænkning behandler, hvordan organisationen omstiller sig som reaktion på hændelser eller udfordringer. Gentænkes de igangsatte tiltag, når der opleves udfordringer, barrierer eller lignende? Er organisationen villig til at omstille sig, hvis der er behov for det? Gør organisationen noget ud af at udbrede de gode historier og resultater fra tiltagene ved at bruge mere tid på formidling? De reaktive hands-off-greb har betydning for håndteringen af hændelser i forbindelse med samarbejdstiltag. Grebene foregår centralt i organisationen som reaktion på noget, der er sket.

### **3.4.2 Hands-on**

Hands-on foregår som direkte interaktion med deltagerne. Også hands-on kan udøves proaktivt og reaktivt. Først gennemgås det proaktive hands-on greb, som jeg har kaldt deltagelse. Herunder ligger også facilitering.

Ledelsen gennem hands-on deltagelse foregår ved direkte deltagelse. Der er mulighed for at påvirke og interagere med de øvrige deltagere, opbygge tillid og facilitere dialoger, således at ingen deltager oplever deres synspunkter som marginaliserede (Sørensen & Torfing, 2009). At lede samskabt politik kræver noget andet end de klassiske ledelsesformer baseret på hierarki og kontrol, hvor lederen alene løser problemer, træffer beslutninger og udsteder ordrer (Straus, 2002). Ledelse af samskabt politik kan betegnes som en form for netværksledelse, hvilket indebærer ledelse af autonome aktører, som eksempelvis adskiller sig fra ledelse af medarbejdere på en arbejdsplads. Lederen har sin sædvanlige magt til at agere på egen hånd, men lederen vælger i stedet at samarbejde med andre, når det er passende, for at finde løsninger til vigtige emner (Straus, 2002). Ledere må påtage sig roller, hvor de er mere aktive og direkte i at støtte og guide samarbejdsprocesser (Bason, 2018).

Fokus er på at inkludere og understøtte både svage og stærke deltagere ved at fungere som facilitator, der mægler i eventuelle konflikter og understøtter læring (Sørensen & Torfing, 2009). Den overordnede proces med at facilitere er omskiftelig. For at sikre succesfuldt samarbejde og produktion af innovative løsninger peger litteraturen på nødvendigheden af at skabe procedurer, som sikrer tidlig enighed om problemet, og som kan hjælpe med at overkomme magtubalancer i foraene. Andre vigtige led i opbyggelsen af samarbejde mellem mange interessenter er at skabe en fælles mening i samarbejdet og at rammesætte og gentænke et problem og de mulige efterfølgende løsninger, som jeg beskrev i afsnittet om hands-off-greb. I litteraturen om integrativt lederskab fremhæves nødvendigheden af tre opgaver, som er vigtige i faciliteringen. De tre roller er at indkalde, assistere og katalysere (Page, 2010; Torfing, 2019). At indkalde består i at bringe relevante aktører sammen, opfordre til tillidsfuld interaktion og koordinere udveksling af information, synspunkter og ideer. At assistere (jeg har selv omdøbt denne kategori fra 'facilitere' til 'assistere', da det gav mere mening i denne afhandling) indebærer at engagere aktørerne til at samarbejde ved konstruktivt at håndtere deres forskelligheder og engagere i processer af gensidig læring. At katalysere involverer at skabe en passende mængde forstyrrelse og få aktørerne til at tænke ud af boksen og udvikle, implementere og formidle nye og modige løsninger (Page, 2010; Torfing, 2019).

Faciliteringen kan foregå på flere forskellige måder afhængigt af formålet med samarbejdet. Metaguvernører har indflydelse på netværk ved at bruge forskellige metastyringsgreb. Men som tabel 8 nedenfor viser, er metaguvernørernes beslutning om sammensætningen af netværket farvet af en klar forståelse af det overordnede formål med netværket.

**Tabel 8:** Faciliteringsgreb i netværk med forskellige formål

	<b>Demokrati</b>	<b>Effektivitet</b>	<b>Innovation</b>
<b>Indkalde</b>	Berørte aktører	Ressourcestærke aktører	Innovative aktører
<b>Assistere</b>	Dialog	Løsning	Nye ideer
<b>Katalysere</b>	Link mellem repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati	Integrere policyløsninger og serviceydelser	Spredte ideer og innovative løsninger

Formålene med netværk kan i praksis være svære at adskille, da der godt kan være flere ønskelige formål med oprettelsen af samarbejdende netværk.

De reaktive hands-on-greb har jeg kaldt 'forhandling' og 'konflikthåndtering'. Grebene forhandling og konflikthåndtering tages i brug undervejs direkte i konkrete samarbejdstiltag, når der skal medieres i en diskussion, afklares en uenighed eller lignende. Forhandling kan foregå i situationer, hvor forskellige aktører har forskellige meninger til et givent emne. Der kan metaguvernøren forhandle ved at give lige meget taletid til de divergerende holdninger og på den måde forhandle enighed. Hvis der opstår konflikter eller vedvarende uenigheder mellem deltagerne, er det også nødvendigt med reaktive hands-on-greb. I nogle tilfælde vil en snak mellem de uenige parter være tilstrækkeligt, og i andre tilfælde skal der mere til for at løse konflikterne.

Gennem de senere år har forskningen udviklet nye teoretiske forståelser for de typer af ledelse, der er brug for inden for et samfundsparadigme bestående af samarbejde og netværk. Der findes mange navne til denne form for ledelse, men den centrale fælles opgave er at lede og integrere samarbejde blandt flere aktører. Overordnet kan det siges, at delt og vidtudstrakt lederskab er nødvendigt for at møde aktuelle udfordringer, både på globalt og lokalt plan, hvor udarbejdelsen af løsninger involverer mange interessenter (Crosby & Bryson, 2005). Det er blevet diskuteret, at drivkræfter til samarbejde kan styrkes, og barrierer kan overkommes, hvis ledere og administratorer påtager sig bestemte roller, som er i overensstemmelse med, hvad samarbejdende styring kræver (Page, 2010; Torfing, 2019). Der er grænser for udøvelsen af traditionelle former for vertikal og transaktionelt lederskab, da lederskab af samarbejdende innovation er distributivt, horisontalt og adaptivt. Lederskabsrollen bør gå efter at understrege selvreguleringen, som karakteriserer de samarbejdende processer. Det beskrives i litteraturen, hvordan ledelsen må være integrativ og samarbejdende på tværs af sektorielle grænser for at opnå mål og for at kunne skabe offentlig værdi, hvor et vigtigt aspekt er at skabe fælles mening blandt de forskellige interesser og opfattelser (Crosby & Bryson, 2010; Morse, 2010).

### **3.6 Indvirkning af styring og ledelse på samskabt politik**

Med gennemgangen af styring og ledelse af samskabt politik, herunder de forskellige greb i metastyringsmatrixen præsenteret i tabel 7 og de efterfølgende afsnit, vil jeg nu præsentere den teoretiske ramme til at undersøge sammenhænge mellem styring og ledelse på den ene side og samskabt politik på den anden side. Først gennemgår jeg kort de drivkræfter og barrierer, der kan opstå ved styring og ledelse af samskabt politik, og herefter udleder jeg tre typer af styring og ledelse, som hver især giver tre grader af samskabt politik.



Generelt er styring og ledelse af samskabelse fuld af paradokser, indbyggede spændinger og kompleksitet ved at skulle samarbejde på tværs (Huxham & Vangen, 2013). Metaguvernørerne står over for en række indbyggede udfordringer og dilemmaer ved metastyring af netværk (Sørensen & Torfing, 2009). Der kan være en udfordring i valget mellem hands-off og hands-on. På den ene side kan en stærk vægt på hands-off-styring med fokus på at bibeholde eller øge selvreguleringen af netværkene resultere i politiske konflikter mellem netværket og de demokratisk valgte. Der kan opstå konflikter på grund af en manglende interaktion mellem deltagerne og metaguvernørerne, hvilket kan forhindre konstruktion af et samlet ejerskab over de politiske løsninger fra netværket (Sørensen & Torfing, 2009). En anden udfordring kan være et for stort fokus på hands-on-styring centreret omkring at løse interne konflikter og at influere indholdet af de politiske løsninger, som kan binde metaguvernørerne meget tæt til netværkets udfald, hvilket kan give meget få muligheder for ændringer (Sørensen & Torfing, 2009). Komplekse udfordringer gør ofte lederskab endnu mere vigtigt for lederne og administratorerne, som typisk udfører lederskabet (Torfing & Ansell, 2014). Selvom selvstændige samarbejdsprocesser til tider er mulige, er der bred enighed i litteraturen om, at lederskab er vigtigt, når interessenter og aktører skal bringes sammen og motiveres til at engagere og samarbejde med hinanden (Ansell & Gash, 2008; Crosby & Bryson, 2005; Morse, 2010; Page, 2010). Klassisk lederskabsteori portrætterer valgte politikere som almægtige beslutningstagere og vælgere som passive, lydige følgere med lille eller ingen interesse i, eller kapacitet til, at bidrage til offentlig styring (Hamilton, Madison, Jay & Fairfield, 1966). Denne fremstilling af ledelse er i dag udfordret af frembrusningen af interaktive former for styring fremkaldt af en voksende fragmentering og kompleksitet i vestlige samfund (Torfing et al., 2012).

I de senere analysekapitler ønsker jeg at undersøge, hvordan og hvorfor der opnås succesfuld samskabt politik gennem styring og ledelse. Den teoretiske ramme har hjulpet til at opstille tre grader af samskabt politik, og i det følgende afsnit vil jeg fremhæve tre typer af styring og ledelse, som hver især består af en række proaktive og reaktive hands-off- og hands-on-greb. Hver af de tre typer af styring og ledelse har jeg givet en samlende overskrift, som henholdsvis er: traditionel, udvekslende og samarbejdende. I tabel 9 og følgende afsnit vil jeg forklare, hvorfor hver af de tre typer af styring og ledelse giver hver deres type af samskabt politik.



**Tabel 9:** Metastyringsgrebs indvirkning på samskab politik

Metastyringsgreb			Traditionel styring og ledelse	Udvekslende styring og ledelse	Interaktiv styring og ledelse
Proaktiv	Hands-off	Strategi	Ikke strategisk på fokus samspil	En smule strategisk fokus på samspil	Strategisk fokus på samspil
		Institutionelt design	Designvalgene skaber udfordringer.	Designvalgene stemmer kun i lille grad overens.	Designvalgene stemmer overens.
		Rammesætning	Der skabes ikke mening med de nye rammer for samarbejde.	Der skabes i lav grad mening med de nye rammer for samarbejde.	Der skabes mening med de nye rammer for samarbejde.
	Hands-on	Facilitering	Overstyring af processerne og minimal dialog.	Overstyring af processerne.	Facilitering giver gensidig afhængighed.
		Deltagelse	Inaktiv.	Inaktiv/aktiv.	Aktiv.
Reaktiv	Hands-off	Omstilling	Organisationen omstiller sig ikke på trods af udfordringer.	Organisationen omstiller sig i nogen grad	Organisationen omstiller sig på grund af udfordringer.
		Gentænkning	Der kan ske gentænkning af fremtidige indsatser.	Der kan ske gentænkning af fremtidige indsatser.	Indsatserne gentænkes for at undgå oplevede barrierer.
	Hands-on	Konflikthåndtering	Håndtering af konflikter nedprioriteres.	Nogle aktører prioriteres frem for andre i konflikt-håndtering.	Konflikter mellem aktører håndteres.
		Forhandling	Forhandling mellem aktører er minimal.	Forhandling mellem aktører sker i nogen grad.	Aktørerne er med til at forhandle om løsninger på udfordringerne.
Type af samskab politik			Konsultation	Kommentering	Kooperation

**Traditionel styring og ledelse giver en type af samskab politik, som lægger op til konsultation**

Med en traditionel styring og ledelse fastholdes et hierarki, hvor de klassiske roller for både politisk valgte, administratorer og beboere fastholdes. Det giver en samskab politik, som minder mest om

konsultation. Det kan stadig være nyt for de involverede aktører i den givne sammenhæng, men det giver en lav grad af samskab politik. I nogle tilfælde vil konsultationen tages i brug for at blåstempe nogle allerede truffne beslutninger. Den type af styring og ledelse fordrer mest envejskommunikation oppefra og ned, men der kan også blive lyttet til beboernes bekymringer og forhåbninger vedrørende de nye givne tiltag, men dialogen er begrænset (Nabatchi & Leighninger, 2015).

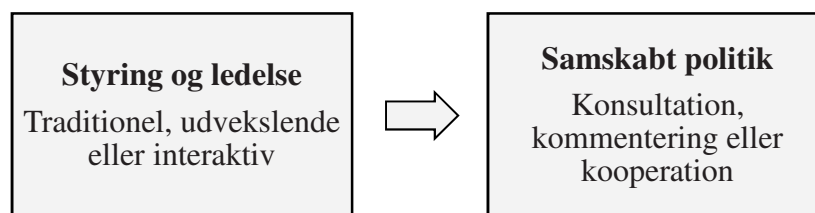
### **Udvekslende styring og ledelse giver en type af samskab politik, som lægger op til kommentering**

En styring og ledelse, som jeg har valgt at kalde udvekslende, udspringer fra samme sted som den traditionelle styring og ledelse, men giver mere plads til udveksling og diskussion af holdninger og meninger mellem deltagerne. Der lægges op til en højere grad af interaktion og dialog, men det er stadig med de administrative eller politisk valgte i førersædet uden egentlig uddelegering af indflydelse. Denne type styring og ledelse lægger op til mere udveksling mellem de deltagende aktører. De politisk valgte giver plads til, at beboerne kan kommentere og komme med input, samtidigt med at de også selv kommenterer på beboernes forslag og ideer. Det giver en samskab politik, som jeg har valgt at kalde kommentering.

### **Interaktiv styring og ledelse giver en type af samskab politik, som lægger op til Kooperation**

Den sidste form for styring og ledelse er interaktiv. Her understøttes samarbejdet i høj grad mellem deltagerne, og de beboervalgte indtager en mere interaktiv rolle, hvor de deler ansvaret ud til andre. Den interaktive styring og ledelse lægger op til en form for samskab politik, som jeg kalder Kooperation.

Når netværk bestående af forskellige aktører skal styres og ledes, er der en række metastyringsgreb, som tages i brug. Grebene spænder på den ene akse fra hands-off til hands-on og på den anden akse fra proaktiv til reaktiv. På baggrund af hvordan disse greb sættes sammen og tages i brug, kan jeg udlede tre former for styring og ledelse, som hver især leder til tre grader af samskab politik. Nedenstående figur 6 viser i forenklet form, hvilken relation jeg ønsker at undersøge for senere hen at kunne forklare, hvorfor sammenhængene opstår.



**Figur 7:** Sammenhængen mellem styring og ledelse og samskab politik

Med gennemgangen af den teoretiske ramme vil jeg i det følgende beskrive den samlede analysestruktur og operationalisering af de præsenterede teoretiske begreber til brug i analysen.

### 3.7 Analysestruktur og operationalisering

Med udgangspunkt i den præsenterede teoretiske ramme er jeg nu gennem en empirisk analyse i stand til at undersøge det overordnede forskningsspørgsmål: *Hvordan kan styring og ledelse bidrage til, at samskab politik bliver en løftestang for demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor?* I analysen anvender jeg dele af teorien til at analysere og besvare afhandlingens forskningsspørgsmål. Det vil jeg gøre ved først at analysere hver enkel boligorganisation for derefter at sammenligne de tre boligorganisationer i et komparativt perspektiv. Analyserne er struktureret efter mine undersøgelsesspørgsmål, som jeg uddyber i følgende afsnit. Den efterfølgende tabel 10 over analysen viser, hvordan de teoretiske begreber er operationaliseret, samt hvilken empiri jeg inddrager. Analyserne af de tre boligorganisationer er hver især opdelt i tre dele og besvarer hvert af mine undersøgelsesspørgsmål.

**Del I** analyserer undersøgelsesspørgsmål 1: *Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskab politik i den almene boligsektor?* Jeg analyserer dette spørgsmål for at skabe forståelse af den kontekstuelle ramme, som boligorganisationerne indgår i, samt hvilken form for samspil med beboere, som de søger at fremme. Denne analysedel præsenterer boligorganisationens egen fortælling omkring samskabelsesinitiativer og svarer på, hvad baggrunden for og formålet med at eksperimentere med nye former for samarbejde er. Det vil lede mig frem til senere at kunne definere, hvilken type samskabelse, som boligorganisationen udøver. Denne analysedel beskriver intention og indretning af den nye arbejdsform. Der vil også her indgå en forløbsbeskrivelse af flere opgavegrupper. De følgende analysedele vil derfor tage udgangspunkt i indeværende analysedels beskrivelser, når der for eksempel analyseres,

hvilke styrings-, ledelsesgreb der er anvendt, og hvilke udfordringer og barrierer der opstod ved samskabt politik.

**Del II** analyserer undersøgelsesspørgsmål 2: *Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?* Jeg analyserer dette spørgsmål for at besvare, hvordan den samskabs politik i boligorganisationen påvirkes af styringstiltag og ledelsesformer. Analysedelen er inddelt i henholdsvis proaktiv og reaktiv styring og ledelse for at kunne beskrive, hvilke aktive strategiske valg der er truffet om opgavegrupperne. Herefter fremanalyseres de opståede barrierer og udfordringer for samskabt politik i opgavegrupperne. Til sidst analyseres de reaktive styrings- og ledelsesgreb, som er taget i brug for at håndtere udfordringer og barrierer. Analysen beskæftiger sig både med henholdsvis administrativ og politisk styring og ledelse. Begge aspekter er relevante for arbejdet med samskabt politik og influerer på hver deres måde. Ind til for nylig har samskabelse af offentlig værdi i høj grad været en administrativ bedrift (Torfing & Sørensen, 2019), men som beskrevet blandt andet i teorikapitlets afsnit 3.3 har styring og ledelse af samskabelse spredt sig til politiske aktører.

**Del III** analyserer undersøgelsesspørgsmål 3: *Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af metastyret samskabt politik i den almene boligsektor?* Denne analysedel analyserer, hvordan de overordnede formål med opgavegrupperne, demokratisk fornyelse og politikudvikling, opnås. Demokratisk fornyelse analyseres ud fra de tre demokratiske aspekter deltagelse, gennemsigtighed og indflydelse. Tæt forbundet med demokrati er legitimitet, og derfor analyseres opgavegrupperens formelle og reelle legitimitet også. Påvirkningen på politikudvikling analyseres ud fra dagsordensættelse, udpegning af løsninger samt mobilisering af støtte. Til sidst i analysedelen undersøges det, hvilken type af samskabt politik boligorganisationerne opnår.

**Del IV** er den komparative analysedel, som går på tværs af de tre cases. Jeg analyserer og diskuterer gennemgående mønstre for at forklare, hvorfor specifikke styrings- og ledelsesformer giver specifikke typer af samskabt politik.

At gå fra abstrakte teoretiske begreber til konkrete empiriske udsagn eller observationer kræver operationalisering. Operationaliseringen forklarer, hvordan jeg kan se de teoretiske begreber udtrykke sig i data. Operationaliseringen bidrager på den måde både til at skabe sammenhæng mellem teori og

empiri og til at sandsynliggøre, at sammenhængen faktisk findes (Dahler-Larsen, 2002). Nedenstående tabel 10 giver et overblik over den samlede analyseramme og viser sammenhængen mellem forskningsspørgsmål og undersøgelsesspørgsmål, teoretiske begreber, operationalisering og empiri.

**Tabel 10:** Analysestruktur og operationalisering

<b>Del I: Samskabt politik</b>			
<b>Undersøgelsesspørgsmål 1:</b> Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskabt politik i den almene boligsektor?			
<b>Spørgsmål</b>	<b>Teoretisk begreb</b>	<b>Operationalisering</b>	<b>Empiri</b>
<b>Hvorfor arbejder boligorganisationerne med samskabt politik?</b>	Samskabelse	Boligorganisationernes egne beskrivelser af opgavegrupper og formalisering af arbejdsformen, intentioner og strategiske fokus.	Dokumenter Observationer Interviews
<b>Hvordan arbejder boligorganisationerne med samskabt politik?</b>	Det institutionelle design af opgavegrupper	Boligorganisationernes organisering af arbejdet med opgavegrupper.	
<b>Del II: Styring og ledelse</b>			
<b>Undersøgelsesspørgsmål 2:</b> Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?			
<b>Spørgsmål</b>	<b>Teoretisk begreb</b>	<b>Operationalisering</b>	<b>Empiri</b>
<b>Hvilke proaktive styrings- og ledelsesgreb tages i brug?</b>	<i>Metastyring hands-off</i> Rammesætning Institutionelt design	Formulering af mål, udfordringer, formål, tidsramme, ressourcer og organisering.	Dokumenter Observationer Interviews
	<i>Metastyring hands-on</i> Facilitering Deltagelse	Involvering i forløbene. Opbygge relationer og tillid.	
<b>Hvilke reaktive styrings- og ledelsesgreb tages i brug?</b>	<i>Metastyring hands-off</i> Gentænkning Omstilling	Forhandlinger af både enighed og uenighed.	
	<i>Metastyring hands-on</i> Konflikthåndtering Forhandling	Håndtering af konflikter. Anerkendelse af deltageres forskelligheder.	

<b>Hvilken type af styring og ledelse?</b>	Traditionel	Hierarkisk, klassisk, envejskommunikation.	
	Udvekslende	Udveksling af input og kommentarer.	
	Interaktiv	Uddeling af ansvar, samarbejde om løsninger.	
<b>Del III: Demokratisk fornyelse og politikudvikling</b>			
<b>Undersøgelsesspørgsmål 3: Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af mestyret samskab politik i den almene boligsektor?</b>			
<b>Spørgsmål</b>	<b>Teoretisk begreb</b>	<b>Operationalisering</b>	<b>Empiri</b>
<b>Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse?</b>	Deltagelse	Deltagerkredsen, inklusion og eksklusion	Dokumenter Observationer Interviews
	Gennemsigtighed	Tydighed i procedurer og formidling til organisationen	
	Indflydelse	Påvirkning på procedurer og resultater	
	Legitimitet	Formel og reel opbakning til beslutningerne	
<b>Hvordan påvirkes politikudvikling?</b>	Dagsordensættelse	De problemstillinger, der udvælges som de mest presserende, og hvem der vælger dem	
	Udpegning af løsninger	De løsninger, der udvælges som de mest presserende, og hvem der vælger dem	
	Mobilisering af støtte	Forhandling om og støtte til beslutninger	
<b>Hvilken type af samskab politik?</b>	Konsultation	Input til eksisterende politikker	
	Kommentering	Diskussion og kommentarer til politikker	
	Kooperation	Udarbejdelse af fælles løsninger på udfordringer	
<b>Del VI: Komparativ analyse</b>	Denne komparative analyse inddrager alle tre boligorganisationer og analyserer og diskuterer på baggrund af de foregående tre caseanalyser forskelle og ligheder på tværs, samt hvorfor typer af styring og ledelse påvirker samskab politik.		

I det følgende kapitel præsenteres afhandlingens forskningsdesign og metodiske overvejelser.

## Kapitel 4

### Forskningsdesign og metode

I dette kapitel præsenteres refleksioner over afhandlingens forskningsdesign og metode. Kapitlet er inddelt i fire afsnit. Først præsenteres det kvalitative casestudie som forskningsdesign. Under dette afsnit beskriver jeg afhandlingens kvalitative tilgang, valget af tre boligorganisationer som cases og casedesignet, som består af tre 'mest ens' cases. Herefter beskrives min dataindsamling. Jeg forklarer, hvordan jeg har indsamlet, anvendt og behandlet dokumenter, observationer og interviews som data, samt hvordan de forskellige dataindsamlingsteknikker hver især og tilsammen har bidraget til besvarelsen af forskningsspørgsmålet og undersøgelsesspørgsmålene. Afslutningsvist præsenteres mine refleksioner over afhandlingens reliabilitet og validitet samt etiske overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af afhandlingen.

#### 4.1 Kvalitativt casestudie

Afhandlingens empiriske tilgang er et kvalitativt casestudie med tre cases. Denne tilgang stemmer godt overens med forskningsspørgsmålets fokus på at udforske fænomenet 'samskabt politik', som kun i lille grad er undersøgt i litteraturen og i endnu mindre grad er undersøgt med den almene boligsektor som empirisk genstandsfelt. Et kvalitativt casestudie kan dermed være med til at bringe en dybdegående undersøgelse af fænomenet på et nyt empirisk genstandsfelt.

Generelt er en kvalitativ undersøgelsesmetode velegnet til at indsamle dybdegående og detaljeret empiri. De kvalitative data er brugbare, når man som forsker ønsker en helhedsforståelse af samt viden om og indsigt i komplekse fænomener (Miles & Huberman, 1994). Udover at analysere de tre cases hver for sig laver jeg også et komparativt casestudie. Et komparativt casestudie har til formål at sammenligne enheder for dermed at kunne styrke validiteten af resultaterne for den undersøgte population og sandsynliggøre, at resultaterne er generiske (Seawright & Gerring, 2008). En fordel ved at udføre et komparativt casestudie er, at forskningsdesignet kan bidrage til at isolere de udvalgte faktorer, som ønskes undersøgt i afhandlingen. I dette tilfælde: Hvordan påvirker styring og ledelse (x) samskabt politik (y)?

#### 4.1.1 Kvalitativ tilgang

Den kvalitative tilgang i afhandlingen har til formål at frembringe dyb viden om processer og helheder, og den fokuserer på kompleksiteten ved begge dele. Denne afhandlings besvarelse af forskningsspørgsmålet sker både gennem en eksplorativ, beskrivende og forklarende tilgang. Den eksplorative tilgang kommer til udtryk ved, at afhandlingen undersøger et nyt fænomen i en ny empirisk kontekst. Det beskrivende består i, at jeg beskriver opgavegruppeforløbene i boligorganisationerne, hvilke styrings- og ledelsesgreb der er taget i brug, samt hvilke udfordringer og barrierer der opstår. Den forklarende del af afhandlingen er, når jeg forklarer, hvordan og hvorfor udfordringer og barrierer er opstået, og hvilke konsekvenser det har. Endvidere kan afhandlingen på baggrund af beskrivelse og forklaring af sammenhænge derved bidrage til at foreslå forandringer baseret på viden om udfordringernes årsag eller konsekvens (Jensen & Kvist, 2016).

I denne afhandling undersøger jeg begreber, som er åbne og vanskelige at definere entydigt. Det er begreber som samskabelse, samarbejde, styring og ledelse. Begreberne kan ikke genfindes i virkeligheden i deres abstrakte form, men træder kun frem i specifikke empiriske tilfælde. For at kunne opnå en bedre forståelse af, hvad for eksempel 'samskabelse' er, er jeg nødt til at arbejde med begrebernes distinktive udtryksform, så jeg kan indfange det unikke og kontekstafhængige (Møller & Harrits, 2021). ”*Sensibiliserende begreber*” (Blumer, 1954) kan hjælpe forskeren til at blive opmærksom på nye aspekter og udpege mulige retninger, frem for at den empiriske virkelighed forstås med en snæver abstrakt kategori. Empiriske studier bidrager til at udvikle de sensibiliserende begreber, så vores forståelse af dem over tid bliver mere dækkende for den empiriske virkelighed, som begreberne forsøger at indfange (Møller & Harrits, 2021). Begreberne kan derfor både være udgangspunktet for og resultatet af kvalitativ analyse. En kvalitativ analyse bidrager ofte til udviklingen af eksisterende begreber, men kan også give anledning til udvikling af helt nye begreber.

En velkendt udfordring i kvalitativ analyse er koblingen af abstrakte begreber med meget konkrete udsagn eller observationer fra data (Dahler-Larsen, 2002). Det er forskerens opgave at koble begreber med data og på den baggrund drage analytiske slutninger, som forbinder empiri og teori (Møller & Harrits, 2021). Jeg er opmærksom på denne udfordring og har derfor uddybet min operationalisering af, hvordan jeg ser de teoretiske begreber komme til udtryk i mine data, i afsnit 3.7 om operationalisering.



#### 4.1.2 Abduktiv analysestrategi

I denne afhandling præsenteres teorierne i en form, som i høj grad stemmer overens med, hvordan de anvendes i analyserne. Den fremstilling kan give indtryk af en lineær forskningsstrategi, hvor teorien fremstår som det altoverskyggende styrende perspektiv, der anvendes i analyserne. Det er dog vigtigt at skelne mellem forskningsforløb og forskningsformidling. Mit forskningsforløb har været præget af, at teori og empiri har påvirket og formet hinanden undervejs. Min forskningsformidling af konklusioner er i langt mere lineær form, som det fremgår af afhandlingen. Jeg vil dog redegøre for mit forskningsforløb, som har fulgt en abduktiv strategi. Valget af analysestrategi hænger tæt sammen med den overordnede forskningsstrategi. Overordnet set kan der skelnes mellem induktive, deduktive og abduktive analysestrategier. Kvalitative undersøgelser forbindes ofte med, men er ikke begrænset til, en eksplorativ forskningsstrategi og induktive eller abduktive analysestrategier (Møller & Harrits, 2021).

Abduktion som analysestrategi i forvaltningsforskningen har modtaget stigende opmærksomhed de seneste år (Ashworth, McDermott & Currie, 2019). Abduktion stammer fra udfordringen ved, at der er et fravær af eksisterende eller tilstrækkelig forklaring af dataene, hvilket forårsager søgningen efter nye forklaringer. Derfor indebærer abduktion et bredere og mere udvidet engagement med eksisterende teorier end induktion (hvor udgangspunktet er empiri) og deduktion (hvor udgangspunktet er teoretiske begreber) og er i stedet i stigende grad forbundet med udviklingen af hypoteser (Tavory & Timmermans, 2014). Det fremkalder eksplorative udledninger og efterfølgende udvikling af bedst passende forklaringer og kombinerer derved deduktion og induktion for at producere teoretiske og empiriske indsigter. Det giver et potentiale for, at data og teori kan supplere hinanden, ved at teori gør det muligt for forskeren at se ting i dataene, som ellers ville blive taget for givet, og forskeren kan derfor forme nye teoretiske forslag, som empirien til gengæld hjælper med at evaluere (Tavory & Timmermans, 2014).

Afhandlingens abduktive forskningsstrategi og tilgang til forskningsfeltet har betydning for, hvordan forskningsspørgsmålet besvares. Abduktion som forskningsstrategi giver plads til, at teori og empiri kan forme hinanden undervejs i forskningsprocessen (Blaikie, 2010). Den overordnede abduktive forskningsstrategi for afhandlingen karakteriseres af et løbende samspil mellem teori og empiri, som har formet og justeret hinanden undervejs. Valget af en abduktiv forskningsstrategi stemmer overens

med et problemorienteret forskningsprojekt som dette, som søger svar på aktuelle spørgsmål af politisk og samfundsmæssig relevans. Mit udgangspunkt er ikke entydigt de empiriske data eller teorien; udgangspunktet er derimod et identificeret problem, som ønskes belyst. Et af kendetegnene ved den abduktive forskningsproces er samspillet mellem teori og empiri (Blaikie, 2010). Samspillet betyder, at jeg har brugt teorien i indsamlingen og analysen af de empiriske data, men at den indsamlede empiri omvendt også løbende har tilpasset teorien. Mine grundlæggende antagelser er udledt fra teori og fra eksisterende forskning på området i, hvordan ledelse og styring påvirker samskabt politik. Et eksempel på induktiv analysestrategi er, at jeg i min analyse af udfordringer lader empirien træde frem og vise, hvilke udfordringer der rent faktisk er opstået. Her er det empirien, som guider analysens fokuspunkter.

Styrken ved en abduktiv forskningsstrategi er muligheden for at udforske fænomener i dybden på baggrund af eksisterende forskning. Svagheden ved forskningsstrategien er den potentielle grænseløshed i, at samspillet mellem empiri og teori konstant kan ændre og videreudvikle forskningens fokus. For at undgå dette har jeg hele tiden haft besvarelsen af problemformuleringen som mit primære og tilbagevendende fokus.

#### **4.1.3 Tre boligorganisationer som cases**

I mit kvalitative casestudie indgår tre danske boligorganisationer som cases. Jeg benytter casestudiet til at gå bag om facaden i de tre boligorganisationer for empirisk at undersøge, hvordan samskabt politik i praksis udfolder sig, samt hvilke drivkræfter og barrierer der er til stede for samspillet mellem beboere, ansatte og beboervalgte. Casestudiet med tre cases er valgt for at kunne dykke ned i en kompleks kontekst og udforske fænomener i dybden (Flyvbjerg, 2010). Flere forskere argumenterer ad samme linje for, at casestudier netop er velegnede til at studere interaktioner mellem aktører i for eksempel processer med samskabelse (Durose, Needham, Mangan & Rees, 2017; Sørensen & Torfing, 2011b). Casestudiet af de tre boligorganisationer kan derudover være med til at generere konkret og praktisk viden, som er afgørende for læring og et nuanceret syn på virkeligheden.

Boligforeningen 3B, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland fungerer som afhandlingens cases. De tre organisationer har ved indgåelsen af aftalen om ph.d.-projektet udvist ambitioner om at samskabe politik mellem beboere, ansatte og beboervalgte som et led i at forny beboerdemokratiet og styrke politikudviklingen. De tre boligorganisationer giver dermed gode betingelser for at indsamle data. På

samme tid er der forskel på boligorganisationernes betingelser for at lykkes med samskab politik, da de tre boligorganisationer placerer sig på et spektrum fra et give gode betingelser til ikke at give gode betingelser for at lykkes med samskab politik.

Ph.d.-projektet har modtaget finansiering fra Boligforeningen 3B, AL2 og Boligselskabet Sjælland og det er på forhånd givet, at de tre boligorganisationer udgør projektets cases. Rigtig mange forskningsprojekter er samfinansierede i en eller anden grad. I mange tilfælde, ligesom med denne ph.d.-afhandling, er det også de aktører, som støtter forskningsprojektet, som fungerer som cases og derfor bliver genstandsfelt for forskningen. Det er der både en række fordele og potentielle ulemper ved, som jeg har været opmærksom på undervejs i mit arbejde. Det vender jeg tilbage til i afsnit 4.4.2. Boligforeningen 3B, AL2Bolig og Boligselskabet Sjælland er alle nonprofitboligorganisationer, som har indført opgavegrupper til deres organisationer for derigennem at arbejde med samskab politik. I det følgende beskriver jeg kort, hvordan boligorganisationerne har arbejdet med samskab politik.

Boligforeningen 3B har siden 2016 eksperimenteret med opgavegrupper. Som en del af Boligforeningen 3B's strategi for 2016-2020 "Sammen mod 2020" (3B, 2016a) er der blevet arbejdet aktivt med inddragelse af beboere som fokuspunkt, hvilket blandt andet er sket gennem opgavegrupper. I alt har Boligforeningen 3B gennemført syv opgavegrupper frem til 2020. AL2bolig har arbejdet med opgavegrupper siden 2018 og har ikke på samme måde som Boligforeningen 3B et strategisk fokus på samskabelse. I alt for AL2 gennemført tre opgavegrupper frem til 2020. Boligselskabet Sjælland nedsatte i 2018 en række arbejdsgrupper med emner udstukket fra deres strategi. Boligselskabet Sjælland har frem til 2020 gennemført fire opgavegrupper.

Både AL2bolig og Boligselskabet Sjælland er inspirerede af Boligforeningen 3B's arbejde med opgavegrupper, idet Boligforeningen 3B er de egentlige frontløbere i sektoren, hvad angår opgavegrupper. Boligforeningen 3B selv er inspireret af Gentofte Kommune, som i en årrække har arbejdet med, hvad de kalder opgaveudvalg, på baggrund af en række af de samme problemstillinger, som opleves i boligorganisationerne, med blandt andet manglende input til politiske beslutninger.

Det er ikke usædvanligt, at almene boligorganisationer arbejder aktivt med at inddrage deres beboere i udviklingen af politiske løsninger til gavn for hele boligorganisationen. Generelt er der adskillige muligheder for at deltage i den almene boligsektor, dels gennem de traditionelle beboerdemokratiske

kanaler, dels gennem diverse projektbaserede initiativer, som jeg har beskrevet i kapitel 2. Som det ses i andre medlemsdrevne organisationer og demokratier, er der udfordringer med at få folk til at deltage (Demokratikommisionen, 2020; Pitkin, 2004). De tre boligorganisationer i afhandlingen udgør således tre cases om arbejdet med inddragelse af beboere i politikudvikling.

#### 4.1.4 Casedesignet

For at undersøge styring og ledelse af samskabt politik i den almene boligsektor har jeg som skrevet valgt tre almene boligorganisationer som mine cases. For bedst muligt at kunne besvare afhandlingens forskningsspørgsmål har jeg valgt et mest ens-casedesign og en analysestrategi, hvor jeg både søger en dybdegående forståelse af hver enkelt boligorganisation i sig selv og analyserer mønstre på tværs af de tre boligorganisationer. I dette afsnit 4.1.4 og det følgende afsnit 4.1.5 vil jeg uddybe, hvor de tre cases er ens, og hvor de er forskellige.

De tre boligorganisationer har igangsat, hvad de kalder opgavegrupper, som demokratiske eksperimenter (kun Boligselskabet Sjælland kalder det både arbejdsgrupper og opgavegrupper, hvilket nok er et tegn på manglende ensartethed i organisationens implementering af tiltaget, hvilket indgår i den senere analyse). Men boligorganisationerne har gjort det forskelligt. Ved at udføre et mest ens-casedesign (Seawright & Gerring, 2008) vil jeg få mest mulig variation mellem udvalgte uafhængige variable (x), samtidig med at de øvrige uafhængige variable holdes konstante. Variationer mellem de tre cases findes på de uafhængige variable, ved at de tre cases adskiller sig ved at styre og lede opgavegrupperne forskelligt. Det vil sige, at styringen og ledelsen af opgavegrupper påvirker den samskabte politik mellem beboere og deres beboervalgte. Der er en styrke ved casestudiet i netop denne tilgang, da der kan udforskes flere facetter af et fænomen i en kontekst, som kan bidrage til, at nuancerne kommer frem, og at det bliver muligt at undersøge dem dybdegående.

De tre boligorganisationer, der indgår som cases i afhandlingen, kan kategoriseres som ”*ekstreme cases*” (Flyvbjerg, 2010). Flyvbjerg argumenterer for, at gennemsnitlige cases ikke er de mest informationsrige, men at netop ekstreme cases, som aktiverer flere aktører og sammenhænge, er velegnede som cases til blandt andet at tydeliggøre mønstre (Flyvbjerg, 2010). De tre boligorganisationer er frontløbere i den almene boligsektor hvad angår at eksperimentere med samskabt politik med henblik på at forny demokratiet og styrke politikudviklingen. På den måde kan de tre cases også karakteriseres som ekstreme i den forstand, at de adskiller sig fra andre boligorganisationer. De er generelt tre stærke

boligorganisationer. Stærke i den forstand, at de alle er mellemstore eller store boligorganisationer med stærke bestyrelser, som tør og vil blande sig i debatten og blande sig i politik på både lokalt og nationalt niveau. Derudover kan det siges, at de er stærke organisationer i den forstand, at de alle har mod, ressourcer og velvilje til at eksperimentere med demokratiske tiltag. Jeg vil med udgangspunkt i nedenstående tabel 11 præsentere de tre boligorganisationers organisering. Tabellen uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 11:** Boligorganisationernes organisering

	<b>Boligforeningen 3B</b>	<b>AL2bolig</b>	<b>Boligselskabet Sjælland</b>
<b>Administration</b>	En del af KAB, der er et større administratonselskab	Selvadministrerende og administrerer andre boligorganisationer	Selvadministrerende og administrerer andre boligorganisationer
<b>Boliger</b>	Egne boliger	Egne boliger	Egne boliger
<b>Antal lejemål*</b>	12.910	4.573	11.318
<b>Uden uddannelse/ uden oplyst uddannelse*<sup>4</sup></b>	0,34	0,36	0,36
<b>Uden for arbejdsmarkedet*<sup>5</sup></b>	0,26	0,34	0,31
<b>Indkomst*<sup>6</sup></b>	0,77	0,71	0,73
<b>Boligsociale helhedsplaner</b>	Mit Kvarter Mimersgadekvarteret	Langkærparken	Boligsocial helhedsplan Roskilde

<sup>4</sup> Det samlede antal personer med uoplyst uddannelse eller grundskole som højeste fuldførte uddannelse set ift. det samlede antal beboere. Personer under uddannelse er ikke medtaget. Summeret på boligorganisationsniveau.

<sup>5</sup> Antallet af fuldtidspersoner mellem 18 og 64 år uden for arbejdsmarkedet set ift. antallet af beboere i afdelingen mellem 18 og 64 år. Summeret på boligorganisationsniveau.

<sup>6</sup> Skattepligtige personer på 18 år og derover er medtaget i beregningen. Indkomsten, der anvendes, er personindkomst. Hvis organisationens gennemsnitlige indkomst pr. person er større end landsgennemsnittet, er værdien af andelen større end 1. Er dette tilfældet, er andelen sat til 1 (Landsbyggefonden, 2021).

\*Tallene kommer fra Landsbyggefonden (Landsbyggefonden, 2021), som samler de seneste socioøkonomiske stamdata fra Danmarks Statistik og udgiver dem under, hvad de kalder ”Tvillingeværktøjet”, som gør det muligt at sammenligne udvalgte boligorganisationer på en række parametre.

Administration af almene boligorganisationer kan indrettes forskelligt, som tabel 11 viser. En boligorganisation kan være en del af et større administrationsselskab eller være selvadministrerende. En anden forskel imellem de tre organisationer er betegnelserne som henholdsvis organisation, forening og selskab. Jeg har valgt at nævne disse forskelle, da det udover en nomenklatorisk afklaring også er relevant, i forhold til hvilket ledelsesrum boligorganisationernes organisationsbestyrelser hver især besidder. I tilfældet for de tre inkluderede boligorganisationer har de alle tre organisationsbestyrelser med tilhørende repræsentantskab og egne boliger. Den mest rammende samlebetegnelse er ’boligorganisation’, som er den, jeg anvender i afhandlingen. De tre boligorganisationers centrale bestyrelser, har jeg i analysekapitlerne valgt at kalde henholdsvis organisationsbestyrelse (i analysen om Boligforeningen 3B og i analysen om AL2bolig) og selskabsbestyrelse (i analysen om Boligselskabet Sjælland), da det er, hvad boligorganisationen selv kalder dem. I de tværgående kapitler, som metode og komparativ analyse, kaldes de centrale bestyrelser alle for organisationsbestyrelser.

De socioøkonomiske data i tabellen viser uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og indkomst. I forlængelse af dette er de boligsociale helhedsplaner (jævnfør kapitel 2 om den almene boligsektor), som er tiltag og indsatser i boligområder med diverse udfordringer. Der findes også fysiske helhedsplaner, som omfatter reoveringer og generelt er med til at forbedre boligafdelingen. Dem har jeg valgt ikke at inkludere. Boligforeningen 3B er den eneste af de tre boligorganisationer, som har et boligområde på en af regeringens lister (jævnfør kapitel 2 om den almene boligsektor). Det er et ’Udsat boligområde’, som er kategoriseret som et sådant på grund af kriminalitet.

#### **4.1.5 Underliggende cases**

Til min senere empiriske analyse har jeg valgt at inddrage en række underliggende cases, som fungerer som enheder, der bidrager til den samlede undersøgelses sammenhæng (Yin, 2014). De underliggende cases bidrager med et indblik i, hvordan boligorganisationer i praksis arbejder med samskab politik. Nedenstående tabel 12 viser opgavegrupperne i alle tre boligorganisationer og betegner kort og overordnet den styring og ledelse af grupperne, som er anvendt, på baggrund af teorikapitlet. Det efterfølgende afsnit uddyber tabellen.

**Tabel 12:** Boligorganisationernes opgavegrupper

	<b>Opgavegrupper</b>	<b>Styring og ledelse</b>
<b>Boligforeningen 3B</b>	Intern oprykning	Interaktiv styring og ledelse med intentioner om samspil mellem beboervalgte, beboere og administration. Styring og ledelse er både administrativ og politisk.
	Styring af renoveringssager	
	Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB	
	Roller, respekt og tillid	
	Digitalisering og IT*	
	Øget brug af beboerlokaler*	
	Analyse af ønsker og behov samt fremtidens ydelser fra 3B*	
<b>AL2bolig</b>	Kommunikation mellem driften og afdelingerne	Udvekslende styring og ledelse med intentioner om samspil mellem beboere, beboervalgte og administration, men reelt set styres og ledes opgavegrupperne administrativt.
	Kommunikation i renoveringssager	
	Fraflytningssager	
<b>Boligselskabet Sjælland</b>	Maskinfællesskaber	Traditionel styring og ledelse med intentioner om at høre beboerne.
	Servicemål	
	In- og outsourcing	
	Kvalitet*	

\*De opgavegrupper fra henholdsvis Boligforeningen 3B og Boligselskabet Sjælland, som jeg har markeret med en asterisk, indgår kun i lille grad i den efterfølgende empiriske analyse. De grupper vil kun blive beskrevet kort. Det skyldes, at datamængden i disse grupper har været for begrænset til, at de har kunnet inkluderes på lige fod med de andre.

De underliggende cases i hver boligorganisation er deres opgavegrupper. Selvom opgavegrupperne udadtil kan siges at være meget ens, så adskiller de sig på en række punkter. Formålet med det valgte design i denne afhandling er at kunne konkludere, hvordan den forklarende variabel påvirker udfaldet.



I denne afhandling vil det sige, hvordan styring og ledelse (x) påvirker samskabt politik (y). Det er ikke muligt at udelukke, at andre faktorer påvirker udfaldet (Burnham, Lutz & Grant, 2008). Dog mindskes denne påvirkning af andre faktorer af, at afhandlingen anvender et mest ens-casedesign, da de supplerende faktorer altså også vil være til stede i de andre cases (Burnham et al., 2008).

I et mest ens-casedesign skal udvalgte baggrundsvariable være ens, og den eller de forklarende variable (styring og ledelse i denne afhandlings tilfælde) skal have maksimal varians. De udvalgte baggrundsvariable er ens i den forstand, at boligorganisationernes opgavegrupper alle er forsøg på at forny beboerdemokratiet og styrke politikudviklingen i boligorganisationen.

På trods af lighederne går organisationer forskelligt til værks, hvad angår styring og ledelse af opgavegrupper. Forskellig styring og ledelse, som lægger op til forskellige former for inddragelse af beboere og forskellige typer af samskabelse. I nogle cases lægges der umiddelbart op til tættere samspil mellem aktører end i andre. Hvordan der samskabes, undersøges i de respektive cases med henblik på at belyse, hvordan styrings- og ledelsesgreb påvirker samskabt politik.

Boligforeningen 3B anvender generelt styring og ledelse, som lægger op til et samspil mellem beboere, beboervalgte og administration. AL2bolig har i deres beskrivelser intentioner om at styre og lede opgavegrupperne i et samspil mellem beboervalgte og administration, men reelt set styres og ledes de administrativt. Boligselskabet Sjælland holder rammesætningen af grupperne administrativt, hvilket derfor også giver en administrativ styring og ledelse, hvor beboerne konsulteres om trufne beslutninger.

Variansen i styring og ledelse udgøres især af intentionerne med opgavegruppeinitiativerne, de institutionelle designvalg, og hvorvidt grupperne styres og ledes både politisk og administrativt eller kun administrativt. Variansen i styringen og ledelsen af opgavegrupperne giver de tre boligorganisationer forskellige betingelser for at lykkes med samskabt politik. Variansen i den uafhængige variabel, styring og ledelse, bidrager til at styrke afhandlingens analytiske generaliserbarhed. Det betyder, at mønstrene, som analyserne viser på tværs af de præsenterede cases, med god sandsynlighed også vil gøre sig gældende i andre cases med lignende betingelser. Afhandlingens konklusioner vil ikke kunne generaliseres statistisk. Det er generelt præmissen for komparative mest ens-casedesign, at generaliserbarheden er lav (Andersen, 2012). Alligevel kan afhandlingens konklusioner fungere som oplæg



til diskussion blandt andre boligorganisationer, som ønsker at afprøve lignende samarbejder (Yin, 2014). I forhold til den resterende almene boligsektor har de tre boligorganisationer ikke på samme måde udsatte boligområder, som nogle andre organisationer har (Kun det ene boligområde i Boligforeningen 3B). Boligorganisationerne, som er inkluderet i afhandlingen, er ret stærke og velfungerende. Så det vil være værd at overveje, om lignende koncepter vil kunne lykkes i mindre ressourcestærke områder, eller om andre koncepter vil skulle udvikles her. Det ser ud til, at der stadig er behov for at udvikle andre værktøjer til at involvere beboere i sådanne udfordrede områder og til at udvikle demokratiske eksperimenter med henblik på at styrke deltagelsen og finde robuste politiske løsninger (Kristjansen & Jensen, 2022). For at opsummere er Boligforeningen 3B, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland valgt som cases, fordi de bidrager med kontrasterende empiriske situationer med hensyn til styring og ledelse af samskabt politik.

Et casestudie kan ikke betragtes som en særskilt metode, men nærmere en tilgang, som benytter flere forskelligartede metoder og datakilder til at belyse sit genstandsfelt (Creswell, 2009; Yin, 2014). Jeg vil i det følgende beskrive min indsamling og anvendelse af forskellige datakilder.

## 4.2 Indsamling og anvendelse af datakilder

I det følgende afsnit beskriver jeg, hvordan forskellige dataindsamlingsteknikker og -metoder er kombineret til besvarelse af forskningsspørgsmålet. I det følgende beskriver jeg først, hvordan jeg overordnet har indsamlet data, herefter beskriver jeg for hver type af data, hvordan det er indsamlet og bearbejdet. Afslutningsvist reflekterer jeg over den samlede dataindsamling, og hvordan de forskellige data har givet mulighed for at reducere bias. Jeg vil i afsnittet gøre forbindelsen mellem mit forskningsdesign, analytisk tilgang og bidrag klar (Ashworth et al., 2019).

Indsamling og brug af forskellige former for data har gjort det muligt at krydstjekke evidens, eliminere fejl og delvist korrigere systematisk bias og bias i interviews, hvor deltagerne ønsker at svare det mest socialt ønskelige eller korrekte. Ved at triangulere interviews med andre datatyper kan potentiel bias delvist rettes og påvirke validiteten positivt (Blatter & Haverland, 2012, s. 68). Den største fordel ved datatriangulering og anvendelse af forskellige data er, at resultaterne af undersøgelsen bliver mere gyldige, hvis brugen af forskellige metoder og datakilder giver det samme resultat. Ved at vise det samme resultat på tværs af metoder og datakilder styrkes resultaternes validitet. Triangulering gør det muligt for de forskellige typer data at understøtte hinanden og nuancere det empiriske

grundlag med hensyn til datakildernes styrker og svagheder. Triangulering af data gør det muligt at se genstandsfeltet fra flere sider og forstærker evnen til at fange feltets kompleksitet.

Jeg vil i det følgende kort beskrive, hvordan metoderne komplementerer hinanden, og hvordan dataene har hjulpet til besvarelsen af mine undersøgelsesspørgsmål, blandt andet gennem datatriangulering.

Til besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 1 – *Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskabt politik i den almene boligsektor?* – anvendes både dokumenter, observationer og interviews. Den første del af spørgsmålet besvares ved at søge indsigt i baggrunden for at arbejde med samskabt politik. Her bidrager dokumenterne til at skabe indsigt i, hvorfor og hvordan boligorganisationerne på et generelt og strategisk plan forholder sig til inddragelsen af beboere og samskabelsen af politik, og hvilke organisatoriske og planlægningsmæssige beslutninger der ligger til grund for at arbejde med samskabt politik. Observationerne af de traditionelle møder i beboerdemokratiet som afdelingsmøder, organisationsbestyrelsesmøder og repræsentantskabsmøder er med til at belyse boligorganisationernes baggrund og udfordringer i den eksisterende beboerdemokratiske model. Interviews anvendes til besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 1, især med beslutningstagerne fra boligorganisationerne om, hvorfor de har valgt at arbejde med samskabt politik, samt hvilke forhåbninger og bekymringer de har til arbejdsformen. Den anden del af undersøgelsesspørgsmål 1 behandler udførelsen af samskabt politik. Til denne del af undersøgelsesspørgsmålet er der anvendt dokumenter i form af referater fra opgavegruppemøder, som har ligget før min forskningstid, og som jeg dermed ikke har haft mulighed for at deltage i. Jeg har dog også observeret nogle opgavegrupper, hvor observationerne har bidraget til at give et indblik i, hvordan boligorganisationerne og deres aktører har handlet i praksis. Hvordan møderne er forløbet, og hvordan samarbejdet egentlig er foregået. Dertil har interviewene med deltagerne fra opgavegrupperne bidraget til at belyse deltagernes egne opfattelser af møderne og samarbejdet. Det har været muligt at triangulere dataene ved at belyse eventuelle uoverensstemmelser mellem skrevne strategier for opgavegrupperne, og hvordan beboere, administratorer og beboervalgte har fortolket og udøvet disse i praksis.

Til besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 2 – *Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?* – anvendes også både dokumenter, observationer og interviews. Doku-

menterne, som anvendes, er med til at beskrive de specifikke proaktive hands-off-styringsgreb gennem for eksempel kommissorier og mødeindkaldelser til opgavegrupperne. Både dokumenter, observationer og interviews har bidraget til analyserne af, hvilke barrierer der er opstået for samspillet mellem beboere og deres beboervalgte. Derudover er observationer og interviews anvendt til at analysere de reaktive hands-on-og hands-off- styringsgreb i håndteringen af de opståede udfordringer og barrierer.

Til besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 3 – *Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af metastyret samskabt politik i den almene boligsektor?* – anvendes også dokumenter, observationer og interviews. Dokumenterne er anvendt til at undersøge, hvordan opgavegrupperne er beskrevet med hensyn til deltagersammensætning. Også mødematerialet, som deles med deltagerne, bruges til at se, hvilken information deltagerne har fået på forhånd. Observationerne er anvendt til for eksempel at se, hvilke deltagere der reelt har deltaget og har mulighed for at få indflydelse på møderne. Interviewene er brugt til at undersøge deltagernes egne oplevelser af opgavegrupperne. Tabel 13 viser afhandlingens samlede datamateriale.

**Tabel 13:** Samlet datamateriale

	<b>Boligforeningen 3B</b>	<b>AL2bolig</b>	<b>Boligselskabet Sjælland</b>	<b>Andre kilder</b>
<b>Dokumenter</b>	Strategier Opgavegruppe- materiale (ind- kaldelser, kom- missorier, refera- ter, indstillinger, nyheder på hjemmeside) Vedtægter	Strategier Opgavegruppe- materiale (ind- kaldelser, refera- ter, indstillinger, nyheder på hjemmeside) Vedtægter	Strategier Opgavegruppe- materiale (be- skrivelser) Vedtægter	Lovtekster Debatindlæg
<b>Observationer</b>	7	6	2	0
<b>Interviews</b>	12	9	9	3

Casestudiemetoden har en fordel sammenlignet med store-N-studier med hensyn til 'dybden' af analysen. Dybden af analysen kan forstås som den empiriske fuldstændighed og naturlige helhed eller som konceptuel fyldighed og teoretisk konsistens (Blatter, 2008). Derudover giver casestudiemetoden mulighed for at anvende flere kilder af empiriske data gennem datatriangulering. Datatriangulering

øger reliabiliteten af resultater og konklusioner, fordi et fund eller en konklusion i et casestudie sandsynligvis er mere overbevisende og præcis, hvis den er baseret på flere forskellige informationskilder (Yin, 2014). Denne afhandling bygger på forskellige datakilder, som trianguleres for at få et dybdegående indblik i, hvordan styring og ledelse påvirker samskabelsen i boligorganisationerne. Tilgangen med forskellige metoder kan bidrage til at understøtte konklusionernes validitet, da metoderne afdækker forskellige dele af undersøgelsesfeltet. Metoderne supplerer hinanden ved at skabe indsigt i fænomenet, når andre metoder ikke rækker (Creswell, 2009). Jeg uddyber min anvendelse af data i de følgende afsnit.

I afhandlingen har jeg efterstræbt en systematisk tilgang i indsamling, bearbejdning og afrapportering af data i alle tre boligorganisationer (Yin, 2014). Det vil sige, at jeg har afdækket de samme undersøgelsesspørgsmål i alle tre cases gennem dokumentstudier, observationer og interviews, hvilket hjælper til at sikre, at de tre cases kan sammenlignes.

**Tabel 14:** Dataindsamlingsproces

<b>Fase 1</b>	Dokumenter indsamles med henblik på at skabe overblik over de tre boligorganisationer, deres forhåbninger og udfordringer.
	Indledende interviews med administrationen for at få skabt kontakt og overblik.
	Observationer af møder i det traditionelle beboerdemokrati for at lære om genstandsfeltet, samarbejds traditionerne, jargonen og livet i den almene boligsektor.
<b>Fase 2</b>	Løbende indsamling af relevante dokumenter om opgavegrupper.
	Observationer af flere møder.
<b>Fase 3</b>	Interviews med deltagere fra opgavegrupper.

Dataindsamlingen er foregået fra februar 2018 til august 2019. Dataindsamlingen er i praksis ikke foregået helt så lineært, som ovenstående tabel 14 viser, men er dog overordnet set gået fra indledende documentsøgninger, interviews og observationer til at blive mere konkret og målrettet.

Jeg har i hver boligorganisation haft en eller flere kontaktpersoner, der har hjulpet mig ved at give adgang til data og med at skabe kontakt til relevante aktører i organisationerne. Kontaktpersonerne har udelukkende fungeret som informationspersoner og har ikke haft nogen indflydelse på, hvem der

kunne blive interviewet, og om hvad. Generelt har det været en stor hjælp, at mine kontaktpersoner har bistået med at skabe en tillidsfuld relation mellem mig og boligorganisationerne. Der har været enkelte gange i dataindsamlingen, hvor en af boligorganisationerne har givet udtryk for, at jeg ikke kunne deltage i nogle møder. Begrundelsen var, at det ville blive forstyrrende. Jeg vurderer dog overordnet set, at det ikke har haft indflydelse på mit indblik i den pågældende boligorganisation.

#### 4.2.1 Dokumenter

Jeg har inkluderet dokumenter som en del af det empiriske materiale for at belyse, hvordan boligorganisationerne strategisk har indført og arbejdet med opgavegrupper. De udvalgte dokumenter er policydokumenter, og de omfatter strategier, forretningsordninger, beskrivelser af arbejdsmetoden samt evalueringer af opgavegrupper (sidstnævnte er kun relevant i Boligforeningen 3B hidtil). Disse typer af dokumenter fra boligorganisationerne har givet kendskab til de officielle rammer for samskabt politik, herunder hvordan implementeringen af opgavegrupper har fundet sted. Dokumenterne bringer viden af blivende karakter (Yin, 2009). En afgørende forskel mellem dokumenterne og de andre datakilder er, at dokumenterne er produceret før og uafhængigt af afhandlingen (Esmark & Triantafyllou, 2007, s. 100). Interviewene og observationsnoterne er alt sammen data, der er samproduceret mellem forskeren og deltagerne til formål for afhandlingen. Dokumenterne er skabt af organisationer, institutioner eller aktører selv uden min indvirkning på deres tilblivelse. Den viden, som dokumenterne tilvejebringer, kan dog ikke karakteriseres som neutral eller objektiv (Yin, 2014). Der kan ligge strategiske og politiske overvejelser bag dokumenterne, hvilket betyder, at dokumenterne bliver genstand for potentiel politisk censurering (Prior, 2011). Ydermere kan der være en tendens til, at policydokumenter udtrykker visionære ønsker for organisationen.

Jeg har indsamlet dokumenter fra boligorganisationerne såsom kommissorier for opgavegrupperne, strategier, referater fra bestyrelsesmøder og nogle opgavegrupper, vedtægter og hjemmesider. Dokumenterne har forskellige funktioner, hvor nogle dokumenter er henvendt til interne aktører, og andre er henvendt til eksterne aktører. Kontaktpersonerne i boligorganisationerne har været en stor hjælp i at dele dokumenter med mig. Der er dog forskel på, hvor meget skriftligt materiale boligorganisationerne har udarbejdet i forbindelse med deres arbejde om opgavegrupper. Det varierer derfor en smule, hvor mange dokumenter jeg har indsamlet i hver boligorganisation.

### 4.2.2 Observationer

Som en del af studiet af, hvordan styring og ledelse påvirker samskab politik, har jeg udført en række observationer. Observationerne bidrager til at belyse alle tre undersøgelsesspørgsmål, og især giver observationerne indblik i, hvordan de beboervalgte håndterer mødet med beboerne. Gennem observationer har det været muligt for mig at opnå førstehåndsviden fra en verden, som jeg ellers ikke har adgang til. Observationerne har givet mig konkret indsigt i livet i den almene boligsektor for både beboere, ansatte og beboervalgte samt indblik i opgavegruppeforløbene.

At udføre observationer er også en metode til at lade de tavse stemmer og perspektiver blive hørt og set (May, 2001). Observationer af processer giver mulighed for selv at opleve det konkrete uden at få det genfortalt. Observationer giver mulighed for selv at bevidne situationer, som ellers ville blive genfortalt af de deltagende aktører. Jeg har haft mulighed for at studere interaktioner i praksis frem for at få genfortalt praksis gennem interviews eller dokumenter (Järvinen & Mik-Meyer, 2005).

Observationerne har udgjort kortvarige nedslag i processer. I denne undersøgelse har jeg observeret møder i boligorganisationernes opgavegrupper, organisationsbestyrelser og afdelingsbestyrelser og repræsentantskabsmøder. Overordnet kan de møder, som jeg har observeret, deles op i formelle beboerdemokratiske møder og opgavegruppemøder. Observationsstudier som metode er ikke en lineær proces, hvor forskeren nøje kan planlægge forløbet. Ikke desto mindre er det stadig en metode, som skal være forbundet med forskningsspørgsmålet og formålet med undersøgelsen (Järvinen & Mik-Meyer, 2005). Gennem observationer har jeg studeret formelle netværksinteraktioner mellem aktørerne til selve møderne og mere uformelle interaktioner mellem aktørerne imellem møderne (Sørensen & Torfing, 2007a, s. 148).

#### Udførelse af observationer

For at sikre fokus på relevante aspekter har jeg udarbejdet observationsskemaer med tematiske fokuspunkter med udgangspunkt i den teoretiske ramme. Det har blandt andet betydet, at jeg har fokuseret på, hvordan styring og ledelse har udfoldet sig på opgavegruppemøderne. Jeg har også fokuseret på, hvordan forløbene er tilrettelagt, og hvordan de har fungeret i praksis.

Der findes flere metodiske tilgange til observationsstudier, som overordnet afhænger af, om forskeren lægger hovedvægt på at være deltagende eller ikkedeltagende observatør (Bryman, 2016; May, 2001).

Jeg har udført ikkedeltagende observationer, hvor jeg har været til stede, men ikke deltaget aktivt i aktiviteterne. Jeg har fokuseret på at lytte, observere og notere. Det har været kendt for alle, at jeg har været der for at observere. De første gange, jeg deltog i flere af møderne, blev det annonceret i starten af mødet, at jeg var til stede for at observere. Ofte blev det også nævnt, at mit overordnede forskningsfokus var på opgavegrupper. Det har gjort, at flere deltagere har villet tale med mig i pauserne om deres oplevelser med opgavegrupper og i den forbindelse har inviteret mig med til diverse aktiviteter. Uden for møderne har jeg deltaget i frokoster, middage og fællessange før nogle beboermøder, hvilket er en tradition i mange boligorganisationer. Jeg har også talt uformelt med mødedeltagere i pauser og lignende, for eksempel har jeg kørt i bil til en boligkonference med tre ansatte. At deltage i uformelle aktiviteter har hjulpet til at skabe tillidsfulde relationer til beboere, ansatte og beboervalgte. Jeg har dog været opmærksom på stadig at holde en distance, så jeg har kunnet opretholde en objektivitet til det observerede (Bryman, 2016).

**Tabel 15:** Afhandlingens observationsmateriale

	<b>Boligforeningen 3B</b>	<b>AL2bolig</b>	<b>Boligselskabet Sjælland</b>
<b>Observation af aktiviteter i det formelle beboerdemokrati</b>	Organisationsbestyrelsesmøde Repræsentantskabsmøde Demokrativærksted	Organisationsbestyrelsesmøde Repræsentantskabsmøde Afdelingsmøder i to forskellige afdelinger	Strategimøde Beboergruppemøde
<b>Observation af opgavegrupper</b>	4 opgavegruppemøder	2 opgavegruppemøder	Ingen opgavegruppemøder, da de alle lå før min forskningstid eller blev aflyst

Mine kontaktpersoner har hjulpet mig med at få adgang til observationerne i de tre boligorganisationer. At flytte ind i en kontekst på den måde er både analytisk og personligt vigtigt (May, 2001). Selvom jeg officielt har været velkommen til boligorganisationernes møder, kræver det også en personlig indsats, især omkring det at skabe en tillidsfuld relation.



Under observationerne har jeg været opmærksom på, hvordan min egen tilstedeværelse kan have påvirket deltagernes handlinger. Det er muligt, at nogle deltagere har handlet anderledes, end de ville have gjort, hvis der ikke havde været en observatør til stede. Jeg har undervejs forsikret mødelederne om, at forskningsprojektet ikke har til formål at belyse negative sider af deres praksis eller at hænge nogen ud. Jeg har ligeledes forsikret dem om min tavshedspligt med hensyn til information givet på lukkede møder.

Jeg har valgt håndskrevne observationsnoter frem for computernoter. Der har været forskel i deltagerkredsens størrelse til møderne. Til de mindre møder med få deltagere omkring et lille bord kunne det have været forstyrrende med lyden fra mit tastatur. Jeg har afholdt mig fra at tage noter, når der er blevet diskuteret følsomme emner, som heller ingen relevans har haft for mit forskningsfokus.

### **4.2.3 Interviews**

Jeg har til afhandlingen gennemført 34 interviews, primært med beboere, beboervalgte og ansatte i boligorganisationerne. Interviewene bidrager med indblik i aktørernes forestillinger om og oplevelser af samskabelsesprocesserne. En fordel ved at udføre interviews er, at interviewpersonerne aktivt og eksplicit fortolker de processer, som de har været en del af. En ulempe ved interviews er risikoen for, at interviewpersonerne efterrationaliserer for eksempel deres egne handlinger i bestemte situationer og fremstiller dem i et positivt lys (Holstein & Gubrium, 2003). Jeg har forsøgt at undgå denne ulempe ved i nogle tilfælde at dele mine observationer fra møder og processer for at få interviewpersonerne til eventuelt at diskutere situationen op imod deres egne oplevelser. Formålet er ikke at lede de interviewede (Kvale & Brinkmann, 2015), men at sammenholde aktørernes forestillinger om deres egne handlinger med mine fortolkninger af observationerne.

### **Udvælgelse af interviewpersoner**

I udvælgelsen af interviewpersoner har jeg været fokuseret på at finde de personer, som bedst har kunnet bidrage med information og mening til besvarelsen af mine undersøgelsesspørgsmål. Det har derfor været relevant at udvælge personer, som har været med i beslutningsprocesserne omkring det at arbejde med samskabt politik, samt at interviewe de personer, som har deltaget i processerne. I tabel 16 nedenfor ses en oversigt over interviewene. En mere uddybende oversigt over afhandlingens samlede interviewmateriale findes i bilag 1.



**Tabel 16:** Afhandlingens interviews

	<b>Administrative ledere (direktører, chefer, ledere)</b>	<b>Administrative medarbejdere</b>	<b>Beboere</b>	<b>Beboervalgte (beboere i organisationsbestyrelsen)</b>
<b>Boligforeningen 3B</b>	4	3	3	2
<b>AL2bolig</b>	2	1	2	4
<b>Boligselskabet Sjælland</b>	5	0	1	3
<b>Andre interviews*</b>	Tidligere boligminister Jytte Andersen			
	Tidligere mangeårig direktør i KAB Henning Andersen			
	Administrerende direktør i Boligkontoret Danmark			

\*Disse tre andre interviews ligger uden for mine keredata af interviews, men de har været relevante i at bringe baggrundsinformation om sektoren.

De primære empiriske data i afhandlingen består af interviews med ansatte, beboere og beboervalgte fra boligorganisationerne, som illustreres i nedenstående tabel 17. Typerne af interviews har jeg valgt at inddele i henhold til fokuset for interviewet. Nemlig om fokus har været på at samle information, eller om fokus har været på at skabe mening (Møller & Harrits, 2021, s. 31).

**Tabel 17:** Interviewtyper i afhandlingen

<b>Interviewperson</b>	<b>Funktion</b>	<b>Interviewtype og fokus</b>
<b>Ansatte</b>	Direktør, chef eller leder	Informationsskabende ekspertinterviews med de personer, som har truffet administrative beslutninger om opgavegrupper.
	Medarbejdere	Informationsskabende ekspertinterviews med de personer, som har faciliteret og understøttet opgavegrupper administrativt.
		Meningsskabende interviews med fokus på oplevelser.
<b>Beboervalgte</b>	Beboere fra organisationsbestyrelsen	Informationsskabende ekspertinterviews med de personer, som har truffet politiske beslutninger om opgavegrupper.
		Meningsskabende interviews med fokus på oplevelser for de beboervalgte, som har deltaget i opgavegrupper.
<b>Beboere</b>	Beboere fra boligorganisationen	Meningsskabende interviews med fokus på oplevelser for de beboere, som har deltaget i opgavegrupper. Langt de fleste er nuværende eller tidligere medlemmer af en afdelingsbestyrelse.

Alle interviews har været semistrukturerede og baserede på tilpassede interviewguider (Møller & Harrits, 2021). Ved udarbejdelsen af interviewguide og spørgsmål har jeg overvejet min senere analyse. Jeg har ladet interviewguiden være struktureret af temaer, som har stemt overens med mit undersøgelsesfokus (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg har oversat mine teoretisk funderede forskningsspørgsmål til kortere og mere enkle interviewspørgsmål. For at starte interviewene på den bedst mulige måde har mine spørgsmål haft en vis progression med bredere spørgsmål i begyndelsen, der har ført til mere specifikke spørgsmål til sidst i interviewene (Kvale & Brinkmann, 2015). Jeg har produceret forskellige interviewguider afhængigt af interviewpersonen. Overordnet har jeg udarbejdet to skabeloner til henholdsvis ansatte og beboere. Eksempler kan ses i bilag 3 og 4. De beboere, som jeg har interviewet, har alle været medlemmer eller tidligere medlemmer af enten organisationsbestyrelsen eller en afdelingsbestyrelse. Når jeg alligevel skelner mellem at være 'beboer' og 'beboervalgt' i tabel 16 og 17, så er det fordi, at jeg vurderer en markant forskel på at være medlem af den centrale organisationsbestyrelse og en lokal afdelingsbestyrelse. De forskellige skabeloner skyldes forskelle inden for hver type af interview. Selvom det overordnede tema har været det samme for alle inter-

views, har der været forskelligt fokus for hver type af interview. Som tidligere nævnt er mine interviewguider formuleret i hverdagsprog, undtagen i interviews med nogle af de ansatte eller bestyrelsesmedlemmerne, som anvender sprog af mere teknisk og specialiseret karakter inden for deres respektive områder. Specialviden hos interviewpersonerne øger vigtigheden af min egen forberedelse før interviewet endnu mere, da en succesfuld forberedelse kan minimere asymmetrien i interview-situationen (Kvale & Brinkmann, 2015).

### Udførelse af interviews

Interviewene er som skrevet udført som semistrukturerede interviews på baggrund af en interviewguide med en række overordnede temaer. Fordelen ved at udføre semistrukturerede interviews er, at det er muligt at forfølge en tematik, som er opstået undervejs i interviewet (Järvinen & Mik-Meyer, 2005). Tabel 18 nedenfor viser sammenhængen mellem undersøgelsesspørgsmål, teori og interviewspørgsmål.

**Tabel 18:** Sammenhæng mellem undersøgelsesspørgsmål, teori og interviewspørgsmål

Undersøgelsesspørgsmål	Teoretiske begreber	Uddrag af interviewspørgsmål
1. Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskabt politik?	Samskabelse	- Hvad er formålet med opgavegrupperne? Forhåbninger/bekymringer? - Hvordan inddrages beboere og andre aktører i opgavegrupperne?
	Institutionelt design	- Hvilke valg er der truffet om opgavegruppeforløbenes tilrettelæggelse?
2. Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?	Metastyring: Proaktiv og reaktiv Hands-off og hands-on	- Hvordan opleves egen rolle? Andres roller? - Hvad er der oplevet af 'sten på vejen' i forbindelse med opgavegrupperne? Hvordan er de håndteret?
3. Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af metastyret samskabt politik i den almene boligsektor?	Demokratisk fornyelse	- Hvem deltager? - Hvem siger noget på møderne? - Hvem har indflydelse på forløb og resultat? - Hvad gør I, hvis I er uenige?
	Politikudvikling	- Hvad har de beboervalgte fået ud af at deltage i opgavegrupperne? - Har de beboervalgte influeret processer eller resultater i opgavegrupperne?

Jeg har taget udgangspunkt i samme interviewguider i alle tre boligorganisationer for at belyse de tre undersøgelsesspørgsmål. Denne tilgang er med til at ensarte dataene på tværs af boligorganisationerne og hjælper til at kunne sammenligne på tværs. Jeg har som sagt også justeret lidt på mine spørgsmål, når jeg for eksempel har observeret en række opgavegruppemøder for derefter at interviewe flere af deltagerne. Der har jeg spurgt mere direkte ind til begivenheder, som vi begge har været vidne til. Alle interviews er foregået mellem kun mig og interviewpersonen. Det har jeg valgt at gøre for at sikre interviewpersonen et fortrolighedsrum med fri mulighed for at dele perspektiver og oplevelser, som personen måske ikke ville dele i andre sammenhænge. Langt de fleste interviews er foregået fysisk, mens et par stykker er foregået over telefon, da det passede interviewpersonerne bedst. De ansatte i boligorganisationerne har inviteret mig hen på deres arbejdsplads, og vi har afholdt interviewet på deres kontor eller i et mødelokale. Beboerne har jeg i nogle tilfælde mødt i deres hjem, på en cafe, eller vi har lånt et mødelokale i boligorganisationerne. I det følgende præsenterer jeg, hvordan jeg har bearbejdet de samlede data.

#### **4.2.4 Bearbejdning af data fra dokumenter, observationer og interviews**

For at kunne anvende alle mine indsamlede data til analyse har jeg bearbejdet dem. Jeg har kodet dokumenter, observationer og interviews for at kunne identificere mønstre og temaer i empirien (Creswell, 2009). Jeg har kodet alle tre datakilder manuelt, da jeg har kunnet holde overblikket over dataene ved dels at dele datakilderne op i de respektive boligorganisationer, dels at dele dataene op i forhold til de enkelte opgavegrupper. I det følgende beskriver jeg, hvordan jeg har bearbejdet hver af de tre datakilder dokumenter, observationer og interviews.

##### **Bearbejdning af dokumenter**

Som beskrevet tidligere har jeg anvendt dokumenter som data i forbindelse med to formål. Det første formål har været at få indblik i de strategiske overvejelser og beslutninger fra boligorganisationerne om at arbejde med samskabt politik. Det andet formål har været at få indblik i overvejelserne om selve opgavegrupperne som middel til at arbejde med samskabt politik. Tabel 19 nedenfor viser et eksempel på bearbejdning af dokumentdata.

**Tabel 19:** Eksempel på bearbejdning af dokumenter

	<b>Boligforeningen 3B</b>	<b>AL2bolig</b>	<b>Boligselskabet Sjælland</b>
<b>Ambitioner om beboerindflydelse</b>	”Formålet med opgavegrupperne er at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse i 3B.” (3B, 2017c)	”Opgavegrupperne skal styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse. Der kommer hele tiden nye udfordringer. Organisationsbestyrelsen ønsker, at beboere og afdelingsbestyrelser har indflydelse på og mulighed for at bidrage til løsninger og nytænkning.” (AL2bolig, 2018)	”Boligselskabet Sjælland ledes og drives af de beboervalgte. Som i mange andre henseender er det ofte ’Tordenskjolds soldater’, som møder op. Vi ønsker at udvikle beboerdemokratiet og udvikle og øge den enkelte beboers indflydelse på egen bolig, boligområde og selskab.” (Boligselskabet Sjælland, 2016)

I tabel 19 har jeg inddraget et eksempel på, hvordan jeg har bearbejdet dokumenter som data. I tabellen er boligorganisationernes ambitioner om beboerindflydelse. Jeg har analyseret dokumenterne et for et og i dette tilfælde fokuseret på organisationernes strategiske målsætninger om beboerindflydelse. Tabel 20 nedenfor viser et eksempel på, hvad jeg har ledt efter i observationsdataen.

**Tabel 20:** Eksempel på kodning af observationsdata

<b>Proaktive hands-off-greb</b>	<b>Observation</b>
<b>Hvilken indstilling går de beboervalgte ind med til opgavegruppemøderne?</b>	En af de beboervalgte indleder mødet ved at fortælle om baggrunden for opgavegrupperne. Hun fortæller om, hvordan de vigtige indspark kommer fra beboerne (Observation af opgavegruppemøde).
<b>Hvordan forholder de beboervalgte sig overfor beboerne på opgavegruppemøderne?</b>	De beboervalgte går i dialog med beboerne. Afklarer misforståelser og lytter til løsningsforslag (Observation af opgavegruppemøde).
<b>Hvordan er arbejdet med opgavegrupper prioriteret?</b>	Der er sat tid og ressourcer af fra start til slut i processen (Observation af opgavegruppemøde).

### Bearbejdning af interviews

Interviewene er blevet transskriberet med henblik på at kunne bearbejde dem som data. De fleste af mine interviews er transskriberet af et firma<sup>7</sup>. Transskriberingerne har jeg i første omgang læst igennem for at få et overordnet overblik over indholdet og temaerne i interviewene. Dette første trin gjorde det muligt for mig at identificere overordnede hovedtræk samt nye tematikker. Efterfølgende har jeg kodet de transskriberede interviews på baggrund af teoretiske tematikker.

**Tabel 21:** Eksempel på kodning af interviewdata

Reaktive hands-on-greb	Interviews
<p><b>Hvilke udfordringer opstår i opgavegrupperne?</b></p>	<p>”Emnet var meget bredt, og det kunne stikke i rigtig mange retninger.” (Interview med facilitator)</p> <p>”Jeg vidste, at det var nogle mennesker, som ville have mange gode idéer og meget at sige. Så jeg lagde ud med sådan en afstemningsproces, og det var meget bevidst for ligesom at få dem til at vælge noget.” (Interview med facilitator)</p> <p>”Hun var alt for styrende i processen.” (Interview med beboer)</p> <p>”En beboer havde ikke forstået det overordnede fokus. Og processen stejlede hun bare helt over, det ville hun slet ikke være med til, og så meldte hun sig ud.” (Interview med facilitator)</p>
<p><b>Hvordan håndteres udfordringerne?</b></p>	<p>”Der kunne nok være gjort mere. Men lige i den situation var jeg nødt til at lukke det ned og ... køre videre med flertallet.” (Interview med facilitator)</p>

Bearbejdning af data gennem kodning som vist i de tre tabeller 19, 20 og 21 har givet mig mulighed for at se på ligheder og forskelle blandt andet med hensyn til de proaktive og reaktive styrings- og ledelsesgreb i boligorganisationerne. For at bruge kvalitative datakilder er det nødvendigt at identificere temaer og mønstre, som er tydelige i det empiriske materiale. Alle mine datakilder har jeg i første

<sup>7</sup> Jeg har udarbejdet en kontrakt med transskriberingsfirmaet med hjælp fra Roskilde Universitets IT-afdeling, som blandt andet har specificeret, at de underleverandører, som transskriberingsfirmaer ofte indgår aftaler med, på samme måde overholder datasikkerheden.

omgang læst igennem for at danne mig et overblik over forløbene i de respektive cases. Det har jeg gjort med det formål at få indblik i den empiriske kontekst, som dokumenterne, observationerne eller interviewudsagnene skal ses i, og forstå den samlede fortælling, som hver datakilde udtrykker. Her fik jeg blandt andet øje på nogle fremtrædende tematikker, såsom at en forventningsafstemning er vigtig for gruppernes fælles forståelse af, hvad opgaven er. Efterfølgende gennemgik jeg datakilderne med udgangspunkt i den teoretiske ramme og udvalgte tekstbidder, som knyttede sig til de forskellige teoretiske tematikker. Det har bidraget til at kunne sammenligne på tværs af mine cases. Jeg har så samlet dette arbejde i tabeller for nemmere at have et overblik over mønstrene. Jeg har udarbejdet tabeller ligesom ovenstående tabeller 19, 20 og 21 til alle de underliggende cases, hvor jeg afdækker forskellige teoretiske tematikker og undersøgelsesspørgsmål. Udover at danne grundlag for analysen af hver boligorganisation har jeg også kunnet basere den komparative analyse på disse tabeller med kodninger. Det har givet mig mulighed for at se på forskelle og ligheder med hensyn til proaktive og reaktive styrings- og ledelsesgreb på tværs af mine cases. Ligesom jeg har brugt tabeller i dette metodekapitel vil jeg undervejs i de følgende analysekapitler præsentere tabeller, som egentlig er små ”*displays*” (Miles & Huberman, 1994), hvor jeg for eksempel viser, hvordan hver boligorganisation har taget proaktive og reaktive greb i brug i deres styring og ledelse af opgavegrupperne. Det gør jeg for at vise, hvordan jeg kobler data til forklaring af (i dette tilfælde), hvilken type styring og ledelse boligorganisationen anvender. På den måde kan jeg i kapitel 8, den komparative analyse, for eksempel vise tabel 40, som samler boligorganisationernes styrings- og ledelsesgrebs indvirkning på samskabt politik.

#### **4.2.5 Anvendelse af data**

Afhandlingens samlede mængde af data består af dokumenter, observationer og interviews, som gennem triangulering har belyst forskellige og nogle gange de samme aspekter af undersøgelsen (Yin, 2014). De forskellige anvendte data er blevet brugt til at kompensere for hinandens mangler samt styrke hinandens fund. Fundene er blevet styrket ved, at når et mønster har vist sig fra en af datakilderne, så har det været muligt at se efter samme mønster i en anden datakilde. Tabellerne i dette metodekapitel over brugen af dokumenter, observationer og interviews har dannet udgangspunkt for at se efter sammenfald og uoverensstemmelser. Datakilderne har ikke vist de store uoverensstemmelser, hvilket kan skyldes, at jeg undervejs er blevet sporet ind på en bestemt forståelse. Det har jeg dog forsøgt at undgå ved at stille spørgsmål til de forskellige foreløbige fund og sammenfald. Hvis jeg

har observeret noget til et møde, har jeg efterfølgende spurgt ind til den observation under et interview. Det har givet mig mulighed for at høre andres oplevelser af situationen, hvilket har været med til at nuancere og udfordre mine egne forståelser. På den måde har brugen af flere datakilder givet mulighed for refleksion og at undgå tilfældige nedslag og fejlslutninger. Det er et metodisk greb til at reducere bias, og som er med til at øge undersøgelsens reliabilitet og validitet (Yin, 2014). Det følgende afsnit vil reflektere over afhandlingens reliabilitet og validitet.

### **4.3 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet og validitet er kriterier til vurderingen af kvaliteten af en samlet undersøgelse (Yin, 2014). I det følgende vil jeg beskrive, hvordan afhandlingen lever op til disse kriterier.

#### **4.3.1 Reliabilitet**

Under udarbejdelsen af denne afhandling har jeg forsøgt at efterstræbe en systematisk tilgang til indsamling og kodning af data. Det har jeg gjort ved så vidt muligt at indsamle den samme type af data i hver boligorganisation og efterfølgende at kode data efter samme fremgangsmåde. Den samlede mængde data er indsamlet og kodet efter grundige forberedelser og overvejelser. I forhold til interviews har det betydet, at jeg har anvendt den samme interviewguide i hver boligorganisation afhængigt af typen af interview, som jeg overordnet har inddelt i ansatte og beboere. Som beskrevet i dette metodekapitel er interviewspørgsmålene udarbejdet på baggrund af en operationalisering af forskningsspørgsmålet og undersøgelsesspørgsmålene ud fra de teoretiske begreber til selve interviewspørgsmålene (se også afsnit 3.7). Jeg har efterfølgende kodet interviewdataene efter samme koder i alle tre boligorganisationer, hvilket har givet en ensartning af både udførelsen og efterbehandlingen af interviewene. Det har ikke været muligt helt at ensarte udførelsen af observationer på tværs af de tre boligorganisationer. Det var ikke muligt at observere møder i selskabsbestyrelsen eller i opgavegrupperne i Boligselskabet Sjælland, da de lå før min forskningstid. Ved de observationer, jeg har kunnet udføre, har jeg forinden besluttet mig for, hvad mit fokus skulle være på under observationerne. Kodningen af observationsdataene har været ens for alle tre boligorganisationer. I forhold til indsamlingen af dokumenter i boligorganisationerne har mængden også varieret en del. Det skyldes, at for eksempel Boligforeningen 3B har produceret langt flere dokumenter om deres opgavegrupper, da de også har været i gang med tiltagene i længere tid, end AL2bolig og Boligselskabet Sjælland har. En anden forskel i dokumenterne er, hvem de skrevet til. Boligforeningen 3B's dokumenter er i



flere tilfælde rettet med både de involverede aktører og organisationen som helhed, hvor dokumenterne fra AL2bolig og Boligselskabet Sjælland primært har været målrettet de involverede aktører i opgavegrupperne og ledelsen i boligorganisationerne. Det har betydet, at jeg hele tiden har været bevidst om, hvilken type dokument jeg har benyttet, for at sikre så meget ensartethed i og refleksion over brugen af dokumenter som muligt.

#### **4.3.2 Validitet**

Den interne validitet har jeg forsøgt at styrke ved først at analysere hver case for sig for bagefter at sammenligne de tre cases på tværs for at styrke overensstemmelsen mellem de sammenhænge, som jeg har fundet i den enkelte case. Det har været muligt at finde mønstre i den måde, styrings- og ledelsesgrebene har påvirket den samskabte politik på. I kapitel 8, den komparative analyse, bliver mønstrene på tværs tydelige, hvor det bliver klart, hvordan styrings- og ledelsesgrebene har påvirket samskabt politik. At dele analyserne op i flere dele har givet et mere fuldstændigt billede af, hvorfor hændelserne sker, fordi konteksten i boligorganisationen også bliver inddraget som forklaring, og kompleksiteten derfor kan blive udfoldet på tværs af casene. Det har givet mulighed for både at vurdere de konkrete konsekvenser for den samskabte politik og at diskutere årsagerne dertil i hver boligorganisation og på tværs. Den eksterne validitet har taget udgangspunkt i analytisk generaliserbarhed (Yin, 2014). Analytisk generaliserbarhed indebærer, at de analytiske fund kan pege på, hvad der vil ske i andre lignende situationer (Kvale & Brinkmann, 2015). Den eksterne validitet har jeg forsøgt at styrke ved at foretage grundige beskrivelser af hver case (Miles & Huberman, 1994), som har givet grundlag for læring, især i forhold til forløb og praksis i boligorganisationerne. Beskrivelserne af hver case giver læseren mulighed for at reflektere over og vurdere, om den viden, som genereres i casen, kan overføres til egen hverdag og egne erfaringer. Den analytiske generaliserbarhed bliver yderligere styrket ved, at de tre cases er udvalgt med udgangspunkt i variation på den uafhængige variabel. Det betyder, at de mønstre, som viser sig på tværs af afhandlingens cases, med stor sandsynlighed vil gøre sig gældende i andre cases med lignende betingelser.

#### **4.4 Etiske refleksioner**

Kvalitativ forskning er en værdiladet aktivitet, og etiske refleksioner er en del af forskningsprocessen i alle dens stadier. Jeg vil i det følgende afsnit fremhæve en række af de etiske refleksioner (Creswell, 2009), som jeg har haft i forbindelse med udarbejdelsen af afhandlingen og opretholdelsen af afhandlingens troværdighed.

#### 4.4.1 Anonymitet

Som forsker med muligheden for at komme tæt på aktører og studere deres liv og arbejdsliv, skylder man dem at overveje, hvordan de mennesker beskyttes bedst muligt. Det gælder overvejelser om, hvorvidt resultater kan misbruges af andre eller udstille bestemte grupper, eller om der er data, som ikke bør benyttes, fordi det er uetisk (Creswell, 2009). Det kunne være udtalelser delt i fortrolighed. Samtidig skal nogle grupper heller ikke tilgodeses over andre, hvorfor der skal være en balance mellem at beskytte deltagerne og sikre gennemsigtighed i undersøgelsen. Den balance har jeg forsøgt at ramme ved at anonymisere deltagerne i undersøgelsen. Jeg har valgt at anonymisere deltagerne, for at de kunne føle sig trygge, og for at undgå at fremstille bestemte personer ved navns nævnelser. Deltagerne nævnes kun ved titel i undersøgelsen, og de relativt mange deltagere i undersøgelsen gør, at det ikke lige umiddelbart er til at udpege, hvilke personer der for eksempel har udtalt sig om hvad i undersøgelsen. Det kan ikke udelukkes, at der kan være personer internt i organisationen, som kan identificere deltagerne. I forhold til anonymitet kan der opstå en interessekonflikt mellem at beskytte deltagerne og potentielt udelade data fra analysen, idet der kan være oplysninger, som ikke kan blive inddraget. Under indsamlingen af data i både interviews og observationer har der været forhold, som deltagerne har ønsket, ikke har villet citeres for. Det er blevet respekteret. Dog har langt de fleste deltagere stået inde for deres egne udtalelser, og det har for eksempel ikke været et problem at få lov til at optage interviewene på en diktafon.

#### 4.4.2 Formidling til praksis

I udarbejdelsen af ph.d.-afhandlingen har det generelt været spændende at følge tre boligorganisationer på tæt hold. Det har blandt andet også betydet, at jeg undervejs har formidlet mine forskningsresultater til boligorganisationerne selv. Det har jeg både gjort gennem møder, oplæg og skriftligt materiale. Jeg har forholdt mig helt åben og er gået i dialog med deltagerne, hvis der har været spørgsmål og kommentarer til resultaterne. Jeg har dog ikke oplevet, at mine resultater er fundet misvisende, men det udelukker dog ikke, at der kan være uenigheder om mine konklusioner i afhandlingen. Jeg har forsøgt at formidle resultaterne med så mange forklaringer og begrundelser som muligt, for således også at undgå at hænge bestemte personer eller grupper ud.

## Kapitel 5

### Analyse af samskabt politik i Boligforeningen 3B

I dette kapitel analyseres samskabt politik i Boligforeningen 3B. Analysen er inddelt i tre analysedele, som hver især belyser mine tre undersøgelsesspørgsmål.

#### **5.1 Analysedel 1: Baggrund for og gennemførelsen af samskabt politik i Boligforeningen 3B**

Jeg forsøger at svare på afhandlingens undersøgelsesspørgsmål 1 ved at undersøge baggrunden for, at man i Boligforeningen 3B valgte at indføre opgavegrupper. Herunder undersøges det, hvilke intentioner boligorganisationen har haft med at introducere initiativer omkring samskabt politik, hvorfor man indførte dem, hvad der konkret er gjort, og hvordan arbejdet i opgavegrupper er organiseret og gennemført. Til det formål foretager jeg en forløbsbeskrivelse af aktiviteterne i fire opgavegrupper.

Datagrundlaget for analysen er kvalitative interviews med formanden, næstformanden, direktøren og sekretariatschefen i Boligforeningen 3B, som havde ansvar for udviklingen af den nye arbejdsform omkring opgavegrupper. Jeg trækker også på interviews med administrative medarbejdere, som har faciliteret opgavegrupperne samt beboere, som har deltaget i opgavegrupperne. Derudover trækker jeg på en række dokumenter, som dagsordener og referater fra møder, kommissorier, foldere og skriftlige slutprodukter fra opgavegrupperne. Endelig har jeg foretaget observation af et bestyrelsesmøde i Boligforeningen 3B og en række møder i opgavegrupperne. Se overordnet oversigt over interviews, dokumenter og observation i metodekapitlet og mere specifik oversigt over interviewpersoner i bilag.

Analysen er struktureret som følger: Først beskriver jeg baggrunden for, at Boligforeningen 3B har igangsat arbejdet med samskabt politik i opgavegrupper. Herefter afdækker jeg de intentioner, der lå bag, og den måde, man har valgt at indrette og organisere arbejdet i opgavegrupperne på. Derefter gennemfører jeg en forløbsanalyse af arbejdet med at samskabe politik i fire opgavegrupper. Afslutningsvist opsummeres resultaterne af analysen, og der lægges an til den efterfølgende analyse af, hvordan samskabt politik styres og ledes i Boligforeningen 3B.

### 5.1.1 Baggrund for samskabt politik

Jeg har tidligere i afhandlingen analyseret baggrunden for igangsættelsen af eksperimenter omkring samskabelse og samskabt politik i den offentlige sektor og mere specifikt i den almene boligsektor. Grundene herfor er blandt andet krydspresset mellem knappe ressourcer og stigende kompleksitet i opgaveløsningen, hvor der i høj grad er behov for input fra befolkningen til at løse opgaverne, samt at beboervalgtes lederskab i høj grad har brug for at blive styrket gennem input fra befolkningen og ressourcemobilisering (Hendriks & Lees-Marshment, 2019).

I følgende afsnit beskrives Boligforeningen 3B's baggrund for at arbejde med samskabt politik med udgangspunkt i Boligforeningen 3B's egne officielle fortælling om samskabelse i organisationen suppleret af mine iagttagelser gennem observationer og gennem interviews med medarbejdere, beboervalgte og beboere.

Administrationen og bestyrelsen i Boligforeningen 3B fandt inspiration til indførelsen af opgavegrupper i de reformer af det politiske arbejde, som blev gennemført i Gentofte Byråd. Gentofte er en ressourcestærk kommune i Nordsjælland med en af landets højeste gennemsnitsindkomster pr. indbygger (Social- og Indenrigsministeriet, 2020). På trods af generelt at være en velfungerende kommune med en erfaren og stærk borgmester og en solid politisk flertalskoalition savnede kommunalbestyrelsen nye former for borgerinddragelse. På den baggrund besluttede et stort flertal i byrådet i 2015 at indføre 'opgaveudvalg', som skulle styrke kommunalpolitikernes lederskab gennem tættere interaktion med de lokale borgere og aktører. Opgaveudvalgene blev nedsat jævnfør Kommunestyrelsesloven §17, stk. 4 (Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK nr. 47 af 15/01/2019), som muliggør nedsættelse af midlertidige, tematiske, rådgivende politiske udvalg med deltagelse af andre end politikere. Baggrunden for, at Gentofte nedsatte opgaveudvalg, skal findes i, at Gentofte Kommune oplevede en uklar og nærmest omvendt rollefordeling mellem politikere og administratører, hvor politikerne i stigende grad løste administrative opgaver og sagsbehandlede, mens administrationen omvendt udarbejdede de politiske indstillinger (Sørensen & Torfing, 2018). Kommunalpolitikerne i Gentofte savnede at arbejde med politik og var for lidt i kontakt med borgerne. I Gentofte betød det, at politikernes lederskab blev svækket, at afstanden mellem borgere og politikere voksede, og at de politiske løsninger, der blev besluttet på rådhuset, ikke mødte borgernes ønsker og behov (Sørensen & Torfing, 2018).

Gentofte Kommunes opgaveudvalg inspirerede Boligforeningen 3B, der oplevede en række lignende udfordringer: Den politiske debat var nødlidende, og der var en voksende afstand mellem borgere og politikere. Samtidigt styrede administrationen i Boligforeningen 3B politikerne og ikke den anden vej rundt. De beboervalgte i Boligforeningen 3B mistede derved deres føling med beboernes behov og ønsker og agerede i stedet efter administrationen. Boligforeningen 3B's direktør fortæller, hvordan interessen for at arbejde med opgavegrupper oprindeligt kom fra administrationen, som kort efter introducerede bestyrelsen for ideen (Interview med 3B direktør).

At adoptere en ny demokratisk styringsmodel fra Gentofte Kommune er et modigt træk for en almen boligorganisation, og der er ingen garanti for, at modellen kan trives i dette miljø. Sammenlignet med Gentofte Kommunes relativt velhavende borgere er både indkomst- og uddannelsesniveaet meget lavere blandt Boligforeningen 3B's beboere. Det betyder ikke, at alle beboere hos Boligforeningen 3B er ressourcetsvage eller udsatte, men det betyder, at der kan være en grænse for forventningerne til vidensgrundlaget. Man kunne også forvente, at en civilsamfundsorganisation som Boligforeningen 3B har begrænset styringskapacitet og ikke har mulighed for at implementere en ny demokratisk styringsmodel. Når Boligforeningen 3B alligevel har valgt at forsøge sig med Gentofte-modellen kan det skyldes, at Boligforeningen 3B faktisk er en velorganiseret og velfungerende organisation med betydelig reformkapacitet. Endvidere er de beboervalgte fra bestyrelsen og de lokale deltagere i opgavegrupperne alle beboere i boligorganisationen. Deltagerne har derfor en række fælles erfaringer med udfordringerne i boligafdelingerne samt tidligere forsøg på at løse dem. Der kan derfor potentielt blive skabt et interessefællesskab, hvor alle deltagerne forpligter sig til at gøre deres bedste for det lokale nabolag. Dertil kommer, at de beboervalgte i organisationsbestyrelsen ikke repræsenterer specifikke politiske partier, hvilket medfører mindre konflikt og rivalisering mellem de beboervalgte i Boligforeningen 3B sammenlignet med en kommunalbestyrelse.

Der er i Boligforeningen 3B tale om en organisation med tradition for beboerinddragelse gennem det formelle beboerdemokrati. Som supplement til det etablerede beboerbeboerdemokrati har beboere altid haft mulighed for at oprette midlertidige udvalg eller arbejdsgrupper, som har fokuseret på en bestemt opgave. Det kan for eksempel være at stå for sociale arrangementer som en fastelavnsfest eller fællesspisning i beboerhuset. Flere beboere forklarer, hvordan der er blevet færre af denne type af beboerinitierede aktiviteter rundt om i boligorganisationerne de seneste år. Samtidig er deltagelsen i det formelle beboerdemokrati, herunder på de lokale afdelingsmøder, også begrænset.

Udfordringerne med at få engageret beboere i det formelle beboerdemokrati har været diskuteret i flere år (Jensen, 1998). I dag har 26 % af boligafdelingerne ikke deres egen bestyrelse (Landsbyggefonden, 2019), og selvom dette tal til dels har at gøre med strukturelle faktorer (såsom for eksempel små afdelinger og mange ældre beboere), så indikerer tallet, at der er en udfordring i at få engageret beboerne i det demokratiske arbejde i deres egne boligafdelinger (Kristjansen & Jensen, 2022).

Det er de samme få beboere, som deltager på afdelingsmøderne, og som stiller op til afdelingsbestyrelserne. Det har også i mange år været de samme ældre beboere, som har stillet op til den centrale organisationsbestyrelse for hele Boligforeningen 3B, og når beboerne bliver valgt til organisationsbestyrelsen, sidder de der i mange år. Det er ikke et særtræk for Boligforeningen 3B, men en generel tendens i den almene boligsektor (BL - Danmarks Almene Boliger, 2012). En anden udfordring er at få unge mennesker til at engagere sig i det traditionelle beboerdemokrati (Boliglaboratoriet, 2014; Flinker, 2017).

Ifølge flere demokratiforskere (Edelenbos, 2005; Pitkin, 2004) er kernen i et velfungerende demokrati en kontinuerlig dialog mellem folket og deres valgte repræsentanter. Mens elitedemokratiteoretikere som Schumpeter tildeler borgerne en relativt passiv rolle i demokratiet (Schumpeter, 1942), så understreger en række deltagelsesdemokratiske forskere betydningen af, at der er en tæt og kontinuerlig dialog. En sådan dialog sikrer, at repræsentanterne får information om, hvad folket gerne vil have og har behov for, og samtidig får politikerne en mulighed for at forklare sig. Når dialogen er svag, kan der opstå mistillid og konflikt. Den voksende afstand mellem beboerne og deres beboervalgte repræsentanter i Boligforeningen 3B har svækket politikernes muligheder for at træffe velbelyste beslutninger, der finder bred opbakning hos beboerne. Især én episode nævnes af flere i Boligforeningen 3B som særlig symptomatisk for den ringe kontakt mellem de beboervalgte og beboerne og en uheldig relation mellem politikere og administration.

Administrationen i Boligforeningen 3B skrev et regulativ for afdelingernes rådighedsbeløb, som er de penge, som hver afdeling har til rådighed til at lave forskellige aktiviteter (Interview med 3B sekretariatschef). Regulativet blev udarbejdet, fordi administrationen fandt de eksisterende regler vanskelige at administrere. Regulativet indeholdt nye retningslinjer for, hvordan rådighedsbeløbet skulle

udbetales. Boligforeningen 3B's bestyrelse godkendte regulativet, men da beslutningen skulle implementeres ude i afdelingerne, opstod der stor modstand blandt beboerne. Den nye politik om rådighedsbeløbet stemte ikke overens med afdelingsbestyrelsernes arbejde og beboernes hverdag. Sekretariatschefen beskriver reaktionen fra beboerne som et ”ramaskrig”, der i sidste ende betød, at regulativet blev trukket tilbage:

Vi slap bare ikke godt fra den der, og der skete jo det, at efter tilpas meget kritik var bestyrelsen nødt til at gå ud og sige: ’Godt, vi trækker det her notat tilbage. Det er ikke gældende mere’. Og det fortalte os – at der var behov for at lave den slags politikker på en anden måde, og det var også en af driverne for, at opgavegrupperne var rigtig interessante at få sat i værk. (Interview med 3B sekretariatschef)

Konflikten blev således en katalysator for forandring, for den viste, at når der træffes politiske beslutninger, som ikke er udviklet i dialog med beboerne, kan det være med til at svække såvel administrationen som den politiske ledelse. Forløbet illustrerer også, at der kan opstå problemer, når administrationen laver politik på politikernes vegne.

Der er de seneste år sket en oprustning og professionalisering af både den administrative og den politiske ledelse, fortæller Boligforeningen 3B's direktør og formand. Professionaliseringen har blandt andet skabt en klarere rollefordeling og arbejdsdeling mellem politikere og administration. Derudover har Boligforeningen 3B arbejdet med at skabe øget åbenhed internt i organisationen såvel som i forhold til omverdenen, herunder til beboerne (Interview med 3B formand; Interview med 3B direktør).

Man har oprustet, både hvad angår antal medarbejdere og deres organisatoriske kompetencer. Blandt andet har man ansat flere akademiske medarbejdere (Interview med 3B formand). Formanden fortæller, at det ikke mindst skyldes et stigende pres fra statens side om at professionalisere og effektivisere den almene boligsektor. De opgaver, som de almene boligorganisationer har i dag, er langt flere end blot drift og administration af boliger. Komplexitetsgraden i arbejdet stiger, og det kræver en handlekraftig og kompetent administrativ ledelse (Interview med 3B formand).

Det har været vanskeligt for den politiske bestyrelse i Boligforeningen 3B at matche en stadig større og mere professionel og veluddannet administration. Som det ovenfor nævnte eksempel illustrerer, er



der opstået et behov for at tænke i tiltag, som kan kvalificere politikudvikling gennem mere forbindelse mellem bestyrelse og beboere samt ved at styrke demokratisk deltagelse.

Boligforeningen 3B's formand beskriver, hvordan der er opstået et behov for at fokusere på organisationsbestyrelsens kompetencer (Interview med 3B formand). Organisationsbestyrelsens opgave er at være funktionsdygtige og i stand til at træffe overordnede beslutninger på demokratisk vis, også når der er tale om komplekse problemstillinger. Der har de seneste år været et stort ønske om at få større beslutningskompetence ind i organisationsbestyrelsen (Interview med 3B formand). Det kan være med til at styrke de beboervalgtes lederskab og sikre mere beboerinddragelse.

For at imødegå nogle af de nævnte udfordringer valgte Boligforeningen 3B at arbejde mere strategisk med beboerinddragelse. I 2016 igangsatte Boligforeningen 3B strategien "3B – Sammen mod 2020". Strategien indeholdt blandt andet et mål om "Aktivt og attraktivt beboerdemokrati" og "Moderne fællesskaber", og det var en kerneambition at inddrage bestyrelsen og beboerne meget aktivt i arbejdet (Interview med 3B formand). Sekretariatschefen fortæller i den forlængelse, at: "*tidligere strategier bestod af en masse ringbind, og de fangede ikke rigtig an. Strategien var udtryk for beboerpolitiske ønsker i meget højere grad end tidligere. Den var meget styret af beboere*" (Interview med 3B sekretariatschef).

Det var også i arbejdet med at oversætte strategien til virkelighed, at organisationsbestyrelsen nedsatte en række opgavegrupper. Overordnet set har det været en drivkraft for samskabt politik i Boligforeningen 3B at øge handlekraften i hele organisationen. Der har været et generelt ønske om bedre ressourceudnyttelse forstået som evnen til at få skabt nogle bedre lokalsamfund og boliger. Det har fået Boligforeningen 3B til at se indad og mobilisere eksisterende ressourcer i form af boligorganisationens egne beboere. Ressourceknapheden har fungeret som en løftestang i forhold til afprøvning af nye arbejdsformer. På tværs af administrationen og bestyrelsen har der været opbakning til at eksperimentere med den nye arbejdsform i beboerdemokratiet. På samme måde har der også været opbakning til de løsninger, som opgavegrupperne er kommet frem til.

Nytænkningen af beboerdemokratiet og styrkelse af politikudvikling er en del af baggrunden for at indføre opgavegrupperne. Der er fokus på at udvikle og styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og beboerne. Og der er fokus på at forny de beboervalgtes rolle og styrke politikudviklingen.



### **Intentioner med indførelsen af opgavegrupper**

Boligforeningen 3B har siden efteråret 2016 arbejdet med opgavegrupper og har i alt gennemført syv opgavegruppeforløb i årene 2016-2019. I Boligforeningen 3B's folder om opgavegrupper beskrives formålet bag opgavegrupper som *"at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse i 3B"* (3B, 2017c).

Intentionerne med opgavegrupper kan findes i ønsket om både demokratisk fornyelse og styrkelse af politikudviklingen fra de beboervalgte demokrater. Der er en intention om fornyelse af demokratiet og den traditionelle repræsentative demokratimodel, som eksisterer i boligorganisationen (Interview med 3B formand). Dernæst observerer boligorganisationerne selv, at gennemsnitsalderen for de aktive beboervalgte er stigende, hvilket blandt andet har øget bestræbelserne på at få unge beboere til at være mere aktive. Der er også et ønske om at styrke politikudviklingen fra de beboervalgte. Det skal ske ved at sikre, at de har viden om de udfordringer, der eksisterer, og at de er i tæt og løbende dialog og samarbejde med beboere, så de kan udvikle og træffe bredt forankrede og legitime beslutninger på beboernes vegne.

Gennem mine interviews med både administratorer og beboervalgte nævnes der både forhåbninger til og bekymringer over opgavegrupperne. Forhåbningerne ligger i tråd med intentionerne og handler især om, at opgavegrupperne kan være med til at få flere beboere til at melde sig ind i beboerdemokratiet, og at opgavegruppernes deltagelsesorienterede model kan vise vejen til fremtidens aktive beboerdemokrati. Derudover er det en forhåbning, at opgavegrupperne kan styrke udvekslingen af information og viden mellem beboerne og deres beboervalgte repræsentanter og dermed øge kvaliteten og legitimiteten af de politiske beslutninger.

Men der er også bekymringer, i forhold til om det er muligt at rekruttere nok beboere til at fylde disse poster, og samtidig er der også en bekymring for, om de beboervalgte besidder de rette kompetencer til at indtage de roller, som det kræver at udvikle politik i en interaktiv demokratisk model med opgavegrupper. Derudover er det en bekymring, om modellen er for ressourcetung for administrationen.

#### **5.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design**

Det institutionelle design for opgavegrupperne kan anskues som en form for hands-off-styring. Det fastsætter de organisatoriske og ressourcemæssige rammer og sammensætning af deltagerkredsen.

Jeg vil i analysedel 2 præsentere meget mere om styrings- og ledelsesgreb. Dette afsnit kunne have været placeret i analysedel 2 sammen med de andre styrings- og ledelsesgreb, men jeg har vurderet, at det var relevant at beskrive her for at forstå de specifikke opgavegrupper. Den overordnede organisering og det institutionelle design af opgavegrupperne i Boligforeningen 3B gennemgås i det følgende afsnit.

### **Organisering**

Det gik hurtigt med at etablere opgavegrupper i Boligforeningen 3B. Der gik kun et halvt år, fra ideen opstod, til de første opgavegrupper var i gang (Interview med 3B sekretariatschef). Forankringen af opgavegrupper i Boligforeningen 3B har været relativt stærk, forstået på den måde at både den administrative og politiske del af organisationen har støttet reformen. Den administrative støtte ses bl.a. ved det store arbejde med at oplære medarbejdere i at facilitere arbejdet (Interview med 3B facilitator). Den politiske støtte ses ved, at bestyrelsen har valgt at nedsætte en række opgavegrupper som supplement til den traditionelle arbejdsform. Derudover har bestyrelsen godkendt og implementeret alle opgavegruppers forslag og indstillinger.

Som en del af den institutionelle rammesætning godkendte Boligforeningen 3B's organisationsbestyrelse i efteråret 2016 en forretningsorden for opgavegrupper. Forretningsordenen beskriver, hvordan opgavegrupperne overordnet kan anvendes i organisationen, herunder opgavegruppernes kommissorium, mandat, deltagere og møder. I forretningsordenen for opgavegrupper beskrives formålet med opgavegrupperne således: *"Den enkelte opgavegruppe gennemfører en afgrænset opgave for organisationsbestyrelsen ud fra en projektbeskrivelse vedtaget af organisationsbestyrelsen. Opgavegruppen kan på denne baggrund forberede sager til organisationsbestyrelsens beslutning"* (3B, 2016b).

Opgavegrupperne er forskellige fra resten af udvalgene i organisationen ved netop at have status som grupper og ikke som udvalg. Grupperne fungerer som supplement til de stående udvalg i organisationen ved at være rådgivende til organisationsbestyrelsen i forhold til sager, som bestyrelsen beder om opgavegruppens råd til.

### **Kommissorium**

Til hver enkelt opgavegruppe har Boligforeningen 3B udarbejdet et selvstændigt kommissorium på baggrund af en skabelon. Hvert kommissorium beskriver den enkelte opgavegruppes baggrund, for-

mål, opgaver, sammensætning, arbejdsform og tidsplan. Baggrund og formål for opgavegruppen beskrives i det første afsnit af kommissoriet. Der gives en kontekst og en kort introduktion til problemstillingen. Dernæst beskrives baggrund, formål og medlemssammensætning.

### **Mandat**

I mandatat klargøres det, at bestyrelsen har ansvaret for arbejdet, idet den udstikker retningen for arbejdet i opgavegruppen, men lader opgavegruppen arbejde. I sidste ende er det bestyrelsen, der afgør, om opgavegruppens indstilling til politik skal vedtages og implementeres eller ej. På den måde er det fortsat organisationsbestyrelsen, som holdes ansvarlige for den politiske beslutning og eventuelle udfordringer.

### **Deltagersammensætning**

Som udgangspunkt består opgavegrupperne af beboere, en eller to beboervalgte fra den centrale organisationsbestyrelse og de administratorer, der faciliterer møderne. De beboervalgte er også beboere i boligorganisationen, men adskiller sig ved at være valgte medlemmer af bestyrelsen. Beboerne kan i princippet være menige beboere uden tidligere erfaring med deltagelse i det politiske arbejde i organisationen, men de fleste beboere, som har deltaget i en opgavegruppe, har i forvejen været valgt til en afdelingsbestyrelse. Kun få beboere har været decideret menige. Fra et synspunkt om at inddrage helt nye beboere i aktiviteter kan man på den ene side sige, at det er uheldigt, at det primært er beboere, som før har deltaget i beboerdemokratiske aktiviteter eller været medlem af en afdelingsbestyrelse, der deltager i opgavegrupperne, men på den anden side er det også forventeligt, at de beboere vil være mere bekendt med, hvad der sker af tiltag og aktiviteter i boligorganisationen samt formentlig have et større netværk.

Beboerne i Boligforeningen 3B's opgavegrupper er ikke med til at beslutte temaet for opgavegruppen, men de er med til at definere problemet i begyndelsen og til at diskutere mulige løsninger, som leder til den endelige indstilling, der sendes til bestyrelsen. Afhængigt af den problemstilling, som opgavegruppen arbejder med, og de resultater, man når frem til, kan beboerne i nogen grad være med til efterfølgende at implementere beslutningen.

De administratorer, som er en del af en opgavegruppe, fungerer som facilitatorer for gruppen. De løser også alle praktiske opgaver, såsom planlægning, udsendelse af mødemateriale etc. Nogle gange

inviteres administrative medarbejdere eller chefer med til møder i opgavegruppen for at give et fagligt oplæg eller indspark til en specifik diskussion.

De beboervalgte i Boligforeningen 3B har roller som tovholdere i opgavegrupperne. Deres mandat fra resten af organisationsbestyrelsen er at diskutere på lige fod med de menige beboere. De skal hverken være observerende eller dikterende. I bedste fald samarbejder beboerne på tværs af organisatoriske skel uden at lade hierarkiske forskelle influere på arbejdet. Det er ofte beboervalgte, som giver løbende status til organisationsbestyrelsen i forhold til arbejdet i gruppen. En nærmere beskrivelse af opgavegrupperne følger i forløbsbeskrivelsen.

### **Møder**

Møderne samler alle medlemmer af opgavegrupperne. Antallet af møder varierer mellem grupperne alt efter behov. Der afholdes normalt et sted mellem to og seks møder. Det er op til deltagerne i gruppen, hvor mange møder de vil afholde. Dagsordenen for møderne udarbejdes af tovholder og facilitatorer. Beboerne har dermed ikke mulighed for at beslutte, hvad der skal på dagsordenen for møderne, hvilket begrænser deres indflydelse på møderne.

### **5.1.3 Forløbsbeskrivelse af opgavegrupper i Boligforeningen 3B**

I første del af analysedel 1 har jeg undersøgt baggrunden for, at Boligforeningen 3B har valgt at samskabe politik gennem opgavegrupper. Intentionerne for opgavegrupperne har været at styrke politikudviklingen hos de beboervalgte samt at forny den demokratiske model gennem samskabt politik. Organiseringen af samskabt politik er foregået gennem opgavegrupper. Nu følger en forløbsanalyse af arbejdet i Boligforeningen 3B's opgavegrupper. Analysen er baseret på observationer af opgavegruppemøderne samt interviews med deltagerne.

Boligforeningen 3B har frem til 2020 gennemført syv opgavegrupper. I analysen retter jeg i særlig grad blikket mod arbejdet i opgavegruppen "Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB", som jeg har fulgt ganske tæt. Analysen af arbejdet i denne gruppe efterfølges af nogle kortere supplerende beskrivelser af tre andre af Boligforeningen 3B's opgavegruppeforløb. Der er tale om "Styring af renoveringssager", "Roller, respekt og tillid" og endelig "Intern oprykning", som var en af Boligforeningen 3B's allerførste opgavegrupper. Disse tre opgavegrupper forløb, før jeg startede

på min ph.d.-afhandling og min dataindsamling, hvilket har betydet, at jeg har ikke har kunnet observere de opgavegruppeforløb. Mine analyser af de opgavegruppeforløb baserer sig derfor på dokumenter og interviews med deltagere.

Jeg har valgt at undersøge disse fire opgavegruppeforløb, da grupperne hver især repræsenterer forskellige variationer mellem tema og deltagersammensætning. To af opgavegrupperne har temaer, som kommer udefra fra beboerne, og to af opgavegrupperne har temaer, som kommer inde fra organisationen selv. For hver af de fire opgavegruppeforløb vil jeg beskrive baggrund, formål, deltagere, møder og afslutningen på opgavegruppen. Hver forløbsbeskrivelse afsluttes med en kort analytisk opsummering af sammenhængen mellem opgavegruppens tema, deltagersammensætning, formål samt henholdsvis administrationens, de beboervalgtes og beboernes roller.

**Tabel 22:** Boligforeningen 3B's opgavegrupper

	<b>Tema opstået fra</b>	<b>Deltagersammensætning</b>
<b>Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB</b>	Administrationen	Udvalgte afdelingsbestyrelsesmedlemmer, organisationsbestyrelsesmedlemmer, ansatte til at facilitere og ansatte med specifikke fagligheder.
<b>Styring af reno- veringssager</b>	Beboerne	Bred gruppe af beboere involveres til det første møde. Efterfølgende deltager et mindre antal beboere sammen med organisationsbestyrelsesmedlemmer, afdelingsbestyrelsesmedlemmer, ansatte til at facilitere og en ekstern kommunikationskonsulent.
<b>Roller, respekt og tillid</b>	Administrationen	Udvalgte beboere, organisationsbestyrelsesmedlemmer, afdelingsbestyrelsesmedlemmer samt ansatte til at facilitere deltager i gruppen. Derudover inddrages flere beboere samt medarbejdere gennem en spørgeskemaundersøgelse og fokusgruppeinterviews.
<b>Intern oprykning</b>	Beboerne (men behandles, som kom det fra administrationen)	Direktør og organisationsbestyrelsesmedlem.

Opgavegrupperne ”Digitalisering og IT”, ”Øget brug af beboerlokaler” og ”Analyse af ønsker og behov samt fremtidens ydelser fra 3B” var de tre første opgavegrupper. Grupperne nævnes kun kort.

Det skyldes, at opgavegrupperne var tre af de første grupper i Boligforeningen 3B, og at min dataindsamling om disse grupper derfor har været for begrænset til at inkludere dem fuldt ud.

### 5.1.3.1 Opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB”

For at forbedre budgetter og effektivitet i organisationen besluttede Boligforeningen 3B i 2018 at indgå i et administrativt fællesskab med KAB (Københavns Almene Boligselskab). KAB er et alment boligadministrationsselskab i København, som administrerer 60 boligorganisationer. KAB har en politisk og administrativ ledelse og er inddelt i fem kundecentre, som har ansvaret for betjeningen og driften i boligorganisationerne. Kundecentrene er boligorganisationernes kontakthoved til KAB. På grund af sin størrelse har Boligforeningen 3B sit eget kundecenter. 3B ejer fortsat 12.000 boliger i Storkøbenhavn, og 3B’s egen organisationsbestyrelse fortsætter også med at eksistere, men 3B og KAB deler nu nogle af de servicefunktioner, som tilbydes til beboerne og boligafdelinger.

Den administrative sammenlægning med KAB har udløst bekymringer blandt beboerne hos Boligforeningen 3B. Opgavegruppen er etableret for at tage højde for disse bekymringer og forskellige udfordringer ved sammenlægning, men også fordi man ønsker proaktivt at overveje, hvordan man kan forbedre beboerdemokratiet i den nye situation. Bekymringerne fra beboerne afspejles i titlen på opgavegruppen, som peger mod, at Boligforeningen 3B’s afdelingsbestyrelser vil blive udfordret. Bekymringerne har især omhandlet, om Boligforeningen 3B’s egen identitet og kendetegn ville forsvinde i KAB. For mange beboere er der meget identitet og historie forbundet med, hvor man bor, og i hvilken boligorganisation. Både på afdelingsniveau og organisationsniveau er der identitet og historie i at komme fra en bestemt boligorganisation. Ud over det historiske aspekt var der også mere nutidige bekymringer forbundet med sammenlægningen. Hvordan vil det stille beboerne, at afstanden til toppen bliver længere?

Bekymringen gav altså anledning til at nedsætte en opgavegruppe med navnet ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB”. I kommissoriet for opgavegruppen hedder det, at opgavegruppens opgaver er at *”forenkle og forbedre rammerne om beboerdemokratiet og afdelingsbestyrelsernes arbejde i overgangen til KAB-fællesskabet”* og *”Forberede beboerdemokratiet på rammerne om 3B som en del af KAB-samarbejdet”* (3B, 2019). Overordnet set skulle opgavegruppen undersøge, hvordan forholdet mellem den nye delte administrative service og de lokale boligafdelingsbestyrelser og beboere kunne forbedres for at sikre og styrke lokaldemokratiet og beboerservicen.

To medlemmer fra organisationsbestyrelsen og en administrativ facilitator blev udpeget til gruppen. Tilsammen skulle de tre og især det ene organisationsbestyrelsesmedlem, som også er næstformand i Boligforeningen 3B, og den administrative facilitator agere tovholdere for opgavegruppen. Der var yderligere fire beboere med i opgavegruppen, som både var menige beboere og lokale afdelingsbestyrelsesmedlemmer eller formænd. Beboermedlemmerne var individuelt inviteret til at deltage i opgavegruppen. Nogle af beboerne havde været med i en opgavegruppe før og havde været tilfredse med den måde at arbejde på. På flere af møderne deltog også gæster, som var inviteret til at holde oplæg eller diskutere et specifikt tema. Adgang til opgavegruppen har været begrænset til kun at inkludere inviterede beboere. Opgavegruppen har ikke været åben for andre af Boligforeningen 3B's beboere.

### **Møderne i opgavegruppen**

Opgavegruppen afholdt fire relativt uformelle møder fra januar 2019 til maj 2019, som bestod af en kombination af korte præsentationer fra medarbejdere, som deltog som gæsteoplægsholdere, brainstorm, gruppearbejde og fælles diskussioner. I løbet af de første par møder fokuserede gruppen på at finde fælles grundlag for den konkrete problemløsning. Fokus skiftede senere hen til produktion af klare resultater og anbefalinger, som skulle præsenteres til organisationsbestyrelsen. Alle opgavegruppemøderne blev holdt i KAB's lokaler i indre København om aftenen fra omkring klokken 17 til klokken 19. Der var sørget for mad og drikke til alle møderne, som blev indtaget under første del af mødet og gav mulighed for uformel og løs snak blandt deltagerne om forskellige emner. Det skabte en god stemning blandt alle deltagerne (Observation af opgavegruppemøde). Her fik jeg også mulighed for at hilse på alle og fortælle, hvorfor jeg deltog som observatør på mødet.

Nedenstående boks vil præsentere en detaljeret beskrivelse af det første møde i opgavegruppen. Jeg har denne lange og dybdegående beskrivelse af det første møde i opgavegruppen med, fordi den tegner et sigende billede af, hvad der sker på de følgende møder i opgavegruppen.

### **Beskrivelse af første møde i opgavegruppen Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB**

Det første opgavegruppemøde blev indledt af de to organisationsbestyrelsesmedlemmer. De fortalte om baggrunden for at arbejde med opgavegrupper i Boligforeningen 3B. Organisationsbestyrelsesmedlemmerne beskrev det gode forhold mellem afdelingerne og organisationsbestyrelsen, og hvor vigtigt det er fortsat at holde fast i det gode forhold. Der blev også ridset nogle udfordringer op,



herunder at organisationsbestyrelsesudvalgene skal passe på ikke at blive for ”*selvforsørgende og indspiste*”, og at ”*det vigtige jo kommer fra beboerne*” (Observation af opgavegruppemøde). Organisationsbestyrelsesmedlemmerne argumenterede for, at det netop derfor har været nødvendigt med en opgavegruppe omkring overgangen til KAB. Opgavegruppens mandat og formål blev introduceret, og den administrative facilitator fortalte, hvordan arbejdsformen i opgavegruppen ville være.

Så fulgte en præsentationsrunde, hvor alle deltagerne fik fortalt, hvor i Boligforeningen 3B de bor, og om de har været aktive i beboerdemokratiet før. Nogle beboere fortalte, hvorfor de havde sagt ja til at være med i denne opgavegruppe, og andre fortalte om erfaringer med andre opgavegrupper. Jeg introducerede også mig selv på præsentationsrunden, selvom jeg også havde talt med dem, inden selve mødet gik i gang.

Der deltog en gæst på mødet fra en anden stor boligorganisation, som nogle år forinden overgik i et administrationsfællesskab med KAB, ligesom Boligforeningen 3B stod overfor at skulle. Han var med på mødet for at dele ud af sine erfaringer og svare på eventuelle spørgsmål. Gæsten fortalte om, hvordan det er vigtigt at beholde sin egen identitet som boligorganisation i sådan en sammenlægning. Det kom tydeligt frem, at det også er vigtigt for Boligforeningen 3B’s beboere at beholde deres identitet som ”*3B-beboere*” i KAB, da de var både glade og stolte over at være en del af Boligforeningen 3B’s historie (Observation af opgavegruppemøde).

Der var generelt god stemning, og alle deltagere var meget åbne, glade for at være med og nysgerrige. Der blev talt en del om beboerdemokratiets tilstand generelt og om udfordringer med at få beboere til at deltage på afdelingsmøderne. En beboer sagde: ”*Folk kommer kun, når der er hund på dagsordenen*” (Observation af opgavegruppemøde). Den sætning høres ofte i den almene boligsektor, når tilslutningen til beboerdemokratiet og deltagelsen på afdelingsmøderne diskuteres. Der fremhæves især hund, kat og tv som emner, der på tværs af forskellige boligorganisationer, geografi og demografi tiltrækker flest beboere til afdelingsmøderne. Derudover nævnes også, at ”*det kun er de gamle, som kommer. De unge gider ikke*” (Observation af opgavegruppemøde), hvilket også gælder for mange boligorganisationer landet over, hvor gennemsnitsalderen hos de deltagende beboere er høj.

”*Det har også sine fordele at være få i afdelingsbestyrelsen. Så vedtager vi bare,*” udtaler en af beboerne, hvilket de andre deltagere giver personen ret i (Observation af opgavegruppemøde). Denne



observation på opgavegruppemødet viser, at det på den ene side vil være nemmere blot at være få udvalgte, som kan bestemme over hele afdelingen uden at inddrage utilfredse beboere, men på den anden side kan det risikere at underminere legitimiteten bag de beslutninger, som træffes, hvis beslutningstagerne aldrig sikrer input eller opbakning fra resten af beboerne.

Efter introduktionen til opgavegruppen, præsentationsrunden og baggrundssnak omkring beboerdemokratiet generelt, indledte den administrative facilitator en brainstorm, hvor beboerne skulle skrive de vigtigste ting ned på papirlapper omkring emnet for opgavegruppen, at sikre og styrke lokaldemokrati og servicen til beboere i overgangen til KAB. Der blev skrevet meget ned. Det næste skridt var, at hver deltager kort forklarede hver papirlap, som efterfølgende blev hængt op på en tavle. Herefter skulle deltagerne stemme om, hvilke papirlapper og dermed emner, som de fandt vigtigst for opgavegruppen.

Her opstod der konflikt mellem en beboer og de andre deltagere. Beboeren brugte alle sine stemmer på en enkelt af papirlapperne, hvilket ikke var den administrative facilitators tanke med denne afstemning. Det var meningen, at hver beboer placerede sine stemmer på forskellige emner og ikke alle stemmer på én. Beboeren forlod opgavegruppen efter det første møde, fordi hun følte, at brainstormsessionen og den efterfølgende afstemning var alt for forhastet (Interview med beboer). Hun følte, at arbejdsplanen var for stramt styret, samt at de beboervalgte og den administrative facilitator styrede processen for meget.

Jeg har valgt især at beskrive det første møde i opgavegruppen så grundigt, da det tegner et meget sigende billede for resten af forløbet og de efterfølgende møder.

Opgavegruppen besluttede undervejs på de efterfølgende møder at lave en håndbog om sammenlægningen med KAB. Håndbogen skulle besvare nogle af de største bekymringer fra beboerne, beskrive nogle af de nye muligheder for beboerne i kraft af sammenlægningen, klargøre boligafdelingernes rolle og etablere en transparent procedure for, hvordan beboere kommer på den nye og langt mere omfattende venteliste til en ny bolig.

Kommunikationschefen i Boligforeningen 3B deltog på et af de senere opgavegruppemøder for at fortælle deltagerne om, hvilke tiltag og tanker der allerede eksisterede i arbejdet med at sikre en

lettere overgang til KAB. Oplægget og den efterfølgende diskussion var konstruktiv og orienteret mod at løse problemer. Flere faktiske og potentielle misforståelser blev afklaret, da kommunikationschefen kunne fortælle opgavegruppen mere om, hvad administrationen arbejdede på og planlagde at arbejde på i forhold til overgangen til KAB. Kommunikationschefen fortalte blandt andet om, hvordan det nye intranet vil fungere. Intranettet benyttes meget af afdelingerne. Det skifter navn fra ”Mit 3B” til ”Mit KAB”, hvilket rejste bekymringer for flere beboere – ikke det reelle navneskift, men symbolikken og de potentielle senere konsekvenser. Beboerne var nervøse for at miste ”3B-følelsen”, hvilket er en meget stærk følelse for mange. Både kommunikationschefen og organisationsbestyrelsesmedlemmerne lyttede til bekymringerne og glattede mange af dem ud. Ved de bekymringer, som ikke kunne afklares på opgavegruppemødet, lovede organisationsbestyrelsesmedlemmerne at tage problematikken videre i de retmæssige udvalg.

En administrativ ansat fra KAB med mange års erfaring i organisationen deltog også på et senere opgavegruppemøde. Hun forklarede, hvilke tilbud og services, som Boligforeningen 3B kunne forvente nu, blandt andet hvad administrationsbidraget dækker over. Administrationsbidraget er det, som afdelingerne helt ned til hver husstand betaler til organisationen. Bidraget dækker over nogle nye ting, nu hvor Boligforeningen 3B er blevet en del af KAB. Hun er ansat i det, som hedder Kundecenter, som er administrativt knyttet til forskellige boligorganisationer. Der var nogle forskelle i arbejdsforløb og arbejdsdelinger, som nogle af opgavegruppemedlemmerne stillede spørgsmål til. Det var opgavegruppemedlemmerne skeptiske over, og de havde mange kritiske spørgsmål til den KAB-ansatte, som flere gange skulle stå på mål. Organisationsbestyrelsesmedlemmerne bakkede den KAB-ansatte op og stod på mål for de bagvedliggende beslutninger.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Undervejs mens opgavegruppen forløb, blev opgavegruppens arbejde formidlet på hjemmesiden. Derudover delte flere af opgavegruppemedlemmerne også deres oplevelser med opgavegruppen på Repræsentantskabsmødet og ved andre relevante beboerdemokratiske lejligheder.

Til det fjerde og sidste møde i opgavegruppen var stemningen høj og glad blandt deltagerne. Beboerne var tilfredse og stolte over at have deltaget i opgavegruppen. Der var stadig en række bekymringer

fra beboerne, som blev fremlagt. Det gjaldt især kommandovejen fra beboere til organisationsbestyrelse, som efter sammenlægningen med KAB virker meget lang. Her svarede organisationsbestyrelsesmedlemmerne tilbage, at hvis det var tilfældet, så måtte der laves om i organiseringen.

Opgavegruppen endte som tidligere nævnt med at producere en håndbog med al relevant serviceinformation, herunder en tydelig procedure for at komme på ventelisten til en ny bolig samt anbefalinger til at sikre og styrke Boligforeningen 3B's lokaldemokrati. Der blev fremlagt et udkast til et færdigt produkt, som blev gennemgået grundigt. Alle deltog med stort engagement i at rette og kommentere i produktet. Opgavegruppens efterspil foregik over mail, hvor organisationsbestyrelsesmedlemmerne kom med tilbagemeldinger til gruppen fra organisationsbestyrelsen, blandt andet om at produktet fra opgavegruppen var blevet godkendt, og at bestyrelsen roste opgavegruppens arbejde. Policyanbefalingerne blev senere accepteret af organisationsbestyrelsen og implementeret i organisationen. Organisationsbestyrelsen afsluttede processen ved at takke deltagerne og udtrykke deres taknemmelighed for opgavegruppens arbejde. De deltagende beboere svarede, hvor meget de havde nydt at deltage, og hvor stolte de var over gruppens resultater.

Som afrunding vil jeg kort lave en analytisk opsummering af opgavegruppen, hvor jeg overvejer sammenhængen i opgavegruppen. Temaet for opgavegruppens arbejde interesserer kun de aktive i organisationen. Deltagersammensætningen afspejler temaet for gruppen, og deltagerne er derfor også organisationsinteresserede. Temaet interesserer kun beboere, som har et forhold til Boligforeningen 3B som organisation. De fleste andre beboere har i højere grad et forhold til det sted, de bor. Tilfredsheden hos de forskellige deltagende grupper var høj. Formålet med opgavegruppen om at skulle bidrage til at bygge bro mellem de politiske valgte og beboerne og mindske beboernes bekymringer er lykkedes. Administrationen fyldte en del i opgavegruppen. Det var de beboervalgte og beboerne, som talte sammen. Administrationens rolle var rammesættende for dialogen mellem de beboervalgte og beboerne. Samtalen blev nogle gange marginaliseret af administrationen, som styrede, hvad der skulle tales om.

### **5.1.3.2 Opgavegruppen ”Styring af reoveringssager”**

For at kunne tilbyde gode og sunde boliger er det nødvendigt med reovering. Efter en reovering er resultatet ofte bedre end før, men vejen derhen kan undervejs lede til frustrationer og gener for beboerne. Forstyrrelser og gener kan opstå, når beboerne ikke er informeret om, hvad der skal ske, hvornår

det skal ske, og hvor lang tid det vil vare. Miskommunikation, misforståelser, fejl, mangler, forsinkelser eller budgetoverskridelser havde gennem mange år været årsag til frustrationer for Boligforeningen 3B's beboere. En medarbejder i Byggeafdelingen forklarer:

Byggesager er altid et meget følsomt område. Så lige meget hvor god man bliver, vil der altid, i hvert fald, være en eller anden grad af, at det er hårdt for beboerne, at man går ind i deres hjem, og man piller rundt i deres hverdag. (Interview 3B medarbejder)

Organisationen oplever altså, at det medfører betydelige gener for beboerne, når der er byggesager, og at der er brug for, at det bliver taget op i beboerdemokratiet. Boligforeningen 3B havde modtaget mange klager fra beboere angående håndteringen af byggesager. Derfor valgte Boligforeningen 3B i 2016 at nedsætte en opgavegruppe omkring styring af renoveringssager, så beboere ville opleve et bedre samarbejde, højere kvalitet, gennemførelse af aftalte planer og større budgetsikkerhed i byggesagerne (3B, 2017a). Opgavegruppen opstod på grund af et oplevet problem hos de almindelige menige beboere. Gruppens opgaver var at finde ud af, hvad beboerne oplevede som mest frustrerende i byggesagerne samt at finde konkrete løsninger på, hvordan beboerne kan opleve bedre byggesager (3B, 2017a).

Fra begyndelsen blev tre deltagere udpeget til at være medlemmer af opgavegruppen: to organisationsbestyrelsesmedlemmer og en administrativ medarbejder fra Byggeafdelingen. Derudover deltog otte beboere. Det var en blanding af beboere, som sad midt i en byggesag, nogen, som ikke havde oplevet en byggesag, og nogen, som havde en byggesag lidt på afstand. Derudover deltog en funktionschef fra Byggeafdelingen på nogle af møderne. Funktionschefen kunne bidrage med en administrativ vinkel på opgavegruppens arbejde samt relevante faglige aspekter angående byggesager. Derudover deltog en ekstern kommunikationskonsulent på nogle af møderne. Kommunikationskonsulenten hjalp opgavegruppen med at udvikle og udarbejde produkter, der skulle kommunikere budskaber omkring renovering bedst muligt (Interview med 3B facilitator).

Den administrative facilitator for opgavegruppegruppen havde ikke været med til at udarbejde kommissoriet og vidste heller ikke meget om gruppen, før den blev igangsat. Facilitatoren forklarer, at det var noget uklart, hvor opgavegruppen skulle ende henne (Interview med 3B facilitator).

Fordi emnet i opgavegruppen interesserer almindelige menige beboere, som ikke er valgt ind i bestyrelsen, er casen en helt anden end den første, som er beskrevet i afsnit 5.1.3.1.

### **Møderne i opgavegruppen**

Opgavegruppen holdt seks møder fra juli til oktober 2017. Opgavegruppen valgte at afholde et indledende møde, hvor der ville blive nedsat en arbejdsgruppe og en høringsgruppe. Arbejdsgruppen (som var den egentlige opgavegruppe) ville udarbejde det materiale, som de var blevet pålagt, og høringsgruppen fik materialet til drøftelse og kommentering, inden det endelige produkt skulle afleveres til organisationsbestyrelsen. Senere i opgavegruppeforløbet besøgte gruppen en boligafdeling, som havde haft en kompliceret byggesag. Opgavegruppen præsenterede de foreløbige resultater og fik input til det videre arbejde.

Beboerne i opgavegruppen var glade for at deltage. De synes, at det var spændende, og ville gerne have fortsat møderne. Beboerne var glade for at kunne være med i processerne, i højere grad end de normalt kan, og være med til at udvikle løsninger, i højere grad end de normalt kan: *”De synes bare, at det var rigtig spændende at få lov til at være med i maskinrummet”* (Interview med 3B facilitator).

Organisationsbestyrelsesmedlemmerne var også positive over for arbejdet, men havde også øje for ressourceforbruget for de administrative medarbejdere og for dem selv. Nogle bestyrelsesmedlemmer sad i flere opgavegrupper på samme tid, hvilket senere hen er blevet ændret, da det er for ressourcetungt.

I sammenligning med den første beskrevne opgavegruppe ”Lettere at være afdelingsbestyrelsen i overgangen til KAB” tales der ikke i den gruppe om ressourceforbruget for de administrative medarbejdere. Det kan muligvis være, fordi opgavegruppen ”Styring i renoveringssager” ikke interesserer administrationen og ikke kommer fra dem. Derfor bliver ressourceforbruget pludselig et problem.

Den administrative facilitator forklarer, hvordan der var mulighed for mere fordybelse inden for det ene emne om renoveringssager. Dog krævede det også noget mere tid til præcisering, inden emnet blev helt klart. Der var ikke en oplevelse af hierarki mellem beboerne og de beboervalgte, ud over at det var organisationsbestyrelsesmedlemmet, som var tovholder for gruppen, og vedkommende var i

den særlige position at skulle melde tilbage til resten af organisationsbestyrelsen om gruppens arbejde.

Observationerne og interviewene viste, at deltagerne endte med at kunne se sig selv i det endelige produkt. Administrationen og de beboervalgte havde gjort sig nogle forberedende tanker om, hvor produktet skulle ende henne, men der var meget fokus på, at det var beboernes input, oplevelser og ønsker, som skulle udgøre opgavegruppens resultat og løsning.

Efter en bred diskussion om udfordringerne blev der stemt om, hvilke fokuspunkter man syntes, var de vigtigste, som blandt andet var en kommunikationsplan og et økonomioverblik til afdelingsbestyrelsen. Der var episoder med uenighed blandt deltagerne, men gennem diskussioner og samtaler fandt deltagerne frem til fælles løsninger og konsensus om, hvad de ville fokusere på.

Gennem arbejdet i gruppen har deltagerne opnået bedre forståelse for hinandens oplevelser af frustration. Administrationen har fået indsigt i, hvad beboernes udfordringer er, og beboerne har fået forståelse for, hvorfor og hvordan det nogle kan gå galt i sådan nogle processer.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Resultaterne af opgavegruppens arbejde var seks prioriterede indsatser for at forbedre kommunikationen i forbindelse med Boligforeningen 3B's renoveringssager. Under hver af prioriteterne har opgavegruppen anbefalet konkrete tiltag og produkter. Opgavegruppens arbejde blev godkendt af organisationsbestyrelsen, og administrationen er nu i færd med at føre anbefalingerne ud i livet. Nogle af tiltagene er sat i bero i forlængelse af, at Boligforeningen 3B's administration overdrages til KAB. Resultatet for opgavegruppen var ikke en kæmpe overraskelse for administrationen, men det var alligevel en legitimering af arbejdet, og der kom dog ting med, som var overraskende og kvalificerende i arbejdet (Interview med 3B facilitator).

Den eksterne kommunikationskonsulent hjalp med til, at gruppen tænkte konkret i, hvordan produkterne skulle præsenteres og implementeres i organisationen bagefter.

Den administrative facilitator var glad for at have deltaget i opgavegruppen og nævnte, hvordan opgavegruppens arbejde gav et godt udgangspunkt for det videre strategiarbejde og udviklingsarbejde.

Det gav god mening for facilitatoren, at have været ude og mærke efter, hvad beboerne har behov for: *"Som medarbejder er det også fedt at få fundamentet, baggrunden og legitimiteten med bag en strategi for organisationen"* (Interview med 3B facilitator). Facilitatoren fortsætter: *"Det er faktisk det rigtige, det er ikke bare fordi jeg selv synes det"* (Interview med 3B facilitator). Det gav facilitatoren en følelse af, at opgavegruppens arbejde og resultat var velbegrunder: *"Så er det jo også rart at kunne stå og sige: 'Jamen det gør vi, fordi vi har faktisk været ude og snakke med beboerne, og det her skal vi gøre anderledes'"* (Interview med 3B facilitator).

Beboerne blev også til ambassadører både for opgavegrupperne og for de diskussioner og den viden, som gruppen var kommet frem til: *"Det bliver lidt sværere og gå ud bare og sidde med armene over kors og være sur, hvis man ligesom har været budt ind til bordet"* (Interview med 3B facilitator).

Der blev skabt et fælles ejerskab over opgavegruppens arbejde og resultater, hvor deltagerne følte, at de var blevet hørt. Som afslutning på beskrivelsen af opgavegruppen vil jeg kort analytisk opsummere sammenhængen i opgavegruppen. Temaet for opgavegruppen kom ude fra beboerne selv på baggrund af oplevede udfordringer med renoveringssager, som havde bragt mange negative og frustrerende oplevelser med sig. Deltagersammensætningen afspejler temaet, og at flere beboere er interesserede i dette tema, som i høj grad berører beboerne og deres bolig. Tilfredsheden hos de forskellige grupper var høj, men dog nævnes administrationens ressourceforbrug som et problem, hvilket kan skyldes, at emnet ikke kommer fra administrationen, men faktisk fra beboerne. Der er i gruppen blevet arbejdet på at forbedre relationen mellem de beboervalgte og beboerne samt at øge kvaliteten af løsningerne. Administrationen fyldte en del, blandet andet på grund af de faglige aspekter i en renovering. Fung (2003) pointerer, at nogle emner vil have meget lille gavn af at blive diskuteret af beboere, da det vil kræve specialiseret viden og derfor vil være meningsløst at tale om (Fung, 2003).

### **5.1.3.3 Opgavegruppen "Roller, respekt og tillid"**

I en organisation på størrelse med Boligforeningen 3B, som består af så mange mennesker, roller og kompetencer, skal der ofte samarbejdes på tværs om mange typer af opgaver. For at sikre så godt et samarbejde som muligt, kræves der en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem beboere, afdelingsbestyrelser og medarbejdere. Der er ofte opstået tvivl, i forhold til hvilke beslutninger afdelingsbestyrelsen kan træffe, hvordan den daglige drift er tilrettelagt, eller hvordan der ansættes nye medarbejdere. Tvivlen kan gøre, at der opstår misforståelser, konflikter og en oplevelse af manglende tillid



mellem de involverede parter (3B, 2016c). Opgavegruppen ”Roller, respekt og tillid” blev nedsat med det formål at styrke samarbejdet mellem beboere, beboervalgte og medarbejdere i administrationen ved at synliggøre rolle- og ansvarsfordelingen og derved skabe mere gensidig tillid og respekt (3B, 2016c). Deltagerne bestod udelukkende af beboervalgte, hvilket nok skyldes, at emnet lægger op til mest at interessere organisationen selv.

Den administrative facilitator for denne opgavegruppe blev spurgt, om hun ville facilitere opgavegruppen, da hun havde meget erfaring med facilitering og arbejder i HR-afdelingen (Interview med 3B facilitator). Facilitatoren blev ikke introduceret yderligere til emnet, men blot henvist til kommissoriet for gruppen, som allerede lå klar (Interview med 3B facilitator). Opgavegruppen bestod af to medlemmer fra organisationsbestyrelsen og to beboere fra afdelingsbestyrelser. Derudover blev der inviteret to medlemmer fra virksomhedsnævnet samt medarbejdere og beboere. Medarbejdere blev inddraget gennem fokusgruppeinterviews, og beboere blev inddraget gennem spørgeskema. Det var positivt for gruppen at få medarbejdere og beboere inddraget gennem fokusgruppeinterviews og spørgeskemaer. Det hjalp til at få spredt budskaberne fra opgavegruppen. Den administrative facilitator beskriver gruppen som en tryk sammensætning af deltagere, hvor deltagerne turde udtrykke deres meninger og holdninger.

### **Møderne i opgavegruppen**

Der blev afholdt fem møder i opgavegruppen over et halvt år fra efteråret 2016 til foråret 2017. Emnet for opgavegruppen blev af deltagerne opfattet som et meget bredt emne, der kunne lægge op til mange ting. Der blev derfor brugt en del tid i begyndelsen på at indsnævre, hvad fokuset skulle være. Opgavegruppen kom frem til at holde fokus på forholdet mellem beboere og driften, som er den del af administrationen, der vedligeholder boligerne og de grønne områder.

Derudover var det en udfordring for opgavegruppen at nå alt, hvad de gerne ville nå. Opgavegruppen kastede sig både over at snævre emnet ind, lave en fokusgruppe, lave en spørgeskemaundersøgelse, bearbejde den indsamlede data, præsentere data for gruppen og drøfte det:

Det nemme ville da klart være at have sat sig ned: ’Vi har en dagsorden, vi går igennem punkt til punkt’, men jeg tror bare heller ikke, at vi ville have fået så meget ud af det på den måde. (Interview med 3B facilitator)



Facilitatoren beskriver, at arbejdsindsætningen for gruppen var stor, men at det var nødvendigt for at ramme dette pågældende emne bedst muligt. ”*Det der med at få en kreativ proces banket ind i et Excel-ark har ikke været givtigt for vores proces*” (Interview med 3B facilitator). Facilitatoren tænkte kreativt i forhold til at facilitere gruppen uden for de normale rammer. Den type af facilitering af gruppen har muligvis kun været mulig, fordi den pågældende facilitator i forvejen havde meget erfaring i facilitering.

Facilitatoren gjorde noget ud af at styre tiden i gruppen, så det ikke løb løbsk. Hvis et emne røg ud ad en tangent, blev den snak markeret på en tavle, så den ikke blev glemt, men i stedet kunne gruppen i slutningen af mødet aftale, hvem der gik, med hvilke af de overskydende punkter. Facilitatoren var meget bevidst om, hvilket rum der blev skabt i opgavegruppen, og at det var vigtigt, at skabe gode førstehåndsindtryk.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Opgavegruppens resultat blev en folder, som indeholder et kodeks for samarbejde mellem beboere, afdelingsbestyrelser og medarbejdere. Om resultatet for opgavegruppen siger facilitatoren, at den ikke er nyskabende (Interview med 3B facilitator). Folderen, som ender med at blive opgavegruppens resultat, indeholder ikke helt nye tanker og banebrydende ideer. Det er heller ikke, hvad der var lagt op til, at opgavegruppen skulle komme frem til. I stedet fremhæver facilitatoren processen:

Men det at der har været inddragelse, det at medarbejderne har været hørt, det at afdelingsbestyrelsen er blevet spurgt og er blevet hørt. Det gør noget ved forankringen i det. Så jeg tror, at vi sagtens kunne nå frem til den samme folder, men forståelsen af, hvor betydningsfuldt det her er, den havde ikke været den samme. (Interview med 3B facilitator)

Beboerne, som deltog i opgavegruppen, var glade for arbejdsformen. Beboerne føler sig inddraget og lyttet til. Det har været en positiv oplevelse for deltagerne at kunne give input uden at skulle binde sig til at sidde i en bestyrelse i en lang periode. Deltagerne i opgavegruppen og de, som blev inddraget gennem fokusgruppeinterviews og spørgeskemaundersøgelsen, kan alle se sig i resultatet af opgavegruppen.

Som afslutning på beskrivelsen af opgavegruppen vil jeg kort opridse en tematisk opsummering af sammenhængen i opgavegruppen. Temaet for opgavegruppen kom fra administrationen. Deltager-sammensætningen afspejler temaet og afspejler også, at det ikke er et emne, som interesserer beboerne. Det interesserer administrationen og de organisatorisk interesserede. Tilfredsheden var høj, men emnet gjorde det svært at komme frem til at kunne diskutere reelle politiske udfordringer og løsninger. Det handlede mere om administrative arbejdsgange. Administrationen fyldte en del, hvilket var nødvendigt, da emnet var lidt uhåndgribeligt.

#### **5.1.3.4 Opgavegruppen ”Intern oprykning”**

Boligforeningen 3B råder over omkring 12.000 boliger i og omkring København. Når man har boet i sin 3B-bolig i to år, er det muligt at skrive sig op på den interne venteliste for hele boligorganisationen, men hvordan oprykningen foregår og skiftet mellem ventelister har længe været uklart for beboerne (Interview med 3B direktør). En af de første opgavegrupper i tog fat om en konkret udfordring under emnet ”Intern oprykning”. Opgavegruppen beskæftigede sig med at komme med konkrete løsninger på, hvordan det kunne gøres nemmere at flytte internt i boligorganisationen (Interview med 3B formand).

I denne opgavegruppe deltog to organisationsbestyrelsesmedlemmer og Boligforeningen 3B’s direktør. Opgavegruppen arbejdede effektivt og fandt frem til løsninger, som med det samme blev implementeret til organisationen (Interview med 3B formand). Arbejdet i opgavegruppen om intern oprykning i Boligforeningen 3B resulterede i forskellige udlejningshjul. Udlejningshjulene illustrerer, hvordan beboerne fordeles på ventelisterne. Udlejningshjulene indgår nu i udlejningsaftalerne mellem Boligforeningen 3B og kommunerne i Herlev, Ballerup og København.

Temaet for opgavegruppen er en udefrakommende udfordring, som beboerne er interesserede i at få løst, men alligevel behandles opgavegruppen, som kom den fra et administrativt ønske. Derfor bliver deltager-sammensætningen meget administrativt betonet og inkluderer ikke menige beboere, selvom det nok havde været nemt at få interesserede beboere til at deltage.

#### 5.1.4 Opsummering

I Analysedel 1 om samskabt politik i Boligforeningen 3B har jeg analyseret, hvorfor og hvordan der er indført og arbejdet med samskabt politik gennem opgavegrupper. Her opsummeres baggrunden, intentionerne, organiseringen og designet samt udførelsen af arbejdet i opgavegrupperne.

Boligforeningen 3B har både oplevet demokratiske og ledelsesmæssige udfordringer. Baggrunden og intentionerne for at indføre opgavegrupper i Boligforeningen 3B findes dels i et ønske om at forny den demokratiske model og derved sikre, at de berørte og relevante aktører høres og inddrages i problemløsningen, og dels i et ønske om at styrke politikudviklingen hos de beboervalgte ved at sikre, at de får de rette input og dermed kan træffe de rette beslutninger gennem dialog og interaktion med beboerne.

Analysen af organiseringen og det institutionelle design af opgavegrupperne viser, at Boligforeningen 3B har anvendt en relativt fast skabelon for opgavegrupperne. Der udvælges et emne af administrationen eller organisationsbestyrelsen, og skrives et kommissorium, som beskriver formål og mandat for gruppen. Administrationen eller organisationsbestyrelsesmedlemmerne inviterer deltagere ind i gruppen, og gruppen faciliteres af en administrativ medarbejder. Undervejs i gruppens forløb gives der løbende opdateringer til organisationsbestyrelsen, som også til sidst får en indstilling fra gruppen.

Forløbsbeskrivelserne af opgavegrupperne viser opgavegruppernes gang og udførelse. Disse forløbsbeskrivelser vil fungere som grobund for de følgende analyser. Boligforeningen 3B har undervejs gennem deres gennemførte opgavegrupper samlet erfaringer med, hvad der passer til deres organisation. Her har Boligforeningen 3B blandt andet fået den erfaring, at det er vigtigt for opgavegruppens succes, at den administrative facilitator er godt klædt på til at skulle facilitere og hjælpe gruppen på vej.

Generelt kan opgavegruppernes temaer siges at have stor betydning for arbejdet i grupperne. Forskellige temaer appellerer til forskellige aktørers interesser og kan især opdeles i beboerinteresser og administrative interesser. Temaerne smitter af på deltagersammensætningen, som i de fleste af tilfældene er administrativt interesserede beboervalgte, fordi temaerne netop er af administrativ karakter. Fordi der ikke vælges 'beboer-emner', er deltagerne heller ikke menige beboere. Dog er tilfredsheden generelt høj for de aktører, som har deltaget i grupperne. Nu hvor Boligforeningen 3B er blevet en

del af KAB-fællesskabet, arbejdes der også på at udbrede opgavegruppekonceptet til hele KAB. Det er både den politiske og den administrative del af Boligforeningen 3B stolte af og tilfredse med. Arbejdet i grupperne har i langt de fleste tilfælde forbedret relationen mellem beboere og beboervalgte. De løsninger, som er fundet, er af høj kvalitet, om end nogle af dem har været af meget administrativ karakter grundet de administrative emner og administrationens styrende rolle på møderne.

Et interessant fund træder frem gennem analysen af opgavegruppeforløbene i Boligforeningen 3B. De første opgavegrupper ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” og ”Styring af renoveringssager” viser sig at være meget forskellige. Temaet i den første gruppe interesserer kun administrationen og beboervalgte, som er organisationsinteresserede, og gruppen roses generelt meget af administrationen. Den anden gruppe udspringer fra beboerfrustrationer og udfordringer oplevet af beboerne selv, og der er stor opbakning til gruppens etablering. Beboerne fylder generelt mere i denne gruppe undtagen på de punkter, hvor udfordringerne er af så teknisk karakter, at administrationen må træde ind.

Mens analysedel 1 har analyseret det strategiske niveau for opgavegrupperne, vil den følgende analysedel 2 analysere det operationelle niveau for opgavegrupperne. Analysedel 2 vil analysere styring og ledelse af samskab politik gennem opgavegrupper.

## **5.2 Analysedel 2: Styring og ledelse af samskab politik i Boligforeningen 3B**

På baggrund af fundene i analysedel 1 omkring, hvorfor og hvordan Boligforeningen 3B har indført og udført samskab politik gennem opgavegrupper, vil den følgende analysedel fokusere på styring og ledelse af den samskabte politik. Analysedelen søger svar på undersøgelsesspørgsmål 2. Boligforeningen 3B har samlet set en interaktiv styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskab politik, der lægger op til Kooperation. Analysedelen er struktureret som følger: Første afsnit analyserer, hvilke proaktive styringstiltag og ledelsesgreb, som er blevet anvendt af både administratorer og beboervalgte. I andet afsnit undersøger jeg en række barrierer og udfordringer, der er opstået i arbejdet med opgavegrupper. Tredje afsnit analyserer de reaktive styringstiltag og ledelsesformer, som er blevet anvendt til at håndtere de præsenterede barrierer og udfordringer, og vurderer, hvor godt håndteringen er lykkedes. Afslutningsvist opsummeres pointerne fra analysedel 2, og der lægges op til den efterfølgende analysedel 3, som analyserer, hvordan opgavegrupperne har påvirket den demokratiske fornyelse og politikudviklingen. Den følgende empiriske analyse trækker på

interviews med beboere, beboervalgte og administrative ansatte i Boligforeningen 3B, observationer af opgavegruppemøder samt dokumenter fra boligorganisationen.

### 5.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb

De proaktive styrings- og ledelsesgreb er dem, som er blevet anvendt med det formål at drive initiativerne omkring opgavegrupper frem i organisationen og at få dem til at fungere. De proaktive styrings- og ledelsesgreb kan inddeles i henholdsvis hands-off gennem den overordnede strategi, rammesætning og institutionelt design samt hands-on gennem deltagelse og facilitering. Nedenstående tabel 23 beskriver kort Boligforeningen 3B's proaktive greb, og det efterfølgende afsnit uddyber indholdet i tabellen.

**Tabel 23:** Proaktive greb i Boligforeningen 3B

Proaktive greb		
<b>Hands-off</b>	Strategi	Opgavegrupperne er en del af 3B's strategi.
	Rammesætning	Der er afsat ressourcer til arbejde med opgavegrupper på flere måder.
	Institutionelt design	Opgavegrupperne er designet, så de mest relevante aktører inviteres direkte til at deltage.
<b>Hands-on</b>	Deltagelse	De beboervalgte deltager aktivt og på lige fod med de resterende deltagere.
	Facilitering	Administrative facilitatorer har været på kursus eller fået oplæring.

#### 5.2.1.1 Proaktive hands-off-greb

Boligforeningen 3B har handlet proaktivt ved at igangsætte initiativer med opgavegrupper og sætte samskabt politik på dagsordenen i beboerdemokratiet. Der er en række strategiske greb, som Boligforeningen 3B aktivt har taget i brug for at planlægge og igangsætte opgavegrupperne. Jeg vil i de følgende afsnit gennemgå de proaktive hands-off-greb.

#### Strategi

Opgavegrupperne er en del af Boligforeningen 3B's strategi. Formålet med opgavegrupperne beskrives således: *"Formålet med opgavegrupperne er at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse i 3B"* (3B, 2017c).

De proaktive hands-off-greb, som Boligforeningen 3B har taget i brug, har betydet, at opgavegrupperne er blevet sat i gang for at nytænke og styrke beboervalgtes politikudvikling gennem samarbejde med beboere for at finde frem til løsninger på fælles problemer. Der er både mod på at skabe noget nyt og tillid til, at det kan lykkes i organisationen. Men der skal også fremdrift til, for at det kan lykkes for organisationen.

### **Rammesætning**

De beboervalgte i Boligforeningen 3B har i høj grad taget brugen af opgavegrupper til sig og til organisationen. Konceptet omkring opgavegrupper nævnes i mange sammenhænge både internt og eksternt i organisationen. Der bliver brugt tid, ressourcer og kræfter på at skabe mening for de ansatte og for beboerne. Især formanden og næstformanden taler om, hvordan der er brug for beboernes input til at kunne skabe den rette politik og de rette løsninger (Interview med 3B formand; Interview med 3B næstformand). Det er et eksempel på et hands-off-greb, hvor der skabes en meningsfuld rammesætning af initiativerne. I opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” taler de beboervalgte meget om Boligforeningen 3B’s fælles visioner og fremtid, hvilket er med til at skabe en stærk fortælling om boligorganisationen. Der var flere malende beskrivelser og fortællinger af en fælles vision omkring beboernes deltagelse, både i opgavegruppen og ud over opgavegruppen i forhold til beboerdemokrati generelt, og mange fælles værdier og visioner om Boligforeningen 3B’s fremtid (Observation af opgavegruppemøde).

De beboervalgte er meningsskabende i deres sprog omkring opgavegruppen ved at beskrive, hvordan de selv som organisationsbestyrelsesmedlemmer har brug for beboernes viden og indsigt til at løse udfordringer (Observation af opgavegruppemøde). Ud over denne meningsskabende rammesætning er der også andre greb i spil. Der anvendes proaktive hands-off-styringsgreb gennem rammesætningen af opgavegrupperne, og proaktive hands-on-ledelsesgreb gennem faciliteringen af opgavegrupperne. Rammesætning og facilitering analyseres i de følgende afsnit.

Der ligger flere styringsgreb i at sætte rammen om opgavegrupperne. Både organisationsbestyrelsen og administrationen i Boligforeningen 3B har taget en række hands-off-greb i brug i styringen af opgavegrupperne, hvor de på afstand har rammesat opgavegruppernes arbejde. Boligforeningen 3B har udarbejdet relativt klare procedurer og regler for udformning og konstruktion af nye opgavegrupper. I analysedel 1, afsnit 5.1.2, gennemgik jeg de institutionelle designvalg, som ligger til grund for

opgavegrupperne. I det følgende afsnit vil jeg gennemgå de styringsgreb, som tages i brug i det institutionelle design af opgavegrupperne fra emne, deltagere og de løbende opdateringer til afslutning på opgavegruppens arbejde.

### **Institutionelt design**

Emnet for opgavegruppen vælges af organisationsbestyrelsen. Det er emner eller udfordringer, som organisationsbestyrelsen ønsker, at opgavegruppen skal løse. En del af de emner, som er valgt, mener sekretariatschefen er af administrativ karakter frem for af politisk karakter (Interview med 3B sekretariatschef). Det kan enten tyde på, at det i højere grad er administrationen, som har foreslået emner til organisationsbestyrelsen, eller at Boligforeningen 3B alligevel ikke ønsker at give beboerne for meget indflydelse. En række af de emner, som er blevet behandlet i opgavegrupper, er blevet påvirket af overgangen til KAB. Overgangen til KAB har både fyldt meget for administrationen og for de politiske valgte, hvilket har givet mindre plads til andre opgavegrupper. Men det har også haft betydning for nogle af de resultater, som opgavegrupperne er kommet frem til. For eksempel for opgavegruppen ”Styring af reoveringssager”, hvor en del af gruppens anbefalinger p.t. er sat i bero, da anbefalingerne skal stemme overens med, hvordan KAB arbejder.

Deltagerne i opgavegrupperne består af organisationsbestyrelsesmedlemmer, som udvælges på et bestyrelsesmøde som tovholdere for en gruppe. Her skiftes organisationsbestyrelsesmedlemmerne, men der er også et par stykker, som har stået i spidsen for mange af grupperne. Derudover deltager beboere, som inviteres til at deltage. Beboerne kan også tilkendegive deres interesse for at deltage på hjemmesiden, hvor de kan skrive sig op og eventuelt blive inviteret med til at deltage.

Opgavegrupperne har hver deres kommissorium. Boligforeningen 3B bruger en standardiseret skabelon for kommissoriet, når en ny opgavegruppe skal etableres og introduceres til organisationen. Organisationsbestyrelsen formulerer sammen med administrationen det skriftlige kommissorium for opgavegrupperne, som beskriver baggrund, formål, mandat, deltagere, tidshorisont og eventuelt andre relevante informationer. Opgavegruppen skal følge kommissoriet.

Undervejs i opgavegruppernes forløb opdateres hjemmesiden, hvor der kan findes information om opgavegrupperne. Opgavegruppernes endelige produkter kan også findes på hjemmesiden, når deres

arbejde er afsluttet (3B, 2017b). Kommissorierne er alle tilgængelige på boligorganisationens hjemmeside, hvor der er oprettet en side til opgavegrupperne. Derudover opdaterer organisationsbestyrelsesmedlemmet fra opgavegruppen den resterende bestyrelse om gruppens arbejde. De løbende opdateringer er med til at sætte en ramme om opgavegruppen, som gør, at den på trods af lukket adgang stadig er i dialog med resten af organisationen. Opgavegruppen opløses igen, når den har fundet frem til en løsning på den beskrevne udfordring. Opgavegrupperne beskrives formelt set som rådgivende til organisationsbestyrelsen. Opgavegrupperne kan forberede sager til organisationsbestyrelsens beslutning, men alle anbefalinger og politikker udarbejdet af opgavegrupperne er blevet vedtaget i bestyrelsen.

Generelt i forhold til de proaktive hands-off-greb kan det ses, at Boligforeningen 3B har gjort sig flere overvejelser omkring det institutionelle design og om rammesætningen. En styrke i rammesætningen er, hvordan de beboervalgte skaber mening med opgavegrupperne for de andre beboere. Boligforeningen 3B har strategiske mål og formål med opgavegrupperne. Intentionerne med grupperne er at styrke og kvalificere politikudviklingen gennem flere input fra beboere og samtidig at forny den demokratiske deltagelse.

### **5.2.1.2 Proaktive hands-on-greb**

Når opgavegruppen er planlagt og rammesat, er det en anden form for hands-on-ledelse, der er behov for. Ud over det forudgående arbejde med design og planlægning afhænger meget af en opgavegruppes trivsel, succes og forløb af, hvordan den faciliteres og ledes. I de tre følgende underafsnit vil jeg se på faciliteringen af opgavegrupper gennem de tre greb at 'indkalde', 'assistere' og 'katalysere' (Morse, 2010).

#### **Indkalde**

Der er indkaldt og inviteret en række berørte aktører til at samarbejde om løsninger på problemer i opgavegrupperne. Den administrative facilitator har sammen med de beboervalgte udvalgt og inviteret deltagerne til de specifikke opgavegrupper. Generelt for alle opgavegrupperne vurderes en skare af berørte og relevante aktører i forhold til opgavegruppens emne, som herefter inviteres til at deltage. I indkaldelsen af deltagerne bruges der blød magt gennem overtalelse og forhandling. Det sker ved, at de beboervalgte eller administratorerne fortæller, hvor meget der er brug for beboerens viden og



ressourcer i den specifikke opgavegruppe. En beboer fra opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” fortæller, at hun blev inviteret med, fordi hun på et områdemøde (en type møde, hvor flere afdelinger holder fælles møder inddelt i geografiske områder), havde stillet en række spørgsmål omkring overgangen til KAB. Det var på den måde blevet bemærket, at hun var interesseret, kritisk og konstruktiv og ville passe godt ind i den pågældende opgavegruppe (Interview med 3B beboer).

Generelt er der ikke taget store chancer eller tænkt i helt nye baner i indkaldelsen af deltagere til opgavegrupperne. Det betyder, at der nogle beboere, som er helt nye i beboerdemokratiet, men de fleste har deltaget eller været aktive før. Deltagerne i opgavegrupperne afhænger af emnet for opgavegruppen. I opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” er det derfor nuværende eller tidligere afdelingsbestyrelsesmedlemmer, som er med. I opgavegruppen ”Styring i renoveringssager” var deltagerkredsen en blanding af beboere, som enten stod midt i en renoveringssag, som havde overstået en renoveringssag, eller som senere hen skulle igennem en renoveringssag.

På tværs af flere opgavegrupper nævnes det af beboerne, at det har været lidt uklart, hvilket problem den specifikke opgavegruppe skulle løse. Det kunne gøres mere klart i indkaldelsen af deltagerne til grupperne. På den måde ville det muligvis også være nemmere at rekruttere flere beboere.

### **Assistere**

Opgavegrupperne assisteres af administrative medarbejdere fra Boligforeningen 3B. Facilitatorerne skal på den ene side opfylde de politiske ønsker om at nå frem til et resultat og en løsning på den beskrevne udfordring og på den anden side sikre en god proces, hvor de involverede deltagere engagerer sig og samarbejder. Det faciliterende lederskab af opgavegrupperne i Boligforeningen 3B er i praksis fokuseret på at skabe resultater og i mindre grad fokuseret på processen i opgavegrupperne. Det ses for eksempel i opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB”, hvor der opstår uenighed mellem en deltager og resten af gruppen (Observation af opgavegruppe-møde). Der kunne være taget yderligere faciliteringsgreb i brug af både den administrative facilitator og af de beboervalgte for at øge legitimiteten i opgavegruppen ved at forme deltagernes diskussioner mere, for eksempel ved at klargøre processer og procedurer for, hvordan brainstorm ville foregå, hvordan meningsudvekslingerne kunne tage form, og hvordan der ville blive skabt enighed. Man kunne også have opstillet nogle objektive kriterier for at træffe beslutninger, som ville bidrage til løsningen på opgavegruppens udfordring. Forskningen viser, at hvis processen fremstår retfærdig og

gennemsigtig, så er deltagerne mere tilbøjelige til at acceptere samarbejdet og samarbejdets resultater (Torfing et al., 2012).

Der tages dog også tiltag i brug for at få deltagerne til at samarbejde. Blandt andet gøres der meget for at skabe en fælles forståelse af udfordringerne, som kan danne grobund for dialog blandt deltagerne, da de på den måde taler ud fra det samme udgangspunkt. Det sker bl.a. ved at give rum til en blanding af mindre diskussioner, fælles diskussioner og runder, hvor hver person kan præsentere sin motivation for at deltage. De forskellige formater gav plads til, at de, som potentielt kunne være generte eller ikke så trænede i at tale foran andre, fik bedre mulighed for det. Det er med til at facilitere aktiv deltagelse.

### **Katalysere**

Katalyseringen sker i nogen grad af både den administrative facilitator og af de politiske ledere i opgavegrupperne. Generelt er det i starten af de første møder i grupperne, at der bliver skabt en motiverende stemning, og det bliver understreget, hvor vigtigt det er, at gruppen er samlet for at løse denne udfordring. Det katalyserer gruppen hen mod en anden sti, end den var på før. Det skaber mening for deltagerne, og det giver energi og vilje til at ville løse udfordringerne.

Senere hen i opgavegruppeforløbene kan der også katalyseres. I tre af opgavegrupperne blev der også interageret med gæster, som er med til at inspirere opgavegruppen. I gruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” var blandt andet forskellige medarbejdere med specifik faglig viden inviteret til at holde oplæg på møderne (Observation af opgavegruppemøde). I gruppen ”Roller, respekt og tillid” var der indsamlet viden om udvalgte spørgsmål fra henholdsvis medarbejdere og beboere gennem spørgeskemaer og fokusgruppeinterviews (Interview med 3B facilitator). I gruppen ”Styring af renoveringssager” blev der holdt et større indledende møde for flere beboere ud over opgavegruppemedtagerne, og der deltog en kommunikationskonsulent for at hjælpe gruppen med at tænke i, hvordan deres budskaber kunne kommunikeres til resten af organisationen (Interview med 3B facilitator). Ved at invitere gæster med på møderne til for eksempel at holde oplæg for deltagerne bliver der skabt forstyrrelser af den slags, som motiverer deltagerne til at anskue den pågældende udfordring på nye måder.

Generelt om Boligforeningen 3B's proaktive hands-on-greb kan det ses, at der er aktiv deltagelse fra de beboervalgte, som blander sig og er meget på banen. De har også været med til at træffe de bagvedliggende beslutninger og præget arbejdet på den måde. Det er administrative medarbejdere, som faciliterer, og de fleste har været på en form for kursus i facilitering eller blevet oplært af andre kollegaer.

## 5.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper

I dette afsnit ser jeg på barrierer og udfordringer i Boligforeningen 3B's arbejde med opgavegrupper. Der tages afsæt i de præsenterede forløbsbeskrivelser i analysedel 1, afsnit 5.1.3. Boligforeningen 3B skabte arenaer og forløb for samskab politik, men samtidig opstod der også en række kritiske punkter, som kalder på styringstiltag og ledelsesgreb. Barrierer og udfordringer præsenteres nedenfor, og i det efterfølgende afsnit i denne analysedel analyseres det, hvordan barriererne blev forsøgt håndteret.

### 5.2.2.1 Organisatorisk prioritering

Fortællingen om Boligforeningen 3B's arbejde med opgavegrupper viser, at der har været støtte til opgavegruppeinitiativet fra organisationen. Dog er der også en række organisatoriske barrierer, som spænder ben for ambitionerne med opgavegrupperne. Det gælder udvalgsstrukturen og honorarerne til bestyrelsesmedlemmerne (Interview med 3B direktør; Interview med 3B sekretariatschef) samt 3B's overgang til KAB. Udvalgsstrukturen i Boligforeningen 3B har ikke ændret sig efter indførelsen af opgavegrupper, hvilket betyder, at de faste, stående udvalg er fortsat på samme vis som tidligere. Da det er en essentiel del af organisationsbestyrelsesarbejdet at besidde poster i udvalgene, har det genereret mere arbejde for bestyrelsesmedlemmerne, da de både har skullet holde deres poster i udvalgene samt være tovholdere for nogle opgavegrupper. En skævvridning i forhold til prioriteringen af permanente udvalg og opgavegrupper ses i honorarer, da der kun følger honorarer med til bestyrelsesmedlemmerne for deltagelse i udvalgmøder og ikke i opgavegrupper. Boligforeningen 3B's direktør beskriver det som: *"ikke lige så attraktivt for beboerne at være medlem af opgavegruppe som bygge-, økonomi- eller forretningsudvalg"* (Interview med 3B direktør).

Det er ikke store beløbssummer, som de beboervalgte modtager i honorar for deltagelse i de stående udvalg, men det er dog stadig penge og en form for materiel anerkendelse af, at beboerne bruger deres tid, ressourcer og viden på aktiviteter, som er til gavn for hele organisationen. Hvis det i forvejen ikke

er lige så attraktivt at være med i opgavegrupper, som kan karakteriseres som et blødere udvalg, end i et af de tunge udvalg som forretningsudvalget, så hjælper den manglende honorering ikke. Det kan blive svært at argumentere for, hvordan det skal være attraktivt for bestyrelsesmedlemmerne at være med i opgavegrupper, hvis organisationen ikke prioriterer det.

Boligforeningen 3B's generelle fokus på hele organisationens overgang til KAB har også haft betydning for, hvor højt opgavegrupper er blevet prioriteret i organisationen. Der har været både økonomiske, strategiske og politiske årsager til, at administrationen har måttet trække på mange ressourcer til sammenlægningen med KAB, hvilket har taget tid fra tiltag som opgavegrupper. Det har reduceret organisationens mulighed for at eksperimentere, i hvert fald for en tid, indtil overgangen til KAB var gennemført, og der i stedet kom et fokus på at udbrede opgavegruppekonceptet til KAB også. I andre empiriske forskningsstudier er der eksempler på, hvordan dagsordener med besparelser og økonomisk knaphed kan virke som en drivkraft for innovative og samskabende tiltag, da der skabes en brændende platform under organisationen, som motiveres til at samarbejde og nytænke i deres opgaveløsning.

Indførelsen af opgavegrupperne i Boligforeningen 3B var en del af en større proces, fortæller sekretariatschefen: *"Det var en større politisk proces at få det til at gå op"* (Interview med 3B sekretariatschef). Processen indebar blandt andet en reduktion af antallet af bestyrelsesmøder og udvalgsmøder samt antallet af udvalgsmedlemmer (Interview med 3B sekretariatschef).

Der er ikke blevet lavet om i honorarstrukturen. Det vil sige, at organisationsbestyrelsesmedlemmerne kun modtager honorar for at deltage i møder i de faste stående udvalg, som er forretningsudvalget, byggeudvalget og driftsudvalget, og ikke for deres deltagelse i opgavegrupperne (Interview med 3B sekretariatschef). Direktøren nævner, at der er mest prestige i at sidde i de stående udvalg og herunder især forretningsudvalget og byggeudvalget. Det er mindre fint at sidde i en opgavegruppe (Interview med 3B direktør). Tankegangen omkring, at det ikke er lige så prestigefyldt at deltage i en opgavegruppe, skyldes ikke mindst, at der ikke er honorar til bestyrelsesmedlemmer, der deltager i dette arbejde.

Hvis arbejdet i de nye opgavegrupper skulle opprioriteres, kunne det i princippet være ved at give et særskilt honorar. Dog vil det formentlig betyde, at honoraret for deltagelse i de stående udvalg vil skulle mindskes, hvilket så kan skabe en modvilje mod opgavegrupperne. Det vil også medføre en

række administrative udfordringer at honorere arbejdet, da udvalgene er midlertidige og ikke nødvendigvis har en fastsat slutdato fra start. I Boligforeningen 3B investeres der en del ressourcer i arbejdet i opgavegrupperne. Der er brugt tid og penge på at udvikle et visuelt udtryk til hjemmesiden, og der er lavet trykte foldere, der synliggør og formidler arbejdet i opgavegrupperne. Derudover har den første gruppe af administrative medarbejdere, som skulle facilitere opgavegrupper, fået undervisning i facilitering, inden arbejdet gik i gang. Selve opgavegrupperne er også blevet tildelt ressourcer. Der er afsat omkring seks måneder til hver opgavegruppe med 2-6 møder a to timer hver, hvor der er blevet serveret let forplejning til hvert møde. Derudover har der været medarbejdere til stede, som har modtaget løn, og som også har udført forskellige opgaver relateret til opgavegruppernes arbejde mellem møderne.

### 5.2.2.2 Manglende kompetencer

De beboervalgtes politiske lederskab har været under forandring i nogle år (Interview med 3B formand). Formanden fortæller om sit arbejde med at *”professionalisere bestyrelsesarbejdet”*, som blandt andet har betydet at arbejde med at *”få styrket kompetencerne”* (Interview med 3B formand). Formanden nævner, at ønsket om at professionalisere den almene boligsektor også kommer fra nationalpolitisk hold med et ønske om en præcisering af, at kompetencerne forretningsmæssigt ligger hos organisationsbestyrelserne og ikke hos afdelingsbestyrelserne (Interview med 3B formand). Afdelingsbestyrelsernes eneste lovgivende kompetence er at indkalde til afdelingsmødet. Der ligger selvfølgelig arbejde i perioden mellem de årlige afdelingsmøder, hvor især afdelingsformanden har den daglige kontakt til administrationen og driften, men beslutningskompetencen ligger hos organisationsbestyrelsen, hvilket formanden har arbejdet for at få præciseret samtidig med at sikre større faglighed i bestyrelsen (Interview med 3B formand). At sikre, at organisationsbestyrelsen er beslutningsdygtig, kræver blandt andet stor viden omkring, hvad der rører sig hos beboerne, hvilket organisationsbestyrelsen har oplevet udfordringer med, da afstanden er vokset mellem beboere og bestyrelsesmedlemmer. Næstformanden fortæller for eksempel: *”Vi har jo stadigvæk de helt klassiske udvalg, men på et tidspunkt følte det om, at udvalgene fodrede sig selv. De var selvforsynende, og man havde ikke rigtigt afdelingerne med”* (Interview med 3B næstformand).

Organisationsbestyrelsens traditionelle udvalgsstruktur har også været udfordret ved at være besat af *”tyndt øl nogle steder”* (Interview med 3B formand), beskriver formanden, da det ikke har været en

bestyrelse med kompetencerne til at kunne besætte udvalgene stærkt nok. Der er også sket suboptimering i nogle udvalg, fortæller formanden. Suboptimering kan ske ved, at udvalgene i nogen grad selv fodret deres egen dagsorden i stedet for at have øje for, hvad beboerne ønsker og har brug for (Interview md 3B formand). Suboptimering kan opstå, hvis udvalgsmedlemmerne ikke er i kontakt med beboerne og ikke har vidst, hvad der var behov for af løsninger på diverse udfordringer.

Den nye opgavegruppeform har netop til formål at sikre input fra beboere til de beboervalgte. De beboervalgte beskriver det selv som positivt, at de får input fra beboerne på udvalgte emner og i samarbejde med beboerne finder løsninger på fælles udfordringer (Interview med 3B næstformand). Dog har nogle organisationsbestyrelsesmedlemmer haft lidt svært ved at deltage i brainstormene og gruppediskussionerne sammen med beboerdeltagerne i opgavegrupperne (Observationer af 3B opgavegruppemøder). En forklaring på dette kan være, at der sker en uddelegering af magt og en invitation af helt andre aktører til at være med til at træffe beslutninger om spørgsmål, som de beboervalgte hidtil har været alene om. Organisatorisk set er opgavegrupperne indført således, at de beboervalgte i organisationsbestyrelsen fortsat har magten og ansvaret over de beslutninger, som opgavegruppen når frem til. Når opgavegruppen er nået til ende, afleveres en indstilling til organisationsbestyrelsen, som enten godkender eller afviser indstillingen.

Sekretariatschef forklarer, hvordan arbejdsformen for opgavegrupperne delte organisationsbestyrelsen i to – en del som syntes, at det var en interessant måde at interagere med beboerne på at være ude i marken, og en anden del, som syntes, at det var langt mere interessant at blive siddende inde ved bordet i bestyrelseslokalet og træffe beslutninger selv (Interview med 3B sekretariatschef).

*”Men så er det bare ikke den rigtige organisationsbestyrelse at være en del af”* (Interview med 3B sekretariatschef). Hvis man som bestyrelsesmedlem ikke kan se sig selv skulle deltage i opgavegrupper eller lignende konstellationer med andre beboere for at sikre deres input til den fælles opgaveløsning, så vil man i fremtiden ikke kunne fortsætte som medlem af 3B’s organisationsbestyrelse, forklarer både formanden og sekretariatschefen (Interview med 3B sekretariatschef; Interview med 3B formand).

Opgavegruppens arbejdsform gør interaktiviteten helt essentiel i mødet mellem bestyrelsesmedlemmer og beboere. Sekretariatschefen fortæller videre, at opgavegrupper heller ikke var for alle: *”Det*

*sled også hårdt på nogen. Vi havde nogle gode bestyrelsesmedlemmer, som røg i den periode, fordi der var meget hårdt pres på”* (Interview med 3B sekretariatschef).

Forandring kan i sig selv være en barriere, og især når forandringerne kræver noget nyt af de involverede. For nogle af de beboervalgte er det en barriere at skulle dele sin magt med andre. Der skal arbejdes på en anden måde, som foregår ”*væk fra bestyrelseslokalet*” (Interview med 3B sekretariatschef), og som involverer samarbejde med helt andre aktører. I bestyrelseslokalet til bestyrelsesmøderne følges den samme dagsorden, som mange af bestyrelsesmedlemmerne har mangeårige erfaringer med at følge. Organisationsbestyrelsen har en række lovbestemte punkter, som den skal forholde sig til, hvilket blandt andet ses i den faste og tilbagevendende mødedagsorden. At skulle arbejde på en ny måde væk fra bestyrelseslokalet er en forandring, som ikke alle vil klar til. Der kan ligge en barriere i individerne selv, som kan bunde i en usikkerhed over ikke at kunne lykkes med denne nye type af kompetencer, arbejdsopgaver og lederskab, som kræves. En anden usikkerhed for de beboervalgte kan være at skulle dele deres magt med andre, som måske viser sig at være mere passende til bestyrelsesarbejdet end en selv. De beboervalgte er vant til at handle på mandat fra beboerne, som de er valgt til at repræsentere og træffe beslutninger på vegne af. Det er en forandring at skulle dele sin magt med andre, og endda med beboere, som ikke er valgt, og som måske ikke har beboerdemokratiske erfaringer.

### **5.2.2.3 Uklar dagsorden**

Bag enhver opgavegruppe eller et lignende forum ligger en række beslutninger og overvejelser om blandt andet emnet og dagsordenen. Dagsordenen for opgavegruppen ”*Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB*” hænger sammen med Boligforeningen 3B’s beslutning om at indgå i et administrationsfællesskab med KAB. Emnevalget for opgavegruppen kan på den ene side ses som godt og på anden side som en udfordring. Emnet for opgavegruppen har været godt, fordi det har besvaret en udfordring for Boligforeningen 3B. På tidspunktet, hvor opgavegruppen forløb, var beslutningen om overgangen til KAB taget og var altså ikke til diskussion. Alligevel er det blevet forudset, og også oplevet, at en række beboere var bekymrede og skeptiske over for overgangen til KAB. Især afdelingsbestyrelserne så udfordringer forude. Allerede i emnet og i titlen på en gruppe sendes der et signal. I selve titlen på opgavegruppen kan det tolkes, at der ligger en forventning om, at det er svært, og måske vil blive endnu sværere, at være afdelingsbestyrelse, når først Boligforeningen 3B indgår i fællesskab med KAB. Men titlen afskærmer samtidig også, at der i denne opgavegruppe skal



diskuteres andre dele af overgangen. Det er vigtigt ikke at starte en skinproces, hvor der ikke er mulighed for at påvirke eller influere på emnet, da alle beslutninger er truffet på forhånd, og det er vigtigt, at det meldes ud, hvad baggrunden, formålet og eventuelt forventningerne til opgavegruppen er. Det er demotiverende at indgå i en opgavegruppe eller lignende konstellation, hvis alle beslutninger allerede er truffet. Det skal derfor meldes klart ud, hvad der ønskes input til.

Mine observationer fra opgavegruppen viste noget usikkerhed og uklarhed omkring, hvad opgavegruppen egentlig skulle og kunne fokusere på inden for dette emne, hvilket var en udfordring (Observation af opgavegruppemøde). Flere af beboerne følte, at emnet var for bredt og tiden for knap til at få konkretiseret opgavegruppens fokus: *"Det var nok lige præcis der, kæden hoppede lidt af. Fordi at emnet var for bredt, og der var kort tid"* (Interview med 3B beboer).

Flere af beboerne følte dermed, at brainstormsessionen, som skulle hjælpe til at præcisere og tydeliggøre emnet, og det videre arbejde i opgavegruppen blev forhastet.

#### **5.2.2.4 Lukket adgang**

Opgavegrupperne i Boligforeningen 3B har alle haft lukket adgang og kun været åbne for udvalgte beboere. Når et af motiverne til at eksperimentere med nye samarbejdsformer, som opgavegrupper er, er at styrke demokratiet, kan det virke selvmodsigende at holde adgangen lukket. Til opgavegrupperne er der blevet rekrutteret deltagere på to måder: gennem Boligforeningen 3B's interesseliste og gennem personlige invitationer (Interview med 3B facilitator).

En række af deltagerne havde skrevet sig op på interesselisten og blev kontaktet derigennem. Andre af deltagerne blev inviteret med, da tovholderne så dem som relevante og berørte deltagere (Interview med 3B næstformand).

Det er både hands-off- og hands-on-styringen, der afgør, om adgangen skal være henholdsvis åben eller lukket. Der kan være barrierer ved både åbne og lukkede processer. Der kan ligge en barriere i at holde en opgavegruppe lukket, hvor gruppens arbejde virker udemokratisk ved at være ekskluderende for potentielt besværlige deltagere eller ved at fremstå uigennemsigtigt for interesserede aktører.



### 5.2.2.5 Uløste konflikter

Der kan opstå konflikter i flere stadier og faser af et samarbejde. Det kan ske i de indledende faser, hvor opgavegruppen planlægges og organiseres gennem for eksempel valg af emne og deltagere, og der kan også opstå konflikter i selve faciliteringsprocessen i en opgavegruppe. Jeg vil fremhæve to konflikter, som opstod undervejs i processen i opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB”.

Den ene konflikt opstod allerede på det første opgavegruppemøde, da en af beboerne meldte sig ud af opgavegruppen. Beboeren var meget utilfreds og vred over forløbet i opgavegruppen. Beboeren følte, at dagsordenen var skjult, og at facilitatoren og tovholderne havde besluttet sig for, hvad de ville med opgavegruppen, inden den var gået i gang: *”Det var noget af et chok for mig, at det viste sig, at de havde en stram arbejdsplan og ikke havde afsløret den for os”* (Interview med 3B beboer).

Beboeren fortæller, hvordan det føltes, som om at dagsordenen og arbejdsplanen var skjult for resten af gruppen. Derudover føltes seancen, hvor deltagerne skulle stemme og udvælge emner, som spild af tid:

Du skal ikke spille folks tid. Jeg bruger min fritid, ikke? De skal ikke sidde og bruge min tid på, at jeg sidder og diskuterer noget, og så bagefter kan vi så vælge det fra, fordi det var alligevel ikke godt. (Interview med 3B beboer)

Oplevelsen gav beboeren fornemmelsen af, at de emner, som ikke blev valgt til at være fokuspunkter for opgavegrupperne, blev smidt ud og ikke var vigtige eller gode nok. Da beboeren protesterede, var hverken de andre beboerdeltagere, de beboervalgte eller facilitatoren enige. Det gjorde kun beboeren mere frustreret, da hun selv følte, at hun lagde *”hjerteblod i det her”* (Interview med 3B beboer).

Det er i sig selv ikke en udfordring, at en deltager melder sig ud af gruppen eller ikke deltager på alle møder. Men det er en udfordring, at beboeren forlod gruppen på grund af utilfredshed med arbejdsformen og styring af gruppen samt følelsen af at være overflødig, fordi der på forhånd var truffet beslutninger på gruppens vegne.

Den anden konflikt forekom på et af de senere opgavegruppemøder, hvor en leder fra KAB deltog. KAB-lederen blev mødt af meget utilfredshed og skepsis fra beboerne, som så deres snit til at få ytret en lang række af kritiske punkter mod KAB. Diskussionerne lå ikke inden for opgavegruppens emne,

men var derimod bredere kritik rettet mod KAB, som også endte med at tage meget tid fra mødet (Observation af opgavegruppemøde). En af beboerne fortæller, at det lader til, at KAB-lederen ikke havde fået besked om, hvad opgavegruppen fokuserede på, eller hvad der kunne bidrages til (Interview med 3B beboer). Det skabte en del frustrationer for alle til mødet. I stedet for at diskutere konstruktivt fortsatte tidligere uenigheder mellem KAB-ledelsen og 3B-beboerne, som var foregået på et informationsmøde noget tid forinden.

#### **5.2.2.6 Manglende innovation**

Flere af de administrative facilitatorer beskriver, hvordan det var en udfordring at få deltagerne i opgavegrupperne til at tænke nyt og innovativt i deres opgaveløsning. Facilitatoren fra opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” fortæller:

Jeg synes ikke, at det har været så nyskabende, som jeg måske lidt havde håbet, det kunne blive. Og det er jo også noget af det, jeg tænker, er fedt med opgavegrupperne, at man kan tænke nye måder at løse opgaver på, end man ville gøre i organisationsbestyrelsen eller i et udvalg. (Interview med 3B facilitator)

Nogle af beboerne nævner, at den administrative facilitator insisterede på at følge de overordnede regler og principper omkring opgavegruppeformatet (Interview 3B beboer), hvilket måske har været med til at holde den innovative proces i opgavegruppen en smule tilbage.

I opgavegruppen ”Roller, respekt og tillid” beskriver facilitatoren samme problematik omkring manglende innovation i opgavegruppens resultat:

Det, der står i den folder, det er ikke rocket science. Vi kan godt blive enige om, at vi skal behandle hinanden pænt, og at det er vigtigt med dialog og respekt for arbejdsområder. Det kan vi sagtens. (Interview med 3B facilitator).

Facilitatoren beskriver, hvordan det ikke var et overraskende og innovativt resultat, som opgavegruppen kom frem til. Resultatet af opgavegruppen beskrives af facilitatoren nærmere som noget indlysende og ikke som noget banebrydende. Ovenstående citater illustrerer en udfordring ved en uoverensstemmelse i, hvordan opgavegruppen er designet i forhold til emnet for gruppen, som er en udfordring, der kommer inde fra Boligforeningen 3B selv.

### 5.2.2.7 Overstyring

De administrative medarbejdere har fyldt meget i styringen af opgavegrupperne, både i rammesætningen og i faciliteringen af møderne. Tiltaget omkring opgavegrupper har fået stor opmærksomhed i organisationen, hvilket jeg nævner som en drivkraft i det forrige afsnit. Drivkraften er, at opgavegrupperne er blevet indført i organisationen med inspiration fra Gentofte Kommune. Der er taget udgangspunkt i skabeloner for kommissorier, når nye opgavegrupper skulle sættes i gang, og administrationen har i samarbejde med organisationsbestyrelsen udarbejdet kommissorierne til opgavegrupperne, som er et styrende dokument for hver gruppe.

En udfordring ved denne styring kan være, at det påvirker de administratorer, som skal facilitere opgavegrupperne for første gang med organisationens øjne hvilende på sig. En beboer fra opgavegruppen "Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB" beskriver, hvordan det lod til, at den administrative facilitator i høj grad ønskede, at opgavegruppen skulle være en succes (Interview med 3B beboer). Derfor blev opgavegruppen holdt i en stram snor, og der var ikke plads til at undvige fra gruppens køreplan. Selvom styringen var relativt stram, blandt andet i forhold til tidsplanen, var der samtidig også et uklart formål med opgavegruppen, hvilket forvirrede flere af deltagerne.

Den administrative facilitator ender med at anlægge et kortsigtet perspektiv, som ikke er præsenteret for eller afklaret med de øvrige deltagere i gruppen, hvilket kan føre til en overstyring af processen og co-optering af de andre deltagere (Sørensen & Torfing, 2009). Fra den administrative facilitators stol var der også udfordringer i styringen og faciliteringen af gruppen, især i introduktionen til opgavegruppen samt afholdelse af brainstormseancen, som fik en beboer til at forlade opgavegruppen. Facilitatoren forsøgte senere i opgavegruppeforløbet at få deltagerne til at indhente viden om et specifikt emne hos beboerne hjemme i deres egne afdelinger, men *"der var nogen af dem, som ikke helt havde forstået den opgave"* (Interview med 3B facilitator). Om beboerne ikke havde forstået opgaven, eller facilitatoren ikke havde forklaret opgaven tydeligt nok, er svært at vurdere

Facilitatoren forklarer selv om en af udfordringerne ved gruppen:

Jeg har tænkt meget i, at der skulle ske noget hver gang – at der skulle være en fremdrift, og der skulle være noget – der skulle leveres noget efter hver gang. Så det ikke bare blev hyggesnak, fordi der ligesom var en deadline på. Men man kunne sagtens have brugt mere tid. Men jeg tror også, at lige med det her emne, så tror jeg også, det er

vigtigt, at vi kommer ud over stepperne med produktet, inden der går for lang tid, fordi så bliver det 'old news'. (Interview med 3B facilitator)

Facilitatoren forklarer, hvordan det undervejs var en udfordring at få emnet, tidsplanen og faciliteringen til at gå op. Emnet var på den ene side relevant, nutidigt og med efterspørgsel på løsninger, men på den anden side nævner den administrative facilitator, at der kunne være brugt mere tid.

### **5.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb**

I det følgende afsnit analyseres de reaktive styringsgreb og ledelsesformer, som blev taget i brug af de beboervalgte og administrative ansatte i håndteringen af udfordringer ved opgavegrupperne. Efter en analyse af håndteringen af udfordringen vurderes det, hvor godt håndteringen lykkedes. Nedenstående tabel 24 præsenterer kort de opståede udfordringer eller barrierer, og hvilke greb der er taget i brug. Nogle steder i tabel 24 og i de efterfølgende afsnit nævner jeg proaktive greb, som kunne være taget i brug for helt at forebygge eller undgå barrieren. Jeg kommer også med en vurdering af, hvor godt håndteringen er lykkedes. Tabellen uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 24:** Boligforeningen 3B's udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering

<b>Udfordring eller barriere</b>	<b>Reaktive greb til håndtering</b>	<b>Vurdering</b>
<b>Organisatorisk prioritering</b>	Hands-off reaktiv gentænkning og hands-off proaktiv strategi.	Ikke lavet om i honorarstruktur eller skævvridning i forhold til stående udvalg. Igangsat arbejde med at sprede opgavegruppeformen til hele KAB-organisationen. Det ville muligvis være vanskeligt for 3B at understøtte initiativerne alene.
<b>Manglende kompetencer</b>	Hands-off proaktiv rammesætning og hands-off reaktiv omstilling.	Uddannelse af de beboervalgte omkring at være i en bestyrelse. Tiltag omkring samarbejde med andre. De beboervalgte, som ikke har den rette type af lederskab, bliver ikke i bestyrelsen.
<b>Uklar dagsorden</b>	Hands-on reaktiv konflikthåndtering og forhandling. Kunne være gjort mere proaktivt gennem hands-off-greb.	Uklar dagsorden og brede emner gør det uklart for deltagerne, hvad der skal foregå på møderne. Der bliver ikke gjort så meget for at håndtere uklarheden. Der kunne fra start af gøres mere ud af at fortælle, at det er gruppen selv, som kan forme arbejdet.
<b>Lukket adgang</b>	Hands-off proaktivt gennem både strategi, institutionelt design og rammesætning.	Der bliver gjort en del fra både administratorer og politikere omkring at fortælle og formidle om opgavegruppens arbejde til resten af organisationen. 3B tænker over deltagersammensætningen i grupperne for at sikre, at de relevante og berørte aktører kommer med.
<b>Uløste konflikter</b>	Reaktiv hands-on-konflikthåndtering.	Misforståelser omkring processen blev afklaret. Der lyttes til holdninger, og der diskuteres med deltagerne. Beboervalgte lover at følge op på rejste problemstillinger, som ikke passer ind i den specifikke opgavegruppe.

<b>Manglende innovation</b>	Det kunne være gjort gennem hands-on-facilitering eller hands-off proaktive greb.	Det er uklart, hvad der menes med nytænkning og innovative løsninger. Hvis der ønskes helt nye løsninger, skal der muligvis laves om i de proaktive greb for opgavegrupperne.
<b>Overstyring</b>	Det kunne være gjort gennem reaktiv hands-off gentænkning eller proaktiv hands-on facilitering. Eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning.	Der er ikke rigtig gjort noget for at undgå overstyring.

### 5.2.3.1 Håndtering af organisatorisk prioritering

Den organisatoriske prioritering af konceptet omkring opgavegrupper i Boligforeningen 3B er en udfordring, fordi der ikke investeres det samme i hverken ressourcer eller anerkendelse af de beboervalgtes arbejde i opgavegrupperne. Denne del af udfordringen er ikke håndteret. I forhold til den administrative sammenlægning med KAB har det betydet, at flere af Boligforeningen 3B's egne administrative medarbejdere med erfaringer omkring opgavegrupper er blevet opsagt eller flyttet et andet sted hen i organisationen. Derudover har Boligforeningen 3B skullet bruge meget tid og kapacitet på sammenlægningen med KAB. For at håndtere denne udfordring skal der proaktivt gøres brug af en hands-off-strategi for at fastholde den organisatoriske prioritering. Dog er der nu, hvor Boligforeningen 3B er overgået til KAB, sket noget med den organisatoriske prioritering, hvor der taget et reaktivt hands-off-greb i brug i form af gentænkning. Efter Boligforeningen 3B's overgang til KAB er der startet et arbejde med at sprede opgavegruppekonceptet rundt i hele KAB-organisationen. Det er blandt andet foregået på et weekendseminar for alle beboervalgte, hvor der blev afholdt et "Demokrativærksted". Her fremlagde formanden og næstformanden hele tanken om opgavegrupper, og to opgavegruppefacilitatorer fortalte konkret om deres opgavegruppe og afholdt en workshop på dagen (Observation af KAB-seminar). Der er altså et ønske fra både 3B og KAB om at udbrede opgavegruppeinitiativerne til hele organisationen. I den forbindelse har jeg selv holdt oplæg og udarbejdet skriftligt materiale til KAB omkring, hvordan 3B har arbejdet med opgavegrupperne.

### 5.2.3.2 Håndtering af manglende kompetencer

At de beboervalgte har manglet kompetencer, har formanden for Boligforeningen 3B længe arbejdet på at forbedre. Formanden har haft som fokusområde at professionalisere og dygtiggøre organisationsbestyrelsen (Interview med 3B formand). Det har blandt andet betydet, at bestyrelsesmedlemmerne har været på en række kurser omkring det at være i en bestyrelse. Andre tiltag, som kontaktpersonordningen, er blevet indført, hvilket også har skærpet organisationsbestyrelsens fokus på at styrke samarbejdet med beboerne. Kontaktpersonordningen knytter hvert organisationsbestyrelsesmedlem til en række afdelinger som kontaktperson. Afdelingsbestyrelsen har på den måde et medlem, de skal rette kontakt til, og det sikrer, at personen har mere indgående viden om eventuelle udfordringer i afdelingen.

Sammen med kontaktpersonordningen og bestyrelsesuddannelsen har opgavegruppekonceptet styrket de beboervalgtes kompetencer i forhold til at skulle samarbejde og interagere med helt andre aktører end ens medbestyrelsesmedlemmer. De beboervalgte, som ikke har kunnet forene sig med denne type af lederskab, er ikke den type organisationsbestyrelsesmedlem, som Boligforeningen 3B har brug for (Interview med 3B formand).

De administrative facilitatorer af opgavegrupperne har været på kursus i at facilitere. Et kursus for de beboervalgte med fokus på at interagere og samarbejde med beboere med målet om at løse komplekse udfordringer kunne muligvis være relevant. Udfordringerne omkring manglende kompetencer er dermed ved at blive håndteret gennem både hands-off-rammesætning og hands-off-omstilling. Det er processer, som tager tid, da der er tale om et løft af menneskers kompetencer og derfor en langsigtet investering for hele organisationen.

### 5.2.3.3 Håndtering af uklar dagsorden

Formålet med opgavegrupperne er at finde anbefalinger eller løsninger på udfordringer, som er beskrevet i det tilhørende kommissorium. Kommissoriet er på den ene side specifikt og efterspørger handling på et afgrænset område, og på den anden side er det åbent for, at opgavegruppen selv finder det mest relevante fokus. Det kan betyde en meget åben dagsorden for opgavegruppemøderne, hvilket gør det uklart for beboerne, hvad der skal foregå i gruppen. Flere beboere på tværs af opgavegrupper nævner, at den uklare dagsorden var en udfordring, mens flere facilitatorer nævner, at det i højere

grad er bredden af emnerne, som gør dagsordenen uklar. Det er først senere hen i opgavegrupperforløbene, at emnet bliver skærpet, og at det bliver klart for alle, hvad opgavegruppens fokus er. Det sker undervej i forløbet med reaktiv hands-on-konflikthåndtering og forhandling, at dagsordenen kommer på plads. Det kunne være gjort tidligere og tydeligere gennem proaktive hands-off-greb og ved mere åbent at sætte ord på, at det er gruppen selv, som skal forme deres arbejde og vælge, hvor fokus skal placeres.

#### 5.2.3.4 Håndtering af lukket adgang

Opgavegruppernes processer har været åbne og gennemsigtige over for resten af organisationen på trods af den lukkede adgang. Det er et proaktivt hands-off-greb gennem institutionelle design, at det skal være de mest relevante og berørte aktører, som skal deltage i grupperne. Derfor inviteres de direkte. Det gøres både tydeligt og åbent over for organisationen. Det kommunikeres ud, at det er sådan, at grupperne bedst vil fungere. Opgavegrupperne opdaterer jævnligt Boligforeningen 3B's hjemmeside med nyt om opgavegruppens arbejde. I opgavegruppen "Lettere af være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB" gjorde den administrative facilitator meget ud af at sikre gennemsigtighed i procedurerne ved at udsende opgavegruppens kommissorium og mandat på mail på forhånd og præsentere det på første møde.

Beboermedlemmerne er individuelt inviteret til at deltage i opgavegrupperne. Boligforeningen 3B har også haft en interesseliste på deres hjemmeside, hvor interesserede beboere har kunnet melde sig til fremtidige opgavegrupper. En tendens er dog hurtigt blevet klar for Boligforeningen 3B, hvilket er, at de beboere, som meldte sig via interessenlisten var "*the usual suspects*" – personer, som allerede var involverede i andre beboerdemokratiske aktiviteter. Sekretariatschefen forklarer: "*Hvem der rekrutteres til opgavegruppen, er vigtigt – både i forhold til interesse og kompetencer – og i forhold til at forsøge at holde en eller anden grad af kontrol*" (Interview med 3B sekretariatschef).

En anden leder forklarer: "*Vi prøver at udpege beboere, som vi tror på, er særligt passende til at løse den her specifikke opgave. Det er ingen hemmelighed*" (Interview med 3B næstformand).

Citaterne fra sekretariatschefen og næstformanden hentyder til, at interessenlisten på hjemmesiden er brugt selektivt. Det er ikke sikkert, at man kommer med i en opgavegruppe, blot på grund af at man har skrevet sig på listen. Argumentet fra både administrationen og de beboervalgte er, at det er for at



sikre, at det er rette og de relevante, som kommer med i opgavegrupperne. Det er positivt for de inviterede deltagere i gruppen. De føler sig udvalgt til at deltage, og de påtager sig også opgaver med at udbrede kendskabet til opgavegrupper og til de respektive resultater fra opgavegrupperne. For at undgå udfordringer omkring lukkethed, er det nødvendigt med åbenhed over for organisationen omkring så meget som muligt af gruppens arbejde, mens gruppen stadig får arbejdsro. Det kan også være hjælpsomt med klar kommunikation af overvejelser om, hvem der skal inviteres til at deltage i opgavegruppen.

Fra tidligere opgavegrupper har deltagende beboere fremlagt om opgavegruppernes resultater og om deres egne erfaringer på Repræsentantskabsmødet for alle Boligforeningen 3B's beboere, hvilket også har signaleret åbenhed og muligvis genereret interesse for potentielle deltagere.

På trods af at den lukkede adgang ved første øjekast kan fremstå uigennemsigtig og ekskluderende, virkede det til opgavegruppernes fordel at være lukket både i forhold til proces og resultat. De inviterede beboere var alle engagerede og stolte over at være med i gruppen. Opgavegruppens proces lagde op til at deltagerne kunne diskutere, være uenige og finde frem til fælles løsninger. Beboerne har været tilfredse med at deltage, og de har fortalt, hvordan de har været stolte over at være en del af opgavegrupperne, hvilket muligvis også har fået dem til at bidrage endnu mere.

#### **5.2.3.5 Håndtering af uløste konflikter**

En delt opgave mellem facilitator og beboervalgte er at melde ud, hvad baggrunden, formålet og eventuelt forventningerne til opgavegruppen er. Det er demotiverende at indgå i en opgavegruppe eller lignende konstellation, hvis alle beslutninger allerede er truffet på forhånd, giver flere beboerdeltagere udtryk for, hvilket citaterne i afsnit 5.2.2.5 illustrerer.

De beboervalgte skal melde klart ud, hvad de ønsker input til, og de skal sætte en retning. Det kan de gøre ved at skabe mening omkring den specifikke opgavegruppe ved i begyndelsen at opridse nogle af de mest kendte og fælles udfordringer. På den måde afvæbnes potentielle indledende konflikter muligvis, ved at de beboervalgte selv sætter ord på de udfordringer.

Da en beboer meldte sig ud af opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” på grund af utilfredshed med styringen og formatet af gruppen, blev det ikke i første omgang

håndteret. Efterfølgende kontaktede både facilitatoren og tovholderen dog beboeren for at redde trådene ud, hvilket lykkedes godt. Beboeren blev også overtalte til at deltage i gruppen igen, men da referatet kom ud, og beboerens indsigelser og utilfredshed ikke var nævnt, blussede skuffelsen op igen (Interview med 3B beboer).

Om opgavegruppens succes skyldes, at den ene beboer, som var meget kritisk, forlod gruppen, er svært at sige. Men der var i hvert fald mindre konflikt i gruppen, efter at den pågældende beboer forlod gruppen. Dog var det ikke det mest hensigtsmæssige helt at lukke ned for beboerens ønsker. Denne konflikt kunne have været håndteret ved for eksempel at give beboeren mulighed for at få talt ud om den pågældende sag, som personen brændte for og følte, var så vigtig for opgavegruppen at fokusere på. På den måde kunne beboeren selv have fået mulighed for at overtale de andre deltagere til at støtte forslaget. En anden løsning kunne have været at indgå i en dialog med beboeren om at starte en ny opgavegruppe op om det pågældende emne. Denne type af forening af interesser kunne også ske gennem en fælles forventningsafstemning til at starte med eller en endnu klarere beskrivelse af, hvor langt deltagernes mandat rækker.

Konflikten mellem KAB-lederen og 3B-beboerne på et andet opgavegruppemøde i opgavegruppen "Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB" blev håndteret ved at lade beboerne sætte ord på deres frustrationer, skepsis og bekymringer over for KAB-lederen, som lyttede og svarede, hvor hun kunne. Det var gennem hands-on reaktiv konflikthåndtering. Det hjalp for beboerne at kunne lufte deres frustrationer. I sådanne tilfælde må den administrative facilitator balancere mellem, at beboerne føler sig hørt, men også holder sig inden for emnet. De beboervalgte må også være lydhøre og responderende over for kritikken.

Det kan være en personlig baggrund, der gjorde, at beboeren ikke ville deltage længere, hvilket kan være svært at facilitere og forhandle sig ud af. Men de punkter, som beboeren nævner, omkring blandt andet ikke at holde en skjult dagsorden, er noget, som en facilitator kunne tage til sig i forhold til fremtidige opgavegrupper. Der kan tages flere styrings- og ledelsesgreb i brug for at mindske den type af konflikter. Det kan være proaktive greb, som sætter rammesætningen mere klart fra start, eller reaktive greb, som gentænker formatet eller forhandler utilfredsheder i gruppen.

### 5.2.3.6 Håndtering af manglende innovation

Et ønske bag de nye opgavegrupper er blandt andet at komme frem til innovative og nyskabende løsninger. Det defineres ikke yderligere af Boligforeningen 3B, hvad innovation og nyskabelse indebærer, hvilket kan gøre det svært at vurdere, om ønsket er opnået. Den generelle holdning blandt beboerne var, at løsninger fra opgavegrupperne var mere som forbedringer snarere end radikal innovation som sådan. Dog fandt alle beboerne også, at ideer og løsninger var nye, i forhold til hvad de politiske og administrative ledere før havde været i stand til at komme på.

Ses der på rammesætningen for opgavegrupperne, er det heller ikke radikale innovative løsninger og resultater, som blev efterspurgt. Rammerne for opgavegruppen lægger i højere grad op til resultater i form af mindre, inkrementelle ændringer inden for de eksisterende rammer, for eksempel i overgangen til KAB, hvor der er flere aspekter, som opgavegruppen hverken kan eller skal involveres i. Det strukturerer opgavegruppens arbejde til en fast form, som i mindre grad er innovativ. Der skulle proaktivt i hands-off rammesætningen og gennem de strategiske valg gøres mere ud af at beskrive, hvad innovation og innovative løsninger er.

Der blev heller ikke i faciliteringen af opgavegrupperne gjort noget ud af at få deltagerne til at tænke helt nyt eller innovativt i deres idegenerering, hvilket ellers måske kunne have givet innovative løsninger. Et alternativ til at håndtere manglende innovation ville være proaktivt gennem hands-on facilitering.

### 5.2.3.7 Håndtering af overstyring

Overstyring af processer omkring opgavegrupper kan have flere negative følger. Opgavegruppen kan blive tvunget til at følge en specifik sti, hvor der ikke er mulighed for at afsøge nye eller andre veje. Det kan låse opgavegruppen fast i et bestemt tankemønster, hvor der ikke bliver reel mulighed for at influere dagsordenen eller løsningerne. Samtidig vil det også være problematisk, hvis der sker en understyring af opgavegruppen, hvor der er for frie rammer og ikke konkret opgaveløsning eller fremdrift i processen.

Flere af facilitatorerne refererer til usikkerheden i forhold til deres betjening af opgavegrupperne, hvor deres opgaver har været at skulle stimulere dialog og samarbejde, som skal føre til nye og gode

løsninger, hvilket de ikke altid har følt sig klædt på til at kunne gøre. Overstyringen af opgavegrupperne er derfor muligvis sket som en reaktion på usikkerheden for de administrative facilitatorer. Som en del af de igangsatte initiativer i KAB om opgavegrupper er der også fokus på, hvordan grupperne faciliteres og styres bedst. Det kan muligvis på længere sigt skabe et samlet erfaringsfællesskab mellem facilitatorerne. Overstyringen foregår både proaktivt og reaktivt, men overstyringen kan forebygges og muligvis helt undgås ved allerede i den proaktive fase at sikre, at de administrative facilitatorer har alle de rette værktøjer til at lede processerne.

#### **5.2.4 Opsummering**

Analysedel 2 har undersøgt det operationelle niveau i opgavegrupperne med fokus på, hvilken styring og ledelse der har været anvendt for at understøtte opgavegrupperne. Jeg vil i dette afsnit opsummere, hvilke proaktive og reaktive hands-off- og hands-on-greb Boligforeningen 3B har anvendt i styringen og ledelsen af opgavegrupperne og hvilken betydning det har haft for opgavegrupperne.

Gennem de proaktive hands-off-greb strategi, rammesætning og institutionelt design er opgavegruppeinitiativet blevet initieret, planlagt og igangsat med opbakning fra organisationen både administrativt og politisk. Gennem grebet strategi har Boligforeningen 3B arbejdet i hele organisationen med at få opgavegrupper ind i både strategien, bestyrelsesarbejdet og hele beboerdemokratiet.

Der er truffet en række hands-off styringsvalg i rammesætningen af opgavegrupperne. Der er afsat ressourcer til arbejdet med opgavegrupper ved at sørge for kompetenceudvikling til administrative medarbejdere, så de kunne facilitere opgavegruppen. En del af rammesætningen er også, at der er skabt mening med opgavegrupperne. Både administrative og beboervalgte bestyrelsesmedlemmer fortæller om opgavegruppeformen i forskellige fora, både internt i boligorganisationen og eksternt til boligkonferencer og diverse medier. Boligforeningen 3B følger en relativt fast form i arbejdet med opgavegrupper gennem institutionelle designvalg fra emne, kommissorium, valg af deltagere, de løbende opdateringer om gruppernes arbejde til afslutning på opgavegruppen.

Når opgavegrupperne er i gang, er det proaktive hands-on-greb gennem deltagelse og facilitering, som er taget i brug til styring og ledelse af grupperne. Gennem det proaktive hands-on-greb deltagelse er de beboervalgte aktivt med i grupperne og deltager på lige fod med de resterende deltagere. Gennem det proaktive hands-on-greb facilitering er det især de administrative facilitatorer, som leder

grupperne. I nogle af grupperne er det en af de beboervalgte fra organisationsbestyrelsen, som er formel tovholder for gruppen. De fleste af de administrative facilitatorer har været på kursus eller fået oplæring, inden de faciliterer grupperne. Som en del af faciliteringen af grupperne bliver deltagerne indkaldt, og deres arbejde i gruppen assisteres og katalyseres af de administrative og politiske ledere.

Undervejs i processerne opstår der udfordringer og barrierer ved opgavegrupperne. Det er både barrierer, som ligger i organisationen selv, samt udfordringer under selve møderne og i samarbejdet. Gennem reaktive styringsgreb og ledelsesformer har de administrative facilitatorer og de beboervalgte forsøgt at håndtere de opståede barrierer og udfordringer. Nogle udfordringer er håndteret, mens andre ikke er og efterlader rum for forbedring.

De udfordringer eller barrierer, som er håndteret gennem reaktive hands-off- og hands-on-greb, vil jeg opsummere i det følgende. Dele af de barrierer, som den organisatoriske prioritering skaber for opgavegrupperne, bliver håndteret, blandt andet har opgavegrupperne været et nedprioriteret emne i Boligforeningen 3B efter overgangen til KAB, men gennem reaktiv hands-on gentænkning har Boligforeningen 3B arbejdet på også at introducere opgavegruppeformen i KAB-organisationen. Udfordringer med manglende kompetencer for både beboervalgte og administrative, som skal deltage i eller facilitere opgavegrupperne, håndteres gennem hands-off omstilling, hvor de rette kompetencegivende kurser gives. De uklare dagsordener håndteres på selve opgavegruppemøderne, hvor de administrative gør brug af hands-on konflikthåndtering og forhandling. Den lukkede adgang til grupperne er nævnt som en mulig udfordring, da det potentielt kunne virke ekskluderende. Det når dog aldrig at blive en reel udfordring, da Boligforeningen 3B fra start handler proaktivt gennem både strategi, rammesætning og institutionelt design for at forklare baggrunden for grupperne, og hvorfor det er mest relevant at udvælge deltagere, og så formidle åbent om grupperne til resten af organisationen. Konflikter bliver håndteret gennem hands-on konflikthåndtering på møderne. Det er blandt andet sket ved at afklare misforståelser, og ved at beboervalgte gav lovning på at andre problemer, som kom op i opgavegrupperne, ville blive behandlet i andre fora.

De udfordringer, som ikke bliver håndteret, eller hvor der kunne være gjort mere i håndteringen, opsummeres i det følgende. Der kunne være gjort mere for at undgå udfordringer med de uklare dagsordener ved gennem proaktive hands-off-greb at gøre rammesætningen og fortællingen om opgavegrupperne mere klar og meningsfuld fra start. Udfordringer i forhold til manglende innovation

har betydet, at der er blevet lagt låg på de innovative processer, idet processen har været meget styret af især de administrative facilitatorer. Udfordringerne og barriererne i opgavegrupperne, som opstår på grund af overstyring fra især de administrative facilitatorer, håndteres ikke. Det kunne have været gjort gennem proaktiv hands-on facilitering eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning. Den følgende analysedel 3 fokuserer på opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling.

### **5.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligforeningen 3B**

Boligforeningen 3B's intentioner med indførelsen af opgavegrupper i deres organisation har været todelt. Intentionerne har dels været at styrke politikudviklingen hos de beboervalgte ved at sikre, at de har den rette viden om udfordringerne og derved kan træffe de bedste beslutninger om, hvordan de skal løses, og dels at styrke det beboerdemokratiske samarbejde mellem beboerne og de beboervalgte. I der følgende vil jeg analysere, hvordan boligorganisationens intentioner om en fornyet demokratimodel samt en styrket politikudvikling er blevet indfriet og påvirket af opgavegrupper. Har dialogen med beboerne faciliteret vidensdeling, fælles læring, ressourcesammenlægning og udvikling af demokratisk ejerskab? Er de beboervalgtes politikudvikling blevet mere oplyst, kvalificeret og robust gennem interaktion med beboere (Sørensen & Torfing, 2018)? Først analyseres opgavegruppernes påvirkning på den demokratiske fornyelse for at få frem, hvilke demokratiske kriterier opgavegrupperne møder og opfylder. Når de demokratiske aspekter ved opgavegrupperne er på plads, vil jeg analysere, hvordan politikudviklingen er blevet påvirket i denne nye demokratiske kontekst.

#### **5.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse**

Boligforeningen 3B's intention om at sikre demokratisk fornyelse kommer blandt andet til udtryk gennem deres 2020-strategi med en indsats, der indebærer, at *"man vil arbejde for nogle mere attraktive og aktive beboerdemokratier"* (3B, 2016a). Både direktøren og formanden beskriver, hvordan opgavegrupper blev introduceret som en måde, hvorpå beboerdemokratiet netop kunne blive både mere attraktivt og aktivt. Efter de foregående analyser af, hvordan demokratiske tiltag som opgavegrupper er designet, styret og ledet, kan den følgende analysedel nu fokusere på de demokratiske aspekter ved opgavegrupper.

Det er tydeligt, at når der tales om borgerdeltagelse (som samskabelse er et eksempel på) er der altid en underliggende forbindelse til demokrati og demokratisk indflydelse. Det er derfor relevant at undersøge og analysere, hvordan tiltag som opgavegrupper påvirker demokratiske aspekter. De demokratiske aspekter ved opgavegrupper undersøges i denne analyse ud fra de tre præsenterede kriterier i teorikapitlet om deltagelse, gennemsigtighed og indflydelse. Afsnittet afsluttes med en analyse af opgavegruppernes input-, throughput- og outputlegitimitet. Nedenstående tabel 25 opsummerer analysefundene, som efterfølgende gennemgås og uddybes i afsnittet.

**Tabel 25:** Boligforeningen 3B's opgavegruppers påvirkning på demokratisk fornyelse

	<b>Deltagelse</b>	<b>Gennemsigtighed</b>	<b>Indflydelse</b>
<b>Boligforeningen 3B's opgavegrupper</b>	Ikke eksternt inkluderende deltagelse, men internt meningsfuld deltagelse.	Nogen gennemsigtighed i procedurer og i formidling til resten af organisationen.	Indflydelse på beslutninger, men ikke på proces.

### **Deltagelse**

Opgavegruppens institutionelle design har betydet, at der har været begrænset adgang til deltagelse i opgavegrupperne, da det kun er udvalgte beboere, en eller to beboervalgte, en eller to administrative ansatte samt udvalgte faglige gæster, som er blevet inviteret til at deltage. Deltagelsen i opgavegrupper har på den måde ikke været universel, men har i stedet involveret relevante og berørte aktører. Boligforeningen 3B har minimeret den selektive deltagelsesbias, hvor en bred åben invitation kun tiltrækker de sædvanlige deltagere, ved at prikke interesserede og relevante aktører på skulderen og invitere dem personligt: *"Der bliver arbejdet systematisk med at få andre stemmer hørt gennem opgavegrupperne"* (Interview med 3B sekretariatschef). Boligforeningen 3B har haft mulighed for at sammensætte en gruppe med forskellige beboere, som repræsenterer forskellige holdninger og synspunkter, hvilket kan være med til at forstærke det demokratiske fællesskab. På den måde kan der sikres en repræsentation af diversitet i holdninger.

For at opveje denne lukkethed er der opretholdt en demokratisk kvalitet i, at det har været gennemsigtigt, hvem der har deltaget i opgavegrupperne. Det har således ikke været en hemmelig gruppe. Deltagelsen har, på trods af ikke at have været bredt inkluderende for mange beboere, været menings-



fuld for de beboere, som har deltaget. Den meningsfulde deltagelse kommer til udtryk ved, at deltagerne har haft mulighed for at diskutere, give input og udtrykke deres holdninger på opgavegruppemøderne (Observation af opgavegruppemøde). Den administrative facilitator har sørget for, at alle deltagere har haft lige mulighed for at blive hørt, hvilket også har været med til at sikre en meningsfuld deltagelse for de involverede.

Deltagelsen har givet ejerskab over de fælles udformede løsninger. Beboerne er selv tilfredse med at have deltaget og føler, at de har bidraget gennem deres deltagelse. Ud fra en demokratisk synsvinkel har deltagelsen i opgavegrupperne også gjort det nemmere for beboerne at komme til orde, at få deres beboervalgte i tale og selv at blive hørt. Det må vurderes, at deltagelsen i Boligforeningen 3B's opgavegrupper er meningsfuld for de involverede beboere og deres beboervalgte.

### **Gennemsigtighed**

Tiltag som lukkede opgavegrupper udfordrer generelt set den demokratiske gennemsigtighed og throughputlegitimitet fra traditionelle repræsentative demokratimodeller, hvor det er mere tydeligt, hvordan en proces er endt med et specifikt resultat. Oftest vil det blive tydeliggjort i en offentlig afstemning. Derfor skal der arbejdes på andre måder for at sikre en gennemsigtig proces for en opgavegruppe. Som tidligere nævnt har adgangen til opgavegrupperne været lukket, hvilket har begrænset gennemsigtigheden i nogen grad, i og med at det kun har været de inviterede deltagere, som har vidst, hvad der skete til opgavegruppemøderne. Dog har der høj været gennemsigtighed for resten af organisationen gennem formidling om opgavegruppens arbejde både undervejs i processen og i afslutningen af arbejdet. Det er både foregået på hjemmesiden og på organisationsbestyrelsesmøder, mens opgavegruppen har arbejdet.

I opgavegruppen "Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen i KAB" blev gennemsigtigheden både opretholdt og udfordret. Den administrative facilitator præsenterede kommissoriet og arbejdsformen for opgavegruppen på det første møde (Observation af opgavegruppemøde), men gennemsigtigheden blev udfordret, da det i opgavegruppen var uklart for nogle deltagere, hvilke beslutninger om opgavegruppen der var truffet på forhånd (Observation af opgavegruppemøde). Der manglede gennemsigtighed omkring, at tovholderne (både administrative og beboervalgte) havde aftalt en række aspekter angående processen for opgavegruppen. Når beboerne er inviteret så tæt ind på en politisk proces, vil de også føle sig investerede i og ansvarfulde over for arbejdet. Derfor vil det være



en god ide at gøre de omliggende beslutninger vedrørende opgavegruppen så gennemsigtige som muligt.

Det kan vurderes, at opgavegrupperne i Boligforeningen 3B er delvist gennemsigtige. Der er ikke fuld gennemsigtighed i procedurerne fra facilitatorerne i forhold til opgavegruppernes proces og arbejdsform. Det kan forbedres for at styrke throughputlegitimiteten. Der er til gengæld gennemsigtighed fra opgavegruppen mod resten af organisationen, hvor der formidles og fortælles om arbejdet i gruppen.

### **Indflydelse**

Ved at deltage i opgavegrupper har beboerne haft indflydelse på beslutningsprocesserne undervejs og på de endelige beslutninger i opgavegruppen. Det giver mulighed for at influere og udforme de politiske beslutninger i stedet for først at kunne kommentere beslutningerne, når den næsten færdige politik ligger klar.

I opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” startede processen ud med en brainstorm efterfulgt af en afstemning for at snævre emnet for opgavegruppen ind (Observation af opgavegruppemøde). Her diskuterede deltagerne forskellige fokuspunkter, og de havde indflydelse på, hvad der skulle arbejdes videre med (Observation af opgavegruppemøde).

I forhold til at lykkes med at give deltagerne mulighed for indflydelse er det vigtigt at forventningsafstemme om rollerne i opgavegruppen, så beboerne ikke får falske forhåbninger til, hvad de kan få indflydelse på. Der er ikke givet meget mulighed for indflydelse på processen for deltagerne i opgavegruppen. De er ikke inviteret til at øve indflydelse på planlægningen af processen. En enkelt beboer er som tidligere beskrevet meget tilfreds med dette, men andre deltagere nævner det ikke som et problem. De virker tværtimod tilfredse med den faciliterede proces. Derfor kan man alligevel godt forsøge at involvere beboerne mere i planlægningen, da det kan være med til at styrke deres ejerskab til både proces og resultat. Opgavegrupperne i Boligforeningen 3B vurderes at give deltagerne mulighed for indflydelse på de emner, som organisationsbestyrelsen giver mandat til og efterspørger anbefalinger til. Det er de relevante og berørte aktører, som behandler udfordringer og kommer med deres anbefalinger og løsninger.

### 5.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne

Som afslutning på dette analyseafsnit vil jeg kort undersøge opgavegruppernes demokratiske legitimitet. Den demokratiske legitimitet i opgavegrupper er relevant at undersøge, da det er nødvendigt, at politiske beslutninger fremstår som legitime. Legitimitet kan opdeles i både formel og reel legitimitet. Opgavegruppernes styrker i forhold til demokratisk legitimitet ligger især i input- og outputlegitimiteten. Analysefundene præsenteres først i den nedenstående tabel 26 og uddybes derefter i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 26:** Boligforeningen 3B's opgavegruppers formelle og reelle legitimitet

	<b>Inputlegitimitet gennem deltagelse</b>	<b>Throughputlegitimitet gennem gennem-sigtighed</b>	<b>Outputlegitimitet gennem indflydelse</b>
<b>Opgavegruppernes legitimitet - formel</b>	Stærk	Svag	Stærk
<b>Opgavegruppernes legitimitet - reel</b>	Mellem	Mellem	Stærk

Inputlegitimiteten i opgavegrupperne er stærk i det formelle aspekt. Beboerne er inviteret til at deltage, blive hørt og give deres mening på udvalgte udfordringer. Opgavegrupperne og de input, som kommer fra opgavegrupperne, er ”svære at tilsidesætte som irrelevante” (Interview med 3B formand), da det er de relevante og berørte aktører, som har udarbejdet løsningerne på problemerne. Deltagelsen i opgavegrupperne ser ud til at have stimuleret det samarbejdende design af nye løsninger og på den måde forøget inputlegitimiteten formelt set. Det er i højere grad processen, som fremstår legitim og giver formel inputlegitimitet ved at give beboerne muligheden for at blive hørt. Inddragelsen af beboerne bruges som et politisk styringsværktøj til at styrke den demokratiske legitimitet af løsninger ved at aktivere aktører til at bidrage til løsningerne (Agger & Tortzen, 2015). Ser vi på den reelle inputlegitimitet er den lidt svagere, hvilket især skyldes, at de fleste af emnerne for opgavegrupperne og dagsordenen for møderne er valgt og udarbejdet af administrationen uden mulighed for beboernes input.

Throughputlegitimiteten er ikke på samme måde stærk, og det gælder for både den formelle og reelle legitimitet. Opgavegrupperne er udfordret, ved at arbejdet i opgavegruppen foregår mere flydende og fordelt på flere aktører frem for at ligge hos en enkelt politisk leder. Beslutninger truffet i en opgavegruppe, frem for gennem repræsentative demokratiske arenaer, er ikke på samme måde retfærdiggjort

eller forklaret og er ikke helt så gennemsigtige. For også at styrke throughputlegitimiteten er der behov for interaktivt politisk lederskab (Sørensen, 2020), som kan politikudvikle i en kontekst bestående af flere forskellige aktører ved at lede gennem strategisk fortælling og designe arenaer, som sikrer, at beslutningstagere holdes til ansvar, samt at beboere kritisk kan udfordre det ansvar (Neblo, Esterling & Lazer, 2018).

Outputlegitimiteten er stærk. Beslutningerne i opgavegruppen er truffet på et oplyst grundlag og møder de udfordringer, som eksisterer i boligorganisationen, da det er relevante og berørte aktører, som har medvirket i udarbejdelsen af løsninger.

### **5.3.3 Opgavegruppernes betydning for politikudvikling**

Med den ovenstående analyse af, hvordan opgavegrupperne har påvirket demokratisk fornyelse, og hvordan de demokratiske aspekter vedrørende legitimitet samt deltagelse, indflydelse og gennemsigtighed er til stede, vil det følgende analyseafsnit fokusere på politikudviklingen i denne nye demokratiske kontekst. Politikudviklingen formes i høj grad af den demokratiske kontekst. Det følgende afsnit vil analysere, hvordan opgavegrupperne har påvirket politikudviklingen hos de beboervalgte fra organisationsbestyrelsen.

De beboervalgte i organisationsbestyrelsen er de politiske ledere. Det er de beboervalgte, som igangsætter og afslutter arbejdet i opgavegrupperne. De igangsætter arbejdet ved at beslutte, hvilke grupper der skal nedsættes, og de afslutter arbejdet ved at beslutte, om de politiske anbefalinger skal adopteres i organisationen eller ej. Den arbejdsform kender de beboervalgte i nogen grad til fra opgaver i bestyrelsen, udvalg og arbejdsgrupper. Men det politiske lederskab har også ændret sig. De beboervalgtes mulighed og vilkår for politikudvikling har ændret sig, siden de er med til at lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser, hvor de er nødt til at indkalde, interagere med og lytte til meninger, ideer og forslag fra beboere. Deres politikudvikling er hverken reduceret til at tilbyde symbolske håndsrækninger til beboerne eller at godkende administrative forslag, men involverer, at de er med til at initiere, designe og implementere policyløsninger.

De beboervalgtes rolle beskrives af formanden og sekretariatschefen i Boligforeningen 3B som værende forandret. Der efterspørges nu et styrket samarbejde med beboerne. Der har altid været samarbejde mellem beboere og organisationsbestyrelse, men ikke helt på den måde, som opgavegrupperne

foreskriver, hvor de beboervalgtes rolle og politikudviklingen skal være mere interaktiv end før. Det interaktive politiske lederskab beskrives af formanden som en ny og integreret del af organisationsbestyrelsesarbejdet (Interview med 3B formand). Det vil ikke længere være muligt at påtage sig den gamle rolle som enerådigt bestyrelsesmedlem. Samarbejdet er nødvendigt for at løse problemerne.

Sekretariatschefen fortæller, hvordan den generelle politiske ledelse blev ændret med opgavegrupperne. Ændringer i den politiske ledelse kunne blandt andet ses ved, ”at det var nogle andre mennesker, som opsøgte det” (Interview med 3B sekretariatschef). Opgavegrupperne tiltrækker en anden type af politiske ledere, som har mod på og lyst til at være mere i interaktion med beboerne:

Når man er ude sammen med nogen, så er man jo nødt til at lytte på, hvad de siger. Det nytter jo ikke noget at sidde derude og fortælle dem, hvordan tingene fungerer, man er nødt til at lytte. (Interview med 3B sekretariatschef)

Boligforeningen 3B havde en intention og et ønske om at styrke beslutningsprocesserne og beslutningskompetencerne i organisationsbestyrelsen, blandt andet ved at sikre godt samarbejde og relevant informationsudveksling mellem bestyrelsen og afdelingerne (Interview med 3B formand).

Politikudviklingen ses som en del af det politiske lederskab, som beskrevet i teorikapitlets afsnit 3.3.3.2 Jeg vil analysere politikudviklingen ud fra de tre præsenterede kriterier i teorikapitlet vedrørende dagsordensættelse, udpegning af løsninger og mobilisering af støtte. Nedenstående tabel 27 opsummerer analysefundene, som uddybes i afsnittet.

**Tabel 27:** Boligforeningen 3B’s opgavegruppers påvirkning på politikudvikling

	<b>Dagsordensættelse</b>	<b>Udpege løsninger</b>	<b>Mobilisere støtte</b>
<b>Boligforeningen 3B’s opgavegrupper</b>	Skærpet dagsordensættelse	Relevante og nye løsninger	Støtte til implementering af løsninger

### **Dagsordensættelse**

Som tidligere fremstillet er problemet, som ønskes løst i opgavegruppen, beskrevet i kommissoriet for hver opgavegruppe. Kommissoriet er udarbejdet i et samspil mellem administrationen og organisationsbestyrelsen, hvilket betyder, at det overordnede problem er diagnosticeret forhånd. Der er på den måde sat en ramme for problemdiagnosen og dagsordenen, hvor især administrationen har været pennefører (Interview med 3B sekretariatschef).

Opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB” havde oprindeligt ikke fokus på KAB, men blot overordnet på det at være afdelingsbestyrelse, fortæller den administrative facilitator. Det var Boligforeningen 3B’s næstformand, som besluttede, at opgavegruppen skulle fokusere særligt på overgangen til KAB, og der blev derfor udarbejdet et nyt kommissorium (Interview med 3B facilitator). Næstformanden havde gennem flere områdemøder rundt omkring i boligafdelingerne forstået, at der var flere problemer for afdelingerne angående overgangen til KAB, som skabte forvirring og frustration for beboerne. De beboervalgte anerkendte beboernes problemer i hverdagen ved at sætte overgangen til KAB på dagsordenen. Opgavegruppens videre arbejde lå herefter i at skærpe og yderligere indsnævre problemet.

Selvom kommissoriet er retningsgivende for opgavegruppen, fortæller sekretariatschefen, at de beboervalgte til enhver tid ville fokusere på det, som de i gruppen syntes var mest relevant og vigtigt (Interview med 3B sekretariatschef). Gennem interviews og observationer af opgavegruppemøderne kommer det til udtryk, at der er en stor forståelse blandt de beboervalgte for, at inddragelse af beboere er nødvendigt og værdifuldt i forhold til at forstå, hvilke problemer der eksisterer. De beboervalgte er begejstrede for at skulle i dialog med beboerne og argumenterer for, at det vil gøre dem i stand til at træffe bedre beslutninger (Interview med 3B formand; Interview med 3B næstformand).

Boligforeningen 3B’s formand nævner, at en tidligere opgavegruppe omkring intern oprykning fandt ud af undervejs i arbejdet, at et af problemerne var, at det var for svært at gennemskue udlejningsaftalerne. Det resulterede i, at opgavegruppen blandt andet producerede udlejningshjul, som illustrerer, hvordan boligerne i Boligforeningen 3B fordeles på ventelisterne (Interview med 3B formand).

Det bliver nævnt af flere deltagere, at de har lært noget nyt om de pågældende problemstillinger gennem opgavegrupperne omkring ”... *det som vi sidder og kloger os på inde i organisationsbestyrelserne.*” (Interview med 3B næstformand). Næstformanden forklarer, hvordan det er vigtigt at få nogle mennesker med ind til at fortælle, hvordan det så virker på dem, og som ”... *sammen med os finder ud af, hvor ligger tingene henne*” (Interview med 3B næstformand).

Deltagerne i opgavegrupperne har set nogle andre ting end deres beboervalgte, hvilket ”... *gav bestyrelsen og administrationen nogle erkendelser*” (Interview med 3B sekretariatschef). Sekretariatschefen fortæller videre, at det er nødvendigt at spørge de relevante og berørte aktører for at forstå problemet: ”*Det nytter ikke noget at sidde derude og fortælle dem, hvordan tingene fungerer, man er nødt til at lytte*” (Interview med 3B sekretariatschef). I problemdiagnosen er der kommet andre input end fra den faste skare af bestyrelsesmedlemmer og administrationen, hvilket har suppleret den politiske beslutningsproces og givet en bedre forståelse for problemerne.

I opgavegruppen ”*Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB*” bruges brainstormsessionen i starten af første møde til konstruktionen af problemdiagnosen (Observation af opgavegruppemøde). Hver deltager fremlægger, hvor problemet og fokuset bør placeres. Det giver de beboervalgte konkrete input til det videre arbejde. Boligforeningen 3B’s næstformand nævner andre måder at konstruere de rette problemdiagnoser i opgavegrupperne på. Blandt andet gør opgavegruppen ”*Rolle, respekt og tillid*” brug af et spørgeskema blandt medarbejderne, og opgavegruppen ”*Styring i renoveringssager*” afholder et stormøde for mange deltagere for at sætte opgavegruppen i gang med arbejdet (Interview med 3B næstformand).

Der er en del fokus på proces fra administrationens side i forhold til konstruktionen af problemdiagnosen. Den administrative facilitator finder det vigtigt, at der bliver skabt en proces, hvor beboerne føler sig hørt og inddraget i forbindelse med at diagnosticere problemerne. Der er i mindre grad fokus fra administrationens side på, hvad selve problemdiagnosen bliver, så længe den holdes inden for opgavegruppens ramme.

Både gennem opgavegruppen ”*Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB*” og andre opgavegrupper er forholdet mellem beboere og deres beboervalgte blevet styrket. Begge parter har fået mere indsigt i og forståelse for, hvad de hver især laver, samtidig med at der er blevet udviklet

policyløsninger. En beboer forklarer, hvordan samarbejdet med de andre deltagere i opgavegruppen har givet ”... *en god grobund for at anskue verden lidt anderledes og tænke lidt bredere*” (Interview med 3B beboer). Ved at inddrage flere synspunkter og diskutere flere aspekter i opgavegruppen er det fælles resultat også et, som kan bruges:

Udgangspunktet er jo også, at outputtet skal være noget, alle kan bruge. Og det synes jeg faktisk, er lykkedes rigtig fint. Vi er nået ned til et punkt, hvor vi har regler, men vi har samlet os om det vigtigste. (Interview med 3B beboer)

### **Udpegning af løsninger**

Udarbejdelsen af løsninger i opgavegruppen hænger i høj grad sammen med at diagnosticere problemet og at sætte dagsordenen. Efter dagsordenen er sat, og problemet diagnosticeret, er det opgavegruppens mål at finde passende løsninger. Både de beboervalgte og administrative ansatte nævner, at løsningerne fra opgavegrupperne nok ikke var kommet frem, hvis det ikke havde været for opgavegruppen (Interview med 3B næstformand; Interview med 3B formand; Interview med 3B sekretariatschef; Interview med 3B facilitator). Næstformanden lægger ud med at sige, at der muligvis ville være fundet en lignende løsning fra et af de stående udvalg eller fra bestyrelsen, men at det ”*ikke ville have været så kvalificeret*” (Interview med 3B næstformand). Kvalificeringen af løsningerne sker, forklarer næstformanden, fordi der er inviteret beboere udefra, som ikke sidder i organisationsbestyrelsen til daglig.

Gennem mine observationer bliver det tydeligt, at de beboervalgte gerne vil respondere på beboernes ønsker og finde passende løsninger til dem. Det hænder i løbet af møderne, at nogle beboere nævner specifikke enkelte sager, som ikke nødvendigvis passer inden for opgavegruppens ramme. Her gør de beboervalgte meget ud af at lytte til problemet og fortælle, hvordan de vil løse det. Også selvom det eventuelt vil foregå i et andet forum end i opgavegruppen (Observation af opgavegruppemøde). I forlængelse af dette eksempel observeres det også, at de beboervalgte har en smule svært ved at prioritere mellem at fokusere på løsninger på problemerne og på, hvad deltagerne bringer på banen af ønsker (Observation af opgavegruppemøde). Her er det især den administrative facilitator, som leder gruppen tilbage på sporet og hjælper de beboervalgte med at holde sig til den overordnede retning og vision for gruppen (Observation af opgavegruppemøde). Det viser, at de beboervalgte ikke altid har en helt klar vision for, hvor de vil hen, således at de kan pege på løsninger i den retning. Derimod er de beboervalgte helt klar over, hvor de i hvert fald ikke vil have opgavegruppen hen. Da en beboer



på det første møde i opgavegruppen ”Lettere at være afdelingsbestyrelsen i overgangen til KAB” fremlægger sine specifikke ideer og ønsker til gruppens arbejde, beslutter de beboervalgte og den administrative facilitator, at beboerens ideer ikke er relevante til denne opgavegruppe (Observation af opgavegruppemøde).

### **Mobilisering af støtte**

De relativt faste rammer for opgavegrupperne, som administrationen har været med til at skabe gennem deres hands-off-greb i de indledende dele af processen, begrænser de beboervalgtes fokus på at skulle mobilisere støtte til opgavegruppens arbejde. Opgavegrupperne starter og slutter på det politiske niveau i boligorganisationen. På den måde fastholdes den primære politiske form, samtidig med at politikudviklingen er forøget gennem aktiv involvering af og interaktion med beboere og ansatte. Det er de beboervalgte, som har det sidste ord i forhold til at sætte retningen for opgavegruppens arbejde. Der er derfor ikke så meget forhandling undervejs i processen mellem administrationen og organisationsbestyrelsen. Dog skal de beboervalgte sikre og genere støtte til implementeringen af løsningerne gennem dialog med relevante og berørte aktører, som både er beboere og de andre organisationsbestyrelsesmedlemmer. Støtten til løsningerne kommer blandt andet fra de deltagende beboere i opgavegrupperne. Fordi beboerne selv er med til at udvikle og sætte dagsordenen for opgavegruppen, indsnævre problemet og udpege løsningerne, kommer der et vist ejerskab over løsningerne. Det er både direkte i opgavegruppen, men også i deltagernes bagland hjemme i deres boligafdelinger.

I boligorganisationen er de beboervalgte repræsentanter ikke medlemmer af politiske partier med forskellige politiske ideologier på samme måde, som for eksempel lokalpolitikere i kommuner er. Der kan dog stadig være masser af forskelle blandt de beboervalgtes politiske holdninger og visioner for boligorganisationen. Der er stadig behov for at sikre og mobilisere støtte fra organisationsbestyrelsen, da det er dem, som skal træffe den endelige beslutning om forslaget. Opmærksomheden på at sikre støtte til opgavegruppen er der også undervejs i processen, hvor opgavegruppen forsøger at orientere organisationsbestyrelsen og deres egne afdelingsbestyrelser om gruppens arbejde. På den måde kan diskussioner tages løbende, hvilket også sikrer, at organisationsbestyrelsesmedlemmerne overordnet set bakker op om gruppens arbejde (Observation af opgavegruppemøde). Der er skabt positive erfaringer med opgavegrupper som arbejdsform. Boligforeningen 3B har benyttet mange lejligheder til at formidle om opgavegrupperne, hvilket har spredt de positive historier rundt om i organisationen.



Sekretariatschefen fra Boligforeningen 3B fremhæver, at ved repræsentantskabsmødet i juni 2018 stillede flere beboere, som var nye i beboerdemokratiet, op til organisationsbestyrelsen. Og de blev valgt ind. Der har ikke været så meget udskiftning før i tiden. Sekretariatschefen mener, at det blandt andet skyldes opgavegrupperne og bestyrelsesuddannelsen, som har kørt af nogle omgange. Tiltag som disse giver beboere, der ikke har erfaring med politisk arbejde, selvtillid i forhold til at have lyst til og mod på at prøve at være med i en bestyrelse. På den måde kan opgavegrupperne muligvis være med til at styrke det politiske lederskab for fremtidige beboervalgte gennem en forøget kvalitet i politikudviklingen. Det bliver et ønske for nogle af de beboervalgte at repræsentere bedre. Deres egen politiske repræsentation og lederskab vil de gerne have styrket, hvilket stemmer godt overens med en arbejdsform som opgavegrupper, hvor beboervalgte interagerer med berørte aktører og får styrket deres beslutningsgrundlag.

Opsummerende omkring opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling kan det fremhæves, at der både opstår læring mellem aktørerne omkring problemerne og accept af løsninger. Både politikere og administratorer føler sig bedre klædt på til at håndtere udfordringerne efter deltagelse i opgavegrupper. Den klassiske arbejdsdeling mellem de beboervalgte og administrationen fastholdes, ved at politikerne sætter en retning, og administrationen eksekverer. Men samtidig bliver der også plads til meningsudvekslinger mellem de to parter (Observation af opgavegruppemøde).

#### **5.3.4 Opsummering**

Analysedel 3 har undersøgt opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligforeningen 3B. På baggrund af denne analysedel kan der argumenteres for, at der med grundig overvejelse, opfindsomhed og politisk vilje kan opnås demokratisk fornyelse og styrkelse af politikudvikling gennem opgavegrupper. Flere af de udfordringer, der kan opstå, kan undgås gennem grundige overvejelser om det institutionelle design. Dog er intet institutionelt design perfekt (Smith, 2009), og det er svært at forestille sig et design, som kan realisere og lykkes med alle potentialerne indenfor demokratisk fornyelse og politikudvikling fra denne afhandlings analyseramme.

Opgavegrupperne påvirker den demokratiske fornyelse på den måde, at opgavegrupperne supplerer den traditionelle repræsentative demokratimodel i boligorganisationerne. Opgavegrupperne tilbyder deliberative og deltagende demokratiske arenaer, hvor forskellige aktører mødes og samarbejder om at finde og forme løsninger.

Opgavegrupperne har styrker i produktionen af input- og outputlegitimitet. De politiske løsninger mødes af bred støtte, fordi relevante og berørte aktører er involveret i fælles beslutningstagen, og løsningerne er effektive i forhold til at løse udfordringerne, fordi de er resultater af interaktion og forening mellem forskellige forståelser, perspektiver og ideer.

Opgavegrupperne påvirker politikudviklingen på flere måder, da ledelsen af grupperne kræver andre værktøjer. Opgavegrupperne kræver en ny form for samarbejde, dialog og interaktion mellem beboere og beboervalgte. Hele indførelsen af opgavegrupper i Boligforeningen 3B har betydet en efterspørgsel på en anden type politisk lederskab end tidligere. Ved at anerkende og lytte til de berørte beboere er det blevet klart, hvilke problemer, der skulle være dagsordensættende for gruppen, og det har givet de beboervalgte mere kendskab til, hvad beboernes udfordringer egentlig er. Sammen med beboerne har de fået skabt, udviklet og udpeget løsninger, som passer til de berørte beboeres hverdag. I og med at beboerne er medskabere af løsningerne, er der også skabt tilfredshed og en vis stolthed over resultatet fra opgavegrupperne. Det hjælper de beboervalgte til at sikre støtte til deres beslutninger.

De intentioner og grunde, som boligorganisationen har til at arbejde med samskabt politik, har de beskrevet godt og grundigt i deres organisation. Der er behov for og ønsker om demokratisk fornyelse og politikudvikling i boligorganisationen. På grund af Boligforeningen 3B's interaktive styrings- og ledelsesgreb, som lægger op til Kooperation, så giver det i mange tilfælde en høj grad af samskabt politik gennem opgavegrupperne. Boligforeningen 3B har samlet set en interaktiv styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskabt politik, der lægger op til Kooperation.

I den komparative analyse i kapitel 9 vil jeg sammenligne Boligforeningen 3B's interaktive styring og ledelse og deres kooperative samskabte politik med de andre boligorganisationer for at sammenligne forskelle, ligheder og mønstre.

## Kapitel 6

### Analyse af samskabt politik i AL2bolig

I følgende kapitel analyseres samskabt politik i AL2bolig. Analysen er inddelt i tre analysedele, som hver især er koblet til mine tre undersøgelsesspørgsmål.

#### 6.1 Analysedel 1: Baggrund for og arbejdet med samskabt politik i AL2bolig

Følgende analysedel belyser de strategiske valg bag samskabt politik i AL2bolig. Analysedelen besvarer afhandlingens undersøgelsesspørgsmål 1. Hvorfor der arbejdes med samskabt politik, undersøges ved at kigge på baggrunden for at indføre opgavegrupper. Herunder undersøges, hvilke intentioner boligorganisationen har haft med at introducere initiativer omkring samskabt politik, hvad der er gjort, og hvordan det er organiseret. Hvordan der er arbejdet med samskabt politik, undersøges ved at kigge på udførelsen af opgavegrupper, hvilket jeg vil gennemgå i en forløbsbeskrivelse af fire opgavegrupper.

Det empiriske grundlag for analysedelen er først og fremmest interviews med formanden, direktøren og kommunikationslederen i AL2bolig, som havde ansvar for udviklingen af den nye arbejdsform med opgavegrupper. Jeg trækker desuden på interviews med beboere og beboervalgte, som har deltaget i opgavegrupperne. Jeg supplerer de kvalitative interviews med dokumenter fra boligorganisationen samt observationer af ét organisationsbestyrelsesmøde og af en række opgavegruppemøder.

##### 6.1.1 Baggrund for samskabt politik

I følgende afsnit beskrives AL2boligs baggrund for at arbejde med samskabt politik med udgangspunkt i AL2bolig egen fortælling om samskabelse i organisationen suppleret af mine iagttagelser.

AL2bolig fik inspiration fra Boligforeningen 3B til at arbejde med opgavegrupper. Boligforeningen 3B havde i samarbejde med BL – Danmarks Almene Boliger, som er erhvervsorganisation for den almene boligsektor – kontaktet AL2bolig for at fortælle om arbejdet med opgavegrupper. Formanden og sekretariatschefen i Boligforeningen 3B besøgte i forlængelse heraf direktøren og formanden i AL2bolig. Inden mødet med Boligforeningen 3B havde direktøren for AL2bolig præsenteret opgavegrupper som arbejdsform for formanden, som så præsenterede ideen om tiltaget for bestyrelsen.

AL2bolig har en lang og god tradition for at skabe samarbejde mellem beboere, beboervalgte og administration.

Der eksisterede desuden overordnet set de samme positive potentialer ved at indføre en ny demokratisk styringsmodel som beskrevet i analysekapitlet for Boligforeningen 3B. På samme måde som i Boligforeningen 3B har AL2bolig således oplevet udfordringer med at sikre bred deltagelse i beboerdemokratiet. Det er de samme få, ældre personer, som deltager og er aktive i beboerdemokratiet (Interview AL2 direktør). Også formanden i AL2bolig ønsker at knytte stærkere bånd mellem organisationsbestyrelsen og beboerne (Interview AL2 formand). Formanden fortæller om beboerdemokratiets tilstand i AL2bolig: *"Hele den der demokratitanke, som har båret vores samfund igennem mange år, den smuldrer ligesom lidt. Jeg synes faktisk, at det er rigtig ærgerligt"* (Interview AL2 formand). Formanden er således bekymret på beboerdemokratiets vegne.

Direktøren i AL2bolig beretter om et ønske om at forny den måde, der træffes politiske beslutninger på: *"Vores beboerdemokrati er udtryk for en svunden tid"* (Interview AL2 direktør). Direktøren fortæller, hvordan det både er sprog og virkemidler i den beboerdemokratiske model, som fremstår forældede (Interview AL2 direktør). Det har fået organisationen til at tænke i nye former for interaktion mellem deltagerne i de traditionelle beboermøder. Direktøren fortæller om, at AL2bolig ikke er gode nok til at gøre beboerdemokratiet relevant for beboerne eller give dem mulighed for at influere og deltage. *"Der er mange, som ikke ved, hvilke muligheder de har"* (Interview AL2 direktør). Men der skal noget andet og mere til for at fortælle beboerne om deres muligheder i beboerdemokratiet. Der er nemlig en dalende deltagelse og et svindende engagement fra beboernes side. Samtidig er der et ønske om at deltage mere interessebåret med udgangspunkt i aktuelle problemer og muligheder (Interview med AL2 formand).

AL2bolig har forsøgt med andre tiltag for at forny beboerdemokratiet. Der har blandt andet været et forslag om elektronisk beboerdemokrati, hvilket ikke blev godt modtaget (Interview med AL2 direktør), samt forslag om at holde nogle afdelingers årlige budgetmøder i weekenden, hvilket ville betyde, at flere beboere ville kunne deltage. Det er dog samtidig meget omkostningsfuldt for de ansatte medarbejdere at skulle arbejde i weekenden (Interview med AL2 direktør).

I tillæg til det udfordrede beboerdemokrati fortæller direktøren, at han har et ønske om at styrke de beboervalgtes politikudvikling ved at klæde dem bedre på til at være politiske repræsentanter for beboerne (Interview med AL2 direktør). Der er behov for at klargøre for bestyrelsesmedlemmerne, hvad deres rolle er, og hjælpe dem med at forstå problemerne og specificere visioner og værdier for organisationen.

Rent praktisk er det politiske lederskab generelt udfordret af manglende mulighed for at diskutere politiske emner på organisationsbestyrelsesmøderne. Som standarddagsordenerne er indrettet nu, er der næsten ikke tid til de politiske diskussioner (Interview med AL2 direktør).

Jeg tænker, at man skal lave vores bestyrelsesmøder om, så de bliver mere politiske og mindre drift. De handler meget om drift. Det kunne man jo godt lade være med. Bare skrive det til dem i stedet for at tale drift. (Interview med AL2 direktør)

Direktøren fortæller, at dagsordenerne til bestyrelsesmøderne i højere grad lægger op til orientering omkring drift og administration end til politiske diskussioner blandt bestyrelsesmedlemmerne. Denne procedure for dagsordenernes prioritering er blevet tradition i AL2bolig. Bestyrelsesmøderne bærer præg af at være meget administrativt styret med gennemgang af emner af administrativ karakter. Organisationsbestyrelsen ender på den måde med at bruge møderne på administrative driftsbeslutninger og orienteringer.

Ligeledes er de årlige budgetmøder og andre traditionelle møder i beboerdemokratiet ikke indrettet til at fremme politisk diskussion og samarbejde, men har mere karakter af en slags konfrontation mellem beboerne på den ene side og administrationen og bestyrelsen på den anden side. Helt lavpraktisk kunne bordopstillingen for eksempel gentænkes, sådan at administrationen og bestyrelsen ikke sidder på et podie for enden af salen med beboerne nede i salen. Den nuværende opstilling kan virke konfliktindgydende, fortæller direktøren. Hverken de traditionelle møder i organisationsbestyrelsen, i de stående udvalg eller i beboerdemokratiet skaber velegnede rammer for de beboervalgtes samskabelse af nye løsninger sammen med beboerne.

Ud over de ovennævnte udfordringer med deltagelse i beboerdemokratiet og manglende politikudvikling er der også andre udfordringer, som ligger til grund for, at AL2bolig har igangsat eksperimenter med nye former for samarbejde i boligorganisationen. En række af disse udfordringer har

direkte ført til formulering af temaer for de nye opgavegrupper. Et eksempel på disse udfordringer er, at der havde været flere klager og utilfredse beboere i forbindelse med en stor renoveringssag. Kommunikation i renoveringssager blev derfor omdrejningspunkt for den første opgavegruppe, som AL2bolig nedsatte. En anden mere overordnet, men stadig konkret, udfordring er risikoen for, at en boligafdeling ryger på ghettolisten og potentielt udsættes for sanktioner og i sidste ende pålæg om nedrivning. Denne konkrete udfordring har fået AL2bolig til at tænke langt mere over behovet for at mobilisere alle eksisterende ressourcer i boligafdelingerne samt at overveje forskellige nye formater for at få nogle af de mere ”udsatte beboere inddraget” (Interview med AL2 direktør). Der er med andre ord også et ønske om forandring, der er næret af nuværende eller potentielle kriser.

Uden at de rent faktisk blev kaldt for ’opgavegrupper’, nævner flere ansatte og beboervalgte, at der før i bestyrelsen har været tale om et ønske om at finde på nye måder at samarbejde med beboerne på. Flere nævner, at det længe har været et ønske at arbejde på nye måder, hvorpå de valgte boligdemokrater og administrationen kunne komme i dialog med beboerne og mobilisere beboernes ressourcer. Ønsket om mere dialog gengældes af nogle af beboerne. Eksempelvis fortæller en beboer, at det ville være en god ide at udnytte beboernes kompetencer noget mere:

Det er jo ikke noget, som AL2bolig har gjort før, og jeg har faktisk været en af fortalernes for, at man skulle forsøge at trække noget mere på nogle af de kompetencer, som man rent faktisk ved, ligger ude i afdelingen. (Interview med AL2 beboer)

Formanden nævner, at en måde at få flere beboere til at engagere sig i beboerdemokratiet kunne være at fokusere på inddragelse i forbindelse med løsning af konkrete enkeltsager, der har betydning for beboerne. På baggrund af de nævnte udfordringer og ønsker om forandring blev det derfor med formandens opbakning besluttet at eksperimentere med opgavegrupper.

AL2boligs størrelse som en mellemstor boligorganisation kan både give fordele og ulemper i forhold til at arbejde med tiltag som opgavegrupper. En udfordring kan være, at den begrænsede størrelse betyder, at der ikke er så mange ansatte, som kan stå for at facilitere, servicere og hjælpe opgavegrupperne. På den anden kan det være en fordel, at AL2bolig er mere selvstændig, i den forstand at de administrerer sig selv. AL2bolig bliver ikke administreret af andre og kan derfor muligvis igangsætte nye tiltag hurtigere eller mere direkte. De skal ikke først spørge om lov og følge regler givet udefra. Agiliteten er simpelthen større.

Indførelsen af opgavegrupper blev fremlagt på Repræsentantskabsmødet i efteråret 2017, og den første opgavegruppe blev i gangsat i foråret 2018 (Interview med AL2 formand).

### **Intentioner med opgavegrupper**

AL2bolig har siden foråret 2018 arbejdet med opgavegrupper og har i alt gennemført tre opgavegrupper i perioden 2018-2020. På AL2boligs hjemmeside beskrives formålet med opgavegrupperne således:

Opgavegrupperne skal styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse. Der kommer hele tiden nye udfordringer. Organisationsbestyrelsen ønsker, at beboere og afdelingsbestyrelser har indflydelse på og mulighed for at bidrage til løsninger og nytænkning. (AL2bolig, 2018)

Intentionerne med opgavegrupperne i AL2bolig er at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne samt at skabe gode politiske løsninger og nyskabelse i problemløsningen. For at lykkes med disse intentioner vil AL2bolig gerne sikre, at beboernes input opfanges og gives videre til de beboervalgte, som så på den baggrund kan træffe bedre beslutninger med større opbakning. Der er et ønske om at få flere beboere til at deltage i beboerdemokratiet samt en forhåbning om, at flere af disse deltagere er 'nye' i beboerdemokratiet. Det skal samlet bidrage til at eksperimentere med udviklingen af beboerdemokratiet og give flere og bedre politiske diskussioner, så problemet med, at der hidtil ikke havde været mange politiske diskussioner i bestyrelsen, løses (Interview med AL2 direktør).

Der er også andre forsøg på at styrke samarbejdet mellem beboere og boligorganisationen. Der eksisterer således flere tiltag, som er en del af de fysiske og sociale helhedsplaner, hvor inddragelsen af beboere generelt er indarbejdet i projekterne. Et andet eksempel på beboerinddragelse er, at kommunikationsafdelingen har, hvad de kalder en "åben redaktion", hvor én fra kommunikationsafdelingen tager ud til beboerne og spørger, hvad beboerne har af emner, som de går op i for tiden. Det kommer så muligvis med i beboerbladet:

Jeg synes, det giver sådan [...] en god hjemmel eller sådan en energi i mit arbejde, i stedet for, at jeg sidder – jeg kan jo godt sidde og syntes, nu skal I vide noget om råderetten [...] Men der er ikke en skid, der læser det. Men det der med at komme ud og høre, 'Nå, I står lige og tænker, at I skal have shelter', eller, I skal – 'Okay, og der kører de og de ting, og I har også brug for



det', og, 'Det kunne være fedt at...', og den der dynamik, synes jeg, er virkelig fed, og det synes jeg også, at opgavegruppen er. (Interview med AL2 kommunikationsleder).

Tiltag som helhedsplaner og åben redaktion er med til at give en dynamisk og opdateret dialog mellem beboerne og administrationen. Men det er helt nyt, at beboerne i opgavegrupperne er med helt fra starten af processen med at definere problemet og udvikle en ny politisk løsning. Det hjælper på politikernes og administrationens forståelse af beboernes udfordringer at komme ud at tale med dem, fortæller kommunikationslederen i AL2bolig: *"Jeg synes, det er mega motiverende at være tæt på beboere og afdelingsbestyrelser. Det giver ligesom meningen med det hele"* (Interview med AL2 kommunikationsleder).

Der er flere forhåbninger og positive intentioner ved opgavegrupperne, som nævnt ovenfor. Af bekymringer ved indførelsen af opgavegrupper i AL2bolig nævnes det at få beboere til at deltage i opgavegrupperne, *"og hvordan man kan 'gøre det relevant for dem at deltage'"* (Interview med AL2 direktør). En anden bekymring er, om de beboervalgte har kompetencerne og modet til at samarbejde på denne måde med beboere, som ikke ligesom dem selv er valgte (Interview med AL2 direktør).

### **6.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design**

Det institutionelle design for opgavegrupperne er en form for hands-off-styring, som AL2bolig har taget i brug ved indførelsen af opgavegrupper i deres organisation. Opgavegruppernes organisering og institutionelle design gennemgås i det følgende afsnit.

#### **Organisering**

Der gik omkring et halvt år, fra initiativet til etablering af opgavegrupper blev fremlagt på Repræsentantskabsmødet i AL2bolig, til den første opgavegruppe blev sat i gang. På AL2boligs hjemmeside står formålet og arbejdet med opgavegrupperne beskrevet:

Organisationsbestyrelsen nedsætter løbende nye opgavegrupper. Til hver opgavegruppe udarbejder organisationsbestyrelsen et kommissorium, der beskriver, hvilken opgave gruppen skal løse. [...] Når opgavegruppen er nået frem til et bud på en løsning, modtager organisationsbestyrelsen gruppens forslag. Organisationsbestyrelsen tager herefter stilling til gruppens forslag. (AL2bolig, 2018)



Opgavegrupperne fungerer som supplement til organisationsbestyrelsen og de øvrige udvalg i AL2bolig ved at være rådgivende i forhold til sager, som organisationsbestyrelsen beder om input til.

Forankringen af opgavegrupperne i organisationen er endnu ikke så stærk, hvilket kan skyldes, at AL2bolig stadig kun har sat ganske få opgavegrupper i gang. Opgavegrupperne er ikke en integreret del af AL2boligs organisation eller strategi. Der er heller ikke så mange ressourcer i organisationen, som kan anvendes til understøttelse af opgavegrupper. Det skyldes blandt andet, at administrationen i Boligorganisationen ikke er særlig stor, og derfor er der ikke mange medarbejderressourcer at trække på. Det betyder, at organisationen mangler muskler til at udvikle nye løsninger i opgavegrupper og efterfølgende implementere disse. Som tidligere nævnt er der til gengæld en større fleksibilitet i organisationen i kraft af den begrænsede størrelse og fraværet af en fællesadministration.

### **Kommissorium**

Der har ikke på forhånd været udarbejdet et skriftligt kommissorium for opgavegrupperne, men i stedet præsenteres opgavegruppernes kommissorium i form af formål, arbejdsgang og mandat mundtligt på det første møde i hver opgavegruppe. Informationerne om opgavegruppens formål og arbejde præsenteres i en PowerPoint-præsentation, som derefter er tilgængelig på hjemmesiden. Boligorganisationen har oprettet en ny side på deres hjemmeside, som giver forskellige informationer om opgavegrupperne (AL2bolig, 2018).

### **Mandat**

Mandatat for opgavegrupperne præsenteres på første opgavegruppemøde og gengives som nævnt efterfølgende på hjemmesiden. Af mandatat til opgavegrupperne fremgår det, at det er organisationsbestyrelsen, som har ansvaret for arbejdet i opgavegruppen. Bestyrelsen udstikker en retning for arbejdet og beder om opgavegruppens input til forståelse og løsning af en specifik udfordring. Opgavegruppen udarbejder en række anbefalinger, som skrives sammen til en indstilling til bestyrelsen, som derefter beslutter, om forslagene skal vedtages og implementeres i organisationen eller ej.

### **Deltagere**

Opgavegrupperne består af beboere, medlemmer af afdelingsbestyrelserne og organisationsbestyrelsen samt administrative ansatte. Derudover kan der også inviteres eksterne gæster eller relevante fagmedarbejdere til at fremlægge eller diskutere et specifikt eller fagligt emne. Alle beboere i AL2bolig

er inviteret til at deltage i de to første opgavegrupper, og der tænkes derfor ikke strategisk i at udvælge og invitere bestemte beboere. Der er en administrativ facilitator som tovholder for opgavegrupperne. Derudover er der endnu en administrativ medarbejder med til at tage referat og hjælpe med tekniske opgaver i forhold til PowerPoint-præsentation og lignende. De beboervalgte i AL2bolig har ikke ligesom administratorerne rollen som tovholdere i opgavegruppen. De har i højere grad samme rolle som de øvrige beboere. Generelt er deltageres forskellige roller ikke helt klart og tydeligt defineret. I den sidste opgavegruppe om fraflytningssager deltager en håndfuld beboere sammen med direktøren og en jurist fra AL2bolig. Deltagelsen er altså noget smallere.

### **Møder**

Medlemmerne af opgavegrupperne samles på en række opgavegruppemøder. Opgavegruppen mødes typisk 3-5 gange i alt i et par timer per møde. Dagsordenen for møderne udarbejdes af den administrative facilitator, som også i praksis har rollen som tovholder for gruppen. Beboerne har dermed ikke mulighed for at beslutte, hvad der skal på dagsordenen for møderne, hvilket begrænser deres indflydelse på møderne. En beboer nævner, at frekvensen af møder kunne have været højere: *”Det har været fint, at det var afgrænset, men møderne lå lidt langt fra hinanden”* (Interview med AL2 beboer). Beboeren var tilfreds med, at der blev behandlet et afgrænset emne i gruppen, men utilfreds med, at møderne lå for langt fra hinanden, så de tabte tråden lidt. Det kan være, at administrationen ikke har været opmærksomme på dette designvalg. De kan også have været under tidspres i forhold til at udarbejde materiale mellem møderne i opgavegruppen og samtidigt skulle passe de daglige arbejdsopgaver. Under alle omstændigheder kan det dog besværliggøre opgaven for resten af deltagerne, at der er så langt mellem møderne.

### **6.1.3 Forløbsbeskrivelse af opgavegrupper i AL2bolig**

Jeg har indtil nu undersøgt, hvorfor AL2bolig har valgt at samskabe boligpolitiske løsninger gennem opgavegrupper. Intentionerne for AL2bolig har været at styrke de beboervalgtes lederskab gennem et konstruktivt samarbejde med beboere samt at få flere forskellige typer af beboere til at deltage i demokratiet. Den følgende forløbsanalyse vil beskrive arbejdet i AL2boligs opgavegrupper. Analysen er baseret på observationer af opgavegruppemøder samt interviews med deltagere. Efter hver forløbsbeskrivelse gives en kort analytisk opsummering af sammenhængen mellem tema, deltagersammensætning, tilfredshed hos deltagerne, formålsopfyldelse samt rollerne for administrationen, beboere og beboervalgte i opgavegrupperne.

AL2bolig har frem til 2020 gennemført tre opgavegrupper. I analysen retter jeg i særlig grad blikket mod arbejdet i opgavegruppen ”Kommunikation i renoveringssager”, som jeg har fulgt tættest og derved har mest data fra. Efterfølgende præsenteres supplerende beskrivelser fra de to forløb i grupperne ”Kommunikation mellem driften og afdelingerne” og ”Fraflytningssager”, som jeg har fulgt mindre tæt.

Fælles for alle opgavegruppeforløbene er, at hvert opgavegruppemøde begynder med fællesspisning. Fællesspisningen varer en halv times tid og er for alle deltagerne på mødet. Det er en kultur og tradition i boligorganisationen. Det giver plads til uformel snak om alle mulige emner blandt deltagerne, og det bidrager til at skabe tillid mellem deltagerne, hvilket muligvis medvirker til at fremme et godt samarbejde på mødet.

**Tabel 28:** AL2boligs opgavegrupper

	<b>Tema opstået fra</b>	<b>Deltagersammensætning</b>
<b>Kommunikation i renoveringssager</b>	Beboerne	Mange beboere, organisationsbestyrelsesmedlemmer og medarbejdere
<b>Kommunikation mellem driften og afdelingerne</b>	Deltagere fra den første opgavegruppe	Mange beboere, organisationsbestyrelsesmedlem og medarbejdere
<b>Fraflytningssager</b>	Administrationen	Beboervalgte, direktøren og en jurist

### 6.1.3.1 Opgavegruppen ”Kommunikation i renoveringssager”

På grund af mange klager fra beboerne omkring renoverings- og byggesager blev der nedsat en opgavegruppe til at udarbejde en kommunikationspolitik for renoveringssager i AL2bolig, som sikrer, at beboeren er i centrum. Det er generelt en stor indgriben i beboeres hverdag, når deres bolig skal renoveres. Formålet med en renovering er typisk at sikre en bedre og mere æstetisk boligløsning end den eksisterende, men vejen derhen kan være lang og svær. Der er mange praktiske aspekter ved håndværkernes færden i og omkring lejlighederne og mange spørgsmål om, hvordan det sikres, at

beboerne får afleveret deres nøgler, hvis de ikke selv kan være hjemme, og hvor beboerne kan opholde sig, mens renoveringen pågår.

To organisationsbestyrelsesmedlemmer og to administrative facilitatorer blev udpeget til opgavegruppen. Beboerdeltagerne blev inviteret gennem udsendelse af en bred invitation til alle boligorganisationens beboere. Invitationen blev sendt ud via hjemmesiden og blev desuden givet mundtligt på et Repræsentantskabsmøde, hvor alle demokratisk aktive beboere var til stede. Der blev ikke udpeget beboerdeltagere, men beboerne kunne selv møde op til opgavegruppemøderne, hvis de ønskede at være med. Facilitatorerne og bestyrelsesmedlemmerne vidste derfor ikke, hvordan deltagersammensætningen eller antallet i gruppen ville være, før gruppen gik i gang.

Opgavegruppen blev mundtligt givet et mandat fra organisationsbestyrelsen på det første møde. Opgavegruppen blev bedt om at lave anbefalinger til en kommunikationspolitik til organisationsbestyrelsen samt at lave en form for produkt, for eksempel i form af en orienterende pamflet, henvendt til alle beboere. Den administrative facilitator forklarer, at organisationsbestyrelsens ønsker ændrede sig undervejs i processen, således at bestyrelsen kun ønskede anbefalingerne til en ny politik. Det irriterede nogle af de deltagende beboere.

### **Møderne i opgavegruppen**

Opgavegruppen afholdt fire relativt uformelle møder, som var en kombination af korte præsentationer fra medarbejdere og gæsteoplægsholdere, brainstorming, gruppearbejde og fælles diskussioner af ideer og forslag. Den ene gæst var den tekniske chef i AL2bolig, som gav faglige bemærkninger og kommentarer til noget af arbejdet. Den anden gæst var en projektchef fra et entreprenørfirma, som før har udført renoveringer i AL2bolig.

Det første møde i opgavegruppen var specielt, og der dukkede 30 mennesker op. Den administrative facilitator forklarer, at *"invitationen var upræcis, og mange havde misforstået meningen med mødet"* (Interview med AL2 facilitator).

En af beboerne forklarer følgende om mødet: *"Der var flere, der var gået fuldstændig galt i byen på det første møde. De kom så ikke til det næste, og det var sådan set godt"* (Interview med AL2 beboer).

Mange beboere mødte op til opgavegruppemødet, fordi de troede, at det var et informationsmøde om en mulig renovering af deres bolig. Mødet gik derfor ikke som planlagt. Gennem det meste af mødet kom deltagerne bare med negative historier om oplevelser og klager, hvilket ikke var særlig gavnligt for politikudviklingen, om end det bidrog til problemforståelsen og hjalp beboerne til at få luft for deres frustrationer. *”De havde simpelthen misforstået noget, og de nåede stort set ikke at forstå, hvad det gik ud på,”* forklarer ét af organisationsbestyrelsesmedlemmerne i forhold til en del af de beboere, som deltog på opgavegruppemødet. Fokus for mødet blev derfor at tale om renoveringsprocesser generelt, og hvorfor deltagerne var sure og utilfredse med disse. *”Det var brandslukning,”* forklarer én af beboerne.

Det er i den sammenhæng relevant at nævne, at det samtidig med at være det første møde i denne opgavegruppe også var den første opgavegruppe nogensinde i boligorganisationen. Det betyder, at AL2bolig ikke havde tidligere erfaringer at trække på og derved var nødt til at gøre sig helt nye erfaringer. Samtidig har hele boligorganisationen skullet lære denne nye arbejdsform at kende, hvilket både gælder beboere, beboervalgte politikere og administrationen.

De efterfølgende møder i opgavegruppen var anderledes end det første møde. Antallet af deltagere faldt efter det første møde, og mindre end en fjerdedel af deltagerne fra det første møde blev i gruppen. Opgavegruppen endte med at bestå af ni personer.

På de efterfølgende møder blev det stadig mere klart for beboerne, at deres opgave var at give anbefalinger og input til en kommunikationspolitik i forbindelse med renoveringssager. Beboerne var med på det, og de var interesserede i emnet. Det var ikke på alle møder, at de beboervalgte fra organisationsbestyrelsen deltog. Det kan være en tilfældighed, men det kan også pege i retning af, at opgavegrupperne som organisatorisk form ikke var lige så godt forankret politisk, som de var administrativt. Det endte derfor med at den administrative facilitator styrede meget af baggrundsarbejdet og selve processen for opgavegruppen.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Beboerne gennemgik et udkast til det færdige produkt på det sidste møde og havde flere forslag til ændringer, som blev diskuteret og inkorporeret (Observation opgavegruppemøde). På det afsluttende

møde i opgavegruppen blev et udkast til en række samlede anbefalinger til en kommunikationspolitik præsenteret, diskuteret og vedtaget som indstilling til organisationsbestyrelsen.

Resultatet af opgavegruppen blev anbefalinger til en politik vedrørende kommunikation i renoveringssager. Politikken om kommunikation i renoveringssager indeholder punkter, som alle drejer sig om ”den gode renovering” med fokusområder som parternes rolle og samarbejde, organiseringen i renoveringen, kommunikationsplan, varslingsprocedure og aktivitetsplan (AL2bolig, 2019b). Emnet blev valgt på baggrund af en stor renovering af Langkærparken, som er AL2boligs største boligafdeling med over 800 boliger. Opgavegruppeforløbet har givet mulighed for at samle op på og samle erfaringer fra processen, og det arbejde har ifølge direktøren givet et ”*sindssygt godt papir og en sindssyg god organisering til renoveringssager*” (Interview med AL2 direktør). Direktøren fortæller om resultatet, at det er meget brugbart og allerede er blevet en del af proceduren til næste gang, der skal gennemføres renoveringer i AL2bolig. Værdien af politikken er en afklaring af parternes roller og ansvar i renoveringsprocesser.

Politikken retter sig især mod, hvad administrationen skal gøre for at sikre, at beboerne får den bedst mulige service. Opgavegruppen har været med til at give input til politikken, som er administrativt orienteret, i og med at det er retningslinjer og kommunikationsplaner, som administrationen skal følge eller sørge for bliver formidlet videre til håndværkere og samarbejdspartnere. Politikken er blevet delt med andre boligorganisationer, som har fundet inspiration i politikken til egne renoveringssager (Interview med AL2 direktør).

Emnet for opgavegruppen opstod som sagt i kølvandet på en nyligt afsluttet renovering i AL2boligs største afdeling. Generelt er renoveringssager et konfliktfyldt emne, da det berører alle og potentielt skaber store forstyrrelser i beboernes hverdag. Deltagersammensætningen afspejlede især i starten af opgavegruppeforløbet, at emnet er højspændt. De fleste af beboerne, som mødte op til det første møde, var kommet for at brokke sig og klage over en tidligere renovering. På de efterfølgende møder var mange deltagere faldet fra, og der deltog nu kun beboere, som ønskede at udarbejde forslag til en kommunikationspolitik i renoveringssager, hvilket var intentionen med gruppen. Den intention blev opfyldt, og deltagerne var tilfredse med opgavegruppen. Administrationen havde en stor rolle i opgavegruppen, som gik udover blot at facilitere forløbet. De beboervalgtes rolle var mere observerende og lyttende.

### 6.1.3.2 Opgavegruppen ”Kommunikation med driften”

Under forløbet i den første opgavegruppe ”Kommunikation i renoveringssager” blev det tydeligt, at mange problematikker havde at gøre med kommunikationen mellem afdelingerne og driften. Det blev derfor besluttet af nedsætte en opgavegruppe om dette emne. Den administrative facilitator fra den første opgavegruppe fortæller:

Vi var nødt til at love deltagerne, at der kom en gruppe om dette emne, da det var meget omtalt i den første gruppe. Var nødt til at skære det fra, som handlede om dette emne og fokusere på renovering. (Interview med AL2 facilitator)

For at holde at holde gruppens arbejde fokuseret blev det derfor besluttet at nedsætte en ny opgavegruppe, som skulle arbejde med kommunikationen mellem driften og boligafdelingerne.

På samme måde som ved den første opgavegruppe blev alle beboere åbent inviteret til at deltage i opgavegruppen. Omkring 15 beboere mødte op i gruppen. To repræsentanter fra organisationsbestyrelsen deltog i opgavegruppen. De delte nogle af møderne mellem sig og deltog også begge to på nogle af møderne. Ud over den administrative facilitator deltog også flere andre fra administrationen. Driftschefen deltog på baggrund af sin faglige ekspertise på området. En driftschef i en boligorganisation har til opgave at udføre serviceopgaver for beboerne sammen med ejendomsfunktionærerne og andre relevante aktører. Derudover deltog en eller to administrative medarbejdere på hvert møde, som stod for at tage referat og hjælpe med teknik. Der deltog også en ekstern gæst på et af møderne. Det var en driftschef fra en anden boligorganisation, som deltog for at fortælle om arbejdet i sin egen boligorganisation til inspiration for AL2bolig.

Mandatet til opgavegruppen fra organisationsbestyrelsen var, at: *”forbedre kommunikationen mellem driften og afdelingerne. Det sker ved at forstå, hvilke udfordringer der er og derefter komme med mulige løsninger”* (AL2bolig, 2019).

Formålet blev præsenteret på det første møde i opgavegruppen. Der blev afholdt fem møder i opgavegruppen, som var en veksling mellem oplæg, gruppearbejde og debat i plenum.



### **Afslutning på opgavegruppen**

Opgavegruppens arbejde resulterede i en ny politik for kommunikation mellem afdelingsbestyrelserne og AL2bolig. Politikken blev indstillet til organisationsbestyrelsen, og bestyrelsen og blev vedtaget. Politikken indeholder retningslinjer at overholde, især for administrationen, blandt andet svar-tider på maksimalt tre arbejdsdage, når beboere kontakter administrationen. Det står også indskrevet i politikken, at beboerne kun skal have én indgang til driften, så forvirringen omkring, hvem man skal kontakte, mindskes. Værdien af politikken er, at de mere håndfaste aftaler om kommunikation mellem beboerne og driften mindsker forvirringen og giver mere plads og energi til, at afdelingsbestyrelsen kan fokusere på deres beboere og demokrati i de enkelte afdelinger. På samme måde som opgavegruppen "Kommunikation i renoveringssager" er gruppen administrativt orienteret, og gruppens resultat er ligeledes retningslinjer, som administrationen skal følge.

Temaet for opgavegruppen opstod på baggrund af den foregående opgavegruppe, hvor flere beboere tydeligt var utilfredse med kommunikation mellem driften og afdelingerne. Deltagersammensætningen afspejlede temaet, da det var beboere fra afdelingsbestyrelserne og menige beboere, som deltog i gruppen. Der var repræsentanter fra organisationsbestyrelsen med, hvis rolle ifølge dem selv især var at lytte og at guide beboerne ind på rette spor, hvis de skulle ryge ud ad en tangent. Beboernes rolle var ligesom i den anden opgavegruppe i første omgang mest at få fortalt, hvor udfordringerne lå. Derudover var det at ytre alle forhold, som beboerne ønskede at få forbedret i forhold til kommunikationen med driften. Gruppens sammensætning og mødernes format lagde ikke op til meget diskussion blandt deltagerne. Administrationens rolle var at facilitere processen, men blev også meget diskuterende, i og med at den ene administrative facilitator er leder af kommunikationsafdelingen, og den anden er driftsleder. De havde derfor begge to meget at gøre med emnet, da deres arbejde formentlig vil blive berørt af gruppens resultater. De administrative facilitatorer havde en markant rolle i grupperne, som også kom til at dominere gruppens proces.

#### **6.1.3.3 Opgavegruppen "Fraflytningssager"**

Denne opgavegruppe adskiller sig fra de andre, da det nærmere er en arbejdsgruppe end en bredt sammensat opgavegruppe. Gruppen blev nedsat i kølvandet på et Repræsentantskabsmøde, hvor der opstod en diskussion om, hvad afdelingsbestyrelsen skal have indflydelse på i forhold til fraflytning og istandsættelse (Interview med AL2 direktør). Direktøren forklarer problematikken, som går på, at nogle afdelingsbestyrelser synes, at AL2bolig sætter lejligheden for fint i stand, når en beboer flytter



fra boligen. Det giver nogle udgifter til afdelingen, som de andre lejere skal betale. Det er oftest mest en udfordring i de helt små afdelinger med 10 lejligheder og meget lav husleje: *”Hvorfor kan vi ikke bestemme, om der skal nyt køkken ind eller ej?”* (Interview med AL2 direktør). Direktøren har forståelse for, at beboerne gerne vil vide, hvad deres penge går til, men der opstår konflikter, når det ikke er alle aspekter ved istandsættelserne, som beboerne selv har indflydelse over.

I gruppen var det direktøren for AL2bolig og en jurist, som deltog og var tovholdere for gruppen. Derudover deltog en lille gruppe af afdelingsbestyrelsesmedlemmer. Der var ingen beboervalgte fra organisationsbestyrelsen.

Formålet med opgavegruppen er at klarlægge, hvor meget indflydelse afdelingsbestyrelserne har på, hvor meget lejligheden sættes i stand ved syn – hvad man kan have med i sit vedligeholdelsesreglement, og hvad der kan øves indflydelse på. Opgavegruppen skal give mulighed for en diskussion af, hvad afdelingsbestyrelsen har indflydelse på, når en bolig skal istandsættes ved fraflytning. Det skal så præsenteres på repræsentantskabsmødet, hvad man kan få indflydelse på, og hvad man kan gøre som afdelingsbestyrelse i den type sager.

### **Møderne i opgavegruppen**

Der er blevet holdt tre møder i gruppen. Direktøren fortæller, at *”beboerne har stillet en masse gode spørgsmål”* (Interview med AL2 direktør). Beboerne har givet nogle vinkler, som administrationen har været nødt til at have med i deres overvejelser, og administrationen har fortalt beboerne om de eksisterende regler, blandt andet om vedligeholdelsesreglementet og GDPR-lovgivning, som sætter rammer for standen af boligen og for, hvor mange oplysninger der kan videregives til afdelingsbestyrelserne.

Det har været en meget faktuel proces i gruppen, og beboerklagenævnsafgørelser og nogle retsakter er blevet præsenteret for at eksemplificere beslutninger. Det har i høj grad været en gennemgang og forklaring af de nuværende procedurer ved fraflytningssyn. Gruppens karakter har været meget afklarende og ikke så udviklende.

### Afslutning af opgavegruppen

Direktøren stiller selv spørgsmål til gruppens karakter: ”*Man kan spørge sig selv, om det er en opgavegruppe*” (Interview med AL2 direktør), men er tilfreds med arbejdet, som har været givtigt. De deltagende beboere i gruppen er fremkommet med deres overvejelser og har stillet en masse gode spørgsmål, som har afklaret en række misforståelser og hjulpet til at tydeliggøre arbejdsgangene. Det har givet administrationen en bedre forståelse for beboernes frustrationer og på samme tid givet beboerne en bedre forståelse for boligorganisationens arbejde. Gruppen har ikke på samme måde som de to andre opgavegrupper produceret et særskilt resultat for arbejdet i gruppen. Direktøren har skrevet et notat, som præsenterer beboernes ønsker, og hvorvidt ønskerne kan imødekommes eller ej.

På grund af Covid-19-situationen i 2020 er Repræsentantskabsmødet blevet rykket, og gruppens notat endnu ikke blevet fremlagt på mødet.

Temaet for opgavegruppen udsprang fra en frustration i afdelingsbestyrelserne over manglende indsigt i udgifterne ved fraflytningssager. Deltagersammensætningen afspejlede temaet, da det var direktøren, AL2boligs jurist samt en række afdelingsbestyrelsesmedlemmer, som deltog i gruppen for at diskutere udfordringerne. Gruppens tema er relevant for alle beboere, men er ikke interessant for menige beboere, da temaet må siges at være temmelig teknisk og lovfokuseret. Tilfredsheden med opgavegruppen var høj for alle de deltagende parter og formålet opfyldt, da både beboerne og administrationen fik mere viden om processen og hinandens frustrationer. Administrationens rolle var i høj grad forklarende over for beboerne, da gruppens formål var at afklare uklarheder ved fraflytningssager. Beboernes roller var at stille spørgsmål til processen og forklare, hvordan retningslinjerne påvirkede dem i praksis. Der var ikke beboervalgte fra organisationsbestyrelsen med på møderne.

I efteråret 2020 blev der arbejdet på at påbegynde endnu et opgavegrupeforløb i AL2bolig. Det skulle være en opgavegruppe omkring boligorganisationens arbejde med FN's verdensmål. Ideen til en opgavegruppe omkring dette tema kom fra BL, hvor AL2boligs formand mødes med andre formænd.

#### 6.1.4 Opsummering

AL2bolig har arbejdet med opgavegrupper af flere grunde. AL2bolig har et ønske om at få flere beboere til at deltage i beboerdemokratiet og har selv erkendt, at der muligvis er behov for nye samarbejdsformer for at få beboerne til at deltage. Derudover har der været en intention om at styrke de beboervalgtes beslutningskompetence ved at sikre input fra beboerne til beslutningerne.

AL2bolig har taget fat i nogle komplekse udfordringer som temaer til deres opgavegrupper, som de ikke kunne se løsninger på. Opgavegruppen passede godt ind i flere af de aspekter, hvor AL2boligs administration og organisationsbestyrelse oplevede udfordringer i organisationen. Det handlede således i mindre grad om at give beboerne mulighed for at påvirke livskvaliteten i dagligdagen eller andre beboernære spørgsmål.

Der er gennemført to opgavegrupper i AL2bolig samt en tredje gruppe, som mere havde karakter af at være en arbejdsgruppe, som skulle kortlægge de eksisterende arbejdsgange ved fraflytninger fremfor at udvikle nye løsninger på politiske udfordringer. Fælles for alle grupperne er, at de omhandler konfliktfyldte emner. Det er emner, som mange har en mening om, og som vil vedrøre alle beboere, uanset om de er aktive i beboerdemokratiet eller menige beboere. Den første opgavegruppe ”Kommunikation i renoveringssager” opstår på baggrund af udfordringer oplevet af beboerne. Administrationen tager emnet op og opretter en gruppe til at behandle udfordringen. Den næste gruppe udspringer på baggrund af den første, da flere af deltagerne lægger vægt på en udfordring i kommunikationen med driften. Selvom om grupperne tager fat i emner, som vedrører beboerne, behandles grupperne, som var de administrative. Fælles for de tre grupper er også, at de bliver behandlet mere som organisationsemner end som beboeremner. Alle tre grupper har temaer, som handler om at løse problemer for administrationen, og det kan være svært at se værdien for beboerne.

På baggrund af analysen af baggrund og udførelse af opgavegrupperne fokuserer den følgende analysedel på styring og ledelse af opgavegrupperne i AL2bolig.

## 6.2 Analysedel 2: Styring og ledelse af samskabt politik i AL2bolig

På baggrund af analysen af, hvorfor og hvordan AL2bolig har indført og arbejdet med samskabt politik gennem opgavegrupper, vil den følgende analyse fokusere på styring og ledelse af den samskabte politik. Analysedelen søger svar på afhandlingens undersøgelsesspørgsmål 2.

AL2bolig har samlet set en udvekslende styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskabt politik, der lægger op til kommentering. Analysedelen er struktureret som følger: Første afsnit analyserer, hvilke proaktive styringstiltag og ledelsesgreb der er blevet anvendt af både administratorer og beboervalgte. Andet afsnit analyserer en række udfordringer og barrierer, der er opstået i arbejdet med opgavegrupper. Tredje afsnit ser nærmere på de reaktive styringstiltag og ledelsesgreb, som er blevet anvendt til at håndtere de præsenterede udfordringer og barrierer, og vurderer, hvor godt håndteringen er lykkedes. Afslutningsvist opsummeres pointerne fra analysedel 2, og der lægges op til den efterfølgende analysedel 3, som analyserer opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og styrket politikudvikling. Den følgende analysedel trækker på interviews med beboere, beboervalgte og administrative ansatte i AL2bolig samt observationer af opgavegruppemøder og dokumenter fra boligorganisationen, som mødemateriale, referater og nyhedsartikler på hjemmesiden.

### 6.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb

Nedenstående tabel 29 præsenterer først AL2boligs proaktive hands-off og hands-on styrings- og ledelsesgreb i forbindelse med opgavegrupper. Tabellens indhold uddybes i de efterfølgende afsnit.

**Tabel 29:** Proaktive greb i AL2bolig

Proaktive greb		
<b>Hands-off</b>	Strategi	Opgavegrupper er på dagsordenen, men er ikke forankret i organisationen.
	Rammesætning	Der er få ressourcer til arbejde med opgavegrupper.
	Institutionelt design	Opgavegrupperne er åbne for alle beboere.
<b>Hands-on</b>	Deltagelse	De beboervalgte deltager i nogle af møderne.
	Facilitering	De administrative facilitatorer har ikke været på kursus eller oplæring.

#### 6.2.1.1 Proaktive hands-off-greb

På et helt overordnet plan er det proaktive styrings- og ledelsesgreb, som AL2bolig har anvendt, at opgavegrupper som arbejdsform er blevet sat på dagsordenen i boligorganisationen. Der er en række

strategiske greb, som AL2bolig aktivt har taget i brug for at planlægge og igangsætte opgavegrupperne. Jeg vil i de følgende afsnit gennemgå de proaktive hands-off-greb.

### **Strategi**

De ansatte og beboervalgte har erkendt, at de har behov for at samarbejde med beboerne for at kunne inddrage dem bedre og sikre input til nye løsninger. Beslutningen er omsat til et konkret design for anvendelse af opgavegrupper. AL2bolig tager dermed nogle proaktive valg for at forny den eksisterende demokratiske model og for at styrke politikudviklingen. På hjemmesiden beskrives formålet med opgavegrupper således:

Opgavegrupperne skal styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og skabe gode politiske løsninger og nyskabelse. Der kommer hele tiden nye udfordringer. Organisationsbestyrelsen ønsker, at beboere og afdelingsbestyrelser har indflydelse på og mulighed for at bidrage til løsninger og nytænkning. (AL2bolig, 2018)

De beboervalgte bakker op om administrationens forslag om etablering af opgavegrupper. Flere nævner, hvordan netop en form for interessebåret ad hoc-deltagelse kan være en del af løsningen på deltagelsesudfordringerne i beboerdemokratiet. På trods af opbakningen til opgavegrupper er konceptet endnu ikke forankret i særlig høj grad i organisationen. Det kan skyldes, at opgavegrupperne ikke har eksisteret særlig længe i AL2bolig, eller at opgavegrupperne i højere grad er forankret i administrationen end hos de beboervalgte. På selve opgavegruppemøderne bliver der ikke reflekteret så meget over arbejdsformen 'opgavegrupper', der bliver derimod talt meget mere om selve emnet og opgaven, som skal løses. Der bliver ikke talt om, hvorfor denne gruppe af mennesker er samlet, eller hvad den højere mening med gruppens arbejde er. Det ville muligvis hjælpe på forankringen af konceptet med opgavegrupper, hvis der blev talt mere om meningen med grupperne som organisationstiltag og supplement til det repræsentative beboerdemokrati.

### **Rammesætning af opgavegrupper**

Der er ikke på samme måde som i Boligforeningen 3B udarbejdet faste procedurer og rammer for arbejdet med opgavegrupper gennem rammesætningen. De beboervalgte taler ikke så meget om opgavegrupperne som en del af organisationen, og de har ikke et fælles sprog til at tale om dem. Det bliver derfor svært at få skabt mening om den nye samarbejdsform. Det bliver ligeledes svært at forbinde både positive og negative oplevelser og resultater til opgavegrupperne.

### Institutionelt design

Emnevalget for opgavegrupperne er karakteriseret ved at være en blanding af både organisationsdrevne og beboerfokuserede emner. Emnerne udspringer på sin vis af udfordringer på beboernes side, men behandles og drives som administrative og organisatoriske udfordringer. Den første opgavegruppe i AL2bolig var ”Kommunikation i renoveringssager”, som blev valgt som emne af administrationen, da det var et emne med mange udfordringer for både beboerne og for AL2bolig generelt. Emnevalget er i høj grad rammesat i en organisatorisk sammenhæng, blandt andet fordi dagsordenen til møderne udfærdiges af administrationen uden beboernes input. *”Vi skal finde et emne, som ikke er så daglig drift-orienteret”*, siger direktøren i AL2bolig. Der er bevidsthed fra ledelsen om, at emnet for en opgavegruppe er vigtigt: *”Vi skal tænke over emnet. Lige nu tvinger det nærmest de gamle formænd til at interessere sig for emnet. Det skal være mere politisk”* (Interview med AL2 direktør). Direktøren forklarer, hvordan de hidtidige emner for opgavegrupper mest har vakt interesse hos administrationen og de beboere, som i forvejen er aktive i beboerdemokratiet, eller har været det før i form af at have været afdelingsbestyrelsesformænd: *”Vi har valgt emner, som har interesseret de færreste”* (Interview med AL2 direktør). Emnevalget er noget, som AL2bolig er opmærksomme på, og som de ønsker at arbejde med fremover med henblik på at skabe større interesse og ejerskab.

Deltagersammensætningen er sat med udgangspunkt i en åben invitation for alle beboere i boligorganisationen. Derudover udpeges et eller to organisationsbestyrelsesmedlemmer til at deltage i gruppen. Organisationsbestyrelsesmedlemmerne har ikke karakter af at være tovholdere, men deltager i stedet som beboerdeltagere med mere organisationskendskab end de øvrige beboere. Det er mere de administrative medarbejdere, som styrer og sætter retningen.

Der laves ikke et selvstændigt kommissorium, men der præsenteres i stedet en formålsbeskrivelse for opgavegruppen til det første møde i gruppen. Det kunne være brugbart at præsentere dette formål, inden gruppen gik i gang, så det var mere klart for deltagerne, hvad gruppen skal lave og fokusere på. Opgavegrupperne nedlægges, når de er kommet frem til et resultat, som kan præsenteres for bestyrelsen, som herefter beslutter, om indstillingerne fra gruppen skal vedtages eller ej.

Generelt bærer de proaktive hands-off-greb præg af at være administrativt styret. Det er administrative emner, der behandles, der er administrative tovholdere, og det er administrative løsninger, som

grupperne skal komme frem til. De proaktive hands-off-greb gør, at opgavegrupperne kun i lille grad afviger fra traditionelle samarbejdsformer.

### 6.2.1.2 Proaktive hands-on-greb

Når opgavegruppen er planlagt og rammesat, er det en anden form for hands-on-ledelse, der er behov for og arbejdes med. Ud over det forudgående arbejde med design og planlægning afhænger meget af en opgavegruppes forløb og succes af, hvordan og på hvilken måde den faciliteres og ledes. I de tre følgende underafsnit vil jeg se på faciliteringen af opgavegrupper gennem de tre greb, der handler om at indkalde, assistere og katalysere (Morse, 2010).

#### Indkalde

Der er ikke indkaldt deltagere ud fra ønsket om at invitere de mest berørte eller relevante aktører. Det er i stedet alle beboere, som bliver indkaldt til det første møde.

AL2bolig har valgt at invitere alle beboerne, fordi de gerne ville give lige mulighed for deltagelse til alle interesserede beboere. I håb om at få fat i nogle nye beboere og ikke kun de samme, som altid deltager: *"Opgavegrupper er en af måderne at gøre noget. Få engageret nogle i det, som de er interesserede i. Få nogle nye med"* (Interview med AL2 direktør).

Det paradoksale er, at denne procedure med åben invitation og indkaldelse har modarbejdet AL2boligs intention om at få nye beboere til at melde sig. Denne procedure kan være med til at bevirke, at der sker en selvsektion af deltagerne, hvor det er de mere typiske deltagere, som vælger sig selv til at deltage i opgavegruppen – de beboere, som i forvejen deltager i beboerdemokratiske aktiviteter. Det er ikke, fordi den type af beboere skal holdes udenfor, men det gør, at potentialet, som ligger i at kunne styre, hvem der deltager i gruppen, ikke udnyttes. Det har været uklart for flere beboere, hvad de specifikke opgavegrupper har handlet om, da det ikke er tydeliggjort i selve indkaldelsen til opgavegruppen, og et skriftligt mandat ikke foreligger. Denne uklarhed om opgavegrupperne kan også have afholdt potentielt relevante beboere fra at deltage.

#### Assistere

Opgavegrupperne assisteres af administrative medarbejdere fra AL2bolig. Selve faciliteringen af gruppen er meget persondrevet, forstået på den måde, at det er den administrative facilitator med

hjælp fra et par andre kollegaer, som har udformet dagsordenen, og som styrer gruppen. Faciliteringen består i høj grad af, at facilitatoren fremlægger, og beboerne kommenterer på det fremlagte. Der har ikke været sparring mellem den administrative facilitator og de beboervalgte fra organisationsbestyrelsen omkring rammesætningen af arbejdet i opgavegruppen (Interview med AL2 facilitator).

Som ovenfor beskrevet går det første møde i opgavegruppen ”Kommunikation i renoveringssager” ikke som planlagt, da mange af de fremmødte har misforstået hensigten med mødet. Der bliver givet plads til, at de meget utilfredse beboere kan komme af med deres frustrationer omkring renoveringer, og deres fortællinger bliver i nogen grad brugt konstruktivt i det følgende arbejde i opgavegruppen. I samme opgavegruppe ender omkring syv deltagere med at være med i gruppen. Der er dog nogle beboere, som støder til på enkelte møder, hvilket gør det nødvendigt for de resterende deltagere og facilitatoren at forklare, hvad opgavegruppen laver, hvor de er kommet til etc. Facilitatoren nævner, at det ikke lader til, at deltagerne har noget imod denne opsummering for nytilkomne (Interview AL2 facilitator), men mener, at det måske kunne assisteres mere effektivt, således at beboernes holdninger blev inddraget mere systematisk.

Generelt på opgavegruppemøderne anvendes der flere faciliteringsgreb for at få flere af deltagerne på banen og deltage aktivt i diskussionerne.

### **Katalysere**

For at katalysere nytænkning og drive gruppens arbejde fremad mod konstruktive løsninger har den administrative facilitator inviteret gæster med på nogle af opgavegruppens møder. Gæsterne har holdt relevante oplæg og er indgået i diskussioner med deltagerne, hvilket har givet nogle positive forstyrrelser i gruppens arbejde. Det er ikke de beboervalgte, som driver gruppens arbejde fremad, men igen den administrative facilitator. At den administrative facilitator i så høj grad er drivkraften bag opgavegruppen, skyldes nok, at hele initiativet med opgavegrupper på nuværende tidspunkt er mere et administrativt tiltag end et politisk tiltag. Derudover er emnerne i alle tre grupper administrativt orienteret. I forlængelse af emnevalget passer det derfor bedre med en administrativ tovholder.

Den administrative facilitator katalyserer blandt andet arbejdet undervejs i opgavegruppeforløbene ved at provokere deltagerne og få dem til at anskue udfordringerne fra forskellige perspektiver.



### **6.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper**

På baggrund af forløbsbeskrivelserne i analysedel 1 samt analysen af de proaktive styrings- og ledelsesgreb vil jeg i det følgende analysere mig frem til de barrierer og udfordringer, som er opstået i opgavegrupperne.

#### **6.2.2.1 Organisatorisk prioritering**

Den administrative prioritering af opgavegrupperne sætter en barriere for arbejdet og gør, at initiativerne omkring opgavegrupperne ikke er så inkorporerede i den politiske del af organisationen, som de kunne være. Den administrative prioritering af opgavegrupperne afspejler sig blandt ved, at medarbejdere eller beboervalgte ikke er blevet oplært i at arbejde på denne måde. Der gives heller ikke honorar for deltagelse til de beboervalgte. De beboervalgte får kun honorarer for at deltage i bestyrelsen og i de underliggende udvalgsmøder. Det ville muligvis hjælpe på prioriteringen og forståelsen af opgavegruppernes karakter, hvis der på samme måde som til de andre udvalg blev givet et honorar for deltagelse i opgavegrupperne.

En del af udfordringen ved den organisatoriske prioritering er, at der heller ikke endnu er fundet eller skabt en fælles fortælling om eller vision for opgavegrupperne, eller hvilke udfordringer de skal bidrage til at løse på et mere overordnet plan.

Jeg tror egentlig, at vi har været lidt dårlige til at markedsføre det undervejs, og i det hele taget bruge, at vi gjorde det, fordi, måske, har jeg tænkt, at så mærkeligt er det ikke, at vi gør det, eller så stort er det ikke – vi behøver jo ikke flashe det hele tiden, men – men jeg tænker da, at det skal vi da markedsføre, nu hvor vi har fået den her politik igennem. (Interview med AL2 kommunikationsleder)

AL2boligs administration er opmærksomme på, at organisationen ikke har reklameret så meget med opgavegruppetiltagene. Der er således et eksempel på, at arbejdsformen ikke er forankret i særlig høj grad i boligorganisationen, i og med at der ikke bruges tid på at fortælle om arbejdet, hverken internt eller eksternt.

#### **6.2.2.2 Manglende kompetencer**

Der er en udfordring i forhold til manglende kompetencer, især hos de beboervalgte, som ikke tænker på sig selv om politiske ledere, der skal træffe beslutninger på kollektivets vegne. I stedet ser de alene sig selv som beboere. De er jo også beboere, og der kan bestemt være en styrke i, at de beboervalgte

kan identificere sig så meget med de resterende beboere. Men når nu de beboervalgte er udvalgt til at repræsentere de andre beboere og sætte en retning for boligorganisationen som helhed, så er det generelt et problem, at de ikke tager denne rolle på sig og udvikler de kompetencer, der er brug for i rollen som beboervalgt politiker. Med opgavegrupperne kommer der så oveni en række krav til yderligere kompetencer. Her mangler de beboervalgte nogle kompetencer i forhold til at samarbejde på tværs af organisatoriske skel og at sætte sig i førersædet som ledere med visioner og værdier for organisationen (Interview med AL2 direktør).

Potentielt kan der også for de administrative ansatte være mangel på specifikke kompetencer i forhold til at facilitere opgavegrupper. De to første opgavegrupper faciliteres af en medarbejder med en del erfaring med facilitering, og som derfor muligvis ikke har behov for yderligere kompetenceudvikling. Men det kunne nogle af de andre medarbejdere måske godt have behov for. Det er nemlig en helt anderledes proces at facilitere en opgavegruppe end at lave administrativ sagsbehandling.

### **6.2.2.3 Uklart formål**

Især i opgavegruppen ”Kommunikation af reoveringssager” var der som nævnt udfordringer omkring det uklare formål med opgavegruppen, hvilket gav en række konflikter på mødet. Det ville nok have været en god ide, hvis opgavegruppens formål var blevet præsenteret sammen med indkaldelsen til opgavegruppen. Det kunne på den måde gøres mere klart for beboerne, hvad opgavegruppen skulle arbejde med.

En af de beboervalgte forklarer, hvordan det på det første møde i opgavegruppen ”Kommunikation af reoveringssager” var meget tydeligt, at der var forskellige forestillinger hos deltagerne om, hvad der skulle ske på mødet:

De beboere som kom, de havde den forventning om, ’at nu skal vi komme og brokke os’ ... Og det var jo så absolut ikke den agenda, der blev lagt op til, fordi det var jo, agendaen ’hvad gør vi nu? Vi skal videre nu.’ (Interview med AL2 beboer)

Fra AL2boligs administrations side var der nogle helt andre intentioner med opgavegruppen, hvilket imidlertid ikke var blevet kommunikeret ud til beboerne, da de blev inviteret til gruppen.

En beboerdeltager siger, at *"informationsniveauet måtte gerne have været højere"* (Interview med AL2 beboer). Det nævnes af nogle af deltagerne, hvordan opgavegruppen "Kommunikation i renoveringssager" godt kunne have givet mere information omkring både formål, format og indhold i opgavegruppen. Der var generelt en mangel på information til beboerne om formålet med opgavegrupperne, som kan betyde, at man ikke får fat i de rigtige folk.

Som svar på et spørgsmål om potentielle udfordringer for opgavegrupperne siger formanden: *"Det er at få folk til at deltage. Det er simpelthen deltagelsen, der er problemet."* (Interview med AL2 formand). Og at *"Få dem [opgavegrupperne red.] godt beskrevet. Det er selvfølgelig det væsentligste"* (Interview med AL2 formand).

AL2boligs formand er med andre ord godt klar over, at hvis opgavegrupperne ikke er velbeskrevne kan det skabe en barriere i forhold til at få folk til at deltage, da det vil være uklart, hvad formålet med gruppen og deltagelsen er.

#### **6.2.2.4 Åben adgang**

Den åbne adgang til AL2boligs opgavegrupper kan have haft en positiv effekt ved netop at have fremstået som et åbent og nyt koncept i hele organisationen. Dog har den åbne adgang også medført en del udfordringer. Der er ikke blevet tænkt i målrettet rekruttering af deltagere med konkrete og brugbare kompetencer til netop det emne, som opgavegruppen skal arbejde med.

Deltagerne i opgavegruppen "Kommunikation i renoveringssager" har været meget enige, fortæller en af beboerne: *"Vi har faktisk været for lidt uenige og haft for lidt diskussioner om tingene"* (Interview med AL2 beboer). Den grundlæggende enighed er ikke i sig selv en udfordring, men det kan være brugbart at diskutere alle aspekter af et emne igennem fra så mange vinkler som muligt. Enigheden og de få diskussioner i opgavegruppen kan skyldes, at der ikke er blevet tænkt i, hvordan deltagersammensætningen i gruppen bedst ville kunne give mulighed for meningsudveksling og diskussion.

Der har i begge opgavegrupperne "Kommunikation i renoveringssager" og "Kommunikation med driften" været et svingende antal deltagere til flere af møderne, hvilket har betydet, at nye deltagere har skullet have forklaret hele tilgangen, formen og de foreløbige beslutninger og resultater. Det har

virket forsinkende for arbejdsprocessen i gruppen. I visse aspekter er det positivt at få mange beboere med, men hvis deltagerne udvælges og inviteres direkte, vil det nok hjælpe på deres engagement. Det vil også være nemmere for AL2bolig at sikre, at det er de mest relevante, som deltager. Derfor har man muligvis ikke udnyttet potentialet.

#### **6.2.2.5 Manglende innovation**

Den administrative facilitator nævner, at resultaterne af opgavegrupperne ikke er så innovative, som hun kunne have håbet på, at de ville være (Interview med AL2 facilitator). Samtidig fortæller den administrative facilitator, at hun står for meget af arbejdet med planlægning, udførelse og opfølgning og derfor ikke kan lade være med at tænke på, at de tiltag og initiativer, som gruppen kommer frem til, er nogle, som hun selv skal implementere og arbejde med efterfølgende. Det kan meget nemt føre til afvisning af 'vilde' forslag, forstået som forslag, der er svære at implementere.

Ser man på temaerne og formålsbeskrivelserne for opgavegrupperne, giver de ikke så meget plads til innovative løsninger. Det er i høj grad emner, som kommer inde fra organisationen, og som behandles som sådanne emner. Muligheden for innovation er derfor begrænset. Samtidig kan den manglende nytænkning af resultater også hænge sammen med deltagersammensætningen, som dels har afspejlet emnerne, dels har været temmelig ensartet, hvilket muligvis har lagt låg på de innovative ideer.

#### **6.2.2.6 Overstyring**

Der sker i nogle tilfælde en overstyring af opgavegrupperne fra administrationens side. Overstyringen sker i nogle tilfælde nærmest som en nødvendighed på baggrund af andre eksisterende udfordringer. For eksempel har den åbne adgang til grupperne nødvendiggjort en temmelig stram styring fra de administrative facilitatorer, da møderne ellers ville risikere at komme ud af kontrol. Emnerne for opgavegrupperne udspringer som nævnt fra beboerudfordringer, men styres i høj grad, som om det var administrative eller organisations-drevne emner. At styre grupperne for meget kan være en barriere for deltagelse for beboere, som ikke er vant til den traditionelle beboerdemokratiske model og arbejdsform eller til emner, som har meget med arbejdet i organisationen at gøre. Den administrative overstyring kan være med til at hindre samskabelse mellem beboerne og deres beboervalgte. En overstyring af opgavegruppeprocesserne kan skyldes en usikkerhed fra administrationens side i forhold til at arbejde på denne måde samt et ønske om, at opgavegrupperne skal lykkes, i kraft af at de styres ordentligt.

### 6.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb

Barrierer og udfordringer vil opstå i de fleste samarbejdsprocesser i de fleste organisationer. Især i situationer, hvor der afprøves nye tiltag, samarbejdsformer og ideer, vil der opstå udfordringer. Nogle udfordringer kan håndteres eller løses med det samme, og andre udfordringer vil tage flere forsøg, før de er håndteret succesfuldt. Med barriererne og udfordringerne for AL2boligs opgavegrupper beskrevet er det interessant at se på den reaktive styring og ledelse. I nedenstående tabel 30 præsenteres håndteringen af de opståede udfordringer eller barrierer, og de suppleres af min vurdering af, hvor godt håndteringen er lykkedes. Tabellen opsummerer de empiriske fund, som gennemgås mere grundigt i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 30:** AL2boligs udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering

<b>Udfordring eller barriere</b>	<b>Reaktive greb til håndtering</b>	<b>Vurdering</b>
<b>Organisatorisk prioritering</b>	Hands-off reaktiv omstilling	AL2boligs administration taler om den organisatoriske nedprioritering, hvilket viser, at de er klar over det. Men de gør ikke så meget ved det.
<b>Manglende kompetencer</b>	Hands-off reaktiv omstilling	Udfordringen håndteres ikke i første omgang. Men senere er der blevet ansat en konsulent, som på længere sigt blandt andet skal stå for opgavegrupperne.
<b>Uklart formål</b>	Hands-on reaktiv konflikthåndtering og forhandling. Kunne være gjort mere proaktivt gennem hands-off-greb.	Det ville muligvis styrke opgavegrupperne, hvis formålet var mere klart fra start. Det ville også hjælpe til at kunne rekruttere mere direkte og sikre de rette deltagere i gruppen.
<b>Åben adgang</b>	Hands-off reaktiv konflikthåndtering. Kunne være gjort mere proaktivt gennem hands-off-greb.	Der ender med at komme mere overstyring af processerne.
<b>Manglende innovation</b>	Kunne være gjort gennem hands-on proaktiv facilitering eller proaktivt gennem hands-off-greb.	Der bliver ikke rigtig gjort noget for at gøre arbejdet mere innovativt.
<b>Overstyring</b>	Det kunne have været gjort gennem reaktiv hands-off gentænkning, proaktiv hands-on facilitering eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning.	Der er ikke rigtig gjort noget for at undgå overstyring.

### 6.2.3.1 Håndtering af organisatorisk prioritering

Da selve administrationen i AL2bolig ikke består af så mange mennesker, er der heller ikke så mange ansatte, som kan facilitere og stå for processerne i opgavegrupperne. Det har betydet, at det primært er en enkelt medarbejder, som har været tovholder for opgavegrupperne. Det har i høj grad trukket på den ene medarbejder, som har skullet være ind over alle dele af arbejdet. Det kan tolkes som en organisatorisk nedprioritering, at der ikke er afsat flere ressourcer til opgavegrupperne. Opgavegrupperne er ikke en fasttømret del organisationen eller af 'værktøjskassen' for, hvordan man kan inddrage og samarbejde med beboerne på nye måder, da opgavegrupperne ikke er kommet til at fylde så meget i organisationen endnu. Den administrative facilitator, som også er leder af kommunikationsafdelingen, udtrykker et ønske om mere inddragelse af andre aktører og mindre administrativ styring:

Jeg synes faktisk, at det er lidt problematisk, og jeg snakkede med direktøren om det så sent som i går, at det var faktisk svært, synes jeg, at få det helt på plads, fordi det netop bliver et produkt af mig. Også fordi at jeg kommer til at skulle lave vejledning og forretningsgang efterfølgende. Det er jo farvet af mig hele vejen igennem. (Interview med AL2 facilitator)

Efter de første to opgavegruppeforløb er det dog blevet stadig mere klart for AL2bolig, at der er behov for at tale mere om opgavegrupperne i organisationen for at gøre dem synlige og samtidig opnormere de afsatte ressourcer. I løbet af 2020 er den organisatoriske prioritering af opgavegrupperne derfor blevet ændret, idet der er blevet ansat en udviklingskonsulent i administrationen, som blandt andet skal facilitere nye opgavegrupper. Det er et reaktivt hands-off omstillingsgreb, som i den videre udvikling af opgavegruppeformatet vil være meget positivt for AL2bolig at forfølge gennem en prioritering af den relevante kompetenceudvikling af medarbejderne, da det kræver andre greb og værktøjer at facilitere en opgavegruppe end de traditionelle administrative processer.

### 6.2.3.2 Håndtering af manglende kompetencer

Manglende kompetencer gælder både de administrative ansatte og de beboervalgte, som henholdsvis faciliterer og deltager i opgavegrupperne. Der bliver ikke talt meget om, hvordan manglende kompetencer kan opgraderes eller styrkes hos de ansatte eller hos de beboervalgte. Det hænger sammen med det ovenstående omkring organisatorisk prioritering, da det kan ses som en nedprioritering af indsatsen, at de involverede parter, både administrative og beboervalgte, ikke er klædt helt på til opgaven. Dog er der, som nævnt under håndtering af organisatorisk prioritering, gennem hands-off reaktiv omstilling fokuseret på, at den nyansatte konsulent skal kompetenceudvikles med det formål at skulle

stå for opgavegrupper. Denne udfordring bliver dermed håndteret ved en hands-off reaktiv omstilling, som på længere sigt vil gavne organisationen.

Med hensyn til kompetenceudvikling af de beboervalgte fortæller direktøren, at det muligvis ville hjælpe opgavegrupperne, hvis de beboervalgte i højere grad så sig selv som politikere med visioner og værdier for boligorganisationen. Det lyder derfor også, som om der skal hands-off reaktiv omstilling til gennem kompetenceudvikling med fokus på 'politikerrollen'.

### **6.2.3.3 Håndtering af uklart formål**

Det er især i starten af opgavegruppeforløbene, at udfordringen omkring det uklare formål for grupperne kan observeres. Udfordringen omkring det uklare formål for gruppen håndteres ved, at den administrative facilitator forsøger at skærpe formålet med gruppen på selve mødet gennem hands-on reaktiv konflikthåndtering. Det havde muligvis givet gruppen en bedre og mere konkret start, hvis formålet havde været mere klart fra begyndelsen gennem proaktive hands-off-greb.

Det er først i løbet af de efterfølgende møder, at opgavegrupperne bliver klarere på deres formål, hvorefter de deltagende er engagerede og interesserede i at arbejde med opgaven. Der kunne derfor med fordel være gjort mere ud af proaktivt at beskrive og formidle om gruppernes formål både på skrift og i tale.

### **6.2.3.4 Håndtering af åben adgang**

Det er i sig selv ikke en udfordring, at mange beboere deltager på opgavegruppemøderne. Det er i mange henseender meget positivt for nye demokratiske tiltag som opgavegrupper at få så mange beboere med som for eksempel på det første møde i opgavegruppen "Kommunikation i renoveringssager". Det vil i mange sammenhænge ses som en succes, at så mange vil deltage. Udfordringen består i, at størstedelen af de deltagende beboere ikke vidste, hvad de var mødt op til. Derfor er de administrative facilitatorer nødt til at gøre brug af hands-on reaktiv konflikthåndtering.

Den åbne adgang betyder også, at et antal beboere løbende møder op til møderne og skal sættes ind i opgavegruppeformatet, arbejdet, gruppens fokus og foreløbige resultater. Der er muligvis også forspildt et potentiale ved ikke at få de mest relevante og berørte aktører med, da det i stedet for i højere grad er de sædvanlige beboere, som deltager. Der bliver brugt meget tid og energi på at arrangere så



store møder, at finde ud af, hvem deltagerne er, og hvorfor de deltager, samt at opdatere de løbende deltagere, som er med på et enkelt eller et par møder. De udfordringer omkring den åbne adgang kunne muligvis være blevet reduceret gennem proaktive hands-off-greb i rammesætningen.

#### **6.2.3.5 Håndtering af manglende innovation**

Graden af, hvor innovativ løsningen kan være, hænger sammen med opgaven, som skal løses, og deltagersammensætningen. De tre opgavegruppetemaer i AL2bolig lægger ikke op til helt radikalt innovative løsninger, hvilket derfor muligvis slet ikke bør være et succeskriterium for AL2bolig. Derfor ville der skulle proaktive hands-off-greb til gennem det institutionelle design af grupperne. Hvis der ønskes mere innovation i løsningerne, skal man turde tage chancer. Mere innovative løsninger kan komme frem gennem proaktiv hands-on facilitering, hvor facilitatoren hjælper deltagerne til at tænke ud af boksen og giver mere slip på den stringente styring.

#### **6.2.3.6 Håndtering af overstyring**

På grund af det uklare formål og den åbne adgang bliver det nødvendigt for den administrative facilitator i høj grad at styre processen og i flere tilfælde at tage over. Der er flere af de anvendte hands-off styringsvalg, som udfordrer opgavegrupperne. Det gælder især både emnerne og deltagersammensætningen. Det må anses for at være en naturlig reaktion at træde ind for at få opgavegruppen til at fungere optimalt og for at kompensere for de aspekter, der udfordrer opgavegruppen. AL2boligs administrative facilitatorer må finde frem til en middelvej mellem overstyring og understyring ved at prøve sig frem gennem forsøg og mulige fejl, som til sammen kan lede mod den rette styringsbalance. Hvis ansvaret blev delt mere ud på de deltagende beboervalgte, ville det måske afhjælpe administrationens overstyring. Håndtering af overstyringen kunne være gjort gennem reaktiv hands-off gentænkning, proaktiv hands-on facilitering eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning.

#### **6.2.4 Opsummering**

Analysedel 2 har undersøgt det operationelle niveau i opgavegrupperne med fokus på, hvilken styring og ledelse der har været anvendt for at understøtte opgavegrupperne. De proaktive styrings- og ledelsesgreb, som AL2bolig har anvendt i forbindelse med etablering af opgavegrupperne, har i nogen grad sat opgavegrupperne på dagsordenen, men der arbejdes endnu ikke med systematisk at anvende opgavegrupperne som arbejdsform eller at forankre dem i AL2bolig. Jeg vil i dette afsnit opsummere,



hvilke proaktive og reaktive hands-off- og hands-on-greb, AL2bolig har anvendt i styringen og ledelsen af opgavegrupperne, og hvilken betydning det har haft for opgavegrupperne.

Gennem de proaktive hands-off greb strategi, rammesætning og institutionelt design har AL2bolig indført opgavegrupper i deres organisation med opbakning fra både administrationen og de beboervalgte. Grebet strategi viser sig ved, at AL2bolig har beskrevet opgavegruppernes baggrund og formål på hjemmesiden, men der er ikke truffet flere strategiske beslutninger hen imod at integrere opgavegrupperne i organisationen. Der er ikke så mange ressourcer til rådighed for AL2bolig i forhold til at arbejde med opgavegrupperne, hvilket afspejler sig i rammesætningen af opgavegrupperne. Og der er for eksempel endnu ikke skabt et fælles sprog eller en fælles mening med opgavegrupperne. AL2boligs opgavegrupper bærer præg af at være administrativt styret i for eksempel de institutionelle designvalg af emner, som mest er af administrativ karakter. Der er åben adgang for alle beboere, hvilket gør at formålet med grupperne bliver en anelse uklart for flere deltagere.

Det proaktive hands-on-greb deltagelse bliver taget i brug af de beboervalgte, men mest ved at de udveksler holdninger og meninger med de andre deltagere eller lytter. Hands-on-grebet facilitering tages i brug af administrative ansatte, som står i spidsen for grupperne.

En række af de nævnte barrierer og udfordringer, som er opstået i AL2boligs arbejde med de første tre opgavegrupper, kan skyldes, at det er den første gang, boligorganisationen arbejder med opgavegrupper. Nogle af udfordringerne bliver håndteret gennem styrings- og ledelsesgreb, mens andre udfordringer ikke bliver håndteret. Dog lader det til at have tjent som erfaring og læring for fremtidige opgavegrupper i AL2bolig. Den største udfordring er tilpasningen af det nye opgavegruppetiltag til resten af organisationen. De tre opgavegrupper behandler alle presserende og komplekse udfordringer, som ligger beboerne nært, men der opstår en organisatorisk udfordring, når opgavegrupperne proppes ind i den eksisterende organisatoriske og demokratiske model men ikke tilpasses.

AL2bolig har samlet set en udvekslende styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskabt politik, der lægger op til kommentering. Den udvekslende styring og ledelse viser sig ved, at deltagerne på hver deres måde har mulighed for at komme med holdninger, meninger og oplevelser omkring de givne emner.

Den følgende analysedel 3 analyserer opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling.

### 6.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i AL2bolig

AL2boligs intentioner med at arbejde med opgavegrupper har dels været at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og beboerne med henblik på at skabe bedre løsninger, og dels at få flere beboere til at deltage i beboerdemokratiet. Først analyseres, hvorvidt og hvordan opgavegrupperne har skabt fornyelse i en demokratisk kontekst, herefter analyseres den demokratiske legitimitet i opgavegrupperne, og til sidst betydningen for politikudvikling.

#### 6.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse

Der er ønsker fra både administrationen og de beboervalgte om at inddrage beboerne på nye måder og generelt tænke i at forny beboerdemokratiet. Etableringen af opgavegrupper er tænkt som et forsøg på at inddrage beboerne på nye måder. Det følgende afsnit analyserer, hvordan opgavegrupperne har påvirket deltagelse, gennemsigtighed og indflydelse. Først præsenteres den opsummerende tabel 31, som efterfølgende forklares og uddybes.

**Tabel 31:** Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse

	Deltagelse	Gennemsigtighed	Indflydelse
<b>AL2boligs opgavegrupper</b>	Eksternt inkluderende deltagelse, men lidt mindre meningsfuld deltagelse internt.	Ikke så meget gennemsigtighed i procedurer, noget formidling til organisationen gennem hjemmeside, men ikke andre steder, f.eks. på beboermøder.	Indflydelse på beslutninger, men ikke på proces.

#### Deltagelse

Alle beboere er inviteret til at deltage. På den måde er det i udgangspunktet en inkluderende deltagelsesform, hvilket betyder, at der formelt er en minimal ekstern eksklusion i deltagelsen, bortset fra dem, der ikke har tid eller overskud til at deltage i aftenmøder.

Dog er deltagelsen reelt set knap så inkluderende, idet mange af dem, der møder op på det første møde, falder fra, hvilket giver deltagelsesformen karakter af selvseleksion, som har tendens til at favorisere erfarne og ressourcestærke deltagere. Der er en risiko for, at det er den samme type af deltagere, der fortsætter i opgavegrupperne, hvilket giver en homogen deltagersammensætning. Den begrænsede eksterne eksklusion kombineres således med en høj grad af intern eksklusion.

De beboere, som har deltaget i opgavegrupper, mener selv, at de har ejerskab over de fælles udførte løsninger, og at de er blevet hørt i diskussionerne undervejs: *"De folk, som er med, de bliver jo hørt. Bare det, at man bliver hørt, det gør, at man er mere modtagelig over for ændringer"* (Interview med AL2 beboer).

En afledt effekt af at deltage i en opgavegruppe er, at man efterfølgende kan sprede budskaber fra gruppen, arbejdsprocessen og samarbejdet med både administrative medarbejdere og beboervalgte. Af den grund er det vigtigt, at deltagelsen er en god oplevelse for beboere, således at det er gode historier, som spreder sig.

På grund af den åbne adgang og åbne mulighed for deltagelse er der ikke blevet skabt det fortrolige og tillidsfulde rum mellem alle deltagerne i opgavegruppen, som kan være nødvendigt for at udarbejde fælles løsninger på fælles udfordringer. Det er kun mellem de deltagere, som bliver i gruppen og får en følelse af tilhør og ejerskab over arbejdet i gruppen:

De gengangere, som har været med på alle tre møder, de bliver mere og mere fortrolige med dem fra administrationen og med os to fra organisationsbestyrelsen, så de ytrer sig, og jo mere fortrolig du er med folk, jo mere snakker du. (Interview med AL2 beboer)

AL2boligs direktør fortæller, at de i planlægningen gerne vil blive bedre til at sikre en mere meningsfuld deltagelse for de involverede beboere i gruppen. Det skal ske gennem emnevalget og formuleringen af emnet samt rekrutteringen (Interview med AL2 direktør). Det er nødvendigt med andre metoder for at sikre inddragelsen af beboerne, hvilket AL2bolig også har arbejdet med efter de første opgavegruppeforløb.

Den åbne deltagelse i grupperne ender med at modarbejde en demokratisk fornyelse i boligorganisationen. Paradoksalt giver den åbne deltagelse en mindre demokratisk gruppe, end hvis adgangen havde været lukket, og beboerne strategisk udvalgt og inviteret.

## Gennemsigtighed

Tiltag som åbne opgavegrupper virker udadtil som demokratiske, gennemsigtige tiltag, hvor det er tydeligt, hvem der deltager, og hvad der diskuteres. Alle har kunnet deltage og følge med i gruppens arbejde på selve møderne og på hjemmesiden. Der lægges løbende nye informationer om opgavegruppernes arbejde op på hjemmesiden, hvor der blev oprettet en specifik side om opgavegrupperne. Her findes mødeindkaldelser, referater og de endelige resultater i form af indstillinger til organisationsbestyrelsen. På den måde formidles oplysninger til resten af organisationen om opgavegruppernes arbejde, men der gøres ikke mere for at fortælle om grupperne på for eksempel repræsentantskabsmødet, hvor der kunne gives taletid til en beboer, som kunne dele sine erfaringer med deltagelse i en opgavegruppe og dermed sprede budskabet om arbejdsformen til andre potentielle deltagere. Ud over gennemsigtighed til resten af organisationen har jeg også undersøgt gennemsigtigheden på opgavegruppemøderne.

På selve møderne i opgavegrupperne er gennemsigtigheden på nogle punkter klar og på andre punkter udfordret. I opgavegrupperne ”Kommunikation i renoveringssager” og ”Kommunikation med driften” præsenteres formål og hensigt med opgavegruppen på det første møde. Det er mindre gennemsigtigt, hvordan beslutningerne omkring opgavegruppen er truffet, og hvilke valg administrationen og organisationsbestyrelsen har truffet og hvorfor. Dagsorden til opgavegruppemøderne udarbejdes af den administrative facilitator. Der er ikke gennemsigtighed omkring, hvilke emne der skal behandles, hvad der er på dagsordenen, eller hvordan det er blevet besluttet, at lige netop de emner skal på dagsordenen for møderne. Der kunne skabes mere gennemsigtighed i dagsordenudformningen, hvis den administrative facilitator inddrog tovholderne i gruppen fra organisationsbestyrelsen.

Den administrative facilitator og direktøren fortæller begge, hvordan de ændrer i noget af materialet fra opgavegruppen, så det passer bedre ind i organisationen. Det er ikke noget, som holdes skjult for gruppen, men det gøres for at få gruppens arbejde til at passe ind i den form, som bestyrelsen normalt præsenteres for (Interview med AL2 direktør).

Gennemsigtigheden i grupperne kunne være mere tydelig. Den umiddelbare gennemsigtighed og åbenhed stemmer ikke overens med den faktiske gennemsigtighed. Grupperne er ikke så gennemsigtige, som de i første omgang lader til at være. Især indadtil i grupperne er det uigennemsigtigt, hvordan der træffes beslutninger om gruppens retning.

## Indflydelse

Beboerne har noget indflydelse, men føler også, at de bliver guidet meget af administrationen, fortæller en beboer: ”*Med nænsom manipulation fra personalet, som deltog, så gik det ret glat med at finde ud af, hvor man skulle lægge prioriteterne henne.*” (Interview med AL2 beboer)

Beboerne har ikke indflydelse på procedurerne eller på, hvordan arbejdet er tilrettelagt. Beboeren forklarer dog videre, hvordan deltagerne har indflydelse på resultatet for opgavegruppen: ”*Hvis vi havde haft andre meninger om, hvilken vej vi skulle gå, så er jeg sikker på, at man havde rettet det til.*” (Interview med AL2 beboer)

Generelt om processen i opgavegrupperne nævner en beboer, at det har været en god oplevelse at være med som beboer, samtidig med at organisationsbestyrelsens medlemmer også er blevet hjulpet og har fået input til løsninger:

I hvert fald så har vi følt, at vi har været med i en rigtig god proces, og det er en god ting. Lige så væsentligt er organisationsbestyrelsen også blevet aflastet fra at skulle arbejde med det, og organisationsbestyrelsen har rigeligt at se til i forvejen, så når man kan lægge ud og få nogle andre til at forholde sig til og komme med indspark til, det mener jeg absolut kun er positivt. (Interview med AL2 beboer)

På de sidste møder i opgavegrupperne ”Kommunikation i renoveringssager” og ”Kommunikation med driften” blev et udkast til anbefalinger til en politik fremlagt. Udkastene blev grundigt gennemgået på møderne. Beboerne havde flere kommentarer, spørgsmål og ændringsforslag (Observation af opgavegruppemøde). Forslagene blev taget godt imod. Nogle forslag blev inkorporeret med det samme, mens andre blev drøftet godt igennem rundt om bordet.

Opgavegruppernes emner er alle administrative, og derfor er opgavegruppens udfordringer og løsninger også af administrativ karakter. Helt praktisk er løsningerne alle retningslinjer til administrative praksisser. De beboere, som deltager, har indflydelse på løsningerne og forslagene til retningslinjerne, men indflydelsen er begrænset. I flere tilfælde er indflydelsen begrænset netop på grund af den administrative karakter af de pågældende emner. Derudover er opgavegruppemedtagerne afskåret fra indflydelse på dagsordenen for gruppen.

### 6.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne

Som afslutning på dette analyseafsnit vil jeg kort undersøge opgavegruppernes demokratiske legitimitet. Den demokratiske legitimitet i opgavegrupper er relevant at undersøge, da det er nødvendigt, at politiske beslutninger fremstår som legitime. Legitimitet kan opdeles i både formel og reel legitimitet. Opgavegruppernes styrker i forhold til reel demokratisk legitimitet ligger især i outputlegitimiteten. Analysefundene præsenteres i den nedenstående tabel 32 og uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 32:** Opgavegruppernes formelle og reelle legitimitet

	<b>Inputlegitimitet gennem deltagelse</b>	<b>Throughputlegitimitet gennem gennem-sigtighed</b>	<b>Outputlegitimitet gennem indflydelse</b>
<b>Opgavegruppernes legitimitet - formel</b>	Stærk	Svag	Mellem
<b>Opgavegruppernes legitimitet - reel</b>	Svag	Svag	Stærk

Inputlegitimiteten i opgavegrupperne er stærk i det formelle aspekt, fordi der er åbnet op for input og deltagelse fra relevante og berørte aktører. Inputlegitimiteten kunne have været stærkere i det reelle aspekt, hvis der var tænkt mere strategisk i udvælgelsen og invitationen af beboere til deltagelse i opgavegrupperne, og hvis grupperne i højere grad reelt var designet til at sikre deltagelse fra de mest relevante og berørte aktører. Det smitter af på den reelle inputlegitimitet, hvor der muligvis ikke er gjort nok for at sikre inputlegitimiteten gennem udvælgelse af deltagere. Det gør også, at gruppen af deltagere muligvis minder en del om hinanden og dermed ikke udfordrer hinandens synpunkter og holdninger i så stor grad: ”Jeg tror måske, at man skal prøve at målrette sin søgning på at finde nogle folk, som man mener, kan bidrage til den konkrete proces” (Interview med AL2 beboer). Inputlegitimiteten kunne styrkes yderligere gennem deltagelsen ved at arbejde mere for at sikre en mere strategisk deltagelse.

Throughputlegitimiteten i opgavegruppen er ikke så stærk, hverken formelt eller reelt. Efterhånden som der er kommet flere opgavegrupper i AL2bolig, er der blevet fortalt mere om arbejdsformen gennem AL2boligs hjemmeside. Der er blevet oprettet en specifik side om opgavegrupper, hvor der løbende uploades referater og materiale fra møderne. Det giver mulighed for, at interesserede personer kan læse om grupperne, hvilket giver en gennemsigtighed. Men det er nok begrænset, hvor mange der finder hen til den side.

Derudover er der ikke meget gennemsigtighed i arbejdet. Der bliver ikke fortalt om opgavegrupperne på de store beboermøder, som for eksempel repræsentantskabsmødet. Det er med til at afskærme opgavegruppearbejdet fra resten af organisationen og kan få arbejdet til at fremstå uigennemsigtigt. Det er svært at undgå i en opgavegruppe, hvor rollerne er nogle andre, end de plejer at være i traditionelle samarbejdsformer i beboerdemokratiet. Det er ikke tydeligt, hvor hvilke beslutninger er truffet eller af hvem. I de to opgavegrupper ”Kommunikation i renoveringssager” og ”Kommunikation med driften” er outputlegitimiteten stærk. Begge grupper har leveret relevante forslag til politikker, som er blevet vedtaget og implementeret i organisationen. Opgavegruppen ”Fraflytningssager” har endnu ikke fået behandlet sine indstillinger.

### 6.3.3 Opgavegruppernes betydning for politikudvikling

Med det ovenstående analyseafsnit om, hvordan opgavegrupperne har påvirket demokratisk fornyelse, og hvordan de demokratiske aspekter om deltagelse, indflydelse og gennemsigtighed er til stede, vil det følgende analyseafsnit fokusere på politikudvikling i denne nye demokratiske kontekst. Jeg vil i det følgende afsnit fokusere på politikudvikling hos de beboervalgte fra organisationsbestyrelsen, og jeg vil inddrage repræsentanternes relation til både beboerne og administrationen.

De beboervalgte i organisationsbestyrelsen, er valgt ved afstemning. Flere af de beboervalgte fortæller om, hvordan de godt kan lide at være med til at træffe nødvendige og gode beslutninger, der kommer flest muligt til gavn (Interview med AL2 beboere), hvilket er en af hjørnestenene i politikudvikling (jævnfør teoriafsnit 3.3.3.2). De dele af de beboervalgtes politiske lederskab, som er mindre tydelige, er italesættelsen af de politiske visioner og værdier (Interview med AL2 direktør). De beboervalgte er positivt stemte over for opgavegruppeinitiativet, men ser det mest som et tiltag fra administrationen.

Om relationen til administrationen forklarer en af de beboervalgte:

Det er ikke administrationen, der har magten. Det har noget at gøre med hønen og ægget, ikke? Vi siger sådan i folkemunde her, at administrationen var der ikke uden os, så det er klart, at de behov og de ønsker, vi har, det er det, der skal bære præg af, hvad der sker ovre i administrationen, og sådan skal det være under alle administrationer. (Interview AL2 beboer)

Den beboervalgtes udtalelse beskriver den klassiske fordeling mellem politik og administration, men som i nogle organisationer i praksis kan være uklar.

De beboervalgte ser i højere grad sig selv som beboere end som politiske ledere, forklarer direktøren for AL2bolig (Interview med AL2 direktør). Den form for politisk lederskab, som de beboervalgte besidder, er ikke helt på bølgelængde med opgavegruppeformen. Det er muligvis, fordi arbejdsformen ikke er blevet tilpasset helt til organisationen. Der er ikke blevet skabt en fælles fortælling om, hvad det politiske lederskab i organisationsbestyrelsen er. På den måde kan det være svært at tale om, hvor politikudvikling og lederskabet skal bevæge sig hen, og hvad det eventuelt skal udvikle sig til, hvis der ikke er en fælles forståelse om, hvad det i forvejen er. Samtidigt med dette er der også en fortælling fra flere i administrationen og bestyrelsen om, at der i lang tid har været et ønske om at udvikle samarbejdet med beboerne yderligere (Interview med AL2 formand; Interview med AL2 direktør). De beboervalgte er til en vis grad godt selv klar over nogle af udfordringerne i deres lederskab og politikudvikling og har ønsket at udvikle formen og især samarbejdet med resten af beboerne.

**Tabel 33:** Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling

	<b>Dagsordensættelse</b>	<b>Udpege løsninger</b>	<b>Mobilisere støtte</b>
<b>AL2boligs opgavegrupper</b>	Skærpet dagsordensættelse af administrationen	Relevante og nye løsninger	Støtte til implementering af løsninger

### **Dagsordensættelse**

Rent praktisk er det administrationen, som sætter dagsordenerne for opgavegrupperne, idet det er ansatte, som har været mest involverede i at formulere baggrunden for og formålet med opgavegrupperne. Men selve nedsættelsen af opgavegrupperne er sket på baggrund af beboernes dagsordener og ytringer omkring udfordringer. Den første gruppe om renoveringssager er udvalgt af AL2bolig som emne, fordi det er et svært og vigtigt emne, som berører alle beboere, og som har stor betydning for beboernes liv. Det er også et emne, som vedrører AL2bolig-organisationen, da det kræver kæmpe store beløb og et stort stykke arbejde at skulle renovere og koordinere renoveringer.

I kølvandet på den første opgavegruppe bliver det klart for administrationen i AL2bolig, at det er nødvendigt med en opgavegruppe omkring kommunikation med driften. Den sidste gruppe om fraflytningssager vælges også som et emne, fordi beboerne oplever udfordringer.



En af de beboervalgte fortæller, at det bliver mere klart, hvad udfordringerne faktisk er, når man får input fra andre:

Altså det er klart, når man arbejder med ting, og når man har gjort det igennem længere tid, jamen så har man en risiko for at gå i et spor, så der fornyer jeg og får andre input ind, 'nå okay jeg skal lige brede mit syn lidt mere'. (Interview med AL2 beboer)

Beboernes udfordringer, og hvordan de anskuer og oplever dem, er blevet sat på dagsordenen. De beboervalgte og de administrative har fået mere viden om, hvordan udfordringerne påvirker beboernes hverdag, og viden om, hvad der er det vigtigste at fokusere på under de givne emner. På grund af den skærpede dagsordensættelse bliver det også nemmere at udpege de rette løsninger.

### **Udpegning af løsninger**

I alle tre opgavegruppeforløb bliver der udpeget løsninger som svar på de udvalgte udfordringer. Løsningerne fra opgavegruppen bliver til gennem diskussioner og samarbejde i gruppen, men det nævnes også fra nogle af deltagerne, at det føles, som om facilitatoren i de to første grupper vejleder gruppen i retning mod bestemte løsninger. Den sidste gruppe om fraflytningssager havde en anden proces, hvor beboerne fik afklaret uklarheder omkring procedurer ved fraflytning, og de kom med ideer til forbedringer til processen. Nogle af ideerne blev med det samme afskrevet, da de ville stride mod lovgivningen, og andre ideer ville administrationen undersøge nærmere.

Udpegningen af løsninger sker i samarbejde med de administrative ansatte, som i høj grad hjælper opgavegrupperne. Det ses for eksempel i opgavegruppen "Kommunikation med driften", hvor driftschefen deltog på opgavegruppemødet og gav sit input til, hvad der ville kunne fungere, og hvad der ikke ville fungere i praksis.

De deltagende beboere har generelt haft positive oplevelser med at være med i opgavegrupperne, og af at der var været læring i grupperne:

Vi har snakket om tingene stille og roligt, og jeg synes generelt, at folk har været rimelig gode til at prøve at forstå hinandens holdninger og hinandens indspark i det her. Det synes jeg faktisk har været meget positivt. (Interview med AL2 beboer).

Der blev udpeget nogle løsninger i gruppen ”Kommunikation i renoveringssager”, som gjorde det mere klart, hvad udfordringerne for beboerne er under renoveringer. En af udfordringerne har især været kontakten med håndværkerne. Gennem arbejdet og diskussionerne i gruppen kom disse udfordringer frem, og det blev muligt at udpege løsninger.

### **Mobilisering af støtte**

Organiseringen og rammesætningen for opgavegrupperne begrænser behovet for at skulle mobilisere støtte til gruppernes arbejde. Opgavegrupperne sættes i gang og afsluttes af organisationsbestyrelsen. Når opgavegrupperne er kommet frem til passende løsninger, skal disse præsenteres for organisationsbestyrelsen, som beslutter, hvorvidt løsningerne kan vedtages og implementeres i organisationen eller ej. Processen for opgavegrupperne i AL2bolig er, at administrationen lægger sidste hånd på værket, inden organisationsbestyrelsen får indstillingen fra gruppen. Det gøres for at skrive gruppens arbejde om til mere traditionelle indstillinger, som bestyrelsen er vant til (Interview med AL2 direktør).

Da de enkelte opgavegrupper formelt er nedsat af organisationsbestyrelsen på baggrund af administrationens arbejde og emneudvælgelse, foregår der ikke så meget forhandling mellem administrationen og de beboervalgte undervejs i forløbene. Der skal dog sikres opbakning fra de andre deltagere i gruppen, som skal være enige i gruppens retning og resultater. Eftersom deltagerne selv er med til at indsnævre problemet, ytre deres bekymringer og ideer samt udpege de rette løsninger, skabes der også et vist ejerskab over opgavegruppens arbejde.

Der fortælles ikke meget om opgavegruppeformen til resten af organisationen, hvilket ellers ville kunne hjælpe til med at mobilisere yderligere støtte til løsningerne og til arbejdsformen fra hele organisationen. Derimod har AL2bolig formidlet om opgavegrupperes resultaterne til andre organisationer. Direktøren fra AL2bolig fortæller, hvordan resultaterne fra opgavegruppen ”Kommunikation under renoveringssager” ”*allerede er blevet kopieret af nogle andre boligorganisationer*”. At resultaterne er blevet delt til andre boligorganisationer og har fungeret som inspiration og muligvis som implementeret politik, er et tegn på forankring af AL2boligs arbejde.

Der er efterhånden kommet mere fokus på opgavegrupperne som arbejdsform i organisationen. Det er nok naturligt, at det er kommet efter de introducerende opgavegrupper, som er gået godt og har

været nødvendige for at kunne skabe grobund i organisationen. De første opgavegrupper har fungeret lidt som en løftestang for de efterfølgende opgavegrupper. De første opgavegrupper har givet administrationen og de beboervalgte nogle erfaringer, som de har taget med sig i udformningen af de kommende opgavegrupper. Blandt andet har der været tale om at finde emner til grupperne af mere politisk karakter, forstået på den måde, at det ikke skal være så administrationsdrevne emner.

Selvom de beboervalgte i AL2bolig deltager i opgavegrupperne, får de ikke helt opnået en hyppig og systematisk engagering i samarbejdsprocesserne i deres interaktion med borgerne. De beboervalgte står lidt i baggrunden i forhold til de administrative medarbejdere i opgavegrupperne. I faciliteringen af opgavegrupperne er det de administrative ansatte, som står for at indkalde, assistere og katalysere problemløsningen. Det er ikke, fordi de beboervalgte ikke besidder formel politisk magt til politikudvikling, men nærmere fordi de er dårligt positioneret institutionelt i forhold til at bidrage til innovative politiske løsninger. Opgavegrupperne er en mulighed for dem for at deltage og placere sig i midten af den politiske innovation, men det lykkes ikke helt på grund af rammesætningen og konstruktionen af grupperne.

#### **6.3.4 Opsummering**

Analysedel 3 har undersøgt opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling i AL2bolig. På baggrund af denne analysedel kan der argumenteres for, at der med grundig overvejelse, opfindsomhed og politisk vilje kan opnås demokratisk fornyelse og styrkelse af politikudvikling gennem opgavegrupper. Flere af de udfordringer, der kan opstå, kan undgås gennem grundige overvejelser om det institutionelle design. Dog er intet institutionelt design perfekt (Smith, 2009), og det er svært at forestille sig et design, som kan realisere alle demokratiske aspekter samt lykkes med at styrke politikudviklingen ud fra lederskabskriterierne fra denne afhandlings analyseramme.

Opgavegrupperne påvirker den demokratiske fornyelse på den måde, at opgavegrupperne supplerer den traditionelle repræsentative demokratimodel i boligorganisationen. Opgavegrupperne tilbyder deliberative og deltagende demokratiske arenaer, hvor forskellige aktører mødes og samarbejder om at finde og forme løsninger.

Opgavegrupperne har en styrke i produktionen af outputlegitimitet. Inputlegitimiteten kunne styrkes ved mere strategisk at invitere de mest relevante og berørte aktører direkte til at deltage i gruppen,

men løsningerne fra grupperne møder opbakning, da de er resultater af interaktion og forening mellem forskellige forståelser, perspektiver og ideer fra deltagerne.

Opgavegrupperne påvirker de beboervalgtes politiske lederskab og politikudvikling på flere måder, da ledelsen af grupperne kræver andre værktøjer. Opgavegrupperne kræver en ny form for samarbejde, dialog og interaktion mellem beboere og beboervalgte. Hele indførelsen af opgavegrupper i AL2bolig har betydet en efterspørgsel på en anden type politikudvikling end tidligere. Ved at anerkende og lytte til de berørte beboere er det blevet klart, hvilke problemer der har skullet være dagsordensættende for gruppen, og det har givet de beboervalgte mere kendskab til, hvad beboernes udfordringer egentlig er. Sammen med beboerne har de fået skabt, udviklet og udpeget løsninger, som passer til de berørte beboeres hverdag. I og med at beboerne er medskabere af løsningerne, er der også skabt tilfredshed og en vis stolthed over resultatet fra opgavegrupperne. Det hjælper de beboervalgte i forhold til at sikre støtte til deres beslutninger.

## Kapitel 7

### Analyse af samskabt politik i Boligselskabet Sjælland

#### 7.1 Analysedel 1: Baggrund for og arbejdet med samskabt politik i Boligselskabet Sjælland

Følgende analysedel belyser de strategiske valg bag samskabt politik i Boligselskabet Sjælland. Analysedelen besvarer afhandlingens undersøgelsesspørgsmål 1. Hvorfor der arbejdes med samskabt politik, undersøges ved at kigge på baggrunden for at indføre opgavegrupper i boligselskabet. Herunder undersøges det, hvilke intentioner boligorganisationen har haft med at introducere initiativer med samskabt politik, hvad der er gjort, og hvordan det er organiseret. Hvordan der er arbejdet med samskabt politik, undersøges ved at kigge på udførelsen af opgavegrupper, hvilket jeg vil gennemgå i beskrivelser af tre opgavegruppeforløb.

Det empiriske fundament for analysedelen er interviews med direktøren og kommunikationslederen i Boligselskabet Sjælland, som havde ansvar for udviklingen af den nye arbejdsform. Jeg trækker desuden på interviews med beboere, som har deltaget i opgavegrupperne samt administrative facilitatorer for grupperne. Jeg supplerer de kvalitative interviews med dokumenter fra boligorganisationen samt observation af et beboermøde.

##### 7.1.1 Baggrund for samskabt politik

Som en del af Boligselskabet Sjællands strategi 2020 blev det besluttet at udvælge en række områder, hvor beboervalgte, ansatte og beboere kunne samarbejde. Hvert område ville få nedsat en opgavegruppe med et bestemt tema og manglende løsninger på en række udfordringer. *”Grupperne er kommet inspireret af 3B”* (Interview med BOSJ direktør). Boligselskabet Sjælland fandt inspiration fra Boligforeningen 3B til at arbejde systematisk med at inddrage beboere og ansatte til at samarbejde om at finde løsninger på konkrete udfordringer. Arbejdsformen blev præsenteret på et Repræsentantskabsmøde, hvor beboerne (som alle var aktive i beboerdemokratiet) kunne melde sig selv til de forskellige opgavegrupper.

En af de administrative drivkræfter bag opgavegrupperne er ansat i kommunikationsafdelingen i boligselskabet. Han fortæller, hvordan Boligselskabet Sjælland er inspireret af dels Boligforeningen

3B's opgavegrupper, dels områdefornyelser i kommunalt regi, hvor inddragelse af beboerne fra almene boliger har været en del af arbejdet i "Kvarterløft-projekter" (Interview med BOSJ medarbejder). Det har givet inspiration og erfaringer, som medarbejderen har bragt med ind i sit arbejde i den almene boligsektor:

Der lærte man, at det skulle være et meget komprimeret forløb. Du kan beholde borgerne opmærksomhed i maks. et år og helst kun et halvt år. Så derfor er det meget vigtigt, at der lå en klar plan for, hvor vi starter, og hvor vi skal hen. Så det arbejder vi meget med. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen fra Boligselskabet Sjælland fortæller, at der er kommet inspiration til organisationen fra flere steder. Et generelt ønske fra organisationen har været at lykkes godt med nogle af de involverende processer. Det er bare ikke altid, at ambitioner og praksis har stemt overens. Til yderligere inspiration deltog Boligselskabet Sjælland også på forvaltningskonferencen for den almene boligsektor i 2016, hvor blandt andet Gentofte Kommune fortalte om deres opgaveudvalg. Oplægget fra Gentofte Kommune handlede om udfordringen i, at forvaltningen lavede politikudvikling, og byrådet lavede forvaltning, så rollerne var byttet rundt (Interview med BOSJ medarbejder).

Den udfordring kunne Boligselskabet Sjælland genkende. Der kan derfor ske det, at administrationen arbejder for at *"få fremstillet tingene, sådan så man får en godkendelse tilbage, ikke? Og så lidt drøftelser som muligt i virkeligheden"* (Interview med BOSJ medarbejder). Der kan opstå et fokus på effektivitet og på at få tingene hurtigt igennem frem for at diskutere sig frem til dem. Det kan være nødvendigt i alle organisationer, herunder også i nonprofitorganisationer som et boligselskab, hvor billig drift er et ønske for alle.

Ligesom i andre politisk styrede organisationer er der i Boligselskabet Sjælland udfordringer i forhold til magtdelingen mellem boligselskabet og de lokale afdelingsbestyrelser:

Der er sådan en eller anden arena, hvor man kæmper om den samme mængde magt over et eller andet, og der tror jeg, at man ude i afdelingernes lokaldemokrati godt kan føle, at boligselskabet presser dem over i et meget lille hjørne af den der arena, hvor de godt kunne tænke sig den var større. Og vi som boligselskab synes, at beboerdemokratiet burde interessere sig for nogle bestemte ting og burde holde sig lidt fra nogle ting, som vi så synes, at det kan vi gøre bedre, blandt andet fordi vi har en større skala, og vi kan rulle beslutningerne ud på større niveau. (Interview med BOSJ medarbejder)

Den politiske og demokratiske arena, hvor magten er, og hvor beslutningerne træffes af valgte repræsentanter, kan blive udfordret. En af medarbejderne fremhæver, hvordan tankegangen omkring opgavegrupper muligvis kan være en hjælp til at gøre afstanden mellem beboere og deres beboervalgte mindre:

Jeg tror i virkeligheden, at opgavegrupper kan danne en bro mellem de der to opfattelser, for det man i virkeligheden gør, det er, man tager nogle beboere, der er tæt på virkeligheden, og så sætter man dem tæt sammen med den anden ende af demokratiet. Så de beslutninger, der bliver taget, også bliver mere forpligtende for begge parter. (Interview med BOSJ medarbejder)

Boligselskabet Sjælland er et boligselskab med et omfattende beboerdemokrati bestående af 160 bestyrelser og omkring 600 beboere, som sidder i bestyrelserne i afdelingerne (Interview med BOSJ medarbejder). En af medarbejderne fortæller videre om beboerdemokratiet:

Nogle af afdelingsbestyrelserne virker godt, og langt de fleste virker i virkeligheden nok ikke specielt godt. Jeg tror i virkeligheden, hvis man gik tæt på det, så vil man opdage, at selvom der er rigtig mange, der burde blive repræsenteret i det her demokrati, så er det i virkeligheden meget få mennesker, der ender med at sidde og være bestemmende i det. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen mener ikke, at den traditionelle beboerdemokratiske model fungerer helt optimalt, hvad angår repræsentation af beboerne.

En af de administrative facilitatorer fremhæver kompleksiteten, i forhold til hvor grænsen går for beboerdemokratiet: *"Hvad er det man, når man er beboervalgt, kan være med til at bestemme? For det kan jo ikke være det hele, for så kan vi jo ikke drive det, i hvert fald ikke effektivt"* (Interview med BOSJ facilitator). Som facilitatoren nævner, kan der opstå uoverensstemmelser mellem demokrati og effektivitet. Der kan også opstå u hensigtsmæssige udfald mellem administrationens ønsker og beboernes ønsker:

Altså vi snakker jo meget om det her med at involvere beboerne, men altså jeg er egentlig meget til involvering. Men man kan også sige, at der er også den der, at når du spørger folk, og så de siger nej, hvad så? (Interview med BOSJ facilitator)

Forsøgene med opgavegrupperne er stadig i sin spæde start i Boligselskabet Sjælland, men samarbejdet mellem administration og politik er bestemt ikke nyt for organisationen. Samarbejde mellem beboere og administration er en del af grundtanken i Boligselskabet Sjælland. I hverdagen tænker administrationen også på, hvordan de administrative og politiske tiltag kan leve videre ude hos beboerne:

Hvordan kan vi sætte det op, så I kan bruge det bagefter? Altså fordi nogle gange kan der være lidt langt fra et skrivebord og helt ud i den spidse ende, så derfor så prøver vi på den måde. (Interview med BOSJ facilitator).

Direktøren i Boligselskabet Sjælland bruger på samme måde som den administrative facilitator dialog som argument for at nedsætte opgavegrupper: ”Når to mennesker mødes, og der opstår en god dialog, så finder man nogle gode løsninger” (Interview med BOSJ direktør).

På den beskrevne baggrund besluttede Boligselskabet Sjælland at nedsætte opgavegrupper af to omgange. I første omgang blev en opgavegruppe nedsat til at diskutere en løsning omkring maskinfællesskaber. I anden omgang blev flere opgavegrupper nedsat på samme tidspunkt til at arbejde med udvalgte emner fra strategien. I afsnit 7.1.3 vil jeg beskrive udførelse og arbejdet med opgavegrupperne fra både første og anden omgang.

### **Intentioner med opgavegrupperne**

Boligselskabet Sjælland har flere intentioner med opgavegrupperne: Dels at forny det traditionelle beboerdemokrati, og dels at styrke beslutningsgrundlaget og det politiske lederskab hos de beboervalgte.

Direktøren kalder begrebet beboerdemokrati for ”*gammeldags*” og fortæller, at der er brug for nye måder at samarbejde på – helst nye måder, som ikke kun tiltrækker de sædvanlige beboere, der altid deltager (Interview med BOSJ direktør). Direktøren fortæller, at han gerne vil have flere beboere til at deltage i beboerdemokratiet, men at ”*de er svære at få fat i*”, og han fortsætter med at forklare udfordringen i at gå uden om de lokale afdelingsbestyrelser i rekrutteringen af nye beboere til aktiviteter:



Det er farligt, hvis jeg går uden om min afdelingsbestyrelse. På den ene måde er det også dumt, fordi de vælger sig, selv og så er du henne ved grundstenen, fordi til mange af de beboermøder kommer tordenskjoldssoldaterne. Man skal finde en ny måde at få folk til at deltage på. Jeg ville meget gerne have nogle flere beboere med. Vi har forsøgt for nogle år siden at lave et beboerpanel, men det viste sig, at det var mest mine repræsentantskabsmedlemmer, der meldte sig. Det har jeg ikke noget imod, men jeg vil gerne det næste step, og det kom jeg ikke rigtigt. (Interview med BOSJ direktør)

'Tordenskjolds soldater', som direktøren nævner, henviser til en kreds af den samme type beboere, som altid deltager og bærer de forskellige beboerdemokratiske opgaver. Det er den type beboere, som deltager i det traditionelle beboerdemokrati. Tidligere har Boligselskabet Sjælland forsøgt at inddrage flere beboere gennem beboerpaneler, men er ikke nået ud til nye beboere. Opgavegrupperne er det nyeste tiltag i arbejdet med at få nogle flere og nogle nye med i beboerdemokratiet.

En anden udfordring i den traditionelle beboerdemokratiske model handler om, hvad bestyrelsen bruger sin tid på:

Flere af afdelingsbestyrelserne bruger meget af deres tid på at forholde sig til budgetter, som er låst, og bygningsrenoveringer, som fagfolk allerede har tygget i gennem. Mange af vores bestyrelser bruger mere tid på at være fejlfindere end på at være stifindere. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen har en oplevelse af, at de beboervalgte kunne bruge deres tid og mandat i bestyrelserne på ting, hvor de i højere grad har mulighed for at gøre en politisk forskel og bruge deres kompetencer, end på områder, hvor de har begrænsede evner og mulighed for indflydelse.

Den rigtige måde at arbejde videre med idéer som opgavegrupper, det er at bruge de erfaringer, der er lavet nu, de erfaringer man har med det eksisterende beboerdemokrati, og så prøve at se, er der en ny måde vi kan skrue det sammen på? (Interview med BOSJ medarbejder)

En anden intention med opgavegrupperne er at mindske afstanden mellem de lokale afdelinger og boligselskabsbestyrelsen: *"Nogle af vores afdelingsbestyrelser er ikke helt opmærksomme på, at bestyrelsen også er beboervalgt. Der er lidt 'dem og os'"* (Interview med BOSJ direktør). Gennem opgavegrupper, hvor medlemmer fra både afdelingsbestyrelser og boligselskabsbestyrelsen deltager, vil opdelingen mellem 'dem og os' formentlig blive mindre skarp. Direktøren fortæller videre, at

boligselskabsbestyrelsen selv er fokuseret på at repræsentere beboerne, og det er opgavegrupperne et supplerende middel til (Interview med BOSJ direktør).

Opgavegrupperne er indført ud fra en intention om at hjælpe med at løse komplekse problemer, hvor standardløsninger ikke nødvendigvis slår til:

Når du har et eller andet hyperkomplekst problem, så er løsningen af problemet ikke alene forvaltningsmæssigt. Det er ikke bare et spørgsmål om, at nogen skal vælge mellem tre knapper og så vælge at trykke på den rigtige af dem. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen forklarer videre, hvordan de komplekse problemer kræver nytænkning for at kunne blive løst. Det kræver, at når den rigtige løsning er fundet, så kan den blive fuldført og implementeret i organisationen:

Jeg tror, det er vigtigt at koble det til, at man udvikler den rigtige knap at trykke på, og så trykker man også på den, så der både er noget politikudvikling i det, og så ligger der noget eksekvering i, hvordan laver vi så ... den konkrete løsning i det her? Og så ser man i den anden ende, og det tror jeg er meget tilfredsstillende for beboerne, at man ser, at problemet er blevet løst. Så jeg tror, det er meget vigtigt, at man tager fat i en konkret problemstilling, som ikke kan løses med den politik, man har lige nu, eller som har vist sig ikke at kunne løses, selvom man måske tror, man har den rigtige politik. (Interview med BOSJ medarbejder)

Ifølge direktøren er det værdifuldt at tale med dem, som man er uenig med, og finde fælles løsninger gennem diskussion og argumentation:

Det var en af årsagerne til, at vi lavede opgavegrupperne ... Vi havde jo nogle med, som var indædte modstandere, og det var mit ønske at sige, at hvis man nu starter med at lytte på modstanderen. Det kan jo være, at de har nogle gode argumenter, og det havde de, og dem tog vi til os, fordi det viste sig jo så, at dem, som var modstandere, når de også hørte vores argumenter, så rykkede de sig, og vi rykkede os måske lidt mere end dem. (Interview med BOSJ direktør)

Det højere formål for Boligselskabet Sjælland er ifølge direktøren at opnå læring gennem dialog og med de berørte beboere og aktører: *”Det er i bund og grund, at hvis vi kan møde folk, der hvor de er,*

*og forstå, hvor de er, så kan vi bevæge os sammen. Det er sådan set det højere mål i det”* (Interview med BOSJ direktør).

Selvom Boligselskabet Sjælland i flere tilfælde har truffet en række beslutninger om et givent emne for en opgavegruppe, så ønsker ledelsen stadig at høre beboernes oplevelser og holdninger.

### **7.1.2 Opgavegruppernes institutionelle design**

I det næste afsnit analyseres opgavegruppernes institutionelle design, herunder tema, deltagerkreds og kommissorium. Temaerne for opgavegrupperne er besluttet af direktøren og selskabets forretningsudvalg og derefter godkendt af bestyrelsen. Direktøren har valgt temaerne ud fra, hvilke snakke, interesser og konflikter der kører i organisationen i forvejen (Interview BOSJ direktør). En af Boligselskabet Sjællands medarbejdere nævner, at temaerne formentlig er ramt helt rigtigt, men der kunne godt have været en længere og grundigere proces med at finde frem til temaerne og på den måde definere dem mere *”nede fra”* (Interview med BOSJ medarbejder).

Til et Repræsentantskabsmøde, hvor alle aktive beboervalgte var inviteret, blev der præsenteret tre opgavegrupper på en tavle. Temaerne for opgavegrupperne var *”In- og outsourcing”*, *”Servicemål”* og *”Kvalitet”*. Beboerne blev så opfordret til at skrive sig på den opgavegruppe, som de kunne tænke sig at være med i. Ud over beboerne var der en fagchef fra hvert af de givne områder, nogle beboervalgte og nogle medarbejdere i hver opgavegruppe, *”fordi det er vigtigt at få begge parter med”*, forklarer direktøren og fortsætter:

De fleste gange holder vi dem hver for sig, men de når til det samme resultat med nuancer, og så blander vi dem undervejs. Så siger vi: *’Det er, hvad medarbejderne har set. Det er, hvad beboerne har set.’* Men som regel har det været det samme. (Interview med BOSJ direktør)

Medarbejderne er ikke blevet klædt særligt meget på til at deltage i denne type af opgavegrupper, og det synes at være bevidst: *”Lidt er de jo nok, men det er lidt det samme som de beboervalgte. Nej, vi vil hellere hive dem ind ude fra gaden, fordi så har vi ikke nået at præge dem”* (Interview med BOSJ direktør).

Direktørens beskrivelse af, at han ikke ønsker at have præget deltagerne for meget, inden de skal deltage i en opgavegruppe, er udtryk for, at han ønsker, at deltagernes egne og uforbeholdne meninger og holdninger skal komme til udtryk i opgavegruppen. Det er et måske et lidt misforstået hensyn, da opgavegruppen nok ville fungere bedre, hvis deltagerne var klædt på til at agere i opgavegruppen, ved at de havde fået forklaret deres roller og forventningerne til deres arbejde.

En anden del af baggrunden for opgavegrupperne er kommissorierne. Kommissorierne er kompromiser mellem et bredt strategisk tema og så nogle konkrete fokusområder, som opgavegruppen kan arbejde med, og som viser, hvordan der kan arbejdes med det strategiske tema med henblik på at finde nye løsninger (Interview med BOSJ medarbejder). Kommissorierne er udarbejdet af direktøren, som selv beskriver kommissorierne som meget overordnede:

Hvis jeg skal se tilbage, så skulle jeg have gjort det arbejde bedre. Omvendt hvis jeg vil spørge folk, så skal jeg ikke binde dem. Jeg har ikke noget imod, at folk kommer ud ad en tangent, hvis det fører dem hen mod målet. Der kan jo komme nogle ting undervejs, som gør, at det måske skal med for at gøre resultatet bedre. (Interview med BOSJ direktør)

Direktøren sætter ord på kompleksiteten i udarbejdelsen af et rammende og passende kommissorium for en opgavegruppe. Kommissoriet skal balanceres mellem at være specifikt med fokus på en klar udfordring eller opgave, som skal løses, og at være åbent over for nytænkning og deltagernes påvirkning på opgavegruppens proces og resultater. Da Boligselskabet Sjælland startede flere opgavegrupper op på samme tid, blev alle deltagerne på tværs af opgavegrupperne inviteret til et indledende fællesmøde. På mødet holdt direktøren et oplæg om, hvad baggrunden for opgavegrupperne var, og hvordan arbejdsformen skulle forstås, og talte opgaven op (Interview med BOSJ medarbejder). Det blev gjort, fordi det efter de første opgavegrupper blev erfaret, at det var meget vigtigt, at alle opgavegrupperne vidste, hvad deres opgave gik ud på:

Det kan nogle gange måske være svært for de beboervalgte at forstå, hvor stor en magt en opgavegruppe har. Det, gruppen når frem til, ender jo som en indstilling til selskabsstyrelsen. De sætter gang i nogle ting og kan i virkeligheden også træffe nogle beslutninger, som faktisk bliver til virkelighed. Og jeg tror tit, at der sker det, at hvis man tænker, at den opgave, man sidder med, den er der nogle andre, der færdiggør. Eller hvis man har lavet en fejl, så er der nogle andre, der retter den, eller sådan noget. Jeg tror, det er vigtigt at sige, at det er der ikke nogen, der gør. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen forklarer, at opgavegrupperne har potentiale til at træffe vigtige og omsiggribende beslutninger. Det er der også et stort ansvar forbundet med. Samtidig er det ikke alle deltagerne, som er klar over dette potentiale, hvilket skyldes, at administrationen ikke har forklaret det tydeligt nok.

Det er nogle af de beboervalgte, som deltager, der bliver betegnet som ”*aktivt kritiske*” (Interview med BOSJ medarbejder). Direktøren udtaler også:

Jeg synes i virkeligheden, at de er en god udfordring, fordi de sørger for, at hele organisationen holder sig skarpe, og gør, at man gennemtænker tingene, både to og tre gange, inden man ruller den ud, og det tror jeg er rigtig sundt. (Interview med BOSJ direktør)

Der er udpeget boligselskabsbestyrelsesmedlemmer til at deltage i opgavegrupperne og til at agere som formænd for opgavegrupperne og sikre fremdrift og aflevering af resultater. Det er gjort for at sikre en forankring i det formelle beboerdemokrati (Interview med BOSJ medarbejder). Alle møderne i opgavegrupperne er blevet afholdt i Boligselskabet Sjællands administrative kontorer.

### 7.1.3 Udførelse og forløbsbeskrivelse af opgavegrupper

I det følgende afsnit vil jeg give nogle korte forløbsbeskrivelser af tre opgavegrupper. Den første opgavegruppe om maskinfællesskaber har en længere baggrundsforklaring, da et forudgående forløb var med til at definere behovet for grupper på tværs af organisationen til at diskutere forskellige emner. De næste to opgavegrupper er med i anden bølge af opgavegrupper i organisationen og beskrives kortere.

**Tabel 34:** Boligselskabet Sjællands opgavegrupper

	<b>Tema opstået fra</b>	<b>Deltagersammensætning</b>
<b>Maskinfællesskaber</b>	Administrationen	Beboervalgte med stor utilfredshed over administrationens beslutning, selskabsbestyrelsesmedlemmer og administrativ facilitator
<b>Servicemål</b>	Administrationen	Beboervalgte med kritiske holdninger, selskabsbestyrelsesmedlemmer og administrativ facilitator
<b>In- og outsourcing</b>	Administrationen	To beboervalgte, der selv havde meldt sig, selskabsbestyrelsesmedlemmer, to faglige medarbejdere og en facilitator.

### 7.1.3.1 Opgavegruppen ”Maskinfællesskaber”

Dette afsnit lægger ud med et citat fra den administrative facilitator for opgavegruppen: *”Jeg troede, at traktorer og græsslåmaskiner det var sådan et rimelig koldt emne at røre ved og ikke havde så meget med følelser at gøre. Men det havde det i allerhøjeste grad.”* (Interview med BOSJ facilitator).

Citatet indkapsler en god pointe fra opgavegruppen om maskinfællesskaber, som jeg vil uddybe i de følgende afsnit. Det viste sig nemlig, at uanset hvor store pengebesparelser der måtte være i sigte, og hvor koldt græsslåmaskiner og hækkeklippere end lyder, så har det ikke nogen gang på jord uden beboernes opbakning. Den første opgavegruppe, som blev nedsat, havde ”Maskinfællesskaber” som tema. Inden gruppen blev nedsat, havde næsten hver af de ca. 140 afdelinger i hele Boligselskabet Sjælland hver deres forskellige havemaskiner, såsom traktorer, græsslåmaskiner, hækkeklippere og lignende. Hver afdeling havde også hver deres ’grønne mand’, som er, hvad personerne, der blandt andet benytter maskinerne i afdelingen, kaldes. En nyansat administrativ chef for blandt andet drift og service så muligheder for at effektivisere dette område:

Vi havde inviteret alle beboervalgte i hele boligselskabet Sjælland. Dem, der primært mødte op, havde en rigtig stor fornemmelse og følelse for det her, for de var meget urolige om, hvordan vi skulle få det til at fungere. De ejede deres maskiner og havde købt dem ind i afdelingen. Vi ønskede så at købe dem ud af afdelingen og ind i et maskinfællesskab i mit regnskab, som jeg har ansvaret for. Det var ikke så nemt, men vi fik så selskabsbestyrelsen til at gennemtrumfe den her i idé, i og med at der kom en åbning i bekendtgørelsen, hvori der står, at selskabsbestyrelsen kan bestemme, hvis du kan påvise en økonomisk fordel – så kan du hive den derop, og så fik vi den hjem igennem der. Men det gjorde også, at der var en rigtig stor modstand imod det i forvejen, til at starte med. (Interview med BOSJ facilitator)

Fagchefen så det som sit job at regne på den slags økonomiske besparelser og gøre bestyrelsen opmærksom på mulighederne. På trods af modstand fra de beboervalgte fik administrationen alligevel trumfet en beslutning igennem om at lave dette maskinfællesskab for græsslåmaskiner.

Så da jeg indførte det her med, at vi skulle indføre et græsslåmaskinefællesskab i stedet for at være afhængig af deres én, to, tre forskellige græsslåmaskiner – dvs. det kan du så gange med ca. 140 afdelinger – så tænkte jeg, det kunne vi nok gøre anderledes og lave et maskinfællesskab til græsslåmaskiner. Og jeg indkaldte så til et stormøde, og jeg havde lavet en fin præsentation og viste vores besparelspotentiale samlet set, hvilket var ret nemt at lave. Der blev jeg simpelthen sparket ud af det møde, altså, virkelig, virkelig en dårlig stemning på det møde. (Interview med BOSJ facilitator)

Fagchefen og resten af administrationen forventede, at de beboervalgte ville kunne se det store økonomiske potentiale ved at deles om maskinerne, men administrationen lærte hurtigt, hvor vigtigt det er, at beslutninger er afstemt med de beboervalgte.

Det var faktisk den allerførste arbejdsgruppe, der tog form her. Man kan spørge, hvad har maskinfællesskab egentlig sådan i bund og grund med beboere at gøre? For i min verden var det var sgu noget, jeg kunne putte ind i et regneark, og det var noget, jeg kunne regne på i løbet af en halv dag, så havde jeg egentlig formelen på det... Sådan forholdt det sig bare ikke. (Interview med BOSJ facilitator)

Den administrative facilitator forklarer, at han ser maskinfællesskabet som noget, der kan regnes på, og som enten kan spare penge eller koste penge for boligorganisationen. Paradokset viser sig bare ved, at det ikke er noget, beboerne i første omgang er interesserede i

Heldigvis så viste det sig, at i lavede rigtig store besparelser. Vi lavede næsten besparelser på fem millioner om året på at lave det her maskinfællesskab på tværs af græsslåmaskiner. Men belært lidt af den episode, og den her lidt dårlige stemning – Det er noget, jeg stadigvæk slås med en gang imellem. De kan godt huske det møde - Så lavede jeg den her første gruppe om, hvordan skal vi så gøre, når vi laver maskinfællesskaber fremover. (Interview med BOSJ facilitator)

Den dårlige oplevelse lagde grundstenene til at arbejde med opgavegrupper og sikre beboernes input tidligt i processen:

Så jeg indbød dem, der var, dem, der råbte allerhøjest, og jeg indbød også nogen fra vores selskabsstyrelse, og jeg inviterede også nogle som – jeg lod det egentlig være sådan en åben invitation og sagde: 'Har I lyst til at komme med og drøfte de her ting?' Og så tror jeg, der meldte sig ti-tolv beboervalgte. Og så tog jeg to med fra selskabsstyrelsen, og så var jeg selv med i gruppen. (Interview med BOSJ facilitator)

Der blev nedsat en opgavegruppe, som skulle diskutere, hvordan fremtidige maskinfællesskaber kunne se ud. Opgavegruppens tovholder var en fagchef. Derudover deltog 10-12 beboervalgte og to fra selskabsbestyrelsen.



Der var ikke nogen i selskabsstyrelsen, der var uenige i beslutningen, for det var en enstemmig beslutning dengang med græsslåmaskinerne. Så der var ikke nogen af dem, som havde følelser i klemme. Jeg tog dem egentlig også med af rent strategiske årsager. Jeg synes, at det kunne være rart at have nogen, som bakkede mig op i forhold til det også, i deres rolle. Og også stod på mål for deres beslutning på græsslåmaskinerne. (Interview med BOSJ facilitator)

Nyheden om, at man kunne være med til at drøfte maskinfællesskaber, blev lagt på hjemmesiden, og facilitatoren kontaktede selv tre eller fire af dem, som havde haft flest følelser omkring emnet.

For jeg vidste ligesom, hvis de blev hørt, og de blev inddraget i det, jamen så kunne der måske også være en mulighed, fordi de er også dem, der har en stor stemme ud mod andre boligforeninger eller afdelinger, jamen så kunne det måske være, at man sådan ligesom kunne massere det i den retning. (Interview med BOSJ facilitator)

”Maskinfællesskaber” blev valgt som emne for den første opgavegruppe, da administrationen havde erfaret, hvor dyrt det var, at hver afdeling havde hver deres maskiner. Administrationen ønskede at oprette maskinfællesskaber, hvor afdelinger lige ved siden af hinanden kunne deles om disse maskiner.

### **Møderne i opgavegruppen**

Opgavegruppen blev nedsat på baggrund af en dårlig sag for administrationen. Beboerne følte sig kørt over, ignoreret og dårligt behandlet i sagen. Løsningen med maskinfællesskaber er dog så god og økonomisk effektiv for hele organisationen, at der holdes fast i ideen om maskinfællesskabet. Tiltaget med opgavegruppen har dog ændret hele proceduren, så der nu er fokus på at invitere beboerne ind i processen langt tidligere. Opgavegruppen blev nedsat som en form for skadesbehandling og håndtering af den store utilfredshed med administrationens ageren og håndtering.

Det kan godt være, de føler sig lidt kørt over. Det gjorde de i hvert fald første gang med græsslåmaskinerne. Virkelig kørt over, altså. Der var lynchstemning, og jeg tror også, at der blev snakket om, om jeg skulle videre, ikke? Fordi jeg havde jo kørt over for alle deres spilleregler. ... Men heldigvis var det jo det, som selskabsstyrelsen ville, og det var også det, direktøren ville. Jeg tror mere, det var metoden til det, at man skulle tænke sig lidt bedre om næste gang. Og så kom de er arbejdsgrupper jo som et lyn fra en klar himmel. (Interview med BOSJ facilitator)



Administrationen har besluttet, at det er nødvendigt med et maskinfællesskab. Det er for dyrt, at alle (eller de fleste) afdelinger skal have alle maskinerne selv. Det vil være en bedre økonomisk beslutning at deles om maskinerne. Opgavegruppen blev brugt som et værktøj til at bløde holdningerne op hos beboerne. Facilitatoren forklarer sin egen tilgang og fremtoning på møderne, som at han ”*lagde sig ned*” og lyttede til beboernes bekymringer (Interview med BOSJ administrativ facilitator). Senere i forløbet fremlagde facilitatoren sin egen tese om maskinfællesskabet, men med meget mere baggrundviden end tidligere for at være så gennemsigtig som muligt. En af beboerne fortæller, hvordan hele opgavegruppen fremstår som et skuespil og som unødvendig, eftersom administrationen allerede havde besluttet sig:

Jeg synes, at det er et skuespil, fordi du får ikke nogen indflydelse. Resultatet af gruppen om maskinfællesskabet var lige det modsatte af, hvad beboerne hentydede til. Lige det modsatte. Så de siger, at det er en arbejdsgruppe, der har lavet den formulering, men det er ikke arbejdsgruppens formulering, for den kommer igennem så mange filtre op igennem systemet, så man slet ikke kan kende det, hvis man har siddet i den gruppe. (Interview med BOSJ beboer)

Beboeren mener, at boligselskabet blot bruger opgavegrupperne som et middel til at skabe opbakning til deres egne tiltag, og når beboerne så er imod tiltaget, bliver de ignoreret:

Selskabet kan vel sige: ’Nu har vi spurgt beboerne’, selvom alle i den gruppe sagde et fuldstændigt nej. De har lavet et maskinfællesskab, hvor alle vores traktorer bliver kørt ind i en fælles pulje, og vi er dybt imod det, fordi vi går meget op i regnskabet, og vi er imod, at vi er sammenflettet med flere afdelinger. Vi vil gerne være – det står også i almenboligloven - at vi er en selvfinansierende enhed, og jo flere partnerskaber du laver, jo mindre selvfinansierende er du. Hvis Bakkegården smadrer deres traktor, så kommer jeg til at betale for den nu, og det er jeg imod. Så det er vi sådan set imod, og det var de fleste i den gruppe. Man kunne måske godt lave fællesskaber, hvis afdelingerne lå ved siden af hinanden, hvis det gav mening at købe en traktor. (Interview med BOSJ beboer)

Den administrative facilitator fik lyttet til beboernes usikkerheder og fik en bedre forståelse for deres bekymringer og holdninger. En række af beboernes usikkerheder var knyttet til det faktum, at afdelingens traktor før havde været deres egen og var blevet betjent af den samme person, som afdelingen kendte og stolede på: ”*Beboerne spurgte blandt andet om: ’Hvad hvis den her traktor kører over i den anden afdeling, og han mishandler den? Så siger jeg: ’Jamen nu er det jo ikke længere jeres traktor’*” (Interview med BOSJ facilitator).

Der var også bekymringer om, hvorvidt maskinerne stadig ville blive passet og plejet lige så godt som før:

Og så siger jeg: 'Jamen, det gør vi stadigvæk.' Beboerne spurgte også: 'Men bliver det ikke dyrere, hvis han kører ind i noget?', og jeg svarede: 'Jo, men det gjorde det også, hvis han kørte galt inde i jeres afdeling før. Men før var det så kun jer, der var kommet til at betale for det.' (Interview med BOSJ administrativ facilitator).

I opgavegruppen får beboerne mulighed for at ytre sig om en bekymring ad gangen, og den administrative facilitator kan forklare, hvordan det nye maskinfællesskab vil fungere. En af beboerne, som deltog i opgavegruppen, forklarer, hvordan det var klart for deltagerne, at et maskinfællesskab ville medføre en økonomisk besparelse:

Vi kunne godt se en besparelse ved at arbejde sammen, men man skal også indimellem huske, at der er nogle følelser i de her ting omkring den person, man nu har til at gå i afdelingen, som har boet der i mange år, som kender hver en krog. Der skal arbejdes lidt med det, man skal ikke bare sådan rulle hen over det. Man skal ligesom præsentere og fortælle, hvad vi kan gøre sammen. (Interview med BOSJ beboer)

Beboeren tilføjer, at det blandt andet er nødvendigt at tage hensyn til de personer, som før har varetaget driften af afdelingernes maskiner. At skabe en fælles fortælling og vision med tiltaget vil hjælpe på overtalelsen og gøre det mere tydeligt, at det er for det fælles bedste. Facilitatoren forklarer om en deltager, som undervejs forlod opgavegruppen:

Dem, jeg havde hevet ind i gruppen, der var modstandere over for et generelt maskinfællesskab – der tog vi jo nogle ordentlige, seriøse diskussioner. Der var en, han sagde: 'Ved du hvad? Det her det gider jeg simpelthen ikke. Hvis det er det her, det skal være, så gider jeg ikke.' Så gik han. Og så ringede jeg så til ham dagen efter og sagde: 'Hvad pokker, skal vi ikke lige mødes igen og tage en kop kaffe, lige prøve at få glattet ud?' Og det gjorde jeg så, jeg kørte ud til ham og tog en snak. Og jamen det er jo mennesker med følelser, det er jo deres fritidsjob, og de er jo sindssygt forskellige. Det er jo ikke en forretningsmodel for dem. Det er ikke folk, der har en forretningsmodel, hvor at hvis det var i det private, kunne man sige, at så er det den bane, man spiller på. Man spiller på så mange forskellige ting i den almene sektor. Så meget man skal tage højde for, ikke bare et regneark, det er ikke bare en kontrakt. Det er en relation. Og det er sindssygt svært at manøvrere i en gang imellem, synes jeg. (Interview med BOSJ facilitator)

Den administrative facilitator er udfordret af den måde, som opgavegruppen skal styres på. Der er brug for helt andre greb til at håndtere emnet, hvis følsomme karakter kommer bag på facilitatoren. Derudover er den almene boligsektors frivillige organisering en ekstra faktor, som en facilitator med fordel kan tænke ind.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Opgavegruppen ender med en indstilling til selskabsbestyrelsen, som anbefaler, at afdelingerne sælger deres maskiner til administrationen, som opretter et maskinfællesskab:

Det gik i bund og grund ud på, at vi fik effektiviseret omkring den grønne pleje, altså græsslåning. F.eks. i Ringsted, der hvor jeg er formand i en afdeling, der har vi haft ni afdelinger, som hver havde deres grænser og alt det her udstyr, og nu kunne vi så komme ned på to maskiner, hvor vi kun betaler for de timer, der er ejet af boligselskabet, og så betaler vi for de timer, altså mand plus maskine, hvor de er i afdelingen, og så undgår vi de der faste omkostninger. De er regnet med ind i prisen, kan man sige. (Interview med BOSJ beboer)

Beboerne kan se fordelene ved at deles om maskinerne på tværs af hele boligselskabet, og opgavegruppen sender en indstilling til selskabsbestyrelsen. Nogle deltagere er stadig utilfredse og imod indførelsen af et maskinfællesskab. Andre fik ændret deres holdning gennem gruppens arbejde og facilitatorens uddybelse af baggrunden og fordelene ved de nye ideer. Facilitatoren er glad for, at der endelig er mere opbakning til forslaget, men møder nye udfordringer, da det måske går lidt for stærkt med implementeringen af tiltaget:

Det var så oplagt, at vi gjorde det. Og det var de egentlig også enige i. Og så sagde vi: 'Godt, det er vedtaget, det er besluttet.' Vi sendte en indstilling til selskabsstyrelsen og fik lov til at købe for mange millioner maskiner ind i et nyt maskinfællesskab. Men der havde vi så bare ikke afstemt forventninger til hinanden. Vi gik skævt af hinanden, eller – i den her sag gik vi skævt, i forhold til hvilken konto, det skulle ind på. (Interview med BOSJ facilitator)

Facilitatoren misforstår, hvilken konto maskinerne skal ind på i afdelingernes budget:

I min verden er det jo sådan lidt ligegyldigt. Det belaster afdelingen uanset hvad. Men vi havde bare ikke budgetsat den. Og så er det jo, man slår et hul i økonomien på afdelingen. Fordi jeg tænkte: 'Ej, nu skal vi fandeme slå til, nu har vi en aftale.' Jeg gad ikke vente et helt år igen, eller halvanden år igen, og det kom der så en del utilfreds ud af, at jeg ikke havde været bedre til at regne ud, at det her faktisk også havde en økonomisk konsekvens for nogle afdelinger, at de fik en udgift, og for andre afdelinger faldt den jo, kan man sige, jeg havde ikke rettet budgettet til. Det er jo lige så slemt at lave minus som at lave plus i den her sektor. Så der har vi så lidt nogle efterdønninger med hele

året her i 2019, indtil at vi i 2020 har sagt, at den skal placeres ind på deres langtidsbudget, og så er der en helt fin plan for det budgetmæssigt. (Interview med BOSJ facilitator)

Det er ærgerligt, at der opstår udfordringer, når gruppen var endt med at fungere godt nok, og administrationen havde haft mulighed for at forklare tiltaget. Facilitatoren er selv inde på, at han muligvis ikke kender sektoren godt nok. Han kender budgetter, regnskaber og forretningsmodeller, men mangler måske en forståelse for beboernes hverdag.

Men det er bare for at sige, at selvom man synes og tror, at man har regnet det hele ud, og der er konsensus, og der er enighed, så kan der komme sådan en smutter, hvor jeg skal leve i et helt år nu som chef for det her med en mistillid igen, om at det har vi ikke gjort godt nok eller tænkt godt nok over. Og det er drønirriterende. (Interview med BOSJ facilitator)

Processen ender med at overskygge resultatet, og da processen er præget af mistillid fra beboerne til administrationen, farves resultat også af det:

For det er egentlig en kæmpe stor succes. Vi landede en enighed og en konsensus omkring noget, og som gav afdelingerne super meget god økonomi, og alligevel så blev det ikke en god historie, på grund af en kontoøvelse, som i min verden er lidt ligegyldigt, fordi de har haft omkostninger uanset hvad, den var bare skjult inde i deres langtidsbudgetter. Og deres langtidsbudgetter er jo som en kæmpe stor pengekasse. Og nu hev jeg den så ud i driften, hvor den får en direkte påvirkning på deres husleje. (Interview med BOSJ facilitator)

Denne første opgavegruppe viser, hvordan administrationen kan tage fejl af, hvilke emner der er vigtige for beboerne, og hvor nødvendigt det er med kommunikation nedfra og op fra beboere til beslutningstagere om emner som dette. Opgavegruppens forløb er interessant på flere punkter. For det første viser det paradokset i, at administrationen udfører sit job ved at sørge for at holde omkostningerne nede – den ansvarlige driftschef finder steder, hvor der kan spares penge og optimeres – men det betyder i virkeligheden meget lidt, hvis beboerne ikke er med inde over. Beboerne er rygraden i sektoren. Opgavegruppens forløb illustrerer en uoverensstemmelse mellem administrationen og beboernes hverdag. Det var en dyr og besværlig lektie. Fagchefen fortæller blandt andet om, hvordan der stadig er udfordringer i samarbejdet på grund af håndteringen af sagen.

Beboernes indflydelse er begrænset, selvom de ikke kun inddrages for at blive informere om ændringerne. Dog er beslutningen om maskinfællesskabet allerede truffet fra administrationens side og står ikke til at ændre. Beboerne får mulighed for at ytre deres bekymringer og utilfredsheder. Beboerne kommer endvidere med forslag til, hvordan det kan fungere bedre med de nye tiltag. Undervejs i gruppen er der konflikter og diskussioner, men opgavegruppen ender med at sende en indstilling til selskabsbestyrelsen, som vedtages. Selvom administrationen lærer en del om beboernes bekymringer og holdninger, lader det desværre ikke til at holde så længe som ønsket. En misforståelse eller en for hurtigt truffet beslutning om budgettet sender administrationen tilbage i dårligt lys hos beboerne. Det viser sig igen, at afstanden fra beslutningsfora til beboer er for lang, og forståelsen for beboernes liv for lille.

### **7.1.3.2 Opgavegruppen ”Servicemål”**

Nedsættelsen af denne opgavegruppe minder om den forrige opgavegruppe om maskinfællesskaber. Administrationen havde observeret, at alt for mange penge blev brugt på ”serviceydelser” til beboerne, og derudover var der for stor forskel fra afdeling til afdeling på, hvilket niveau af service der blev leveret. Opgavegruppen ”Servicemål” blev nedsat med det formål at udrede diverse uklarheder om service fra administrationen til beboerne, herunder hvilket serviceniveau der kan forventes.

Deltagerne i opgavegruppen var en blanding af beboere, driftsledere fra hver af de fire områder i boligselskabet og så en administrativ facilitator, som er faglig chef for området.

Vi inviterede de her beboere, som vi godt ved, har nogle holdninger til det. Det tror jeg er meget klogt. Men de bliver også lidt misbrugt. Fordi at når de ikke har meldt sig til, så kan man sige, hvor er interessen henne? Men alligevel så hiver vi dem jo ind, fordi de er nogle meningsdannere, og de er nogle, som fylder meget. De er dem, der rejser sig op og har en høj stemme og en mening. De får andre til at sige: ’Okay, når han siger det, så er det nok rigtigt.’ (Interview med BOSJ facilitator)

De kritiske beboere er med vilje inviteret til at deltage i opgavegruppen. På samme måde som i opgavegruppen ”Maskinfællesskaber” er disse beboere inviteret for at skabe opbakning til de administrative tiltag. Beboerne er strategisk udvalgt og inviteret til opgavegruppen, da de også kan være med til at skabe opbakning blandt de resterende beboere.

### **Møderne i opgavegruppen**

Den administrative facilitator fortæller, at der generelt var en god og positiv stemning på møderne. Der var god mulighed for at berette om hver sine oplevelser på møderne, hvilket beboerne befandt sig godt med. Facilitatoren havde inviteret en håndfuld skuespillere med på et af møderne til at udføre scener, hvor der ydes service. Flere af scenerne var i den mere absurde ende af spektret, som var med til at udstille disproportionaliteten i serviceydelse. Der blev også grinet en del på mødet, og sammen fandt deltagerne ud af, hvad der måtte være rimeligt at forvente af service.

### **Afslutning på opgavegruppen**

Opgavegruppen endte med en indstilling til selskabsbestyrelsen med retningslinjer for, hvad niveauet for service bør være. Derudover kom der på baggrund af gruppen et bedre samarbejde og bedre relationer mellem beboere og ansatte og beboere imellem. Opgavegruppen gav en bedre forståelse for parternes ståsteder og opgaver.

Opgavegruppen er igen af administrativ karakter. Administrationen har lagt op til, at serviceniveauet i selskabet skal defineres, hvilket de så inviterer beboerne med til at diskutere. Opgavegruppen fremstår mere som administrativ konsultation end politikudvikling.

Den administrative facilitator fortæller, at han havde forventet, at denne opgavegruppe om servicemål ville være mere konfliktfuld og udfordrende end opgavegruppen om maskinfællesskaber. Det viste sig imidlertid at være omvendt. Det skyldes muligvis, at der ikke på samme måde som i opgavegruppen ”Maskinfællesskaber” havde været en forudgående konflikt. Opgavegruppen viser, at beboerne sagtens kan sætte sig ind i vigtigheden af at afklare denne type opgaver. Det vil være til både beboernes og administrationens bedste at få en afklaring af, hvad der kan forventes.

### **7.1.3.3 Opgavegruppen ”In- og outsourcing”**

De næste opgavegrupper blev nedsat i forbindelse med Boligselskabet Sjællands strategi. Opgavegrupperne skulle arbejde med udvalgte emner fra strategien. En af opgavegrupperne skulle undersøge, om nogle opgaver enten kunne insources eller outsources. Når opgaver er outsourcet, løses de af en ekstern part, og når opgaver er insourcet, løses de af Boligselskabet Sjælland selv. Opgavegruppen skulle se forskellige processer igennem og regne på, om et skift mellem insourcing og outsourcing

ville give en besparelse eller et kvalitetsløft (Interview med BOSJ facilitator). Derudover skulle gruppen lave et oplæg om, hvordan processen for en ændring burde være, og hvordan den kunne kommunikeres til medarbejdere, beboervalgte og beboere.

Opgavegruppen bestod af to beboere fra afdelingsbestyrelser, to repræsentanter fra selskabsbestyrelsen og tre medarbejdere, henholdsvis en områdeleder, en 'grøn teamleder' og den administrative fagchef, som også var facilitator i gruppen.

### **Møderne i opgavegruppen**

Opgavegruppen holdt tre møder ud over det indledende fællesmøde, hvor direktøren forklarede om arbejdet til alle de tre nye grupper. Facilitatoren forklarer, at gruppen i starten var delt op i henholdsvis beboervalgte og ansatte, hvor facilitatoren deltog i begge mødefora, som altså kørte parallelt. I det format var der ikke noget samarbejde mellem aktørerne. Grupperne endte dog med at holde møderne sammen (Interview med BOSJ facilitator).

Opgavegruppens møder startede ud med brainstorm, og så var det især den administrative fagchef, som skulle undersøge, om gruppens ideer kunne fungere eller ej på baggrund af beregninger. Der var også nogle gange holdninger til, hvad der kunne lade sig gøre (Interview med BOSJ facilitator):

Det er jo sådan lidt dynamisk, fordi man kan sige, har man rigtig mange ideer – jeg tror også, jeg blev nødt til at udskyde et møde engang, fordi vi ikke havde regnet på tingene, altså jeg kom herind, og så sidder vi her og er ikke rigtig kommet ret meget videre, så derfor var det jo sådan lidt, så det kommer lidt an på, hvad der kommer, hvad det næste møde kan være, hvor meget arbejde det kræver herinde fra. (Interview med BOSJ facilitator)

Der blev skrevet et referat efter hvert møde, som blev delt mellem mødedeltagerne, så alle kunne følge med i, hvad der var sket.

Facilitatoren forklarer, at der viste sig nogle forskelle mellem boligselskabsbestyrelsesmedlemmerne og de øvrige beboervalgte, som deltog i gruppen:



Det er selvfølgelig klart, at dem, der sidder i selskabsbestyrelsen, har noget mere indsigt, og... der er lidt længere lys på, hvor nogle gange ... så er det mere at få dem hevet op i helikopteren, fordi det nytter jo ikke noget. Det var vi også nødt til at sige nogle gange, 'det kan godt være, det ikke kan lade sig gøre hos dig, men hvis det kan lade sig gøre hos 70 %, så er det stadig en god idé'. (Interview med BOSJ facilitator)

De beboervalgte fra afdelingerne var mere fokuserede på det helt lokale afdelingsniveau, hvorimod selskabsbestyrelsesmedlemmerne og de ansatte fokuserede på hele boligselskabet.

En af medarbejderne fra administrationen forklarer, hvordan emnet for opgavegruppen kan være udfordrende at involvere beboerne i:

I opgavegruppen in- og outsourcing skulle man identificere områder, der kunne insources eller outsources – og det er jo tusindvis af opgaver. Og det kan være enormt svært for en beboer eller en beboervalgt at forholde sig til, fordi de kender slet ikke den bagvedliggende økonomiske dynamik. Det vil typisk være et skrivebordsarbejde at identificere den slags opgaver. Der tænker jeg – der sendte man de beboervalgte ud på virkelig dybt vand. (Interview med BOSJ medarbejder)

Medarbejderen mener, at den type emne er for komplekst at bede om beboernes input til at løse. Der er uddannede administrative medarbejdere, som hellere burde regne på disse ting og fremlægge en indstilling til bestyrelsen. Samtidig er det tydeligt, at administrationen i forvejen havde besluttet sig for, at løsningen af nogle opgaver skulle ændres og enten insources eller outsources. Beboerne kunne i stedet byde ind med meget nære udfordringer, som ikke helt stemte overens med opgavegruppens emne, der havde fokus på organisationen som helhed.

Undervejs i opgavegruppen opløses den. Det bliver klart for gruppen, at nogle af deres ideer allerede er sat i værk, og resten kan ikke lade sig gøre (Interview med BOSJ facilitator).

### **Afslutning på opgavegruppen**

Konkrete nye resultater og indstillinger fra gruppen blev der ikke noget af. Men den administrative facilitator fremhæver nogle andre ting, som gruppen er kommet frem til:



Vi fik så nogle andre ting med, hvordan skal vi ellers gøre nogle ting, og jeg tror også, vi egentlig havde, hvis vi skulle outsource, hvordan ser de det så, eller insource, hvordan ser de det så ift. involvering, og altså tage det i steps og altså de der ting, så man kan sige, en guide på det har vi jo så på en eller anden måde også lavet til, hvis der kommer noget på et tidspunkt. (Interview med BOSJ facilitator)

Der var ikke noget at gå videre med fra opgavegruppen, som bestyrelsen skulle godkende. Mellem de ansatte er der dog gennem gruppen blevet afklaret nogle ting. Og også for beboerne blev nogle aspekter inden for emnet afklaret:

Man kan sige, nu de fire, to fra selskabsbestyrelsen og de to andre, kender jeg jo så lidt bedre nu, end jeg kendte dem i forvejen, så på den måde synes jeg egentlig, at det er fint, men jeg synes egentlig, at også når vi laver noget med, hvis det er med de andre grupper, vi så har, og det kun er med ansatte, så handler det jo om at forklare, hvorfor vi gør, som vi gør, og hvorfor sådan og sådan, og ligesom at høre dem, hvis det skal leve derude, hvordan og hvad skal vi så tage højde for. (Interview med BOSJ facilitator)

Opgavegrupperne som koncept er med til at gøre arbejdet nemmere for de ansatte:

Der er heller ikke nogen af beboerne, tror jeg, som sådan egentlig har en forventning om, at vi aldrig laver fejl, for det gør vi alle sammen, men man kan sige, at der bliver hugget mere ned på det, hvis det er noget, de har været i mod. (Interview med BOSJ facilitator)

Ligesom i gruppen ”Maskinfællesskaber” er emnet kompliceret for beboerne at diskutere. Emnet er låst, før gruppen går i gang. Det er en svær rolle for beboerne, som aldrig rigtig kunne komme på banen, kun med meget nære udfordringer, som ikke blev værdsat på samme måde og mere blev affejet, da emnet var del af en større kontekst. Gruppen går undervejs i opløsning, da det ikke bliver muligt at gennemføre in- og outsourcing på de områder, som gruppen undersøger, hvilket er demotiverende for både beboerne og den administrative facilitator (Interview med BOSJ facilitator).

### 7.1.3 Opsummering

Opgavegrupperne i Boligselskabet Sjælland er stadig et nyt koncept, som selskabet eksperimenterer med at få til at fungere i organisationen. Baggrunden for oprettelse af grupperne findes i sagen om maskinfællesskabet. Der blev truffet en administrativ beslutning om at indføre dette maskinfællesskab uden beboernes opbakning til det. Sagen gjorde det klart, at både administrationen og bestyrelsen

er nødt til at sikre sig, at de har den rette viden om, hvad beboerne mener om forskellige emner, inden der træffes indgribende beslutninger.

I den første gruppe om maskinfællesskaber er designet mere rettet mod at håndtere den dårlige sag fra det første maskinfællesskab. Gruppens formål er at sikre opbakning til den administrative beslutning om maskinfællesskabet, som allerede er truffet. Derudover er formålet at forklare mere om beslutningerne bag tanken. Formålet er ikke at sikre, at beboerne bliver inddraget i eller får indflydelse på processen, da der ikke vil blive lavet om i beslutningerne. De næste grupper er nedsat som en del af strategien og skal arbejde med udvalgte emner fra strategien. Alle gruppernes emner er af administrativ karakter, hvilket smitter af på udførelsen af grupperne, da de også er styret af administrationen og generelt er fokuseret på administration. Grupperne har givet administrationen mere indblik i, hvad der betyder noget for beboerne. Emner som administrationen troede, at beboerne var ligeglade med, har vist sig at være vigtige for beboerne.

## **7.2 Analyседel 2: Styring og ledelse af samskabt politik i Boligselskabet Sjælland**

På baggrund af analysen af, hvorfor og hvordan Boligselskabet Sjælland har indført og arbejdet med samskabt politik gennem opgavegrupper, vil den følgende analyse fokusere på styring og ledelse af den samskabte politik. Analysedelen søger svar på afhandlingens undersøgelsesspørgsmål 2.

Boligselskabet Sjælland har samlet set en traditionel styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskabt politik, der lægger op til konsultation. Analysedelen er struktureret som følger: Første afsnit analyserer, hvilke proaktive styringstiltag og ledelsesgreb der er blevet anvendt af både administratorer og beboervalgte. Andet afsnit analyserer en række udfordringer og barrierer, der er opstået i arbejdet med grupperne. Tredje afsnit ser nærmere på de reaktive styringstiltag og ledelsesgreb, som er blevet anvendt til at håndtere de præsenterede udfordringer og barrierer, og vurderer, hvor godt håndteringen er lykkedes. Afslutningsvist opsummeres pointerne fra analysedel 2, og der lægges op til den efterfølgende analysedel 3, som analyserer, hvordan opgavegrupperne har skabt demokratisk fornyelse og styrket politikudviklingen. Den følgende analysedel trækker på interviews med beboere, beboervalgte og administrative ansatte i Boligselskabet Sjælland, observationer af beboermøder samt dokumenter fra boligorganisationen, såsom mødemateriale, referater og nyhedsartikler på hjemmesiden

### 7.2.1 Proaktive styrings- og ledelsesgreb

Boligselskabet Sjælland har handlet proaktivt ved at igangsætte opgavegrupperne som en del af realiseringen af deres strategiarbejde. Nedenstående tabel 35 beskriver kort Boligselskabet Sjællands proaktive greb, og det efterfølgende afsnit uddyber indholdet i tabellen.

**Tabel 35:** Proaktive greb i Boligselskabet Sjælland

Proaktive greb		
<b>Hands-off</b>	Strategi	Opgavegrupperne skal understøtte og hjælpe med at realisere strategien.
	Rammesætning	Opgavegrupperne sættes i gang som eksperimenter.
	Institutionelt design	Opgavegrupperne er designet, så deltagerne selv melder sig til.
<b>Hands-on</b>	Deltagelse	De beboervalgte deltager mest som fluer på væggen.
	Facilitering	De administrative facilitatorer har ikke været på kursus eller oplæring.

#### 7.2.1.1 Proaktive hands-off-greb

De proaktive valg udspringer af et ønske om at få beboernes input til de udvalgte emner samt en erkendelse af, at svære problemer kan have godt af flere synspunkter og diskussioner mellem flere aktører. Erkendelsen har ledt til en proaktiv beslutning om at nedsætte grupperne, som desuden skal bidrage til en fornyelse af demokratiet og en styrkelse af politikudviklingen. De følgende afsnit vil først gennemgå de proaktive hands-off-greb og dernæst de proaktive hands-on-greb.

#### Strategi

De proaktive styrings- og ledelsesgreb, som Boligselskabet Sjælland har anvendt, har overordnet betydning, at arbejdsgrupperne er blevet i gang som tiltag, der skal understøtte boligselskabets overordnede strategi. De beboervalgte støtter op om administrationens forslag om etableringen af grupperne, men på trods af opbakningen er grupperne i højere grad forankret i administrationen end hos de beboervalgte. Det kan skyldes, at konceptet stadig er meget nyt og er født som en administrativ ide og ikke en politisk ide. De administrative ideer skinner også igennem i de valg, som er truffet i forhold til opgavegruppernes design, herunder emne, deltagere og mødeform. Der bliver ikke talt om grupperne som særlige tiltag, hvor deltagerne samarbejder om at finde passende politiske løsninger på komplekse udfordringer. Det ville muligvis hjælpe på forankringen af grupperne, hvis der i højere

grad blev talt om meningen med grupperne som organisationstiltag og som supplement til det eksisterende beboerdemokrati. Der er heller ingen informationer af finde om grupperne på Boligselskabet Sjællands hjemmeside, så beboerne kan ikke søge yderligere information om opgavegruppernes formål.

### **Rammesætning af opgavegrupper**

Grupperne er stadig på det eksperimentelle stadie, og de er rammesat som eksperimenter og ikke som en fast og integreret del af organisationen. Opgavegrupperne bliver set som en måde at spørge beboerne til råds på, og som et samarbejdsforum for udvikling af nye løsninger. Grupperne er med andre ord rammsat som et administrativt værktøj:

Jeg tror, at det, der har været rigtig godt er, at driftscheferne får nogle beboervalgte ude i det virkelige liv at spare med, og nu har de fået et eller andet fortrolighedsforhold, så han kan jo også spørge dem. Ulempen er ved det fortrolighedsforhold, det er, at man måske kan virke for lukket, og det er ikke målet. (Interview med BOSJ direktør)

Direktøren ser grupperne som administrative tiltag, som er med til at styrke forholdet mellem administrationen og de beboervalgte. Citatet fra direktøren kan tolkes, som om at afstanden mellem administrationen og ”*det virkelige liv*” har været for lang. Opgavegrupperne lyder som en måde at mindske afstanden på og samtidig en måde at kvalificere beslutninger på. Fortrolighedsforholdet var udfordret tidligere på grund af sager, som var gået dårligt og havde sat tilliden og samarbejdet på prøve.

At opgavegrupperne kan fremstå lukkede, er svært at undgå, da det ikke er alle beboerne, som kan og vil deltage i grupperne. En måde at undgå, at opgavegrupperne fremstår lukkede, ville være at dele oplysninger om arbejdet med resten af organisationen gennem formidling ved større møder eller på hjemmesiden.

### **Institutionelt design**

Emnerne for opgavegrupperne vælges formelt set af selskabsbestyrelsen, men reelt er det på baggrund af forslag fra direktøren. I opgavegrupperne ’Maskinfællesskab’ og ’Servicemål’ er temaerne valgt, fordi der har været udfordringer med netop disse. Der er opstået problemstillinger, og boligselskabet har mødt modstand i de beslutninger, de har truffet. Gruppen ”In- og outsourcing” er valgt som emne på baggrund af strategien, og man ønsker beboernes input til at vælge områder, hvor organisationen

enten kan hjemtage eller udlicitere. Alle emner har dermed et fokus på at finde økonomiske besparelser. Dagsordenerne samskabs ikke, men udarbejdes af administrationen. Her er der en risiko for at overse noget, som beboerne er optagede af inden for emnerne.

Deltagerne i opgavegrupperne er en administrativ områdechef for det emne, som skal behandles i gruppen, og derudover 1-2 selskabsbestyrelsesmedlemmer og en håndfuld beboervalgte, som enten er inviteret, typisk i kraft af deres kritiske holdninger, eller som selv har meldt sig til gruppen.

Der arbejdes ikke med en standardiseret rammesætning for kommissorierne til opgavegrupperne. Kommissorierne er i højere grad lidt løst formulerede retningslinjer, som gruppen skal følge. Der kunne styres mere proaktivt ved at udfærdige kommissorier med mere indhold og mere vision for, hvordan opgaven skulle løses. Generelt om rammesætningen for opgavegrupperne kan det siges, at grupperne i Boligselskabet Sjælland i høj grad styres af medarbejdere fra administrationen. Det er administrative emner, administrative tovholdere og administrative løsninger, der dominerer.

### **7.2.1.2 Proaktive hands-on-greb**

Efter ovenstående gennemgang af en række proaktive hands-off styrings- og ledelsesgreb, som har dannet grundlag for opgavegruppen, er det hands-on-grebene til styring og ledelse af opgavegrupperne, som vi skal se på nu. Ud over det forudgående arbejde med design og planlægning afhænger meget af en opgavegruppes trivsel, forløb og succes af, hvordan den faciliteres og ledes. I de tre følgende underafsnit vil jeg se på faciliteringen af opgavegrupperne gennem de tre greb omkring at indkalde, assistere og katalysere (Morse, 2010).

#### **Indkalde**

Som nævnt tidligere indkaldes beboerne til opgavegrupperne på forskellige måder – gennem invitation og ved at melde sig selv til. Det er den administrative facilitator, som inviterer beboerne direkte til grupperne. Facilitatoren inviterer bevidst nogle af de mest utilfredse og kritiske beboere til at deltage. En del af gruppens formål er netop at indkalde disse utilfredse beboere og give dem mulighed for at ytre deres meninger og frustrationer. Der overtales og forhandles i indkaldelsen af beboerne. En del af overtalelsen og forhandlingen er at fortælle, hvordan beboernes kritiske meninger er værdifulde for organisationen.

Gennem den anden indkaldelsesmetode, hvor beboerne selv melder til grupperne, tages der ikke nogen proaktive styringsgreb i brug. Generelt er grupperne ikke indrettet til at skulle involvere nye beboere eller beboere, som ikke i forvejen er aktive i beboerdemokratiet.

### **Assistere**

Grupperne assisteres af administrative medarbejdere. Faciliteringen skal på den ene side sikre, at gruppen når frem til resultater, som svarer på problemstillingerne, og på den anden side skal der sikres en god proces, hvor de involverede beboere føler sig hørt. Især i opgavegrupperne ”Maskinfællesskaber” og ”Servicemål” gør facilitatorerne meget ud af at lade beboerne fortælle om deres oplevelser, udfordringer, frustrationer og bekymringer (Interview med BOSJ facilitator). Facilitatoren forsøger i høj grad at skabe tillid blandt deltagerne i opgavegruppen ”Maskinfællesskaber”, hvor tilliden var udfordret på grund af det foregående forløb, som var gået så dårligt og havde skabt meget mistillid blandt beboerne.

### **Katalysere**

I opgavegrupperne ”Maskinfællesskaber” og ”Servicemål” bruges der flere faciliteringsgreb til at uddybe nogle af misforståelserne mellem beboere og ansatte. Det sker blandt andet gennem deltagelse af eksterne gæster i grupperne. Gæsterne skulle henholdsvis fastsætte priserne på maskinerne, da der ikke var tiltro til, at administrationen ville kunne sætte den korrekte pris, når de skulle købe maskinerne af afdelingsbestyrelserne:

Vi blev enige om, at de nok ikke stoler helt på os og heller ikke på vores evner til at kunne vurdere en maskinpris. Så der fik vi simpelthen hevet nogle eksterne ind og spurgt: ’Hvad koster den der, hvis du skulle sælge den i morgen? Eller du skulle købe den, hvad ville du så give for den?’ Og så blev der sat et prismærke på de her store maskiner, og så fik vi hevet det ind i et stort regneark, og de sagde også, hvor lang levetid ville der være tilbage på den. Så vi havde en levetid at regne med. Og så gik vi ind med det og sagde: ’Sådan her kunne vi forestille os, det her så ud. Hvad med reparationer, vedligehold, skulle det også med ind i prisen? Og hvordan skulle det så betales af, og hvilken konto skulle det gå ind på?’ Og så videre, og så videre. Der var bøvl med det. (Interview med BOSJ facilitator)

Da priserne var sat, var det nemmere for grupperne at komme videre i arbejdet. Selvom det var besværligt, var det også med til at hjælpe opgavegrupperne.

Et andet eksempel er fra opgavegruppen ”Servicemål”, hvor der også blev inviteret eksterne gæster med:

Sidst havde vi sådan nogle skuespillere ude, hvilket var super fedt. Sådan nogle som karikerede tingene lidt. Hvor en spillede en beboer, en anden spillede en servicemedarbejder. Efter det her har jeg så stor respekt for skuespillere, for de kan bare sådan nogle ting. Så tog vi nogle dilemmaer op, og så spillede de dem foran os. Så stod vi rundt omkring og sagde: ’Nå, er det så sådan, I oplever det?’, ’Hvad ville I have gjort?’ og ’Har I et godt råd til den stakkels dreng, der servicemedarbejder, eller har I et godt råd til Birthe, som er beboer.’ (Interview med BOSJ facilitator)

Skuespillernes medvirken på mødet var med til at vise de forskellige sider af problemstillingen. Det hjalp opgavegrupperne til at kunne se det fra den anden parts side. Det kan også have været med til at udstille nogle absurditeter i misforståelserne.

## **7.2.2 Barrierer og udfordringer ved opgavegrupper**

De første opgavegrupper i Boligselskabet Sjælland har mødt en håndfuld udfordringer, som alle nye tiltag formentlig vil møde, når de introduceres i en organisation. I det følgende vil jeg gennemgå de barrierer og udfordringer, som er opstået under planlægningen og udførelsen af opgavegrupperne.

### **7.2.2.1 Organisatorisk prioritering**

Der foregår en administrativ prioritering af opgavegrupperne i Boligselskabet Sjælland. Den administrative prioritering sætter en barriere for arbejdet og initiativet om opgavegrupperne, ved at grupperne ikke er en lige så stor del af den politiske del af organisationen, som de kunne være. Den administrative prioritering ses blandt andet ved, at grupperne alle er af administrativ karakter. Gruppernes emner er administrative, deltagerne er udvalgt af administrationen, og opgavegrupperne er styret af administrationen. Der er hverken i planlægningen af opgavegrupperne eller i udførelsen af arbejdet noget politisk fokus eller nogen politisk styring eller ledelse.

En af medarbejderne beskriver, at der generelt kræves en større forandringsproces i hele organisationen for at få opgavegrupperne til at lykkes:

Det synes jeg, der er to ting i det. Jeg tror, at den måde, som opgavegrupper fungerer på, er en forandringsproces i organisationen, og det er ikke noget, du gør, hverken med en eller to generationer af opgavegrupper. Først så skal man øve sig i at få opgavegrupperne til at fungere helt rigtigt. Og så skal de have den tid, det tager at vokse. De skal have tid til at fylde noget mere i organisationen, og det er en vækst, altså det er en eller anden organisk vækst, de skal have, som både er noget med noget tid og noget med noget struktur og noget med noget held og forskellige ting. Og det tror jeg simpelthen tager tid. (Interview med BOSJ medarbejder)



På nuværende tidspunkt synes den egentlige forandring i organisationen mest at være i gang for administrationen og i mindre grad hos de beboervalgte. For at understøtte en bredere organisatorisk forandring og prioritering skal initiativerne omkring opgavegrupper også fylde hos de beboervalgte.

En af beboerne, som har deltaget i en opgavegruppe, fortæller, hvordan der generelt er en manglende tiltro til, at der bliver lyttet til gruppernes arbejde:

For det første så skal deltagerne jo tro, at det bliver til noget. Der må jeg lige pege fingre ad mig selv, fordi jeg deltager for at observere, og det er fuldstændig modsat af, det, som er meningen. Det er min indgangsvinkel til det, og det er jo ikke den bedste indgangsvinkel at have til en arbejdsgruppe, vel? Så hvis man havde en tiltro til, at det, som kommer frem, det bliver nok også udmøntet en dag, i stedet for at det kommer igennem en vaskemaskine, og så kommer der det ud, som man vil have. Jeg tror, at der er mange, der har den indstilling, at de vil gerne være med, men man tror ikke på det. Det er ikke sådan, at du får lavet om i boligselskabet. Jeg ved ikke, hvordan jeg får lavet om, fordi så havde jeg gjort det, men det er ikke sådan, man får lavet om. Det eneste resultat af den gruppe, det var den der trappevask, og den var vi begyndt at indføre, før gruppen blev sat i gang. (Interview med BOSJ beboer)

Beboeren bebrejder i ovenstående citat sin egen indstilling til opgavegruppen, men forklarer den med en manglende tiltro til, at der vil blive lyttet til, hvad beboerne mener. I stedet følger boligselskabet sine egne ideer og ønsker. Beboeren mener ikke, at opgavegrupperne er den rette form til at styrke beboerinddragelsen i de beslutninger, der er truffet af administrationen og bestyrelsen.

### **7.2.2.2 Manglende kompetencer**

Der opstår en udfordring i forhold til kompetencer hos flere af de involverede i opgavegrupperne. Valget af emner fremstår i alle tre opgavegrupper for svært og for teknisk til, at beboerne kan byde ind. Det er administrative spørgsmål, som det uddannede personale har kompetencerne til at arbejde med. Emnernes komplicerede karakter bemærkes også af de administrative medarbejdere:

Altså de var gode til at bakke op om det, men jeg synes ikke, det var, fordi det var dem, der kom med vildt meget, så man kan sige, nogle gange tror jeg måske, jeg havde en forventning om, at de ville komme med noget mere. (Interview med BOSJ facilitator)

En forklaring på, at beboerne ikke byder så meget ind, kan være, at grupperne er så administrativt styret, så deltagerne kan ikke se sig selv så meget i emnerne og har dermed heller ikke lige så meget



at byde ind med. De beboervalgte i opgavegrupperne er hverken blevet klædt på eller fået en indføring i, hvad deres rolle er til møderne. De ser sig selv som observatører og *"fluer på væggen"* (Interview med BOSJ beboer) og ikke som politiske ledere eller samarbejdspartnere med beboere og ansatte. De administrative har heller ikke fået nogen introduktion til at facilitere og lede opgavegruppeprocesserne, som kan kræve andre greb end de traditionelle samarbejdsformer.

### **7.2.2.3 Åben adgang**

Adgangen til opgavegrupperne "Maskinfællesskab" og "Servicemål" er en kombination af åben og lukket. En håndfuld deltagere er inviteret til at deltage, og samtidig er der inviteret bredt via hjemmesiden. De beboere, som er inviteret, er alle aktive i beboerdemokratiet via deres afdelingsbestyrelser. Beboerne er blevet inviteret til de to opgavegrupper, fordi de har ytret sig særligt kritisk og negativt inden for disse emner. Til opgavegruppen "In- og outsourcing" har deltagerne selv meldt sig til opgavegruppen, og der er en risiko for, at der sker en vis form for selvselektion.

Der opstår udfordringer for den nyskabende problemløsning ved, at der ikke er gjort mere for systematisk at udpege og invitere berørte og relevante beboere til at samarbejde om at udvikle løsninger.

### **7.2.2.4 Manglende innovation**

Det er meget afgrænsede emner og bundne opgaver, som igangsættes. Der efterspørges ikke helt nye ideer eller tanker. Efterspørgslen hænger også sammen med emnernes karakter og beboernes manglende kompetencer inden for de forskellige emner. Det er i sidste ende løsninger, som vil have betydning for administrationens arbejdsgange. Derudover lægger opgavegruppens sammensætning muligvis heller ikke op til uenighed eller diskussioner.

### **7.2.2.5 Overstyring**

I opgavegrupperne sker der en overstyring fra administrationens side. Overstyringen sker nok som en naturlig forlængelse af de ovenstående udfordringer. De administrative facilitatorer er nødt til at have en fremtrædende plads i opgavegrupperne, da det blandt andet er emner, som omhandler administrative spørgsmål. Men overstyringen skaber en udfordring for opgavegruppen. Om opgavegruppen "In- og outsourcing" fortæller en beboer, som deltog:

Jeg observerede, at den gruppe ikke virkede. Det er jo mærkeligt at begynde sagsbehandling, inden at man begyndte at tage stilling til, hvordan det ville gå og hvorfor. Så

røg medarbejderen med ind, og så blev det sagsbehandling, og sagde: 'Det kunne ikke lade sig gøre.' Og 'Det kunne vi ikke.' Så bliver selskabets folk meget dominerende ved at sige, at det kan ikke lade sig gøre. Så jeg synes, at det var en gruppe, der ikke virkede. (Interview med BOSJ beboer)

Beboeren fortæller, hvordan opgavegruppens emne med det samme blev set på med et administrativt blik, hvilket dominerede hele gruppen. Det fortsatte med sagsbehandling direkte på mødet:

Jeg synes bare ikke, at den fungerede, og vi fik ikke noget resultat. Fordi det blev slået ihjel, inden den startede, fordi man begyndte at sagsbehandle. Jeg vil hellere sige: 'Vi skal bygge på månen' Jeg er godt klar over, at det ikke kan lade sig gøre, men det var det, som jeg synes, at sådan en gruppe skulle gøre. Få fat i nogle visioner og så sige: 'Det gør vi.' Men det blev den gruppe ikke til. (Interview med BOSJ beboer)

I opgavegruppen "In- og outsourcing" bliver overstyringen en barriere for opgavegruppens proces og deltagernes tilfredshed med at have brugt tid på at deltage.

### **7.2.3 Reaktive styrings- og ledelsesgreb**

I det følgende vil jeg gennemgå håndteringen af de opståede barrierer og udfordringer i arbejdet med opgavegrupperne. Først opsummeres de analytiske fund i nedenstående tabel 36, som derefter uddybes.

**Tabel 36:** Boligselskabet Sjællands udfordringer ved opgavegrupper, håndtering og vurdering

<b>Udfordring eller barriere</b>	<b>Reaktive greb til håndtering</b>	<b>Vurdering</b>
<b>Organisatorisk prioritering</b>	Kunne gøres gennem hands-off reaktiv omstilling eller gennem proaktive hands-off-greb.	Opgavegrupperne forbliver meget administrative.
<b>Manglende kompetencer</b>	Proaktivt hands-off institutionelt design eller kunne gøres gennem hands-off reaktiv omstilling.	Der bliver talt om, at emnerne har været svære for beboerne at komme med input til. Det kunne tyde på, at fremtidige grupper vil have emner, som er mere oplagte for beboerne.
<b>Åben adgang</b>	Proaktivt hands-off institutionelt design og gennem hands-on reaktiv forhandling.	Det nævnes både fra administrationen og fra beboerne, at der nok skal arbejdes mere målrettet med rekrutteringen af deltagere.
<b>Manglende innovation</b>	Det kunne være gjort gennem hands-on facilitering eller hands-off proaktivt institutionelt design.	Der bliver ikke rigtig gjort noget for at gøre arbejdet mere innovativt.
<b>Overstyring</b>	Det kunne været gjort gennem reaktiv hands-off gentænkning eller proaktiv hands-on facilitering. Eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning.	Der er ikke rigtig gjort noget for at undgå overstyring.

### 7.2.3.1 Håndtering af organisatorisk prioritering

Den administrative prioritering af opgavegrupperne overskygger i høj grad den politiske prioritering i organisationen. Den politiske prioritering fylder nærmest ikke noget i opgavegrupperne, hverken i forhold til emne, invitation af deltagere eller styring af opgavegruppen. Der bliver ikke talt om opgavegrupperne som en ny politisk måde at inddrage og samarbejde på, hverken internt i opgavegrupperne eller ud til resten af organisationen.

I alle tre opgavegrupper, ”Maskinfællesskaber”, ”Servicemål” og ”In- og outsourcing”, er selve planlægningen og opsætningen af opgavegrupperne drejet mod administrationen. Opgavegrupperne er nedsat på baggrund af administrative udfordringer, og opgavegrupperne er tænkt som en løsning på de udfordringer. For eksempel siger direktøren om utilfredsheden om maskinfællesskaberne: *”Jeg tror heller ikke altid, at vi har været bevidste nok om vores formidling og kommunikation”* (Interview med BOSJ direktør). Opgavegrupperne blev brugt som et middel til at formidle og kommunikere om de administrative beslutninger om maskinfællesskabet samt til at skabe opbakning til beslutninger fra beboerne om blandt andet maskinfællesskabet og ikke til politikudvikling.

De valgte emner, rammesætningen og det institutionelle design er meget præget af at være administrativt. Hvis der er et ønske om, at opgavegrupperne skal bidrage mere til udviklingen af politiske løsninger, kan det gøres gennem hands-off reaktiv omstilling på baggrund af de opnåede erfaringer med grupperne eller gennem proaktive hands-off-greb, hvor de beboervalgte sættes mere i fokus, og der på den måde kommer mere i politik i opgavegrupperne. Både i forhold til emne, planlægning, udførelse og resultat.

### **7.2.3.2 Håndtering af manglende kompetencer**

De manglende kompetencer skaber barrierer for opgavegruppernes proces og for resultaterne. Beboerdeltagerne har ikke den rette viden til at behandle de tekniske emner, som er svære at diskutere eller rykke ved. Det kan ikke siges at være beboernes skyld, da alle emner er valgt og fremført af administrationen. Det nævner en af medarbejderne selv og foreslår, at mere beboerrettede emner blev overskrift for opgavegrupperne (Interview med BOSJ medarbejder). En anden håndtering af de manglende kompetencer kunne være at afklare rolle- og opgavefordelingen for deltagerne. Det kunne gøre det klarere for de beboervalgte, hvad der deres rolle forventes at være – at de skal bidrage, diskutere og byde ind i opgavegrupperne og ikke blot være observatører. Den samme håndtering kunne være nyttig for de administrative facilitatorer, som kunne klædes bedre på til at facilitere processerne i opgavegrupperne, som adskiller sig fra traditionelle møder. Som læring efter det første opgavegruppeforløb igangsættes anden runde af opgavegrupper med et fællesmøde for alle beboerdeltagerne. Det er direktøren, som fortæller om baggrunden for opgavegrupperne og sætter dem i gang. Det er helt sikkert en god ide at give den form for introduktion, men det kunne hjælpe på rollefordelingen og på den politiske forankring, hvis det var en af de beboervalgte, som stod for den type af fællesmøder. Der

kunne gøres endnu mere ud af forklaringen og fortællingen om deltagernes roller på opgavegruppemøderne gennem hands-off reaktiv omstilling. I anden omgang af opgavegrupperne indledes forløbet med et fællesmøde for alle deltagerne. Det var med til at skabe en fælles forståelse og gav en introduktion til arbejdet, hvor der tages fat i et proaktivt greb gennem hands-off institutionelt design og rammesætning.

### **7.2.3.3 Håndtering af åben adgang**

Den delvis åbne adgang til opgavegruppen skaber en selvselektion blandt Tordenskjoldssoldaterne, som i forvejen deltager aktivt i demokratiet. Det er kun de aktive beboervalgte, som er inviteret til at deltage i opgavegrupperne. De kan selv skrive sig op til den opgavegruppe, som de ønsker at deltage i. Det er ikke sikkert, at man får fat i de mest relevante og berørte aktører ved denne tilgang. Der er ingen styring med, hvem der skal deltage og diskutere emnet. Hvis adgangen til gruppen skal ændres, skal der tages et proaktivt greb i brug gennem hands-off institutionelt design, hvor det specifikt beskrives, hvilke aktører der er brug for i den givne gruppe. Den anden tilgang er den direkte invitation af beboere til opgavegruppen, hvor hensigten har været at invitere de mest utilfredse beboere. Som håndtering af de udfordringer, som den åbne adgang har ført med sig, tager en af facilitatorerne en formidlingsstrategi i brug. I opgavegruppen "Maskinfællesskaber" fortæller den administrative facilitator, at undervejs i forløbet blev der lavet nyheder på Boligselskabet Sjællands hjemmeside, som beskrev arbejdet i opgavegruppen. Det var med til at afhjælpe lukketheden, samtidig med at det viste, hvordan boligselskabet arbejdede på at udbedre de udfordringer i sagerne, som havde skabt så meget utilfredshed blandt beboerne. Det et hands-on reaktivt forhandlingsgreb, hvor der fortælles lidt om gruppen til resten af organisationen.

### **7.2.3.4 Håndtering af manglende innovation**

Det er meget afgrænsede emner, og alle af ret høj kompleksitet og teknisk karakter, som beboerne har begrænset mulighed for at diskutere eller vide noget om. Det er ikke emner eller udfordringer, som lægger op til eller efterspørger innovative løsninger. Samtidig med dette styres opgavegrupperne relativt stramt af de administrative facilitatorer. Disse forhold udfordrer innovationsgraden.

En decideret håndtering af manglende innovation er ikke lige til at se. Det kan skyldes, at det ikke er innovative løsninger, der efterspørges, eller at administrationen ønsker at kunne holde en stram styring med opgavegruppernes arbejde, hvilket også kan være med til at lægge låg på den innovative

proces. Hvis der reelt ønskes innovative løsninger på opgavegruppernes emner, kan det hjælpes på vej af hands-on facilitering, hvor der i grupperne arbejdes mere direkte med innovative ideer, og hvor den givne facilitator assisterer gruppen hen mod det. En anden håndtering kan ske gennem hands-off proaktivt institutionelt design, hvor der laves om i opgavegruppens formål og ønske til resultat.

### **7.2.3.5 Håndtering af overstyring**

Der kommer ikke som en overraskelse, at administrationen styrer opgavegrupperne relativt stramt, da alle andre forhold ved opgavegrupperne er af administrativ karakter. Det er muligvis den administrative forankring, emnet og den åbne adgang, som giver grobund for overstyring. Overstyringen kan ses som en naturlig forlængelse af kompleksiteten ved emnet, som gør, at beboerne mangler kompetencer til at byde ind med løsninger. Også den åbne adgang til opgavegrupperne er med til at nødvendiggøre styringen for administrationen, da de ikke ønsker at miste hånd i hanke med, hvad opgavegrupperne diskuterer og foretager sig.

En håndtering af denne udfordring er ikke til at se. Det ville skulle komme tidligere i design- og planlægningsprocessen, hvor både emne og deltagere besluttes. Det kunne være gjort gennem reaktiv hands-off gentænkning, proaktiv hands-on facilitering eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning.

### **7.2.4 Opsummering**

Jeg vil i dette afsnit opsummere, hvilke proaktive og reaktive hands-off- og hands-on-greb, Boligselskabet Sjælland har anvendt i styringen og ledelsen af opgavegrupperne, og hvilken betydning det har haft for opgavegrupperne.

Der er taget en række proaktive styrings- og ledelsesgreb i brug i Boligselskabet Sjælland gennem strategi, rammesætning og institutionelt design. I første omgang fremstår igangsættelsen af opgavegrupperne mere som en udglatning af udfordringer fra tidligere sager. Det er en række proaktive greb, som i højere grad er sat i værk for at bakke op om administrationen og bestyrelsens beslutninger og i mindre grad for at udvikle og samskabe politiske løsninger med beboerne. Opgavegrupperne skal bidrage til at realisere Boligselskabet Sjællands strategi og fungerer som arbejdsgrupper under strategien. Opgavegrupperne har på den ene side en fast ramme og på den anden side ikke nogen fast ramme. Grupperne minder i rammesætning om traditionelle samarbejdsfora, og de forbliver derfor

traditionelle i deres ramme. De institutionelle designvalg fastlægges efter hver gruppe og er i høj grad styret af den respektive administrative facilitator for hver gruppe.

De proaktive greb gennem deltagelse og facilitering er taget i brug til den direkte styring og ledelse af grupperne. De beboervalgte deltager i grupperne, men tager ikke grebet i brug som styring og ledelse. De beboervalgte deltager i højere grad som fluer på væggen, mens det er de administrative, som styrer og leder gennem deres deltagelse og det er også de administrative medarbejdere, der faciliterer grupperne.

Gennem de første opgavegruppeforløb har Boligselskabet Sjælland fået erfaringer, som kan fungere som rettesnor for senere opgavegrupper. Nogle af de udfordringer, som opstår, håndteres af reaktive styrings- og ledelsesgreb fra administrationens side. Nogle af udfordringerne vil kræve mere omfattende ændringer i processerne, førend de helt kan løses. Dog nævner en af medarbejderne selv flere af barriererne, og det lader til, at der er fokus på flere forbedringer til fremtidige opgavegrupper. Jeg vil i det følgende gennemgå de barrierer og udfordringer, som håndteres, og dem, som ikke håndteres.

Den åbne adgang til grupperne skaber nogle udfordringer for samarbejdet, da det i nogle tilfælde ikke er de mest relevante beboere, som deltager, og i andre tilfælde er det kun de mest utilfredse og kritiske beboere, som deltager. Flere fra administrationen nævner, at det ville have været positivt for gruppernes proces at have målrettet rekrutteringen af deltagere, hvilket ville ske gennem det proaktive hands-off-greb institutionelt design. Udfordringerne ved den åbne adgang håndteres på anden vis gennem formidling af opgavegruppen ”Maskinfællesskabers” arbejde på hjemmesiden til resten af organisationen.

Den organisatoriske prioritering hælder mod det administrative frem for det politiske. Det betyder blandt andet, at opgavegruppernes emner er af meget administrativ og teknisk karakter, hvilket beboerne ikke nødvendigvis hverken interesserer sig for eller har kompetencer til at bidrage til. Hvis denne udfordring eller barriere skulle håndteres, kunne det gøres gennem hands-off reaktiv omstilling eller gennem proaktive hands-off-greb.

Udfordringerne og barriererne i opgavegrupperne, som opstår på grund af overstyring fra især de administrative facilitatorer, håndteres ikke. Det kunne været gjort gennem proaktiv hands-on facilitering eller forebyggende proaktiv hands-off rammesætning. Den barriere smitter af på udfordringen omkring manglende innovation, hvor det især tyder på at være den administrative overstyring, som lægger låg på de innovative processer. Det kunne være håndteret gennem hands-on facilitering eller hands-off proaktivt institutionelt design.

Boligselskabet Sjælland har samlet set en traditionel styring og ledelse af deres opgavegrupper, som giver en type af samskabt politik, der lægger op til konsultation. Opgavegrupperne i Boligselskabet Sjælland bliver aldrig helt et samarbejde mellem deltagerne. De forskellige organisatoriske skel er i høj grad stadig opridset, for eksempel mellem administrationen på den ene side og beboerne på den anden side. Det er administrationen, som kommer med et emne, som beboerne kritiserer. Administrationen går tilbage og laver eventuelt om i deres arbejde efter beboernes kritik. På den måde bliver opgavegrupperne en konsultation mellem de to parter og ikke et samarbejde på tværs.

Den følgende analysedel 3 fokuserer på opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling.

### **7.3 Analysedel 3: Demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligselskabet Sjælland**

Boligselskabet Sjællands intentioner med at arbejde med opgavegrupperne har dels været at styrke samarbejdet mellem selskabsbestyrelsen og beboerne på baggrund af et ønske om at skabe bedre løsninger, og dels at få fornyet den traditionelle beboerdemokratiske model. Først analyseres hvorvidt og hvordan opgavegrupperne har skabt fornyelse i en demokratisk kontekst, herefter analyseres den demokratiske legitimitet i opgavegrupperne, og til sidst påvirkningen på politikudvikling.

#### **7.3.1 Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse**

Opgavegrupperne er på nogle punkter nye og præsenterer en anderledes tilgang til samarbejde mellem beboere, ansatte og beboervalgte. På andre punkter er opgavegrupperne ikke så demokratisk fornyende på nuværende tidspunkt, som de kunne være. Opgavegrupperne kan dog være en start på en ny måde at tænke beboerdemokrati på og sætte gang i nye måder at supplere det repræsentative beboerdemokrati på.



**Tabel 37:** Opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse

	<b>Deltagelse</b>	<b>Gennemsigtighed</b>	<b>Indflydelse</b>
<b>Boligselskabet Sjællands opgavegrupper</b>	Eksternt inkluderende deltagelse for de i forvejen demokratisk aktive. Internt ekskluderende deltagelse på grund af manglende information og kompetenceopbygning, hvilket giver mindre meningsfuld deltagelse.	Begrænset gennemsigtighed i procedurer, meget lidt formidling til organisationen.	Begrænset indflydelse på beslutninger og ingen indflydelse på proces.

### Deltagelse

Deltagelsen i opgavegrupperne er eksternt inkluderende for de demokratisk aktive beboere. Det er i princippet muligt for alle beboervalgte at melde sig til opgavegrupperne, men det er særligt de aktive og kritiske beboere, man gerne vil have med. Samtidig er opgavegrupperne internt ekskluderende, hvilket gør deltagelsen mindre meningsfuld for deltagerne. Den interne eksklusion i opgavegrupperne skyldes, at det i opgavegrupperne ikke er muligt at ændre på den linje, som er lagt, hverken i forhold til emne, fokusområder inden for emnet eller dagsordenen.

En faktor, som gør deltagelsen eksternt inkluderende, er selvselektionen af deltagerne. Det er de aktive beboere, som i forvejen deltager, der melder sig til opgavegrupperne. Der gøres ikke noget nyt for at få andre eller nye beboere til at deltage. Dog inviteres de mest kritiske beboere til at deltage i nogle af opgavegrupperne. Invitationen af de meget kritiske beboere sker ud fra strategiske hensyn fra administrationens side. De beboere vil administrationen gerne have over på deres side. Det er meningsdannende og indflydelsesrige beboere, som vil kunne hjælpe med at bakke op om tiltag. Dele af deltagelsen er meningsfulde på den måde, at deltagerne får indsigt i hinandens udfordringer og holdninger. Deltagerne får bedre relationer til de administrative facilitatorer og til andre beboere. Derudover sker der også en intern eksklusion, ved at der mangler en italesættelse af opgavegruppens formål og opgaver samt en manglende kompetenceopbygning i forhold de meget tekniske emner, som opgavegrupperne skal behandle.

### **Gennemsigtighed**

Gennemsigtigheden i opgavegrupperne er ikke helt klar. De bagvedliggende beslutninger om opgavegrupperne deles ikke med deltagerne. Dagsordenerne er lavet af de administrative tovholdere, som på den måde styrer, hvad der skal behandles på møderne. Opgavegruppen ”Maskinfællesskaber” har gennemsigtighed som en del af grundlaget, da opgavegruppen blandt andet blev nedsat på grund af uigennemsigtige beslutninger truffet uden om beboerne. Der er ikke gennemsigtighed til resten af organisationen om opgavegruppernes arbejde. Der formidles ikke om arbejdet i opgavegruppen til resten af beboerne eller de ansatte. Kun det allermest nødvendige bliver der kommunikeret.

Gennemsigtigheden i opgavegrupperne kunne styrkes ved at inddrage beboerne mere i planlægningen og ved at gøre det mere klart, hvilke tanker og forestillinger om opgavegruppens arbejde administrationen eller bestyrelsen har gjort sig på forhånd. Der kunne også skabes mere gennemsigtighed i opgavegrupperne ved at formidle mere information om arbejdet i opgavegrupperne til resten af organisationen.

### **Indflydelse**

Beboernes mulighed for indflydelse i opgavegrupperne er begrænset. Beboernes meninger høres, og der diskuteres i opgavegrupperne. Men det er på samme tid ret tekniske spørgsmål, som opgavegrupperne beskæftiger sig med, og det er derfor ikke altid, at beboerne rent faktisk kan øve indflydelse på emnerne.

En af beboerne fortæller, at en tilknytningsfølelse hos beboerne generelt er godt og er med til at sikre opbakning til boligselskabet. Det gælder både de fysiske omgivelser og de politiske beslutninger. Det giver ejerskabsfølelse og fællesskabsfølelse for beboerne: ”*Det er godt, hvis du kan få beboerne til at sige: ’Det er min lejlighed’ eller ’Det er mit boligselskab’ eller ’Det er min afdeling’. Hvis alle siger det, jamen så passer man bedre på den*” (Interview med BOSJ beboer).

Beboeren forsætter med at forklare, at den indflydelse, opgavegruppeformen giver til beboerne, er med til at sikre samme ejerskabsfølelse over for beslutningerne.

En medarbejder forklarer, at beboerne blev set og hørt mere gennem opgavegrupperne, end de før er blevet:

Jeg tror, de følte sig meget mere set, end de i virkeligheden har gjort fra den position, de kommer fra eller den måde, de har positioneret sig indtil nu. Det er i hvert fald sjældent sådan, at det, at du kritiserer en løsning, gør, at du får indflydelse på løsningen. Det er bedre at være på den side, hvor man er med til at designe en eller anden fremtidig løsning. Jeg tror, at de havde en god oplevelse af det. Mit gæt er også, at den måde, det har været tænkt på blandt cheferne, også er, at de har skullet føle sig meget mere hørt i den proces. (Interview med BOSJ medarbejder)

Hele tanken bag opgavegrupperne har været at høre mere på beboerne og give dem mulighed for at få indflydelse på løsninger på ting, som de har været utilfredse med. Indflydelsen kunne styrkes yderligere ved at give beboerne mulighed for mere indflydelse på emner og dagsordener til møderne.

### 7.3.2 Demokratisk legitimitet i opgavegrupperne

Som afslutning på dette analyseafsnit vil jeg kort undersøge opgavegruppernes demokratiske legitimitet. Analysefundene præsenteres først i den nedenstående tabel 38 og uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 38:** Opgavegruppernes formelle og reelle legitimitet

	<b>Inputlegitimitet gennem deltagelse</b>	<b>Throughputlegitimitet gennem gennem-sigtighed</b>	<b>Outputlegitimitet gennem indflydelse</b>
<b>Opgavegruppernes legitimitet – formel</b>	Stærk	Stærk	Svag
<b>Opgavegruppernes legitimitet – reel</b>	Svag	Svag	Svag

Formelt er opgavegrupperne legitime på inputsiden. Beboerne er inviteret til at deltage og give deres input til opgavegruppernes emne. Direktøren fortæller, at det er værdifuldt at være åben over for input fra beboerne inden for emner, hvor beboerne kan byde ind:

Hvis jeg eller mine folk møder op stædigt, så får jeg ikke noget ud af det. Hvis jeg spørger folk, så skal jeg også lytte til det, ellers er der ingen grund til at spørge. Jeg spørger dem ikke om ledelsesretten, fordi den har de ikke, men jeg spørger dem om andre ting, fordi jeg tror på, at det er da åndssvagt at lave noget, der ikke virker. (Interview med BOSJ direktør)

En af de ansatte fortæller, at opgavegrupperne kan være med til at afhjælpe den negative kritik af den almene boligsektor som værende for lukket over for at give beboerne indflydelse:

Hele sektoren får jo den der evige kritik af, at man ikke bliver hørt, ikke bliver delagtiggjort, ikke bliver taget med i beslutningerne. Og den tror jeg altså, det her det kan være en løftestang for. Altså være sådan lidt et mellemlid mellem en selskabsbestyrelse og en administration, og så have den der tredjepart på derude og koble på, når vi synes, nu begynder der at være noget, der er lidt ømtåleligt. Eller når vi har brug for idéer. Den involvering tror jeg, er god og vigtig. (Interview med BOSJ facilitator)

Dog er den reelle inputlegitimitet svagere, da deltagelsen er begrænset i sin meningsfuldhed. Nogle beboere er utilfredse med den reelle inputlegitimitet og beskriver det som et skuespil.

Opgavegruppernes throughputlegitimitet er formelt set stærk, da opgavegrupperne netop igangsættes som tiltag til at fremme gennemsigtighed. Gennem opgavegrupperne skal beboerne inddrages mere i de beslutninger, som de har været modstandere af. Reelt er throughputlegitimiteten dog svag, da der er truffet en række beslutninger om opgavegrupperne på forhånd. Procedurene er ikke gennemsigtige, og der formidles ikke til resten af organisationen om opgavegruppernes arbejde.

Balancen mellem at holde processerne i opgavegruppeforløbene gennemsigtige og hemmeligholdte kunne være bedre. Det er ikke alle beboere, som finder processerne gennemsikkelige og dermed heller ikke retfærdige eller meningsfulde.

At outputlegitimiteten i opgavegrupperne ikke er så stærk skyldes, at administrationen har truffet en række beslutninger, som ikke er til at ændre. Deltagerne i opgavegrupperne har begrænset indflydelse på beslutningerne. Opgavegruppernes minder mere om en konsultation og en legitimering for administrationen. Det er ikke noget galt med at igangsætte tiltag, som styrker legitimiteten. Det er sikkert en god ide, da administrationen og bestyrelsen netop har været udfordret af, at deres beslutninger har fremstået illegitime og ikke som løsninger på de egentlige problemer.

Det er nemmere at sikre opbakning fra beboerne, hvis de har været inddraget, fortæller en administrativ facilitator:

Hvis de er med i starten, så er de jo positive over for det. I stedet for at vi tromler ned over dem, så er de måske imod, og så skal der ikke så meget til, før de bliver irriterede. Uagtet om de er med eller ej, så det er jo ikke, fordi vi skal levere en dårligere del, men samarbejdet er i hvert fald lidt nemmere, hvis de har sagt ja. (Interview med BOSJ facilitator)

Den administrative facilitator fortæller, at det er nemmere for administrationen, hvis beboerne er inddraget fra starten af et forløb, end hvis de først bliver inddraget til sidst. Det bakkes op af en anden facilitator: *”Det tager lidt mere tid at gøre det på denne her måde, men man kan sige, at når man kommer ud med det, så kommer man lidt nemmere igennem på den anden side”* (Interview med BOSJ facilitator).

En anden administrativ facilitator fremhæver, at opgavegrupperne kan virke træge og ikke lige så hurtige som at skulle udføre arbejdet selv, men at tiden efter kan være besværlig, hvis ikke beboerne er blevet inddraget. Der er flere aspekter ved udsagnet, som man kan fokusere på. *”Det kan jo godt være bøvlet. Når man sidder i det, og man synes ’Arh øv - Det her kunne jeg gøre tyve gange hurtigere alene’. Men jeg tror bare, at tilbagevekslingstiden bagefter kan være dum at slås med.”* (BOSJ interview facilitator). Det, at den administrative facilitator nævner, at arbejdet kunne udføres hurtigere af dem selv, hentyder igen til, at det er administrative opgaver, som opgavegruppen behandler og ikke politiske.

### 7.3.3 Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling

Opgavegrupperne er ikke politisk forankrede i organisationen. Opgavegrupperne er et tiltag, som primært har til formål at styrke administrative beslutninger og sikre opbakning til beslutningerne fra beboerne. Det viser sig blandt andet gennem det lave antal af citater fra beboervalgte sammen lignet med antallet af citater fra administrative ansatte. Nedenstående tabel 39 præsenterer analysedelens fund, som uddybes i det efterfølgende afsnit.

**Tabel 39:** Opgavegruppernes påvirkning på politikudvikling i Boligselskabet Sjælland

	Dagsordensættelse	Udpege løsninger	Mobilisere støtte
<b>Boligselskabet Sjællands opgavegrupper</b>	Skærpet dagsordensættelse af administrationen	Opbakning til administrationens løsninger	Noget støtte til implementering af løsninger

### **Dagsordensættelse**

Emnerne for opgavegrupperne er sat på dagsordenen af administrationen, nærmere bestemt af direktøren. Det er aktuelle emner med en presserende problemstilling, som kræver handling, og samtlige emner er af administrativ karakter.

En af beboerne fra opgavegruppen ”In- og outsourcing” fortæller, at administrationen får bedre kendskab til, hvad der rører sig hos beboerne ved at samarbejde med dem:

Jo bedre administrationen lærer beboerne at kende, jo bedre kan de sætte sig ind i de problemer, der er. De har jo altid samarbejdet og hørt på beboerne, men mest når der har været klager, eller hvis der skulle laves om i råderetten. Nu bliver der bygget lidt ovenpå. (Interview med BOSJ beboer)

Gennem samarbejde i opgavegruppen er der mulighed for at bevæge samarbejdet mellem administration og beboere fra klagesager og ændringer i beboernes råderet, i forhold til hvad de må bygge om i deres lejligheder, til at diskutere andre og mere komplekse problemstillinger.

### **Udpegning af løsninger**

I opgavegrupperne ”Maskinfællesskaber” og ”In- og outsourcing” er der akutte økonomiske hensyn, som presser på og gør det nødvendigt for Boligselskabet Sjælland at spare. Ønskerne om besparelse er baggrunden for opgavegrupperne. Derfor er det ikke så meget til diskussion, at løsningen netop er besparelser af forskellig art.

På spørgsmålet om, hvorfor Boligselskabet Sjælland spurgte beboerne til råds om løsninger, når de i administrationen allerede havde besluttet sig for, at de ville have et maskinfællesskab, svarer direktøren:

Fordi en ting er at ville have det, en anden ting er, hvordan man vil have det. Det er dem, der bor derude, og de kan give os nogle fif, som vi ikke har tænkt på. Bare sådan en praktisk ting, hvis du har sådan en kant, der kan den der åndssvage græsslåmaskine jo ikke komme op. Så er der en masse praktik, som kommer med ind, og når vi hører deres praktik, tænker vi: ’Gud, det har du sgu ret i’. Og derfor kan du se Robert køre dernede, det er et forsøg med en robotplæneklipper. Så de har jo nogle gange nogle utroligt gode argumenter, og så skal jeg da bare lytte til dem. Så ja, vi vil have et maskinfællesskab, og vi fik også et maskinfællesskab, men jeg tror, at det blev et andet og bedre maskinfællesskab. (Interview med BOSJ direktør)

Langt hen ad vejen er løsningerne udpeget af administrationen i forvejen, men som direktøren beskriver, er det nødvendigt med en dialog med beboerne, som er dem, der kommer til at opleve beslutningernes konsekvenser. Det giver bedre løsninger. Direktøren mener, at løsningerne bliver bedre, når beboerne er spurgt til råds:

Det giver også et bedre ansvar, et medansvar. Det gør jo også, at når vi skal formidle det, hvilket er halvdelen, at så får vi nogle af deres indfaldsvinkler og kan sige: 'Det har du da ret i.' Og så tager vi udgangspunkt i det. (Interview med BOSJ direktør)

En af medarbejderne nævner, at det også har været udfordrende for beboerne at skulle udpege relevante løsninger:

De beboervalgte har været pressede, i form af at opgaverne i grupperne har været så komplekse, som de har. Og de har syntes, at det var svært at finde løsninger. Og har måske haft svært ved at finde ud af, hvad er det, hvad er det, min kompetence er i den gruppe, jeg sidder i, i forhold til de andre. (Interview med BOSJ medarbejder)

Det bliver sværere for beboerne at bidrage til udpegningen af løsninger, når selve karakteren af problemet er administrativ.

### **Mobilisering af støtte**

Opgavegrupperne har på sin vis hjulpet på implementeringen af tiltagene til organisationen. Det er blevet nemmere at indføre beslutningerne i organisationen, når beboerne er blevet hørt. Som nævnt tidligere har flere facilitatorer fortalt om, at beslutningerne er nemmere at få igennem, hvis beboerne har været med inde over, end hvis de ikke har. De beboervalgte ser ikke opgavegrupperne som en måde at udøve politisk lederskab på. ”*Jeg var som fluen på væggen,*” fortæller en af de beboervalgte om sin egen rolle på opgavegruppemødet. Der var ikke meget interaktion mellem aktørerne. Den beboervalgte deltog i højere grad for at kunne følge med i, hvad der skete, og hvad administrationen havde gang i, end for at politikudvikle med andre beboere. Som ovenstående tabel 39 viser, så kommer de politiske dagsordener især fra administrationen. Det er de administrative ledere, som påvirker politikudviklingen. Det er i højere grad administrationens end politikernes lederskab, som er styrket.

#### 7.3.4 Opsummering

Analysedel 3 har undersøgt opgavegruppernes påvirkning på demokratisk fornyelse og politikudvikling i Boligselskabet Sjælland. Opgavegrupperne i Boligselskabet Sjælland har påvirket den demokratiske fornyelse i en lidt speciel forstand. Opgavegrupperne behandler emner af administrativ karakter og er generelt mere markante administrativt end politisk. Hele baggrunden for at indføre opgavegrupper bunder i høj grad i et ønske om at fremstå legitime og sikre beboernes støtte til beslutningerne. Den reelle legitimitet hos opgavegrupperne er begrænset, da så mange beslutninger allerede er truffet på forhånd. Balancen mellem lukkethed og åbenhed i grupperne er ikke helt skarp og får ikke styrket opgavegruppernes potentiale som arenaer for samskabt politik. Det er i høj grad administrative facilitatorer, som leder opgavegrupperne, og som agerer som de egentlige politiske ledere. Udviklingen af politiske løsninger er sværere at identificere, da det netop er mere administrative emner end egentlige politiske løsninger, som bliver sagsbehandlet.

Det følgende kapitel er den komparative analyse, hvor de tre boligorganisationer sammenlignes på tværs.



## Kapitel 8

### Komparativ analyse af styring og ledelse af samskabt politik

I det følgende kapitel diskuteres og sammenlignes resultaterne fra de foregående analyser af samskabt politik i de tre forskellige boligorganisationer. Formålet med kapitlet er at diskutere de mest fremtrædende empiriske mønstre på tværs af de tre cases med henblik på at afklare og forstå, hvordan styrings- og ledelsesgreb påvirker samskabt politik. Kapitlet vil således fremhæve, hvordan den uafhængige variabel, styring og ledelse, påvirker den afhængige variabel, samskabt politik.

I kapitlets første afsnit præsenteres indledningsvist en sammenfatning af boligorganisationernes udøvelse af styring og ledelse i relation til de nye forsøg med samskabt politik. Afsnittet indledes med en sammenfattende tabel, som viser de henholdsvis proaktive og reaktive former for hands-off- og hands-on-metastyring, som tages i brug af boligorganisationerne, samt hvilken overordnet form for styring og ledelse anvendelsen af de forskellige metastyringsgreb er udtryk for. Endelig viser tabellen, hvilken samskabt politik der opstår og udfolder sig i boligorganisationerne, og hvad det så betyder. Herefter diskuterer kapitlet, hvorfor specifikke styrings- og ledelsesgreb giver særlige typer af samskabt politik, som på forskellig vis bidrager til målopfyldelse. I kapitlets andet afsnit sammenlignes og diskuteres mønstrene på tværs af de tre cases med fokus på, hvordan styring og ledelse har påvirket samskabt politik. Først de proaktive styrings- og ledelsesgreb og herefter de reaktive greb. Kapitlet afsluttes med en kort opsummering af hovedresultaterne.

#### **8.1 Boligorganisationernes styring og ledelses indvirkning på samskabt politik**

Boligorganisationernes oprindelige motivation for at indføre opgavegrupper bunder i mange af de samme udfordringer. Alle tre boligorganisationer beskriver deres eget lokale beboerdemokrati som værende ensidigt. Med 'ensidigt' refererer boligorganisationerne til, at det er den samme type af beboere, som altid deltager i aktiviteterne i beboerdemokratiet. Unge mennesker, folk med minoritetsbaggrund og familier med børn er sjældent repræsenteret i de beboerdemokratiske organer og kommer kun sjældent til møderne. Derudover har alle tre boligorganisationer udfordringer med politikudviklingen som en væsentlig del af det politiske lederskab hos de beboervalgte repræsentanter og med at skabe opbakning til de beslutninger, som de træffer, hvilket ofte fører til konflikt og modstand.

Overordnet set viser den komparative analyse, at realiseringen af samskabelse og samskabt politik i den almene boligsektor er lykkedes nogenlunde for de tre boligorganisationer, som indgår i afhandlingens undersøgelse. Samtidig viser den komparative analyse, at der er en række betydelige udfordringer i opgavegruppeformen. Det er udfordringer, som gør, at opgavegruppernes bidrag til demokratisk fornyelse og styrket politikudvikling varierer.

Nedenstående tabel 40 opsummerer boligorganisationernes styrings- og ledelsesgreb, og det efterfølgende afsnit uddyber tabellens indhold og diskuterer forskelle og ligheder på tværs af styrings- og ledelsesgrebene i boligorganisationerne. Tabellen tager udgangspunkt i tabel 9 fra teorikapitlet, som i denne udgave er udfyldt med empiriske fund fra analyserne og desuden fokuserer på, hvordan styrings- og ledelsesgreb bidrager til at understøtte og fremme samskabt politik.

Tabel 40: Styrings- og ledelsesgrebs indvirkning på samskabt politik

Styrings- og ledelsesgreb		Boligselskabet Sjælland	AL2bolig	Boligforeningen 3B	
Proaktive	Hands-off	Strategi	Opgavegrupperne er meget knyttet til strategien.	Opgavegrupperne er ikke en del af strategien.	Opgavegrupperne er en del af strategien.
		Institutionelt design	Svære emner at samskabe omkring. Eksklusion af relevante aktører.	Emne og deltagerkreds stemmer kun i lille grad overens.	Emne og deltagerkreds stemmer overens.
		Rammesætning	Faste og hierarkiske rammer, som ikke afviger fra normerne.	Initiativerne afviger kun i lille grad fra de traditionelle samarbejder.	Fastlæggelse af formål gennem hele organisationen. Der skabes mening med tiltagene.
	Hands-on	Facilitering	Overstyring af processerne.	Overstyring af processerne.	Lidt overstyring.
		Deltagelse	Inaktiv.	Inaktiv/aktiv.	Aktiv.
	Reaktive	Hands-off	Omstilling	Processerne omstilles ikke på trods af udfordringer.	Nye barrierer opstår på baggrund af omstilling.
Gentænkning			Planer om at gentænke fremtidige grupper.	Planer om at gentænke fremtidige grupper.	Planer om at gentænke fremtidige grupper.
Hands-on		Konflikt-håndtering	Håndtering af konflikter nedprioriteres.	Nogle aktører prioriteres frem for andre i konflikt-håndtering.	Konflikter mellem aktører håndteres i nogen grad.
		Forhandling	Forhandling nedprioriteres.	Forhandling nedprioriteres.	Forhandling sker i nogen grad.
Type af styring og ledelse på baggrund af de proaktive og reaktive greb		Traditionel.	Udvekslende.	Interaktiv.	
Type af samskabt politik		Konsultation.	Kommentering.	Kooperation.	

### 8.1.1 Traditionel styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til konsultation

Som overskriften og indholdet i tabel 40 indikerer, fører traditionel organisatorisk styring og ledelse af samskabt politik i Boligselskabet Sjælland til et samspil mellem beboervalgte og beboere, der i bund og grund har form af konsultation. Det følgende afsnit vil forklare, hvorfor det er sådan. De proaktive greb, som giver den traditionelle styring og ledelse, er præget af, at opgavegrupperne er meget knyttede til den organisatoriske strategi. Opgavegruppernes emner kommer alle direkte fra strategien og fungerer på den måde som værktøjer til at oversætte strategien til hverdagspraksis. Opgavegruppernes tilknytning til strategien giver en naturlig relevans for grupperne. Strategiens emner er nøje udvalgt og drejer sig alle om problemer, som ønskes løst. Udfordringen opstår ved, at de valgte emner alle er af administrativ og teknisk karakter, hvilket skaber problemer med hensyn til at motivere og engagere beboerne. Derudover er emnerne, som er udledt af organisationsstrategien, i høj grad præget af et effektiviseringsfokus. Alle tre opgavegrupper i Boligselskabet Sjælland – ”Maskinfællesskaber”, ”Servicemål” og ”In- og outsourcing” – har således et klart fokus på effektivisering. Det er samtidig også emner af en meget teknisk karakter, som er svære for deltagerne at bidrage til. Samtidig har de dygtige administrative medarbejdere allerede formuleret klare forslag til løsninger, hvilket undergraver samskabelsen. Flere af emnerne beskæftiger sig med besparelser, som de professionelle administrative medarbejdere har fundet frem til og regnet på. Beboerne har alene mulighed for at udtrykke støtte og opbakning til besparelserne eller det modsatte. Opgavegrupperne styres og ledes derfor samlet set på en måde, som er konsulterende frem for samskabende. Administrationen har i mange tilfælde allerede en løsning klar, som de præsenterer for beboerne, som så får lov at sige til eller fra. Det skaber et sammenstød mellem effektivitet og demokrati. Sammenstødet er de administrative facilitatorer nødt til at håndtere, og det gør de ved at overstyre processerne. En anden form for styring og ledelse med mere åbenhed over for forandring og plads til nye input ville i højere grad befordre samskabt politik, som går videre end konsultationsformen, der ikke for alvor ser beboerne som medskabere af løsninger.

Et valg af emner med en bredere appel eller et mindre teknisk fokus ville desuden være bedre som fundament for samarbejdet mellem de forskellige aktører, og hvis man virkelig ønsker at anvende beboernes input til at løse svære, komplekse udfordringer, så skal der arbejdes mere med en eksplicit og direkte rekruttering af relevante aktører. Der sker nemlig det, at den traditionelle styring og ledelse fastholder hierarkiske normer og rammer for samarbejdet med beboerne, som hverken iscenesættes eller har de nødvendige forudsætninger for at fungere som medskabere af nye løsninger. Samtidig er

der en ny intention om at samarbejde på en ny måde, hvilket skaber en indbygget modsætning i samarbejdet.

Den demokratiske fornyelse i den samskabte politik er ydermere udfordret af at være internt ekskluderende, have ringe gennemsigtighed og give begrænset indflydelse på beslutninger og proces. Styrkelsen af politikudviklingen gavner i høj grad administrationen, som får styrket deres administrative lederskab. Hvis de forskellige styrings- og ledelsesgreb i højere grad blev tilrettelagt med henblik på at give plads til beboerne og i højere grad handlede om politiske problemstillinger, som interesserer beboerne og deres valgte repræsentanter, ville det give en type af samskabt politik, hvor beboerne kom mere på banen.

### **8.1.2 Udvekslende styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til kommentering**

På samme måde som i det foregående afsnit 8.1.1 vil jeg i det følgende afsnit forklare, hvorfor en udvekslende styring og ledelse i AL2bolig giver samskabt politik, som lægger op til aktiv kommentering. De greb, som giver den udvekslende styring og ledelse, tager på sin vis udgangspunkt i den traditionelle styring og ledelse, men adskiller sig samtidig fra denne. Den udvekslende styring og ledelse efterspørger kommentarer og input fra deltagerne. Emnerne er udvalgt med øje for, hvad der kunne interessere beboerne. Problemerne opstår ved deltagersammensætningen, som bliver uspecifik og ikkeinkluderende over for de mest relevante aktører. De administrative facilitatorer er nødt til at håndtere de udfordringer, der opstår, og kommer til at overstyre processerne. I stedet for at få skabt en fælles mening og vision med opgavegrupperne kommer der en opdeling i 'os' og 'dem'. Denne opdeling sker blandt andet, fordi de administrative og politiske ledere ikke får forklaret, hvordan processen er tilrettelagt. Den type af samskabt politik, som opstår her, kan kategoriseres som kommentering, da både beboere, beboervalgte og ansatte kommer på banen ved at kommentere hinandens forslag til løsninger. Den udvekslende styring og ledelse lægger på den måde op til nogen interaktion mellem beboere og beboervalgte, men udvekslingen af erfaringer og synspunkter bliver aldrig helt til et samarbejde om udvikling af nye politiske løsninger. Hverken beboerne eller de beboervalgte er helt klare over, hvad deres roller på opgavegruppemøderne er, hvilket efterlader et tomrum, som de administrative facilitatorer så fylder ud, hvilket bidrager til at trænge de beboervalgte boligdemokrater i baggrunden.

Den demokratiske fornyelse i den samskabte politik består af eksternt inkluderende deltagelse, men lidt mindre meningsfuld deltagelse internt, da der ikke er særlig stor mulighed for diskussion og meningsudveksling på møderne. Der er heller ikke meget gennemsigtighed i procedurer og kun lidt formidling til organisationen gennem hjemmesiden, men ikke andre steder, for eksempel på beboermøder. Deltagerne har indflydelse på beslutninger, men ikke på proces. Styrkelsen af politikudviklingen sker mest for administrationen.

Hvis de forskellige styrings- og ledelsesgreb i højere grad blev tilrettelagt med henblik på at samarbejde om politiske udfordringer, hvor både beboere og beboervalgte kom mere på banen, ville det give en type af samskabt politik, som var endnu mere fokuseret på interaktion og samspil.

### **8.1.3 Interaktiv styring og ledelse giver samskabt politik, som lægger op til Kooperation**

På samme måde som i de foregående afsnit 8.1.1 og 8.1.2 vil jeg i det følgende afsnit forklare, hvorfor en interaktiv styring og ledelse i Boligforeningen 3B giver samskabt politik, som lægger op til Kooperation.

De greb, som giver en interaktiv styring og ledelse, adskiller sig fra de to andre styrings- og ledelsesformer på et centralt punkt. Den interaktive styring og ledelse af opgavegrupperne har integreret sig i hele organisationen på både den politiske og administrative side. Integrationen giver en fælles mening til den nye måde at samarbejde på. Emnevalget og deltagersammensætningen er koordineret på en måde, sådan at deltagerne er inviteret direkte på baggrund af emnet og med henblik på at skabe mest muligt samspil om fælles løsninger. Der er fra begyndelsen et ønske om at få de forskellige deltagere på banen med hver sin viden og ressourcer. Styrings- og ledelsesgrebene har fokuseret på at skabe mening med og forståelse af opgavegrupperne, blandt andet ved at fortælle, hvor vigtige beboernes input og ideer er. Det har helt tydeligt styrket beboernes engagement og lyst til at deltage. Der er blevet skabt en fælles fortælling om samarbejde og om alt det, opgavegrupperne kan bidrage til at løse. Samtidig blev processen understøttet og drevet frem, så der også kom brugbare løsninger ud af det i den anden ende.

Den demokratiske fornyelse i den samskabte politik er ikke eksternt inkluderende deltagelse, men meningsfuld deltagelse internt, da der er mulighed for diskussioner på tværs, og deltagerne føler sig udvalgte, og at de kan bidrage med noget vigtigt. Der er nogen gennemsigtighed i procedurerne og

meget formidling til resten af organisationen om opgavegrupperne. Deltagerne har indflydelse på beslutninger, men ikke på proces. Politikudviklingen bliver styrket for de beboervalgte i 3B, da det er dem, som er tovholdere i grupperne, og som i høj grad sætter retningen og visionerne for den samskabte politik. De får styrket deres mulighed for politikudvikling ved at være så aktive deltagere i grupperne.

## 8.2 Mønstre på tværs af styrings- og ledelsesgreb

Det følgende afsnit vil fremhæve mønstre på tværs af styrings- og ledelsesgrebene i de tre boligorganisationer.

### 8.2.1 Proaktive grebs indvirkning på samskabt politik

Med udgangspunkt i ovenstående tabel 40 vil jeg i det følgende uddybe de proaktive grebs konsekvenser for den samskabte politik, og jeg vil fremhæve tre overordnede mønstre: administrativ prioritering, emnevalg og strategisk fokus.

Tabellen viser, at der på tværs af opgavegrupperne ses et mønster af, at de proaktive hands-off-greb især fungerer godt, når der er **prioritering af initiativet i hele organisationen på både den administrative og politiske side**. Generelt vil det ofte ske, at en ny ide eller et nyt tiltag rejser ind i en organisation enten via administrationen eller via den politisk valgte ledelse. I de tre boligorganisationer stammer de nye tiltag om opgavegrupper fra administrationen. Der kan opstå udfordringer, hvis tiltaget forbliver et administrativt tiltag uden forankring i de beboervalgte politikere. Især når opgavegruppetiltaget har at gøre med politiske løsninger og samarbejde mellem beboere og de politisk valgte. I to af boligorganisationerne, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland, forbliver opgavegrupper en administrativ ide, og det smitter af på det institutionelle design af grupperne. I AL2bolig og Boligselskabet Sjælland vil man tilsyneladende ikke løbe den risiko, som kan være forbundet med at give slip på administrationens rolle i dagsordensfastsættelsen. Mønsteret med at fastholde administrative dagsordener kan være en måde for administrationen at styre grupperne på, og det bliver nærmest til en selvforstærkende administrativ spiral. De administrative temaer nødvendiggør administrationens styrings- og ledelsesmæssige placering i førersædet for grupperne, da det netop er de administrative ansatte, som ved mest om emnet. Og den administrative dominans betyder, at der fremover vælges administrative emner, hvilket former spiralbevægelsen videre.

Den administrative forankring af grupperne betyder også, at der ikke er et direkte beboerrettet udbytte af at deltage i opgavegrupperne, men først og fremmest et administrativt udbytte. På tværs af alle tre boligorganisationer opstår der dog, som en del af det samlede udbytte, også en bedre forståelse af den problematik, som gruppen fokuserer på. Den bedre og bredere forståelse kommer af, at der bliver brugt tid og ressourcer på at behandle et emne, som deltagerne får mere viden om. Især i Boligselskabet Sjælland er udbyttet en bedre forståelse, da administrationen får forklaret beboerne, hvad baggrunden for deres forskellige beslutninger har været. Beboerne kommer på den måde med på råd. Ydermere kan en bedre forståelse også gøre implementeringen af tiltagene lettere for administrationen, hvilket flere administrative ansatte i Boligselskabet Sjælland nævner.

En udfordring på tværs af alle cases, som opstår på baggrund af drejningen mod en administrativ forankring frem for en politisk, er den dominerende styring fra administrationens side. Mønsteret er, at administrationen fylder meget og ikke giver plads til beboerne. På den anden side er det også svære tekniske emner, som beboerne muligvis heller ikke ville kunne samarbejde om at udvikle passende eller 'gode nok' løsninger til. Mønsteret viser sig, når de administrative ansatte ikke sættes godt nok ind i, hvad de skal, og er usikre og ikke har helt styr på deres opgave, for så tør de heller ikke sætte processen mere fri.

Især i AL2bolig og i Boligselskabet Sjælland bliver administratorernes rammesætning styrende gennem hele processen, hvilket ender med at stå i vejen for rent faktisk at kunne samskabe løsningerne. Den styrende rammesætning bliver dominerende, hvilket betyder, at der i alle tre cases sker en grad af overstyring fra de administrative ansattes side. Ud fra metastyringsteorien kan det siges, at de administrative ansatte kommer til at handle kortsigtet og overstyre processen. En af måderne, der overstyres på, er gennem co-optering, hvor særligt udvalgte aktører inddrages for at sikre støtte og ikke for at få glæde af deres ideer og input (Sørensen & Torfing, 2009). De aktører kan for eksempel være særligt stærke meningsdannere blandt beboerne.

De administrative ansatte udøver en type af overstyring, hvor der fastlægges et mål for indsatsen, som ikke er præsenteret for eller afstemt med de andre deltagere. En del af forklaringen på det kan være, at de ansatte handler ud fra en institutionel logik om at ville passe ind i organisationen og ikke ønsker at bryde med vaner og normer for denne. Det opfattes som for risikofyldt for dem at give slip på styringen (March & Olsen, 1989). Det er to modsatrettede rationaler, som støder sammen: på den ene



side at skulle lede et nyt samarbejdsinitiativ og på den anden side at lede initiativet efter traditionelle organisatoriske normer. Det er ikke nyt i ledelsesforskningen, at der er sådanne paradokser, som skal håndteres løbende af de administrative ansatte (Huxham & Vangen, 2013). Især i Boligselskabet Sjælland var formålet mere at få beboerne med på en allerede fastlagt dagsorden fra boligselskabets side end at samarbejde i nye formater for at finde helt nye løsninger.

I de tre cases viser der sig et mønster af, at de administrative facilitatorer udøver indflydelse i både hands-off-styringen og hands-on-ledelsen på en måde, som påvirker den samskabte politik. Indflydelsen fra de ansatte har betydning, idet den skaber en række barrierer for beboernes deltagelse, indflydelse og samarbejde. Et af de greb, som de administrative ansatte tager i brug, er at rammesætte udfordringen på forhånd. Efterfølgende legitimeres konkrete interesser over andre. De interesser, som legitimeres, er dem, som støtter den i forvejen fastsatte rammesætning. Det ses for eksempel ved, at kommissorierne for opgavegrupperne ikke altid er præsenteret for grupperne, så det dermed ikke er klart for deltagerne, hvad baggrunden for og formålet med gruppen er.

Mine observationer peger mig mod en tolkning af, at de administrative medarbejdere ser det som deres opgave at tage ansvar for at belyse udfordringen og komme med løsninger på de udfordringer, som gruppen skal arbejde med. Der bliver på den måde skabt barrierer for den meningskabende og integrerende ledelse, som tager udgangspunkt i konkrete aktiviteter og samarbejder, som giver mening for deltagerne. Det er med til at give mindre samskabelse i gruppen.

En del af forklaringen på mønsteret med administrativ prioritering kan være, at det er et forsøg på at styre tiltaget, processen og resultatet så meget som muligt. Administrationen styrer ved at vælge et administrativt emne, som lægger op til, at beboere, som i forvejen er interesserede i administrative emner og kender de administrative procedurer, deltager. Det giver en proces uden så mange udfordringer, som ligger uden for administrativ rækkevidde. Resultatet og selve inddragelsen af beboerne bliver dog også derfor mindre innovativ og nyskabende. Det kan ende med nærmere at blive en konsultation end samskabt politikudvikling.

I forlængelse af det administrative fokus kan der identificeres et andet tydeligt mønster fra analyserne. Mønsteret ses i **valget af emner** for opgavegrupperne. Der vælges blandt andet temaer til grupperne, som hovedsagelig er af administrativ karakter. Endvidere betyder valget af administrative temaer, at

man tiltrækker administrativt interesserede beboere til opgavegrupperne. Det er de beboere, som i forvejen deltager i beboerdemokratiet, der medvirker, og ikke de beboere, som man gerne vil tiltrække, fordi de normalt ikke deltager i beboerdemokratiet. Det er en udfordring på tværs af alle tre boligorganisationer, men dog mindst i Boligforeningen 3B, som også har nogle mere beboerrettede temaer, som ikke decideret handler om administration. I de to andre boligorganisationer gives der ikke plads til politiske eller beboerrettede temaer i opgavegruppernes arbejde, og det præger deltagelsen og beboernes engagement og bidrag. Angående emnevalg bør organisationen derfor være helt sikker på, at det valgte emne er et, som der ønskes input til, og som beboerne har mulighed for at give input til. Ellers kan der opstå situationer, hvor beboerne på den ene side ikke føler, at de kan bidrage med noget, og hvor organisationen på den anden side heller ikke får hjælp til at løse udfordringerne. På den måde er der ingen af parterne, som kommer styrket ud.

Tabellen viser et tredje overordnet mønster på tværs af casene. Den viser en klar sammenhæng mellem graden af **strategisk fokus** på samskabt politik og inddragelsen af beboerne i politikudvikling. Jo mere strategisk fokus der er på samskabt politik, jo bedre forankret i organisationen er de nye tiltag hos både de beboervalgte og administrationen. Jo mere der er tænkt over det institutionelle design, jo bedre fungerer bestræbelsen på at samskabe løsninger mellem beboere og beboervalgte. Jo mere der er et reelt ønske om at inddrage beboerne, jo mere bliver de faktisk også inddraget, og jo mere indflydelse får de. Det strategiske fokus er mere end blot at beslutte sig for som organisation at arbejde med samskabt politik gennem etablering af opgavegrupper. Det strategiske fokus indebærer også prioritering og fokusering af tiltagene fra start til slut i processerne. Det viser Boligforeningen 3B ved at skrive opgavegrupperne ind i strategien, udgive flere foldere og andet materiale om opgavegrupperne samt uddanne administrative ansatte med henblik på at kunne facilitere opgavegrupperne.

Når de proaktive styrings- og ledelsesgreb ikke lægger op til samarbejde og input fra beboere, så tyder afhandlingens analyser på, at der heller ikke kommer særlig meget samarbejde og særlig mange input. Der viser sig således et mønster af, at når der ikke afviges fra de traditionelle organisatoriske rammer og normer for samarbejde, så kommer der heller ikke til at ske noget nyt. I Boligforeningen 3B er der skabt en anden rammesætning og meningsdannelse end i de to andre boligorganisationer gennem diverse dokumenter, foldere og nyheder på deres hjemmeside. Gennem dokumenterne bliver konceptet om opgavegrupper, formålet og forhåbningerne gennemgået og integreret i organisationen. Udover dokumenter bliver der også fortalt mundtligt om opgavegrupperne i mange sammenhænge som

til de store repræsentantskabsmøder og til andre beboermøder. Det er især de beboervalgte, som fremstår som fortalere for konceptet.

Et mønster på tværs af boligorganisationerne er udfordringen med at forankre opgavegrupperne i resten af organisationen. Især i AL2bolig og i Boligselskabet Sjælland er opgavegrupperne koblet fra den traditionelle politiske arena. Det lykkes bedre i Boligforeningen 3B. Det skyldes to ting: dels at de administrative ledere understøtter de beboervalgte i at skulle træde ind i en ny rolle som interaktive politiske aktører (Torfing et al., 2012), dels at der er mere kobling til det traditionelle beboerdemokratis beslutningsarena og til opgavegrupperne. Koblingen kan foregå, jo mere der arbejdes med at integrere opgavegruppetiltaget i organisationen og at synkronisere grupperne, jo bedre fungerer grupperne i sammenhæng med resten af organisationen. Det modsatte gør sig også gældende. Jo mere grupperne ses som meget midlertidige og eksperimenterende, jo mindre integreres grupperne til resten af organisationen. Når grupperne ikke er integrerede i organisationen, er det nemmere helt at afskrive eller kategorisere dem som mindre vigtige.

### 8.2.2 Reaktive styrings- og ledelsesgreb

Med udgangspunkt i ovenstående tabel 40 vil jeg nu uddybe de reaktive grebs konsekvenser for den samskabte politik. Oversigten i tabellen viser nogle gennemgående mønstre i den reaktive styring og ledelse af samskabt politik, og jeg vil fremhæve to overordnede mønstre: afklaring og vedholdenhed.

Tabel 40 viser et mønster på tværs af de tre cases om afklaring i de reaktive greb. Helt overordnet kan det siges, at **afklaringen** hjælper til, at der handles, når udfordringer eller barrierer opstår i arbejdet med opgavegrupperne. Der ses et mønster af, at det fungerer bedst, når der gøres noget, frem for når der ikke gøres noget.

Der er en tendens til at nedprioritere afklaringen af konflikter i alle tre boligorganisationer. I alle tre boligorganisationer opstår der en grad af utilfredshed blandt deltagerne i nogle af opgavegruppeforløbene, og de reaktive styrings- og ledelsesgreb er forskellige.

AL2bolig prioriterer ikke at håndtere de mange utilfredse beboere, som især er til stede ved det første opgavegruppemøde. AL2bolig beskriver selv, hvordan de utilfredse beboere havde misforstået formålet med opgavegrupperne. Antallet af beboere var nok for stort til, at man kunne have afklaret

misforståelserne med hver og en af beboerne, men det ville nok have hjulpet til at skabe en reaktiv og robust konflikthåndtering. Boligforeningen 3B gør det samme i en af deres opgavegrupper. Boligforeningen 3B oplever i en af deres opgavegrupper store udfordringer med en meget utilfreds deltager. Den utilfredse deltager føler sig misforstået og ekskluderet, og det håndteres ikke. Der er i stedet fokus på at få gruppen til at køre videre. Nogle af de beboere fra Boligselskabet Sjælland, som er meget utilfredse, bliver efterfølgende talt til ro af den administrative facilitator. Men den administrative facilitator fortæller også, at der stadig er udfordringer med samarbejdet i andre sammenhænge på grund af de dårlige oplevelser. Boligselskabet Sjælland omstiller ikke grupperne, når der opstår udfordringer, hvilket kan skyldes, at opgavegrupperne er så fast bundet til strategien, at der ikke er meget at ændre. AL2bolig håndterer i stedet udfordringerne ved at skrue op for den administrative styring, hvilket påvirker den samskabte politik på andre måder. Et reaktivt greb, som viser sig at hjælpe til at sikre både afklaring og vedholdenhed, er forventningsafstemning. Både i organisationen om, hvad der ønskes med grupperne, og i grupperne om, hvad der kan influeres. Og at have plads til diskussion i opgavegrupperne. At sikre mulighed for at være uenige og diskutere mulige løsninger, som ikke er fastsat i forvejen.

Et andet mønster om **vedholdenhed** viser sig på tværs af grupperne. Mønsteret peger på, at det hjælper opgavegrupperne og den samskabte politik at holde fast i initiativerne. Også selvom det til tider er svært og udfordrende. Boligforeningen 3B samler erfaringer og omstiller sig på baggrund af udfordringer, og de reagerer blandt andet ved at føre opgavegrupperne med ind i KAB-fællesskabet i stedet for at droppe dem helt. Også AL2bolig og Boligselskabet Sjælland har udvist interesse i organisationen om at blive ved og justere fremtidige grupper. Alle tre boligorganisationer har gode intentioner og ønsker om at gentænke fremtidige grupper, så de fungerer bedst muligt og skaber gode og holdbare løsninger.

### 8.2.3 Boligorganisationernes samskabte politik

Politikudvikling i beboerdemokratiet er en interessant og kompliceret størrelse i den almene boligsektor. De politisk valgte boligdemokrater er drevet af frivillighed og et ønske om at gøre nabolaget bedre på den ene eller anden måde. Samtidig er der på organisationsbestyrelsesniveau meget magt og indflydelse på store budgetter med konsekvenser for mange menneskers liv og boliger. Der er også en vis nationalpolitisk bevågenhed over for boligorganisationernes bestyrelser og en generel metafortælling i samfundet og i den almene boligsektor om, at beboerdemokratiet er sektorens ryggrad.

Flere peger på en brydningstid for sektoren, og forskellige kræfter sættes i gang for at sikre den beboerdemokratiske model og det beboerpolitiske lederskab og politikudvikling.

På tværs af alle tre boligorganisationer og på tværs af interviews med både beboere og ansatte nævnes udfordringer for beboerdemokratiet: den aldrende bestand af aktive beboervalgte, gammeldags organisering af beboerdemokratiet, for meget fokus på drift i de lokale afdelingsbestyrelser og manglende repræsentation af beboerne i sektoren. Interessebårne fællesskaber, mulighed for ad hoc-deltagelse og en mere åben politikskabelse nævnes som ideer til at nyskabe demokratiet.

Det er imidlertid svært at skabe en god balance mellem at levere resultater og at være demokratisk (Skelcher, Mathur & Smith, 2005). Der kan således opstå en modsætning mellem ønsket om at bede om, at et problem eller en udfordring bliver løst, og ønsket om at ville være så demokratisk som muligt. Der hvor der sker mest med hensyn til demokratisk fornyelse, er, når der rent faktisk brydes med de klassiske demokratiske normer. Der sker mere på den samarbejds-mæssige front, når der tænkes mere fornyende om og arbejdes mere fornyende med demokratiet. Der er ikke meget demokratisk fornyelse, hvis de nye opgavegrupper blot er en miniudgave af den traditionelle demokratimodel. Fornyelsen sker, når der ændres ved de demokratiske normer for deltagelse, gennemsigtighed og indflydelse. For eksempel ved systematisk og strategisk at invitere berørte aktører til at deltage i politikudvikling. Derved kombineres det repræsentative demokrati med et nyt deltagelsesdemokrati, hvor deltagelsen ideelt set foregår i relation til beboerrelevante problemstillinger.

Det gennemgående mønster angående demokratisk fornyelse og styrkelsen af politikudvikling er dog, at effekten af forsøgene med samskab politik er begrænset. Det administrative fokus hele vejen igennem gør den demokratiske fornyelse og styrkelsen af politikudviklingen begrænset. Der kan muligvis godt være plads til både politisk og administrativ styring, men mønsteret er, at det administrative fylder meget og overskygger det politiske.

Der er udfordringer i at forankre opgavegrupperne demokratisk. I AL2bolig og Boligselskabet Sjælland betyder det, at politikernes ledelse af og indflydelse på opgavegrupperne er beskedne. Og opgavegruppernes påvirkning af de politiske beslutninger er ydermere begrænset. Der sker derfor ikke en styrkelse af politikudviklingen. I AL2bolig og Boligselskabet Sjælland er opgavegrupperne koblet

fra resten af organisationen. I Boligforeningen 3B var et af formålene blandt andet at styrke de beboervalgtes lederskab og politikudvikling. Designet af grupperne lagde derfor op til, at de beboervalgte skulle være det forbindende led mellem grupperne og det traditionelle beboerdemokrati i form af organisationsbestyrelsen og repræsentantskabet. De beboervalgte er derfor hele tiden tænkt ind som en større og mere prominent del af grupperne. Hvilket betyder, at de beboervalgte har bedre mulighed for at styrke og kvalificere politikudviklingen, samtidig med at de supplerer deres traditionelle repræsentative demokratiske model med et deltagelsesdemokrati.

Konklusionen er altså, at det i to af boligorganisationerne er de administrative ansatte, som får styrket deres lederskab gennem opgavegrupperne, især der hvor der også er administrative temaer i grupperne. I Boligforeningen 3B, hvor de beboervalgte er mere i centrum og har mere indflydelse, er det i højere grad deres lederskab, som styrkes. Boligforeningen 3B er således den af de tre cases, hvor det politiske lederskab og politikudviklingen styrkes mest gennem opgavegrupperne. De beboervalgte beholder deres autonomi ved ikke at inddrage beboerne i spørgsmål, som beboerne ikke kan influere. I stedet arbejder de beboervalgte på at gå i konstruktiv dialog med beboerne og lærer undervejs, hvilken vej der er bedst at gå.

I Boligselskabet Sjælland er de beboervalgtes rolle mere lyttende end interagerende. Og deres lederskab og mulighed for at udvikle politik bliver ikke i så høj grad styrket, fordi der ikke skabes gensidig læring. Både i Boligselskabet Sjælland og AL2bolig er det i højere grad de administrative medarbejdere, som får styrket deres lederskab. Det skyldes blandt andet, at det mest er emner, hvor administrationen har været nødsaget til at byde meget ind, da emnerne har ligget inden for deres administrative ressortområder. Det har således nærmest ikke været relevant med input fra beboere, da det har været svære og tekniske administrative spørgsmål, som kun ansatte har kunnet svare på.

Analyserne peger på, at samskabelsesinitiativerne med opgavegrupperne, ligesom med andre borgerinddragelser, har en tendens til at være koblet af de politiske og demokratiske arenaer på trods af intentionen om sammenkobling. De administrative ansatte har også en tendens til at holde samskabelsesinitiativerne i den administrative del af organisationen (Agger & Sørensen, 2014) og på den måde reducere den politiske risiko. Fra de administratives synsvinkel kan det godt give mening at minimere risici ved samskabelsesprocesserne og beskytte politikerne mod de tidskrævende processer. Men det gør samtidig, at opgavegrupperne og det traditionelle beboerdemokrati som arenaer ikke

kobles sammen, men holdes adskilte. Det politiske lederskab og politikudviklingen hos de beboer-valgte ender heller ikke med at være så styrket, da det er en meget administrativ tilgang.

Der ser ud til at være en paradoksal barriere for de beboervalgte i at involvere sig i samspillet med beboerne. På den ene side involverer de sig ikke nok i processerne til at få indflydelse, og på den anden side holder de fast i at bevare deres autoritet ved at træffe de endelige beslutninger selv (Torfing et al., 2012). Det ville styrke de beboervalgte, hvis de kunne finde en balance mellem at træffe egne politiske beslutninger og deltage i en dynamisk dialog med relevante aktører. I den forbindelse er det vigtigt, at de beboervalgte får forklaret deltagerne, hvordan processen er designet. At de gennem opgavegrupperne ønsker at samarbejde om løsninger, høre input og diskutere. Men at det i sidste ende er de politisk valgte beboere, som bestemmer. Det er vigtigt for at få deres handlinger retfærdiggjort. Det svækker deres politiske lederskab, hvis deres handlinger fremstår uretfærdige eller illegitime. Analyserne viser, at når der igangsættes opgavegrupper, som lægger op til samarbejde på tværs af forskellige deltagere, så er det vigtigt at være gennemsigtig om beslutningerne, som træffes og er truffet på forhånd. Når beboerne deltager så tæt på en proces, vil de også have en forventning om at blive fremlagt relevante beslutninger.

### 8.3 Opsummering

Gennem den komparative analyse af de tre boligorganisationers arbejde med samskabt politik ses det, at baggrunden for samt udførelsen og anvendelsen af styring og ledelse påvirker demokratisk fornyelse og politikudvikling. Der tegner sig sammenhængende mønstre, som er med til at samle de forskellige indsigter. Jeg vil herunder opsummere de mest gennemgående mønstre og faktorer, som er essentielle, for at man kan lykkes med samskabt politik. De mønstre, som tegner sig som en konsekvens af de proaktive greb, er, at opgavegrupperne fungerer godt, når der er prioritering af initiativet i hele organisationen på både den administrative og politiske side, at emnevalget inkluderer temaer, som interesserer beboerne, og at der er et generelt strategisk fokus i organisationen på at samskabe politik og inddrage beboere. Det første mønster, som tegner sig som en konsekvens af de reaktive greb, er, at når der opstår udfordringer eller barrierer for den samskabte politik gennem opgavegrupperne, så fungerer det bedst, hvis konflikter og utilfredsheder afklares mellem de involverede parter. En dårlig oplevelse fra en beboer med for eksempel administrationen kan have langvarige negative

konsekvenser, som rækker udover opgavegruppeforløbet. Det andet mønster handler om vedholdenhed og peger på, at opgavegrupperne fungerer godt, når der investeres i at holde fast og blive ved, selvom det også er udfordrende at gøre noget andet, end man plejer.



## Kapitel 9

### Konklusion

Her i det afsluttende kapitel opsummeres de opnåede indsigter med henblik på at konkludere på afhandlingens forskningsspørgsmål. I kapitlets første afsnit opsummerer jeg kort afhandlingens delkonklusioner, og jeg besvarer det overordnede forskningsspørgsmål og de forskellige undersøgelsesspørgsmål. Efterfølgende relaterer jeg afhandlingens konklusioner til den eksisterende forskning. Det gør jeg dels ved at diskutere, hvordan afhandlingens konklusioner bidrager med ny eller supplerende viden, og dels ved at pege på afhandlingens teoretiske, metodiske, empiriske og praktiske bidrag. I kapitlets andet afsnit reflekterer jeg over begrænsningerne i afhandlingens forskningstilgang og deres betydning for styrken af mine konklusioner og bidrag. Det sidste afsnit i kapitlet sætter afhandlingens konklusioner i et praktisk og samfundsmæssigt perspektiv, og jeg kommer her med konkrete anbefalinger rettet mod praktikere i den almene boligsektor, som kunne ønske at arbejde med samskab politik. Afslutningsvis peges der på forslag til fremtidige forskningsdagsordener i forlængelse af afhandlingens undersøgelser.

#### 9.1 Konklusion og afhandlingens forskellige bidrag

Denne afhandling handler om samskab politik i den almene boligsektor. Formålet med afhandlingen har været at generere viden om, hvordan styring og ledelse af processer for samskab politik påvirker demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor. Med det formål for øje har jeg koblet ny forskningslitteratur om samskabelse, demokrati samt offentlig styring og ledelse, som tilsammen tjener til at belyse forskningsspørgsmålet og rammesætte min empiriske analyse af tre lokale cases på samskab politik i den almene boligsektor. Afhandlingens forskningsspørgsmål og underliggende undersøgelsesspørgsmål lyder:

**Forskningsspørgsmål:** Hvordan kan styring og ledelse bidrage til, at samskab politik bliver en løftestang for demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor?

**Undersøgelsesspørgsmål 1:** Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskab politik i den almene boligsektor?

**Undersøgelsesspørgsmål 2:** Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskabt politik?

**Undersøgelsesspørgsmål 3:** Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af meta-styret samskabt politik i den almene boligsektor?

Til besvarelsen af forskningsspørgsmålet har jeg udviklet en teoretisk ramme, som er blevet anvendt i komparativ empirisk analyse af Boligforeningen 3B, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland. Den teoretiske ramme kobler ny forskning om samskabelse i den offentlige sektor med teorier om demokrati og studier af offentlig styring og ledelse. Den teoretiske ramme er blevet brugt til at strukturere empiriske casestudier af tre danske almene boligorganisationer, som på hver sin måde har introduceret og arbejdet med samskabt politik. De tre cases har et mest ens-design (Seawright & Gerring, 2008; Burnham et al., 2008), hvilket i denne afhandling har betydet, at den uafhængige variable (x), styring og ledelse af politiske samskabelsesprocesser, har varieret mellem de tre boligorganisationer og påvirket den afhængige variabel (y), samskabt politik som middel til politikudvikling og demokratisk fornyelse, forskelligt. I et mest ens-design ligger også, at cases tilstræbes at være så ens som muligt. De tre cases er ens ved alle at være almene boligorganisationer, som har igangsat demokratiske innovative tiltag i deres organisation. Afhandlingen trækker på en blanding af flere forskellige typer af data, såsom dokumenter, observationer og interviews. De tre empiriske cases er først analyseret hver for sig, og derefter er resultaterne sammenlignet på tværs.

I det følgende vil jeg først opsummere konklusionerne på afhandlingens tre undersøgelsesspørgsmål for herefter at kunne svare på det samlede forskningsspørgsmål.

**Undersøgelsesspørgsmål 1: Hvorfor og hvordan arbejdes der med samskabt politik i den almene boligsektor?**

Analyserne af undersøgelsesspørgsmål 1 viser, at de tre almene boligorganisationer alle i udgangspunktet har oplevet problemer og udfordringer med deres beboerdemokratiske model og den demokratiske deltagelse blandt de almene beboere. Boligorganisationerne har også allesammen haft udfordringer med de beboervalgtes bidrag til politikudvikling, som har været begrænset. Endelig har de alle vurderet, at samskabt politik kunne være en løsning på problemerne og bidrage til at styrke politikudviklingen og beboerdemokratiet. Selvom disse baggrundsfaktorer er ens for afhandlingens tre

cases, har de tre boligorganisationer generelt set arbejdet med samskab politik på tre forskellige måder og derved skabt forskellige resultater.

Boligforeningen 3B har haft den højeste grad af strategisk fokus på at samskabe politik med udgangspunkt i nogle mere eller mindre faste rammer og strategier for etablering og brug af opgavegrupper. Boligforeningen 3B er ydermere den af de tre boligorganisationer med længst og mest erfaring med at arbejde med opgavegrupper. Boligforeningen 3B arbejder strategisk med at inddrage de relevante beboere gennem direkte invitationer. I AL2bolig er arbejdet med opgavegrupper mere nyt og eksperimenterende, og der anvendes en bredere strategi, som blandt andet betyder, at alle beboere inviteres til at deltage i opgavegrupperne, som danner ramme for samskab politik. I Boligselskabet Sjælland er arbejdet med samskab politik også nyt og er desuden præget af, at opgavegrupperne er meget tæt knyttet til organisationens strategi og generelt den traditionelle struktur.

Som en kort opsummering kan fremhæves forskelle og ligheder blandt de tre boligorganisationers arbejde med og baggrund for samskab politik. Alle tre boligorganisationer igangsætter nye tiltag, men de gør det forskelligt. Forskellene er især at se i boligorganisationernes strategiske fokus og risikovillighed. I baggrunden for at indføre opgavegruppetiltag kan også både identificeres ligheder og forskelle. Lighederne er udfordringer med deltagelse og mangel på relevante input til de beboervalgte beslutningstagere. Forskellene er blandt andet ønsket om, hvem der skal inddrages og hvorfor. I Boligforeningen 3B og AL2bolig er formålet at styrke samarbejdet mellem organisationsbestyrelsen og afdelingerne og at skabe gode politiske løsninger, hvor der i Boligselskabet Sjælland fremhæves et ønske om at udvikle den enkelte beboers indflydelse på eget boligområde. Analyserne, af hvorfor og hvordan der arbejdes med samskab politik, peger på at have betydning for, hvilken type styring og ledelse af opgavegrupperne som boligorganisationen vil tage i brug, og om der for eksempel fokuseres på fælles løsninger eller individuelle fordele.

### **Undersøgelsesspørgsmål 2: Hvordan og med hvilken effekt styres og ledes processerne med samskab politik?**

Afhandlingens analyser peger på, at styring, i form af det institutionelle design af beboerinddragelsen, sammen med forskellige former for ledelse har betydning for både proces og resultat af den samskabs politik. I det følgende vil jeg svare på, hvilken styring og ledelse de tre boligorganisationer anvender,

og herefter hvilken effekt det har på samskabt politik. Undervejs vil jeg nogle steder fremhæve særkender ved de enkelte styrings – og ledelsestyper og andre steder sammenligne styrings- og ledelsestyper for at understrege tværgående pointer.

Den *interaktive styring* og ledelse, som ses i Boligforeningen 3B, bygger på en række proaktive og reaktive greb. De proaktive hands-off-greb gør, at opgavegrupperne er bundet op på organisationens strategi. De valgte emner for opgavegrupperne afgør, hvilke deltagere der skal inviteres, og det fastlagte formål for opgavegrupperne skinner i gennem hele organisationen, hvilket er med til at skabe en mening med opgavegrupperne som tiltag. De proaktive hands-on-greb giver en aktiv deltagelse på tværs af parterne, omend også en overstyring fra administrationens side, hvilket ikke undgås i nogle af de tre boligorganisationer. Der er stadig mulighed for at omstille opgavegrupperne for at undgå oplevede udfordringer, da formen ikke er fastlagt mere end det. Ud over omstilling lægger de reaktive hands-off-greb op til at gentænke fremtidige grupper, som på baggrund af erfaringer kan være med til at forme organiseringen fremover. Planerne om at gentænke fremtidige opgavegruppers format ses på tværs af alle tre boligorganisationer. Om et nyt og muligvis forbedret format for opgavegrupper rent faktisk vil blive indført er ikke helt tydeligt, men det er dog tydeligt, at den interaktive styring og ledelse giver mere plads til forhandling end de andre typer for styring og ledelse, hvilket også tyder på, at faktiske ændringer i rammesætning, design og ledelse i højere grad vil ske under den interaktive styring og ledelse. Effekten ved at anvende de interaktive styrings- og ledelsesgreb er samskabt politik af typen Kooperation, hvor deltagerne, i højere grad end ved de andre typer styring og ledelse, samarbejder om løsninger på fælles udfordringer.

Den *udvekslende styring og ledelse*, som ses i AL2Bolig, består af proaktive hands-off-greb, som veksler mellem på ene side at være nytænkende og på den anden side traditionelle. Opgavegrupperne er ikke koblet til en del af organisationens strategi, hvilket på den ene side giver grupperne frihed, og den anden side gør, at grupperne mangler et organisatorisk ophæng. Emnevalget og deltager-kredsen stemmer kun i lille grad overens. Det skyldes blandt andet, at der er valgt en samarbejdsform, som i høj grad minder om den traditionelle samarbejdsform. De proaktive hands-on-greb giver glimt af aktiv deltagelse, men fastholder mest deltagerne i inaktiv deltagelse, som affødes af den nævnte overstyring af processerne. I forsøget på at afværge udfordringer opstår der nye barrierer gennem de reaktive hands-off-greb. Det ender med en type af samskabt politik, som lægger op til kommentering, hvor deltagerne har mulighed for at give kommentarer og input, men ikke egentligt samarbejder.

Den *traditionelle styring og ledelse*, som ses i Boligselskabet Sjælland, udgøres af proaktive hands-off-greb, som fastholder det traditionelle organisatoriske format i opgavegrupperne. Den traditionelle styring og ledelse har mere fokus på administrationen end på beboerne. Det ses blandt andet ved, at emnerne, som udvælges til opgavegrupperne, er for svære for beboerne at arbejde med. Det er emner af meget teknisk karakter. Når hverken emner eller rammesætning er helt afstemt med formatet om opgavegrupper, virker overstyring af processerne og inaktiv deltagelse uundgåelig. De reaktive styrings- og ledelsesgreb giver heller ikke meget plads til omstilling eller konflikthåndtering, men der er dog flere overvejelser om forbedringer til fremtidige opgavegrupperes format. Den traditionelle styring og ledelse munder ud i konsultation nærmere end samarbejde mellem de deltagende parter.

Supplerende konklusioner til undersøgelsesspørgsmål 2 har at gøre med forankring og rammesætning. Afhandlingens analyser viser, at samskabelsesprocesser med beboerne med fordel kan forankres i de eksisterende politiske beslutningsorganer som organisationsbestyrelsen. Forankringen er med til at sikre, at de beboervalgte får mulighed for at sætte retning og vision for samskabelsesarenaerne. Forankringen af samskabelsesprocesserne sker blandt andet gennem rammesætningen af opgavegrupperne, og det er her, at de beboervalgte skal inddrages aktivt. Hvis de beboervalgte ikke inddrages i rammesætningen, og den for eksempel alene overlades til administrationen, risikerer man nemlig, at en del af potentialet med processerne, der handler om at bringe beboere og beboervalgte sammen om et emne, der optager begge parter, går tabt. En politisk rammesætning er ikke ensbetydende med, at de beboervalgte senere interagerer med beboerne, men det betyder, at der er politisk fokus på emnevalget og på udvikling af politik. Det er gennem hands-off-metastyring, at samskabelsesprocesserne skal rammesættes, og det er her, at de beboervalgtes engagement, deltagelse og senere udbytte skal sikres. Ydermere skal der sikres et godt samspil med administrationen, som giver mulighed for, at de beboervalgte politikere kan sætte retning, så politikudviklingen ikke alene overlades til de administrative ansatte. Der opstår nemt et trekantsdrama mellem administratorerne, de beboervalgte og beboerne, hvor det er beboerne, der taber. Det er enten de beboervalgte eller administratorerne, som vinder, i den forstand at de får lov til at sætte dagsordenen. De vælger imidlertid ofte emner, som ikke rigtigt interesserer beboerne, som derfor ikke engagerer sig i processen. Derved ender de beboervalgte faktisk også med at tabe, idet de ikke får brugbart input fra beboerne. Min undersøgelse viser således, at samskabt politik virker bedst, når der etableres samarbejde og dialog om emner, som beboerne er interesserede i. Derudover er det en betingelse for at lykkes med samskabt politik, at konteksten for problemet og dets mulige løsninger er til at forstå for beboerne. Det er nødvendigt at gøre sig klart på

forhånd, hvorvidt det rent faktisk er muligt at løse en given udfordring eller problemstilling gennem samskabelse. Manglen på en sådan afklaring har især opstået som en barriere i AL2bolig og Boligselskabet Sjælland, hvor de grundlæggende emner for opgavegrupperne har været meget svære at løse for menige beboere.

### **Undersøgelsesspørgsmål 3: Hvordan påvirkes demokratisk fornyelse og politikudvikling af mestastyret samskabt politik i den almene boligsektor?**

Der er udfordringer på tværs af de tre boligorganisationer med at få de samskabte politikprocesser til at understøtte en demokratisk fornyelse ved at skabe øget deltagelse, dialog og indflydelse på en transparent måde. Hvad angår deltagelse, er især AL2bolig og Boligselskabet Sjælland udfordrede. Deltagelsen i AL2bolig bliver meget bred og udefineret, og i Boligselskabet Sjælland har fokus med hensyn til deltagelse været at invitere de mest kritiske og utilfredse beboere og så ellers forsøge at mane dem til ro. Boligforeningen 3B lykkes lidt bedre med at sikre en bred og relevant deltagergruppe, da der strategisk inviteres beboere, som tænkes at kunne bidrage til opgaveløsningen. På tværs af opgavegrupperne kan alle tre boligorganisationer dog godt tænke deltagelsen bredere og forsøge at få ikke-aktive beboere med i opgavegrupperne. Gennemsigtighed i grupperne opretholdes til resten af organisationen i Boligforeningen 3B og AL2bolig, idet beskrivelser af opgavegruppernes arbejde ligger på hjemmesiden. Boligforeningen 3B bruger også mange andre lejligheder til at fortælle og formidle oplysninger om opgavegrupperne. Boligselskabet Sjælland fortæller mindre om deres arbejde med opgavegrupper, hvilket dels kan skyldes den mindre erfaringsmængde, og dels at grupperne mest har været knyttet til organisationens strategi som delelementer. Alle tre boligorganisationer kan styrke procesgennemsigtigheden for grupperne, da alle beboere på tværs af grupperne har været mere eller mindre i tvivl om formen for og formålet med grupperne. I AL2bolig og Boligforeningen 3B har beboerne mulighed for at have indflydelse på opgavegruppernes resultat, mens det i Boligselskabet Sjælland er mere besværligt, da de fleste beslutninger er truffet af administrationen. Ingen af de tre boligorganisationer giver beboerne mulighed for at have indflydelse på tilrettelæggelsen af opgavegruppernes proces, hvilket kunne være en mulighed for at knytte deltagerne mere til forløbet. Ydermere ville det give beboerne en mere lige mulighed for indflydelse.

I alle tre boligorganisationer er der også en udfordring i rent faktisk at få samskabt resultater, uden at enten de beboervalgte eller især administrationen styrer forløbet for meget. Konsekvensen af de ovennævnte barrierer er, at der i flere tilfælde ikke foregår reel samskabelse af politik i opgavegrupperne.

Flere steder er det tæt på at lykkes, men processerne stranded på barrierer, som er forårsaget af styring og ledelse, og som sætter en stopper for samspillet mellem aktørerne. Identitetsproblemet i den almene boligsektor, behovet for at nytænke demokratisk deltagelse samt at styrke politikudviklingen har alle været grunde til, at man har igangsat forsøg med samskabt politik. Men måden, den samskabte politik udfoldes på, ender i de fleste tilfælde med at gøre beboerne til passive deltagere og styrker heller ikke politikudviklingen på grund af de nævnte barrierer. Boligforeningen 3B er den af de tre boligorganisationer, hvor politikudviklingen bliver styrket mest. Det sker ved, at de beboervalgte i flere tilfælde får lyttet til beboernes udfordringer og i samarbejde udviklet nye løsninger (Tucker, 1995). I både AL2bolig og Boligselskabet Sjælland er det i højere grad de administrative ledere, som får opbakning i deres lederskab.

Det kan således konkluderes, at de proaktive og reaktive styrings- og ledelsesgreb sammen med beboernes initialbetingelser for deltagelse har indflydelse på den samskabte politik. Overordnet set vil proaktiv styring og ledelse, som gennem hands-off-rammesætning, der aktivt lægger op til inddragelse af beboerne i problemløsningen, og hands-on-facilitering, der giver mulighed for deltagelse og diskussion, give gode initiale muligheder for samarbejde på tværs. Den reaktive styring og ledelse skal så håndtere opståede udfordringer og mindske barrierer og på den måde balancere mellem fokuset på at levere et resultat og sikre en god samarbejdsproces. Det vil tilsammen betyde en styring og ledelse, som giver samskabt politik, der lægger op til samarbejde. Disse pointer er illustreret i figur 8 nedenfor.



**Figur 8:** Styring og ledelse af samskabt politik

Ovenstående er, hvad der i princippet burde ske. Når det ikke sker, er det blandt andet fordi, de proaktive styrings- og ledelsesgreb lægger op til en inddragelse, som ikke giver indflydelse, idet der er fokus på emner, som ligger langt fra beboernes interesse. Det er to pointer, som litteraturen har belyst før (Torfing et al., 2019). Hvad vi ikke vidste før er, at nye former for beboerinddragelse i politikud-



viklingen, der bringer valgte politiske repræsentanter og borgere sammen i problemfokuserede samskabelsesprocesser i varierende grad, kan lade sig gøre i den almene boligsektor. Samskabelsesprocesserne kan også i nogle tilfælde skabe positive resultater i form af øget engagement og deltagelse. Derudover peger afhandlingens analyser på, at den samskabte politik kunne styrkes ved at give deltagerne mulighed for at forme emnerne, processerne og resultaterne, hvilket vil styrke deres følelse af ejerskab til den samskabte politik og de deraf skabte resultater.

### **9.1.1 Besvarelse af det samlede forskningsspørgsmål**

Afhandlingen konkluderer samlet set, at styring og ledelse kan bidrage til samskabt politik i den almene boligsektor, men at der er nogle vigtige faldgruber, som man skal undgå for at lykkes med at realisere potentialet. Hvorvidt det lykkes at samskabe politik i de tre cases, afhænger af, om styrings- og ledelsesgrebene både proaktivt og reaktivt fokuserer på samarbejde på tværs. Der er udfordringer i at styre og lede på den måde, og det er en svær ændring at gå fra et traditionelt samarbejde til et interaktivt samarbejde. Analyserne viser dog også, at der er et stort potentiale forbundet med ændringen i styring og ledelse, at demokratiet fornyes, og at de politisk valgte beboere står stærkere, når de først får muligheden for at samarbejde med beboerne om at finde fælles løsninger på fælles udfordringer, som kvalificerer deres politikudvikling og sætter en retning for udviklingen af boligområderne.

Helt overordnet giver de gennemførte analyser en dybdegående viden om, hvad der får almene boligorganisationer til at søge at fremme samskabt politikudvikling, hvordan de gør det, hvilke implikationer det har for styring og ledelse, og hvilke fordele og udfordringer det fører med sig. Afhandlingen giver en forståelse af, hvilke initialbetingelser, virkemidler og udfordringer der gør sig gældende i anvendelsen af samskabelse i en politisk kontekst. Afhandlingen tegner også et billede af, hvordan man helt konkret kan arbejde med samskabelse af politik i den almene boligsektor, og hvordan og i hvilken grad det kan styrke beboerdemokratiet og de beboervalgtes politikudvikling. Afhandlingens analyser af boligorganisationernes opgavegrupper viser, at det for eksempel ikke er nok blot at invitere beboerne til at deltage og så vil samarbejdet ske af sig selv. Helt kort er der brug for styring og ledelse, der aktivt lægger op til inddragelse af beboerne i problemløsningen, og som giver mulighed for aktiv deltagelse og problemfokuseret diskussion. Udfordringer og barrierer skal håndteres og balanceres mellem at levere et resultat og sikre en god samarbejdsproces.



I relationen mellem beboerne, administrationen og de beboervalgte politikere er vægten ikke ligeligt fordelt mellem de tre parter. Analyserne i afhandlingen peger på, at den måde, administrationen styrer på, fylder mere end de to andre aktørgrupper. De beboervalgte står svagere i deres forsøg på at udøve politisk lederskab, og administrationen er på flere punkter mere indflydelsesrig. Det tyder på, at de beboervalgte er blevet skubbet ud i at arbejde med samskabt politik uden helt at vide, hvad de har skullet gøre og har kunnet gøre. Derfor bliver samskabelsen særligt svær de steder, hvor de traditionelle og i dette tilfælde svage politiske roller fastholdes, samtidig med at administrationens styring fylder ganske meget.

Afhandlingen peger på, at hvis samskabt politik skal lykkes og blive en løftestang for demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor, kræver det styrings- og ledelsesformer, som bryder ud af de traditionelle rammer. Styring og ledelse sker både proaktivt og reaktivt. Den proaktive styring og ledelse er, hvad der sættes i gang af initiativer med ønsket om at prøve noget nyt. Den reaktive styring og ledelse handler om, hvordan udfordringer og barrierer håndteres undervejs i processen. Her kræves risikovillighed og initiativrighed. Opgavegrupperne har potentialet til at styrke politikudviklingen, ved at de beboervalgte får øget mulighed for at sætte dagsordenen, får bedre muligheder for at udpege de rette løsninger og mobilisere opbakning til løsninger. Men der er opstået udfordringer med at få det til at lykkes helt. De beboervalgte står overordnet set svagt i forhold til deres politikudvikling. Det er blandt andet på grund af deres roller, som de har svært ved at ændre. De skal længere væk fra deres traditionelle repræsentative rolle eller i hvert fald tænke den anderledes og mere i interaktion med beboerne. Det kræver noget af både administration, politikere og beboere, hvis det skal lykkes.

### **9.1.2 Afhandlingens konklusioner og bidrag den eksisterende forskning**

Når afhandlingens konklusioner holdes op mod den eksisterende forskningslitteratur om samskabelse, demokrati og styring og ledelse af samarbejde, fremkommer der en række tilfælde, hvor konklusionerne enten understøtter, supplerer eller korrigerer den eksisterende viden. Undervejs i afhandlingen er der løbende blevet præsenteret sammenfald og modsætninger mellem afhandlingens genstandsfelt og analyser og den øvrige teoretiske og empiriske forskning. Det er således indledningsvist påvist, at forskningen i den almene boligsektors politiske og demokratiske processer er begrænset til ganske få værker med fokus på beboerens mulighed for demokratisk deltagelse (Jensen, 1997a). I

afhandlingens teorikapitel understreges det, at den voksende litteratur om samskabelse mangler studier af betingelserne for succesfuld samskabelse og stort set ikke har beskæftiget sig med samskabelse af politik og slet ikke inden for den almene boligsektor.

Da en del af afhandlingens relationer til den øvrige litteratur allerede er berørt, vil jeg i det følgende afgrænse mig til at diskutere fem emner fra afhandlingen sammenholdt med den eksisterende forskning. De fem emner er: 1) faldgruber ved indførelse af samskabelsesmodel, 2) samskabelse i den almene boligsektor, 3) betydningen af styring og ledelse for samskabelse, 4) former for demokratisk deltagelse og 5) politikudvikling gennem samskabelse.

### **Faldgruber ved indførelse af samskabelsesmodel**

I afhandlingen har jeg gennemgået en del af den litteratur, som beskæftiger sig med samskabelse. En stor del af samskabelseslitteraturen har en fremstilling af indførelsen af samskabelsesinitiativer som værende overvejende positiv. Denne fortælling ses for eksempel i den del af litteraturen, som ofte gengiver empiriske studier af samskabelse, der er igangsat uden noget egentligt formål, men alene ud fra en implicit forståelse af samskabelse som et normativt gode i sig selv (Voorberg et al., 2015). Andre dele af samskabelseslitteraturen beskriver samskabelse som en deliberativ demokratiform, der grundlæggende besidder en række andre styrker end det repræsentative demokrati, hvorfor de to demokratiformer med fordel kan kombineres for at udbedre hinandens mangler (Sørensen & Torfing, 2019). Som det tidligere i afhandling er blevet berørt, beskriver litteraturen om styring og ledelse i høj grad udfordringer for samskabelse som barrierer, der skal og kan overkommes, for at samskabelsen kan lykkes (Ansell & Gash, 2012; Emerson et al., 2012). Afhandlingen bekræfter delvist, at samskabelse kan bidrage med kvalificering af problemforståelser og løsninger i de organisationer, hvor det indføres, men samtidig udfordrer afhandlingen også den normative forståelse af samskabelse som et entydigt positivt supplement, hvor succesen af samskabelse alene afhænger af lederne af samskabelsesprocessernes håndtering af de barrierer, som opstår. Afhandlingen peger også på nogle af de institutionelle barrierer, som har tendens til at fastholde aktørerne i deres vante roller, hvilket kan modarbejde samskabelse. Den eksisterende forskning i institutioner peger på, at aktører ofte vil hælde mod at handle efter en passendehedslogik (March & Olsen, 1989), hvilket indebærer, at samarbejdet med andre aktører er uforudsigeligt og risikofyldt. Afhandlingen har suppleret denne viden ved, med

afsæt i den udviklede teoriramme metastyringsgreb, at analysere sig frem til, at styrings- og ledelsesgreb, som fastholder organisationen i traditionelle spor og rammer, har flest faldgruber ved indførelsen af en samskabelsesmodel.

### **Samskabelse i den almene boligsektor**

Som beskrevet i kapitel 1 er de tre almene boligorganisationer oprindelig inspireret af den kommunale sektor, når det kommer til nye samarbejdsformer mellem borgerne og deres politiske repræsentanter. Der er dog åbenlyse forskelle mellem den kommunale og den almene sektor. Så en decideret sammenligning af de to sektors arbejde med samskabelsesprocesser giver ikke mening. Dog er drivkræfterne for iværksættelsen af de nye tiltag i den kommunale sektor og i den almene sektor langt hen ad vejen de samme. Men den almene boligsektor har også en række særkender, som definerer og udgør sektorens eksistensgrundlag og identitet. Involveringen af beboerne og selve beboerdemokratiet er afgørende for den almene boligsektor, hvor hele kernen udgøres af de aktive beboere. Det er derfor kærkomment, at sektoren eksperimenterer med initiativer til at styrke beboernes deltagelse i demokratiske aktiviteter, når nu disse er udfordret. Derudover er der mange lokale problemer i boligområderne, der kalder på nye og bedre løsninger. Der er derfor behov for at styrke politikudviklingen, blandt andet ved at give de beboervalgte input, der kan hjælpe dem til at forstå problemerne og få ideer til nye løsninger.

Ud over de mere generelle konklusioner om samskabelse bidrager denne afhandling med ny viden om den almene boligsektor. Generelt set befinder den almene boligsektor sig i en brydningstid, hvor beboerdemokratiet er udfordret, men hvor der samtidig er stor vilje til at gøre noget for at genopfinde og styrke det. I sektoren kan der observeres en tendens til, at lokal beboerdeltagelse i højere grad organiseres gennem mindre projekter, for eksempel gennem boligsociale helhedsplaner, og i mindre grad gennem det traditionelle beboerdemokrati. Selvom dette sandsynligvis vil øge deltagelsen, da de lokale tiltag (i princippet) retter sig mod beboernes egne interesser og behov, har det også øget projektstyringen og professionaliseringen af denne, hvilket undergraver det formelle beboerdemokratis indflydelse. Der er nogle klare risici ved projektbaserede tiltag uden for den formelle demokratiske organisering. Hvem tager over, når eksempelvis nøglepersoner flytter eller skifter job? Hvordan forankres tiltaget i organisationen og lever videre? Hvis der er fulgt finansiering med tiltaget, hvem betaler så, når finansieringen rinder ud? Den projektbaserede deltagelse risikerer at skabe en kultur,

hvor deltagelse afhænger af lokale ressourcer eller ekstern finansiering af aktiviteter, men hvor de grundlæggende rammer ikke ændres (Kristjansen & Jensen, 2022).

Med denne afhandling satte jeg mig for at producere viden om, hvad der er kommet ud af nogle specifikke forsøg på at forny demokratiet gennem øget deltagelse og dialog og samtidig styrke politikudviklingen i det etablerede beboerdemokrati. Forsøgene har fundet inspiration i en samskabelsesmodel fra Gentofte Kommune. Tidligere studier af deltagelsesdemokrati peger på, at indflydelse giver øget lyst til deltagelse. Når personer får mulighed for at være medbestemmende i politiske processer, der behandler relevante emner, får de lyst til at deltage i processerne (Norris, 2011). Omvendt kan det også let skræmme folk fra at deltage, hvis der ikke kommer indflydelse ud af inddragelsen, eller hvis emnerne, der tages op, er langt fra folks interesser. Det er noget, vi ved i forvejen, og et resultat, som bekræftes af afhandlingens analyser. Hvad vi ikke vidste før, men som kommer frem i den empiriske analyse, er, at nye former for beboerinddragelse i politikudviklingen, der bringer valgte politikere og borgere sammen i problemfokuserede samskabelsesprocesser, kan lade sig gøre i den almene boligsektor og også i nogle tilfælde give gode resultater i form af øget engagement og deltagelse blandt beboerne (Torfing, Kristjansen & Sørensen, 2021).

Der er flere aktører, både beboere, beboervalgte og ansatte, som ønsker at forny beboerdemokratiet og styrke de beboervalgtes lederskab og derigennem sikre, at der skabes de bedste og mest relevante løsninger på komplekse problemer. Der viser sig at være et stort behov for fornyelse i de almene boligorganisationer. Dette behov tyder samtidig på, at den almene boligsektor er løbet ind i et identitetsproblem. Hele sektoren er bygget op om de aktive beboere, som deltager, samarbejder og træffer beslutninger, som influerer både det sociale og de fysiske omgivelser i boligorganisationerne. Samskabelse opfattes som en håndterbar løsning på udfordringerne med demokrati og politikudvikling, også selvom det ikke går helt problemfrit hver gang.

Den eksisterende litteratur om samskabelse viser, at det kan være svært at institutionalisere demokratiske innovationer, hvis de udvikler sig i eksperimentelle omgivelser og ikke synkroniseres med den daglige praksis i organisationen (Nesti, 2018). Samlet set indikerer erfaringerne fra analysen, at der er rig mulighed for at øge beboernes deltagelse i det formelle demokrati, som opgavegrupperne illustrerer, for eksempel gennem bedre dialog eller en mere udpræget bottom-up-tilgang. Her synes den grundlæggende udfordring at være den eksisterende organisering (og ikke nødvendigvis beboerne),

da bestyrelserne på både afdelings- og organisationsniveau over tid risikerer at udvikle sig til lukkede grupper med foruddefinerede forståelser af problemer, løsninger, kommunikation, normer, traditioner osv., hvilket kan gøre det svært for udenforstående at være med. Det skal boligorganisationerne derfor være opmærksomme på, og de skal identificere måder at åbne op for forandringer på, for eksempel gennem opgavegrupper. Dette omfatter en mere detaljeret forståelse af værdien af deltagelse i beboerdemokrati og nødvendigheden af at overgive magten til beboere uden for bestyrelserne.

Ved at give beboerne indflydelse på beslutninger vedrørende deres boligområde får de øget lyst til at deltage, peger afhandlingens analyser på. Dog viser afhandlingen også, at det er nødvendigt at udvikle de eksisterende deltagelsesformer i det traditionelle beboerdemokrati, samtidig med at der udvikles nye arenaer for deltagelse. Det traditionelle beboerdemokrati viser sig ikke helt tidssvarende over for hverken de aktuelle udfordringer, som den almene boligsektor står i, eller beboersammensætningen. Det vil givetvis gøre beboerdemokratiet mere modtagelig for nye, supplerende tiltag som opgavegrupper.

Disse fund er generelt på linje med den teoretiske litteratur, som undersøger nye former for borgerdeltagelse som supplement til repræsentativt demokrati (Geissel & Newton, 2012; Michels, 2011). Nogle af de udfordringer, som litteraturen nævner, er også at finde i denne undersøgelse, for eksempel at deltagelsen er skævvredet til fordel for ressourcestærke borgere (Smith, 2009). Det er også nødvendigt at være opmærksom på, hvordan nye arenaer for deltagelse interagerer med den traditionelle demokratiske arena. På længere sigt kan de små midlertidige og problemdrevne former for deltagelse, såsom opgavegrupper, måske være med til at generere interesse i også at deltage i det store, permanente og generelle beboerdemokrati. Når man har at gøre med den almene boligsektor, kan der argumenteres for, at demokratisk deltagelse og udvikling af nye former for lokal deltagelse på mikroniveau også kan øge deltagelsen på en større og mere generel skala (det vil sige i lokale bestyrelser, lokale foreninger eller national politik) og skabe en bedre forståelse af det formelle demokratis rolle på nationalt plan (det vil sige procedurerne, konsekvenserne og mulighederne for at påvirke beslutninger) (Boliglaboratoriet, 2014; Kristjansen & Jensen, 2022).

Af supplerende teoretiske forklaringer på, hvorfor samskabelsesinitiativer som opgavegrupper møder udfordringer i den almene boligsektor, findes for eksempel i historisk institutionalisme og teorier om sporafhængighed (Nielsen, 2010). Disse teorier er kort berørt i afhandlingen, men forudsiger kort

fortalt, at det er meget svært at lave ændringer i en sektor som den almene boligsektor, når den først kører i et bestemt spor, hvor alle har vænnet sig til deres særlige rolle og den måde, tingene fungerer på. At ændre på det skaber usikkerhed og modvilje og forsøg på at fastholde det gamle og velkendte. Boligpolitik kan på mange måder siges at være mere sporafhængigt end andre politikområder (Bengtsson & Ruonavaara, 2010), da boligområdet er karakteriseret ved lav udskiftning af beboere og store investeringer i bygnings-masser, som er med til at fastholde. En del af boligpolitikken, som har stor betydning for sporafhængigheden, men som ikke er berørt i denne afhandling, er blandt andet det fysiske aspekt af boligpolitikken: bygningerne. Bygninger, byggestile, arkitektur mv. har store traditioner, trends og betydninger med sig. Den boligpolitiske sporafhængighed er i høj grad også farvet af denne del. Sporændringer for en sektor som den almene boligsektor kan komme gennem store, strukturelle og politiske tiltag eller små inkrementelle ændringer. Ikke desto mindre har analyser af nye tiltag i den almene boligsektor været sparsomme. Afhandlingen har ikke indeholdt en decideret analyse af sporafhængigheden i den almene boligpolitik, men kapitel 2 inddrager dog den historiske fortælling om sektoren, fordi den er vigtig for den videre analyse af nye demokratiske tiltag i sektoren i dag.

Supplerende empiriske forklaringer på, hvorfor samskabelsesinitiativer møder udfordringer i den almene boligsektor, findes i diskussionen af den ændrede beboersammensætning. Sammenlignet med tidligere er beboersammensætningen ændret, og dermed er deltagelsesgrundlaget i beboerdemokratiet også ændret. Samtidigt med at beboersammensætningen har ændret sig, er den almene boligsektors organisering imidlertid stort set uforandret. Den almene boligsektors formålsparagraf siger: ”Almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boforhold.” (Bekendtgørelse af lov om almene boliger m.v. LBK nr. 1203 af 03/08/2020). Sektoren har altså en social forpligtelse til og særlig rolle i at finde boliger til befolkningsgrupper, hvis behov og økonomiske situation ikke harmonerer med andre boligtyper, og til befolkningsgrupper med særlige boligbehov. Det gælder for eksempel mennesker med handicap og psykiske sygdomme eller flygtninge. Beboerkaraktistika i den almene boligsektor sammenlignet med befolkningen uden for den almene boligsektor er flere ældre og unge, flere enlige, flere uden for arbejdsmarkedet, flere indvandrere og efterkommere, lavere indkomst og lavere uddannelse. De seneste årtier er der sket en koncentration af mange svage, udsatte og marginaliserede beboergrupper i den almene boligsektor. Der er samtidig sket en stigning i antallet

af udsatte boligområder (VIVE, 2020), hvis udbedring og løft tager både tid og ressourcer hos organisationerne.

Der findes argumenter i demokratiteorien, som siger, at mangel på ressourcer influerer negativt på demokratisk deltagelse (Scharpf, 1994). Samtidig er der andre demokratiforskere, som argumenterer for, at deltagelse i demokratier, store som små, har konsekvenser for deltageren selv. Deltagelsen kan siges at have et uddannende aspekt ved at udvikle deltagerens intellektuelle og moralske egenskaber (Mill, 1946; Warren, 1996; Mansbridge, 1999; Fung & Wright, 2003). Andre faldgruber ved indførelse af en samskabelsesmodel i den almene boligsektor er, at boligorganisationernes ressourcer skal holdes så lave som overhovedet muligt for at kunne tilbyde en lav husleje. Der er flere årsager til koncentrationen af de svagere grupper i almene boliger. For lavindkomstgrupperne er den almene boligsektor ofte den mest realistiske boform, fordi disse borgere simpelthen ikke har de økonomiske midler til at erhverve sig en ejerbolig eller netværket til at skaffe sig en betalelig privat udlejningsbolig, som der i øvrigt er stadig færre af. Derudover er den almene boligsektor relativt mere konkurrencedygtig sammenlignet med andre boformer, da lavindkomstgrupper sjældent vil have mulighed for at se boligudgiften som en investering.

I en sporafhængig sektor med en ændret beboersammensætning er det relevant at rejse spørgsmål om, hvorvidt tiltag som samskabt politik overhovedet er muligt i den almene boligsektor. Af nogle vil parallelsamfundspakken kunne ses som et strukturelt politisk tiltag, som faktisk forsøger at ændre boligsektorens spor og styre på beboersammensætningen gennem balanceret udlejning og andre tiltag for at få ressourcestærke beboere ind og mindre ressourcestærke beboere ud. Men samtidig kan man også sige, at det dels er forsøg på at modarbejde den udvikling, der er sket i den ændrede beboersammensætning, og at den gruppe mennesker, som har brug for almene boliger, har ændret sig, og at det dels er at gå imod sektorens formål. Spørgsmålet er også om tiltag som parallelsamfundspakken ikke i stedet udvander ressourcerne hos beboerne fremfor at styrke og opbygge kompetencerne og ressourcerne hos de mennesker, der bor i sektoren og har brug for at bo der.

Som opsummering på denne diskussion kan følgende pointer fremhæves. På den ene side er der en række udfordringer ved at indføre demokratiske, innovative tiltag som opgavegrupper i et sted, hvor demokratiet er svagt, som den almene boligsektor. Udfordringerne omfatter en ressource-svag bebo-



ersammensætning, en sektor med træghed i organiseringen, samt et lovkrav om at reducere omkostninger for at holde så lav en husleje som muligt. På den anden side kan demokratiske tiltag virke uddannende og styrkende for deltagernes kompetencer samt øge deres engagement og tilhørsforhold til boligområdet. Alternativet er at lade en udsat beboergruppe være, hvilket vil kunne betyde, at de hverken er repræsenteret i nationaldemokratiet, på arbejdsmarkedet, i uddannelsessektoren og nu heller ikke i deres boligområder. Hvis bestemte grupper på den måde står uden for demokratiet, vil det demokratiske ejerskab til samfundsstyringen langsomt erodere.

Demokratiske tiltag som opgavegrupper kan ikke stå alene. Hvis det skal fungere som et brugbart værktøj i arbejdet med at styrke beboersammensætningen, skal der ud over tilrettelæggelsen af de konkrete styrings- og ledelsesgreb også tages andre værktøjer i brug, hvilket får nye tiltag som opgavegrupper til at spille sammen med de fysiske og sociale indsatser som helhedsplaner samt boligorganisationens traditionelle beboerdemokrati. Det vil betyde etablering af hybride demokratiformer.

### **Styring og ledelses betydning for samskabelse**

Det er ikke nyt, at design og ledelse har potentiale til at understøtte de politiske beslutningsprocesser og den demokratiske kvalitet ved at fremme politikernes interaktion med relevante og berørte aktører (Edelenbos, 2005), og det bekræftes i afhandlingen gennem detaljerede empiriske analyser. I litteraturen om styring og ledelse af samskabelse i netværk og partnerskaber peges der ofte på, hvordan styrings- og ledelsesinterventioner påvirker samskabelse (Torfing, Cristofoli, Gloor, Meijer & Trivellato, 2020). Det beskrives eksempelvis, hvordan institutionelle designvalg og rammesætninger af samskabelsesprocessens møder har betydning for deltagernes grad af indflydelse på den demokratiske proces og på udviklingen af politik (Michels, 2011; Nabatchi & Leighninger, 2015). I litteraturen fremhæves andre styringsgreb, som kan have indvirkning på kvaliteten af samskabelsens resultater. Disse greb er inklusion af deltagere, klart formål for samskabelsen samt sammenhæng mellem den arena, hvor der samskabes, og de etablerede arenaer, hvor deltagerne ellers færdes (Ansell & Gash, 2007; 2018; Crosby & Bryson, 2010). Afhandlingens konklusioner placerer sig i forlængelse af disse pointer fra den eksisterende litteratur, men ydermere supplerer afhandlingen den eksisterende viden ved at tilføje en dimension til metastyringsteorien, som tages i brug i flere dele af samskabelsesstudierne (Koppenjan, Kars & van der Voort, 2011; Sørensen & Torfing, 2009). Min afhandling bidrager



til udviklingen af metastyringsteori ved at tilføje et tidsaspekt i form af proaktive og reaktive meta-styringsgreb. Afhandlingen supplerer derved pointerne ved at skelne mellem, hvordan de proaktive og reaktive styrings- og ledelsesgreb påvirker samskabelsens succes.

Når man indfører og afprøver nye demokrati- og styreformer, er det ikke overraskende, at der opstår barrierer. Ingen tiltag indføres helt uproblematisk eller uden udfordringer, da der er en vis konservatisme i organisationerne samt en vis konformisme hos de ansatte, som holder fast i kendte roller og arbejdsformer (March & Olsen, 1995). Det er før set i samskabelsesstudier, at det er de administrative ansatte, som udøver magt over processer og beslutninger (Tortzen, 2016). For eksempel påpeger Pestoff, at der er et "glasloft" i samskabelsesprocesser, hvor borgerne reduceres til en passiv rolle som serviceklienter, som måske kan komme med nogle efterspørgsler, men som har lille indflydelse på beslutninger og et lille ansvar for implementeringen af de politiske beslutninger (Pestoff, 2012). Andre studier bekræfter fundet i afhandlingens analyser om, at samarbejdsinitiativer holdes i den administrative del af organisationen (Agger & Sørensen, 2014) og derved kobles fra politik. Et studie af Hendriks og Lees-Marshment (2019) peger på, at også politikere kan komme i anden række, hvis processen er for overstruktureret og formel, hvilket sætter en barriere for samspillet med borgerne.

Afhandlingen viser, at barriererne for samskabt politik netop indtræder ved den administrative prioritering. Den administrative prioritering bremser beboernes og de beboervalgtes deltagelse i og indflydelse på samskabelsen af politik og deres lyst til at være med, fordi de emner, der tages op, mest interesserer administrationen.

At styrke de beboervalgtes rolle i samskabende processer kræver, at politikerne involveres i designet af processerne fra begyndelsen. På den måde lægges der op til et tættere samarbejde mellem administrationen og de beboervalgte i organisationen. Analyserne i afhandlingen viser, at de beboervalgte ofte ikke har nogen særlig stor rolle i at designe processerne. De er heller ikke bevidste om betydningen af de indledende og metastyrende greb for deres mulighed for at øve indflydelse på både proces og resultat. Politikerne er derfor ikke særlig retningsgivende. I de inkluderede opgavegruppecases er der tidligt i processen foretaget en diagnose af problemet og besluttet formål, rammer og i nogle tilfælde også løsninger. Og problemet er ikke defineret af politikerne. Det er administrationen, som har sat retningen og derigennem har mulighed for at hæmme eller fremme politikernes lederskab. Disse iagttagelser er før blevet gjort af Sørensen (2006a) og Klijn og Koppenjan (2000), som i deres

værker beskriver, hvordan politikerne er nødt til at være med til at designe processer for også at få et udbytte. At skabe politik sammen med beboere har et stort potentiale for de beboervalgte og kan være med til at styrke deres politikudvikling. Men de skal være indstillede på, at den type interaktion og samarbejde med beboere og andre aktører kræver en stor indsats fra deres egen side. Afhandlingens analyser peger endvidere på en udvidelse af styringen, hvor også beboerdeltagerne inddrages mere i styringen af samskabelsen, som værende fordrende for samskabelsesprocesserne.

Afhandlingen bidrager med en øget forståelse af barrierer ved samskabelse i den almene boligsektor. Selvom en øget forståelse af barrierer ikke i sig selv løser udfordringerne, kan den bidrage til en fælles forståelse, som muligvis kan tage spidsen af frustrationerne. At være forberedt på de udfordringer, som kan opstå, kan hjælpe til at afstemme forventningerne mellem deltagerne. Viden om barrierer kan også være med til at sikre, at udfordringer helt undgås. De involverede aktører kan med bedre viden om barriererne få en fælles forståelse af og et fælles sprog om, hvad de vil med samskabelsen, og hvad samskabelsen skal indebære. Tiltag som opgavegrupper løser ikke i sig selv udfordringerne for beboerdemokratiet med demokratisk deltagelse og politikudvikling, men grupperne er et nyt forsøg på at engagere flere beboere og kvalificere de politiske beslutninger.

### **Former for demokratisk deltagelse**

Hendriks og Lees-Marshment hævder i deres artikel fra 2019, at der er tegn på en ny systemisk udvikling i teorier om deliberativt demokrati, hvor der ses deliberative arenaer som en del af et større demokratisk system, som er koblet til formelle demokratiarenaer (Hendriks & Lees-Marshment, 2019). I forlængelse af artiklens konklusioner bidrager min afhandling med analyser af det, som forfatterne kalder designede deliberative arenaer, nemlig opgavegrupperne, hvor politisk valgte interagerer uformelt og interaktivt med deres vælgere. Afhandlingen bidrager med empiriske fund, der kan bidrage til udviklingen af nye former for demokratisk deltagelse, der kan kobles til eksisterende og mere formelle demokratiformer. Ydermere peger afhandlingen på vigtigheden af, at de proaktive styrings- og ledelsesgreb fokuserer på demokratisk deltagelse og inddragelse af og samarbejde med beboerne, samt at forankringen af samarbejdsprocesserne skal gå igen i hele organisationen på både den administrative og den politiske side.

Et andet fund vedrørende proaktivt design handler om balancen mellem demokrati og produktivitet. I en komparativ analyse af AL2boligs og Boligforeningen 3B's institutionelle design af opgavegrupper viser det sig, at demokratisk fornyelse nogle gange bryder med traditionelle demokratiske normer. Et konkret eksempel på det er, at Boligforeningen 3B holder deres opgavegrupper lukkede og kun inviterer udvalgte beboere, mens AL2bolig holder opgavegrupperne åbne og inviterer alle beboere. Det viser sig, at den begrænsede adgang giver deltagerne bedre mulighed for diskussion og samarbejde. Konkret har det især betydning for det produktive samarbejde, om der er tænkt strategisk og proaktivt i designvalget og udvælgelsen af deltagere (Kristjansen, 2020). En nærliggende konklusion er påpeget i et norsk studie af de lovbestemt helt åbne politiske udvalgsmøder i norske kommuner (Leirset, 2019). Studiet viser, at fuld offentlighed i udvalgsarbejder er vanskeligt at efterleve, da der opstår ikke-intenderede negative effekter for deliberation og mulighederne for diskussion på møderne, hvilket transformerer møderne til at blive symbolske. En vis lukkethed kan være en fordel, hvis målet er politikudvikling mellem politikere og borgere.

En gennemgående kritik af samskabelse er paradokset i, at samskabelse har til formål at få aktører til at samarbejde, men i praksis bliver det ofte til en inklusion af få, som i forvejen deltager og ytrer sig, og en eksklusion af mange (Young, 2000), som for eksempel ikke har den samme erfaring i at deltage i demokratiske netværk. Afhandlingens analyser bekræfter i flere tilfælde denne kritik, ligesom afhandlingens analyser lægger sig i forlængelse af Fungs (2006) bidrag om en tredimensionalitet, som også omfatter magt og autoritet for at kunne vurdere inddragelse. Her ville flere af opgavegrupperne placere sig med lav grad af magt og autoritet for beboerne, ligesom en analyse med brug af Nabatchi og Leighningers (2015) inddeling af deltagelse ville placere beboernes muligheder i den "tynde" kategori.

### **Politikudvikling gennem samskabelse**

Det sidste emne, som jeg vil fremhæve i dette afsnit om afhandlingens konklusioner sammenholdt med den eksisterende forskning, er politikudvikling gennem samskabelse, her især forstået som de politisk valgte beboeres muligheder for samskabelse. Førnævnte artikel af Hendriks og Lees-Marshment indeholder selv diskussioner af og behandler litteraturen om politikernes efterspørgsel efter input fra borgerne og betingelserne for at få dette og udvikle politik (2019). Artiklen viser, at politiske ledere værdsætter input fra borgere, da det underbygger deres beslutninger, forbinder dem til hver-

dagslivet og tester råd fra andre kilder. Artiklen peger på, at de politiske ledere finder formelle konsultationsprocesser for kunstige og anspændte til at kunne producere konstruktive interaktioner. I stedet foretrækker de politiske ledere rammesætning af nogle mere uformelle, spontane samtaler med individuelle borgere. Min afhandlings konklusioner placerer sig i forlængelse af artiklens diskussioner. Mine analyser viser, at der også er politiske ønsker om mere input fra flere og ønske om at være så velinformeret som muligt for de beboervalgte i den almene boligsektor. Problemet er bare, at den form for demokratisk deltagelse og debat, som efterspørges, er svær for de beboervalgte. Analyserne viser desuden, at det er svært at få koblet de samskabende arenaer til de etablerede politiske arenaer. Der sker i stedet en politisk dekobling af samskabelsesprocesserne, hvor de nye politiske deltagelsesarenaer ikke føres sammen med de allerede etablerede repræsentative arenaer. Der er dog flere gode muligheder for, at netop beboervalgte kan interagere og samarbejde med deres vælgere, da de almene beboervalgtes vælgere er deres naboer, hvilket betyder, at der typisk er kortere vej mellem de to aktørgrupper.

### 9.1.3 Opsummering af afhandlingens bidrag

Som kort redegjort for i kapitel 1, afsnit 1.4 bidrager afhandlingen til den eksisterende viden om samskabelse, demokrati samt styring og ledelse på en række punkter. Rent emnemæssigt bidrager jeg gennem denne afhandling med at opdatere og videreudvikle den eksisterende viden om politik og demokrati i den almene boligsektor, tilføje ny viden om betingelserne for vellykket samskabelse og relatere samskabelse til politikudvikling og demokrati, hvilket sjældent sker, hvilket få tidligere studier har gjort. Ud over de tre emnemæssige bidrag har afhandlingen også teoretiske, empiriske, metodiske og praktiske bidrag, hvilket jeg vil diskutere i det følgende afsnit.

Afhandlingen bidrager **teoretisk** ved at koble litteratur om demokrati, samskabelse samt styring og ledelse. Koblingen af disse litteraturer har blandt andet bidraget til at kunne belyse, hvordan politik samskabes, og hvilken indflydelse styringstiltag og ledelsesformer har for den samskabte politik. Et af afhandlingens teoretiske bidrag er en konceptualisering af begrebet samskabt politik, som lægger sig i forlængelse af begrebets lange hidtidige udvikling. Derudover bidrager afhandlingen til en indtil nu underbelyst del af litteraturen om politisk valgtes behov for input. Afhandlingen præsenterer et selvstændigt bidrag i form af en metastyringsmatrix i tabel 7, hvor metastyringsgrebene får en tidsdimension af proaktiv og reaktiv. Afhandlingens inddeling i tre typer af styring og ledelse samt tre typer

af samskabt politik lægger sig i forlængelse af den eksisterende litteratur, men er i sin form i afhandlingen et teoretisk bidrag.

Afhandlingen bidrager også **empirisk** til den eksisterende litteratur. De empiriske bidrag er viden om, hvordan en samskabelsesmodel kan indføres, og hvilke faldgruber der opstår. Og endnu mere specifikt hvordan det kan ske i den almene boligsektor. Samskabelsesmodeller med fokus politikudvikling og demokratisk fornyelse kan lade sig gøre, men der er en række faldgruber, som er blevet beskrevet. Barrierer og udfordringer vil indtræffe og er, som analyserne viser, relateret til den styring og ledelse, som tages i brug. Endelig bidrager afhandlingen med empirisk viden om, hvilken betydning håndteringen af barrierer har for samskabelsesproces og resultat, herunder aktørernes mulighed for omstilling og forhandling.

Det **metodiske** bidrag fra afhandlingen findes i valget af at udføre en dybdegående, kvalitativ undersøgelse af samskabt politik, som har genereret nuanceret viden om, hvordan styring og ledelse påvirker processerne. Ved at bruge tre datakilder, observationer, dokumenter og interviews, har jeg kunnet triangulere det indsamlede data. Observationerne har hjulpet til at opnå nuanceret viden om kulturelle kendetegn og dynamikker, som aktørerne muligvis ikke selv er opmærksomme på og derved ikke selv kan ytre sig om i et interview, og som boligorganisationernes dokumenter heller ikke nødvendigvis afspejler. Dog har dokumenterne givet mig historisk viden om, hvordan arbejdet med samskabelse har udviklet sig over tid, og interviewene har suppleret med førstehåndsfortællinger fra implicerede parter.

Sidst men ikke mindst bringer afhandlingens analyser **praktiske** bidrag med sig til de mennesker, som ønsker at arbejde videre med samskabt politik. De praktiske bidrag dækker over en række indsigter i, hvordan aktører kan navigere i samskabende processer, både før, under og efter de har fundet sted. Afhandlingen belyser praktikerens proaktive og reaktive styrings- og ledelsesgreb i forbindelse med samskabelsen. De konkrete anbefalinger til praktikere har jeg samlet i afsnit 9.3.1 og 9.3.2, men generelt kan praktikere bruge afhandlingen til at se, hvordan den styrende rammesætning og de proaktive valg for samskabelsen har stor betydning for forløbet. Hvis rammesætningen låser processen fast, kan det derfor være nødvendigt at åbne op for rammesætningen og holde den mere fleksibel.

## 9.2 Refleksion over afhandlingens begrænsninger

I det følgende reflekterer jeg over nogle begrænsninger ved den forskningstilgang, jeg har valgt i afhandlingen. Jeg har valgt at fokusere på afhandlingens afsæt i samskabelsesteori, som også har en skyggeside, og desuden vil jeg reflektere over udvælgelsen af mine cases.

### 9.2.1 Samskabelse som analyseramme

Ph.d.-projektet tager sit teoretiske afsæt i litteraturen om samskabelse. Afhandlingen accepterer således den i litteraturen iboende præmis, som bygger på forestillingen om, at en bredere deltagelse, der bringer flere forskellige perspektiver på politiske problemstillinger i spil, kan bidrage til mere behovsorienterede og effektive løsninger og samtidig styrke den demokratiske legitimitet (Torfing & Ansell, 2021). Samskabelsesteori foreskriver idealer for styring på flere forskellige punkter, som adskiller sig fra den traditionelle fordeling og adskillelse mellem borgere og deres politiske repræsentanter (Meijer, 2016). Idealet om samskabelse kan dog kritiseres for at undervurdere demokratiske og styringsmæssige aspekter, såsom fri og lige adgang til indflydelse, ligeværdig diskussion og beslutningstagning og ansvarliggørelse af beslutningstagerne, hvilket afhandlingen i mindre grad beskæftiger sig med.

Afhandlingens anvendelse af samskabelse som analyseramme har betydet en overordnet accept af, at to eller flere aktører, som går sammen i en proces, kan lykkes med at løse en fælles udfordring med det formål at skabe offentlig værdi (Torfing et al., 2019). Selvom jeg vil argumentere for at samskabelse i denne afhandling sammen med litteraturen om styring, ledelse og demokrati har komplimenteret hinanden, kan der også fremhæves kritikpunkter. At bringe folk sammen fører ikke nødvendigvis til samskabelse, idet aktørerne ikke nødvendigvis indgår i problemfokuserede dialoger med henblik på at skabe nye fælles løsninger. Samskabelse kan gå galt og ramme ved siden af det ønskede mål. Samskabelse af politik er bestemt ingen undtagelse. I samskabelse af politik vedrørende udviklingen af boligområder kan der for eksempel ske det, at de ressourcestærke og magtfulde beboere yderligere udnytter deres i forvejen betydelige fordele (Steen et al., 2018), hvilket til dels er tilfældet i de tre boligorganisationer, hvor størstedelen af de deltagende beboere i opgavegrupperne har været ressourcestærke og i forvejen aktive beboere. Hvorvidt samskabelsen har negative effekter, er et empirisk spørgsmål. I samskabelseslitteraturen og forskningen er det generelt effekter, som er mindst belyst (Brandsen et al., 2018; Voorberg et al., 2015). Ikke desto mindre er litteraturen om samskabelse af

offentlige servicier overordnet set optimistisk med hensyn til de formodede virkninger. Samskabelsesteoriens optimisme findes blandt andet i det tætte samarbejde mellem serviceudbydere og borgere, som giver mulighed for at forbedre effektiviteten og kvaliteten af de offentlige servicier og at styrke demokrati og tillid. Den optimistiske solside af samskabelse har også en skyggeside, som jeg vil adressere i dette afsnit.

I afhandlingen fokuserer jeg på at studere demokrati. Jeg fokuserer på samspillet mellem de valgte boligdemokrater og de beboere, der har valgt dem. I det fokus ligger en risiko for, at aktører, der ikke har samme demokratiske legitimitet, stilles i et unødigt dårligt lys. Afhandlingen kan således kritiseres for at være forudindtaget omkring de administrative medarbejders roller i samskabelsesprocesserne. Afhandlingen kan kritiseres for at underbelyse samspillet mellem administrativ og politisk ledelse. For eksempel kan det fra den ene side ses, som at de administrative medarbejdere stilles i et negativt lys, når de tager styring over opgavegrupperne. Set fra den anden side kan det siges, at den administrative ledelse tolkes som et udtryk for, at administrationen handler ansvarsfuldt på baggrund af faglige vurderinger og hensyn. Den kritik kunne være undgået, hvis jeg havde fokuseret mere på samspillet mellem politisk og administrativ ledelse, og ved en uddybning kunne jeg have udfoldet og nuanceret samspillet mere.

Selvom de tre boligorganisationer har besluttet at forsøge sig med at arbejde med samskabt politik, er der ikke bredt ejerskab eller lyst til det i organisationerne. Den manglende lyst og det manglende ejerskab betyder, at der har været mange barrierer. I praksis er de tre boligorganisationer ikke lige prægede af den optimisme, som samskabelsesteorien foreskriver, og som blandt andet handler om at afgive og dele magt med andre aktører i håbet om at få forskellige ideer og at kunne skabe nytænkende løsninger. Det teoretiske udgangspunkt og præmissen viser sig at være et stykke fra virkeligheden i hvert fald i de tre undersøgte cases. Det betyder, at de tre boligorganisationers opgavegruppertiltag undersøges i en teoriramme, som muligvis ikke altid stemmer overens med den egentlige ambition i praksis.

En anden begrænsning er, at den empiriske praksis i de tre boligorganisationer ligger et stykke fra det teoretiske ideal om samskabelse, som analyserammen baserer sig på. Det samskabelsesbegreb, som jeg bruger i afhandlingen, læner sig op ad et New Public Governance-styringsparadigme. Det er et styringsparadigme, som afspejler sig hos boligorganisationerne på et overordnet niveau, men som i



afhandlingen kun viser sig at gælde i praksis i et begrænset omfang i de tre cases. På trods af denne teoretiske begrænsning vurderer jeg, at analyserammen har været brugbar til at analysere centrale træk frem ved styring og ledelse af samskabt politik. Det kan bekræftes ved, at en række generelle udfordringer og dilemmaer i ledelse og styring af samarbejde, som ses i den eksisterende forskning, også viser sig at være til stede i de tre boligorganisationers arbejde med samskabelse. Det gælder for eksempel administrativ overstyring samt udfordringer ved at koble samskabelsesinitiativer til traditionelle demokratiske arenaer.

En styrke ved analyserammen er, at jeg har koblet den til styrings- og ledelsesgreb fra metastyringsteorien, som også kan benyttes til at vise, hvilke styrings- og ledelsesgreb der ikke anvendes i samskabelsesprocesserne. Det ses for eksempel i analysen, at AL2bolig og Boligselskabet Sjælland er præget af en mangel på meningskabelse, hvilket ifølge teorien kunne have været med til at fremme samskabelse. På samme måde viser analysen, at Boligforeningen 3B's meningskabelse er med til at styrke samskabelsen i boligorganisationen. Analysen kan benyttes til at konstatere, at der er en kløft mellem ideal og praksis angående samskabelse af politik i boligorganisationerne. Analysen har også vist, hvordan styring og ledelse påvirker samskabt politik. Styringsgrebene påvirker for eksempel den samskabte politik gennem rammesætning og valg af strategisk fokus og institutionelt design af opgavegrupperne. Ledelsesgrebene påvirker desuden den samskabte politik gennem facilitering og kvalitet i processerne.

Resultaterne fra analysen kan godt vendes om til at pege på det modsatte, at der ville have fundet mere samskabelse sted, hvis styrings- og ledelsesgrebene havde stemt mere overens med den samskabelsteoretiske ramme. Resultaterne har til en vis grad sandsynliggjort det ved at vise, hvordan bestemte styrings- og ledelsesgreb har virket fremmende for samskabelsen, for eksempel at informere beboerne om rammerne om, formålet med og baggrunden for opgavegruppeindsatserne. Resultatet har også vist sig ved, at når styrings- og ledelsesgreb som at inkludere relevante og berørte beboere ikke var til stede, så opstod der en barriere for samskabelsen. Resultaterne i afhandlingen ses kun i de tre casestudier, som indgår i afhandlingen. Der er derfor brug for flere casestudier til at underbygge resultaterne om, at mere samskabelse kunne være opnået, hvis processerne blot var blevet styret og ledet anderledes.



### 9.2.2 Udvælgelse af cases

De tre boligorganisationer er valgt som cases, fordi de ambitiøst er gået forrest i udviklingen af samskabelsesdagsordenen i den almene boligsektor. Denne udvælgelse er dog baseret på begrænsede indledende undersøgelser, da jeg ikke har haft mulighed for at observere indsatserne i boligorganisationerne, før dataindsamlingen påbegyndtes. Jeg har derfor måttet tage boligorganisationernes egne beskrivelser af deres indsatser og ønsker om samskabelse bogstaveligt. Muligvis ville jeg have kunnet finde alternative cases, som i højere grad nærmede sig samskabelsesidealet i praksis. De tre cases havde intentionerne, men har haft varierende problemer med realiseringen. Måske er det heller ikke trængt ned i organisationen, at det var samskabt politik, som man ville arbejde med.

Det er fortsat min vurdering, at de tre cases og deres samskabelsesinitiativer lever op til kravet om at være forventet positive eksempler på samskabelse, blandt andet fordi analyseresultaterne overordnet set stemmer godt overens med den eksisterende forskning i samskabelse. Men det er dog stadig usikkert, hvordan de tre boligorganisationer placerer sig i forhold til de resterende danske almene boligorganisationer. I den almene boligsektor eksisterer der generelt en række begrænsninger i form af sociale udfordringer som høj ledighed, lav uddannelse, begrænset tiltrækning og dårligt omdømme. De nævnte udfordringer gør sig kun i nogen grad gældende i de tre boligorganisationer, som indgår i denne afhandling. Resultaterne fra afhandlingens casestudier kan derfor muligvis overføres til andre lignende boligorganisationer med få eller ingen af de sociale udfordringer. Der er tegn på lignende udfordringer i andre boligorganisationer med behov for demokratisk fornyelse og styrkelse af politikudvikling. Dog ses det i analysen som en nødvendighed, at organisationen er villig til forandringer, hvilket blandt andet også betyder, at den skal være ressourcestærk. Dog vil boligorganisationer og afdelinger med flere sociale og fysiske udfordringer med mindre sandsynlighed have succes med initiativerne med opgavegruppetilgangen.

Alt i alt rummer ph.d.-projektet en række begrænsninger, som jeg ovenfor har reflekteret over. På trods af begrænsningerne er det min vurdering, at afhandlingen giver et bidrag til forståelsen af, hvordan samskabt politik kan udføres, styres og ledes, samt hvordan udfordringer kan håndteres. Der findes få studier af den almene boligsektor. Med min afhandling viser jeg, at der er en udvikling i gang i sektoren af forsøg med demokratisk fornyelse og styrkelse af politikudvikling. Afhandlingen viser, at det langtfra er let at indlejre en ny demokratiform, selvom man gerne vil, og at der skal gøres en del for at styrke styrings- og ledelsesindsatsen.

Af alternative metodiske undersøgelsesdesigns til undersøgelse af afhandlingens genstandsfelt kan nævnes en kvantitativ kortlægning af arbejdet med samskabelsespolitikker på tværs af den almene boligsektor – for eksempel gennem surveys til alle boligorganisationer i Danmark. Et sådant studie kunne have bidraget med viden om, hvor der sker mest og mindst med hensyn til omfanget af samskabelse, og opfølgende interviews kunne have belyst hvorfor og dermed have koblet generelle indsigter med kontekstnær, kvalitativ viden. Det ville også give en mulighed for at lave komparative studier inden for samme boligorganisation for at se, om geografi/beboersammensætning/lokal strategi har en betydning for udbredelsen, anvendelsen med videre. I afsnit 9.3.2 foreslås flere alternative forskningsdagsordener.

### 9.3 Perspektivering

I det følgende afsnit præsenterer jeg en perspektivering af afhandlingens resultater. Først kommer en diskussion af barrierer og håndteringen af barrierer for praksis, som også inkluderer en række råd til at samskabe politik i praksis. Herefter kommer en række mere overordnede anbefalinger til praktiskere, som ønsker at arbejde videre i sporet med samskabt politik. Til sidst kommer bud på fremtidige forskningsdagsordener, som denne afhandling berører og kaster lys over, men som det er oplagt at udfolde yderligere i videre forskning.

#### 9.3.1 Barrierer og håndtering i praksis

Følgende afsnit vil på baggrund af afhandlingens analyser opridse barriererne, som kan opstå, når der i praksis samskabs politik. I forlængelse af barriererne kommer en diskussion af den praksisnære håndtering af barriererne.

#### Barrierer for praksis

Udfordringer og barrierer vil opstå, når der afprøves nye samarbejdsformer. Jeg vil her opsummere de fire største barrierer for samskabt politik i boligorganisationer, som analyserne har afdækket.

*Den første barriere* er, at der ofte vælges emner for samskabelsen, som kun interesserer én af parterne. Og det er sjældent beboerne. Det kan skyldes, dels at definitionsmagten er centreret et andet sted end hos beboere, og dels at beboerne nødvendigvis heller ikke har de fornødne greb til at foreslå relevante emner og udfordringer til opgavegrupperne. *Den anden barriere* ligger i forlængelse af den første. Barrieren relaterer sig til den administrative styring, idet administrationen ender med at rammesætte

og styre opgavegrupperne ud fra egne hensyn og dermed skabe en barriere for samskabelsen. Barrieren er ikke administrativ styring i sig selv, da administrationen godt ville kunne styre på en måde, så både beboervalgte og beboere kom i spil. Og den administrative styring er også vigtig, da den har betydning for rammesætningen af opgavegrupperne, emnevalget, deltagersammensætningen, processen og resultatet, men alle disse faktorer synes at blive prioriteret ud fra et administrativt snarere end politisk eller beboerrettet hensyn. Det viser sig konkret ved, at administrationen er mere styrende end politikerne og beboerne gennem alle dele af samskabelsesprocessen. Den administrative prioritering påvirker også det politiske lederskab, som begrænses til fordel for administrationens styring, der mest tager hensyn til, hvad der passer administrationen og gør dens arbejde lettere. Den administrative styring skaber ulige muligheder for indflydelse for især beboerne, som er sat uden for døren. *Den tredje barriere* er, at der ofte er et uklart formål med de samskabte processer. Nødvendigheden af at sætte en klar og tydelig dagsorden for samarbejde og netværk er veletableret i litteraturen om meta-styring (Sørensen & Torfing, 2009) og netværksstyring (Koppenjan & Klijn, 2004) og bekræftes af mine analyser. Konsekvenserne af det uklare formål ses gennem afhandlingens analyser, som viser, at beboerne ofte er i tvivl om, hvad formålet med og potentialet i opgavegrupperne er. Det er ikke tydeligt for beboerne, hvordan de kan bidrage og være med til at samskabe politiske løsninger. Samtidig hjælpes samarbejdet heller ikke på vej, hvis beboerne helt grundlæggende ikke besidder de nødvendige kompetencer for at kunne deltage og bidrage. I nogle tilfælde, og især i AL2bolig og Boligselskabet Sjælland, bliver det uklare formål en løftestang for, at administrationen tager over. Det bliver samtidig en barriere for beboernes deltagelse, da det er uklart, hvor de kan bidrage og med hvad. *Den fjerde barriere* er overstyring. Både gennem hands-off-rammesætning og hands-on-facilitering sker der en del overstyring af processerne i opgavegrupperne. Det er administrationens overstyring, som skaber en barriere for den samskabte politik, blandt andet gennem en meget stram tidsstyring, som ikke tillader afvigelser fra planen i grupperne. Hvis ønsket med samarbejdet er at nå til et innovativt resultat, kan det være nødvendigt med bedre tid, dels til at den kreative problemløsning kan udfolde sig, og dels til at der kan udvikles et højt niveau af tillid mellem deltagerne (Torfing, 2016). Det paradoksale er her, at boligorganisationer ikke ønsker at bruge mere tid på initiativerne af effektiviseringshensyn, og disse hensyn bliver dermed en barriere for de innovative løsninger. En anden side af overstyringen, som nuancerer barrieren, er, at i nogle tilfælde sker overstyringen fra administrationen som compensation for manglende kompetencer hos de beboere, som deltager. På den måde er overstyringen en nødvendighed for at drive processerne frem, selvom det bliver på bekostning af samskabelsens inddragende formål.

### **Håndtering af barrierer**

Afhandlingens analyser af håndteringen af barrierer og udfordringer viser, at håndteringen lykkes bedst, når der bruges reaktive styrings- og ledelsesgreb, som bevidst forsøger at løse de konflikter og udfordringer, der opstår undervejs. Det sker eksempelvis ved at anerkende forskelligheder og modstridigheder blandt deltageres forskellige holdninger og dagsordener. At anerkende forskellighederne giver en åbenhed, for at dynamikken i grupperne kan udvikle sig fremfor at insistere på at adskille modsætningerne og fastholde ensidige holdninger hver for sig.

Reaktive hands-off- og hands-on-greb håndterer opståede problemer og barrierer på hver sin måde gennem henholdsvis gentænkning, omstilling, forhandling og konflikthåndtering. En fælles udfordring for alle tre boligorganisationers reaktive styrings- og ledelsesgreb er, at administrationen går endnu mere ind i styringen af opgavegrupperne, når der opstår problemer og udfordringer. I selve samskabelsesforløbene tyder mine resultater på, at det ville være godt, hvis de administrative ansatte overlod mere ansvar til deltagerne. At de rent faktisk gav slip og faciliterede processen uden at styre den alt for meget. I stedet sker der det, at overstyringen reintroducerer hierarkiet i samskabelsen, og at der fortsat udøves kontrol, omend mere subtilt end før (Klijn & Koppenjan, 2012).

I alle tre boligorganisationer ender det i nogen grad med et paradoks mellem både at ville fremme og bremse samskabelse på grund af selve måden, der styres på. Boligorganisationerne ønsker at mobilisere flere beboere og at få dem til at deltage i beboerdemokratiske aktiviteter. Beboerne bliver inviteret til at deltage i samskabelsesinitiativer, men bliver gjort passive af den styring og ledelse, som tages i brug. Hvis denne udfordring skal overvindes, skal beboerne lukkes mere ind i samarbejdet, og dialogen med de beboervalgte skal styrkes. Opgavegrupperne skaber en mulighed for at eksperimentere med en ny demokratiform og et øget beboersamarbejde, men potentialet realiseres ikke, hvis dialogen mellem de beboervalgte og beboerne ikke får plads og næring.

### **9.3.2 anbefalinger til praktikere**

Følgende afsnit vil på baggrund af afhandlingen opridse anbefalinger, som kan gives til praktikere, der arbejder med samskabt politik og inddragelse af beboere, og som ønsker at gå videre i dette spor.

### **Indflydelse kan give mere deltagelse**

I den almene boligsektor kan der generelt observeres en tendens til, at lokaldeltagelse sker gennem projekter – og tilsyneladende mindre gennem traditionelt beboerdemokrati. Afhandlingen peger i forlængelse af den observation på, at det at give beboerne indflydelse på beslutninger vedrørende deres boligområde giver dem lyst til at deltage. I tiltag som opgavegrupper kan der ligge mange muligheder og meget potentiale for at tænke ud over de organisatoriske rammer og nå ud til endnu flere beboere. Et af læringspunkterne fra denne afhandling er, at det er vigtigt at opnå indflydelse og fordele ved at deltage. Fordelene kan potentielt sikre indflydelse fra relevante og berørte beboere, øge legitimiteten af politiske løsninger, styrke ejerskabsfølelsen og øge effektiviteten. Som afhandlingens cases viser, er der også en række udfordringer ved at udvikle lokale arenaer for deltagelse. I de næste afsnit vil jeg komme med bud på anbefalinger til at overvinde nogle af de udfordringer.

### **Tilpasset tilgang**

Der kan være flere beboere i mere udfordrede boligområder, som måske mangler baggrunden for at kunne deltage i det formelle beboerdemokrati. Muligvis mangler de færdighederne til, tilliden til og/eller interessen for beboerdemokratiske aktiviteter og for at udvikle ejerskab og tilknytning til deres boligområde. Afhandlingen indikerer, at der kan være behov for at arbejde med en skræddersyet tilgang til deltagelse, både hvad angår beboerne og deltagelsesformerne. De cases, som jeg har præsenteret i denne afhandling, repræsenterer alle boligområder med få sociale udfordringer (for eksempel ledighed, manglende uddannelse, dårlig tiltrækning og ry). Resultaterne fra de cases kan muligvis overføres til lignende boligområder. Disse tilgange er dog mindre tilbøjelige til at lykkes i områder, hvor de sociale og fysiske udfordringer er større. Derfor er det vigtigt at indarbejde en skræddersyet tilgang, som stemmer overens med den respektive beboergruppe, som er i centrum.

### **Innovation tager tid**

En demokratisk innovation som opgavegrupper er ikke et hurtigt fix, som kan klares og implementeres nemt inden for en kort tidsramme. Processerne kræver tid, ressourcer, tillid og en fælles problemforståelse mellem deltagerne. Det er vigtigt at dele ansvaret en smule og give reel mulighed for, at beboerne kan få indflydelse. Det er alle sammen delelementer, som tager tid at opbygge og vedligeholde. Samtidig kræver innovative processer også mod, risikovillighed og en alternativ plan, hvis det ikke lykkes. Disse nævnte punkter, som kendetegner en demokratisk innovation, kan stride en smule imod sektorens karakteristika, hvilket kan tale for at investere tiden til det.

### **Strategisk rammesætning**

Hvis rammesætningen forbliver traditionel, forbliver gruppen det formentlig også. Jo mere rammesætningen lægger op til at få beboerne på banen, jo mere kommer beboerne også på banen. En anden brugbar anbefaling vedrørende den strategiske rammesætning er at designe grupperne til det ønskede formål. Man kan sige, at det er opgaven, som gruppen skal løse, der fastsætter holdet og deltagerne, og ikke omvendt. Som analyserne i afhandlingen har vist, kan der være flere fordele ved at holde grupperne lukkede. De lukkede grupper kan give bedre resultater og bedre samarbejde end helt åbne grupper, da den lukkede gruppe består af udvalgte og inviterede deltagere, som hver især bidrager med noget værdifuldt. Den lukkede gruppe skaber samtidig et rum, hvori deltagerne frit kan diskutere, være uenige, prøve ideer af og forhandle sig frem til den bedste løsning i fællesskab.

### **Faciliteringen skal balanceres mellem overstyring og understyring**

Når initiativer som opgavegrupper introduceres, bør der være opmærksomhed på de udfordringer, som kan opstå i selve understøttelsen, herunder faciliteringen. Faciliteringen af opgavegruppen er vigtig for at nå i mål og sikre en god proces. Det er vigtigt at 'klæde facilitatorerne på' med de rette værktøjer til at kunne facilitere processerne, løse konflikter og skabe et samarbejde med tillid og gensidig respekt. Det kan være, at nogle medarbejdere har erfaring med facilitering, men muligvis ikke erfaring med at facilitere denne type af proces, hvor deltagerne potentielt er ret forskellige. Samtidig med at processen skal faciliteres og være god for dem, som deltager i gruppen, så skal der også nås frem til et resultat. Der skal findes den rette balance mellem at styre grupperne og at lade dem være helt frie.

Som afhandlingens peger på, er det ret sikkert, at rollerne vil ændre sig for de implicerede parter gennem arbejdet med opgavegrupper – ikke kun for de faciliterende medarbejdere, som er nævnt ovenfor. Den øverste ledelse af boligorganisationen skal arbejde for, at opgavegrupperne synkroniseres med resten af organisationen. Samarbejde med beboere uden for bestyrelserne kan være med til at styrke og legitimere de politiske beslutninger, som træffes centralt. For at det kan lykkes, må boligorganisationen være åben for forandring, risiko og uddelegering af ansvar.

Initiativer som opgavegrupperne i afhandlingen løser ikke udfordringerne i den almene boligsektor alene, men opgavegrupperne kan potentielt styrke den demokratiske deltagelse og mobilisere ressourcer inden for sektoren. Der er mange spændende initiativer og projekter i gang, men der er også en

vis inert i de transformationer, som det er nødvendigt at håndtere. Hvis den almene boligsektor ikke er i stand til at udvikle løsninger indefra, er der en risiko for, at eksterne myndigheder træffer beslutninger, der påvirker sektoren.

Ovenstående anbefalinger kan ikke forstås som en endegyldig tjekliste for succesfuld samskabt politik. Der findes ingen nemme løsninger på, hvordan aktørerne proaktivt og reaktivt skal styre og lede initiativer som opgavegrupper. Opgavegrupperne kræver løbende justeringer, som giver mulighed for at lære af tidligere erfaringer, men bringer samtidig også en vis usikkerhed med sig. Afhandlingens resultater bidrager til en bevidsthed om de udfordringer og barrierer, som gør sig gældende ved samskabt politik, ligesom det er blevet tydeliggjort, at samskabt politik er muligt, og at almene boligorganisationer kan gøre noget proaktivt for at fremme samarbejdet om politiske løsninger.

### **9.3.3 Forslag til fremtidig forskning**

Ud over konkrete konklusioner og råd til praktikere efterlader afhandlingen også en række spørgsmål, som kalder på yderligere forskning. Spørgsmålene er blevet berørt mere eller mindre perifert i afhandlingen, men er i sig selv relevante nok til at udgøre spændende nye forskningsdagsordener. Jeg har valgt at udpege nedenstående fire væsentlige forskningsområder, som kræver nærmere undersøgelser.

#### **Værdien af samspil med andre aktører**

Skal samspillet mellem aktører give støtte og opbakning til beslutninger, eller kan man vise, hvordan politiske repræsentanter også selv kan efterspørge input og derigennem styrke deres beslutninger? Hendriks og Lees-Marshment beskriver i deres artikel fra 2019, hvordan der stort set kun er forsket i, hvordan borgere kan levere input, men at der mangler forskning i politikernes efterspørgsel efter inputs (Hendriks & Lees-Marshment, 2019). I forlængelse heraf ville det være relevant med en undersøgelse af, hvilke emner til opgavegrupper eller lignende konstellationer som beboerne ville finde interessante. Kan tiltag som opgavegrupper være med til at skabe interessen, eller er man i nogen grad låst med hensyn til, hvad beboerne allerede finder interessant?

#### **Politiske repræsentanter i metastyringen af samskabelsesprocesser**

Der er en tendens til, at det er de administrative ledere og medarbejdere, som står i spidsen for samarbejdsprocesser og agerer metaguvernører for samskabelsesprocesser. En tendens, som stemmer



overens med afhandlingens konklusioner. Et forskningsområde, som det kunne være interessant at undersøge yderligere, er, hvordan politiske repræsentanter kan være med til at styre processer, som inddrager beboere, så de selv får interageret og samarbejdet med borgerne. Det vil bidrage med viden om, hvordan de politiske repræsentanter kan få integreret borgernes input til den fælles politikudvikling.

### **Sammenkobling af samskabelsesinitiativer med traditionelle styrings- og demokratiarenaer**

Et tredje område for fremtidig forskning relaterer sig til at finde den rette kobling mellem repræsentativt demokrati med dertilhørende etablerede arenaer og det direkte deltagelsesdemokrati. Spørgsmålet er, hvordan de demokratiske fordele ved netværk kan indfries, og hvordan udfordringerne undgås. For at undgå udfordringerne kræves en demokratisk forankring af netværk i det repræsentative demokrati (Sørensen & Torfing, 2019). Grebene og midlerne til at forankre netværk og nye samarbejdsinitiativer i det repræsentative demokrati findes muligvis i metastyringen samt i de institutionelle betingelser i de specifikke netværk.

### **Kompetencer for at lykkes med at styre og lede samskabelse**

Et fjerde forslag til et fremtidigt forskningsområde relaterer sig til de menneskelige kompetencer, der er brug for i en samskabelsesproces. Den teoretiske ramme kunne bestå af samskabelsesteori integreret med Human Capital Theory (Gerhart & Feng, 2021; Barney, 1995) for at analysere, hvilke nødvendige kompetencer de deltagende aktører i en samskabelsesproces skulle besidde. Analyserne ville være relevante og efterspurgt i både forskning og praksis. Fremtidige forskningsstudier kunne bidrage til forskningsfeltet ved empirisk at måle, hvilke kompetencer der skal til for at understøtte en samskabelsesproces i udvalgte cases.



## Litteraturliste

- 3B, B. (2016a). *3B - Sammen mod 2020*. København.
- 3B, B. (2016b). *Forretningsorden for opgavegrupper*.
- 3B, B. (2016c). *Kommissorium for opgavegruppen: Roller, respekt og tillid*.
- 3B, B. (2017a). *Kommissorium for opgavegruppen: Styring af renoveringssager*. København.
- 3B, B. (2017b). *Opgavegrupper*. Lokaliseret fra <https://www.3b.dk/bestyrelse/opgavegrupper>
- 3B, B. (2017c). *Opgavegrupper i 3B*. København.
- 3B, B. (2019). *Kommissorium for opgavegruppen: 'Lettere at være afdelingsbestyrelse i overgangen til KAB'*. Lokaliseret fra <https://www.3b.dk/Files/Files/3B.dkdokumenter/Bestyrelse/Organisationsbestyrelse/Opgavegrupper/Kommissoriumfor opgavegruppen - Lettere at være afdelingsbestyrelse>
- Aagaard, P., Sørensen, E. & Torfing, J. (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Djøf Forlag.
- Agger, A. (2005). *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Agger, A. (2017a). Borgerinddragelse og lokaldemokrati i det boligsociale arbejde . I: L. G. Aner & B. M. Christensen (Red.), *Socialt arbejde i udsatte boligområder* (s. 169–196). København: Hans Reitzels Forlag.
- Agger, A. (2017b). Borgernes samskabelse af egen og andres velfærdsservice. I: J. Torfing & P. Triantafyllou (Red.), *New Public Governance på Dansk* (s. 139–152). København: Akademisk Forlag.
- Agger, A. & Jensen, J. O. (2015). Area-based Initiatives—And Their Work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital. *European Planning Studies*, 23 (10), s. 2045–2061. doi:10.1080/09654313.2014.998172
- Agger, A. & Sørensen, E. (2014). Designing collaborative policy innovation: Lessons from a Danish municipality. I: J. Torfing & C. Ansell (Red.), *Public Innovation Through Collaboration and Design* (s. 188–208). London: Routledge. doi:10.4324/9780203795958
- Agger, A. & Tortzen, A. (2015). *Forsknings review om samskabelse*.
- Agger, A., Tortzen, A., De Jong, M. & Skoven, J. (2012). *Håndbog i bestyrelsesarbejde: 7 redskaber til bestyrelsesarbejdet i boligafdelingen*. Taastrup: Domea.
- AL2bolig (2018). *Opgavegrupper*. Lokaliseret fra <https://www.al2bolig.dk/for-beboere/beboerdemokrati/opgavegrupper/>

- AL2bolig (2019a). *Kommunikation mellem driften og afdelingerne - Mødereferat*. Lokaliseret fra <https://www.al2bolig.dk/umbraco/surface/FileArchiveSurface/DownloadFile/7516>
- AL2bolig (2019b). *Politik for kommunikation i renoveringssager*. Lokaliseret fra [www.AL2bolig.dk](http://www.AL2bolig.dk)
- Alexander, E. R. (2005). Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4 (3), s. 209–223. doi:10.1177/1473095205058494
- Alford, J. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *Australian Journal of Public Administration*, 67 (3), s. 357–366. doi:10.1111/j.1467-8500.2008.00593.x
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients : from service-delivery to co-production*. New York: Palgrave Macmillan.
- Andersen, H. S. & Fridberg, T. (2006). *Den almene boligsektors rolle i samfundet*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, L. B. (2012). Forskningskriterier. I: L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2nd udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. København: Djøf forlag.
- Andersen, L. B. & Pedersen, L. H. (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Aner, L. G. et al. (2013). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte: Midtvejsevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010- Pulje*. København.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), s. 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. In *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), s. 1-21.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 28(1), s. 16–32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85 (1), s. 24–34. doi:10.1080/01944363.2018.1559388
- Ashworth, R. E., McDermott, A. M. & Currie, G. (2019). Theorizing from Qualitative Research in Public Administration: Plurality through a Combination of Rigor and Richness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29 (2), s. 318–333. doi:10.1093/jopart/muy057
- Ayres, S., Sandford, M. & Coombes, T. (2017). Policy-making ‘front’ and ‘back’ stage: Assessing

- the implications for effectiveness and democracy. *British Journal of Politics and International Relations*, 19 (4), s. 861–876. doi:10.1177/1369148117721842
- Baker, R. B. et al. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations Parks. *Studies Journal*, 9 (7), s. 1001–1011.
- Barney, J. B. (1995). Looking inside for Competitive Advantage. *The Academy of Management Executive*, 9(4), s. 49–61.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation : co-creating for a better society* (2. udgave). Bristol: Policy Press.
- Bass, B. M. (1999). Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8 (1), s. 9–32. doi:10.1080/135943299398410
- Bech-Danielsen, C. & Christensen, G. (2017). *Boligområder i bevægelse: Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50 års jubilæum*. Copenhagen.
- Beck, A. F. (2020). What Is Co-Housing? Developing a Conceptual Framework from the Studies of Danish Intergenerational Co-Housing. *Housing, Theory and Society*, 37 (1), s. 40–64. doi:10.1080/14036096.2019.1633398
- Bekendtgørelse af lov om almene boliger m.v. LBK nr 1203 af 03/08/2020. *Almenboligloven*, 2020.
- Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse LBK nr. 47 af 15/01/2019. *Kommunestyrelsesloven*, 2019. LBK nr. 47 af 15/01/2019.
- Bekendtgørelse af lov om leje af almene boliger LBK nr 928 af 04/09/2019. *Almenlejeloven*, 2019.
- Bengtsson, B. (2006). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, B., & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), s. 193–203. <https://doi.org/10.1080/14036090903326411>
- Bentzen, T. Ø. (2020). Continuous co-creation: how ongoing involvement impacts outcomes of cocreation. *Public Management Review*. doi:10.1080/14719037.2020.1786150
- Bentzen, T. Ø., Sørensen, E. & Torfing, J. (2020). Strengthening public service production, administrative problem solving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25 (1).
- BL - Danmarks Almene Boliger (2012). *Surveyundersøgelse af beboerdemokratiet*. København.
- BL - Danmarks Almene Boliger (2019). *Hvem bestemmer hvad?* Lokaliseret fra <https://bl.dk/raadgivning-og-regler/administration-og-beboerdemokrati/afdelingsbestyrelse/hvembestemmer-hvad/>

- Blaikie, N. (2010). *Designing social research : the logic of anticipation* (2nd udg.). Cambridge, UK: Polity Press.
- Blatter, J. (2008). Case Study. I: L. M. Given (Red.), *The sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Exploratory Studies in Small-N Research*. London: Palgrave Macmillan.
- Blumer, H. (1954). What is Wrong with Social Theory? *American Sociological Review*, 19 (1), s. 3. doi:10.2307/2088165
- Bolden, R. (2011). Distributed leadership in organizations: A review of theory and research. *International Journal of Management Reviews*, 13 (3), s. 251–269. doi:10.1111/j.1468-2370.2011.00306.x
- Boliglaboratoriet (2014). *De unge beboerdemokrater – hvor er de henne?* Copenhagen: Boligkontoret Danmark.
- Boligselskabet Sjælland (2016). *Strategi 2020*. Roskilde.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67 (5), s. 846–860. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23 (4), s. 1119–1138. doi:10.1007/s11266-012-9309-6
- Brandsen, T. & Helderma, J. K. (2012). The Trade-Off Between Capital and Community: The Conditions for Successful Co-production in Housing. *Voluntas*, 23 (4), s. 1139–1155. doi:10.1007/s11266-012-9310-0
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: engaging citizens in public services*. London: Routledge.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th udg.). Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, P., Lutz, K. G. & Grant, W. (2008). *Research Methods in Politics* (2nd udg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CFBU - Center for Boligsocial Udvikling (2020). *Fælles om lokalsamfundet - Inspiration til at kickstarte strategisk lokalsamfundsudvikling i udsatte boligområder*. Hvidovre.
- Covey, S. M. R. & Merrill, R. R. (2006). *The speed of trust : the one thing that changes everything*. New York: Free Press.

- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd udg.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2005). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7 (2), s. 177–201. doi:10.1080/14719030500090519
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21, s. 211–230. doi:10.1016/j.leaqua.2010.01.003
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale: Yale University Press.
- Dahler-Larsen, P. (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- De Marchi, B. (2003). Public participation and risk governance. *Science and Public Policy*, 30 (3), s. 171–176. doi:10.3152/147154303781780434
- Demokratikommisionen (2020). *Er demokratiet i krise?* Lokaliseret fra [www.demokratikommisionen.dk](http://www.demokratikommisionen.dk)
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C. & Rees, J. (2017). Generating “good enough” evidence for co-production. *Evidence and Policy*, 13 (1), s. 135–151. doi:10.1332/174426415X14440619792955
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State Political Science*. New York: Knopf.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18 (1), s. 111–134.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: understanding and design*. Oxford: Oxford University Press.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Wasington DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), s. 1–29.
- Flinker, M. K. (2017). *De almene unge - en debatbog om generationskløften i beboerdemokratiet*. København: Boligkontoret Danmark.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om case studiet. I: S. Brinkmann & L. Tanggard (Red.), *Kvalitative metoder: en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fung, A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11 (3), s. 338–367. doi:10.1111/1467-9760.00181

- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. In *Public Administration Review*, 66 (1), s. 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2007). Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement. *American Political Science Review*, 101 (3), s. 443–458  
doi:10.1017/S000305540707030X
- Fung, A. & Wright, E. O. (2003). Thinking about empowered participatory governance. I: A. Fung, E. O. Wright & R. Abers (Red.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso. doi:10.1086/659440
- Geissel, B. & Joas, M. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe : improving the quality of democracy?* Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Geissel, B. & Newton, K. (2012). *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?* New York: Routledge.
- Gerhart, B., & Feng, J. (2021). The Resource-Based View of the Firm, Human Resources, and Human Capital: Progress and Prospects. *Journal of Management*, 47(7), s. 1796–1819. <https://doi.org/10.1177/0149206320978799>
- Goodin, R. E. (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, C. & Åkerstrøm, N. A. (2007). *Offentlig ledelse og styring*. København: Jurist- Og Økonomforbundet.
- Habermas, J. (1994). Three normative models of democracy. *Constellations*, 1 (1).  
doi:10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. & Fairfield, R. P. (1966). *The Federalist papers : a collection of essays written in support of the Constitution of the United States : from the original text of Alexander Hamilton, James Madison, John Jay*. Garden City: Doubleday & Company.
- Hansen, A. V. (2016). *What's at stake? Critically exploring the concept of value co-creation in service research*. Roskilde Universitet.
- Hansen, A. V. & Langergaard, L. L. (2017). Democracy and non-profit housing. The tensions of residents' involvement in the Danish non-profit sector. *Housing Studies*, 32 (8), s. 1085–1104.  
doi:10.1080/02673037.2017.1301398
- Hansen, M. H. (1999). *The Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles, and ideology*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Held, D. (1989). *Models of democracy*. London: Polity.
- Hendriks, C. M. & Lees-Marshment, J. (2019). Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite–Citizen Interaction. *Political Studies*, 67 (3), s. 597–617.



doi:10.1177/0032321718791370

- Hertting, N. & Kugelberg, C. (2018). Representative Democracy and the Problem of Institutionalizing Local Participatory Governance. I: N. Hertting & C. Kugelberg (Red.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities*. New York: Routledge.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (5th udg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy*. New York: John Wiley & Sons.
- Høilund, B. (1997). *Beboerdemokrati uden begrænsninger - en håndbog om beboerne og de almene boligorganisationer*. København: KAB.
- Holden, B. (1993). *Understanding liberal democracy* (2nd udg.). Harvester: Harvester Wheatsheaf.
- Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. (2003). *Inside Interviewing: New Lenses, New Concerns*. Los Angeles: SAGE Publications. doi:10.1016/j.lisr.2003.12.007
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), s. 3–19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate : the theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge.
- Innes, J. E. (2004). Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, 3 (1), s. 5–20. doi:10.1177/1473095204042315
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: interview, observationer og dokumenter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, L. (1997a). *Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor: eksterne rammer, intern organisering og subjektiv mening blandt beboere, politikere og professionelle. Licentiatserien*. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jensen, L. (1997b). Stuck in the middle? Danish social housing associations between state, market and civil society. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 14 (3), s. 117–131. doi:10.1080/02815739708730429
- Jensen, L. (1998). Cultural theory and democratizing functional domains. The case of Danish housing. *Public Administration*. doi:10.1111/1467-9299.00093
- Jensen, L. (2006). Lokalt beboerdemokrati i den almene boligsektor – baggrund, funktion og

- udfordringer. I: H. S. Andersen & T. Fridberg (Red.), *Den almene boligsektors rolle i samfundet - Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser?* Hørsholm, DK: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Jensen, L., Kirkegaard, O. & Pedersen, D. O. (1999). *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor Ideer og praksis*. Hørsholm.
- Jensen, M. D. & Kvist, J. (2016). Hvordan laver man en stærk analysestrategi? I: C. J. Kristensen & M. A. Hussain (Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- KAB (2016). *Håndbog om almene boliger - spilleregler for bestyrelser, beboere og ansatte i den almene boligsektor* (3.). København: KAB.
- Kellerman, B. (2012). *The end of leadership*. New York: Harper Business.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kjær, U. & Opstrup, N. (2016). *Variationer i udvalgsstyret – Den politiske organisering i syv kommuner*. København.
- Klijn, E. H. (2005). Designing and managing networks: Possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, 4 (3), s. 328–339.  
doi:10.1057/palgrave.eps.2210035
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), s. 135–158.  
<https://doi.org/10.1080/14719030000000007>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), s. 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Koch, H. (1991). *Hvad er demokrati?* (5. udgave). København: Gyldendal.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Koppenjan, J. F. M., Kars, M. & van der Voort, H. (2009). Vertical politics in horizontal policy networks: Framework setting as coupling arrangement. *Policy Studies Journal*, 37 (4), s. 769–792. doi:10.1111/j.1541-0072.2009.00334.x
- Koppenjan, J. F. M., Kars, M. & van der Voort, H. (2011). Politicians as Metagovernors. I: J. Torfing & P. Triantafyllou (Red.), *In Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy* (s. 129–148). Colchester: ECPR Press.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Routledge. London: Routledge.



- Kristjansen, E. T. (2020). Design matters: Tensions between democratic quality and productive collaboration. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25 (3).
- Kristjansen, E.T. and Jensen, J.O. (2022). Innovating Democratic Participation in Social Housing. I: Krogh, A.H., Agger, A. and Triantafillou, P. (Red.) *Public Governance in Denmark*, Emerald Publishing Limited, Bingley. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221004>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Interview - Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag (3rd udg.). København.
- Landsbyggefonden (2019). *Boligerne i den almene boligsektor 2019*. København
- Landsbyggefonden (2020). *Beboere i den almene boligsektor 2020*. København.
- Landsbyggefonden (2021). *Tvillingeværktøj - Landsbyggefonden*.  
Lokaliseret fra <https://www.lbf.dk/selvbetjeninger/tvillingevaerktoej/>
- Larsen, H. G. & Hansen, A. L. (2015). Commodifying danish housing commons. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 97 (3), s. 263–274. doi:10.1111/geob.12080
- Larsen, J. (2008). *Regeringsrapport svækker beboerdemokratiet*. København.
- Leach, J. (2016). *Shared Property, Shared Capital, Shared Values? The Danish Andelsbolig Housing Model in Transition*. The University of Sheffield.
- Lees-Marshment, J. (2016). Deliberative Political Leaders: The Role of Policy Input in Political Leadership. *Politics and Governance*. doi:10.17645/pag.v4i2.560
- Leirset, E. (2019). Er norske kommuner for åpne? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36 (01), s. 21–30. doi:10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *The American Political Science Review*, 91 (1), s. 1–14.
- Lipset, S. M. (1963). *Political man: The social bases of politics*. Garden City: Doubleday.
- Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*, 6 (3), s. 281–288. doi:10.1177/1470593106066781
- Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, J. (1999). On the Idea That Participation Makes Better Citizens. I: S. L. Elkin & K. E. Soltan (Red.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*. The Pennsylvania State University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*.

New York: The Free Press.

- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- May, T. (2001). Participant observation: perspectives and practice. I: T. May (Red.), *Social Research: Issues, methods and process* (3rd udg.). Buckingham: Open University Press.
- Meijer, A. J. (2011). Networked coproduction of public services in virtual communities: From a government-centric to a community approach to public service support. *Public Administration Review*, 71 (4), s. 598–607. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02391.x
- Meijer, A. J. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 29 (6), s. 596–611. doi:10.1108/IJPSM-01-2016-0001
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), s. 275–293. doi:10.1177/0020852311399851
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (Second). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Mill, J. S. (1946). *On Liberty and Considerations on Representative Government*. Basil Blackwell.
- Møller, A. M. & Harrits, G. S. (2021). *Forskningsinterview - En praktisk og metodisk introduktion*. København: Djøf Forlag.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21 (2), s. 231–245. doi:10.1016/J.LEAQUA.2010.01.004
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72 (5), s. 699–708. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x
- Nabatchi, T. & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77 (5), s. 766–776. doi:10.1111/puar.12765
- Neblo, M. A., Esterling, K. M. & Lazer, D. (2018). *Politics with the people: building a directly representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, B. G. (2009). Mellem eksklusion og inklusion: VK-regeringen og den almene boligsektor i netværksstyringens optik. *Økonomi og Politik*, 82 (4), s. 28–41.
- Nielsen, B. G. (2010a). Is breaking up still hard to do? - Policy retrenchment and housing policy change in a path dependent context. *Housing, Theory and Society*, 27 (3), s. 241–257.

doi:10.1080/14036090903326486

- Nielsen, B. G. (2010b). *The Hidden Politics of a Haunted Sector – Retrenchment in Danish Housing Policy 2001 – 2009*. Københavns Universitet.
- Nielsen, R. S., Beckman, A. W., Blach, V. & Andersen, H. T. (2016). *DIVERCITIES: Dealing with Urban Diversity: The case of Copenhagen*. Copenhagen.
- Nielsen, R. S. & Haagerup, C. D. (2017). The Danish social housing sector: Recent changes and future challenges. *Critical Housing Analysis*, 4 (1), s. 142–149.  
doi:10.13060/23362839.2017.4.1.333
- Nielsen, R. S., Mechlenborg, M., Hansen, A. R. & Jepsen, M. B. (2018). *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førmåling og foreløbige resultater*. Kongens Lyngby.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit, critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (2010). *The powers to lead*. New York: Oxford University Press.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? 1. *Public Management Review*, 8 (3), s. 377–387. doi:10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Milton Park: Routledge. doi:10.4324/9780203861684
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43 (2), s. 135–158. doi:10.1177/0275074012466935
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*.  
doi:10.1080/14719037.2015.1111927
- Osborne, S. P. & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24 (3). doi:10.1111/1467-8551.12010
- Ostrom, E (1973). On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services. *Journal of Criminal Justice*, 1 (2), s. 93–111. doi:10.1016/0047-2352(73)90091-3
- Ostrom, E & Whitaker, G. (1973). Does Local Community Control of Police make a Difference? Some Preliminary Findings. *American Journal of Political Science*, 17 (1), s. 48.  
doi:10.2307/2110474
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*.

Cambridge University Press.

- Ostrom, V. & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31 (2), s. 203. doi:10.2307/974676
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21, s. 246–263.
- Parks, R. B. et al. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9 (7), s. 1001–1011. doi:10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x
- Parry, K. W. & Bryman, A. (2006). Leadership in Organizations. I: C. Clegg, Stewart R. Hardy & W. R. Lawrence, Thomas B. Nor (Red.), *The SAGE Handbook of Organization Studies*. S. 446–468. doi:10.4135/9781848608030.n15
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. doi:10.1017/CBO9780511720444
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10 (1), s. 7–19. doi:10.1017/S1537592711004877
- Payne, A. F., Storbacka, K. & Frow, P. (2008). Managing the co-creation of value. *Journal of Academy of Marketing Science*, 36, s. 83–96. doi:10.1007/s11747-007-0070-0
- Pedersen, F. (1987). *Demokrati i boligen: Analyse af beboerdemokratidebatten i det almennyttige byggeri i 1983-84*. Aarhus Universitet.
- Pestoff, V. et al. (2006). Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8 (4), s. 591–595. doi:10.1080/14719030601022999
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23, s. 1102–1118. doi:10.1007/s11266-012-9308-7
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2008). *Co-production: The third sector and the delivery of public services*. (V. Pestoff & T. Brandsen, Red.). London: Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), s. 223–243.
- Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). *New Research Agendas in Governance Research*. Cheltenham: Edward Elgar, Forthcoming.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, H. F. (1969). *Representation*. New York: Atherton Press.
- Pitkin, H. F. (2004). Representation and democracy: Uneasy alliance. *Scandinavian Political Studies*, 27 (3), s. 335–342. doi:10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x

- Poggio, T. & Whitehead, C. (2017). Social housing in Europe: Legacies, new trends and the crisis. *Critical Housing Analysis*, 4 (1), s. 1–10. doi:10.13060/23362839.2017.3.1.319
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Prior, L. (2011). *Using Documents in Social Research*. London: SAGE Publications.
- Quintelier, E. & Hooghe, M. (2013). The impact of socio-economic status on political participation. I: K. Demetriou (Red.), *Democracy in transition: Political participation in the European Union* (s. 273–289). Berlin: Springer. doi:10.1007/978-3-642-30068-4\_14
- Regeringen (2004). *Regeringens strategi mod ghettoisering*. København.
- Regeringen (2010). *Ghettoen tilbage til samfundet*. København.
- Regeringen (2018). *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*. Copenhagen.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4), s. 652–667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory Planning. *Policy Sciences*, 4, s. 155–169. doi:10.1042/BJ20130485
- Roberts, N. C. (2000). Wicked problems and networks approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1 (1). doi:10.1016/S0732-1317(01)11006-7
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartially, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rousseau, J.-J. (1968). *The Social Contract*. Oversat af M. Cranston. Handsworth: Penguin.
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play. *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), s. 27–53. doi:10.1177/0951692894006001002
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy. Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61 (2), s. 294–308. doi:10.1177/1065912907313077
- Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83 (3), s. 573–596. doi:10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x



- Skelcher, C. & Torfing, J. (2010). Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe. *Regulation and Governance*, 4 (1), s. 71–91. doi:10.1111/j.1748-5991.2010.01072.x
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511609848
- Social- og Indenrigsministeriet (2020). *Kommunale Nøgletal*. Lokaliseret fra <http://www.noegletal.dk/>
- Sørensen, E. (2006a). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36 (1), s. 98–114.
- Sørensen, E. (2006b). Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36 (1), s. 98–114.
- Sørensen, E. (2013). Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical Policy Studies*, 7 (1), s. 72–86. doi:10.1080/19460171.2013.766024
- Sørensen, E. (2020). *Interactive political leadership: the role of politicians in the age of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005a). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005b). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory and Praxis*, 27 (2), s. 197–237. doi:10.1080/10841806.2005.11029489
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005c). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), s. 195–218. doi:10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007a). Studying Local Network Exclusion through Observation and Diaries. I: P. Bogason & M. Zølner (Red.), *Methods in Democratic Network Governance*. S. 148–178. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007b). Theoretical approaches to democratic network governance. I: E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of democratic network governance*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011a). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43 (8), s. 842–868. doi:10.1177/00953997111418768
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011b). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.

- Sørensen, E. & Torfing, J. (2016a). Political Leadership in the Age of Interactive Governance. *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*, s. 444–466. doi:10.4337/9781783479078
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2016b). *Samlet evaluering af den nye politiske arbejdsform i Gentofte Kommune - Slutrapport*.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21 (10), s. 1443–1463. doi:10.1080/14719037.2018.1559342
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42 (1), s. 25–49. doi:10.1111/1467-9477.12134
- Sørensen, E. & Triantafyllou, P. (2009). Introduction. I: E. Sørensen & P. Triantafyllou (Red.), *The Politics of Self-governance* (s. 1–24). London: Routledge.
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production - Seven Evils. I: T. Steen, T. Brandsen & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services - Engaging Citizens in Public Services*. New York: Routledge.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. & Steenbergen, M. R. (2005). *Deliberative Politics in Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Storey, J. (2016). *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends* (3rd udg.). London: Routledge. doi:10.4324/9781315695792
- Straus, D. (2002). *How to make collaboration work: powerful ways to build consensus, solve problems, and make decisions*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Tavory, I. & Timmermans, S. (2014). *Abductive Analysis: Theorizing Qualitative Research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21 (1), s. 1–11. doi:10.1080/14719037.2018.1430248
- Torfing, J. & Ansell, C. (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design*. London: Routledge.
- Torfing, J. & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19 (1), s. 37–54. doi:10.1080/14719037.2016.1200662
- Torfing, J. & Ansell, C. (2021). *Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Torfiging, J., Kristjansen, E. T. & Sørensen, E. (2021). Co-designing Neighbourhood-Level Social Improvement and Innovation. I: E. Loeffler & T. Bovaird (Red.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (s. 353–370). doi:10.1007/978-3-030-53705-0
- Torfiging, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfiging, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., & Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. *Policy and Society*, 39(4), s. 592–616. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794749>
- Torfiging, J. & Sørensen, E. (2019). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. *Administrative Sciences*, 9 (3), s. 51. doi:10.3390/admsci9030051
- Torfiging, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51 (5). doi:10.1177/0095399716680057
- Torfiging, J. & Triantafyllou, P. (2017). *New public governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd: Muligheder og faldgruber*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as leadership*. Columbia: University of Missouri Press.
- United Nations (2016). *Urbanization and Development: Emerging futures*.
- Van Wart, M. (2013). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review*, 73 (4), s. 553–565. doi:10.1111/puar.12069
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24 (2), s. 101–118. doi:10.1002/PAD.316
- VIVE. (2020). *Udsatte boligområder i Danmark 1985-2015*. VIVE.
- Voets, J., Keast, R. & Koliba, C. (2019). *Researching networks and collaboration in the public sector: a guide to approaches, methodologies and analytics*. London: Routledge.
- Voorberg, W., Bekkers, V. & Tummers, L. (2014). Co-creation in social innovation: A comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation, s. Ottawa: IRSPM.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-



Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9), s. 1333–1357. doi:10.1080/14719037.2014.930505

Warren, M. E. (1996). What Should We Expect from More Democracy?: Radically Democratic Responses to Politics. *Political Theory*, 24 (2), s. 241–270.

Warren, M. E. (2002). What can democratic participation mean today? *Political Theory*, 30 (5), s. 677–701. doi:10.1177/009059102237032

Weber, M. (1922). *Economy and Society*. New York: Simon & Schuster.

Yin, R. K. (2014). *Case study research, design and methods* (5th udg.). Thousand Oaks: Sage.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press

## Dansk resumé

Ph.d.-afhandlingen ”Samskabt politik – Demokratisk fornyelse i den almene boligsektor” undersøger, hvordan styring og ledelse påvirker samskabelse af politik.

Samskabelse vinder i stigende grad frem som et værktøj til at finde fælles løsninger på fælles udfordringer. Grundtanken bag samskabelse er, at ingen aktører har alle ressourcer til alene at løse samfundets komplekse udfordringer. Derfor inddrages relevante aktører i udviklingen af løsninger. Det skaber nye måder at samarbejde på og nye betingelser for de involverede.

Den danske og internationale forskningslitteratur om samskabelse (på engelsk: ’co-creation’ eller ’co-production’) har beskæftiget sig en del med samskabelse af service, hvor borgere er med til at skabe eller forbedre den service, som de er modtagere af. Senere har samskabelsesdagsordenen videreudviklet sig til også at beskæftige sig med samskabelse af offentlig styring. Den seneste udvikling har fokus på samskabelse af politik. Samskabt politik bunder i et ønske om at etablere arenaer, hvor politisk valgte kan samarbejde med borgere og andre relevante aktører om at udvikle politiske løsninger på presserende problemer.

Den nye litteratur om samskabt politik har taget en yderligere drejning, idet der i stigende grad er kommet fokus på, hvordan borgere kan deltage i samskabt politik med henblik på at give input til politikerne. Der har samtidig været mindre fokus på det faktum, at politikerne også efterspørger og har brug for input fra borgerne. Endvidere er der begrænset viden om, hvordan samskabelse af politik mellem de politisk valgte og borgerne styres og ledes. Viden om styring og ledelse er vigtig for at kunne styrke sammenhængen mellem samskabelse og politik.

Den almene boligsektor i Danmark har lange traditioner for samarbejde mellem beboere, beboervalgte og administrative ansatte i boligorganisationerne gennem beboerdemokratiet. På trods af traditionerne og det på mange måder velfungerende beboerdemokrati finder den almene boligsektor sig udfordret, hvad angår udviklingen af politiske løsninger og demokratisk fornyelse. Det har fået tre almene boligorganisationer til at arbejde med samskabt politik. Afhandlingen belyser således forskningsspørgsmålet: *Hvordan kan styring og ledelse bidrage til, at samskabt politik bliver en løftestang for demokratisk fornyelse og politikudvikling i den almene boligsektor?* Formålet med afhandlingen

er at tilbyde en mere præcis forståelse af, hvad samskabt politik er, samt hvilken indvirkning styrings- og ledelsesgreb har på samskabt politik.

For at undersøge dette er der i afhandlingen kombineret indsigter fra litteraturen om samskabelse, demokrati samt styring og ledelse i en teoretisk ramme. Afhandlingen er gennemført som et mest ens-casestudie af de tre almene boligorganisationer: Boligforeningen 3B, AL2bolig og Boligselskabet Sjælland. Metodisk er afhandlingen bygget på kvalitative data i form af dokumenter, observations og interviews.

Afhandlingen har overordnet fire empiriske konklusioner, som tilsammen bidrager til litteraturen omkring styring og ledelse af samskabt politik.

Resultaterne i afhandlingen viser *for det første*, at samskabelse af politik kan lade sig gøre i en sektor som den almene boligsektor. Afhandlingen peger på, at det at give beboerne indflydelse på beslutninger vedrørende deres boligområde giver dem lyst til at deltage. Dog viser afhandlingen også, at det er nødvendigt at udvikle de eksisterende deltagelsesformer i det traditionelle beboerdemokrati, samtidig med at der udvikles nye arenaer for deltagelse

Resultaterne i afhandlingen viser *for det andet*, at proaktive styrings- og ledelsesgreb af samarbejdsprocesserne bør fokusere på inddragelse af og samarbejde med beboerne. Forankringen af samarbejdsprocesserne bør gå igen i hele organisationen på både den administrative og den politiske side.

Resultaterne i afhandlingen viser *for det tredje*, at de største barrierer for samskabt politik findes i valget af emne, administrativ frem for politisk prioritering, uklart formål med den samskabte politik og overstyring af processerne med samskabt politik.

Resultaterne i afhandlingen viser *for det fjerde*, at de reaktive styrings- og ledelsesgreb, som skal håndtere barrierer og udfordringer, lykkes bedst, når grebene bevidst forsøger at løse barrierer og udfordringer og ikke affejer eller nedprioriterer håndteringen af disse.

## English summary

The Ph.D. dissertation “Co-created policy – Democratic renewal in the public housing sector” examines how governance and leadership affects the co-creation of policy.

Co-creation is increasingly emerging as a tool for finding common solutions to common challenges. The basic idea behind co-creation is that no actors have all the resources to solve society's complex challenges on their own. Therefore, relevant actors are getting involved in developing solutions. It creates new forms of collaboration and new conditions for those involved.

The Danish and international research literature on co-creation and co-production has dealt extensively with co-production of services, where citizens help to produce or improve the service they receive. Later, the co-creation agenda has further developed to also deal with co-creation of public governance. The most recent developments focus on co-created policies. Co-creation of policy is based on a desire to establish arenas, where politically elected representatives can collaborate with citizens and other relevant actors to develop political solutions to urgent problems.

The newest literature on co-creation of policy has taken a further turn, as there has been an increasing focus on how citizens can participate in co-creation policy in order to provide input to politicians. At the same time, however, there has been less focus on the fact that politicians also demand and need input from citizens. There is also limited knowledge about how to govern and manage the co-creation of policy between the political representatives and the citizens. Knowledge of governance and leadership is important in order to strengthen the connection between co-creation and policymaking.

The public housing sector in Denmark has a long tradition of cooperation between residents, elected resident representatives and administrative employees in the housing organizations through resident democracy. Despite the traditions and the in many ways well-functioning resident democracy, the public housing sector finds itself challenged in terms of the development of political solutions and democratic renewal. Therefore, three public housing organizations has commenced working with co-created policy. The dissertation thus sheds light on the research question: *How can governance and leadership contribute to co-created policy becoming a lever for democratic renewal and policy development in the public housing sector?* The purpose of the dissertation is to offer a more precise

understanding of what co-created policy is, and what effect governance and leadership have on co-created policy.

To investigate this, the dissertation combines insights from the literature on co-creation, democracy and leadership and governance in a theoretical framework. The dissertation is conducted as a most similar case study of three public housing organizations: Boligforeningen 3B, AL2bolig and Boligselskabet Sjælland. Methodologically, the dissertation is based on qualitative data in the form of documents, observations and interviews.

The dissertation has four overall empirical contributions, which together add to the literature on the governance and leadership of co-created policy:

*Firstly*, the results of the dissertation show that co-creation of policy is possible in a sector such as the public housing sector. The dissertation indicates that giving the residents influence on decisions regarding their estate makes them want to participate. However, the dissertation also shows that it is necessary to develop the existing forms of participation in the traditional resident democracy at the same time as developing new arenas for participation.

*Secondly*, the results of the dissertation show that proactive governance and leadership of the collaboration processes should focus on the involvement of and collaboration with the residents. The anchoring of the co-creation processes must be repeated on both the administrative and the political side of the organization.

*Thirdly*, the results of the dissertation show that the biggest barriers to co-created policy are found in the choice of subject, administrative rather than political prioritization, unclear purpose of the co-created policy and excessive control over the processes.

*Fourthly*, the results in the dissertation show that when dealing with barriers and challenges, reactive governance and leadership must consciously cope with barriers and challenges and not dismiss or downplay the handling of these.

## Bilagsoversigt

<b>Bilag 1</b>	Oversigt over interviews
<b>Bilag 2</b>	Oversigt over observationer
<b>Bilag 3</b>	Eksempel på interviewguide til administrative ansatte
<b>Bilag 4</b>	Eksempel på interviewguide til beboere
<b>Bilag 5</b>	Publikation 1: Kristjansen, E. T. (2020). Design matters: Tensions between democratic quality and productive collaboration. <i>The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal</i> , 25 (3)
<b>Bilag 6</b>	Publikation 2: Torfing, J., Kristjansen, E. T. & Sørensen, E. (2021). Co-designing Neighbourhood-Level Social Improvement and Innovation. I: E. Loeffler & T. Bovaird (Red.), <i>The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes</i> (s. 353–370). doi:10.1007/978-3-030-53705-0
<b>Bilag 7</b>	Publikation 3: Kristjansen, E.T. and Jensen, J.O. (2022). Innovating Democratic Participation in Social Housing. I: Krogh, A.H., Agger, A. and Triantafillou, P. (Ed.) <i>Public Governance in Denmark</i> , Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 57-73. <a href="https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221004">https://doi.org/10.1108/978-1-80043-712-820221004</a>