

Partnerskaber eller privatinteresser?

*Forskningsrapport om aktørsamspil på efteruddannelses-
området med afsæt i de første erfaringer fra
nordjysk Kompetencecenter-netværk*

Nanna Friche og Henning Jørgensen
CARMA
Aalborg Universitet
2007

Kvalinord-projektet

Forskningsprojekt om erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, baseret på nordjyske erfaringer udført af CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning) ved Aalborg Universitet, New Insight & Kompetence Kompagniet.

September 2007

Copyright: forfatterne

Layout og omslag: Mette Bærentsen

ISBN-nr.: 978-87-92174-12-3



CARMA, Aalborg Universitet
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg Øst
Tlf. +45 96358202
Fax +45 98155346
e-mail: mb@socsci.aau.dk

Projektet er tilknyttet kompetencecentret på AMU-Nordjylland under Undervisningsministeriets udviklingsprogram for kompetencecentre i lærende regioner og delvis finansieret af Den Europæiske Socialfond.



Indholdsfortegnelse

Forord	5
1. Partnerskaber og VEU – er der kobling?	7
2. Partnerskabsbølgen og former for samspil	13
2.1. Partnerskabsbegrebets baggrund.	13
2.2. Partnerskaber, udviklingsfaser og målkonflikter	15
2.3. Forskellen på partnerskaber og projekter	16
2.4. Hvad partnerskab er og ikke er	17
2.5. Analytiske perspektiver på partnerskaber.....	18
2.5.1. Systemperspektivet.....	20
2.5.2. Institutionelt-kulturelt perspektiv	21
2.5.3. Symbolperspektivet	21
2.5.4. Og vinderen blev?.....	22
2.6. ”Regions”-begrebet i VEU	23
2.7. Varigt partnerskab?	25
3. KvaliNord-analyse og samspilsdimensioner	29
3.1. Elementer og instrumenter i aktørsamarbejdet	30
3.2. Forskelle i opgaver og ansvarligheder.....	36
4. VEU-aktørlandskab og nordjyske erfaringer	39
4.1. Nyt VEU og nye (lokale) aktører?.....	39
4.2. Nordjyske forhistorier	41
4.2.1. Tidligere samarbejder i Nordjylland.....	42
4.2.2. Samarbejders (u-)lyksaligheder.....	43
4.3. Forsøg på etablering af partnerskabsaftale 2006/2007	46
4.4. De foreløbige erfaringer	50
5. Hvor skal skabet stå?	55
5.1. Lokale samarbejdsstrategier – eller mangel på (fremmede betingelser for) samme	55
5.2. Samspilsfælder og deres overvindelse	57
5.3. Brugen af nordjyske erfaringer eller generel erfaringslære	61
5.4. Positionsmarkeringer omkring analyse af partnerskaber.....	62
5.5. Afsluttende bemærkninger – optakt til en fortsættelse	64
Litteratur	65

Forord

Hver tid har sine "buzz-words". Og de skiftes hurtigere og hurtigere ud. Et af tidens populære begreber er "partnerskaber". Samspil og samarbejde mellem aktører er kommet i veltalen. Det er ikke længere rene individualistiske paroler, der lyder, om end markedslogikken stadig hyldes ihærdigt. Men nu skal individuelle præferencer kunne forenes med fælles prioriteringer, eller i al fald ikke sabotere fælles koordinering. Nu skal selv konkurrenter kunne lære at arbejde sammen. Offentlig-private partnerskaber har måske været mest tiljuble i forlængelse af, at offentlige monopoler er brudt ned, således at offentlige opgaver også er kommet til at hvile på private skuldre, når det gælder selve opgaveudførelsen. Men partnerskaber inden for den offentlige sektor er også blevet en central tankefigur i tiden.

Her går vi ind på partnerskabsideen inden for voksen- og efteruddannelsesområdet (VEU), hvor "kompetencecenter"-tanken aktuelt (2006-2007) afprøves i 15 oprettede centre, hvor flere institutioner skal arbejde sammen. Eet af disse centre, det nordjyske center med AMU-Nordjylland som central og ansvarlig hovedinstitution, følges forskningsmæssigt af CARMA. Det sker organiseret i et "KvaliNord-projekt" (forkortelse for kvalifikationsudvikling i Nordjylland). Projektet har fire hovedpiller, hvor én af disse netop drejer sig om det lokale/regionale aktørsamarbejde. Heri er inkluderet et forsøg på at etablere et egentligt partnerskab mellem aktørerne.

Uddannelsesinstitutionerne har faktisk siden begyndelsen af 1990'erne skullet indrette sig på at være andet end lydige, ovenfra styrede implementeringsagenter for en politik, idet de har skullet lære at "sælge" deres produkter og være økonomisk selvstændige; og med de seneste VEU-reformer har regelgrundlaget direkte dikteret, at institutionerne både skal konkurrere (optræde som rene markedsaktører) og samarbejde (være i samspil eller partner med andre) samtidigt. En mere "efterspørgselsstyret" voksen- og efteruddannelsesindsats anses således ikke som mulig eller optimal, uden at institutionerne lærer at leve med dobbelte krav om konkurrence og koordinering på samme tid. Om det skal udvikle sig til deciderede partnerskaber, er det op til lokal eller regional beslutning om at afgøre.

Der berettes i denne analyse om de første erfaringer med dette arbejde og om dets muligheder og besværligheder. Til de sidste hører, at der kan opstå forhindringer for partnerskaber, hvad det da også har vist sig i det nordjyske tilfælde. Det forholder sig nemlig sådan, at individuel rationalitet meget vel kan ende i kollektiv irrationalitet. Men sådanne delvise blokader eller "fælder", der teoretisk kan begrundes, kan også praktisk overvindes. Om betingelserne herfor siges der også en del i denne rapport.

Partnerskaber fremføres som en klar win-win-konstruktion – alle vil kunne vinde; men vores analyse vil godtgøre, at selv om alle i udgangspunktet kan se, at der kan være samlede velfærdsgevinster for deltagerne, så må der gives noget af et grundskud mod en idylliserende fremstilling af partnerskaber med rationelle og selv-styrende aktører. Hvis blot én aktør satser mere på egne strategier frem for fællesskabets, falder aktørerne i en sådan samspilsfælde. Den fælles ressource, den sociale kapital i området, må derfor være højt udviklet, hvis samspilsfælder skal kunne undgås. Det vil sige, at aktørernes deltagelse i formaliseret samspil må institutionaliseres på basis af generaliseret tillid og samstemt adfærd mellem de deltagende institutioner, hvis der skal komme noget fornuftigt ud af det. Ellers ender det nemt med en "regndans" omkring én af tidens hotte begreber.

Det er hovedargumentationen i nærværende rapport. De idylliserende fremstillinger i tiden af partnerskabets store potentialer – for ikke at sige lyksaligheder, ifølge retorikken - må korrigeres. I den forbindelse skulle man nok erindre sig Søren Kierkegaards udtalelse om,

at forlover man sig med tiden, bliver man hurtigt enke! – Det er at håbe, at andre kan lære af de nordjyske erfaringer for at kunne undgå eller overvinde de farer, der ligger i forfølgelse af egeninteressen fra uddannelsesinstitutioners side, og således kunne sikre, at partnerskaber faktisk bliver den fælles ressource, der giver gevinster for både deltagende aktører og de regioner, hvori de virker.

Rapporten er en delrapport fra KvaliNord-projektet. Eftersom projektet varer til udgangen af 2007, vil CARMA løbende følge samspillet og arbejdet med at kitte fælles optræden sammen i aktørsamspillet. Der vil derfor også komme en afslutningsrapport ved udgangen af 2007.

Karakteren af forskningsrapport gør, at teksten er behæftet med behørig henvisning og begrænset af bredt formidlingsarbejde. Begreber har vi til at begribe med, og det kræver tid og plads at få dem udviklet. Derfor de mange sider og henvisninger. Her står vi på skuldrene af andre forskere, men prøver også selv at udvikle et analysegrundlag og et design for vores analyse. For praktikere vil der derfor være tale om, at man skal gøre en anstrengelse for at følge udviklingen af begreber og argumentationskæder. Omvendt håber vi, at udbyttet så også vil stå mål med anstrengelserne i den henseende. De nordjyske erfaringer omkring forsøg på at etablere et partnerskab er opsamlet i kapitel 4. I kapitel 2 søges partnerskabsbegrebet afmystificeret og analytisk præciseret, og grundlaget for analysen lægges frem. I kapitel tre optegnes tre scenarier for udvikling partnerskaber, som de nordjyske aktører også har været præsenteret for som hjælp til deres egen beslutningstagen. Endelig foretages der i kapitel 5 både en opsamling på de konkrete undersøgelsesresultater, og der gøres et forsøg på at vaske en mere generel erfaringslære ud af arbejdet med de nordjyske aktørers samarbejde.

1. Partnerskaber og VEU – er der kobling?

Voksen- og efteruddannelsen er blevet udråbt til en nøglefaktor for nationernes fremtidige velstand. Vækst og velfærd er i stigende grad kommet til at være betragtet som afhængig af, at der nationalt sikres en gennemgribende reform af indsatsen for at kvalificere og efteruddanne arbejdsstyrken. ”Lønkonkurrenceslag” vil være tabte på forhånd for europæiske lande med høje omkostninger, herunder til (direkte og indirekte) aflønning af arbejdskraften, hvorfor det bliver et ”kompetenceslag”, som bliver afgørende for, at Europa kan bevare sin stilling som verdens største og førende økonomi, når det gælder innovation og højværdiproduktion. Livslang læring er et af nøgleordene for denne satsning, som EU og andre internationale organisationer også støtter stærkt.

I Danmark har der gennem adskillige årtier været satset på at udbygge voksen- og efteruddannelsen, og flere reformer gennem de seneste to årtier har ydermere omprogrammeret virksomheden og ansvars- og opgavefordelinger en hel del. Der er taget beslutninger om at gå væk fra central styring af udbud, for i stedet at satse på ”efterspørgselsstyring” (i udbudsøkonomisk forstand), at gå væk fra faste, finanslovsbestemte indtægtssikringer til mere markedsøkonomisk afhængighed for institutionerne, at fusionere blandt de mange udbydere af efteruddannelse, der står i indbyrdes konkurrence, men også at tilskynde til decentralt samarbejde på samme tid. Konkurrence og samarbejde er blevet hverdagen for uddannelsesinstitutionerne, og det præger det lokale virke. Fra regelgrundlaget til dagligdagens dobbelthed af hensyn, bliver ”skizofrene” tænke- og handlemåder iscenesat. Men uden samarbejde kan man ikke leve op til kravene, der altså kommer fra forskelligt hold og fra forskellige niveauer. Uddannelsesinstitutionerne har i sandhed fået nye vilkår og nye roller. Niveauerne spiller heller ikke sammen som før, og arbejdsmarkedets parter deltager anderledes. De institutioner, der indgår i kompetencecentre, kommer fra forskellige sektorområder, og er hver præget af egen sektorlogik. Så institutionernes forskelligartede reaktioner og aktioner i forbindelse med samspillet er omdrejningspunktet for det, vi studerer. Det sker under nye betingelser, og de decentrale svar opsøges. Både ledelses- og medarbejderperspektiver er centrale, når der skal bedømmes resultater, eftersom en organisation er andet og mere end ledelsen.

Hverdagens interesse for samarbejde kan hidrøre fra, at man fælles forstår sig som del af offentlig politik – hvad der så betyder, at den enkelte institution ikke kun ser sig selv som ”butik”, dvs. som egoistisk markedsaktør, der skal konkurrere med andre udbydere af efteruddannelse. Det er én rolledefinition. Interessen kan også skyldes, at man ønsker fælles koordinering, for at konkurrencen ikke skal ”løbe løbsk” og undergrave nogle af institutionerne. Det kan f.eks. føre til kartellignende dannelser af netværk lokalt og regionalt. Eller interessen kan henføres til, at alle involverede institutioner har indset, at forpligtende samarbejde og koordination samlet giver større gevinster end de omkostninger, der er forbundet med en ensidig dyrkelse af egeninteressen på et konkurrencemarked. I sidstnævnte tilfælde kommer ”partnerskab” til at blive en naturlig ramme for samarbejde og udvikling af mere ”efterspørgselsstyret” efter- og videreuddannelse. Så er der tro på, at man kollektivt skaber en mer-værdi, som ellers ikke ville være der, hvis man kun handlede ud fra egne og kendte interesser. Det kan også kaldes et spørgsmål om *kollektiv intelligens*.

Med VEU-reformen og nyt AMU-koncept fra 2003 er der direkte lagt op til dannelsen af lokale netværk og øget samarbejde mellem lokale og regionale aktører og institutioner på området. Partnerskabsbegrebet er også blevet centralt for sådanne forsøg. Partner kommer af den latinske betegnelse ”partionarius”, der betyder parthaver eller deltager. Og det er et præcist udtryk for, hvad der er på spil. Et partnerskab er således ikke et hvilken som helst

form for netværk, men en særlig form for konstruktion, hvor deltagerne har indset, at det er ved at dyrke fælles interesser og en "kollektiv intelligens", at man vedvarende kan forene kravene fra både konkurrence og samarbejde med merværdi for alle som resultat. Man skal være part i hinandens anliggender på området. Men man skal være det på forskellig måde. Det er vigtigt, at der autoriseres et *politikcentrum*, en institution, der gives særligt ansvar, særlige beslutningskompetencer, og som skal tage initiativer, der bringer tingene på en fælles nævner.

Rammerne for dannelse af netværk og partnerskaber på efteruddannelsesområdet er reguleret med nyt VEU, hvor der i "lærende regioner" skal dannes samarbejdsfora. Undervisningsministeriet har med sit initiativ om "*kompetencecentre*" orkestreret et nyt samspil om lokale og regionale indsatser på området. På forsøgsbasis er der foreløbig dannet 15 sådanne centre. Ét af disse kompetencecentre omkring AMU-Nordjylland som officiel vært for partnerskab og som koordinationsled for samarbejdet skal i forsøgsperioden 2006-2007 arbejde på at etablere et mere forpligtende samspil mellem de deltagende institutioner og aktører. CARMA har en følgeforskning til projektet (kaldet KvaliNord-projektet), der gør, at vi her kan berette om og analysere de første erfaringer gjort omkring etablering af samarbejde og specielt omkring et muligt partnerskab.

Rapporten er den første af to fra projektdelen. Denne rapport søger at give en dybere forståelse af partnerskabsideen, dens facetter og forudsætninger, samt vurdering af, hvordan det er gået med forsøget på at omsætte dette til praktisk nordjysk politik. Perioden, der dækkes, rækker til foråret 2007. En sidste og afsluttende rapport kan forventes ved afslutning af forsøgsperioden. Her gives forhåbentlig policy-relevant viden, men denne rapport tilsigter ikke at give direkte drift-relevant viden. Det er således ikke skitse til en håndbog i partnerskabsdannelse¹, du har i hænderne, men en rapport om partnerskabers veje og vildveje – og om de hidtidige valg og fravalg i Nordjylland.

Væsentligt for hele KvaliNord-projektet er at få vurderet, hvor godt og stærkt koblingen af udbuds- og efterspørgselssiden på efteruddannelsesområdet bliver. Fraværet af *kobling*, *dekobling*, vil betegne mangel på succes for implementering af de politiske intentioner om nyt voksen- og videreuddannelsessystem i Danmark. Realisering af de politiske ideer fordrer, at der både vertikalt i systemet og horisontalt sker udvikling af de former for kooperativt samarbejde og fast institutionalisering heraf, som gør det muligt at kvalificere udbud og kobling med virksomheders og lønmodtageres efterspørgsel efter efteruddannelse. Men denne vertikale dimension er ikke den vigtigste; det er den horisontale. Partnerskaber betegner netop i den henseende en *horisontal* organisering af samspil, hvor forpligtende netværk skal dannes, udvikles, vedligeholdes og fornyes, for så vidt "den kollektive intelligens" (eller "sværmintelligens", som vi har kaldt det²) skal kunne aktiveres koordineret og målrettet af aktørerne.

¹ Konsulentbranchen har naturligvis taget partnerskabsbegrebet til sig, men de heri anvendte definitioner af partnerskaber er meget generelle og analytisk ubrugelige. Der henvises oftest til et "helhedsorienteret samarbejde" eller lignende for kunde-leverandør-forhold eller til langsigtet netværkssamarbejde om afdækning af kompetencebehov (se f.eks. Bruhn og Clematide 2007, Andersson et.al. 2005).

² Jf. Henning Jørgensen og Nanna Friche: Partnerskaber på efteruddannelsesområdet, inspirationshæfte 4 fra KvaliNord om "Regionale Kompetencecentre – Nyt VEU – ny kvalificeringsoffensiv", CARMA, Aalborg, 2007

Vi antager, at der er flere former for koblings-/dekoblingssammenhænge, som gør sig gældende på efteruddannelsesområdet, hvor indsatser nu officielt formuleres som ”praksisnær kompetenceudvikling”. Vores antagelser kan også formuleres som teser, der arbejdes med i KvaliNord-sammenhænge:

- skiftende *koblinger mellem udbuds- og efterspørgselssidens behov*, hvor der kortsigtet kan optræde ganske stærke dekoblinger, som det samlede sæt af aktører og systemets forvaltningsorganer så må arbejde på at sikre bedre kobling eller matchning omkring. Den risiko er ikke blevet mindre af, at man har svækket partsstyringen (der også betegnes som korporative træk). Partsdeltagelsen har nemlig været væsentlig for behovsmeldinger og beslutningstagen i systemet. Falder disse kvalitative og hurtige behovsmeldinger ud, og bakker parterne ikke så kraftfuld op, må det formodes at bidrage til at øget risikoen for forringelse af indsatser. Tid må indkalkuleres for informationsspredning, kommunikation og beslutningstagen for at få sikret mere mellem- og langsigtet balance.
- *svag kobling af virksomhedernes behov og uddannelsesinstitutionernes udbud af uddannelser*. Hele kompetencecenter-ideen bygger på en forståelse af øget behov for specifik og ”skræddersyet” kobling herimellem, hvad der både kræver oprustning og sikre og pålidelige meldinger fra virksomhedsside og et mere udfarende og professionaliseret virke på institutionsside. Der kan være lokale og regionale forskelle på, hvor godt eller sløjt, det står til med koblingerne, men det er det samlede behov for forbedringer af samspil, der begrundet initiativer på området.
- *svag vertikal styring mellem centralt og decentralt niveau i systemet med stor risiko for løs kobling mellem centrale bestemmelser og decentrale beslutninger og aktiviteter*. Det må forventes at blive vanskeligere at sikre koordination og kontrol i systemet, når det centraladministrative niveau har lagt kompetencer ud til institutionerne og gjort disse selvansvarlige for økonomi og drift, og når der så samtidigt er sket ændring af de centrale efteruddannelsesudvalgs kompetence³. Balancer i systemet er ændret, og flere aktører skal kunne koordinere og samarbejde uden stærk hjælp ”ovenfra”, hvis den samlede indsats skal kunne bæres igennem.
- *skiftende grader af kobling/dekobling mellem de decentrale aktører*, alt afhængig af, hvor stærkt samarbejde disse imellem kan udvikles på forpligtende vis. Såfremt der kan etableres egentlige partnerskaber, vil der være stor sandsynlighed for kobling, mens en helt løs netværksorganisering eller egeninteressebetonet adfærd vil kunne skabe dekobling.

Det er den sidste tese, der forfægtes i dette skrift. De tre andre former for kobling behandles mere systematisk i andre delprojekter under KvaliNord. Vores interesse her gælder aktørsamspillet og sikringen af, at der ikke opstår dekobling på lokalt niveau.

For at kunne forfægte tesen og vurdere konkret, hvor godt samspillet er til at sikre kobling, må der angives en mere operationel definition på kobling. Den vil vi specificere sådan her:

³ I Axel Neuberts notat ”Parterne på nye eventyr – Analyse af udviklingsprojekter, overenskomstbestemmelser og planlægningværktøjer i perioden 1978-2007” (Aalborg, juni 2007) fra KvaliNord-projektet er der opsamlet historiske erfaringer med parternes deltagelse i styring og udvikling af voksen- og efteruddannelsen i Danmark, hvori også ligger angivelser af, hvad der kan tabes i træfsikre politikudviklinger ved ikke længere at have parterne placeret i centrale beslutningspositioner i systemet.

Kobling/dekobling vil optræde som henholdsvis *overensstemmelse eller manglende overensstemmelse mellem behov og indsats*. Det angår altså en mulig forskel i relationen mellem behovene for kvalificering og institutionernes og virksomhedernes samspil herom og aktiviteter for at imødekomme behovene. Der skal således arbejdes med spørgsmålet om, hvordan de opfattede problemer bliver løst samlet og ved de enkelte institutioners adfærd, og konkret vil det afspejle sig i, *hvordan institutioner og aktører opfatter krav fra omgivelser, hvordan de ser på andre aktører og deres strategier, og hvordan de selv vælger at handle*. Resultaterne afgøres heraf.

Vi kender også mange af problemerne. Der handles altid under tids-, opmærksomheds- og ”bundlinie”-pres og måske også under mangel på relevante ressourcer. Men det er så her, at partnerskabskonstruktionen skulle kunne mindske problemerne og muliggøre produktion af ”synergieffekter”, en mer-værdi for alle, som opstår, når og hvis man kan reducere et misforhold mellem behov og indsats.

En grundtese bag konstruktionen er, at partnerskab ikke blot skal være en ny form for offentligt politikarrangement, der kan sikre bedre levering til kunderne (især virksomhederne), og således øget effektiviteten af arbejdet, men at *partnerskab er en ny organisationsform, der kan sikre udvidelser regionalt og lokalt af kapaciteten til at sikre overensstemmelse mellem behov og indsats*. Man kunne også kalde det en slags ”organisationsopskrift” på forpligtende samarbejde. Heldig gennemført, kan der sikres bedre ”produkter”, bedre kvalitativ overensstemmelse med aktuelle og fremtidige behov, og først og sidst også større legitimitet, fordi alle relevante aktører og parter har haft mulighed for at deltage. Dårlig gennemført kommer der dekobling og spild af tid og ressourcer. Sagt mere snørklet: det er ikke kun effektiviteten og ”output-legitimiteten”, der er på spil, men lige så meget gode processer, der er med til at sikre opbakning og ”input-legitimitet”.

Vores *udgangstese* for arbejdet er så, at de gode funktionaliteter – eller potentialer, skulle man måske sige -, der ligger i partnerskabskonstruktionen, er i fare for at blive underløbet, for så vidt bare én eller to af aktørerne begynder at tvivle på de fælles resultater og ræsonnerer og handler mere egoistisk. *Der er måske samspilsproblemer indbygget i partnerskabsarrangementer, som kan gøre dem vanskelige at få gjort forpligtende og operative*. For at overvinde disse samspilsfælder, må der udvikles stærkt *kooperative eller ”solidariske” tænke- og handlemåder*, der kan overvinde egoistiske eller konkurrerende.

Det er et åbent empirisk spørgsmål, om dette sker eller ej. Her er der allerede nordjyske erfaringer at trække på. Det redegør vi for i analysen i kapitel 4. Inden skal vi imidlertid i næste kapitel gå ind i partnerskabsideen – hvad partnerskab er og ikke er - og den måde, den er søgt bragt i spil i forbindelse med VEUs kvalificeringsoffensiv i ”lærende regioner”, hvor vi vil opregne forskellige analytiske tilgange til partnerskaber. Med forskellige teoretiske linser tager partnerskaber sig også meget forskellige ud. Begrebet ”lærende region” skal ligeledes kommenteres. I kapitel 3 tager vi så forskellige dimensioner af samspillet op for analyse og sætter tre alternative former for partnerskaber op til diskussion, for at få et vurderingsgrundlag over for, hvad de nordjyske aktører foreløbig synes at vælge for partnerskabsform. I det afsluttende kapitel 5 går vi nærmere ind i problematikken omkring, hvad vi vil kalde ”*samspilsfælder*”, og hvordan der regionalt og lokalt kan arbejdes på at undgå at falde i sådanne.

Væsentlig er dog at slå fast, at der tales om noget meget forskelligt, når det handler om partnerskaber. Efter at monopolerne er blevet nedbrudt, og decentralisering og udliciteringer har spredt magten, er det blevet en gængs udtryksmåde, at private virksomheder og

offentlige institutioner kan indgå ”partnerskab” omkring en vare- eller serviceleverance. Da tales der om ”offentlig-privat partnerskab”; men der er da velafgrænsede roller og en kontraktrelation som basis. Det er imidlertid en anden form for partnerskab, der skal tales om her, hvor det drejer sig om *samspil mellem offentlige institutioner omkring udvikling og løsning af politikopgaver*. I princippet har man her at gøre med et frivilligt samspil mellem institutioner, hvor disse har fundament i flere forskellige politik- eller ressortområder. Der er således ikke ét politikrationale, men flere på spil, og der må samarbejdes omkring koordination og kontrol af et virke, som retter sig mod private virksomheder og borgere. Partnerskab karakteriseres altså ved en samling aktører, der går sammen på et område omkring en fælles politikopgave og med fælles ”ejerskab” hertil. Men partnerskaber er ikke retsligt regulerede. Derfor bliver følelsen af fælles *identitet* et afgørende kriterium for vurdering af kobling i samarbejdet.

Eller sagt på en anden måde: de former for partnerskaber, der tales om her, baserer sig ikke på en juridisk sondring mellem offentlig og privat, som der så bygges bro over gennem en formel konstruktion. De omhandler heller ikke private virksomheders og aktørers måde at gå sammen i kartellignende konstruktioner på. Der er alene og præcist tale om måder, hvorpå offentlige institutioner og politikaktører vælger at indgå forpligtende samspil og alliancer på – og hvad der kan hentes af udbytte samt ligge af farer indbygget heri. Vi vil som nævnt også tale om mulige ”samspilfælder”, der kan forhindre partnerskaber i at udvikle sig. Partnerskabsarbejde må ses som *læreprocesser* – kollektive såvel som individuelle. Det er ikke nok at vide, at samarbejde kan overvinde forsøg på snyd og bedrag; der må positive vurderinger til af udbytte for de deltagende parter. Partnerskab er en kollektiv håndtering af potentielle interessekonflikter, og indgåelse af partnerskaber har både gevinster og muligt tab iboende for dem, der deltager. Der er i høj grad også farer ved at stå udenfor. Og det må læres, hvordan man skal se på og involvere sig i sådanne konstruktioner. Det offentlige har på efter- og videreuddannelsesområdet afstukket nogle overordnede mål og leveret institutionelle betingelser, men de konkrete formål for det decentrale partnerskabsvirke kan måske først udvikles undervejs. Derfor er der heller ikke én bedste måde at organisere samarbejdet på.

Der er *indholdsbindinger* på; det er ikke ligegyldigt, hvilket område og hvilke aktiviteter, vi taler om. Politiksammenhængen er her den offentligt regulerede efter- og videreuddannelse, som indkredset med ”Nyt VEU”. Det er således partnerskabsformer knyttet til *kvalificering* som formål, vi skriver om. Andre former for partnerskaber angår blandt andet *erhvervsudvikling*, med stærkere økonomisk udvikling i lokalområder som mål, *service på sektorområder*, hvor mere effektiv serviceproduktion tilstræbes herigennem, og *social inklusion*, der som mål har integration af grupper, der har svært ved at få fast fodfæste på det åbne arbejdsmarked. Der er naturligvis også blandingsformer, hvor kvalificering for eksempel også kan være en vej til social inklusion, men de artsforskellige hensyn på områderne har betydning for opgavens karakter og for aktørlandskabet. Derfor disse sondringer.

De, der interesserer sig for fakta og grundlag for analyse og handling på området, får her formodet relevant indblik i og ideer omkring partnerskab. Men det må understreges, at partnerskab skal ses som en proces – som noget, der udvikles over tid, og ikke en færdig-etableret institution. Derfor opererer vi set i frøperspektivet med flere faser af partnerskaber (jf. nedenfor). Først vil vi dog tage et større fugleperspektiv på partnerskaber som ny og almen formel for politikudvikling og som noget, der kan anskues ud fra flere teoretiske vinkler.

2. Partnerskabsbølgen og former for samspil

2.1. Partnerskabsbegrebets baggrund.

Når der på lokalt eller regionalt niveau skal etableres et samarbejde mellem aktører fra forskellige institutioner og sektorer, er *partnerskabs-begrebet* blevet den gængse ramme for indkredsning heraf. Lige så udbredt er forestillingen, at man med sådanne decentrale netværksdannelse kan forbedre såvel den økonomiske og erhvervsmæssige situation i området som den sociale og beskæftigelsesmæssige. Det politiske løfte er, at det kan lykkes at øge jobskabelsen, forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde, kvalificere flere og få flere integreret på samme tid. Sådant er forestillingen og de mange organisatoriske anbefalinger (fra EU, OECD, den danske regering, organisationsverdenen og såmænd også fra erhvervsforskning og megen anden samfundsvidenskabelig forskning). Det er i løbet af de seneste ti til femten år, det er sket.

I 1990'erne var det vel i høj grad ønsket om at kunne øge beskæftigelsen og nedbringe ledigheden, der var en væsentlig argumentationsakse (OECD: *Partnerships: the Key to Job Creation, Experiences from OECD Countries*, Paris, 1993), mens det her i det nye årtusindes begyndelse synes at være innovationsbølgen, der inspirerer kraftigst (OECD: *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, 2001). Partnerskab – gerne offentlig-private sådanne – anbefales som en kernesund medicin til at sikre de forskellige hensyn, da der uden sådanne partnerskaber let sker det, at støtteprogrammer og gode politiske intentioner ikke bliver realiseret på grund af manglende koordination på såvel offentlig som privat side eller på grund af aktivt modarbejde. Både ignoreren, de korslagte armes politik, symbolpolitikken og institutions- og sektoregoistiske strategier er velkendte.

På det verbale plan er alle dog positive over for ideen. Det forholder sig snart med partnerskabs-begrebet som med begreber som fred og familie: alle er for det, og der må gerne være mere af det. Udelukkende positive konnotationer forekommer at være forbundet hermed. Begrebet synes ikke at have nogen adressat. Og så må man begynde at blive skeptisk, måske endog betænkelig i visse henseender! Hvis noget skulle være så godt, hvorfor er det så ikke mere udbredt? Og hvorfor kan der meldes om mange mislykkede forsøg på at etablere partnerskaber?

Forestillingerne og fremstillingerne af ”partnerskabers” velsignelser og frelsende betydning for offentlig politik er ret så positive – faktisk både ensidige, partielle og uodynamiske. Dermed mangler de nok det kølige overblik. Der skal både et historisk og et systematisk blik til. De begejstrede fremstillinger er for det første ensidige, fordi de kun tæller positive funktionaliteter for moderne politik, for det andet er de partielle, fordi de overser mange andre aspekter af politikudviklinger og barrierer for virket, og for det tredje er de uodynamiske, når de negligerer de processer, der først har gjort et sådant funktionelt behov udfoldelsesbehøvende samt de forandringer i politikkers gennemsættelse, som er på spil.

Nøglen til partnerskabs-tankens succes er tredobbelt: for det første påstanden om, at man kan *forbedre effektiviteten* af transaktioner mellem leverandører, producenter og dem, der finansierer på serviceområderne. Samarbejdet er ikke kun et spørgsmål om at koordinere adfærd, men også om at udvikle og implementere fælles strategier. For det andet er partnerskaber også en afspejling af den omstrukturering af visse typer af magt i samfundet, der med *decentralisering* som overskrift har fundet sted. Kommuner, decentrale statslige instanser, virksomheder og borgere søges givet nye former for beslutningsrum og – anliggender. Partnerskabs-diskussionen er følgelig også fyldt med ”localism” og net-

værksretorik. Offentlig styring og autoritet skal spredes ud, centralmagten mister indflydelse i visse henseender til fordel for lokale og markedsnære løsninger. Lokale og regionale netværksdannelse på tværs af offentligt og privat regi prises, og de afspejler et svar på denne bevægelse og magtspredning. For det tredje ligger der en forestilling om, at omkostningseffektiviteten, *efficiensen* af indsatser, også vil kunne øges, når man går bort fra ensidig offentlig, bureaukratisk opgaveløsning. Økonomiske succeskriterier er effektive overtalelsesinstrumenter p.t., hvor modviljen mod centralstyret og bureaukratisk offentlig opgavevaretagelse er stærk, og der hersker en forestilling om mere effektiv, efficient og kvalitativ bedre privat opgaveløsning.

Det vil heller ikke være helt forkert at påstå, at den meget positive vurdering af partnerskabers rolle og betydning – næsten som et nyt paradigme for udvikling af politikker – skal forstås på baggrund af en forud forsøgt gennemført, politisk styret *deregulering*. Det har ikke været lige succesfuldt gennemført overalt, og måske særligt ikke i Norden. Men tankegangen og politikken har været klar. Mere effekt har det haft, at forvaltningsreformer er gennemført, bl.a. gennem deling af bestiller-, producent- og finansieringsrolle i det offentlige virke efter New Public Management-opskrifter. Men så er der bagefter opstået nye funktionelle behov for sammenkitning af delprocesserne i tid og rum. Kontrakter er så blevet uhyre populære måder at holde hinanden op på opgavevaretagelse på. Og gennem nye kontraktliggørelser indrettes politikker mere som kortsigtede mål opfyldelsesprogrammer, gerne med økonomiske incitamenter indbygget – uden at spørgsmålet om roller og accept måske er løst på forhånd. Her, i den nye kontraktkultur, kan partnerskaber komme ind som funktionel ækvivalent til hierarkisk styring. Og det er det, der er sket – også i Danmark.

Der er modsatrettede bevægelser i spil: ovenfra iværksatte diskurser og politikomlægninger, som har quasi-markedsmæssiggørelse på programmet, men som iværksættes sektorvis, og så de nedefra kommende ønsker og behov for at få skræddersyet indsatser til problemer, der ikke kommer til de decentrale aktører som separate (sektor)problemer, men som integrerede. Fællesskaber nedefra søger også at ”slå igen”, at lave modimplementering og selvdefinerede opgaveløsninger.

Italesættelsen – eller som det hedder på nydansk ”diskursiveringen” – er klar i budskabet. Begreber fra erhvervslivet og managementkulturen overføres til det offentlige, og der lægges meget vægt på egeninteresser. Kun egne præferencer skal tælle. Det er budskabet. De instrumentelle handlemåder, der anbefales, kan dog også komme på kollisionskurs med erfaringer, der bygger på de sociale bånd, der knyttes ud fra gensidig anerkendelse – som i decentrale netværksdannelse. De går ikke uden videre op i begreber som kontrakt, rationelt valg og nyttemaksimering. De neo-liberale politikopskrifter, som også har deregulering og decentralisering som centrale elementer, bliver dermed modsigelsesfulde, da de dels ikke er internt modsigelsesfri, dels ikke lader sig nemt realisere, hvor lokale/regionale aktørkonstellationer er henvist til at arbejde sammen for at finde politikvar. De skandinaviske velfærdsstatsbetingelser og deres sociale rodfæstethed har været med til at modvirke renlivede neo-liberale politikvar. Derfor har vi stadig fællespræg og ”socialdemokratiske” fingeraftryk på politikudviklingerne, om end overordnet styringsfilosofi og styringsinstrumenter henter styrke fra den private sektors interessebegreber.

Viljen til at sprede og dele magt ud til flere typer af aktører, som er indeholdt i de aktuelle bevægelser, skal altså ses på basis af en allerede gennemført politikomlægning, der har søgt at omdefinere statens rolle fra at være indgribende til kun at være rammesættende. Samtidig har effektivitet og efficiens sat sig som altafgørende hensyn i politik. En økono-

misk rationalitet går forud for andre hensyn og behovssikringer. Heri ligger, at sektorpolitikkerne indholdsmæssigt har tabt "rationalitet" til fordel for en effektivitetstænkning, der følges op på handleplanen med nye incitamenter og governance-instrumenter (Considine 2001, 2003). Baggrunden er ikke en ny dansk, skandinavisk eller international "masterplan", men noget, der har kunnet iagttages i næsten alle vestlige lande gennem de senere årtier. Selv om landene har forskellige sociale og velfærdsstatslige historier, har de oplevet parallelle forvaltningspolitiske udviklinger. Historien fortæller – og tæller!

I stedet for statslig autoritet og hierarkisk styring må så træde lokal og regional udvikling af social kapital under samtidig decentral ressourcemobilisering, for at man stedligt kan samarbejde og løse problemer. Vi må acceptere, at der kan være og er modsigelsesfuldheder indeholdt i politikudviklingerne, og det sætter reelt vanskelige betingelser for partnerskaber. Sektorisering er et kendt vilkår, men er i stigende grad også blevet et problem, når der skal samarbejdes på tværs – og etableres partnerskaber.

2.2. Partnerskaber, udviklingsfaser og målkonflikter

Det er så også værd at sondre mellem de nye typer af politikbundne partnerskaber og de partnerskaber, der hele tiden har eksisteret lokalt omkring gennemførelse af infrastrukturinvesteringer (kommunale anlægsarbejder f.eks.), hvor der i sidstnævnte tilfælde alene er tale om at bruge offentlige midler til at udføre en opgave på normal profitbasis. Den type af nye partnerskaber, vi interesserer os for, er uddannelsesfællesskaber, som kærer sig om at være politikudviklende lokalt og regionalt. Altså horisontale netværk med vertikale politiske relationer (styringsmæssigt og finansielt), men hvor samarbejdet også er forpligtende.

De nye partnerskaber involverer sig i opgaver med at sætte og nå offentlige mål, især på *sektorpolitiske* områder. Deres konkrete former, arbejdsmåder og ambitionsniveauer kan veksle, men det er i kraft af bindingen til offentlige politikker, at de dannes og udvikles, og det indkapsler de fleste af deres måder at operere på. Det behøver heller ikke altid at være på tværs af offentligt og privat regi; det kan udmærket – som i vores tilfælde – være inden for en offentlig funktionsramme, hvor det er samarbejde med repræsentanter fra flere politikfelter, der er på spil.

Uinteressant er det heller ikke at konstatere, som vi gjorde tidligere, at internationale organisationer – og især OECD – stærkt anbefaler dannelsen og brugen af sådanne konstruktioner for at ophjælpe erhvervsgrundlag og sikre økonomisk vækst i områderne. Det er sket med styrke siden begyndelsen af 1990'erne (OECD 1993). Verdensbanken, EU og andre internationale organisationer har fulgt trop; EU endog med stærke retorikker og opfølgende handleprogrammer. Der skal altså udfyldes kritiske gab mellem den traditionelle offentlige vækst- og velfærds politik og de lokale serviceproduktioner. Altså et gab mellem centrale programmer og resultaterne af magtspredning og decentralisering til der, hvor serviceproduktionen foregår, nemlig i stedlig sammenhæng. I EU-sammenhæng har partnerskabs-tanken kunnet tjene som et harmoniserende begreb for politikudviklinger, der er stærkt præget af interessevaretagelse. Nye, selvstændige programmer for lokal fundraising og serviceproduktion har set dagens lys, som det er tilfældet med programmer som URBAN, LEADER med flere. Programmerne har også skullet vise, hvor let nye initiativer falder til jorden, hvis ikke offentlige og private aktører arbejder sammen. EU betaler for det meste gildet gennem strukturfondene – i første omgang.

Efter den stærke accept af partnerskabs-modellen er det heller ikke længere spørgsmålet om ønskeligheden af sådanne arrangementer, der interesserer, men mere om former for, tilpasning og brug af partnerskaber ud over den første generation af centralt subsidierede projekter. Hvordan kan samarbejdet mellem lokale institutioner og aktører bedst indrettes, så man udvikler og støtter disse i en stærkere decentraliseret politikudvikling?

Bortset fra det faktum, at de mindre udviklede lande i Europa kunne se alternativer til denne politikformel – eftersom de kunne have udnyttet økonomiske muligheder centralt for selvstændig valutapolitik, lønpolitik og industripolitiske satsninger -, er de producent-orienterede partnerskaber blevet anbefalet, etableret og udviklet på måder, der gør det klart, at de meget er vendt mod *økonomiske vækstmål*. Ophjælpelse af erhvervsgrundlag og effektivisering af virksomhedernes profitable virke er politikformlen. Mere kompliceret bliver det på dynamiske sektorområder (jf. Bo Rothstein: *Just Institutions Matter*, 1998), hvor der ligeledes er *sociale, arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsespolitiske mål*, som søges realiseret. Her er spørgsmål om omfordeling af ressourcer, af arbejds- og livschancer centrale – og så skabes der let politisering. Disse politikker er ligeledes vendt mod lønmodtagerne eller borgerne generelt. Partnerskabs-målene bliver dermed både mere ambitiøse, komplicerede og interessede. De territorielle konsortier, der dannes – partnerskaberne -, sættes over for at skulle bruge mere end det kendte repertoire af sektorvise instrumenter for at nå målsætninger. Udvidelsen af antallet af interessenter og aktive aktører komplicerer ydermere situationen. Det rum, man kan handle indenfor, afmærkes anderledes. Projekter bliver ikke længere et rutinespørgsmål for implementering, altså blot som ”business as usual”. Det bliver kort sagt svært at stille alle tilfreds, og resultater viser sig sjældent hurtigt og umiddelbart. Det udfordrer også legitimiteten af arrangementerne.

2.3. Forskellen på partnerskaber og projekter

Partnerskabsarbejde kræver en høj grad af bevidsthed om det krævende i arbejdsformen og den ansvarlige problemløsning. Det er ikke frivilligt og uforpligtende netværksarbejde. Partnerskab er heller ikke at forstå som en ”erhvervsklynge”, et ”innovationssystem” eller andre former for privat samvirke, som der aktuelt tales meget om på erhvervs- og kvalificeringsområdet. Det er som fastslået offentlige partnerskabsmodeller på området, vi beskæftiger os med.

Når man gennem partnerskab vil søge nye veje og afprøve samarbejdsmodeller, skal man ligeledes gøre noget andet og mere end blot at etablere et nyt projekt i egen organisation. Nogle kunne måske forledes til at tro, at det blot var en anden form for projektorganisation, der er tale om. Det vil vi distancere os fra, idet der er væsensforskellige opgaver og sammenhænge på spil i de to tilfælde. Det har vi også søgt at anskueliggøre i skema 1, der sætter partnerskaber og projekter over for hinanden på en række væsentlige dimensioner.

Skema 1: Forskelle mellem projekt og partnerskab

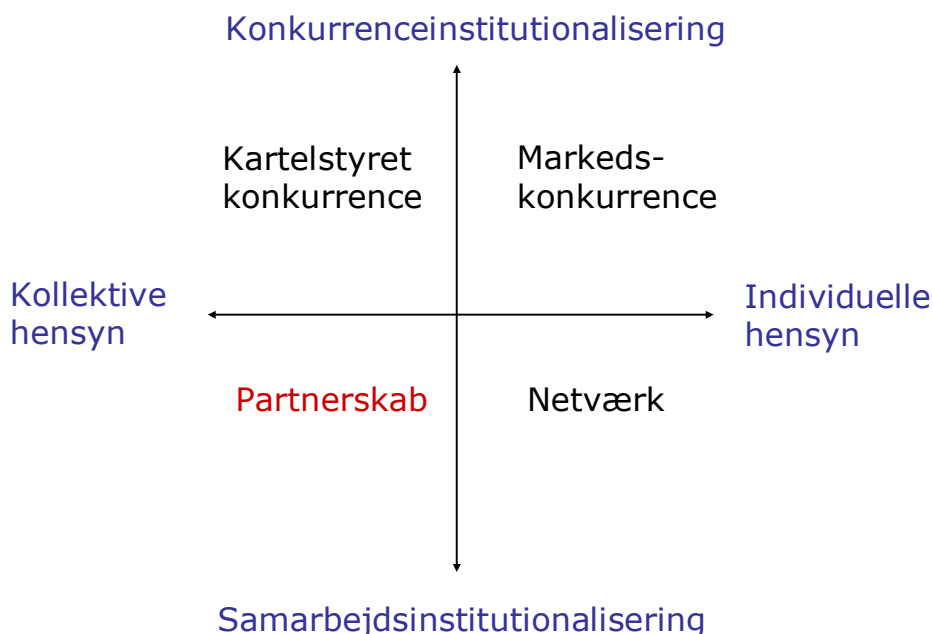
PROJEKT	PARTNERSKAB
<ul style="list-style-type: none"> • afgrænset opdrag • begrænset tid • personsammensætning bestemt af opdragsgiver 	<ul style="list-style-type: none"> • begrænset virksomhed • aftalt tidsramme • partnerskab sammensat af organisationerne selv
<ul style="list-style-type: none"> • opdragsgiver beslutter projektplan • ledelse eller styregruppe beslutter • ledelse eller styregruppe rapporterer 	<ul style="list-style-type: none"> • aftaleafhængig • fælles ansvar for ressourcer og beslutninger • partnerskabet ejer virksomheden
<ul style="list-style-type: none"> • planlægnings- og realiseringsstrategi • driftssikkerhed og kontraktuelighed afgørende • ekspertstyret 	<ul style="list-style-type: none"> • lærings- og udviklingsstrategi • tillid og fælles idérigdom afgørende • deltagerstyret

Det skulle gerne fremgå, at arbejdet i et partnerskab – som for eksempel kompetencecentre – skal være kendetegnet ved, at målene ikke kan være specificeret endeligt på forhånd, lige så lidt som metoderne til at nå de mål, man sætter sig, kan være færdigdefinerede ovenfra, men må klargøres hen ad vejen. Ellers kan man heller ikke være innovative nedefra. Noget andet og nyt skal prøves af – fælles. Der skal tilstræbes så megen gennemsigthed, så stor deltagelse og ikke-hierarkisk organisering som muligt. Partnerskab er ikke kun én organisationsform, og det er heller ikke nødvendigvis den mest rationelle organisationsmodel for udvikling. Det afgøres af omstændighederne og handlingerne. Så vi må nok til at lære at arbejde med mindre rationelle forestillinger til fordel for dem, der duer i virkeligheden. Og når vi her taler om virkeligheden, er de horisontale koordinations- og styringsforsøg, der er i fokus.

2.4. Hvad partnerskab er og ikke er

Negative afgrænsninger kan være det første skridt på vejen mod en bestemmelse af, hvad partnerskab er. Et partnerskab er altså ikke et projekt, og det er ikke partnerskab, blot fordi, man netværker. Dyrker man renlivet konkurrence, kan der selvsagt heller ikke være tale om et sådant. Og endelig er det ikke et partnerskab, for så vidt der kun er tale om en slags kartelaftale om at dele markedet mellem sig. To akser for vurdering af samarbejder mellem aktører kan sættes over for hinanden: om der tages individuelle eller fælles hensyn, og om der sker institutionalisering af konkurrence eller af reelt samarbejde. Disse to akser er i udgangspunktet uafhængige af hinanden. Derfor får vi en opdeling af samarbejdsformer, som vist i figur 1.

Figur 1: Former for orientering og samarbejde i konkurrencesituationer



Figuren illustrerer, at et partnerskab er noget ganske særligt: en kombination af aktører i et politikfelt, hvor konkurrencesituationer – der kan fremkalde egoistisk adfærd – modgås af kollektive interessehensyn og samarbejde, og hvor institutionalisering af dette samarbejde sker i fælles og forpligtende former. Partnerskab er en arbejdsform og identifikationsfigur for udviklingsarbejde på et politikområde, hvor den konkrete organisations- og driftsform kan variere - i dette tilfælde altså efter- og videreuddannelsesområdet, der har mange, ja næsten en myriade af uddannelsesinstitutioner og interesser. Mulighederne for krydsende netværks- og alliancedannelser er mange.

2.5. Analytiske perspektiver på partnerskaber

Partnerskaber er praksis. Derfor er det også et realitetsnært begreb, der er brug for i vores følgeforskning til KvaliNord-projektet. Objektet, partnerskab, kan imidlertid anskues ud fra ret så forskellige analytiske positioner. Teoretiske briller giver forskelligt syn. Og for at præcisere vores egen tilgang og syn på partnerskaber, er der grund til at opholde sig ved mulige teoretiske vinkler på fænomenet. Det skal dette afsnit bruges til. Vi må dog gå en omvej først, nemlig omkring organisatoriske grundværdier i det offentlige, for at kunne forstå opgavernes karakter og ændringer af betingelser for at løfte dem.

Der synes at være enighed om, at der er to organisatoriske grundfunktioner, som er uundgåelige og normsættende for al organisatorisk arbejde i det offentlige: *ansvarlighed* og *koordination*. Det er formelle og institutionelle grundfunktioner for ledelse. Den første funktion sigter især på forholdet til lovgivere og overordnede (hierarkisk ministerstyre i Danmark er prototypen heraf), og den sidste på forhold til både vertikalt og horisontalt placerede aktører. Det er en første bred opgavebeskrivelse, men der hersker næppe tvivl om, at al organisatorisk virke ses på og vurderes i forhold til disse to organisatoriske funktioner. Omkostningerne ved koordination er dog gerne mere usynlige end dens udbytte: cost-benefit-relationen er mere usikker, end hvad gælder ansvarlighed. Hvordan skal man

bedømme det forhold? Der er så gjort forsøg på at øge ansvarligheden fra ledelsesside ved at åbne organisationer for andre aktører. Men de kan udnytte mulighederne for indflydelse og for at få del i ressourcer på måder, så der opstår forvridende resultater. Skal man være sig selv nok eller indgå i større koordinationsforsøg, og så håbe på fælles udbytte? Sådan føles det måske som et dilemma; situationen skulle f.eks. ikke være svær at genkende for nogle tidligere selvstændige AMU-center-ledere.

Der kan også være store omkostninger forbundet med udliciteringer og andre New Public Management-inspirerede reformer, hvor de legale forpligtelser til at være responsive over for lovgivere og legitime interessenter kan komme i klemme i forhold til at kræve lydighed og udøve magt. Klart afgrænsede opgaveporteføljer og ubrudte styrings- eller kommandokæder har været det traditionelle forvaltningssvar på ansvarlighedskravet. Men det er gået hen og blevet stærkt udfordret af NPM-reformerne, der har sat output-centrerede præstationsmål i højsædet. Effektivitetshensyn taler stærkest. Den nye ortodoksi i offentlig forvaltning har sat nye ledetråde for management i forsøget på at optimere output og handle entreprenant. Efter- og videreuddannelsesområdet er et godt eksempel herpå. Offentlige ledere har måttet indrette sig i forhold til quasi-markedsgørelser, på kontraktliggørelser, og på konkurrence og samarbejde på samme tid, som nævnt ovenfor.

Det skaber spænding i relation til traditionelle offentlig-organisatoriske goder. *Ansvarlighed* bliver nu gjort nok så meget til et spørgsmål om "bundlinien" som om regelret og ordrebunden adfærd og ærlig kommunikation med overordnede. Nyt værdigrundlag kalder på nye ledelseskompetencer til at navigere i mere ukendt terræn og flere slags afvigelser fra konstitutionelle konventioner og traditionel styringstænkning. Markeds- og managementtænkningen har grebet om sig i det offentlige – og efteruddannelsesområdet er ikke kommet til som det sidste. Det er værd at bemærke sig. Der er gjort erfaringer. Organisationstænkningen har også ændret pejlemærker, idet ledere af offentlige organisationer er blevet "performance"-orienterede, ligesom de bliver belønnet i forhold hertil. Finansministeriet har hele tiden være centrum for forsøgene på at ændre på det offentliges måde at forvalte og udvikle politikker på. Og nu med nye begreber for "marked og management". Brugen eller efterabningen af private management-systemer er klart blevet et offentligt (mode)fænomen.

Det forholder sig ved første øjekast anderledes med det andet organisatoriske anliggende: *koordination*. Denne grundfunktion har i og for sig ikke undergået så radikal en nyfortolkning i forlængelse af NPM-reformer, idet der altid har skullet ske samordning af organisationsmedlemmernes forståelser og handlinger, for at organisationen har skullet kunne virke sammen og udfylde arbejdsopgaverne (Christensen og Lægveid 2001, Hood et. al. 2004). Alligevel har koordination fået en ny valør. Denne indadvendte funktionsvaretagelse har været en ledelsesopgave hele tiden, og der er mest af alt sket ændringer af italesættelser af "management"-opgaver og udviklet nye management-stile med forbilleder fra det private erhvervsliv. Begrebsligt og funktionelt set er koordination stadig en fælles grundværdi, og i en offentlig sammenhæng er det påkrævet at arbejde med åbenhed og indsigt som betingelse (jf. forvaltningslov, offentlighedslov) samt med stadigt pres og protest som mulighed. Det gør farerne for dekolpling udtalte, da der centralt designes politikmål og det forventes, at den "frisatte" lokale adfærd vil realisere disse. Men der fordres og gives altså større frihedsgrader og samtidig offentlig finansiering. Der er jo tale om offentligt organiseret og skattefinansieret virksomhed, og det er noget særligt. Koordinationsopgaverne er endelig noget, der lægges mere og mere ud i organisationen, så både ledere og medarbejdere kommer til at blive involveret – men med forskelligt ansvar.

Ansvarlighed i VEU-sammenhæng er for de uddannelsesinstitutioner, der er involveret, blevet en kompliceret størrelse. Det går ikke længere at tale om vertikal responsivitet alene, hvor man følger hierarkiske instruktionsbeføjelser og ordrelinier samt centrale efteruddannelsesudvalgs beslutninger. Nu må man mere tale om en *ny ansvarlighedskultur*, der har flere interesser og både vertikale og horisontale dimensioner (Considine 2002). Serviceproduktion og markedspositioneringer er ikke uden videre noget, der forenes med traditionelle offentlige over-underordningsforhold i en eller flere styringskæder. Der bliver ikke længere tale om konsistente og klart retningsbestemte ansvarligheder. De decentrale uddannelsesinstitutioner er ”sat fri” – og friheden angår også retten til at sejle sin egen sø, at have et eget økonomi- og markedsansvar. Organisationerne bliver mere autonome og med mere strømlinede formål (”single-purpose organizations” er et af litteraturens betegnelser). Det påvirker også koordinationsopgaverne i de enkelte organisationer. Udliciteringer, fritstillinger af organisationer, konkurrencemodeller m.v. farver det indre organisatoriske liv og ledelsesopgaverne meget i retning af at skulle understøtte de delvis selvvalgte ansvarligheds-hensyn. Så lang tid, man opererer som del af en offentlig politikopgave, er der dog stadig vertikale styringsrelationer på spil, og så lang tid er både ansvarlighed og koordination organisatoriske værdier, der har offentlige karaktertræk (jf. Dalsgaard og Jørgensen 2007).

Når det så er samarbejde mellem sådan ”moderniserede” uddannelsesinstitutioner og lokale og regionale aktører, der er tale om i forbindelse med partnerskaber, kommer der endnu et lag til: en ny kvalitet, hvor ansvarlighed og koordination gælder *fælles hensyn og fælles optræden*. Det er en 2. ordens-problematik, når man taler om opgave- og interessevaretagelse. Hjemmeorganisationens forståelse af opgaver og interesser er meget præget af den sektor, man er placeret i. Her har den vertikale ”silosering” af den offentlige sektor stor betydning, hvor offentlige politikker bliver forskanset, afgrænset og placeret i egen ”silo”. Hvert ressort- eller sektorområde betegner en slags ”tunnel-tænkning” sat i system og institutionaliseret. Behovet for at sikre ansvarlighed i partnerskaber og koordination af forståelser og virke får faktisk sværere betingelser. Og det er netop her, at partnerskaber og netværksdannelser skal stå deres prøve – også som modvægt til de vertikale siloer i det offentlige – ved at *etablere centrale koordinationsfunktioner og clearings-punkter*. Der er således både indadvendte offentlige opgavesæt og udadvendte og mere markedsorienterede at finde løsninger på ved hjælp af partnerskaber. Bedre ansvarlighed og bedre koordination skal være vejen til kvalitativt bedre indsatser og mere ”intelligent” styring – ifølge den nye partnerskabsfilosofi (Considine 2002, Christensen og Lægread 2006).

Nu skal vi diskutere partnerskaber ud fra tre forskellige teoretiske vinkler, der hver giver partnerskab forskelligt indhold og perspektiv. De tre mest relevante perspektiver at bruge, er systemperspektivet, et institutionelt-kulturelt perspektiv og et symbolperspektiv.

2.5.1. Systemperspektivet

Her lægges et *strukturelt* syn frem, hvor der tales om en nyordning af beslutnings-, styrings- og implementeringsforholdene på feltet. Organisatorisk skal der skabes en nyordning (eller ”re-kalibrering”, som det kaldes i litteraturen). Det forudsættes, at beslutningstagere kan og vil bruge en sådan nyordning af organisationerne til at nå fælles offentlige politikmål, og at det er gennem bedre pragmatisk samarbejde inden for nye rammer, at det bedst sker. Det er et ledelsesperspektiv, der udfoldes, idet det er centrale ledere, som tiltænkes evner til at tænke og handle instrumentelt, målrettet, og at de decentrale ledere er i stand til at kontrollere deres egen organisation og processerne. I samspil med andre kan

der også komme en forhandlet orden på reorganiseringen ud af det. Top-down styring er nok nemmere at finde på centralstatsligt niveau end på decentralt, hvor de forhandlede løsninger dominerer. Mange centrale kontrolformer er introduceret for hierarkisk at sikre indblik, integration og koordination – selv når man centralt fra anbefaler decentrale partnerskaber!

Nyordninger skal strukturere decentral beslutningstagen og tilpasning, og rammer herfor sættes af akkrediteringer, målstyring, rapporterings- og evalueringssystemer, tilskudspuljer etc. Centret designer, og de decentrale aktører netværker i partnerskaber. Den decentrale koordinering skal nemlig også centralt kontrolleres. Måden at få involveret flere på i et decentralt netværkssamspil forventes at bringe opbakning. De decentrale partnerskaber bliver i henhold til dette syn præget af kollegiale koordineringer, og der skulle gerne blive tale om et netværkssamarbejde, som er læringsorienteret mere end ordreparerende. Det er således et strukturelt syn på partnerskab, der nok anerkender funktionsproblemer, men dog lægger afgørende vægt på de styrede måder at sikre politikudvikling på. Krav ovenfra om fusioner mellem uddannelsesinstitutioner og indførte incitamenter omkring økonomistyring er typiske eksempler på tiltag, der kan tolkes ind i denne forståelsesramme.

2.5.2. Institutionelt-kulturelt perspektiv

Dette perspektiv lægger vægt på, at der sker en *ny udvikling af normer og handleregler* gennem partnerskaber ved, at der sker en gensidig tilpasning til ydre og indre pres. Det får institutioner og aktører til at udvikle institutionaliserede normer og værdier. Man lægger so oder so begrænsninger på hinandens frie handlingsvalg. Tidligere beslutninger og erfaringer trækkes med til næste beslutningsrunde. Der er altså megen sti-afhængighed på spil; men der er også mulighed for at bryde op i silo- og domænetænkningen, når der samarbejdes på tværs af sektorer. Lokalt formodes aktørerne at have stærkere incitamenter til at finde sammen herom. Fleksible svar på pres går således over udvikling af en *ny fælles erkendelse eller bevidsthed* om større grad af gensidig tillid i og fælles udbytte af partnerskab. Der lægges således vægt på muligheder og pres for at finde sammen.

Intet er givet på forhånd. Det er et åbent spørgsmål, om der de facto kommer til at ske en afbalancering af individuelle og fælles interesser, om der kommer integration eller fragmentering vil bestå, og om økonomiske og kulturelle og geografiske hensyn kan komme til at spille sammen. Før der kan etableres partnerskaber, må der ske en afprøvning af mulig integration af personer og kulturer – også kaldet en *”kulturel kompatibilitetstest”* (Brunsson og Olsen 1993) - dvs. det må afprøves, om alle deltagere også kan tilpasse sig andres kulturelt og sektoralt bestemte måder at arbejde på. *Processer og attituder* forventes således at være de afgørende faktorer for og i udviklingen af partnerskaber.

2.5.3. Symbolperspektivet

Kan partnerskab ikke bare være et af de nye buzz-words, som bliver populære, men også uden stor betydning? Jo, man kunne også vælge og anlægge et socialkonstruktivistisk perspektiv på politikforandringer og udvikling af partnerskaber. Så vil reformer og organisatoriske nytiltag blive tolket i termer af *symboler, myter og moder*. Så handler reformer og organisationsudviklinger ikke længere om instrumentelle eller forhandlede løsninger, men mere om fremme af ”moderne” reformsymboler og om ”spin” (styret information og manipulation). Meningen er, at aktører, medier og folk generelt skal få indtryk af aktionisme og ”nødvendige” og effektivitetsbringende tiltag. Det er blevet vigtigt for lederne at kunne

håndtere balancegangen mellem handlinger og symboler. Man skal fremstå som handlekraftig, resultatorienteret og stålsat – og på samme tid være responsiv over for andres behov og ideer, procesorienteret og ”blød”. Det er svært ikke at handle meget instrumentelt under de nye betingelser, hvor arbejdet med succesfuld ”window-dressing” så samtidigt bliver normal del af virket. Det er måske ikke den reelle store fornyelse med partnerskaber heller. Simpel ”lip-service” ville de sige i Bruxelles.

Men hvis der er nok så meget mode, myte og spin i en organisationsform som partnerskab, må man også sige, at det forholder sig som med al mode: så går den snart af mode igen. Moden er dødens søster. Derfor kan vi ud fra et socialkonstruktivistisk perspektiv forvente meget lidt faktisk forandring, men vedvarende forsøg på italesættelse og symbolgørelse af fælles og ”proaktive” svar. På hvad? – Ja, på behovet for at fremstå som ”moderne” og ”udviklingsorienteret”.

2.5.4. Og vinderen blev?

Her er det ikke opgaven at diskvalificere to af perspektiverne og alene vælge ét som gyldigt og brugbart. Alle tre perspektiver kan hjælpe os nærmere partnerskabs-virkeligheden. Hvis der er for stort et gab mellem holdninger og handlinger på området, og det er noget, der vedvarer eller øges, er det oplagt at inddrage en socialkonstruktivistisk tankegang. Den retoriske opfindsomhed kan imidlertid ikke i længden forventes at være tilstrækkelig til at dække over store, vedvarende og strukturerede problemer, som aktører kræver handling i forhold til. Gabet mellem talehandling og reelle sådanne er for så vidt indlejret i hele NPM-bevægelsen, men de reelle funktionsproblemer sætter formidlet via aktørkrav og problempres systemet over for at give reformsvar på et eller andet tidspunkt.

Spørgsmålet er så, om partnerskaber blot er del af det retoriske gods og myteskabende mere end fælles identitetsskabende og løsningsorienteret? Vi vil vælge at se mest på, hvor godt forskellige tiltag og institutionelle virker passer sammen i den lokale sammenhæng. Mere konkret bliver det til *spørgsmålet om institutionel-kulturel kapabilitet til at sikre kobling*, der bliver vores centrale målestok for analysen af de nordjyske erfaringer med at forsøge at etablere samarbejde og partnerskab. Tesen går således på den reelle koordinations-tænkning, og hvor kollektiv den kan gøre handlen i og omkring kompetencecentret. Lokalt samarbejde inden for regionen kan være på kollisionskurs med både de vertikale funktions- og resultatkrav og med enkeltinstitutioners (markeds)strategi. Det vertikalt udsprungne ønske om decentralt samarbejde giver måske ikke den frivillige Kooperation tilstrækkeligt gode grobetingelser? Samspillet, partnerskabet, kan føles pånødnet ovenfra af nogle. Det må være et åbent empirisk spørgsmål om, hvor godt forsøg lykkes, når man erkender, at horisontal koordination mellem sektorer er meget vanskelig. Ser lokale aktører forsøg på at etablere et forpligtende samspil – gerne med partnerskabsoverbygning – som et nyt centralt styringsforsøg, der kan underminere deres autonomi og lokale indflydelse, eller er det regionsinterne forhold og kapaciteter, der afgøre partnerskabsmodellens nordjyske fremtid?

For analysen bliver det spørgsmålet om at kombinere institutionelle og kulturelle aspekter af øget forpligtende samarbejde mellem de involverede institutioner. Frygten for at miste identitet, penge, position, status m.v. kan være stærk på både ledelsesniveau og på medarbejderniveau i organisationerne. Der kan også siges jo ud fra lysten til at være med på ”det moderne”, eller der kan laves en instrumentel vurdering af samlet bedre opgaveløsning ved en ny partnerskabs-organisering. Vores hovedspørgsmål for analysen er, om ønsket

om ikke at blive koordineret og kontrolleret er større end ønsket om at lave fælles koordination og ny ansvarlighed i den "lærende region" Nordjylland? Er "kompetencecenter"-ideen dødfødt på samarbejdssiden, så snart den eksterne støtte falder bort, eller fordi aktørerne ikke selv ser fordele i at samarbejde på tværs af organisationsgrænser? Eller ligger der mere generelle samspils- og koordinationsparadokser gemt, som først kan afsløres efter den empiriske analyse? Kan der skabes øget koordination og sammenhæng i VEU-indsatsen uden decentrale partnerskabsdannelser, kunne vi så også videre have spurgt? Det er imidlertid et spørgsmål, der går ud over denne opgaves rammer. Men det kan rimeligvis stilles og søges besvaret ved afslutningen af projektperioden.

2.6. "Regions"-begrebet i VEU

Kan netværksdannelser i form af partnerskaber så supplere eller ændre markedsstyring henholdsvis vertikal statslig styring på efteruddannelsesområdet? Det var rart, om vi kunne give et svar nu, men det er ikke muligt. Dels er der ikke oparbejdet et operationelt vurderingsgrundlag endnu, dels vil der være forskellige holdninger og værdipræmisser, der gør sig gældende. Faktuelt kan det imidlertid fastslås, at den vertikale styring har sine begrænsninger. Reformen på VEU-området har manifesteret det siden 1991. Lokale og regionale netværk af rolleindehavere og beslutningstagere er meget trådt i stedet for centrale aktører, som har været såvel statslige repræsentanter som repræsentanter for arbejdsmarkedsorganisationerne.

Både strukturelle og processuelle aspekter af den horisontalt baserede partnerskabsstyring må inddrages, når vi skal nærme os et svar på spørgsmålet om den "lærende region". Næste skridt er at kommentere på regions-begrebet.

Begrebet "region" kan indgrænses på forskellig vis. Det kan følge naturlige geografiske grænser, administrative inddelinger - eller det kan gives et analytisk indhold. I sidstnævnte egenskab er det udtryk for de selv-organiserede aktiviteter og besluttede rammer for regional integration og stedlig udvikling af virket. I det ligger også et element af regional og lokal identitetsdannelse. At "netværke" i denne sammenhæng er også ensbetydende med uddannelse og læring inden for det decentrale område, der dækkes af partnerskabsdeltaerne. Informationsudveksling, læring og beslutningstagen er indbyrdes forbundne her. I forskningen (se Castells 1996) refereres til netværk som det, der konstituerer en ny social morfologi af vores samfund, hvad der påvirker alle aspekter af samfundsudviklingen. Kortere afstande, større nærhed, tættere kommunikation og interaktion er forbundet hermed. "Netværkssamfundet" er blevet en ny central reference.

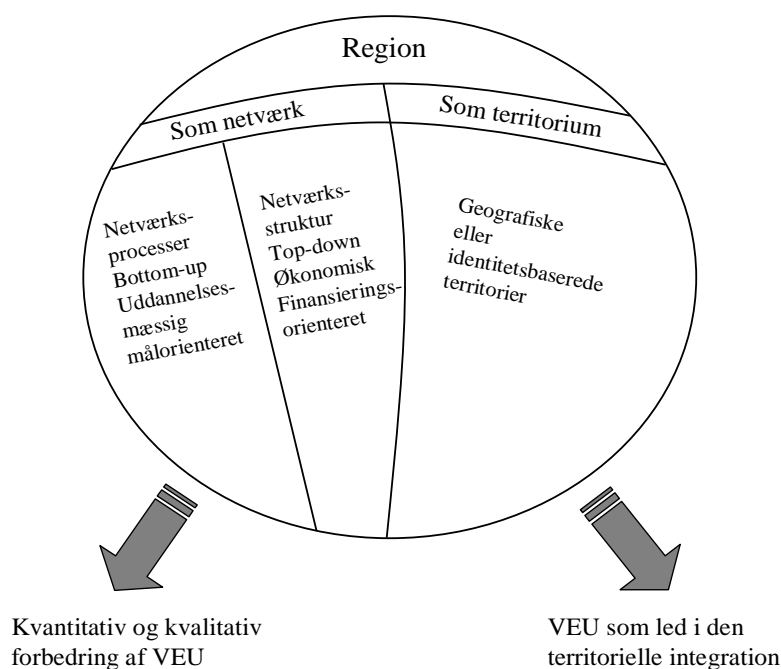
I den politiske retorik forbindes netværks- og partnerskabsdannelser som nævnt entydigt med positive konnotationer som enighed og win-win-situationer. Analytisk må man dog være mere kølig og nøgternt vurderende i hvert enkelt tilfælde. Det går heller ikke at dele den indbyggede funktionalisme, som ligger i de fleste tilgange til netværk (se bl.a. Torfing 2004, Sørensen og Torfing 2005).

"Lærende regioner" kan betegnes som noget, der ligger mellem bottom-up networking på den ene pol og central top-down på den anden. Lærende regioner skal kumulativt samle læring – men det sker mest sektor- eller opgavespecifikt. Her altså omkring VEU. Summen af lokale læringsaktiviteter kan siges at udgøre netværks-processen (hvor der også må opereres med muligheden for nul-læring). Set *processuelt* er det mulige synergi-effekter i den lokale indsats og infrastruktur, der interesserer. Men der kan etableres forskellige former for netværk, og så bliver det *strukturelle* aspekt vigtigt.

Strukturen afspejler oftest netværksforbindelsernes økonomiske og finansieringsmæssige perspektiver. Her kan de ydre, top-down-afledte effekter også udlæses: hvem har finansieret og stillet ønsker eller krav til måden at fungere som netværk eller partnerskab? Ude eller ovenfra bliver decentrale samarbejdsorganer gerne set på som elementer i en governance-struktur på området. Således bliver netværksdannelse at betragte som led i implementeringskæden og ikke som et egendefineret initiativ nedefra.

Vi står altså med flere forskellige forståelser af ”region”: som territorium og som netværk, hvor der i det sidste tilfælde igen kan ske en deling mellem bottom-up processer og top-down-struktur. Grafisk kan de forskellige afgrænsninger af regions-begrebet synliggøres således (figur 2):

Figur 2: Regionsbegreber



VEU ses med geografiens ”lærende region” som udgangspunkt som territorial integration; men som netværk og partnerskabskonstruktion er ”lærende region” betragtet som mulig kvantitativ og kvalitativ forbedring af VEU-virket.

I det nordjyske tilfælde er ”region” en besværlig territorial størrelse, fordi der inden for den ved Strukturreformen skabte nordjyske region er flere ”kompetencecentre” etableret, og det må formodes også at blive en mere permanent situation. Etableringen af disse kompetencecentre sker nok ud fra en specifik blanding af hensyn: geografiske, funktionelle, institutionsmæssige, finansielle og politiske. Det skaber ikke just transparens m.h.t. hvem,

der skal og kan indgå i netværk og partnerskaber, hvem, der ekskluderes osv. Forhold og eventuelt samspil mellem kompetencecentre er der intet konkret om heller p.t. Og så er det ikke nemt tilgængelig for en stringent forskningsmæssig analyse, der vil sætte an med at identificere partnerskabsdeltagere. At regioner er ”lærende” (på samme vis som den ”lærende organisation”) kan på den ene side ses som en stræben efter at rette fejl, hvor fejlen består i mismatch mellem intention/plan og den faktiske implementering af denne plan. Altså en teknisk tilgang til læring. Her er feedback mellem intention og implementering afgørende – en feedback, der genererer refleksioner over sammenhængen mellem intention, handling og konsekvenser hos de involverede aktører (Argyris, 1999; Argyris & Schon, 1996). Et VEU-partnerskab som ramme om netværksbaserede læringsprocesser, i spændingsfeltet mellem top-down og bottom-up, rummer vertikale og horisontale feedback mekanismer. Spørgsmålet er så, om der internt i partnerskabet vil blive arbejdet på at rette eventuelle mismatches mellem intention og implementering? Det synes sandsynligt, at såvel uddannelsesmæssig målorientering som økonomisk finansieringsmæssig orientering hos de lokale aktører vil påvirkes af den feedback, aktørerne får fra en partnerskabsproces. Sådanne feedback mekanismer skulle så i teorien føre til refleksioner – en læring – hos aktørerne, der skaber en kvantitativ og kvalitativ forbedring af VEU. På den anden side ligger læringen i de sociale interaktioner, som et regionalt partnerskab danner en organisatorisk og territorial ramme om. Læring ses her i en social optik. Hver især søger de involverede aktører at skabe *mening* i de sammenhænge, hvori de indgår. Læringen er indlejret i den aktive forhandling af mening – forhandlinger, der finder sted deltagerne imellem i forhold til de værktøjer, systemer, procedurer, teknikker, begreber, talemåder, historier mv.– også betegnet *reifikation*er – som er en del af det sociale liv og til rådighed for meningsdannelsen (Wenger 1998; Mølbjerg Jørgensen og Rasmussen 2005). Hermed bliver det muligt at se den territoriale afgrænsning af regionen som arena for identitetsbaserede læringsprocesser – læring er situeret i den konkrete historiske kontekst, hvor de involverede aktører i det regionale partnerskab tilbydes læringsmuligheder i et socialt fællesskab. Væsentligt her er samspillet mellem aktørerne, da det er i samspillet, praksisfællesskabet, læringen sker. Der er ikke tale om individuel læring hos den enkelte aktør. En region eller organisation for den sags skyld kan altså ikke være lærende – det kan kun de involverede aktører, hvad enten sker på baggrund af teknisk feedback eller sociale forståelser.

2.7. Varigt partnerskab?

Ser man partnerskab som mere end en allerede etableret struktur, bliver en procesbetragtning relevant. I de forskellige faser af udvikling af partnerskaber vil der være forskelligt fokus og forskellige behovssæt at tage hensyn til. En grov opdeling i etablerings- og beslutningsfase, implementeringsfase og evalueringsfase kan måske hjælpe en analytisk forståelse bedre på vej:

Etablerings- og beslutningsfase: Når institutioner eller organisationer vælger at gå med i en alliancedannelse, altså et partnerskab, er det ikke, fordi de har sammenfaldende interesser eller behov. Det skyldes først og fremmest, at de har komplementære behov og aktiver eller har kompatible mål. Men ledende aktører skal først kunne indse dette og sætte sig i bevægelse som entreprenører, der er kreative nok til at finde baner, hvori interesseforskelligheder også kan få lov at udfolde sig, samtidig med at der produceres noget kvalitativt nyt.

Implementeringsfase: Her er formelle møder påkrævede, afstemninger af interesser og hensyn må finde sted, og en fast intern strukturering af arbejdet er nogle af de første funktionsbehov, der skal dækkes. Implementering af beslutninger og projekter ”kører” ikke ad de kendte baner her. Organisatorisk ledelse, åben kommunikation og ansvarsplaceringer synes afgørende for succes – og det både på et ledelsesmæssigt og et markarbejderniveau, hvad der i vores terminologi bliver spørgsmålet om social og institutionel koordination.

Evalueringsfase: Både positive og negative aspekter og effekter må vurderes, intenderede såvel som ikke-intenderede. Det må de involverede aktører selv deltage i. Ellers går det heller ikke at finde det forbedringspotentiale, der eventuelt ligger i samarbejde. Alternativet er at tage beslutning om, at partnerskabet må afgå ved døden igen.

De afgørende spørgsmål bliver, hvordan partnerskaberne tolker og fleksibelt reagerer over for ændrede betingelser og krav, sikrer lave regulative omkostninger ved at stimulere fælles aktioner, reducerer transaktionsomkostninger forbundet med den fragmenterede producent- og afleveringssituation samt ikke mindst, hvordan der kan nås specificerede mål og sikres opbakning og accept. Optimismen på partnerskabsbegrebets vegne er nok overdreven p.t., også fordi den nye governance-struktureringer skal virke inden en historisk sat politiksammenhæng, der har asymmetrier indbygget til fordel for erhvervsliv og økonomiske effektivitetsmål. Det skal ikke forstås som en endelig konklusion om eller en på forhånd fastlåst skepsis over for værdien af nye partnerskaber – der kan som angivet med stor sandsynlighed dokumenteres flere typer af potentialer; men der er risikofyldte forhold omkring samarbejds motivation og adfærd, som skal trækkes frem. Det sker også som modvægt til den ret ensidige positive vurdering af partnerskaber i den videnskabelige litteratur og i den politiske verden med tiltroen til deres evne til at øge økonomisk vækst, social inklusion og kvalifikationsudvikling på samme tid. Sådan er det jo: forskere tenderer mod at være pessimister (leder altid efter barrierer), mens praktikere tenderer mod at være optimistiske (ser muligheder, selv hvor de ikke findes)! Eller er det stereotyper? Det kan ”Kompetencecenter”-forsøget i Nordjylland også ses som et laboratorium for at afprøve.

Starten på et partnerskab eller fællessatsning er ofte et offentligt støtteprogram. Penge, materielle ressourcer, er gerne smøremidlet til at komme i gang. Det er så væsentligt, at der sigtes på et virke, der kan bære ud over en første støtteperiode. Formulering af intentioner herom kan hensigtsmæssigt indgå i arbejdet med etablering af et partnerskab. En mulig formulering kunne se ud som det følgende. Det forekommer vigtigt, at samarbejde og koordination kommer til at blive indrettet på sådanne måder, at man:

- får arrangeret partnerskaber, der er **tilpasningsdygtige** i forhold til skiftende ydre forhold (herunder konjunkturskift)
- får **veldefinerede partnerskaber etableret, som kan bære løsninger igennem også efter den første støtteperiode**
- får **institutionaliseret indflydelse** fra de politisk signifikante aktører og sikret et institutionsvirke, der muliggør **koordination** på både politisk niveau og institutionsniveau.

Det er en slags lakmusprøve på, om partnerskabet er mere end en hjælp til administrativ fund-raising, dvs. til at mobilisere penge til lokalområdet og dele ressourcerne. Hvorvidt de ovenfor angivne og ambitiøse formuleringer, der ligger i forlængelse af international

forskning på området, også kan få lokale og regionale ben at gå på, bliver det projektets opgave at udrede.

3. KvaliNord-analyse og samspilsdimensioner

Samarbejde må altid være konkret og formålsbestemt; og i en offentlig politikssammenhæng er realisering for forskellige politiske målsætninger noget, der kan ske på mange måder og med flere typer af samarbejdskonstruktioner som relevante. Det afhænger af konteksten. Det nordjyske partnerskab, der har været i støbeskeen med AMU-Nordjylland som tovholder, har *kvalifikationserhvervelse*, som hovedakse, hvad der vil farve arbejde, indstillinger og adfærd forskelligt fra de deltagende institutioners side.

Lokale eller regionale indsats kan ikke være bæredygtige, hvis de primært sættes i værk for at være svar på centrale regerings- og myndighedsproblemer. Det er meget tænkelig situation, at det ofte forholder sig sådan; men det er den stedlige og regionale forankring af både problemstruktur og indsatsstruktur, der er afgørende. Er der overensstemmelse mellem dem? De centrale myndigheder må også kunne gå ud over den sædvanlige sektorvinkel og udvikle et integreret syn på problemer og problemløsninger, hvis man skal hjælpe og gavne partnerskabsmodeller. Faktisk er det svært for sektorovergribende samarbejder, fordi de står i spænd med alt, hvad bureaukratier typisk gør og repræsenterer, nemlig handler på den måde, der er vant til at gøre. Der ligger betryggelighed og risikominimering i at arbejde på normal sektormåde med brug af kendte kompetencer og procedurer. Partnerskabsarbejde fordrer, at man som bureaukrat og leder opererer uden for de kendte politikbaner og arbejds måder, og at man har vilje og evne til at gå ud over eller måske decideret imod etablerede måder at varetage interesser på.

Internt i partnerskabet eller netværket er der normalt krav om *konsensus*. Men vi ved også, at der altid lurer konfliktmuligheder i politikssammenhænge (Jørgensen 2002). Så kan splittelse – måske blot fremprovokeret af én af de deltagende institutioner eller aktører – næppe undgås, og det kan ende med at blive en bremse på beslutningstagen og virke i det hele taget. Jo stærkere, man tidligt kan få alle til at fokusere på bestemte resultater – gerne bakket op af andre uden for regionen – jo lettere vil det være at nå konsensus i processerne. At det er komplicerede politikdannelses- og implementeringsprocesser, vi har med at gøre, er oplagt, så konsensusdannelse under 2. ordens betingelser for interessevaretagelse er vanskelig. Hvis blot én institutionsrepræsentant melder pas, kan korthuset falde sammen. Men alternativet til at nå en fælles forståelse er, at mandatet eroderes. Og så opnår måske ingen i konsortiet eller partnerskabet fordele af at deltage.

Derfor er der også behov for at starte partnerskabsvirket og senere hen institutionalisere virket med underskrivelse af en erklæring om reelle betingelser, om ”commitment” og fordeling af ansvarligheder. Den internationale litteratur fortæller om behovet herfor. En sådan erklæring afprøver nemlig vilje, bringer budgetforudsætninger nærmere realisering og hjælper med til at afstemme forventninger. Først og sidst giver det dog ”entreprenør”-virket valør og retning, hvor de flersidede engagementer understreges samtidigt med, at udbud af og efterspørgsel efter ansvarlighed og mulige ”spill-over” effekter kan afmærkes. Hvis vi skal følge den internationale litteratur, bliver der uden en sådan initialerklæring problemer med at få udviklet en fælles strategisk horisont, og så vil aktørerne ikke føle sig særlig forpligtede.

Kontraktkulturen og partnerskabers komplekse og konfliktfyldte karakter må altså være en grundviden, vi skal bygge analyse og initiativer på. Dagens åbenlyse optimisme i politik og international litteratur synes at overse, hvordan samspillet mellem netværks-deltagere påvirkes både af uligheder i magt og ressourcer og af den muligvis indbyggede konflikt om virke, ledelse og indflydelse. Vi vil lade det være et åbent empirisk spørgsmål, men

har bemærket os litteraturens skepsis. Over tid kan relationer og styringer imidlertid godt ændres, for "partnerskab" er ikke en synkron given ting eller uforanderlig størrelse. Tid må indkalkuleres. "Partnerskab" udvikler sig - positivt forstået - til en strategi mere end til en institution. Der skulle således gerne være et partnerskab at studere også efter etablerings- og beslutningsfasen.

Endelig implicerer etablering af et partnerskab inklusion af nogle interesser, samtidig med, at det bekræfter eksklusionen af andre eller af, at nogle bliver stillet mere på sidelinien. Det er samtidig opfordringen til, at ekskluderede grupper eller institutioner politiserer partnerskabsmodellen og aktiviteterne. En første invitation af alle potentielle interessenter ind i partnerskabet rummer omvendt risikoen for, at beslutnings- og driftseffektiviteten nedsættes, måske endda dramatisk. Der må nok ikke være for mange kokke.

3.1. Elementer og instrumenter i aktørsamarbejdet.

Partnerskaber består af en række elementer, der skal støtte hinanden. Står man foran etableringen af et partnerskab, vil de forskellige elementer eller aspekter kunne hjælpe til med at konkretisere behovene i partnerskabet. Hvad er det så for forhold, man bør overveje og tage højde for, inden et partnerskab initieres, og hvad kan man gøre for, at partnerskabet bliver velfungerende og bidrager med projekter og resultater? De elementer, som et partnerskab skal bygge på, fremgår af figur 3. Dernæst indholdsudfylder vi forholdet mellem elementerne i tre forskellige "scenarier" for partnerskaber (figur 4-6).

Figur 3: Elementer i partnerskaber

Elementer	Anliggender
Mandat	
Ressourcer	
Mål	
Aftaler og møder	
Projekter	
Selv-evaluering	
Medarbejdere	
Læring	
Forhold til andre samarbejder	
Belastning	
Udbytte	

Scenarieskivning er opstilling af, hvilke tilstande, man kan nå, afhængig af politiske og sociale valg. Det kan hjælpe med til at skærpe beslutningstageres opmærksomhed. Men det er ikke en prognose eller en forudsigtelse om, hvordan det vil gå. Samtidig er scenarieskivning dog også en slags helikoptertur over nutiden, for det er træk i de aktuelle udviklinger, der rendyrkes med mulige udfaldsrum.

I hvert af de tre efterfølgende "scenarier" er angivet eksempler på værdier af de anliggender, der indgår i partnerskabet. Vi vil betegne scenarierne henholdsvis "Kantinen", "Klub-

ben” og ”Kompagniet”, hvor førstnævnte dog er så løs i sin struktur og mindre forpligtende i sin virkemåde, at det nærmer sig de almene former for netværk, der blev anskueliggjort ovenfor i figur 1. I netværk lytter man også respektfuldt til hinanden, men lægger sjældent kollektivt ansvar på de deltagende aktører. Det er her diskussionen skal tages, om scenariet fortjener betegnelsen partnerskab. For at ”Kantinen” skal kunne kvalificere sig til den betegnelse, må der være tale om en mere end minimal gensidigt forpligtende karakter af samarbejdet. Eller sagt på en tredje måde: som partnerskab må det være mere end et ”samtale-køkken”, en simpel ramme for netværksmøde. De forskellige scenarier skal anskueliggøre, at der er valgmuligheder inden for partnerskabsmodeller.

Figur 4: Scenariet ”Kantinen”

Elementer	Anligger
Mandat	Vagt, overskueligt Teknikaliteter omkring enkeltspørgsmål
Ressourcer	Begrænsede, kun i støtteperioden Varighed: 1 – 1½ år
Mål	Forskellige
Aftaler og møder	Afhængige af ”ildsjæle” (personfølsomt)
Projekter	Et enkelt eller få
Selv-evaluering	Svag, ingen feed-back
Medarbejdere	Få, hos moderinstitutionen Begrænset indsats
Læring	Begrænset (nul-læring?)
Forhold til andre samarbejder	Konkurrerende
Belastning	Lav
Udbytte	Begrænset, kortsigtet

Dette scenarie bygger på den laveste fællesnævner for fælles samarbejde og indsats, hvor ambitionsniveau og forpligtelser ikke sættes særligt højt. Der er en hårfin grænse til, at denne form for partnerskab ikke er meget andet end et løst netværk, hvor de individuelle interesser vejer tungere end de kollektive (jf. figur 1). Det ændrer sig, når vi går til det næste scenarie:

Figur 5: Scenariet "Klubben"

Elementer	Anliggender
Mandat	Vagt til koordineringsstærkt omkring det spændende og interessante
Ressourcer	Begrænsede eller middelstærke Varighed: 1-3 år
Mål	Kompatible
Aftaler og møder	Ledelsesmæssig koordination, Medarbejderkoordination Hjemmeside og nyhedsbrev
Projekter	Flere, men gerne med én særlig satsning
Selv-evaluering	Svag feed-back Ekstern slutevaluering
Medarbejdere	Flere, ansat hos moderinstitution Erkendt behov for uddannelse af disse
Læring	Moderat stærk
Forhold til andre samarbejder	Begrænset konkurrerende
Belastning	Moderat belastning
Udbytte	Moderat Vanskeligt at udvikle spill-over effekter

I "Klubben" er ambitionsniveau og aktørernes gensidige forpligtelser vokset betydeligt, så der foretages systematiske koordinationer og fælles kontroller af virket. I centrum vil være en "moderinstitution", der bliver omdrejningspunkt for mange af aktiviteterne. Vigtig er også, at de forskellige institutioners mål er til at forene; de må være compatible. Endnu højere ambitioner og stærke krav til fælles satsninger ser vi i det sidste scenarie, "Kompagniet":

Figur 6: Scenariet ”Kompagniet”

Elementer	Anliggender
Mandat	Stærkt (strategisk alliance)
Ressourcer	Mange, stærk mobilisering Varighed: 5 år eller mere (gerne permanent)
Mål	Fællesgjorte
Aftaler og møder	Ledelses- og organisationsmæssig koordination, Medarbejderkoordination Hjemmeside, nyhedsbrev, navn, logo, tillid, værdier mv.
Projekter	Mange og bæredygtige (+serviceydelser)
Selv-evaluering	Intern og ekstern Egne målintikatorer
Medarbejdere	Formelle ansættelser Projektorganisation Træning/uddannelse af institutionsmedarbejdere
Læring	Omfattende, kollektiv
Forhold til andre samarbejder	Komplementært Synergi-skabende
Belastning	Stor
Udbytte	Stort Spill-over effekter

”Kantinen” er den laveste fællesnævner for et partnerskab. Hvis ambitionsniveauet hæves, må der ske mere omfattende ressourcemobilisering, og så må særlig opmærksomhed knytte sig til de betingelser, der knytter sig til scenarierne ”Klubben” og ”Kompagniet” (figur 5 og 6). Vi skal kommentere de enkelte elementer og instrumenter, der indgår heri. Heraf skulle det også gerne fremgå, at der er en indbyrdes sammenhæng mellem de elementer, der opregnes.

Mandat: Med mandatet skal partnerskabets autoritetsstrukturer klarlægges. Som udgangspunkt bør mandatet være stærkt, fordi vage mandater skaber vage autoritetsstrukturer – og dårligt samspil. Et partnerskab kræver mandat til, at den centrale institution i netværket – kompetencecentret - får magt og autorisation til at styre. At partnerskabet tillægges en særlig forpligtende dimension kunne være, at det skrives ind i mandatet, at der fra start eller i løbet af støtteperioden sker en udvikling af egentlige serviceydelser til offentlige institutioner og private virksomheder. Det kunne være ydelser i form af analyseaktivitet, rådgivning og uddannelsesplanlægning for virksomheder, levering af kvalificeret arbejdskraft, afvikling af ERFA-møder inden for de forskellige brancher, indhentning af viden om ny teknologi og forskning relevant for hver enkelt branche mv. Partnerskabet får et konkret formål at arbejde hen imod. Således undgås det, at partnerskabet blot udvikler sig til et planlægningsorgan for de deltagende institutioner, hvor der snakkes – uden efterfølgende handling. Implicit i sådant et mandat ligger igen, at deltagerne skal have forholdsvis høje ambitioner omkring partnerskabets etablering og aktiviteter – aktørerne skal *ville* netværket og være parate til at afprøve nye tilgange og aktiviteter, ændre fasttømrede arbejdsgange og påtage sig ansvaret for, at der sker en reel udvikling. Det kræver samtidig, at såvel den ansvarlige ledelse som stab, undervisere og konsulenter prioriterer part-

nerskabet. Legitimeringen sker blandt andet ved, at ledelsen også deltager aktivt i partnerskabsarbejdet, så arbejdet ikke blot overlades til enkelte ildsjæle på markarbejderniveau.

Ressourcer: Budgettet er et af partnerskabets væsentligste styringsredskaber. Budgetansvaret kan ligge hos partnerskabet selv – som en tilknyttet stabsfunktion, der oprettes som led i opstartsprocessen – eller det kan overlades til en enkelt af de deltagende institutioner i Kompetencecentret. Andre aktører, der er eksterne for selve partnerskabskonstruktionen, kan eventuelt også komme på tale som varetagere af budgetansvaret. Fra udenlandske erfaringer ved vi, at banker og advokatfirmaer har haft den rolle i partnerskaber. Partnerskabet må således tage en diskussion af økonomistyringen. Her er det væsentligste, at alle involverede institutioner har indflydelse på fordelingen af midlerne, ligesom der skal være åbenhed i beslutningsprocessen, regelmæssige revisioner og udarbejdes en retfærdig fordelingsnøgle for samspillet. Alle deltagende institutioner skal med andre ord integreres i beslutningerne omkring økonomi og budget.

Et andet væsentligt aspekt af et partnerskab er, at de deltagende institutioner er villige til at forpligte sig til at have et flerårigt perspektiv for samarbejdet. Internationale erfaringer peger på mindst fem år som succeskriterium for partnerskabers ressourcemæssige samarbejde. Skal et partnerskab skabe resultater, siger erfaringer os altså, at deltagerne også i forhold til tidsrammen bør være ambitiøse.

Aftaler og møder: Skal partnerskabet være andet og mere end en snakke-klub, hvor man konsulterer hinanden uden at iværksætte handlinger, må der sikres både en ledelses- og en organisationsmæssig koordination. Møder, planlægninger og implementeringer skal lægges fast. Hvad skal partnerskabet hedde, hvem varetager økonomi/budget, informationsformidling og eksternt kontakt, hvilke mål har vi og inden for hvilken tidsramme arbejdes der? Uanset hvilke modeller, der vælges, vil det næppe være nok med kalenderplanlægning. Tingene må lægges sådan til rette, at der bliver mulighed for reel læring – læring om hinanden og af hinanden. Hvordan varetager hver enkelt institution normalt de forskellige (drifts-) opgaver, hvor ligger de gode oplevelser, erfaringer og kontakter til eksterne samarbejder, hvordan kan deltagerne ”rystes” sammen og komme tættere på hinanden? Her handler det i høj grad om at udvise åbenhed overfor og tillid til hinanden og partnerskabet. Tillid er et bærende element i et partnerskab, hvor store aktiviteter føres ud i livet.

Definerede handlingsprogrammer på det enkelte sektorområde må ikke kun være et spørgsmål om efterfølgende information til de andre sektorer. Så tidligt som muligt i forløbet skal der oplyses om og tages hensyn til andre politikfelters interesser og ske vurdering af virkninger og betydning for de andre aktører. Det fordrer koordineret planlægning og beslutningsgang, og det fordrer intens information og kommunikation mellem deltagerne. Her kan udviklingen af logo, navn, hjemmeside, værdier, visioner for partnerskabet samt regelmæssige nyhedsbreve på tværs af de involverede institutioner være med til at skabe enhed og fællesskab. Prioriteringskonflikter skal kunne løses så tidligt som muligt i processen. Beslutningsregler skal formaliseres for, at de gode aftaler kan komme til at virke.

Fælles projekter: For at partnerskabet skal kunne udvise resultater, handler det om at få udvalgt fælles projekter, der kan bringe merværdi til partnerskabet, og som ikke lader sig løse eller udføre bedst i eget hus eller eget sektorregi. Fælles satsninger skal udpeges. Det kunne være analyseaktiviteter på tværs af institutioner (og eventuelt brancher, målgrupper mv.), kortlægningsopgaver, seminarvirksomhed, samarbejde med regionale Vækstfora eller en fælles kommunikations- og IT-satsning.

De projekter, der konventionelt varetages på betryggende vis allerede, bør ikke tvinges ind i en ny ramme; i stedet for bør hele konstruktionen hvile på, at aktørerne kan se og få udviklet nye projekter, der bringer en sådan ekstra værdi ved gennemførelse. Derfor betoner vi det udviklingsmæssige aspekt ret meget. Her er det væsentligt, at man ikke blot vælger de nemmest "salgbare" (hvad der også kunne kaldes de mest offentlig støtte-venlige) projekter. Duplikering af eksisterende projekter og institutionsvirker bliver nemt resultatet, hvis man ikke kreativt får nogle nye projekter sat i søen. Den ekstra værdi kan også komme af demonstrationseffekter og transfer-værdi. For eksempel vil det være oplagt at bruge samarbejdet til at undersøge og bruge de nye muligheder for jobrotation, som regeringens "Velfærdsaftale" fra juni 2006 indeholder nye formuleringer omkring.

Selv-evaluering: Etableringen af fælles projekter, der bringer merværdi til partnerskabet, bør samtidig forpligte den selv-evaluering, der bør foregå såvel løbende i form af proces-evaluering som efter en fastlagt termin for en projektevaluering. De traditionelle teknikker til evaluering bør i den forbindelse granskes med kritiske briller. For eksempel er en traditionel målopfyldelses-evaluering ikke meget bevendt her, hvor mål og middel-kæder ikke ligger definerede på forhånd. Da det lige så meget er spørgsmålet om at finde gode måder at tilpasse og udvikle aktiviteterne på, der må interessere, som endelige kvantitative effektmål, fordrer denne proces kreativitet blandt de involverede. Her er det vanskeligt at kvantificere samspilsmålene – og tilsvarende vanskeligt at udvikle faste indikatorer. Netop fordi det er nye processer og effekter, som initiativet sigter mod, bør etablerede vurderings- og evalueringsmetoder som udgangspunkt bruges med største forsigtighed. Det handler ikke om, at arbejdet med selv-evaluering skal gennemføres uden brug af indikatorer. Men det bør diskuteres i partnerskabet inden evalueringens arbejde starter, hvilke indikatorer der vil være egnede, og som bør udvikles til formålet. Den eksterne evaluering må sikre, at der ses med kritiske, eksterne briller på både inputindikatorer, procesindikatorer og outcome-indikatorer. Den interne selv-evaluering må indeholde feedback-mekanismer om, hvor godt deltagerne har udvekslet og brugt data og informationer, hvordan de har lært at bruge hinandens systemer og medarbejdere, løst konflikter på formelle og/eller uformelle møder og stået ansvarlige for beslutninger og resultater. Der skal også kunne gives plads for nye prioriteringer og kursændringer i samarbejdet. Ellers bliver det blot "sidste års" prioriteter og prøvelser, der gives lidt "brush up" i årets evaluering!

Medarbejdere: Et vigtigt led i partnerskabet er, at der skabes forudsætning for et robust virke ved, at der etableres en medarbejderstab og projektorganisation, der kan være ansvarlig for implementering af beslutninger om indsatser. I den sammenhæng bør der lægges vægt på at samle erfaringer om projektledelse, forhandlinger, budgetstyring og brobygningsarbejde. De involverede institutioner kan ikke nøjes med at sende mindre kvalificeret arbejdskraft, hvis partnerskabet skal løftes kvalitativt. Det kan også være, at en institution ikke råder over de nødvendige kvalifikationer blandt medarbejderne, og så må der skabes forudsætninger for nyrekruttering. Det kan ofte være nogle få personer, det samlet drejer sig om. Samtidig må det diskuteres, om partnerskabets udførende led skal modtage særlig træning og uddannelse.

I den forbindelse kan det have stor betydning, at man med etablering af et partnerskab gør en indsats for at udvikle fælles værdier og normer – ikke kun blandt de øverste ledere, også medarbejderne i de resterende led af de involverede institutioner skal indgå i en sådan udvikling. Ellers vil processen ikke blive integreret, og gensidige informationer og kommunikationer vil måske hurtigt sande til. Følt ejerskab hos medarbejderne er centralt.

Læring: Opnår partnerskabet at udvikle og implementere nye processer og effekter, kan der blive tale om et plus-sums-spil, hvor de deltagende institutioner alle får et lærerigt forløb, der gør, at partnerskabet ønskes videreført af de involverede (eventuelt efter en støtteperiode er ophørt). Institutionerne har med andre ord *lært* at agere i denne form for netværk og set, hvordan det kan betale sig at forpligte sig og tage et medansvar. Partnerskab er rammen for en omfattende og kollektiv læringsproces.

Forhold til andre samarbejder: Samarbejder omkring erhvervsudvikling, beskæftigelsesfremme, social integration og kompetenceudvikling mv. finder sted på kryds og tværs mellem offentlige institutioner og private virksomheder, i netværk og forskellige fora. Sådanne samarbejder og netværk vil umiddelbart ligne konkurrenter til et partnerskab. Men er de involverede institutioner ambitiøse, vil partnerskabet som komplementært projekt i forhold til andre former for samarbejde kunne bidrage til en synergi-skabende proces, hvor de forskellige samarbejder i regionen supplerer hinanden. På efteruddannelsesområdet kan de forskellige samarbejdsinitiativer udgøre en styrket indsats overfor beskæftigelse og opkvalificering af de ufaglærte og kortuddannede, såfremt forpligtende samarbejde kan indledes. Derfor er der behov for at de bærende aktører i et muligt partnerskab også retter opmærksomheden udad mod eksterne samarbejdsmuligheder. Vækstforumdiskussionen regionalt må være oplagt at få aktiveret ad denne vej.

Belastning: Indgår en institution i et partnerskab, vil der være tale om en betydelig belastning for organisation, ressourcer og personale – på alle niveauer i organisationen. Det må kalkuleres, synliggøres og accepteres, for at der ikke skal opstå for store problemer i den enkelte institutions ”bagland” – for eksempel i form af modstand fra dem, der står med almindelige driftsopgaver i hjemmeorganisationen, eller slagsmål om knappe ressourcer.

Udbytte: Til gengæld vil den enkelte institution få en række konkrete og ofte også unikke erfaringer, der kan være med til at sikre denne en central position fremadrettet i forhold til den regionale indsats på beskæftigelses- og efteruddannelsesområdet. Med andre ord vil den enkelte involverede aktør opnå en merværdi, der rækker ud over egen formåen som institution, og som sikrer bæredygtighed for partnerskabet efter en eventuel støtteperiode. I lokalområdet kan partnerskab være med til at løfte efter- og videreuddannelsesopgaven på en måde, så der undgås mulige dekoblinger af indsatser i forhold til behovene. Der produceres synergier og merværdi for de deltagende, netop fordi man fælles lokaliserer og bearbejder ineffektive og mindre kvalificerede måder at arbejde på, og fordi man kan løbe noget andet og nyt i gang, som ingen tidligere kunne løfte – eller måske forestille sig. Igen: man bliver klogere og dygtigere i flok. Men det forudsætter så også, at alle vil være del af flokken!

3.2. Forskelle i opgaver og ansvarligheder

Samler vi disse indholdsaspekter under den vinkel, der hedder **aktiviteter**, vil der være forskel på information, kommunikation og konsultation, beslutningstagen og faktisk handling. Det tilsiger også at få afklaret, hvor aktive og deltagelsesmæssigt intensive aktørerne vil være. Der er jo oplagt forskel på at positionere sig nær informationsudveksling og til at være decideret bærer af konkrete projekter og serviceopgaver. Det første er uambitiøst; det andet det modsatte. Skematisk kan dette ”menu-valg” for aktørernes rolledefinition i forhold til aktiviteter anskueliggøres således:

Figur 7: Samspilsaktiviteter og aktørdeltagelse

	Information	Konsultation	Beslutningstagen	Handlen
Aktiviteter	- envejs - tovejs - masse	Dialoger	Autoritetsudøvelse tage ansvar	sætte gang i nye aktiviteter servicere
Aktører	Passiv Lavintensiv Deltagelse		↔	Aktiv Højintensiv Deltagelse

I forhold vores optegnede scenarier er det ikke svært at se, at aktører, der selv foretrækker en mere passiv rolledefinition, nok også vil være mest stemt for "Kantinen", medmindre deres rolle er klart defineret som mindre betydende i forhold til "hovedaktionærer" i et partnerskab. Jo mere højintensiv, deltagelsen bliver, jo mere rykker billedet af "Kompagniet" i centrum. Pointen her er imidlertid, at det ikke er sådan, at alle aktører kan forventes eller skal spille samme aktive rolle. Derfor er det nok grund til at operere med en flerdeling af aktørerne: i et primært center, i sekundære partnerskabsdeltagere og tertiære interessenter. I vores nordjyske tilfælde er det AMU-Nordjylland, der har fået tildelt rollen som politikcenter for partnerskabet, og det er sket med Undervisningsministeriet som central beslutningstager og overordnet sponsor.

De forskellige opgavesæt og forskelle i ansvarligheder, som aktørerne involveres i, når de indgår i et partnerskab, har vi søgt at anskueliggøre nedenfor i figur 8. Der skal således stilles forskellige spørgsmål til aktørerne, ligesom forventninger til deltagelse og opmærksomhed ikke er ligelig fordelte.

Figur 8: Analysekema for partnerskaber og ansvarsfordelinger

Hvem	Hvorfor deltager de	Hvordan involveret	Hvornår involvering	Overvågning - hvordan de blev involveret
Primært ansvarlige				
Sekundært ansvarlige				
Tertiære interessenter				

Der er et langt stykke vej fra planlægning af et forpligtende aktørsamspil til realisering af et partnerskab. Vi må følge det hele vejen, og også studere, hvordan der bliver sat forskellig vægt på indsats og fordelinger af ansvarligheder. Og når der er asymmetrisk fordelte ansvarligheder, må man også rette såvel den praktisk-politiske som den forskningsmæssige interesse forskelligt mod aktørernes syn på sig selv og på de andre. Ansvarlighedskulturen skal være fælles, men opgavefordelingen forskellig. Hvis f.eks. en Beskæftigelsesregion alene ser på egne interesser, og kun sidder med ved bordet for at samle informationer og vise god vilje – altså dyrket et symbolsk perspektiv på partnerskab – modvirker det samlet en fornuftig ansvarliggørelse.

4. VEU-aktørlandskab og nordjyske erfaringer

Partnerskaber handler, som vi har set i de foregående afsnit, om koordination, ny autoritetssikring og afstemning af interesser. Koblingsforbindelser er kodeordet. Hvordan lader sådanne sig etablere i praksis omkring VEU? Det giver Nordjylland et billede på. Kapitel 4 skitserer de rammer, inden for hvilke forsøg på etablering af partnerskab omkring VEU er sket, ligesom de seneste nordjyske partnerskabserfaringer beskrives og analyseres.

4.1. Nyt VEU og nye (lokale) aktører?

Gennem de senere årtier har der vist sig tegn på, at de etablerede systemer bliver ændret i takt med nye politiske vinde med neo-liberale politiksignaler. Aktuelt er der imidlertid også tendenser i politikudviklingerne, der vender en tidligere decentraliseringsbølge til en ny bevægelse tilbage mod central styring. Styringssignalerne er modsatrettede. Andre dele af politikudviklingerne har tegnet mere klare konturer. Den traditionelle udbudsstyring, hvor uddannelsesinstitutionerne er i en nøglerolle, afløses tendentielt af efterspørgselsstyring; den offentlige finansiering bliver suppleret med øget brugerbetaling, og arbejdsmarkedets parter bliver sat over for at skulle løfte øget ansvar og finansiering af aktiviteterne fremover.

Siden 2001 er et nyt AMU-koncept ved lovgivning blevet til i tre faser. Den politiske hensigt med dette arbejde har været at skabe rammer for en modernisering af den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesindsats. Det overordnede mål med konceptet fremlægges som værende at få fleksible, relevante og fagligt stærke uddannelser, som imødekommer fremtidens arbejdsmarkedsmæssige forandringer og udfordringer. I sammenfattet form fremstilles de tre faser fra Undervisningsministeriets side således:

- Første fase i den samlede reform på voksen- og efteruddannelsesområdet var ændringer i *økonomistyringen*. Det vil sige, at der skete en ændring af finansieringen af den erhvervsrettede uddannelsesindsats for ufaglærte og faglærte. Det betød bl.a., at muligheden for at opkræve kollektivt arbejdsgiverbidrag blev fjernet, og at der blev indført deltagerbetaling for at kvalificere efterspørgslen.
- Anden fase i reformen var en *ændring af institutionsstrukturen* gennem en ny lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Formålet med dette angives som værende at give fælles regler for AMU-centrene, tekniske skoler, handelsskoler og landbrugsskoler og derved fremme muligheden for en enstregen institutionsstruktur med brede og fagligt stærke uddannelsesmiljøer.
- Tredje fase gik ud på at *udarbejde fælles kompetencebeskrivelser* med mål og rammer for den grundlæggende og relevante kompetenceudvikling hos virksomhederne og medarbejdere og med en angivelse af hvilke enkeltfag og AMU-uddannelser, der kan bidrage til denne udvikling. Formålet med de fælles kompetencebeskrivelser angives at være, at virksomheder og medarbejdere derved får et samlet overblik over relevante uddannelsesmuligheder både på kort og længere sigt samt inden for let genkendelige jobområder. (Undervisningsministeriet, 2003b)

Strukturreformens vedtagelse og implementering fra 1.1.2007 kan ses som liggende i tråd med Nyt AMU-konceptet. Således betyder reformen, at social- og sundhedsskolerne (SO-SU) og voksenuddannelsescentrene (VUC), der hidtil har været underlagt amtslig styring

og ejerskab, etableres som selvejende institutioner med paritetsudpegede bestyrelser under Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (Undervisningsministeriet, 2006). SO-SU og VUC vil på den måde komme til at indgå i den enstrengede institutionsstruktur som beskrevet ovenfor med enslyggjorte regler for AMU-centre, tekniske skoler, handelsskoler og landbrugsskoler.

De nye tiltag i regi af Nyt AMU og Strukturreformen, samlet forstået som et Nyt VEU, kan dermed inddeles i tre hovedkategorier:

Nye beskrivelsessystemer og målgruppeafgrænsninger

- De fælles kompetencebeskrivelser (FKB).
- Sammentænkning af arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag.
- Målgruppen for VEU udvides – inklusion af medarbejdere med uddannelser over erhvervsuddannelsesniveaet.

Nye beslutningssystemer

- Øget decentralisering af beslutningskompetence til institutionerne i forhold til prioritering af udbud og udformning af udbud.
- Fusioner/ændret institutionsstruktur.
- Udformning af udbudspolitik som betingelse for tilskud til institutionerne.
- Styring af udbudsplacering af fælles kompetencebeskrivelser og tekniske erhvervsuddannelser.
- Øget mulighed for private udbydere til at varetage undervisningsopgaver.

Nye økonomistyringsmodeller

- Øget efterspørgselsstyring – institutionerne skal i højere grad imødekomme virksomhedernes og medarbejdernes behov.
- Ny takststruktur med incitament til at etablere arbejdsmarkedsrelevante udbud og gennemførelse af kortere uddannelser.
- Økonomisk aftalemodel med frit optag inden for aftalte rammer (budgetmål).

(se videre Lassen & Plougmann, 2005; Undervisningsministeriet, 2006)

Implementeringen af en enstrengt institutionsstruktur medfører samtidig, at VUC og SO-SU bliver en del af et bredere regionalt aktørlandskab præget af "efterspørgselsstyring" – fordelingen af ressourcer er i høj grad baseret på institutionernes evne og vilje til at imødekomme virksomheders og medarbejders ønsker til og behov for VEU-udbud. Det fordrer strategisk adfærd hos den enkelte institution. Er man stærkt ambitiøs, kan man som led i strategiske indsatser tale om behovet for en regional "pagt" mellem aktører og institutioner. Mere realistisk vil det nok være at tale om at starte med at få dannet et regionalt/lokalt konsortium af repræsentanter fra de berørte politikområder, som på såvel politisk, ledende administrativt som markarbejderplan kunne tage beslutninger og bringe programmer og projekter til bedre udførelse.

Hvis vi taler om partnerskaber, skal der være et politisk læringssystem og et tilsvarende professionelt, som skal kunne synkroniseres i virke for at kunne skabe robuste og bæredygtige løsninger. Men det må bygge på tre typer af fællesprægninger, og det er forhold, der angår:

- a) *kognition* (forståelse)
- b) *koordination*, og
- c) *kooperation*.

Et netværkssamarbejde kan sagtens etableres omkring informationsdeling og konkret koordination af aktiviteter. Men hvis det er et partnerskab, må der indgås en forpligtende ”pagt” mellem aktørerne om at tage del i hinandens virke og skæbne. Så må aktørerne vælge kooperationsstrategier frem for konfrontation eller konkurrerende holdninger. ”Pagten” kan formodentlig først slutes og nedskrives, hvis det viser sig som perspektiv for alle, at løsninger kan være holdbare, og aktørerne vedvarende kan se fordele økonomisk, politisk og kulturelt i at fortsætte samarbejdet og investere i det.

Alt kræver en god start. Og her en forpligtende start, så det ikke ender med at blive symbolpolitik. Det vil næppe være muligt at få aktørerne til selv at indse potentialerne og fornuften heri, uden først at gøre fælles erfaringer. Hvad der er foregået af samarbejdsprojekter, hvilke erfaringer, der er draget hos de enkelte aktører i Nordjylland, og hvad der aktuelt kører, skitseres herunder. De nordjyske forhistorier er i allerhøjeste grad af betydning, når et partnerskab søges etableret.

4.2. Nordjyske forhistorier

Projektorganisering er konkret, opgaverettet og midlertidigt i sin karakter. Partnerskabsorganisering er rettet mod at løfte opgaver fælles i flok med et mere end kortsigtet perspektiv – et slags brobygningsarbejde over forskellige positioner og interesser for organisationer. Resultater af anstrengelserne skulle gerne kunne gøres vedvarende, der skal produceres en ”mer-værdi” og gerne på innovativ basis. Derfor er nye samarbejdsformer i egenkab af partnerskaber blevet anbefalet.

Det stiller dog store krav til deltagerne om at interessere sig for hinanden og være med til at udvikle og forandre – også sig selv. Alle skal tage ansvar for samordning og nyudvikling af indsatser, hvis der skal komme noget ud af det.

For at opnå et billede af, i hvilket omfang interessenterne inden for den regionale uddannelses-, arbejdsmarkeds, social- og erhvervs politik er villige til at forpligte sig på et tværsektoralt samarbejde i netop et sådant forstået partnerskab, har de lokale aktører i kompetencecentret været indkaldt til en fokusgruppe-diskussion. Det skete den 7. september 2006 i Sandmosen i Nordjylland, hvor vi som forskere organiserede en *erfa- og diskussionsdag* for de institutioner, der fra starten har været deltagere i ”Mødeforum” (det politisk centrale beslutnings- og koordinationscentrum for kompetencecentret).

Interessenterne var ved den lejlighed inddelt i to fokusgrupper, som blev afviklet parallelt. Det er vores opfattelse, at diskussionerne blev gennemført i en behagelig og positiv stemning, hvor deltagerne var opmærksomme og deltagende. Diskussionerne gav et billede af,

hvilke nordjyske forhistorier aktørerne har med sig som afsæt for en etablering af et regionalt partnerskab omkring VEU.

4.2.1. Tidligere samarbejder i Nordjylland

De nordjyske aktører har over de sidste 10 år indgået i forskellige netværk og samarbejder – nogle formelle, andre mere uformelle og ad hoc styrede. Nedenfor listes en række af de samarbejder med en kommentar omkring deltagere, formål, varighed mv.:

- *Uddannelsesservice Thy/Mors*: Medvirkende har været VUC Thy/Mors, handelsgymnasiet, teknisk skole og AMU. Den overordnede idé med samarbejdet har været, at virksomhederne kun skulle henvende sig ét sted ved behov for efteruddannelse og uddannelsesplanlægning. Varighed har været ca. 10 år – fra 1996-2006.
- *Den Arbejdende Virksomhed (DAV-projektet)*: Deltagere har været Aalborg Handelsskole, Aalborg Tekniske Skole, AMU Nordjylland, VUC Nordjylland, AF Aalborg og Skolen i Hammer Bakker. Formålet har været at give den bedst mulige rådgivning og vejledning til det enkelte individ (medarbejder eller ledig). Projektet har haft et konkret mål om, at man i fællesskab etablerede nogle faciliteter, hvor ledige kunne gå ét sted hen og få en samlet uddannelse alt afhængig af, hvad medarbejderen eller den ledige skulle. Projektet har således bygget på ideen omkring uddannelsestilbud og -udbud samlet på samme adresse og under én ledelse.
- *Nordjysk Kompetenceudvikling (NKU)*: Involverede aktører har bl.a. været Aalborg Handelsskole, VUC Nordjylland, Aalborg Tekniske Skole og AMU Nordjylland. Partnerskabet har varet ca. 8 år – fra 1998-2006. Ved opstarten har hver enkelt virksomhed modtaget 40.000,- kr. i tilskud, hvis de har sagt ja til en dialog og et samarbejde med institutionernes konsulenter. Men efter at økonomien er blevet beskåret, er samspillet med virksomhederne langsomt ebbet ud. Således er samarbejdet pr. 31/12-2006 blevet lukket ned. De mange positive udmeldinger, som institutionerne kom med ved projektets opstart, viste sig ikke helt at kunne holde i længden – og opslutningen udviklede sig ret meget i takt med den dalende finansiering.
- *JobNord*: Samarbejdet var en forløber for NKU, og handlede om jobrotation i virksomheder og uddannelse til ledige. Involverede aktører har bl.a. været AF Aalborg. Varighed ca. 10 år.
- *SUM-projektet*: Dansk Industri og CO-Industri har været initiativtager hertil. Samarbejdet sigtede mod uddannelsesplanlægning ude i virksomhederne. Deltagende aktører har bl.a. været Aalborg Tekniske Skole.
- *Uddannelsesbutikken*: Deltagende aktører har bl.a. været Aalborg Handelsskole, Aalborg Teknisk Skole og AMU Nordjylland.
- *Nordjysk Uddannelsesnetværk (NUN)*: Bl.a. VUC Nordjylland har deltaget heri. Netværket har savnet succes – måske fordi det på intet tidspunkt har inkluderet ledelsesniveauet hos de involverede institutioner.
- *Nordjysk Konjunktur Barometer*: Bl.a. Nordjyllands Amt, AF Aalborg og Aalborg Universitet er involveret heri. Formålet har været at have fingeren på pulsen i forhold til, hvordan erhvervslivet udviklede sig.
- *KOM-UD*: Deltagere har bl.a. været VUC Nordjylland og Aalborg Universitet. Formålet har været at give et generelt løft til kortuddannede i udkantsområder. Pro-

jektet har været funderet i en bevilling på 36 mio. kr. – en bevilling, der udløb pr. december 2006.

Hertil kommer diverse EU-finansierede projekter samt en række bilaterale samarbejder mellem enkeltinstitutioner og eksterne samarbejdsparter. De aktuelt igangværende samarbejder er få. Blot en enkelt af slagsen nævnes på mødet i Sandmosen:

- *Netværk Nordjylland*: Deltagere er ti erhvervsskoler, der er suppleret med bl.a. Skolen i Hammer Bakker. Netværket beskrives af en deltager som et lidt løst partnerskab – en form for samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne, hvor man mødes en gang imellem. Formålet med netværket er at sikre borgerne i Nordjylland muligheden for at opnå et bredt spekter af kompetencer. I dag er der jævnligt møder på lederplan i netværket uden, at det er decideret forpligtende i forhold til samarbejde omkring konkrete projekter.

Det er tydeligt, hvordan en kerne af aktører har arbejdet sammen på kryds og tværs over de sidste 10 år. Aktørerne kender hinanden – på godt og ondt, siger de selv. Spørgsmålet er derfor, hvor nyt aktørlandskabet reelt er på trods af strukturreform og Nyt AMU. Igangværende – og især forhenværende - samarbejder har givet aktørerne en række erfaringer med netværks- og samarbejdsforløb. Nogle positive - andre negative. Det er der også forskellige vurderinger af.

4.2.2. Samarbejders (u-)lyksaligheder

Fra aktørernes ståsted retter de positive udmeldinger fra samarbejder sig mod, hvorvidt samarbejder og netværk bidrager synligt til den enkelte deltagende institutions opgaveløsning, og hvorvidt de bidrager positivt til at forbedre indsatsen overfor en målgruppe.

De positive effekter på egen institution fylder mest hos aktørerne. Således kan et samarbejde og netværk fungere som image-pleje af egen organisation over for samarbejdspartnere, aftagere og målgrupper. For nogle har samarbejdsforløb åbnet døre hos virksomheder og på den måde været en god indgang til virksomhedernes medarbejdere. Samarbejder kan også skærpe fokus på egen organisationsudvikling. For ikke at tabe ansigt overfor samarbejdspartnerne må organisationen yde sit bedste i et sådant samarbejde – og det fører udviklingstiltag med sig for såvel ledelse som medarbejdere. I forlængelse heraf ligger også, at netværk og samarbejde kan betyde en bevidstgørelse hos de deltagende organisationer om egen identitet, fordi man ved samarbejdet (og den implicite sammenligning med andre institutioner heri) får et klarere billede af styrker og svagheder i egen organisation. Samarbejdsforløb giver også et bedre kendskab til andre aktører indenfor andre politik- og uddannelsesområder samt et personligt netværk på tværs af organisationer. Samlet giver de mange positive oplevelser med samarbejdspartnere et større udsyn hos den enkelte organisation. Man får en anden – og mere nuanceret – vinkel på tingenes sammenhæng.

De positive effekter som samarbejder og netværk har haft for en given indsats handler om, at samarbejdet har medført gode tværgående uddannelser, bedre kursusudbud, udvikling af nye fag – med andre ord; et bedre produkt til målgrupperne. *"Fællesskab gør stærk"* – erfaringen er, at samarbejder giver en større volumen, som igen giver mulighed for at skabe en større nytte for alle - både organisationer, kursister og aftagere.

Billedet, der står tilbage er således, at samarbejder og netværk først og fremmest sætter gang i gode interne udviklings- og refleksionsprocesser på institutionerne. Samtidig med formår samarbejderne ofte også at skabe et bedre produkt til brugerne.

Hvorfor så ikke tilrettelægge al offentlig VEU-aktivitet og serviceproduktion inden for organisatoriske rammer af samarbejder, netværk eller partnerskaber?

Fordi samarbejde på tværs af institutioner øjensynligt ikke er så let at få til at fungere, som det lyder. Aktørerne kan sagtens få armene ned over samarbejdets lyksaligheder. En barriere eller to ser de også. En ofte fremhævet barriere er systembarrieren. Det er rammevilkårene og de strukturelle forudsætninger (lovgivning, opgaver og ressourcer i de enkelte sektorer, NPM-reformer), som er ganske svære at gøre noget ved fra organisationernes ståsted. Det får næsten én til at give op på forhånd. Konkurrencen om kursister og udbud (og dermed taxameterkroner) mellem institutionerne er en anden barriere for gode samarbejder. Spørgsmålet er, om aktørerne kan acceptere, at konkurrence og samarbejde skal gå hånd i hånd? Barrieren ligger også i, at organisationerne kan have svært ved at se den direkte nytte af samarbejdet. Med tvivl om effekt og udbytte af et samarbejde hos organisationernes ledelser kan det være svært at sælge projektet internt i eget hus. Denne problematik hænger formodentlig tæt sammen med en tredje barriere, nemlig at samarbejder og netværk ofte mangler en afklaring af fælles mål og forventninger blandt de involverede. Ligesom at nogle projekter – gerne de, som én organisation tager initiativ til og herefter inviterer andre med i – savner fælles platform og ejerskab. Hvis man ikke har været med til at definere indholdet af et fælles projekt fra starten, er det svært siden hen at få en følelse af ”ejerskab”. Og det er en ringe forudsætning for et bæredygtigt partnerskab eller samarbejde.

Internt i de involverede organisationer handler det imidlertid ikke kun om at få ”solgt” et givent samarbejde til medarbejdere og andre ledere. Det handler ofte også om, at man rent faktisk prioriterer de tværgående samarbejder tilstrækkeligt højt fra organisationernes ledergrupper. Sker det ikke, får medarbejderne et billede af, at samarbejdsprojekter ikke er væsentlige at bruge tid på – sikring af driften frem for alt. Nedprioriteres samarbejder også blandt ildsjæle og markarbejdere (såvel som hos lederne) synes afmatningen total – hvem skal da holde liv i projektet? Her spiller det også ind, at medlemmer af ledelsen i organisationerne kan have divergerende holdninger - nærmest af ideologisk karakter - til organisationen og dens virksomhed. Har ledergruppen eller mellemlidelsen vanskeligt ved at udstikke enslydende meldinger og retningslinjer for organisationens udadvendte aktiviteter, vil det smitte af indad til i organisationen. Manglende integration af samarbejder i organisationerne er en ikke uvæsentlig barriere.

Organisationerne imellem er en af barriererne for samarbejde og netværk en manglende gensidig anerkendelse af hinandens grundkompetencer. Mistro til hinanden er heller ikke befordrende for et godt samarbejdsforløb. Men stereotypificering forekommer. De overlap, der ofte eksisterer mellem de involverede organisationers udbud og kompetencer er endnu en hindring for etableringen af gode tværgående aktiviteter – og en meget virksom sådan. Det kan også kaldes ”institutions-egoisme”. Tankegangen bag dette fænomen er, at hvis A kan varetage en opgave lige så godt som B, hvorfor skal A så give afkald på den? I sidste ende bunder sådanne rationaler i økonomi og sikring af drift.

For et levedygtigt og bæredygtigt samarbejde kan selve tidens gang paradoksalt nok også udgøre en barriere. Samarbejdets relevans og aktualitet daler med tiden set med flere uddannelsesinstitutioners øjne. Når tiden ifølge en eller flere deltageres opfattelse ”løber fra

et samarbejde”, bliver samarbejdet nemlig netop nemt en snakkeklub – at ligne ved en kantine -, hvor vi hygger os, men ikke får udrettet noget (fordi bevillingen er brugt op eller udløbet).

Positive og negative erfaringer med samarbejder og netværk mener vi at kunne opsummere, som det er gjort i tabel 2. Det skal præciseres, at det er institutionsrepræsentanternes egne vurderinger, der ligger til grund.

Tabel 2: Positive og negative erfaringer med netværk og samarbejder (partnerskaber)

POSITIVE ERFARINGER	NEGATIVE ERFARINGER
Man skærper sig selv, man yder sit bedste	Konkurrencedjævelen
Det er en god indgang til virksomhederne (for de almene)	Tvivl om effekt
Man får udviklet gode tilbud	For sen inddragelse af andre giver skæv fokus og svagt ejerskab
Man lærer af de andre	Fokus på egen institution giver uhensigtsmæssig opgaveallokering
Man får fokus på egen identitet	Man kan have tendens til at fokusere meget på det, man selv kan - og derfor ikke vil dele
Man får kendskab til andre politik- og uddannelsesområder	Administrative systemer kan give problemer, når der arbejdes på tværs af institutionerne
Man får bedre produkter	Dagsordenen ændre sig - tiden løber fra projektet inden, det er kommet i gang
Man får nye ting i sit udbud	Ingen nye ideer
Man oplever synergi	Oplevelse af dræn af tid/ressourcer
Det giver god økonomi – aktivitet	Penge løber væk uden effekt
Det giver imagepleje	Institutionsprofil sløres
Godt personligt netværk - til gavn for institutionen	Man skal trækkes med de samme medspillere og modspillere.

Listen over gode erfaringer med samarbejder og netværk vejer måske tungest, men dermed ikke sagt at de nordjyske aktører springer på hovedet ud i nye partnerskabseventyr. De nordjyske forhistorier rummer både begrænsninger og potentialer for et regionalt partnerskab. Alligevel er det muligt for aktørerne at se forskellige omdrejningspunkter – konkrete opgaver og mål - for et regionalt VEU-partnerskab:

- en sikring af relevante kompetencer til de kortuddannede,
- koordinering af kontakten til virksomheder,
- redskaber og metoder til kompetenceafklaring i virksomhed/hos kursist,
- kurser for boligblokke og ejerforeninger med sigte på læse-/regnesvage forældre (eksempelvis af anden etnisk oprindelse end dansk)
- identifikation af spidskompetencer hos den enkelte involverede institution (med henblik på, hvor styrker og svagheder ligger i partnerskabet).

Der synes altså at være et – om end spinkelt – fundament for at forsøge at etablere en partnerskabsaftale mellem regionens aktører. Det har været AMU-Nordjyllands indstilling fra starten, at et forpligtende partnerskabssamarbejde skulle etableres; og i egenskab af CARMAs rolle som forskere, der følger forsøget, har vi bistået med ideer til, hvordan en partnerskabsaftale kunne se ud. Kendskabet til international litteratur på området har her været værdifuldt. Om end der ikke er tale om, at forskerne direkte påtager sig en aktiv og indgribende rolle, er det oplagt, at der er indgået et samarbejde i forhold til aktørerne, der er mere vidtgående end en traditionel passiv tilskuersrolle. Vi mener imidlertid hele tiden at have været denne særlige rolle bevidst, og mener således ikke, at det har fordrejet datafangst og analyse – eller hændelsesforløbet selv. Vi har jo netop set ovenfor, hvordan involverede organisationer, indsats såvel som brugere nyder gavn af samarbejder og partnerskaber, og derfor skulle der i henhold til forventningerne kunne være basis for et initiativ.

4.3. Forsøg på etablering af partnerskabsaftale 2006/2007

Allerede med fokusgruppe-diskussionerne i Sandmosen i september 2006 blev første etape taget i processen mod et regionalt partnerskab på efteruddannelsesområdet. Som vi har set var resultatet herfra en ikke afvisende holdning til et partnerskab. Egentlige, bindende løfter om at forpligte sig på et partnerskab, ressourcemængde, mål mv. blev ikke afgivet. Man så hinanden lidt an ved denne lejlighed og hørte på forskerindlæg om partnerskabsmuligheder. Anden etape i processen har været etableringen af en slags nedskreven kontrakt for et partnerskab, der rummer samspil, transaktioner, koordinationer og kontroller. Ideen bag en sådan kontrakt har været at få aktørerne til selv – fra starten - at afprøve deres vilje til et regionalt partnerskab.

Intet kan løbes i gang, uden at aktørerne selv er indstillet på at løbe med. Så en erklæring af samforståelse omkring samarbejde er set som påkrævet. En sådan ”statement of conditions” indgået mellem de regionale aktører blev lanceret af CARMA under titlen ”*Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland*”. Med titlen ønskede vi at signalere noget positivt, aktivt, festligt og stedbundet omkring det nye partnerskab.

I januar 2007 samledes aktørerne igen med henblik på interessetilkendegivelse og forpligtelses-vilje over for et KvaliNord-partnerskab. Samarbejde skal være forpligtende og tillidsfuldt, hvis vi skal kunne tale om et partnerskab – og derfor er en partnerskabsaftale som nævnt vigtig for at afprøve indstilling og vilje. Så meget mere har det været vigtigt at

afprøve, som de deltagende parter selv har erklæret, at de gerne ville deltage i etablering af et sådant. Det skete i september 2006. En fælles udtalelse og partnerskabsaftale vil kunne udgøre en bærende og tvingende ramme om udvikling af et fælles værdikodeks og koordination fremover. Der må naturligt arbejdes med faser for initiativer og resultater. Og elementer i de fælles kodekser skal der som antydnet med erklæringens tentative formuleringer (se figur 9) allerede tages højde for i fællesudtalelsen. Det er nogle af vores tanker bag erklæringens indhold og formuleringer. Udkastet er gengivet nedenfor.

Således finder vi det væsentligt allerede i indledningen af aftalen at tale om partnerskabet som *bæredygtigt* ud over den første støtteperiode. Målet om bæredygtighed skal sikre partnerskabet som en langsigtet, levedygtig og kollektiv strategi, der er mere end blot en kantine eller en klub. Det er også derfor vi lægger vægt på, at de nordjyske aktører skal arbejde intenst på at få koordineret forståelser, handlinger og rammer for samarbejdet. Hovedansvaret placeres hos AMU Nordjylland, men dermed ikke sagt, at andre ikke skal tage ansvar. *Med*-ansvar er en del af grundlaget og betingelsen for et bæredygtigt partnerskab. Alle aktører må udvise vilje til og tage ansvar for at forstå og handle koordineret mod fælles mål, der rækker ud over støtteperioden. Alt for mange individuelle hensyn genererer ikke andet end netop løse netværk og markeds konkurrence. Et partnerskab skal gå ud over og videre end det løse netværk, som aktørerne har utallige erfaringer med. Derfor er det de kollektive hensyn, vi skal have de nordjyske VEU-aktører til at tage på sig (jf. Figur 9).

De kollektive hensyn understøttes ved, at aktørerne medvirker til udarbejdelsen af en bæredygtig finansieringsmodel for partnerskabet, en permanent organisation for partnerskabet og tilførslen er personelle ressourcer. I sidste ende skal de kollektive hensyn munde ud i udviklingen og leveringen af serviceydelser produceret af partnerskabet "Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland".

Figur 9: Erklæring om deltagelse i partnerskabet "Liv og Glade Uddannelsesdage i Nordjylland" (Udkast præsenteret januar 2007 for MødeForum)

Aalborg, januar 2007

ERKLÆRING OM DELTAGELSE I PARTNERSKABET "LIV OG GLADE UDDANNELSESDAGE I NORDJYLLAND"

"Undertegnede repræsentanter for institutionen _____, der indgår i KVALINORDs partnerskab, kaldet "Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland", erklærer sig hermed indforstået med, at

- sigtet med arbejdet i partnerskabet er at få gennemført indsatser, der kan indløse "KVALINORD"s målsætninger for støtteperioden, men som også skal have bæredygtighed som kompetencecenter ud over den første støtteperiode
- der arbejdes intenst på at få koordineret forståelser, handlinger og rammer for samarbejdet, og at hovedansvaret herfor placeres på AMU-Nordjylland
- have en forpligtelse til at deltage på ledelsesniveau i alle betydningsfulde beslutningsmøder i "Mødeforum" fremover (1 møde før 1.4.2007, 1 møde inden 1.7.2007 og 1 møde cirka november 2007).
- der gennem udpegede kontaktpersoner på hver institution sker en fortløbende informationsudveksling og konsultation inden beslutninger i "Mødeforum"
- der mindst én gang årligt foretages gensidige besøg på institutionerne for informationsudveksling og konsultation
- der ved siden af de midler, der er frembragt fra Undervisningsministeriet, afsættes "nordjyske" finansielle midler fra institutionerne efter en forhandlingsnøgle, der skal gøres færdig før 1.4.2007. Partnerskabets karakter tilsiger, at der skal opnås konsensus, hvorfor der ikke kan træffes majoritetsbeslutninger. Omvendt er et veto fra undertegnedes organisation ensbetydende med øjeblikkelig udmeldelse af partnerskabet.
- der i støtteperioden arbejdes på at udvikle en bæredygtig fremtidig finansieringsmodel, som kan muliggøre et videreført organisationsarbejde for "Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland"
- der tilføres "Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland" personelle ressourcer ved, at hver institution stiller arbejdskraft til rådighed i omfang efter en fordelingsnøgle, der beslutes i "Mødeforum" senest 1.4.2007
- der arbejdes på at udvikle og afprøve serviceydelser produceret af "Liv og glade uddannelsesdage i Nordjylland" (eksempelvis omkring analyseaktiviteter, virksomhedsservicering, nye uddannelsestiltag og ny jobrotation).
- der iværksættes en selvaluering samt en rekvireret, ekstern evaluering af arbejdet i løbet af 2007 med sigte på beslutning om, hvordan en institutionaliseret videreførelse af partnerskabet efter støtteperioden kan ske
- der fordres fuld enighed om optagelse af nye institutioner, der ønsker at indgå i partnerskabet.
- der startes med implementering af ovenstående med virkning fra 1.2.2007.

Underskrevet 18.1.2007 af

Direktør for _____

Lars Bo Breddam,
Direktør for AMU-Nordjylland
(hovedkoordinator)

Formuleringerne, bestemmelserne, i dokumentet sigter til at præcisere forpligtetheden og til at undgå, at nogle institutioner blot vil være "gratispassagerer" ("free riders", som det hedder på nudansk), samtidig med at det gøres klart, at der er et længerevarende perspektiv i arbejdet. Og måske allervigtigst: at man er klar over faren ved, at enkeltinstitutioner kunne vælge at gå enegang, da man så netop ikke bliver interesseret partner i andres forehavender. Det er ved at tage højde for de mulige faldgruber indledningsvis – eller rettere: inden projektperioden udløber -, at der kan gives håb om klargøring af motivation og indstilling til samarbejde.

At partnerskabet bør antage organisatorisk form handler også om, at værdier og kulturelle særegenheder på tværs af aktører må finde sammen. Derfor lægger vi i aftalen vægt på, at de nordjyske aktører forpligter sig til at lære hinanden bedre at kende. Læring sker som vi har set netop i kraft af en identitetsbaseret udveksling af praksisser. Aktørerne skal besøge hinandens institutioner årligt, og kontaktpersoner fra alle institutioner skal fortløbende udveksle synspunkter, ligesom partnerskabet skal rumme en forpligtigelse til, at de medvirkende institutioner deltager på ledelsesniveau i alle betydningsfulde beslutningsmøder forankret i "Mødeforum". Deltager alle ikke i informationsudveksling og beslutningsproces er de kollektive hensyn svære at indfange og prioritere – nogle vil automatisk stå udenfor eller føle sig oversete. Det gavner tværtimod de individuelle hensyn. Konsensus er altafgørende for partnerskabet. Vores oplæg til en partnerskabsaftale tilsiger i den henseende, at der ikke kan træffes majoritetsbeslutninger, og at veto fra en organisation er ensbetydende med øjeblikkelig udmeldelse. Hermed forsøger vi at sige, at partnerskab i høj grad handler om kompromisets kunst – altså det *muliges kunst*. Det ligger implicit i prioriteringen af kollektive hensyn.

Endeligt finder vi det vigtigt, at en fortsættelse af partnerskabet bygger på processuelle selvevalueringer. En stadig refleksion er kilde til stadig udvikling og forbedring af partnerskabets ydelser og konstruktion. Der kan ligefrem være tale om udfoldelsen af et selvreflekterende evalueringssprog⁴ (Bendixen, 2002). Igen er det muligheden for læring, vi lægger vægt på. En fortsættelse af partnerskabet handler dog også om legitimitet. Det kan f.eks. sikres ved at få foretaget en ekstern evaluering af arbejdet, der retter sig mod fremtidige beslutninger om, hvordan en institutionaliseret videreførelse af partnerskabet efter støtteperioden kan ske. Uvildighed skal således sikre en udpegning af styrker og svagheder ved partnerskabet med henblik på en forbedring og udvikling af de organisatoriske rammer. Igen skabes en anledning til læring blandt partnerskabets aktører. At partnerskabsaftalen skal opfattes som et udkast handler om, at vi finder det vigtigt, at de nordjyske aktører kan formulere og omformulere aftalens indhold. Vi giver blot et oplæg til diskussion af, hvad aktørerne skal forpligte hinanden på.

Spørgsmålet er så, hvordan en forpligtende vilje-erklæring som denne modtages af de nordjyske aktører?

⁴ Inden for læring og didaktik knytter udfoldelsen af evalueringssprog an til overskrifter som *ansvar for egen læring*, *klog på egen læring* og *undervisningsdifferentiering* (Bendixen 2002). Partnerskabet som organisatorisk ramme må tage ansvar for egen udvikling. Læringen ligger i, at de involverede aktører løbende i samspillet tager kritisk stilling til partnerskabets indhold og måde at fungere på.

4.4. De foreløbige erfaringer

Til spørgsmålet om vilje må man sige, at ét er de muligheder, som partnerskaber generelt kan siges at rumme, og noget andet er de reelle forståelser og mobilisering af opslutning bag partnerskabet. Erfaringerne fra forsøg med partnerskab i Nordjylland i forbindelse med KvaliNord-projektet tegner et billede, der indtil nu ikke kan kaldes decideret positivt. I Nordjylland har det vist sig, at der er tale om gamle spillere, der kender hinanden – man ”spiller spillet”, som man har gjort gennem mange år og tænker og handler mere institutionsegoistisk end man tager en fælles og ny identitet på sig. Der er forud for etablering af Kompetencecentre udviklet traditioner og normer for samspil, der stærkt virker ind over for nye konstruktionsforsøg. Erfaringer fra 2006-2007-samspil i og omkring Kompetencecentret og forsøg på at etablere et forpligtende partnerskab er instruktive i så henseende. Enkelte institutioner kan føle kompetence-center-strukturen pånødnet ovenfra, hvor man føler sig rigelig meget tømret fast til systemfastlagte mål (system-perspektivet), andre er opildnet af ide og måde at føre den ud i livet på, så der gås ind på ønskerne om at reformere virket (institutionelt perspektiv), og endelig kan enkelte udtalelser tyde på, at ingen ønsker at stå uden for af repræsentative og politiske grunde, men reelt ikke tror på ideen (symbol-perspektivet). De analytiske perspektiver har også faktiske modsvar.

Umiddelbart synes erfaringerne ikke at være udtryk for et dominerende strukturelt syn på partnerskab. Men forudsætningen om, at aktørerne kan og vil bruge den re-designing af organisationerne, som partnerskabet rummer, til at nå fælles offentlige politikmål, må afvises. Man har i Nordjylland ikke formået at samarbejde pragmatisk mod fælles mål. Fordi partnerskab i et systemperspektiv kommer til at udmønte sig som et mangefacetteret forhandlingsforløb, hvor kalkuleringer rækker længere end det helt korte sigt, bliver det centralt for resultatet af processen at sikre aktørerne en følelse af ”ejerskab” og interessehensyn. Her har det nordjyske samspilsforløb fejlet. Det er ikke lykkedes for Kompetencecentret (og KvaliNord-projektet) at få alle aktørerne til at tage det med-ansvar, som er så afgørende for et levedygtigt partnerskab. Aktørlandskabet har været broget, når det gælder positiv tilslutning. F.eks. har VUC-repræsentanter stærkt støttet ideen og erklæret deres vilje til partnerskabsdannelse, mens holdningen og handlingerne har talt den modsatte vej, når det gælder erhvervsskoler. For så vidt angår den kommunale repræsentation og Beskæftigelsesregionen har det været påsmeldinger mere end afstandtagen eller ensidig tilslutning, der må siges at være karakteristisk for stillingtagen. Samlet er repræsentanterne således ikke blevet flyttet m.h.t. indstilling og handlevalg. Det er nok, som om nogle aktører ikke har kunnet se sig fri af en kortsigtet ”køber”-efficiens og output-fiksering – forestillingen på, hvad man som enkeltinstitution får ud af at indgå i partnerskabet. Og det på trods af at partnerskabsaftalen blev præsenteret som et udkast, der kunne formes og tilpasses til VEU-aktørernes ambitioner, forventninger og konkrete projekt-ideer. Det har ikke været muligt at sikre kompromisser etableret, som det er forsøgt gjort ved at gå fra en meget ambitiøs konstruktion (à la kompagniet) til en mindre ambitiøs (liggende et sted mellem kantinen og klubben).

I en strukturel optik synes partnerskabsstrukturen påtvunget aktørerne – en konstruktion fasttømret til overordnede systemmål, som aktørerne har haft vanskelig ved at gøre til deres ”egne”. Aktørerne efterlyser bottom-up initiativer og konkretisering af partnerskabsindholdet. Men det er jo netop her, aktørerne selv har skullet komme på banen, så processen blev ”deres”. Det er ikke sket – hvorfor?

Institutionslederne har som repræsentanter for egen institution tilsyneladende haft svært ved at indtage den vanskelige dobbeltrolle, der ligger i varetagelsen af historiske og insti-

tutionsspecifikke interesser samtidig med, at der sørges for udvikling af strategier til tilpasning og udvikling af et partnerskab. Med de institutionelle-kulturelle briller på har lederne delvist stået i vejen for påkrævede udviklinger i regionen. Samspillet har ikke kunnet bestå den lakmusprøve eller ”kulturelle kompatibilitetstest”, der ligger i en afbalancering af individuelle interesser og de fælles hensyn. Aktørerne har ikke ønsket eller formået at tilpasse sig hinandens kulturelt og sektoralt bestemte måder at arbejde på. At man kender hinanden og ”spiller spillet”, som man har gjort gennem mange år, siger noget om graden af sti-afhængighed i den lokale politikkontekst. De aktører, der fra starten af processen var skeptiske, synes at have ”vundet” spillet, og de er nu blevet bekræftet i deres egen (skeptiske) attitude. Antagelsen om, at *processer* og *attituder* er afgørende for udfaldet af samspilsprocessen har altså vist sig korrekt. Spørgsmålet er så, hvilket resultat forløbet havde fået, om en anden aktør end AMU Nordjylland – f.eks. Aalborg Tekniske Skole eller Aalborg Handelsskole, der var nogle af skeptikerne – havde været centrum for initiativet? Der er intet, der tyder på, at det kunne have ændret noget på forløbet. Kontraktualiseringen af den offentlige sektor har institutionaliseret værdier som konkurrence, måling, kontrol og mistillid. Et kulturelt skift tilbage mod politikværdier, der er kollegialt eller kulturelt funderet i fælles normer og værdier, synes ikke at få chancer for at blive realiseret, når Aalborg Tekniske Skoles ikke ser egen strategi om, at kunden skal tættere på skolen, som mulig at forene med et partnerskab. Succes´er skal være en garanti på forhånd, og – hvis det skal formuleres neutralt – , så har aktørernes cost-benefit kalkuler og benchmarking-øvelser forud for deltagelse i et regionalt partnerskab ikke givet forventet merværdi. Det har betydet, at nogle aktører har peget tommelfingeren nedad. Der gør sig forskellige rationalitetsforestillinger gældende. Man har ikke haft tillid til, at udbyttet har kunnet modsvare indsatsen ved et partnerskab omkring Kompetencecentret. Forsøget på at etablere et partnerskab er foreløbig endt med at afsløre en klar aktørbarriere. Så selv om flertallet af aktører umiddelbart opfatter partnerskabet som en proces, der vil gavne VEU, er det ikke lykkedes at skabe konsensus herom.

Det kan få én til at tænke på partnerskabet som myteskabende mere end en fælles identitetsskabende og løsningsorienteret konstruktion – et symbol på ”moderne” politikimplementering. Og myten lever. I deres stillingtagen til et VEU-partnerskab synes aktørerne næsten at være bange for at virke *for* afvisende overfor det ”gode” – ja næsten politisk korrekte – projekt. Karakteristisk har det derfor været, at alle har haft travlt med at ytre tilslutning til regionalt samarbejde *af en eller anden karakter*. Netværk Nordjylland blev nævnt adskillige gange i den sammenhæng – særligt af de, der i dag står udenfor det forum. Man får dermed indtrykket af, at også en forestilling eller myte om ”det gode selskab” styrer aktørernes præferencer og prioriteringer. Man vil så nødig gå ”bag om dansen” og gå glip af mulig aktivitet og indtjening. Som vist ovenfor synes privatsektormodellers frie konkurrencevilkår så institutionaliserede, at institutionerne ikke har ”råd” til at stå udenfor selskabet. Konkurrent eller kollega? Institutions-skitzofreni mellem rollen som konkurrent og samarbejdspartner synes udbredt.

Institutionernes interesser er altså forskellige, men for politisk signifikante aktørers vedkommende ret tydelige og profilerede; men præferencer og prioriteringer på feltet er også asymmetriske. Nogle institutioner har et partnerskab omkring VEU som en hovedinteresse, mens andre har det som en perifer interesse, hvorfor et partnerskab omkring VEU blot vil være én blandt mange andre aktiviteter hos disse institutioner. Vi har således set betydelige variationer i viljen til at forpligte sig på et partnerskab. Det giver et billede af, at regionens institutioner orienterer sig mod forskellige strategier; enkelte tænker og handler egoistisk eller konkurrenceorienteret, en hel del er kooperative, og der er såmænd enkelte,

der erklærer sig for solidarisk indstillede og gerne ville handle på tværs af egne institutionsinteresser. Det er blot ikke nået at blive prøvet af. For det nytter ikke meget at have kooperative eller solidariske indstillinger, hvis blot én eller to politisk signifikante aktører (institutioner) siger fra.

Vurderes udmeldingerne i forhold til de tre scenarier: kantinen, klubben og kompagniet, beskrevet tidligere i rapporten, synes resultatet noget magert. Nogle taler for etablering af et samarbejde med karakter af en klub. Men ingen taler for et kompagni; det anses for urealistisk. Det er formodentlig en korrekt vurdering fra aktørside. Resultatet er en blokering for en etablering af kompagni-modellen og halvvejs blokering for klubben. Dermed bliver det laveste fællesnævner – altså kantine-modellen – som bliver det, aktørerne kan samles om. At det bliver outputtet på partnerskabsprocessen skyldes ikke mindst den ledelsesfiksering, moderne NPM- inspirerede reformer lægger op til. Her er det toppen af institutionen, der tænker og handler på vegne af hele institutionen på trods af, at koordination – internt og eksternt – foregår på flere niveauer i institutionerne. Dermed synes ledelserne at udgøre en art flaskehals-problematik for partnerskabet, idet det er toppen af institutionerne – altså flaskens hals – der siger stop for videre handling mod et regionalt partnerskab. Ledelsen siger fra på vegne af en hel institution, mens medarbejdere længere nede i organisationerne ikke har haft adgang til at give deres besyv med i dette spørgsmål. Her befinder sig måske en stor hurdle for ledelsens visioner og ambitioner for eller mod på et partnerskab. Det er imidlertid de menige medarbejdere, driftsorganisationens kernetropper, der i sidste ende kan høste den største gavn af et VEU-partnerskab. Det er hverdagens mange kontakter og kommunikationer, der giver retning på og liv til VEU-virket. Det er også på dette niveau, at personrelationer, informationsudveksling, sparring og konsultationer virkelig gør en forskel for medarbejderens arbejde med udarbejdelse og levering af et stærkt VEU-udbud til offentlige og private målgrupper. Ledelsens manglende mod kan blive medarbejderens tab – for slet ikke at tale om det tab, den samlede kvalificering af VEU-indsatsen kan lide med nederlaget til partnerskabsaftalen.

Det brogede billede af strategiske orienteringer har været en barriere for partnerskab, og i Nordjylland har det endnu ikke været muligt at etablere et partnerskab omkring VEU. Men hvorfor nu det? Nøgleordet for en besvarelse af spørgsmålet er *tillid*. Generaliseret tillid er mangelvaren. Det er dette gammelkendte og ”konservative” begreb, der viser sig centralt i forsøget på at forklare, hvorfor noget ikke kan lade sig gøre, som alle i udgangspunktet erklærede som ønskværdigt.

Hvem, der forfølger hvilke strategier, hænger sammen med, i hvilket omfang aktørerne har tillid til hinanden og til hinandens vilje til samarbejde. Som udgangspunkt er aktørerne i besiddelse af ”den gode vilje” – det ser pænt ud – især overfor omverden – at samarbejde, så naturligvis melder alle aktører i første omgang ud, at man er interesseret i et partnerskab. Erfaringen fra Nordjylland er imidlertid, at egeninteresserne plejes eller udvikles på basis af egne markeds- og magtkalkuler, og det kan forhindre synergieffekter i at blive realistiske. De foreløbige erfaringer, der kan uddrages fra processerne, siger, at flere aktører foretrækker kun at indrette samarbejdet som *en slags kartelaftale* om at dele markedet mellem sig (jf. figur 1). Andre har måske haft netværket som orienteringsramme for det institutionaliserede samarbejde, men der er under processerne også skabt større forståelse for mulige værdier i et egentligt partnerskab. Eftersom det dog fordrer alle politisk signifikante aktørers tilslutning og opbakning, og dette har været umuligt at opnå, har partnerskabet ikke fået institutionelle ben at gå på. Her skal man imidlertid være påpasselig med ikke at være for hurtig til at slutte, at det alene eller primært skyldes særlige nordjyske

”tværing” – et nordjysk udtryk for aktørers modvillighed og lyst til at være ”på tværs” – eller at der ikke kan ske noget senere. Mulige konklusioner og foreløbige perspektiver på de nordjyske partnerskabs-forsøg kommer vi tilbage til i næste afsnit.

5. Hvor skal skabet stå?

5.1. Lokale samarbejdsstrategier – eller mangel på (fremmende betingelser for) samme

Den ensidige optimisme på partnerskabsbegrebets vegne, som er udbredt i tiden, synes således ikke velanbragt, hvis man skulle generalisere de nordjyske erfaringer. Der er lokaliseret både generelle forvaltningsmæssige og lokale samarbejds-mæssige problemer omkring partnerskabsdannelse. Og der er både institutionelle og adfærdsmæssige aspekter at trække frem i en vurdering. Vi vil omvendt være forsigtige med at lave en sådan hurtig generalisering; men vi vil ikke undlade at uddrage en erfaringslære omkring partnerskabers veje og vildveje, lige så lidt som vi vil afstå fra at komme med nogle læresætninger eller retningslinier for studiet af partnerskaber.

Betingelser for partnerskab er ikke gunstige aktuelt, forvaltningspolitisk set. Ressortopdelingen, som også kan kaldes en "silosering", og NPM-gørelse af output- og resultatkontrollen også inden for efteruddannelsessektoren står basalt i spænd med grundtanken om frivilligt og forpligtende samarbejde inden for en partnerskabsramme. Der er indbyggede modsætninger i konstruktionen under de nye forvaltningsvilkår.

Fremme af kooperative strategier, netværk og nyt samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner ud fra regionale og lokale aktørinteresser har formodentlig få realiseringschancer, hvis den offentlige sektors grundværdier og målesystemer ikke indrettes markant anderledes, så det ikke kun er output- og præstationsmål inden for de respektive policy-felter, der er afgørende. En beskæftigelsesregion præges af sine målesystemer og pejlemærker, en Teknisk Skole af et andet sæt, AMU-institutionen et tredje, og SOSU-institutionerne et fjerde. Tværsektorielle partnerskaber synes endnu ikke at have fået reelle og varige virkebetingelser. De må på nuværende tidspunkt karakteriseres som lige så forhåbningsfulde som besværlige "moderniserings"-tiltag, der signalerer et reelt problem, nemlig manglen på accepterede alternativer til silosering, quasi-markedsgørelse, kontraktualisering og mytedannelser under de nye forvaltningsvilkår. De sidste er som bekendt farvet stærkt af New Public Management-modellerne, hentet fra den private sektor. Og den særskilte blanding af central kontrol og "bundlinie"-fikseret adfærd på decentralt niveau giver en styrings-cocktail, som er vanskelig at afkode i forhold til partnerskaber – dvs. i forhold til lysten til at indgå i sådanne. De optræder ikke noget steds i målesystemer, præstationsindikatorer eller som evalueringsstandarder. De forudsætter langsigtede kalkuler og vurderinger, som er helt fremmede for de aktuelle målinger og resultatstyringer.

Målestokke og praksisser for forvaltningsarbejde er altså noget, som burde genovervejes – også for at få vægtet et vigtigt sammenkittingsarbejde som partnerskaber. I dag skal institutionerne selv kunne se fornuft og fremtidsperspektiv i dem, for at indgå i sådanne. Nogen direkte "bundlinie"-relevans tillægges de ikke. Som noget banalt måtte partnerskaber og andre tvær-sektorielle initiativer gives lige så stor vægt – måle-, opmærksomheds-, legitimitets- og ressourcemæssigt – som de kendte NPM-inspirerede performance-instrumenter og den bagvedliggende rationalisering af den offentlige sektor. Det er således givne bindinger og strukturelle rammer, der virker imod hurtig og stærk udvikling af partnerskaber på det offentlige område.

Udfordringerne i de kommende år må blive at skabe større forståelse for og balance mellem vertikal ansvarlighed, horisontal ditto og øget responsivitet over for lokale og regionale problemer og aktører. Ansvarligheden må kunne løftes også gennem stærkere fælles koordine-

ring gennem partnerskaber, så man ikke står tilbage med uforpligtende netværk eller blot karteldannelser, som meget tyder på bliver resultatet i Nordjyllandseksemplet. Og dernæst må det tilsikres, at der bliver udviklet politisk tålmodighed og vist professionelle færdigheder lokalt og regionalt – vi kunne sige: Aktørerne og institutionsrepræsentanterne skulle definere deres rolle mere som opdyrkere af fremtidige afkast end som sælgere – faktisk mere som gartner end som ingeniør eller arkitekt. Det er nok for meget at forlange på nuværende tidspunkt! Ting tager som bekendt tid, og det gør reformer og partnerskaber så sandelig også.

Udvikling af partnerskaber må forstås som processer og sammenhænge, der på flere planer sætter de deltagende aktører over for at forholde sig til hinanden, til at skulle forstå noget fælles og indrette handlinger efter noget, der ligger ud over deres egeninteresser. Det fordrer, at de tre slags problemsammenhænge, vi har peget på, bliver taklet: a) *kognition* (spredning og fællesgørelse af information og viden med sigte på fælles forståelse), b) *koordination* (indretning af adfærd i forhold til fælles at deltage i sammenhænge, enten positivt for at løse eller negativt for at undgå problemer), og c) *kooperation* (bevidst valgt strategi i forhold til at virke sammen om løsning af opgaver). Disse tre aspekter kan også siges at udgøre tre forskellige niveauer for samspil og samvirke.

Til vurdering af, at ting tager tid, og at der er mindst tre aspekter af samarbejdet, som skal takles, skal så lægges vores særlige nordjyske erfaringer omkring kompetencecentret. De kan således bruges både til at drage analytiske konklusioner omkring partnerskabsdeltageres udsyn og til at forholde sig til forpligtende samarbejde, og de kan bruges til praktisk erfaringslære omkring problemer, der må identificeres og gøres noget ved, hvis et reelt partnerskab skal have realiseringschancer. Blandt nogle af de *praktiske problemer*, der kan oplistes, kan disse være grund til at trække frem:

- begrænset indsigt i ansvarlighedsproblematikken fra starten fra flere aktørers side
- lav transparens i forhold til deltagere i partnerskab
- uddannelsesudbydere er løst forbundne i netværket, hvor de mest af alt bruger hinanden til informationsudveksling og kartelmæssig deling af markedet
- problemer med ekskludering af enkelte institutioner har måttet løses i foråret 2007 (hvor der i foråret 2007 er sendt indbydelse ud til alle institutioner om mulig deltagelse. To har taget imod dette tilbud indtil juni 2007).
- indbyrdes er der ikke megen lyst til at opgive egen strategi fra to-tre aktørers side, lige så lidt som man synes minded for intern benchmarking
- fælles fokus bliver i bedste fald koordination af virksomhedsopsøgende arbejde – ingen grundlæggende kvalificeringsoffensiv
- uddannelsesmæssige aspekter som læringsmetoder, didaktik og uddannelseskvalitet er ikke blevet berørt. Opmærksomheden har været ved generelle spørgsmål om opgave- og ansvarsfordelinger
- spørgsmål om innovative ydelser (fælles service, nye opgaver) reflekteres næppe i partnerskabssnakken.

Der eksisterer allerede gamle bånd og erfaringer – positive såvel som negative – omkring samarbejde og netværksdannelse, og den uformelle struktur spiller ind i forhold til nye initiativer og på, hvordan man skal håndtere forslag. AMU-Nordjyllands egne udspil, der ikke har haft egeninteressen som afsæt, har ikke kunnet vinde gehør, og så løber forsøg på at

skabe nye fælles organiseringer ud i sandet. Der er også lokale kulturelle faktorer, der spiller ind i "regionen", her forstået både i territorial forstand og i henseende til netværk (som vist i figur 2). Endelig har lavt tidsbudget, få ressourcer, store administrative omkostninger og gamle magtstrukturer lokalt også farvet arbejdet kraftigt.

Det er svært at gå fra forskellighed og mulig uenighed i udgangssituation over dialoger og diskussioner af problemløsningsmekanismer – som endnu mangler at blive udviklet – til udtryk for "sværmintelligens"!

5.2. Samspilsfælder og deres overvindelse

Vi står således med et forløb, hvor aktørerne nok kan mødes, netværke og samarbejde på ét niveau, men hvor der ikke har kunnet skabes basis for et partnerskab. Hvordan forklare et sådant hændelsesforløb og den aktuelle situation? Hvordan give begrundelser som positivt kan bruges af andre? Her er det, vi vil tale om muligheden for "samspilsfælder" som en barriere, der må reflekteres over og sikres fælles forståelse om at undgå. Det er del af erfaringslæren.

En samspilsfælde opstår dybest set på grund af manglende gensidig tillid mellem aktørerne. Man har ikke nok fælles forståelse og troværdige billeder af hinanden at trække på. Usikkerheden over for andre forplanter sig til omverdensanalysen og vurderingen af egne muligheder, og ender med at farve egen handlemåde. Egeninteresserne hos institutionerne kan ikke tænkes bort. Banal set har en Teknisk Skole én type institutionsinteresser, en beskæftigelsesregion og jobcentre en anden type, et voksenuddannelsescenter en tredje osv. Men givet dem, er det måden at forholde sig til fælles forpligtende handlen på, der er afgørende.

Analytisk har vi med en situation at gøre, hvor der skal formidles mellem individuelle og kollektive interesser, og hvor forskellige rationaliteter støder sammen. Det ligger der mange problemer i. Det er også blevet behandlet i litteraturen. Der er både bidrag fra psykologi, sociologi, økonomi og politologi, der kan være relevante. Vi skal nævne nogle enkelte.

Psykologen John Platt (1973) fostrede faktisk tidligt et begreb "social fælde" som betegnelse for strategiske situationer, der kan give problemer for folk, der vil opnå noget sammen. Samspilshandlinger kan blive blokerede, når der handles egoistisk. Selv om aktører kan se fordele i at handle, så alle kan få en eller anden form for udbytte, så kan mangel på tiltro til "de andre" få konstruktionen til at ændre samspil. Så slutproduktet bliver ikke nødvendigvis det, folk i starten forventede. – En parallel tankegang er udviklet analytisk inden for miljøforskningen. Her er der talt om en "tragedie" for både bønder og miljø, når dyrkelse af bøndernes egeninteresser fremmes på bekostning af miljøet og ressourceudnyttelsen. Den fælles ramme - den almene, frie adgang til at udnytte naturressourcerne – bliver udpint og forstyrret, fordi der ikke håndhæves en fællesinteresse. Individuelle valghandlinger ødelægger meget for både små og større grupper, ja for samfund som helhed (Rothstein 2003).

Fra litteraturen kan der generaliseres noget, der matcher vores problematik, når vi blot tilpasser det til efteruddannelsesområdet. Problemet, som vi har tumlet med, kan generelt tegnes sådan her op:

- a) **Udgangssituation:** hvis man samarbejder, vil alle kunne vinde ved det.

- b) **Problem:** hvis man ikke stoler på, at alle andre institutioner og aktører vil samarbejde oprigtigt, giver det ikke mening selv at gøre det.
- c) **Samspilsvurdering:** derfor kan det se rationelt ud ikke at samarbejde og blot forfølge egne institutionsinteresser.
- d) **Resultatet:** der bliver ikke tale om et forpligtende og alle omfattende samarbejde – og alle får det dårligere på grund af manglende tillid.

Altså står vi med en situation, hvor et samarbejde falder til jorden, fordi nogle få eller enkelte aktører ikke stoler på, at alle andre vil samarbejde uden skelen til egne interesser. Og i så fald giver det ikke mening selv at samarbejde, og nye kalkuler for, hvad der er fornuftigt at gøre, ændrer orienteringen og adfærden. En uddannelsesinstitution kan således måske ende med at tænke på at erobre markedsandele fremover fra andre af de ellers deltagende aktører, og så vil det kun være skinhelligt at postulere, at man vil samarbejde i et partnerskab. Egeninteressen vokser sig ødelæggende stor i forhold til vurdering af kontraktuelighed hos andre og perspektiver for samspillet. Resultatet er, at der ikke bliver tale om et forpligtende og alle omfattende samarbejde – og alle får det i sidste instans dårligere på grund af den manglende tillid, som nu er udstillet for åbent tæppe. Identiteten forvitrer – eller bliver aldrig udviklet som fælles!

Heraf ses, at hvad der giver *mening* for den enkelte aktør, ikke nødvendigvis er det samme, som er *meningsfyldt* i samspilssammenhæng. Det gælder på efter- og videreuddannelsesområdet, og det gælder sandsynligvis på andre politikfelter også.

Det forekommer oplagt, at der må holdes fast i tre dimensioner, eller mulige ”forstyrrelser” af koblinger:

- *formidlingen mellem enkeltinteresse og fællesinteresse.* Afgørende er indstilling fra aktørside til hinanden og tillidsfuldhed,
- *formidlingen mellem individuel rationalitet og kollektiv rationalitet.* Afgørende er, at alle forstår at lægge et langsigtet perspektiv ned over handlingerne, der sker på felter, hvor individuelle kalkulationer kan være ødelæggende for den kollektive logik i at sikre betingelser for at man kan indrette sig fornuftigt med hinanden på området.
- *Viden om, at aktører handler afhængigt af, hvordan de tror, at andre vil handle.* Afgørende er så: hvem er de andre, og hvordan vil de formodes at handle? Egen loyalitet kan være stærkt afhængig af synet på andres loyalitet.

Det kan tilsige at bestemme aktørers præferencer relationelt, i forhold til samspillet med andre. Det vil sige, at den sociale sammenhæng er det, der definerer reel præference, og her er der en stærk afhængighed af ”de andre”. Tiltro eller mangel på det samme til andre er meget historisk og kulturelt bestemt og dermed sat som noget norm-forbundet. Centralt er, hvordan opfattelsen af ”de andre” formes, og det er således en historisk og erfaringsbestemt størrelse. Derfor må analyse af tidligere samspil og erfaringsdannelse (individuelle og kollektive) indgå i enhver undersøgelse af partnerskab i opstart eller støbeskeen.

For særligt analytisk interesserede kan dette udbygges. I spilteori (se Scharpf 1997) modelleres en hensynsløst egoistisk handlemåde, og hvad det i samspil og med forskellige spilleregler indsat kan resultere i. Der overføres klart adfærds- og præferenceantagelser fra økonomividenskaben, idet ”homo economicus” modelleres – det vil sige, forskere antager, at

hvert enkelt individ tænker "rationalistisk", rent egoistisk og nyttebestemt. At der er en kognitiv side af samspil er oplagt, men dels er "aktører" ikke individer og uden historisk og social erfaringsdannelse, dels er spørgsmål om tillid og loyalitet noget, der netop formes og omformes under selve samspillet. Og så er der sjældent så velfastlagte spilleregler som i spilteori (der efterligner skak-situationer). Formalisering af situationer, hvor konkurrence og samarbejde mødes (Axelrod 1984, 1997) fortsætter måske mere ad det spilteoretiske spor, end der bringes kvalitativt nyt til selve spørgsmålet om samarbejdets logik og muligheder. Dog kommer samspillet tydeligere til at blive set "i skyggen af fremtiden", dvs. de fremtidige samspil og kooperationsvalg indkalkuleres, fordi aktørerne ved, at de andre også vil være der fremover; og det kan øge sandsynligheden for samarbejde. Der er dog mange kilder til handlevalg – og bestemt også specielt på efteruddannelsesområdet aktuelt. Her er der aktører fra flere politiksammenhænge, der skal mødes.

Der er ikke frit handlingsvalg. Forventningsdannelse og adfærd har helt og aldeles karakter af *praksis*, konkret handlen på et felt. Det er ikke kun individuel "købmandsregning" og kalkuleren ud fra forventninger til udbytte (nyttmaksimering). Derfor bygger vi alene på indsigt i betydningen af *anticiperingen* af andres adfærd som nøglekategori, men ikke på resten af hovedmængden af spilteoretisk forskning, der ser bort fra fællesskab og ændringer af præferencer og prioriteter i praksis. Partnerskaber er ikke at forstå blot som det at sætte "spillet" i gang; lige så lidt er der tale om nogen "usynlig hånd" (som Adam Smith talte om på et konkurrencemarked), der ordner alt til fælles bedste, hvis alle blot forfølger egeninteressen. Tværtimod ville alle aktører vise sig at have lyst til at begrænse åben information og fri konkurrence. Det er meget mere sandsynligt, at der opstår karteller og andre reelle handelshindringer.

Hvis vi skal skære pointen hårdere til, kan vi sige, at i praksis vil andre sociale mekanismer være afgørende, herunder at der bliver sat institutionelle rammer for samspil på et område, og at der derigennem lægges pres på alle for at indordne særinteresser i forhold til kollektivinteresser. Normer og sociale samspilskrav kravler ind som hjælp til ikke at få aktører til at handle rent egoistisk eller nyttmaksimerende. Kooperative holdninger eller til og med solidariske er også tænkbare – ja, i mange situationer er de endog påkrævede, hvis fælles rationalitet skal realiseres. Det er også et spørgsmål om forsyning af offentlige goder og den kollektive adfærds rationalitet eller "logik". Det er noget meget bredere og mere kompliceret end et begrænset "spil". *Det er ikke et spil, men et samspil, der er på færde.* Traditionel økonomi og rationalistisk samfundsforskning kan ganske enkelt ikke forklare samarbejde og solidarisk optræden.

Vi er nået til at kunne slå fast, at det ikke er "fangernes dilemma" (som i spilteori), der er på spil, men *sociale dilemmaer*. Og det er dem, der skal ræsonneres videre om, også for at få indsigt i, hvordan man bemestre samspil og undgår sådanne fælder. Tankegangen er udviklet derhen, at vi nu ved, at aktører kan havne i svære strategiske situationer, som er ufordelagtige for dem alle (økonomer og matematikere taler her om "suboptimale ligevægtssituationer"!)). Men det er vanskeligt at bryde ud af et samspil, hvis alle har tiltro til, at der fælles kan skabes et udbytte, der overstiger det individuelt mulige. Derfor er *samspilseffektive institutioner* en afgørende hjælp til at få stabiliseret deltagende aktørers opfattelser af hinanden. Det er det samme som at sige, at der skal skabes forudsætninger for, at aktørerne kan udvikle fortrolighed og tillid til hinanden omkring løsning af konkrete opgaver. I vores aktuelle sammenhæng har det været – og er – kompetencecenter-konstruktionen, der er tiltænkt en sådan effektivitetsvirkning. Generelt gælder, at jo bedre, politisk-administrative instituti-

oner er udviklet, jo lettere skabes der gunstige betingelser for indsats og vækst. Det er via samarbejde, at der nås robuste resultater. For megen egen nytte og individuel rationalitet fører mere mod korruption og kartelsamarbejde end mod tillidsfuldt samarbejde (Rothstein 2003). Uegennyttig adfærd i en social sammenhæng eller ved realisering af politikker er påkrævet, hvis man skal overvinde samspilsfælder.

Så hvis man skal afværge, at sådanne samspilsfælder opstår, må der arbejdes på flere niveauer. Fokus må sættes på både aktørerne, deres samspil og det institutionelle set-up. Altså må der arbejdes med i det mindste disse forhold:

- på *aktørniveauet* med de deltagendes motiver og motivationer (selvopfattelse, vurdering af andre, perciperet af interesser)
- med *koblingsmekanismer* (daglige praksisser, omfang af Kooperation/konflikt-grader, strategier, udvikling af fælles læringsrum m.v.) og med
- hele *institutionsfeltet* (regler, normer og incitament), der må hente anden intellektuel næring end i NPM-litteraturen og den aktuelle forvaltningspolitik. Det vil involvere såvel horisontale som vertikale forhold.

I samfundsvidenskaben har der længe været en kraftig debat mellem fortalere for henholdsvis *interessebaserede forklaringer* og for *kulturbaserede forklaringer*. Rationalisme og kulturalisme fører også til helt forskellige politikanbefalinger, så det er væsentligt at få præciseret sit standpunkt i den henseende. Lidt karikeret kan man sige, at de interessebetonede forklaringer inden for økonomi og politologi opererer med en mekanisk adfærdsantagelse: sådan handler aktører altid ud fra givne præferencer. Og de kulturbaserede analyser karakteriseres mest af mangel på selvstændig beslutningstagen: man følger blot normer og traditioner, gør "som vi plejer", og som omverdenen forventer af os. Ingen af yderpositionerne synes holdbare i deres radikale udformninger. Kollektive værdiopfattelser og syn på virkeligheden kan ikke forklares inden for en nytteorienteret, rationalistisk ramme, som vi lige gjorde rede for i forbindelse med spilteori-eksemplet. Men normer og kultur fratager bestemt heller ikke aktørerne deres frie vilje og beslutningsautonomi, lige så lidt, som grammatikken bestemmer, hvad der faktisk bliver sagt. Vi må konkret vide noget om aktørerne, deres historier, indstillinger, tidligere samspil, erfaringslære m.v. for at kunne fatte, hvorfor de vælger at gå ind i samspillet – eller det modsatte. Det er analyse af praksis, det drejer sig om. Det kan nok så sofistikerede spilteoretiske analyser ikke tackle.

Partnerskab som et effektivt og forpligtende uddannelsessamarbejde om et fælles mål forudsætter altså først og sidst, at alle andre også *vælger at samarbejde om kvalificeringsopgaverne*. Det er den morale, der kan formuleres ud fra såvel nordjyske erfaringer med partnerskab omkring VEU som fra den internationale litteratur (Considine 2002, 2003). Generaliseret tillid produceres kun over tid, hvis aktørerne viser sig troværdige og pålidelige, og når enkeltaktører ikke kalkulerer forholdet mellem egne omkostninger og gevinster for ugunstigt i forhold til at indgå i et partnerskab. Vurderes det, at der er for stor risiko i forhold til den grad af integritet og kapabilitet, som mulige samspilspartnere har i en aktørs indre efteruddannelsesbillede, bliver situationen at ligne ved mistillid – og dermed en klar barriere for partnerskab.

Ved tillid er vurdering af andres kontraktuelighed og troværdighed afgørende sammen med mere langsigtede vurderinger. Og så skal aktørerne føle en fortrolighed i forhold til hinanden, hvis man skal kunne løse problemer og prøve noget af. Egeninteressen kan så til gen-

gæld også kan vokse sig ødelæggende stor. Jo større den bliver, jo mindre betyder det, hvordan man ser på andre. I virkelighedens verden er tale om, at tillid har flere facetter, som relaterer sig både til ord, handlinger og følelser.

Man kan måske bedre formulere det sådan, at eksistensen af partnerskaber i et område siger noget om graden af *social kapital*, som er til stede i en region. Begrebet er af Putnam (1996), der står for den klassiske analyse på feltet, defineret som formelle og uformelle netværk, deres normer om omsorg og grad af mellemmenneskelig tillid (ibid p. 187). Problemet med denne definition er dog, at den både viser hen til adfærd (deltagelse), en holdning (tillid) og en social norm (omsorgsfuldhed). Vi lægger mest vægt på tillidsdimensionen, og det gør vi, fordi indstillinger til andre kommer før handlingerne. En fællesgjort tillidsfuldhed må ses som første forudsætning og som det, der giver kvalitet til et partnerskab; det er med til at holde ansvar og forpligtethed ved lige, så fællesskabet ikke brydes af egoistisk eller konkurrerende strategilægning.

Den sociale kapital kan være med til at kitte samvirket sammen over tid i en form, der fremmer dannelse af en kollektivbevidsthed. Det er bestemt ingen anbefalelsesværdig strategi at stå som den eneste i et netværk af opportunister. Det kan være svært at ville investere i noget, som andre måske ikke mener findes, nemlig fællesskab og ”sværmintelligens”. Praktisk kan det vises, at gensidighed, tillid og ansvarlig adfærd kan producere bedre resultater, end enkeltaktører selv kan præstere i en politiksammenhæng. Social kapital er at se som en fællesskabsstørrelse – ikke som en individuel kategori, men som en relation, der fra lokalsamfundssammenhæng får bredere samfundsmæssig betydning. Det handler om, hvordan aktørerne selv ser på relationerne mellem dem – igen: opfattelsen af interesser og af mulig kollektiv rationalitet (merværdi) er afgørende sammen med koordinationsforsøg. Derfor kan social kapital heller ikke beordres frem eller købes og sælges på et marked. Virkelighedsopfattelser og forpligtende samarbejde hænger intimt sammen.

Social kapital betegner således den grad af generaliseret tillid og kollektiv bevidsthed, der er produceret mellem aktører lokalt eller regionalt, og som er en kapital, der kaster renter af sig over en længere årrække. Selv om den ”gode vilje” og generaliseret tillid eksisterer, udelukker det ikke, at der også kommer opportunistisk optræden fra enkeltaktørers side. Og her er det så, at det kan bringe tab for alle. Derfor er det vigtigt, at der sættes nogle institutionelle rammer for åben samtale og muligheder for at overbevise andre om fælles fornuft i handevalg. Koblingen mellem social kapital og deliberative processer må således understreges. I en politiksammenhæng bliver koblingsmekanismer og den institutionelle ramme for samspil meget afgørende for, at der fra mere fællesgjorte informationer kan ske koordination af adfærd og – som mest betydningsfuldt – udvikles kooperative strategier fra aktørernes side.

I den undersøgte efteruddannelsessammenhæng har disse forudsætninger for et holdbart partnerskabsarbejde netop været hæmmet af, at nogle aktører ikke har villet drive samspillet ud over informations- og koordinationsopgaver. Erhvervsskolerne har ikke samme indstilling og vurdering som de øvrige. Som netværk eller karteldannelse kan kognition og koordination accepteres, men så stopper festen også. Kooperation er ikke blevet muliggjort.

5.3. Brugen af nordjyske erfaringer eller generel erfaringslære

Vi har stillet os det konkrete spørgsmål, om samarbejdsimpulsen i Nordjylland bliver taget op ud fra fælles kooperative holdninger, eller det bliver selvhjælp, som præger de formelle

møder? Det foreløbige svar er givet i det foregående, for så vidt angår det praktiske. Der er imidlertid også analytiske konklusioner, der kan drages heraf.

Det er oplagt, at *efteruddannelsens betydning for enkeltaktører* betyder meget, for hvis området ikke har stor betydning for hjemmeinstitutionen kan området lettere bruges til egoistisk tænken og handlen. Så bliver ansvarlighetskulturen ydre for den perifert berørte aktør. Afgørende er imidlertid, hvordan de deltagende parter opfatter samspillet og mulige gevinster eller tab; og så er vi tilbage ved, at *perciperingen* – opfattelsen af forholdet mellem egne og andres interesser, vurderingen af cost-benefit-relationen - er og bliver omdrejningspunktet for at få et partnerskab startet. Og der har det vist sig, at samarbejdet i Nordjylland åbenbart er svært at løbe i gang som andet end smal koordinationsvirksomhed. Samarbejde tenderer mod at blive vurderet ud fra ønsker om balanceret fordeling af gevinster og tab, med mulige tilståelser i forhold til sidegevinster (økonomisk udbytte, markedspositionering osv.).

Måske kan vi kvalificere synspunktet mere, ved at sige, at der er forskel på at vurdere absolutte og relative tab og gevinster. Strukturelt set bliver der indplantet en manglende tolerance over for relative tab. Ingen vil miste markedsposition i forhold til andre eller blive forfordelt økonomisk. De deltagende institutioner og aktører søger måske nok at maksimere "nyten", men det sker ikke uafhængigt af andre, men netop *sammen med andre*. Samarbejdet i netværket sikrer, at udbyttet for hver enkelt deltager afhænger af udbyttet for parterne. Det bliver altså overvejelser om relative udbytter, der påvirker kooperationsvilligheden, selv når der ikke er tale om, at nogle vil "snyde" partnerskabet og gå enegang. Institutionerne søger altså at *undgå relative tab*, dels fordi de værner om deres autonomi og mulighed for at træffe markedsstrategiske beslutninger, dels fordi der ikke er et spil om at opnå absolutte gevinster. Man vil "ikke tabe ansigt" og ikke stilles dårligere end andre. Aktørerne i netværket er generelt defensive forsvarere af deres position. Det udelukker ikke, at vi også har kunnet observere enkeltaktører, der mere aggressivt vil nå absolutte gevinster på længere sigt, og derfor bremser et for forpligtende samarbejde her og nu. Magtkalkuler og magtforhold bliver således nogle gange afgørende for, om nye ideer til fælles organisering af efteruddannelsesindsatsen kan nyde fremme.

Partnerskaber bærer muligheder i sig for at løfte de traditionelle organisatoriske hovedopgaver på en ny måde. Partnerskaber *intensiverer koordinationsarbejdet*, og det *nydefinerer ansvarligheder* i og med, der kommer kollektive elementer ind. Heraf springer også mulige samspilsfælder og baggrunden for mindre succesfulde udviklingsforsøg. Hvis en ny, fælles ansvarlighetskultur ikke kan udvikles, kan koordinationsvirket blive reduceret til sofistisering af allerede pågående opgaveløsninger – uden kvalitative og kvantitative løft ind i et kooperativt samvirke. Det bliver den laveste fællesnævner, der vælges, hvor ingen så føler, de vil lide relative tab.

5.4. Positionsmarkeringer omkring analyse af partnerskaber

Hvis vi skal lave en form for analytisk opsamling på arbejdet med at undersøge aktørsamarbejde omkring partnerskab og drage en erfaringslære, kan det gøres ved hjælp af seks retningslinier eller "positionsmarkeringer" i forhold til, hvordan man kan nærme sig en forståelse og forklaring:

- Det, vi har med at gøre, er ikke adfærd generelt, heller ikke ren markedsadfærd på et konkurrencemarked, men organisatorisk samspil på et geografisk afgrænset område. Det er *politisk-organisatorisk adfærd*, der skal underkastes analyse, hvor organisationsrepræsentanter handler lige så målrettet som subjektivt bestemt. Organisationsre-

præsentanterne gør det så godt, de tror, de kan, ud fra den historik og erfaringshorisont, de har. Det opfatter tingene på særlige måder. *Det er perciperingen, der resulterer i en subjektiv opfattet rationalitet.* Den kan også i enkelttilfælde betyde, at der alene bliver tale om symbolske handlinger fra organisationsrepræsentanternes side.

- Det er ikke politisk-organisatorisk adfærd generelt, men *specifikke politikfelters* adfærd, der interesserer. Her er det VEU-området, der har et særligt møde af særskilte sektorlogikker, som dels spiller sammen, dels går imod hinanden. Der er således tale om en *sammensmeltning* af handlingsimpulser og traditionelle hensyn, lige så meget som der er tale om et *rationalitetssammenstød* herimellem. Uddannelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik og erhvervspolitiske rationaler får sat aktørerne i et handlingsfelt med flersidede interessehensyn og med flere krydsende sæt af logikker.
- *Social erkendelse af hinandens tilstedeværelse og betydning for fælles fremtid* er helt central. Det er variationen i handlevalg og udfald i regioner og lokalt frem for noget ens udfald, der skal forklares. Aktørerne handler ud fra mere end egennytte, idet de også har normative opfattelser af det retfærdige, det gode og det politisk fornuftige. Sagt mere snørklet akademisk, kan man tale om "duale nyttefunktioner": aktører vil også gøre, hvad de anser for rigtigt og moralsk korrekt på bestemte områder. Ellers ville folk f.eks. nok heller ikke betale skat eller give julegaver. Solidarisk handlen er mulig og en fundamental kendsgerning i samfundet, og også formelle organisationsrepræsentanter tilpasser sig normer og værdier på de områder, hvor de skal fungere. Vigtigt er igen, hvordan aktører tror, andre vil gøre. Der er *historisk-kulturelle elementer* i ethvert samspil – og også symbolske sider heraf spiller ind.
- Bekvemmeligheden (eller "passenhedslogikken" ifølge March og Olson (1989)) har dog også sine grænser, for ved siden af virkelighedsopfattelser, ideologi og normer virker aktørers handlinger som formålsbestemte og strategiske. Der er en egen erkendelse og vilje på spil, som gør udfaldet af samspil evigt usikkert og uforudsigeligt. Ingen aktør er passiv bærer af en struktur eller politik-logik, og lige så lidt er nogen oversocialiseret til blot at følge kulturelle mønstre og normer. Der er et *strategisk manøvrerum* for de deltagende aktører. Afgørende er, om disse så vælger Kooperation eller konfrontation, samspilsvenlige eller samspilsprovokerende strategier.
- Koordination i et bestemt politikmiljø har altså nogle valgmuligheder og incitamenter indbygget, men et *kontrol- og demokratiproblem opstår* i samme øjeblik, måden aktørerne (organisationerne) er forbundet på i netværket eller partnerskabet systematisk påvirker dem forskelligt. Det vil influere på motivation, selvbillede og loyalitet over for fællesskabet. De fælles kontrolmuligheder indskrænkes. Valget af handlingsrepertoire er meget afhængigt af, at der ikke bygges magtmæssigt stærke asymmetrier ind i selve organiseringen af samspillet. Samspil sker ikke simpelt "i skyggen af fremtiden" (Axelrod 1984), men i skyggen af den sig tilpassende fremtid for aktørerne, idet de selv er med til at skabe de fremtidige betingelser.
- Etablering af forklaring på partnerskabers succes eller fiasko – kausale forbindelser – er meget et spørgsmål om at *analysere praksis* (ikke abstrakte spil eller forudsætninger i økonomimodeller). Det kan ikke tackles ved at henvise ensidigt til enkeltaktørers opfattelser, følelser, informationsproblemer, idiosynkratiske holdninger i forhold til andre osv., men må indbefatte undersøgelse af både vurderinger, holdninger og handlinger samt i, hvad det samlet set resulterer i. Vi skal kunne identificere de sammenhænge og kausale mønstre, der virker i den konkrete partnerskabspraksis. Derfor er såvel aktørernes *motiver og handlinger* som partnerskabets *koordinationspunkter* og de *institutionelle rammer* hovedelementer i analysen. Hvor motivanalysen vil omfatte

identitet, interesseløstninger og selvopfattelse, står koordinationsmekanismerne for de fælles handlinger og konkrete opgaver, partnerskabet bliver rammen om, og endelig er de institutionelle rammer den såvel formelle som uformelle organisering af samspil. I samarbejdet kan ligge megen institutionel arv fra tidligere samspil, som så virker ind i forhold til motiver og strategisk adfærd. *Det er netop også afgørende, hvem, der samarbejder med hvem* (hvad spilteori f.eks. helt overser).

Disse seks ledetråde kunne vi ikke starte med. De er også et erfaringsprodukt af den konkrete KvaliNord-analyse samt selvfølgelig af vores brug af samfundsvidenskabelige indsigter. Forhåbentlig giver de sigtelinier for fremtidige studier, der skal arbejde med samme eller parallelle problemstillinger. Det er sammenfatning af en analytisk erfaringslære, vi gerne vil dele med andre, så også den analytiske sværminelligens kan vise sine potentialer.

5.5. Afsluttende bemærkninger – optakt til en fortsættelse

Det er alt sammen kun én erfaringsammenhæng omkring samspil på kvalificeringsområdet, der er analyseret her, og en tidsmæssig begrænset sådan. Projektperioden er ikke udløbet. Og Nordjylland er ikke hele Danmark! Det er nok så vigtigt at få sagt. Andre vil i andre regioner kunne tale om mere positive, opadgående spiralbevægelser, hvor partnerskaber realiseres omkring kompetencecentre. Så kommer der kapacitetsudvidelser for voksen- og efteruddannelsen. Partnerskabstilhængerne har stadig gode argumenter på hånden for, at kollektiv intelligens institutionaliseret kan føre til stærkere koordination og ansvarlighed som afsæt for et mere proaktivt servicearbejde. Partnerskaber kan måske stadig og bredere vise sig at være en produktiv vej til at blive klogere og kvalitativt bedre i en fælles VEU-indsats.

Tillid tager lang tid at bygge op. Og når den tabes, er det svært at få genopbygget den igen. Overvindelse af samspilfælder går således også over et stykke arbejde med at genetablere tillidsfulde relationer og se på hinanden med andre briller, så Kooperation bliver gjort mulig ved, at alle bliver overbevist om de fælles, langsigtede fordele af at indgå partnerskab. Der er den institutionelle organisering vigtig for at kunne fremme deliberative processer og til at placere ansvar på aktørerne. En realistisk vurdering siger, at det er vanskeligt – men ikke umuligt. Den ”forventede nytte” - eller bedre: mer-værdien af fælles processer og produkter – skal flytte sig fra en individuel kalkule til en fælles, erfarings- og fremtidsbestemt indstilling, der kan sikre, at en kollektiv rationalitet virker ind.

Det spændende bliver at se, hvordan de nordjyske aktører tackler at komme ud af den samspilfælde, de har bragt sig selv i. Og om de gør det – det vil sige, om der bliver udviklet en ny og bred ansvarlighedskultur og en fælles identitet, koordinationsmekanismer og bedre rammer, så kobling bliver muliggjort ved hjælp af et samspilseffektivt partnerskab. Det vil vi nysgerrigt følge i resten af 2007.

Een læresætning kan vi imidlertid allerede uddrage af arbejdet: I teorien er der ingen forskel på teori og praksis. Men i praksis er der!

Litteratur

- Andersson, M. et al. (eds.) (2005): *Om kunstens att utveckla partnerskap*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm
- Argyris, C. (1999): *On Organizational Learning*. Malden, MA: Blackwell Business.
- Argyris, C. & D.A. Schon (1996): *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company.
- Axelrod, Robert (1997): *The Complexity of Cooperation – Agent-Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton University Press, Princeton
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York
- Bendixen, Carsten (2002): *Evaluering og læring*. Vejle: Kroghs Forlag.
- Bruhn, Per og Clematide, Bruno (2007): *Lovende parløb – Når virksomhed og skole skaber nye rammer om kompetenceudvikling*, Temahæfte, Aarhus tekniske Skole, Aarhus
- Brunsson, Niels and Olsen, Johan P. (1993): *The Reforming Organization*, Roudledge, London
- Castells, Manuel (1996): *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford
- Christensen, T. og Lægheid, P. (eds.) (2001): *The New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot
- Christensen T. og Lægheid, P. (2006): *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Working Paper 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob
- Considine, Mark (2003): *Partnerships, Local Governance and Institutional Design*, Paper, University of Melbourne, Melbourne
- Considine, Mark (2002): "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-Up Services", pp. 21-40 in *Governance*, vol. 15, No. 1
- Considine, Mark (2001): *Enterprising States: The Public Management of Welfare to Work*, Cambridge University Press, Cambridge
- Dalsgaard, Lene og Jørgensen, Henning (2007): *Kvalitet i det offentlige – Kvalitet af hvad og for hvem?*, FTF, København (under udgivelse)
- Dalsgaard, Lene og Jørgensen, Henning (1994): *Det offentlige – Sektoren og de ansattes værdier og værdighed*, DJØF Forlaget, København
- Friche, Nanna og Jørgensen, Henning (2007): *Partnerskaber på efteruddannelsesområdet*, Inspirationshæfte 4, KvaliNord, CARMA, Aalborg
- Hood, C. et al. (eds.) (2004): *Controlling Modern Government*, Edward Elgar, Cheltenham
- Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham
- Lassen, Morten, Sørensen, John Houman & Jørgensen, Anja Lindkvist V. (2003a), "Forbundne kar og Åbne sind – Arbejdsmarkedsuddannelsernes bidrag til innovative

virksomhedsudviklinger belyst ud fra erfaringer fra den nordjyske elektronikindustri”, CARMA, Aalborg Universitet.

Lassen, Morten, Sørensen, John Houman & Jørgensen, Anja Lindkvist V. (2003b), *Om Samspilsundersøgelsen*, Undervisningsministeriet. Working paper – Notat 3.

Lassen, Morten & Peter Plougmann (2005): ”AMU i nye klæder – om implementering af Nyt AMU”. CARMA og New Insight A/S.

Lundqvist, Lennart (2000): *Demokratins väkare – ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur, Stockholm

March, James B. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Basic Books, New York

Mølbjerg Jørgensen, Kenneth & Palle Rasmussen (red.)(2005): *Forandringsprojekter som organisatorisk læring*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

New Insight & CARMA (2005), ”Motivation og barrierer for virksomhedernes brug af VEU”.

OECD (1993): *Partnerships: the Key to Job Creation – Experiences from OECD Countries*, Paris

OECD (2001): *Local Partnerships for better Governance*, Paris

Platt, John (1973): ”Social Traps”, pp. 641-651 i *American Psychologist*, No. 28

Putnam, Robert D. (1996): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton

Rothstein, Bo (1998): *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge

Rothstein, Bo (2003): *Sociala fällor och tillitens problem*, SNS Förlag, Stockholm

Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder

Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2005): *Netværksstyring: fra government til governance*, Roskilde Universitets Forlag, Roskilde

Torfing, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i Velfærdsstaten – En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus

Undervisningsministeriet (2003), ”Nyt AMU – med brugeren i centrum”, København.

Undervisningsministeriet (2005): ”God praksis på AMU-området”, København.

Undervisningsministeriet (2006): ”Bekendtgørelse af Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (Lovbekendtgørelse 136)”, København.

Wenger, E. (1998): *Communities of Practice – Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.