

# Partnerskaber med mange aktører

Et litteraturstudie om kerneelementer og inklusion af borgere i sårbare positioner



*Partnerskaber med mange aktører*  
*– Et litteraturstudie om kerneelementer og inklusion af borgere i sårbare positioner*

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-208-9

Projekt: 302338

Finansiering: Social- og Boligstyrelsen

## **VIVE**

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



## Forord

I forbindelse med VIVE og RUCs evaluering af projektet 'Flere ind i fællesskaber gennem lokale partnerskaber' i 2022-2025 gennemføres et litteraturstudie, som aktører i projektet og andre interesserede kan bruge i deres praksis.

Litteraturstudiet har fokus på lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og borgere i sårbare positioners deltagelse og inddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer.

Litteraturstudiet er gennemført af chefanalytiker Helle Hygum Espersen og seniorforsker Leif Olsen fra VIVE og professor Linda Lundgaard Andersen fra Roskilde Universitet. Derudover har bibliotekarerne Anne Nørgaard-Pedersen og Elizabeth Bengtsen foretaget litteratursøgning.

Litteraturstudiet har været i eksternt review hos en praktiker og en forsker, og vi takker for brugbare kommentarer.

Derudover har både Social- og Boligstyrelsen, FriSe – Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark samt nøgleaktører i de to første af fem projekter kommenteret på tidlige udkast.

Litteraturstudiet er finansieret af Social- og Boligstyrelsen.

*Ulrik Hvidman*

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse



# Indholdsfortegnelse

---

DEL 1 Afrapportering litteraturstudie	5
---------------------------------------	---

---

Hovedresultater	6
-----------------	---

---

1	Indledning	11
---	------------	----

---

2	Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører	14
2.1	Definitioner, fælles mål og dagsorden	18
2.2	Forudsætninger for implementering af aktiviteter og indsatser	24
2.3	Backbone og facilitering	36

---

3	Inddragelse af sårbare borgergrupper i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører	44
3.1	Borgerinddragelse generelt i partnerskaber	45
3.2	At engagere borgere i sårbare positioner	50

---

DEL 2 Baggrund og metode	61
--------------------------	----

---

4	Tilgang og undersøgelsesspørgsmål	62
---	-----------------------------------	----

---

5	Litteratursøgning	63
5.1	Søgeproces	63
5.2	Screening, vurdering og klassificering af fund	66
5.3	Udarbejdelse af syntese	67

---

6	Om evaluering og dokumentation	68
6.1	Fokus på læring, viden og anvendelse	70
6.2	Muligheder og udfordringer	74

---

Litteratur	81
------------	----



**DEL 1**

**Afrapportering  
litteraturstudie**

# Hovedresultater

Det er en kompleks samfundsmæssig udfordring, at mange sårbare borgere er ekskluderet af fællesskaber. På velfærdsområdet forventes partnerskaber mellem aktører fra forskellige sektorer at blive anvendt i øget omfang til at adressere komplekse udfordringer, som enkeltaktører ikke kan løse alene. Denne rapport indeholder et litteraturstudie, der afdækker relevante kernelementer i partnerskaber. Litteraturstudiet har fokus på følgende:

1. Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører
2. Inddragelse af sårbare borgere i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører.

Derudover indeholder rapporten et bilag om arbejdet med dokumentation og evaluering af partnerskaber i DEL 2 Baggrund og metode.

I denne rapport defineres 'lokale partnerskaber på tværs af sektorer' som 30+ lokale aktører fra forskellige sektorer (den civile, private og offentlige sektor) i og omkring et afgrænset lokalområde og et frivilligcenter (eller lignende infrastruktur organisation) som facilitator og knudepunkt.

Litteraturstudiet har særligt fokus på partnerskaber, som har ambition om at styrke forskellige sårbare borgergruppers deltagelse i fællesskaber (fx psykisk eller socialt sårbare, borgere med handicap, ældre m.fl.).

## Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører

Forskningen peger på en række kernelementer og udfordringer, der er afgørende for implementering af aktiviteter og indsatser, backbone og facilitering af samarbejderne og for, hvordan man opbygger handlingskapacitet. De præsenteres i det følgende.

### Forudsætninger for implementering af aktiviteter og indsatser

Et vellykket partnerskab udfordrer eksisterende magtpositioner og kræver, at de deltagende aktører kan "træde et skridt tilbage" og give slip på individuelle dagsordener. Det er også væsentligt at prioritere **ligeværdighed og retfærdighed**, dvs. at inkludere alle befolkningsgrupper og interessenter/aktører, der er berørt af og har en interesse i den problemstilling, som der arbejdes med.

Derved kan man undgå konflikter, sikre den nødvendige opbakning og legitimitet og skabe resultater. Det indebærer, at det er nødvendigt at udligne magtforskelle mellem borgere og planlæggere, fx konsulenter i kommune og civilsamfundsorganisation, og etablere ligestilling i relationen. Det stiller krav om, at der arbejdes med "**en brændende platform**", som både aktører og borgere finder vigtig. Dertil skal skabes en demokratisk inkluderende kultur, hvor **beslutningsmagten deles**, og hvor borgeres erfaringsbaserede viden vægtes ligestillet med den faglige evidensbaserede viden og politiske dagsordener. Det er vanskeligt at skabe ligestilling, og det er **tids- og ressourcetrækkende**, men væsentligt for implementeringseffektiviteten.

Forskningen peger også på, at det er væsentligt at have **tilstrækkelige ressourcer** (netværk, midler, know how, erfaringer), at arbejde med **grænsekrydsende ledelse** i den enkelte organisation og at prioritere **transparent kommunikation**. Partnerskaber er tidskrævende, fx tager det ofte 5-10 år at skabe resultater med collective impact.

**Markeds- og virksomhedsprincipper** er ikke velegnede til lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og kan reducere medborgerskab og fællesskab til et redskab for professionelle agendaer. Det skaber konkurrence frem for samarbejder i lokalområderne og kan føre til "organisatorisk egoisme", der hæmmer implementeringen. Lovgivningsmæssige faktorer i kommunerne fylder ikke i den forskning, der er fremsøgt, men i stedet betones det, at **styring, kultur og kompetencer** er afgørende. New public management-styring kan skabe barrierer for de tværgående samarbejder gennem top down-indsatser, hierarkier, siloer. I stedet peger forskningen på, at new public governance-styring, der udfolder indsatser i horisontal (ikke hierarkisk) netværksstyring, fremmer samarbejdet.

### **Backbone og facilitering af det konkrete samarbejde**

Forskningen peger på, at uafhængig facilitering og organisering af samarbejdet er et af de væsentligste elementer. Først og fremmest arbejder man som facilitator af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører med at **aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere**. At facilitere er at være katalysator for en proces frem for at lede den og identificere og bringe mennesker og organisationer sammen (aktivering), skabe enighed om netværksstruktur, principper og værdier gennem forhandling (indramning), fastholde engagement (mobilisering) og skabe sammenhæng og gode relationer, der er nødvendige for fælles handling (syntetisere). Det kan tage lang tid, da aktører tit har meget **forskellige agendaer**. Det er også væsentligt at have en **forståelse af ikke-linearitet**, da processerne vil være fluktuerende i flere niveauer som edderkoppespind, frem og tilbage, frem for lineære, hvor resultater og nye muligheder opstår i **processerne** og ikke alene for enden af en indsats.

### **Opbygge handlingskapacitet**

Forskningen peger på, at de deltagende aktører opbygger **fælles handlingskapacitet** igennem gode relationer, løsning af konflikter og oplevelser af "en brændende platform" i et fælles tredje. Handlingskapaciteten er derfor sårbar over for personudskiftninger, og det er vigtigt at have fokus på **kapaciteten til proces**, da et snævert fokus på impact kan føre til underinvestering i de processer, der skal skabe impacten. At facilitere relationer indebærer mange møder og fokus på tillid og opretholdelse af bred **legitimitet**. Forskningen viser, at en **netværksanalyse** af relevante aktører og positioner kan bidrage til, at man kan forholde sig konstruktivt til modsætninger, konflikter og konkurrence. Det er i den forbindelse væsentligt, at medarbejderne har kompetencer i at facilitere, guide kollektive processer og balancere relationel og organisatorisk kapacitet.

## **Inddragelse af sårbare borgere i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører**

**Borgerinddragelse og deltagelse er et kritisk element for at kunne skabe resultater**, og forskningen peger på, at det er nødvendigt at have eksplicit fokus på borgerinddragelse, for at det inkluderes, både i strukturerne og i praksis. En del studier viser, hvordan en manglende borgerinddragelse spænder ben for resultater. Det indebærer et behov for at prioritere lighed, retfærdighed og borgerinddragelse frem for alene professionelle vurderinger.

I forskningen indkredses en række forudsætninger for at inddrage borgere i sårbare positioner på både borgerniveau og organisatorisk niveau.

Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører har større chance for at inddrage borgere i sårbare positioner end enkeltstående indsatser, da der er **mulighed for at indtage flere forskellige roller**, herunder at forskellige former for færdigheder bliver relevant og ikke kun traditionel kulturel kapital.

Det fremmer deltagelsen, når borgere har **social kapital/tillidsfulde** relationer til andre deltagere og oplever en nødvendighed i relation til det, de inddrages i. Det er nødvendigt med forskellige metoder, der tager højde for forskellige barrierer, herunder støtte til transport, oversættelse, personlig invitation, følgeskab m.m.

Det kan være væsentligt at skabe en følelse af "**at høre til**", at have et **netværk**, og at aktiviteter planlægges og gennemføres sammen med borgerne og **på borgernes præmisser**.



Det kan være et vigtigt greb at invitere personligt frem for generelt, at bevæge sig **ud til borgerne** frem for at invitere dem ind i professionelle strukturer og at tage udgangspunkt i borgernes '**sense of urgency**', noget, de finder vigtigt for deres eget liv. Det kan fx omhandle trivsel på skolen frem for den generelle udvikling af skolen. Man skal skabe et **trygt miljø og bygge bro mellem forskellige holdninger**. Det kan indebære at kommunikere i lægmandsprog frem for fagligt sprog, at **afgive autoritet og balancere magt** i samarbejderne, så borgere i sårbare positioner får plads og kan deltage ligeværdigt. Det stiller krav om **rummelighed og gennemsigtighed**, og borgerne skal understøttes i at dyrke gode relationer og tillid. Det kan være nødvendigt med **støttende strukturer**, fx sammenhænge mellem arenaer.

Tilsvarende kan det være nødvendigt at **støtte op om deltagelse** ved vedblivende at motivere, følge, understøtte etc. Det er også væsentligt, at der er **meningsfulde aktiviteter**, som borgere i sårbare positioner selv har indflydelse på, og at professionelle støtter op og faciliterer deltagelse og relationer og medierer konflikter. Det kan kræve, at det er **let tilgængeligt** og ubureaukratisk for borgere at deltage og bidrage.

Formater, der virker utrygge, fx **stemninger af at være uvelkommen, uoverskuelige rum** eller **verserende konflikter og positioneringer**, uoverensstemmende forventninger, forskellige perspektiver, der ikke kan mødes, kan virke hæmmende. Flere studier viser, at **borgere forventer mere indflydelse**, end de kan få, og at **konkurrence mellem aktører skaber utryghed** og dårlig stemning. Der er også borgere, der oplever **stress** i forbindelse med at få indflydelse.

## Fakta om undersøgelsen

I perioden 2022-2025 er der i SSA-aftalen afsat 31,5 mio. kr. til udvikling af en model for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Projektet hedder 'Flere ind i fællesskaber gennem lokale partnerskaber' og arbejder med at bringe en mangfoldighed af aktører fra den offentlige, frivillige og private sektor sammen for at styrke borgere i sårbare positioners deltagelse i frivillige fællesskaber. VIVE og RUC skal evaluere de i alt 5 partnerskaber og gennemføre et indledende litteraturstudie. Dette er en afrapportering af litteraturstudiet.

Rapporten syntetiserer litteratur fra tre forskningstraditioner, hhv. collective impact, stedbaserede samarbejder og community organizing. Disse tre forskningstraditioner er valgt, fordi de i vores litteratursøgning indeholder vores relevanskriterier, hhv.

1. 30+ deltagende aktører
2. Lokalt geografisk afgrænset samarbejde
3. Tværsektorielt partnerskab med deltagelse af både markedet, det offentlige og civilsamfundet
4. Samarbejde, der har til formål at adressere komplekse udfordringer.

Litteraturstudiet er gennemført som strategisk søgning i udvalgte databaser på baggrund af allerede kendt viden og litteratur.

# 1 Indledning

Der er en voksende politisk forventning om, at civilsamfundsorganisationer, foreninger og frivillige kan spille en mere aktiv rolle i opretholdelsen og udviklingen af det nordiske velfærdssamfund (Henriksen, Strømsnes & Svedberg, 2019, Ibsen, 2021, Andersen & Espersen, 2017). Hovedårsagerne til denne forventning er en række strukturelle udfordringer, såsom demografiske ændringer i befolkningen, økonomisk pres på den offentlige sektor, stigende kompleksitet i udfordringer, stigende bureaukratisering af den offentlige sektor og svækkelse af borgernes demokratiske involvering. Civilsamfundsorganisationer og foreninger<sup>1</sup> forventes at bidrage til løsningen af komplekse velfærdsudfordringer og samtidig styrke deltagelsesdemokrati og borgerinddragelse (Andersen & Espersen, 2017, Boje, 2017).

Forventningerne knytter sig især til forskellige samarbejdsformater mellem civilsamfundet, markedet og det offentlige, der forventes at kunne adressere komplekse og sammensatte udfordringer mere effektivt og træfsikkert og inddrage borgerne som aktive medskabere (Andersen & Espersen, 2017). Derudover knytter forventningerne sig til civilsamfundets bidrag *i sig selv*, i form af en særlig nærhed til borgerne, uafhængighed af myndighedsansvar og traditioner for deltagelsesdemokrati.

Der er mange potentialer for at styrke inklusion og deltagelse af borgere i sårbare positioner i fællesskaber i forskellige former for samarbejder mellem civilsamfund og kommuner og andre lokale aktører, men der er også mange iboende barrierer, der omhandler både struktur, styring, kompetencer og kultur (Espersen, Lundgaard Andersen & Tortzen, 2021, Tortzen, 2016). Eksempelvis viser forskning, at mål og rammestyring i new public management i kommunerne kan indebære overstyring af samarbejderne, der vanskeliggør synergieffekter og reducerer samarbejderne til implementering af offentlige mål. Derudover kan professionelle medarbejdere have svært ved at give plads til lægmandsperspektiver og frivillige, hvis viden og erfaring kan delegitimeres som anekdotiske særinteresser, og medarbejdere kan mangle kompetencer til at indgå i tværsektorielle samarbejder (Tuurnas et al., 2015). De lovgivningsmæssige rammer for samarbejde i særligt kommunerne fylder ikke i den litteratur, som er fremsøgt. Det er især kultur, kompetencer og styring, der vurderes som afgørende for kommunernes deltagelse i samarbejder.

---

<sup>1</sup> Civilsamfundsorganisation er et samlet begreb for hele tredje sektor, dvs. organisationer og sammenlutninger af mennesker, der er selvejende, uafhængige, og hvor frivillighed er et element. Foreninger er en meget udbredt del af civilsamfundet i Skandinavien og betegner en demokratisk organisationsform i form af foreningsdemokrati, generalforsamlinger, bestyrelser etc., som skaber rammer om medlemmers og evt. ansattes aktiviteter. Men ikke alle civilsamfundsorganisationer har foreningsstruktur.

På baggrund af anbefalinger fra en arbejdsgruppe bestående af Frivilligrådet, Danske Handicaporganisationer, Civilsamfundets Brancheforening, Rådet for Socialt Udsatte og FriSe – Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark er der i forbindelse med 'Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025 (SSA)' afsat 31,5 mio. kr. i perioden 2022-2025 til afprøvning af udvikling af en model for lokale partnerskaber. Projektet hedder 'Flere ind i fællesskaber gennem lokale partnerskaber' og er bl.a. inspireret af internationale erfaringer med collective impact-modeller. Collective impact er et partnerskabsformat, der gennem en række kerneelementer arbejder med at bringe en mangfoldighed af aktører fra den offentlige, den private og den civile sektor sammen for at løse komplekse udfordringer.

'Flere ind i fællesskaber gennem lokale fællesskaber' gennemfører indsatser gennem udmøntning af økonomisk støtte til to lokale partnerskabsprojekter på tværs af sektorer med 30+ aktører i 2022 og tre partnerskabsprojekter på tværs af sektorer med 30+ aktører i 2024. Alle fem projekter skal i en projektperiode på 3-4 år udvikle lokale modeller for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og udvikle partnerskabsmodeller i en dansk kontekst, der inspireres af, men ikke nødvendigvis spejler 100 %, collective impact-kerneelementer i form af:

- En fælles dagsorden
- Fælles målesystemer
- Gensidigt forstærkende aktiviteter
- Kontinuerlig kommunikation
- En såkaldt backbone-organisering ([collectiveimpactforum.org](http://collectiveimpactforum.org)).

Alle fem lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører skal også arbejde med at styrke forskellige borgere i sårbare positioners deltagelse i frivillige fællesskaber. Projektets målgruppe er bred og rummer både børn, voksne og ældre, borgere med handicap samt borgere i sårbare positioner i øvrigt, der kan have brug for at deltage i frivillige fællesskaber. De to første projekter gennemføres i hhv. Hillerød og Slagelse med udgangspunkt i de to byers frivilligcentre og har fokus på unge i sårbare positioner. Det er endnu uvist, hvad de tre projekter, der starter op primo 2024, vil have fokus på.

VIVE og RUC skal evaluere partnerskaberne, og Social- og Boligstyrelsen og FriSe – Landsforeningen for Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark skal udøve processtøtte til de fem projekter. VIVE skal i samarbejde med RUC arbejde udviklingsorienteret og formativt som ekstern evaluator med de øvrige deltagende parter i perioden 2022-2025 og levere en række analyser og rapporter, der både kan anvendes formativt i processen undervejs og afslutningsvis

summativt som inspiration til andre aktører, der ønsker at arbejde med brede lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører.

VIVE og RUC vil således gennemføre en virkningsevaluering, der vil besvare de centrale spørgsmål om partnerskabernes kernelementer inden for:

- **Samarbejdsmodeller:** De lokale partnerskabers udvikling, organisering og implementering af en samarbejdsmodel, der danner ramme om lokale indsatser.
- **Indsatser:** Udvikling, organisering og implementering af indsatser og metoder, der bidrager til, at borgere i sårbare positioner inkluderes i frivillige fællesskaber.
- **Oplevede virkninger:** Virkninger af indsatser, herunder sammenhænge mellem samarbejdsmodel, indsatser og oplevede virkninger.

Indledningsvist gennemfører VIVE og RUC et strategisk fokuseret litteraturstudie, der afdækker relevante kernelementer i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og inklusion og med deltagelse af borgere i sårbare positioner. I denne rapport præsenteres resultater fra litteraturstudiet inden for de to temaer, hhv.:

1. Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører
2. Borgere i sårbare positioners deltagelse og inddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører

Efter de to temakapitler følger del 2 med en beskrivelse af vores metoder og et kapitel om evaluering og dokumentation, der kan bruges som inspiration til aktører, der skal arbejde med evaluering i partnerskaber med mange aktører.

## 2 Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører

Forskellige former for partnerskaber på tværs af sektorer og andre lignende samarbejdsorganiseringer, fx samskabelse og samproduktion, har igennem de seneste årtier været en grundpille i mange sociale og sundhedsfremmende indsatser. Forskellige aktører, hhv. offentlige, private og civile, har arbejdet sammen om at opbygge både formelle og uformelle samarbejdsstrukturer, der virker på tværs af sektorer (Andersen & Espersen, 2017). Målene for indsatserne er alt fra koordinering og brobygning til kommunikation mellem aktører til ambitioner om at etablere en egentlig fælles praksis og synergi på tværs ved at skabe en sum, der er større end de enkelte dele hver for sig (Christens & Inzeo, 2015). Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører kan både finde sted på tværs af geografiske områder og i og omkring et afgrænset lokalområde. I dette litteraturstudie fokuseres på partnerskaber i og omkring et geografisk afgrænset lokalområde og anvender samlebetegnelsen 'lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører'. I denne rapport defineres 'lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører' som projektets ambition om at etablere forskellige former for lokalt forankrede samarbejder med 30+ lokale aktører fra forskellige sektorer (den civile, private og offentlige sektor) i og omkring et afgrænset lokalområde og et frivilligcenter (eller lignende infrastruktur organisation) som facilitator og knudepunkt.

Indholdsmæssigt er partnerskaber en aftaleramme for ligeværdige samarbejder mellem aktører fra forskellige sektorer, der arbejder sammen om en bestemt forestillet fremtid (Andersen & Espersen, 2017, Olsen & Espersen, 2018). Partnerskaber hviler på et gensidigt fordelagtigt dialogbaseret samarbejde mellem aktører fra forskellige sektorer, der går sammen om at udvikle, evaluere og/eller gennemføre fælles indsatser (Olsen & Espersen, 2018). Rammerne omkring partnerskaber kan være mere eller mindre kontraktlige og formaliserede, men som oftest vil partnerskabers arbejde være frivilligt i den forstand, at det ikke er bundet til myndighedsspecifikke leverandøraftaler, men derimod bygger på en højere grad af ligeværdige relationer og gensidige aftaler, der etablerer et andet rum til forhandling og udvikling end leverandøraftaler (Olsen & Espersen, 2018). Derved kan der opstå en udviklingskraft og synergieffekt, der ikke kan opstå i bestiller-udfører relationer, hvor roller og opgaver er fastlagte på forhånd.

## Boks 2.1 Eksempler på leverandøraftaler og partnerskaber

**Et eksempel på en leverandøraftale og bestiller-udfører relationer** er private hjemmeplejefirmaer, der leverer hjemmeplejeydelser til ældre borgere efter specifikke kravspecifikationer og på kontrakt med kommunen, som bestiller.

**Et eksempel på et partnerskab mellem to partnere** er et partnerskab mellem Ungdommens Røde Kors og Rigshospitalet, hvor Ungdommens Røde Kors etablerer caféer til indlagte unge og udvikler indholdet sammen med personalet på hospitalet, de unge selv og de frivillige i caféen inden for rammerne af hospitalets hverdag.

**Et eksempel på et partnerskab på tværs af sektorer med mange aktører** er områdefornyelser, hvor mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde arbejder sammen om at løfte et lokalområde socialt, arkitektonisk og byplanmæssigt. Heri indgår både civile, private og offentlige organisationer og lokale borgere.

Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører kan yderligere forstås som det at producere noget sammenføjnet og nyt ud fra interaktionerne mellem mennesker eller organisationer og foreninger, deres viden og ressourcer. "Det nye" kan både etableres gennem nye fælles indsatser i partnerskabet og gennem selve det, at eksisterende indsatser er sat sammen på nye måder. Partnerskaber er et samarbejdsforhold med høj intensitet og højt engagement mellem to eller flere parter og dette litteraturstudie forholder sig alene til de partnerskaber, der har flere aktører (McDonald & Rosier, 2011). Høj intensitet betyder, at det ofte er mere dialog- og samarbejdskrævende og afhængigt af gode relationer og tillid end samarbejder i eksempelvis konsortieaftaler eller bestiller-udfører relationer, hvor den ene aktør bestiller den anden aktør til at udføre en afgrænset opgave i et hierarkisk forhold. Partnerskaber (uanset antallet af deltagere) er kendetegnede ved at blive gennemført i horisontale styringsrelationer, hvilket indebærer et andet forhandlingsrum og *mulighed for* synergi og sammenhæng. At samarbejdsrelationen er styringsmæssig horisontal betyder, at den i udgangspunktet er mere ligeværdig (men ikke magtfri) end et bestiller-udfører samarbejde, og at der er mulighed for gensidig læring, udvikling og synergi, der kan anvendes af partnerne på forskellige måder. Den ene part kan stadig i praksis dominere over den anden, som det ofte ses, at offentlige organisationer gør (Tortzen, 2015). Men det er et læringspunkt i den

videnskabelige litteratur, at der *kan* opstå synergieffekter og udvikling på tværs af sektorer gennem en højere grad af ligestilling, men at det kan være vanskeligt at opnå i praksis. Derudover kan samarbejdet i praksis udfolde sig med større eller mindre integreret praksis og/eller parallelitet i opgaveløsningen.

Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører repræsenterer således en anerkendelse af begrænsningen i at arbejde med indsats i siloer og at imødekomme mennesker med komplekse problemstillinger via siloer (McDonald & Rosier, 2011). Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører indeholder også et højere niveau af engagement end samarbejder via bestiller-udfører relationer. Det skyldes, at partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører indebærer, at deltagende aktører ikke "gør, som de plejer", men i stedet indgår i en ny helhed, der forener forskellige aktørers forskellige bidrag, hvilket i praksis kan kræve en kulturændring og en deling af definitionsret og magt (McDonald & Rosier, 2011). Idet det er horisontalt og ligestillet struktureret, frem for hierarkisk, *kan* samarbejdet udfordre eller ændre magtpositioner i enkeltorganisationer, og det udgør både et konstruktivt mulighedsrum for nye løsninger samt en konkret udfordring for aktører med forskellige former for privilegier og magtpositioner. I Danmark vil aktører med magt og positioner ofte være offentlige organisationer, der har særlige privilegier og magt, fx myndighedsansvar, penge, faglighed, legitimitet. Det kan i nogle tilfælde betyde, at de oplever, at de har ret til større indflydelse, end deres myndighedsansvar tilsiger dem. Det kan vanskeliggøre synergi og udvikling.

I det følgende præsenteres forskellige kernelementer af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, som fremhæves i litteraturen. Kapitellet er inddelt i temaer, som er tværgående og afgørende inden for tre forskellige forskningstraditioner, som litteraturstudiet har omfattet, hhv.

- Collective impact
- Stedbaserede indsats
- Community organizing.

Rapporten fokuserer på disse tre forskningsfelter, da de indeholder vores relevanskriterier i forskningen. Der er fokus på lokalsamfundsbaserede partnerskaber på tværs af sektorer med 30+ aktører i og omkring løsning af komplekse sociale eller sundhedsmæssige udfordringer i et afgrænset geografisk område. Disse tre forskningstraditioner er også valgt da de har fokus på tværssektorielt samarbejde, dvs. samarbejder, hvor både civile, offentlige og/eller private aktører medvirker. Derved anvendes ikke litteratur om partnerskaber mellem to eller tre aktører eller samarbejder, hvor det alene er offentlige eller civile organisationer, der deltager. Da de fem projekter har deres udspring på



civilsamfundsområdet, anvendes heller ikke litteratur, der alene omhandler offentlige-private partnerskaber mellem offentlige organisationer og private virksomheder.

## Afgørende elementer i partnerskaber med mange aktører

- 1** Tætte, indbyrdes, tillidsfulde gensidigt afhængige relationer mellem partnerne i stedet for at forblive isoleret i "siloeer".
- 2** Hyppig kommunikation og koordinering af indsatser.
- 3** Struktureret samarbejde på tværs af sektorer, der kræver partnernes aktive medvirken og kombinerer ressourcer og en organisering, der betyder, at de deltagende parter kan nå fælles mål.
- 4** Facilitering af forhandling af fælles mål og fælles læring. For eksempel kan man implementere et program, som en enkelt aktør alene ikke har viden eller ressourcer til.
- 5** Tids- og opgaveafgrænset aktivitet, der prioriterer tid og ressourcer.
- 6** Delt magt mellem organisationer. Et vellykket partnerskab med mange aktører kræver, at de deltagende partnere kan "træde et skridt tilbage og give slip" på deres individuelle dagsordener.
- 7** Borgerinddragelse og deltagelse er et kritisk element for at kunne skabe resultater.
- 8** Baseret på frivillig ligeværdig deltagelse fra alle partnere.

Litteraturstudiet af kerneelementerne af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er inddelt i følgende tre temaer:

1. **Definitioner, fælles mål og dagsorden:** Her analyseres de grundlæggende forståelser af de tre forskningstraditioners begreber for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, og hvordan der arbejdes med fælles mål og dagsorden i udviklingen af partnerskaberne.
2. **Forudsætninger for implementering af aktiviteter og indsatser:** Her analyseres, hvordan der arbejdes med aktiviteter og indsatser i lokale partnerskaber på tværs af sektorer.
3. **Backbone og facilitering af det konkrete samarbejde:** Her analyseres, hvordan aktiviteter, indsatser og samarbejder faciliteres og koordineres.

Alle tre temaer rummer væsentlige kerneelementer af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, og læringspunkterne er både tværgående og generelle, men også nogle gange helt specifikke for de enkelte forskningstraditioner. De tre temaer kan bruges som inspiration i arbejdet med lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og er ikke en drejebog, der skal følges for at have succes. En del af forskningen er amerikansk, engelsk eller canadisk, og læringspunkterne er anvendelige i en dansk kontekst, men de er ikke altid direkte overførbare.

Efter dette kapitel om kerneelementer i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører følger et kapitel om borgerinddragelse og borgere i sårbare positioners deltagelse i tværsektorielle samarbejder og et kapitel om evaluering. De to kapitler indkredser to væsentlige elementer af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Der er særlig fokus på borgerinddragelse, da projektet har særlig fokus på inklusion og deltagelse af borgere i sårbare positioner.

## 2.1 Definitioner, fælles mål og dagsorden

Der er grundlæggende tre forskellige forståelser af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde, som er afgørende for, hvordan aktører tilgår og forstår partnerskaber. Disse tre forståelser går igen i litteraturen fra de forskellige forskningstraditioner og danner baggrund for både muligheder og udfordringer i praksis.

**Den første forståelse** ser partnerskaber ud fra et perspektiv om, at organisationer, både civilsamfundsorganisationer, foreninger og offentlige og private organisationer, imødekommer organisatoriske behov eller løser organisatoriske problemer. Organisationer samarbejder i denne forståelse i partnerskaber, fordi de mangler kritiske kompetencer, de ikke kan udvikle eller besidde på egen hånd (eller rettidigt), og disse kan de opnå gennem partnerskaber

(Selsky & Parker, 2005). Det er en pragmatisk tilgang til partnerskaber, hvor man rækker ud efter aktører, der besidder de ressourcer og/eller viden, som man mangler for at lykkes med egne mål. Det er ofte svært i praksis at etablere partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører inden for denne forståelse. Det skyldes, at det kan være svært for disse aktører at "sætte sig ud over deres egne dagsordener" og indgå som en del af en helhed under fælles mål. Denne forståelse er derfor ikke så relevant, når der er mange aktører på tværs af sektorer.

**Den anden forståelse** betragter partnerskaber som sociale platforme/arenaer og ikke alene som organisationer, der mangler ressourcer. Med baggrund i komplekse sociale, sundhedsmæssige eller miljømæssige problemer tror man i dette perspektiv på, at de tre sektorer, markedet, civilsamfundet og det offentlige, kan adressere komplekse udfordringer sammen, som er sammensatte og vanskelige at løse som enkeltaktører. På det sociale område gælder det fx hjemløshed, kriminalitet, social udsathed eller ensomhed. Der er i denne forståelse en ambition om, at samarbejder er nødvendige for at lykkes med at løse komplekse udfordringer, som rækker ud over den enkelte organisations afgrænsede mål (Selsky & Parker, 2005).

**Den tredje forståelse** af partnerskaber er et samfundsperspektiv, hvor man anser partnerskaber mellem civile, offentlige og private organisationer som udtryk for en opblødning af grænserne mellem sektorerne således, at hver sektor er indeholdt i de andre sektorer. Her forstår man tværsektorielle partnerskaber og løsninger med mange aktører som noget, der opstår, fordi en organisation i en sektor adopterer en rolle eller funktion, der traditionelt er forbundet med en anden sektor, såsom når regeringer udliciterer social velfærd til nonprofitorganisationer eller virksomheder, eller frivillige organisationer professionaliseres eller indoptager markeds karakteristika og har indtægter gennem salg af varer. Det kaldes 'hybrid governance', når sektorer overtager hinandens rationaler, karaktertræk og styringsmekanismer (Selsky & Parker, 2005). Her er der en forståelse af, at traditionelle sektorer ikke kan adressere diverse udfordringer, lokale såvel som komplekse, uden at låne elementer fra de andre sektorer. Det kan løses ved enten at erstatte eller kopiere andre sektors bidrag eller ved at indgå i partnerskaber med hinanden. Det er en grundforståelse, at man indgår i partnerskaber, fordi man i udgangspunktet har fælles mål og ligner hinanden/overtager hinandens styringsformer, værdier og rationaler og derfor samarbejder (Selsky & Parker, 2005).

Det er især de to sidste forståelser, der er indlejret i de tre forskningstraditioners forståelser af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Det er således en præmis i partnerskaber med mange aktører, at aktører kan se deres egen rolle i et bredere perspektiv, enten lokalt eller i forhold til komplekse udfordringer. Hvis man alene er i det første perspektiv og opfatter og tilgår andre organisationer som redskaber for sin egen dagsorden, er det

meget svært at arbejde i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Det er mere oplagt i partnerskaber med kun to aktører, idet det her er nemmere at opretholde eksisterende magtbalancer og uligheder.

I det følgende indkredses de tre forskningsfelters grundlæggende forståelser af samarbejder og fælles mål og dagsorden. Herefter følger afsnit om implementering af aktiviteter og indsatser og backbone og organisering, der bygger på alle tre forskningsfelter.

### **2.1.1 Collective impact**

Collective impact er en organisatorisk ramme for partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Collective impact har fokus på at opnå ændringer på systemniveau gennem koordinerede multiple tværsektorielle samarbejder af mange aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) i og omkring et afgrænset lokalområde og en konkret kompleks problemstilling (Christens & Inzeo, 2015). Ændringer på systemniveau betyder, at collective impact ændrer på måden, hvorpå der udvikles og gennemføres løsninger ved at etablere horisontale samarbejder mellem aktører. Problemstillingerne, der arbejdes med, vil ofte være komplekse og sammensatte sociale udfordringer som eksempelvis skolefravær, hjemløshed, fattigdom, kriminalitet eller lignende, hvis forståelser og løsninger er mangeartede og forskellige, afhængige af hvilken aktør, der anskuer problem og løsninger.

Udgangspunktet for et collective impact-initiativ er erfaringer med en fælles "brændende platform", der indebærer, at det opleves nødvendigt at samarbejde med aktører i partnerskabet. Der kan også indgå pragmatiske overvejelser over, at omkostningerne ved at deltage er mindre end omkostningerne ved at lade være med at samarbejde, og deri en underliggende oplevelse af gensidig afhængighed. Uanset har aktørerne et stærk commitment i forhold til de problemer, der skal løses (Foster-Fishman et al., 2001),

Collective impact kan defineres som et fælles engagement fra en gruppe vigtige aktører fra forskellige sektorer omkring en fælles dagsorden om at løse et specifikt socialt problem (Brown & Moore, 2019). Oprindeligt er collective impact udviklet af sociale innovationskonsulenter og implementeret i by- og landområder rundt om i USA for at udvikle bæredygtige løsninger på komplekse sociale problemer, som en enkelt aktør ikke kan løse alene (Brown & Moore, 2019). Siden er konceptet blevet anvendt også i andre lande, herunder i mindre omfang i Danmark (SUS og Realdania, 2022). I collective impact går mange aktører i og omkring et lokalområde sammen for at løse (de systemiske) årsager til de komplekse problemer frem for alene symptomerne. Ved at ændre de systemiske årsager vil man i forhold til eksempelvis hjemløshed

adressere de komplekse årsager til dette og ikke alene tildele mennesker et hjem, men i stedet eksempelvis koble psykiatrisk behandling, sociale væresteder, tildeling af boliger, job, uddannelse og netværk samt undersøgelse af eventuelle somatiske sygdomme og derved ændre måden, hvorpå man systemisk tilgår problemstillingen.

Ifølge de oprindelige konsulenter forpligter organisationer i collective impact sig til at tilpasse sig fem succesbetingelser, der er som følger (Brown & Moore, 2019):

1. Fælles dagsorden
2. Fælles måling og evaluering
3. Kontinuerlig kommunikation
4. Gensidigt forstærkende aktiviteter
5. Fælles backbone-organisering.

Disse kernelementer forventes at understøtte samarbejdet og skabe grobund for fælles resultater efter en længere årrække på 5-10 år. Collective impact har derfor til formål at (blive bedre til) at løse komplekse, sammensatte udfordringer gennem fælles målsætninger, fælles målinger, kontinuerligt samarbejde og facilitering via en uafhængig backbone-organisering (Brown & Moore, 2019).

## **2.1.2 Stedbaserede samarbejder**

Et andet begreb for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde er stedbaserede indsatser. Stedbaserede indsatser er geografisk afgrænsede lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, foreninger, civilsamfundsorganisationer, offentlige organisationer og private firmaer, der kombinerer fysiske og sociale indsatser, og som også baserer sig på et stærkt engagement blandt involverede aktører, succes med at tiltrække væsentlig ekstern finansiering samt en høj grad af synergi på tværs af forskellige lokale bidrag (Agger & Jensen, 2021). Til forskel fra collective impact, der ofte har fokus på sociale problemer, udfolder det stedbaserede samarbejde sig både som 'place-making' (fysiske forbedringer) og som 'community-making' (forbedring af den fælles lokale kollektive handlingskapacitet), og derfor er det relevant for perspektivet om de lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde (Agger & Jensen, 2021).

Idet man i de stedbaserede samarbejder arbejder med at opbygge fælles "lokal handlingskapacitet", arbejder man med at opbygge en samarbejdsplatform

som en paraplyorganisation, der kan forene de deltagende organisationer, private såvel som offentlige, og civile foreninger (fx idrætsforeninger, borgerforeninger, pensionistforeninger, brancheforeninger mv.) i synergi. Derved forventer man, at styrke den "fælles handlingskapacitet", idet aktørerne puljer deres viden og erfaring og handler sammen frem for hver for sig. Det kan fx handle om at skabe tryggere boligområder i og omkring indkøbsområder, hvor man både arbejder med sociale indsatser på tværs og den fysiske indretning. Mens collective impact arbejder med en uafhængig backbone-organisering (se oven for og afsnit 2.3) med fælles mål, måling og dagsorden, baserer det stedbaserede samarbejde sig på en mere fleksibel og koordinerende paraplyorganisation, der koordinerer de samlede kollektive bidrag, ofte relateret til stedet og dets identitet, historie, fortællinger, kvaliteter og fælles visioner for "stedet", socialt såvel som fysisk. Forskellen er således graden af formel koordinering, fokus på komplekse udfordringer i collective impact versus fokus på et konkret geografisk område i det stedbaserede. I det stedbaserede samarbejde bliver der taget udgangspunkt i den konkrete fysiske kontekst, mens den fysiske kontekst fungerer som baggrund og kontekst i collective impact. Der er heller ikke i det stedbaserede en forventning om, at alle har fælles mål og dagsorden, ud over at man kan mødes om de elementer omkring det fysiske og sociale i lokalområdet, som man kan være fælles om, fx at øge trykthed. I det stedbaserede er der heller ikke de samme ambitioner om systemiske forandringer, der kan ændre årsagerne til de konkrete sociale problemer (som fx oplevelser af utrykthed), men derimod ambitioner om at styrke konkrete geografisk afgrænsede lokalområder gennem kombinationen af fysiske og sociale fælles løsninger, der gennemføres med udgangspunkt i konteksten. I Danmark ses stedbaserede indsatser især udfolde sig omkring projekter og indsatser i område- og kvarterløft sekretariater placeret i områder præget af både sociale og arkitektoniske, byplanmæssige udfordringer (Agger & Jensen, 2021).

### **2.1.3 Community organizing**

Et tredje begreb for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde er community organizing. Til forskel fra collective impact og de stedbaserede samarbejder er community organizing en samarbejdsmodel, der ikke baserer sig på professionelle mål og beslutningstagere. Mens collective impact primært arbejder professionaliseret med at mobilisere organisatoriske ledere og beslutningstagere i alle sektorer, arbejder community organizing græsrodsbaseret (Christens & Inzeo, 2015). Det er et princip i community organizing, at indsatser planlægges sammen med dem, der berøres af indsatsen, og dermed kan konceptet betegnes som empowerment processer. Community organizing tager altid udgangspunkt i borgernes egne problemforståelser, som gøres til genstand for handling. Det kan i praksis både være foreninger og civilsamfundsorganisationer,

og det kan være grupper af uorganiserede eller uformelt organiserede borgere. Der er en grundopfattelse af, at sociale problemer, som ofte tilskrives individuelle faktorer, skyldes mangel på magt (fx kriminalitet, stofbrug og dårlige uddannelsesresultater) (Christens & Inzeo, 2015). Community organizing organiserer derfor initiativer som bottom up kollektive løsninger på problemer, der kan løses gennem udvikling og udfordring af eksisterende magtstrukturer og udøvelse af social magt (Christens & Inzeo, 2015).

Community organizing kan forstås som en partnerskabsmodel for aktiviteter, der bringer mennesker og foreninger og civilsamfundsorganisationer sammen for at skabe forandring, der ikke alene består af det, som regeringer og professionelle aktører gør. Community organizing er ikke en taktik, en særlig ideologi eller interessevaretagelse af særlige interesser, men derimod græsrodsbaserede initiativer, der skaber forandringer gennem større lighed mellem mennesker og aktiv borgerhandling. Samtidig stiller community organizing krav om, at initiativer og indsatser tilpasser sig aktører i lokalområdet og deres interaktioner over tid – og udfordrer samme (Briggs, 2003). Der er fokus på, at lokalbefolkninger, foreninger og civilsamfundsorganisationer kan sætte dagsordenen, stille forslag og påvirke beslutninger (Briggs, 2003). Community organizing er derfor altid defineret af værdier (frem for faglige professionelle mål hos forskellige aktører), der forhandles i handlingerne. I lighed med collective impact og det stedbaserede samarbejde udvikler community organizing også kollektive mål på tværs af mange aktører fra forskellige sektorer, mens mens collective impact gør det gennem professionelle aktører og ledere, arbejder community organizing med borgere og græsroddere, foreninger og civilsamfundsorganisationer. Derved gør community organizing borgernes egne formulerede ønsker og behov til fokuserede offentlige spørgsmål, som mennesker og institutioner (også professionelle) herefter kan handle på sammen (Briggs, 2003). Collective impact og det stedbaserede kan inspireres af community organizations evne til at skabe lokalt engagement, analysere og udfordre magt, indgå i konflikter samt at understøtte ikke-professionelles mulige roller i lokale forandringsprocesser (Christens & Inzeo, 2015).

#### **2.1.4 På tværs**

Mens collective impact-litteraturen lægger meget vægt på fælles dagsordensætning (og heri fælles mål), rummer litteraturen om stedbaserede indsatser og community organizing mere græsrodsorganisering og direkte borgerdeltagelse, og det betones, at samarbejdet skal kunne rumme tilstedeværelsen af mange samtidige dagsordener. Community organizing er det mest græsrodsbaserede koncept, og collective impact er mest professionaliseret. Det stedbaserede placerer sig midt imellem disse.

I Tabel 2.1 ses de tre begreber i oversigtsform.

Alle tre begreber opererer inden for de to sidste forståelser af lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i afsnit 2.1.

**Tabel 2.1 Tre begreber for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører**

	Collective impact	Det stedbaserede	Community organizing
Hvad	En lang række af professionelle aktører i den civile, private og offentlige sektor går sammen om at adressere komplekse udfordringer sammen, som de ikke kan løse alene og inddrager borgere i dette	En lang række af aktører fra den civile, private og offentlige sektor og borgere går sammen i et afgrænset lokalområde om at løse oplevede udfordringer, der både omhandler fysiske og sociale faktorer	Græsrodsorganisering med mobilisering af de borgere, der er sårbare, og hvis ønsker og behov gøres til offentlige spørgsmål, som mange aktører kan handle på sammen. Derudfra samarbejdes med den civile, private og offentlige sektor
Hvorfor	Adressere og løse komplekse og sammensatte sociale problemer gennem fælles mål og indsats	Sociale og fysiske faktorer i et lokalområde hænger sammen og kan bedst løses på tværs i lokalområdet	Mangel på magt og indflydelse blandt borgere i sårbare positioner vanskeliggør social forandring
Hvordan	Backbone-organisering, fælles mål, kommunikation, måling og uafhængig facilitering	Facilitering og paraplyorganisering af aktører i lokalområdet, der er berørt af problemerne	Mobilisering af borgere og græsrodder og herefter professionelle aktører og facilitering

## 2.2 Forudsætninger for implementering af aktiviteter og indsatser

På tværs af de tre forskellige forskningstraditioner kan der identificeres en række kerneelementer, der er afgørende for implementering af aktiviteter og indsatser i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører samt en række udfordringer, som det kan være væsentligt at tage højde for. De præsenteres i det følgende som hhv. kerneelementer og udfordringer.

Selve faciliteringen af samarbejde, indsatser og aktiviteter er også et kerneelement og indkredses i et afsnit for sig herefter.

### 2.2.1 Kerneelementer

På tværs af de tre forskellige samarbejdsformer er flere elementer afgørende for implementering af aktiviteter og indsatser i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i og omkring et afgrænset lokalområde (Brown & Moore, 2019).



## **Prioriter retfærdighed og ligestilling**

Det er væsentligt at bruge tid på at adressere nødvendigheden af resultater for alle befolkningsgrupper og interessenter, dvs. aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) og borgere, der kan have en interesse i problemstillingen, der arbejdes med, eller som berøres af den, og ikke kun enkelte grupper/målgrupper. Det er nødvendigt at involvere alle relevante aktører for at sikre den nødvendige opbakning og legitimitet i lokalområdet, der kan bidrage til at skabe resultater og for at undgå konflikter.

Der er behov for et kontinuerligt fokus på lighed og social retfærdighed og samarbejder, der kan føre til transformativ ændringer i magtforhold i lokalområdet og overdrage magt fra professionelle planlæggere, fx konsulenter i kommunen, eller civilsamfundsorganisationer og foreninger, til borgere i sårbare positioner. Men der er ikke nødvendigvis tale om 100 % borgerkontrol, idet det også er nødvendigt at tilpasse indsatser og initiativer til aktører i området.

I stedet for at have idealer om fuld borgerkontrol er et begreb om "engageret dialog" i stedet kendetegnet ved at gennemføre en gensidig, respektfuld udforskning af alle involverede aktørers perspektiver, sikre lav magtdistance og et højt niveau af delt magt, hvor den formelle magt deles mellem alle involverede deltagere, borgere såvel som professionelle aktører (Bentzen, 2022). Derved kan man sikre retfærdighed og ligestilling og etablere mulighed for synergi mellem forskellige videns- og erfaringsformer. Men det er afgørende, at borgere og aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer), der er berørt af problemstillingen, der arbejdes med, inddrages fra start af. Hvis der opstår konflikter i lokalområdet pga. manglende inddragelse, vil det forhindre resultater. Derudover kan man mangle afgørende viden, ressourcer og netværk.

Det kræver i praksis, at de enkelte partnere i partnerskabet skal have viden om og kendskab til og tillid til andre aktører i lokalområdet (Foster-Fishman et al., 2001). Det kræver også, at magtforhold mellem aktører i lokalområdet (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) skal sænkes for at opbygge kapacitet til at mobilisere forskelligartede og komplementære ressourcer samt forfølge fælles innovative løsninger.

## **Inklusion af alle relevante samarbejdspartnere**

I forlængelse heraf er det nødvendigt at inkludere *alle* relevante deltagere i samarbejdet (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer). Dette for at

- sikre, at alle relevante perspektiver og bidrag anvendes i synergi
- kunne skabe forandringer på systemniveau

- sikre legitimitet og opbakning i lokalområdet og modvirke konflikter

For eksempel er det nødvendigt, at både indflydelsesrige og professionelle nøgleinteressenter og græsrodder og lokale foreninger arbejder for sagen, at der er tilstrækkelige ressourcer, og at der arbejdes med et tema, der udgør "en brændende platform" for mange i lokalområdet, herunder også græsrodderne (Ball, Bowen & Jones, 2021). Relevante samarbejdspartnere er aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) og borgere, der er enten berørt af problemstillingen eller har en interesse i den.

Som en del af inklusionen af alle relevante samarbejdspartnere kan det være nødvendigt at hjælpe nogle med at deltage og at udvikle og opretholde strukturer, der letter inklusion af alle deltagere, for at opretholde en effektiv mangfoldighed (Foster-Fishman et al., 2001). Det kan fx omfatte en IT-infrastruktur, logistisk støtte til at deltage (børnepasning, refusion af transport, følgeskab) og social støtte under møder (fx oversættelse) og kontekstuel støtte (fx organisatorisk støtte og institutionel opbakning til deltagelse), der kan være kritisk nødvendig for at involvere ikke-traditionelle grupper (Foster-Fishman et al., 2001).

For at sikre inklusion af relevante partnere (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) er det også væsentligt at skabe en inkluderende demokratisk kultur, hvor beslutningsmagten deles af partnerskabets deltagere, og deres mangfoldighed af ønsker behandles og indarbejdes i partnerskabets planer. Heri er det vigtigt, at borgernes viden og erfaringer inddrages på lige fod med den faglige viden og ikke delegitimeres som anekdotisk (Foster-Fishman et al., 2001). Selvom en sådan magtdeling er vanskelig og tidskrævende, især når der er betydelige statusforskelle eller prioriteter mellem deltagerne, er skabelsen af et bemyndigende og sammenhængende miljø en kritisk del af opbygningen af samarbejds- og handlingskapacitet, der fremmer såvel tilfredshed blandt deltagerne som fastholdelse af implementeringseffektivitet. Det er nødvendigt for at sikre indsatsens langsigtede levedygtighed (Foster-Fishman et al., 2001).

Et studie i kontinuerligt tværsektorielt samarbejde viser eksempelvis, at kontinuerlig involvering (og ikke blot indledende) på højt niveau styrker resultaterne af samarbejdet i form af innovation, større ejerskab til løsninger og udvikling af tillid blandt deltagerne (Bentzen, 2022). Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er afhængig af mobilisering af alle relevante og berørte aktører i arbejdet med at

- definere problemer
- udvikle løsninger

- implementere dem i praksis
- evaluere (Bentzen, 2022).

Konkret kan et partnerskab på tværs af sektorer med mange aktører indeholde: fælles træning af medarbejdere, fælles arbejdsgrupper, fælles finansiering, deling af data, fælles aktiviteter og fælles ledelse. Men det kan også "nøjes med" at indeholde brobygning mellem aktører, så borgere kan bevæge sig imellem tilbud. Jo mere integreret samarbejde, jo større synergi, men også større kompleksitet og afhængighed af kendskab og tillid.

### **Tilstrækkelige ressourcer**

Det er afgørende, at der er tilstrækkelige ressourcer, og det er en fordel, hvis ressourcerne kommer fra flere aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer), hvorved der sikres bredt ejerskab (Ball, Bowen & Jones, 2021). Det gavner synergien, når flere aktører investerer økonomisk i det fælles arbejde, fx omkring en områdefornyelse. Det er også afgørende, at der er accept af høj risici, dvs. ingen garanti for succes (Bentzen, 2022).

Ressourcer er også netværk. Netværk, der kan give adgang til og skabe ressourcer som traditionelle indsats (Evans et al., 2014).

### **Tværasektoriel grænsekrydsende ledelse**

Lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører forudsætter grænsekrydsende ledelse i de enkelte deltagende organisationer (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) (Rasmussen & Fogsgaard, 2021). Mens faciliteringen ofte vil være en uafhængig aktør (se næste afsnit 2.3 om backbone og facilitering), foregår den grænsekrydsende ledelse hos hver enkelt aktør, der deltager i partnerskabet, uanset sektortilhørsforhold. Det er dog helt afgørende, at også almindelige medarbejdere, frivillige og borgere (og ikke kun ledere) arbejder grænsekrydsende, for at der kan skabes resultater.

Grænsekrydsende ledelse er en ledelses evne til at kigge ud over sin egen organisation med borgeren i centrum og løse udfordringer sammen og på tværs i samskabelse, partnerskaber og samarbejde (Rasmussen & Fogsgaard, 2021). Grænsekrydsende ledelse er også evnen til at se sit eget bidrag i en større sammenhæng, jf. forståelse 2 og 3 i afsnit 2.1, og ikke alene se andre organisationer som et redskab for at nå egne mål eller at kunne hjælpe en borger hen til et relevant tilbud.

Det kan være vanskeligt at arbejde med grænsekrydsende ledelse, da der rykkes på forestillinger om magt, roller og adfærd, og man skal forblive åben over

for forskellige verdenssyn og kolliderende idéer (Rasmussen & Fogsgaard, 2021). Dybdefagligheden (monofagligheden) har brug for at blive suppleret af breddefagligheden (multi-faglighed), der rummer evnen til at etablere samspil med andre fagligheder, og begge fagligheder er vigtige (Rasmussen & Fogsgaard, 2021). Men når man skal samarbejde ud af egen organisation, har man brug for multi-faglighed (Andersen & Espersen, 2017).

Det er også vigtigt, at den grænsekrydsende ledelse i den enkelte organisation skaber rum for refleksioner blandt de deltagende professionelle, frivillige og borgere i den enkelte deltagende organisation (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer). Værdifulde partnerskaber tager lang tid at etablere, og et partnerskab er en kontinuerlig og udfordrende proces, der kræver ressourcer og dialog og deltagelse mellem de involverede deltagere, også borgerne, og det kræver rum for refleksioner i den enkelte organisation og mellem organisationer (Kirkegaard, 2016).

Grænsekrydsende ledelse kan være vanskeligt i praksis, da inter-organisatoriske netværk er placeret i et krydspres mellem mål i egen organisation, netværkets handlingsmiljø og netværkets øvrige magtpositioner (Sørensen & Torfing, 2011). Grænsekrydsende ledelse stiller også krav om en høj grad af forhandlingsvillighed og håndtering af usikkerhed, gråzoner og overlap i opgaveløsning som kilde til gensidig læring frem for konflikt eller markering af grænser. At samarbejde ved hjælp af grænsekrydsende ledelse ud af egen organisation kræver derfor, at man kan se verden fra andre aktørers vinkel og indgå i et forhandlingsrum, hvor der er overlap og gråzoner frem for klare grænser (Andersen & Espersen, 2017).

Den grænsekrydsende ledelse rummer et demokratiserende element, når den lykkes. Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører skaber behov for at opbygge lokalsamfundsledelse frem for selv at være lokalsamfundsledelse. Det vil sige, at borgere, foreninger, civilsamfundsorganisationer og offentlige organisationer og private firmaer selv leder og kapacitetsopbygges dertil.

### **Opbygning af fælles handlekapacitet**

At samarbejde på tværs af mange aktører indebærer opbygning af de relationer, der skal til for at løse problemer, både internt og eksternt (Foster-Fishman et al., 2001). Derved opbygges der handlekapacitet. Det stiller krav om et "arbejdsmiljø", der er sammenhængende og tillidsfuldt, og som er i stand til at løse konflikter (Foster-Fishman et al., 2001). Her er det væsentligt kontinuerligt at "artikulere" fordelene ved at være med, idet de enkelte deltagere deltager frivilligt. Det betyder, at hvis møder virker kedelige, eller resultaterne ikke er synlige, kan de væsentlige aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) trække sig. Derfor er det afgø-

rende at have et kontinuerligt skarpt øje på de gensidige fordele ved at samarbejde og "det fælles tredje", der binder aktørerne sammen, og at have fokus på at opbygge "kapacitet til proces" (Aytur et al., 2016). Nogle fonde har et voksende fokus på impact, men et isoleret fokus på impact frem for det samlede initiativ og dets handlekapacitet kan føre til underinvestering i de vigtige processer omkring community development, fordi effekten af denne ikke anerkendes (Walzer, Weaver & McGuire, 2016). Det kan betyde, at man for hurtigt skrider til handling uden at have opbygget den nødvendige handlekapacitet i lokalområdet. Handlekapacitet er det nødvendige commitment, netværk, fælles fokus/mål, tillid, kendskab, ressourcer og facilitering.

Handlekapacitet er også, at partnere i partnerskabet skal have viden om, hvordan man samarbejder med og respekterer andre, løser konflikter, kommunikerer og forstår og respekterer deltagernes mangfoldighed (Foster-Fishman et al., 2001). Partnerne har også brug for kompetencer i at opbygge og vedligeholde en effektiv infrastruktur (fx organisatoriske udviklingsprocesser, rollen som deltager frem for ene ansvarlig) og at udvikle og opretholde positive holdninger til hinanden og andre interessenter i lokalområdet, da det er dem, som de skal samarbejde med. (Foster-Fishman et al., 2001). Handlekapacitet er derfor også at have respekt for og forståelse af, at partnerskabet består af meget forskellige aktører, der kan bidrage med noget forskelligt i samarbejdet. Partnerskaber med en divers sammensætning har større mulighed for adgang til ressourcer, der kan skabe succes, og det er nødvendigt at understøtte diversiteten i samarbejdet som en styrke (Foster-Fishman et al., 2001).

At opbygge handlingskapacitet i partnerskabet er derfor et kontinuerligt arbejde med løbende at vurdere og opbygge samarbejdskapacitet, bemyndige lokalsamfund til at reagere på nye udfordringer ved at udvikle nye kompetencer, nye relationer og nye løsninger (Foster-Fishman et al., 2001).

### **Fælles aktiviteter**

Partnerskabets fælles handlingskapacitet kan vedligeholdes og opbygges gennem fælles aktiviteter på tværs af aktører, der kan være afgørende for at holde energien oppe, fejre succeser sammen og skabe fremdrift. Fælles aktiviteter kan også opretholde den sociale kapital/tillid og understøtte et vedholdende engagement, der også er nødvendig for at opretholde handlingskapacitet (Foster-Fishman et al., 2001).

### **Strategier og planlægning**

Ifølge collective impact er der også et væsentligt professionelt element i at holde fokus på program- og systemstrategier, herunder kommunikation, koordinering, praksis, services og politikker. Det er væsentligt, at planerne er lavet i fællesskab via uafhængig facilitering, og at der er bredt medejerskab til disse blandt alle deltagere. Behovet for strategier og planlægning er ikke helt så

fremtrædende i det stedbaserede og community organizing. I det stedbase-rede formuleres det, at der skal skabes en inkluderende, deltagende lokalsam-fundsbaseret strategi som grundlag for handling, planlægning og implemente-ring. I community organizing udarbejdes også planer på baggrund af borger-nes ønsker.

I alle tre koncepter har partnerne i partnerskabet (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer) brug for kompetencer i at skabe og bygge effektive indsatser, fx programplanlægning, design og evaluering, målrettet fællesskab og forandringsprocesser, facilitere forhand-linger og skabe konsensus (Foster-Fishman et al., 2001). Men det har mere karakter af professionelle projektstyringsværktøjer i collective impact end i stedbaserede indsatser og community organizing, der lægger mere vægt på løbende at kunne tilpasse sig de deltagende aktører og borgere.

I collective impact er indsatserne mest effektive, når de har klare, fokuserede programmatiske mål og adresserer lokalsamfundets behov på en unik og inno-vativ måde (Foster-Fishman et al., 2001). I community organizing er målene mere diverse og, som allerede nævnt, i højere grad formuleret som værdier, der guider processer og indsatser. Det kan fx være værdier om at tage ud-gangspunkt i borgernes egne formulerede behov, inkludere målgrupper, be-kæmpe fattigdom eller lignende.

### **Tilpasning til kontekster**

I alle tre begreber er det væsentligt, at praksis tilpasses den lokale kontekst. Dels for at forstå et problems dybde såvel som andre igangværende indsatser, dels for at have legitimitet og at kunne implementere i praksis. Det er væsent-ligt, at man ikke tænker partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører som "one size fits all", og at processerne er fleksible og responsive i forhold til lokale forhold uden at tillade regulære sidespor. Det kan være en vanskelig ba-lance (Walzer, Weaver & McGuire, 2016). Partnerskaber, som er kulturelt tilpas-set konteksten, har større succes, netop fordi deres indsatser er tilpasset kon-teksten (Foster-Fishman et al., 2001). Forskellene mellem de tre forskningstra-ditioner består, som allerede beskrevet, især i professionaliseringsgraden.

### **Tid**

Samarbejder i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er tids-krævende at opbygge og tidskrævende at vedligeholde, og tid sammen med gode relationer er derfor den vigtigste ressource. Eksempelvis kan man be-tragte collective impact som tre faser over en 5-10-årig periode (Smith, Peled & Martin, 2022):

1. Den første fase (Initier Action) opbygger en forståelse af det komplekse sociale problem, der skal løses, skaber overblik over det igangværende

arbejde og relevante involverede nøgleaktører, basisdata og opbygger en indledende struktur, der omfatter stærke og troværdige aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer), der vil arbejde for sagen.

2. Den anden fase (Organize for Impact) indebærer, at aktører i lokalområdet arbejder sammen om at etablere fælles mål og fælles tiltag, skaber infrastruktur, identificerer en backbone (se næste afsnit om backbone) og begynder at tilpasse indsatser hos involverede organisationer i overensstemmelse med fælles mål og aftalte tiltag.
3. Den tredje og sidste fase (Sustain Action and Impact) indebærer, at aktører forfølger prioriterede indsatsområder på en koordineret måde, systematisk indsamler data og etablerer bæredygtige processer frem mod fælles mål og muliggør aktiv læring og nødvendige kursændringer (Smith, Peled & Martin, 2022).

Det tager 5-10 år at observere resultater ved hjælp af collective impact (Smith, Peled & Martin, 2022). Der omtales ikke direkte tidsrammer i de andre forskningstraditioner, men der udtrykkes en generel anerkendelse af et langvarigt tidsperspektiv.

## 2.2.2 Udfordringer

Litteraturen identificerer også en lang række af udfordringer, der vanskeliggør mulighederne for at skabe de ønskede resultater i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører (Walzer, Weaver & McGuire, 2016, Brown & Moore, 2019). Disse er følgende.

### Markedsprincipper og konkurrence

I flere af collective impact-praksiscasene hersker der fejlagtige antagelser om overførbareheden af virksomheds- og markedsprincipper og virksomhedspraksis til praksis for lokalsamfundsudvikling. Det vil sige, at det er ikke altid succesfuldt at drive indsatser i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører med samme redskaber og resultatorienterede professionelle managementmetoder som enkeltstående indsatser. Eksempelvis beskriver de tre artikler i Stanford Social Innovation Review, der har fokus på, hvilke elementer af collective impact der er effektive og passende, at partnerskaber bør fokusere deres indsats på de aktiviteter, der påvirker eller griber ind i fællesskabet og dets forandringsprocesser. Det er en tænkning, der reducerer medborgerskab og fællesskab til et redskab for professionelle agendaer. Det kan virke kontra-produktivt for muligheden for at skabe resultater, idet det hæmmer de mulige synergieffekter (LeChasseur, 2016).

Derudover angiver samme forskere, at når indsatser har som succeskriterie at skabe universelle forandringer på tværs af hele befolkningen, tages der ikke højde for de forskelle, der findes på tværs af grupper af borgere, som kan opleve det anderledes (LeChasseur, 2016). Det kan maskere særligt sårbare gruppers positioner og behov. Der er behov for opmærksomhed på, at indsatser også kan gavne de få og ikke nødvendigvis hele befolkningen (LeChasseur, 2016).

Desuden er det en udfordring, at nogle partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører kan overse problemer relateret til magt og udvikle sig i retning af praksis, der understøtter ulighed og opretholder magtbalancer i lokalområderne (LeChasseur, 2016). Dette ved primært at tilpasse sig magtfulde aktørers dagsordener. I en dansk sammenhæng ville det være kommunerne, store civilsamfundsorganisationer og private firmaer eller fonde.

For eksempel nævnes i collective impact-litteraturen, at kommunale aktører kan have en tendens til at netværke mere med dem, der har magt til at gennemføre forandringer i et lokalområde, væsentligt hyppigere end med enkeltpersoner, foreninger og borgere i sårbare positioner. Det kan i den forbindelse være en udfordring, at individer især nævnes som borgere i de professionelle rammer og som ledere af de respektive organisationer, der skal gå sammen om at skabe forandringer inden for agendaer, som professionelle har skabt (LeChasseur, 2016). Dele af collective impact-litteraturen omhandler stort set udelukkende professionelle organisationer og ikke borgerdrevne/styrede foreninger eller græsrodder.

De fem beskrevne hovedingredienser i collective impact (se afsnit 2.1 med definitioner) er derfor ikke tilstrækkelige til at adressere ulighed i magt og skabe strukturelle forandringer og give magt til de mennesker, der oplever udfordringer, og derved skabe resultater (LeChasseur, 2016). For at borgere kan blive empowered, skal de opleve magt over eget liv. Det er faciliteringen (se næste afsnit), der potentielt kan skabe grobund for udligning af magt, men de konkrete aktører skal også arbejde med grænsekrydsende ledelse (se ovenfor) og være villige til at afgive magt i et partnerskab med andre. Der er en del kilder, der viser, at det ikke altid lykkes. Dette især, når der anvendes management-metoder, og borgere, foreninger og græsrodder ikke deltager på lige fod med professionelle organisationer, hvad enten de er fra den civile, private eller offentlige sektor. Partnerskaber, der arbejder for lighed, er udfordrende og sjældne i praksis (Lyon & Henig, 2019). Det kan eksempelvis være svært både at inkludere borgere i sårbare positioner i processerne med at opbygge handlingskapacitet og levere resultater til donorer og fonde, da det kan betyde, at man arbejder sig væk fra stærke aktørers agendaer og behov for specifikke effekter (Lyon & Henig, 2019).



Det er også markedsprincipper i lokalområderne, der betyder, at mange civile aktører (civilsamfundsorganisationer og foreninger) konkurrerer om midler, deltagere, netværk etc., og det kan gøre det vanskeligt at etablere tillidsfulde relationer og at arbejde med grænsekrydsende ledelse i praksis (se ovenfor om grænsekrydsende ledelse). Organisationer (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer), der er pressede af konkurrence i lokalområdet og egne interne mål, kan opleve en modsætning mellem umiddelbart tilgængelige ressourcer (at arbejde for egen agenda) og langvarige samarbejdsrelationer. Derved er der en risiko for udbredt "organisatorisk egoisme", dvs. at den enkelte organisation arbejder for egne interesser og fordele frem for at indgå i et samlet hele med andre organisationer (Aytur et al., 2016). Mangel på ressourcer til at understøtte partnerskaberne (se afsnit om backbone og facilitering i næste afsnit 2.3) kan føre til konkurrence, der forhindrer samarbejdet (Aytur et al., 2016). Det gælder i alle tre begreber, men det beskrives især i collective impact-litteraturen.

### **Uligheder i lokalområdet**

I direkte forlængelse af markedsprincipper ses det ofte i collective impact-initiativer, at magtbalancer i lokalsamfundet opretholdes, og at lighed ikke fremmes (LeChasseur, 2016). Det er vanskeligt at adressere sociale uligheder, både med hensyn til partnersamarbejde (institutionelle, strukturelle uligheder) og med hensyn til de strategier, som partnerskaber bruger til at fremme forandring (inddragelse af borgere, der berøres af forandringerne) (LeChasseur, 2016).

Magt og privilegier er fundamentale i community change-processer og kan komme til udtryk i invitationen af deltagere, i repræsentationen i dagsorden-sætning og beslutningstagning og i fordelingen af autoritative roller og ressourcer. Nogle partnere har autoritet, og andre er underordnede, og nogle grupper af borgere deltager på bekostning af andre (LeChasseur, 2016). Magt er at have ressourcer og position til at foretage valg og skabe mening i omverdenen, og privilegier er, når nogle medlemmer har fordele på bekostning af andre (LeChasseur, 2016). Allerede i valg og rammesætning af problemet, der skal arbejdes med, ligger der magt omkring løsning, relevante deltagere etc., og de tre grundlæggende artikler, der promoverer collective impact, indrammer fællesskabet på en måde, som leder opmærksomheden væk fra spørgsmål om magt og privilegier (LeChasseur, 2016).

### **Top down**

Markedsmetoder er også top down, og det er svært for top down-indsatser orkestreret af professionelle aktører at blive implementeret som græsrodsinitiativer, hvor foreninger, uformelle borgergrupper og civilsamfundsorganisationer har ejerskab og kan se sig selv som deltager. Det vil sige, at de indsatser, der mobiliserer institutionelle ressourcer og legitimitet blandt de mere profes-

sionelle aktører og fonde, ikke nødvendigvis samtidig kan rumme og imødekomme lokalsamfundets og borgernes oplevede behov, hvad enten de er uformelt organiserede eller organiserede i foreninger og civilsamfundsorganisationer. Mange indsatser ekskluderer lokalsamfundets stemmer og borgerne selv. Dette med baggrund i, at de tager udgangspunkt i faglige professionelle agendaer hos magtfulde aktører. Det gør det i praksis vanskeligt at skabe resultater, da resultater i lokalsamfunds processer især er afhængige af to ting for at lykkes: 1) legitimitet, opbakning og netværk lokalt, 2) borgernes engagement i at ville "tage imod"/deltage i/bidrage til løsninger. Løsninger i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er ikke myndighedsopgaver, men er derimod afhængige af, at borgerne er med. Borgerinddragelse er derfor ikke alene en værdi, men en forudsætning for resultater (Tuurnas et al., 2015).

### **Styring**

Styring er et væsentligt element i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Markedsmetoder og new public management-karakteristika, så som hierarki, silostrukturer, lukkethed, resultatorientering, konkurrence og top down-processer, karakteriserer ofte offentlige organisationer og skaber barrierer for tværgående samarbejder, der kan løse udfordringer på nye måder (Bentzen, 2022).

At samarbejde på tværs konflikter med dominerende new public management-styringslogikker (Walzer, Weaver & McGuire, 2016). I partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er der et horisontalt og gensidigt afhængigt forhold frem for et hierarkisk forhold, som kommunerne er vant til (Scheele, Vrangbæk & Kriegbaum, 2019). Det betyder ikke, at der ikke er magt i de horisontale rum, men at magten netop kan faciliteres, forhandles og udlignes i et horisontalt rum, hvis aktørerne ønsker det. Det gør de dog ikke altid i praksis, og kommunerne og deres agenda dominerer, eller agendaer hos fonde og andre professionelle aktører gør. Det betyder, at der ikke opstår en synergi, men derimod indsatser baseret på de mest dominerende aktører, hvad enten de er offentlige, private eller civile. Det er et fund blandt flere collective impact-studier, at nogle indsatser ikke fører til resultater, fordi det kan være svært at arbejde på tværs.

New public management-markedsstyring betyder også, at det er svært at arbejde med de mange konfliktuerende interesser, der vanskeliggør arbejde med at udfordre magtpositioner og forfølge fælles mål. New public management understøtter i stedet konkurrence og "organisatorisk egoisme". Det er væsentligt at modarbejde konkurrence og positionering, der også er kendetegnende for new public management (Walzer, Weaver & McGuire, 2016). Det kan bl.a. gøres ved at opbygge social kapital (netværk i tillid) og dermed opbygge beslutnings- og handlingskapacitet frem for alene at fokusere på mål-bare elementer eller positioneringer.

Nye styringsregimer som new public governance arbejder bl.a. med netværksstyring (facilitering – se næste afsnit 2.3 om dette), der afhænger af en række dimensioner, herunder effektiv og kontinuerlig kommunikation, gensidig læring, aftale om fordeling af opgaver, evne til at håndtere problemer, som de forekommer, og en refleksivitet omkring arbejdet i netværk, der kan bruges til fælles handling og praksis (Scheele, Vrangbæk & Kriegbaum, 2019). Disse elementer forudsætter, at civile og kommunale aktører har samme visioner, men det er ofte ikke tilfældet, jf. new public management (Scheele, Vrangbæk & Kriegbaum, 2019). New public management-styring kan spænde ben for lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører og udfordre mulighederne for at skabe resultater. Men faciliteringen (se næste afsnit 2.3) kan etablere nye new public governance-netværk og udfordre new public management-styring.

Det kan også være vanskeligt at skabe fællesskaber og medejerskab på tværs af forskellige handlemål og problemopfattelser og udvikle det nødvendige medejerskab hos relevante aktører og borgergrupper (Andersen & Espersen, 2017).

Tabel 2.2. viser kerneelementer og udfordringer i oversigtsform.

**Tabel 2.2 Kernelementer og udfordringer i oversigtsform**

Kerneelementer	Indhold
Prioriterer retfærdighed og ligestilling	Inklusion og fokus på, at alle deltager ligestillet, er væsentligt for implementeringseffektiviteten
Inklusion af alle relevante samarbejdspartnere	Fokus på at inkludere alle med interesse og viden om det, der samarbejdes om
Tilstrækkelige ressourcer	Viden, netværk, midler, færdigheder
Tværasektoriel grænsekrydsende ledelse	At den enkelte organisation kan lede ud af egen organisation og tilsidesætte egen agenda
Opbygning af fælles handlegapacitet	Netværk, know how, fælles ejerskab, infrastrukturorganisation
Fælles aktiviteter	Faglige eller sociale, der styrker sammenhængskraften
Strategier og planlægning	Afhænger af graden af professionalisering
Tilpasning til kontekster	Tilpasning til konkrete aktører og deres agendaer og netværk
Tid	Tålmodighed – det tager mange år at skabe resultater
<b>Udfordringer</b>	
Markedsprincipper og konkurrence	Managementmetoder, resultatbaseret styring, konkurrence, incitamentsstyring
Uligheder i lokalområdet	Store forskelle på magtpositioner og mellem borgergrupper
Top down	Professionelle magtfulde aktører planlægger og implementerer uden at gøre det i fællesskab med borgere og mindre magtfulde aktører
NPM-styring	Resultatbaseret styring, managementmetoder, siloer, hierarkier, professionel ledelse, konkurrenceudsættelse
Store forskelle i problemforståelse og handlemål	Forskellige aktører har forskellig problemforståelse og handlemål
Vanskeligheder med at skabe fællesskaber på tværs	Kan være vanskeligt med baggrund i oplevede forskelle
Udvikle medejerskab hos relevante aktører og borgere	Forskellige aktører har forskellig problemforståelse og handlemål, og det kan være svært at bygge broer

## 2.3 Backbone og facilitering

I alle tre begreber for partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er facilitering og organisering et af de væsentligste elementer. For collective impact kaldes det en backbone-organisering, som kan forstås som en neutral facilitator og rammesætter med en lang række afgørende faciliteringsopgaver i en langsigtet og forandringsorienteret proces. I det stedbaserede samarbejde arbejdes der med en paraplyorganisering, der både kan være formel og mere uformel (netværksbaseret) facilitering, og i community organizing arbej-

der man især med uformel facilitering og netværk. For alle tre forskningstraditioner er det væsentligt, at facilitatorfunktionen er neutral og uafhængig, hvilket betyder, at denne ikke alene arbejder for enkelte aktørers dagsordener, men derimod for mulige fælles dagsordener. Denne uafhængighed og neutralitet er nødvendig for at opretholde legitimitet i lokalområdet. Øvrige delta-gende aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, kommunale organisationer og private firmaer og uformelle borgergrupper) kan have alle tænkelige sektorielle udgangspunkter, interesser, værdier, myndighedsansvar eller ej.

Studier i lokalsamfunds-baseret collective impact beskriver, at det er nødvendigt først at opbygge tillid og kendskab, at en formel infrastruktur er nødvendig (ikke nødvendigvis en backbone), og at finansieret uafhængig facilitering er nødvendig (Frankovich & Lewe-Brady, 2019). I collective impact-litteraturen er backbone en infrastrukturorganisation med medarbejdere, der har som opgave at understøtte samarbejdet gennem evalueringsaktiviteter, facilitering og sikring af ejerskab og fremdrift i partnerskabet. Det er backbone-organiseringen og/eller faciliteringen, der skaber fundamentet for samarbejder gennem facilitering, konfliktmediering, kommunikation, inklusion af deltagere og fokus på fremdrift og fælles mål på tværs af aktører og borgere (civilsamfundsorganisationer, foreninger, kommunale organisationer og private firmaer og uformelle borgergrupper) (Brown & Moore, 2019). Men det er opgaver, der også kan varetages af en anden form for formel infrastrukturorganisation, fx et frivilligcenter eller et områdeløft sekretariat i en dansk kontekst. I collective impact kaldes backbone-organiseringen også for tværsektoriel ledelse, der er med til at skabe de nødvendige systemiske ændringer. I community organizing kan infrastrukturorganiseringen også være mindre formaliseret og bestå af borgere eller professionelle, der via netværk påtager sig opgaver med at facilitere, inddrage og skabe fælles ejerskab.

Det er i backbone, paraplyorganisering eller netværket, at der er kapacitet til at forbinde på tværs af organisatoriske, sektorielle, kulturelle og geografiske grænser, guide vision og strategi, fremme en kollektiv følelse af identitet og skabe et separat miljø for videndeling, innovation og udvikling af kollektiv handling (Evans et al., 2014). Derved kan der opbygges handlingskapacitet (se tidligere beskrivelse heraf).

I forbindelse med faciliteringen er mange elementer væsentlige, der kan indbygges i et kommunikationssystem, der deler og spreder viden. Manglende proces- og netværkskompetencer i backbone-paraply- eller netværksorganisationen kan være en barriere, og i nogle cases har man ansat en "community konsulent" eller netværkskonsulent til at hjælpe på vej (Evans et al., 2014).

I dette afsnit indkredser vi, hvad faciliteringsrollen og organiseringen indeholder, hvad enten den er en backbone-organisering, en paraplyorganisering eller et uformelt netværk.

### 2.3.1 Facilitering i de tre forskningstraditioner

I det følgende beskrives faciliteringen i de tre forskningstraditioner, som de udtrykkes i den videnskabelige litteratur.

#### **Aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere**

I collective impact vil man tage udgangspunkt i ledere i større organisationer, i community organizing vil man tage udgangspunkt i borgere og græsrodsorganiseringer og i det stedbaserede i både og. I litteraturen vedr. alle tre begreber angives det, at tilgangen kan sikre implementering af forandringer og stiller krav om facilitering.

At facilitere er at være katalysator for en proces frem for at lede den. Det vil sige, at man skaber møder mellem aktører, stiller spørgsmål, medierer ved uenighed, bringer temaer på banen i dialogen mellem aktører og skaber tillidsfulde netværk gennem kulturskabelse, forhandling og støtte til gensidig forståelse. Facilitatoren skal identificere og bringe mennesker, organisationer og ressourcer, der er nødvendige, sammen (*aktivering*); skabe enighed om netværksstruktur, principper og værdier (*indramning*); fremkalde og fastholde engagement i netværket (*mobilisering*); og lette relationer mellem deltagere og skabe et miljø, der beforder produktiv interaktion (*syntetisere*) (Evans et al., 2014).

Det er processer, der tager lang tid, og som kræver, at facilitatoren tager udgangspunkt i de enkelte aktørers oplevede behov og interesser og arbejder med at skabe sammenhænge og fælles forståelse mellem aktører og borgere. Det kan tage lang tid, da både foreninger, offentlige og private aktører har deres egne agendaer og interesser, og partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er afhængige af, at de kan se sig selv i samarbejdet og vil deltage og bidrage.

#### **Boundary spanner**

I forlængelse heraf er det en væsentlig facilitator egenskab, at man fungerer som boundary spanner og brobygger, der kan sørge for, at alle bliver hørt. Det kræver, at man kan sætte aktører og borgere sammen, bevæge sig på tværs af grænser og investere i at opbygge samarbejde og tilskynde til fælles handling og samarbejde (Brown & Moore, 2019). Det er nogle gange vanskeligt at bygge bro mellem dem med magt og dem uden magt. Og det er væsentligt at udligne magt for at lykkes.

#### **Effektiv, empowerment og opgavefokuseret**

At facilitere er derfor en flertydig proces. Backbone-faciliteringen skal både være effektiv, empowerment og opgavefokuseret, og i collective impact (der er professionaliseret) er der også formaliserede processer, procedurer og planer,

der tydeliggør de enkelte deltageres roller og ansvar og giver klare retningslinjer for alle de processer, der er involveret i samarbejdet (fx beslutningstagning, konfliktløsning, tværsektorielle aftaler, kommunikation). Backbone-faciliteringen skaber klarhed og en stabil og forudsigelig struktur, reducerer konflikter og konkurrence og fremmer fælles engagement. I sidste ende gavner backbone-facilitering opgaveudførelse og implementering, idet backbone opbygger handlingskapacitet (se tidligere beskrivelse af handlingskapacitet) (Foster-Fishman et al., 2001).

### **Ikke-linearitet**

I faciliteringen er det grundlæggende med en forståelse af ikke-linearitet, dvs. at processer er fluktuerende i cirkler og frem og tilbage frem for lineære i begyndelse, midte og slutning. Ifølge collective impact skal man samarbejde med og fremhæve ledere i lokalområdet, der kan hjælpe de øvrige deltagere med at forstå kompleksitet og ikke-linearitet af ændringer på systemniveau, da det kan være vanskeligt. Det ikke-lineære betegner løsninger i lokale partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, der ofte opstår, mens de leveres/skabes i samspillet mellem borgere og professionelle, og mellem aktører i lokalområdet og mellem borger og borgere, snarere end i slutningen af processen (Tuurnas et al., 2015). Partnerskaber med mange aktører på tværs af sektorer fungerer gennem netværk, der er flydende og dynamiske, og konfigurationerne er skabt af en mangfoldighed af aktører, der formes som edderkoppespind, der gensidigt interagerer med hinanden, og disse kan udvikles på uforudsigelige måder og veje (Tuurnas et al., 2015). Netværk kan både gå i opløsning, reorganiseres i små grupper eller dannes af en mere kompleks konfiguration, udstyret med flere niveauer, og hvor nye muligheder for strategisk planlægning, indflydelse og observation viser sig (Tuurnas et al., 2015). At arbejde med en forståelse af ikke-linearitet i faciliteringen er væsentligt for opbygning af handlingskapacitet (se tidligere afsnit om handlingskapacitet).

### **Relationer, tillid og respekt**

Ud over det ikke-lineære er det i alle tre forskningstraditioner væsentligt, at der i faciliteringen opbygges en kultur, der fremmer relationer, tillid og respekt på tværs af deltagere for at kunne arbejde med fælles mål. At samarbejde på tværs af mange partnere handler primært om at opbygge de relationer, der skal til for at løse problemerne gennem at *aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere*, både internt og eksternt (Foster-Fishman et al., 2001). Nogle partnere eller borgere i lokalområdet skal hjælpes til at forenes omkring en fælles vision, og det bygger på udbredt samarbejdserfaring, netværk og tillid og anses for at være det væsentligste element i alle tre forskningstraditioner (Foster-Fishman et al., 2001). Det betyder, at det er faciliteringen, der opsøger alle relevante aktører og borgergrupper og inviterer dem ind i samarbejdet og

er garant for, at alle relevante *aktiveres, indrammes, mobiliseres og syntetiseres*. Det er et tids- og ressourcekrævende arbejde, og relationer og tillid er den væsentligste ingrediens.

Facilitering af relationer indebærer derfor møder ansigt til ansigt, ofte i uformelle rammer, der bidrager til at skabe lokal kollektiv handlingskapacitet. Det er i denne proces nødvendigt at arbejde strategisk med både brobyggende og linkende social kapital (Agger & Jensen, 2021). Det vil sige både at understøtte de netværk af aktører, der allerede kender hinanden, og at skabe nye forbindelser, så der hele tiden kobles til nye ressourcer og vidensformer, som kan flytte processen. Det kan dog være svært for kommunalt ansatte at skabe tilstrækkelig tillid i lokalområdet til at engagere mennesker og aktører, fordi de er kommunale, og derfor er det ofte ikke en god idé, at facilitatorer er kommunalt ansatte. Blandt andet fordi denne form for offentlige initiativer kan forbindes med nedskæringer på velfærd, som civilsamfundsaktører og borgere ikke vil støtte (Agger & Jensen, 2021). Derfor er det væsentligt, at facilitatoren er en aktør, der er uafhængig af myndighedsansvar, og som har legitimitet bredt i lokalområdet. At have tilstrækkelig legitimitet som facilitator er at have tilstrækkeligt gode relationer, høj legitimitet og visioner i lokalområdet til at opbygge et partnerskab på tværs af sektorer med mange aktører med handlingskapacitet. Medarbejdere med myndighedsansvar kan deltage på lige fod med andre deltagergrupper, men ikke som facilitator.

### **Bruge social kapital**

Et casestudie af en collective impact-indsats, der havde til formål at reducere fattigdom, viser, at det er en fordel, at faciliteringen bygger oven på allerede eksisterende social kapital. Det vil sige, at man som facilitator starter med at invitere de aktører og borgere, som man allerede har en god relation til, og starter der. Det er vigtigt, at man som facilitator indledningsvist arbejder med at forstå de eksisterende relationer i lokalområdet, områdets magtpositioner og væsentlige emner i relation til at løfte området og arbejde med fælles mål (Evans et al., 2014). Man har allerede dele af den viden som facilitator gennem netværk (social kapital) og kender nogle aktører i lokalområdet. Men denne viden skal hele tiden ajourføres og videreudvikles, da der hele tiden opstår nye dynamikker i et lokalområde.

### **Nysgerrigt og udefrakommende blik**

Det er også afgørende, at faciliteringen indeholder et værdifuldt nysgerrigt udefrakommende blik, der med udgangspunkt i viden og data kan stille spørgsmål til eksisterende praksis og mindset. Partnerskaber, der har en kontinuerlig læringsorientering, og som konsekvent søger og reagerer på analyse af evalueringsdata, og som tilpasser sig skiftende kontekstuelle forhold, er mest succesfulde i deres bestræbelser og kan bedre overkomme barrierer og nå mål (Foster-Fishman et al., 2001). En facilitator kan ud fra læring fra data



skabe en neutral grund, hvorudfra der kan arbejdes med at mobilisere aktører, opbygge relationer og bygges bro mellem modsatrettede interesser (SUS og Realdania, 2022). Det vil sige, at *aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere* gennem et nysgerrigt, udefrakommende og uafhængigt blik med udgangspunkt i viden og data, frem for interesser.

### **Mægle i konflikter**

Faciliteringen skal også mægle i konflikter og er derfor afhængig af en bred legitimitet. Det er de personlige relationer, der skaber sammenhænge mellem behovene i lokalområdet, og dets beboere og professionelle aktører og en mæglerinstitution og konkret boundary spanner kan facilitere og bygge bro (Agger, Jensen, 2021).

### **Netværksanalyse**

Et eksempel på væsentligheden af facilitering fremgår af et casestudie vedr. 'The Miami Thrive'-network, en collective impact indsats i Miami. The Miami Thrive-network havde til formål at adressere fattigdom (Evans et al., 2014), og ved at ansatte netværksfacilitatorer gennemførte projektet sammen med forskere en netværksanalyse, der havde til formål at afdække relationer og positioner i den aktuelle kontekst. Herefter gennemførte forskere interviews for at forstå, hvad der forhindrede samarbejde mellem aktører, og netværksfacilitatorerne tegnede efter et år et kort over kontakterne i området via kendskab, interview og en spørgeskemaundersøgelse (Evans et al., 2014). Det viste sig, at det er væsentligt at bruge tid på at opbygge og vedligeholde gode relationer, at forstå konflikter og positioner i lokalområdet og at navigere hensynsfuldt og medierende i forhold til disse. Men casestudiet viste også, at det kan være svært at mangle retning i starten i de meget tidsskrævende og fluktuerende indledende processer, der opbygger netværk, kortlægger og skaber legitimitet (Evans et al., 2014).

Andre studier bekræfter, at det kan være nødvendigt at arbejde med facilitering af netværk på baggrund af en netværksanalyse for at forstå partnerskaber mellem civile, private og offentlige aktører (Paterson, McInerney & Evans, 2022). Dette grundlag betoner nødvendigheden af inklusion af deltagere, respekt for multiple perspektiver og fokus på social forandring, som også er beskrevet ovenfor (Paterson, McInerney & Evans, 2022). Netværksanalyse kan bruges til at analysere, hvem der sidder ved bordet, hvem der mangler, og hvordan der kan samarbejdes om at mediere konflikter, udligne magt og opbygge kollektiv handlingskapacitet (Paterson, McInerney & Evans, 2022).

### **Kompetencer i at facilitere**

Det er også væsentligt, at medarbejdere har kompetencer til at arbejde med facilitering af partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Det var i

dette konkrete casestudie vedr. The Miami Thrive-network (Evans et al., 2014) en barriere, at medarbejderne havde meget lidt erfaring med at opbygge partnerskaber og guide kollektive processer og balancere relationel og organisatorisk kapacitet. Derfor ansatte man erfarne netværksfacilitatorer (Evans et al., 2014).

### **Understøtte ikke-hierarkiske netværk**

Facilitering er også væsentligt i forhold til at skabe og understøtte de horisontale (ikke hierarkiske) netværk i lokalsamfundet, der overskrider organisatoriske siloer i det offentlige og deres hierarkiske strukturer (Tuurnas et al., 2015). Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører er afhængige af horisontale netværksstrukturer. Her skal faciliteringen være opmærksom på, at indsatser og snitflader ofte er organiserede, så borgere i sårbare positioner kan falde "mellem flere stole", hvorfor de ikke får den hjælp, som de har behov for, og det kan være svært at identificere, hvem der har ansvaret for hvad. Det er facilitatoren, der kan få øje på disse "huller" og skabe netværk mellem aktører, der kan løse det (Tuurnas et al., 2015).

### **Støtte usikre aktører**

Mange medarbejdere og professionelle aktører kan opleve usikkerhed ved at skulle gå ud over egne organisationsstrukturer og fastlagte roller og arbejde med grænsekrydsende ledelse (se ovenfor om grænsekrydsende ledelse), og det er væsentligt, at faciliteringen både skaber tillid og tryghed til at udvikle sammen og lære af hinanden. Partnerskabet kan også være afhængig af, at de deltagende aktører er fleksible, som fx at reorganisere kalenderen for at kunne deltage i fælles møder og mindske krav til, hvilke problemer hos borgerne, som man vil forholde sig til, dvs. ikke blot sende borgerne videre til de andre. (Tuurnas et al., 2015). Det er også facilitatorens opgave at tage hensyn til dette og støtte op efter behov, når aktører er usikre og ufleksible.

### **Facilitere borgerdeltagelse**

Studier viser også, at borgerne skal være temmelig stærke og velinformede for at få noget at skulle have sagt i samspil med de stærke aktører, og det er derfor også facilitatorens opgave at invitere borgere ind og at gøre opmærksom på retfærdighed, således at også mindre ressourcestærke grupper kan deltage ligeværdigt (se tidligere afsnit om retfærdighed). Nogle aktører varetager borgernes interesser i processer af sig selv, men der kan være brug for, at facilitatoren italesætter behovet for nogle tydelige strukturer og aftaler for, hvordan borgere deltager, herunder borgere i sårbare positioner (Tuurnas et al., 2015).

## Kommunikation

Det er også væsentligt at opretholde og dyrke en tæt fælles, kontinuerlig og meningsfuld kommunikation mellem lokalsamfund og deltagende aktører (civilsamfundsorganisationer, foreninger, offentlige organisationer og private firmaer). Det handler både om at opretholde en intens transparent dialog om fælles beslutninger og om at kommunikere til omverdenen i øvrigt. Beslutninger skal tages i fællesskab og være transparente for alle, og det kræver intens kommunikation. Intern kommunikation er også at opretholde fokus på formål, foreløbige resultater og gode relationer, som kan bidrage til at opretholde partnerskabets sammenhængskraft og deltagernes commitment.

I Tabel 2.3 vises kerneelementerne i backbone og facilitering i oversigtsform. Kerneelementerne indrammer kompetencer og opgaver i backbone-organiseringen og/eller den uafhængige facilitering af partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører.

**Tabel 2.3 Kerneelementer i backbone og facilitering**

Kerneelement	Indhold
Aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere	At invitere, tydeliggøre rammer, mobilisere og etablere sammenhænge og netværk
Boundary spanners	Medarbejdere, der går på tværs af organisationsgrænser og hierarkier
Effektiv, empowering og opgavefokuseret	Faciliteringen skal rumme komplekse og nogle gange modsatrettede hensyn
Ikke-linearitet	Netværk er fluktuerende og ikke-lineære
Relationer, tillid og respekt	Relationer og tillid skal faciliteres og understøttes og kræver mange møder og tid
Bruge social kapital	Bruge allerede eksisterende netværk til at opbygge tillid og kapacitet
Nysgerrigt og udefrakommende blik	Facilitere neutralt, undersøgende og uafhængigt
Mægle i konflikter	Mediere interessemodsætninger i lokalområdet
Netværksanalyse	Analysere aktører, positioner, interesser og konflikter i lokalområdet
Kompetencer i at facilitere	Aktivere, indramme, mobilisere og syntetisere
Understøtte ikke-hierarkiske netværk	Etablere tværgående netværk, der udfordrer magtpositioner og skaber handlingskapacitet på tværs
Støtte usikre aktører	Støtte til konkrete aktører og borgere i at deltage i møder, formulere ønsker og evt. forbehold, inkludere i processer
Facilitere borgerdeltagelse	Opmærksomhed på, at alle relevante og berørte borgergrupper er inviteret, og at deltagelse er frivillig, også for sårbare borgergrupper

### 3 Inddragelse af sårbare borgergrupper i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører

Borgerinddragelse er et kritisk element af partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, og det kan generelt være svært at inddrage borgere i sårbare positioner.

I dette kapitel indkredses derfor kerneelementer i inddragelse af borgere i sårbare positioner i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører i de tre forskningstraditioner, hhv. 'collective impact', 'stedbaserede indsatser' og 'community organizing'.

Forskningen viser to forskellige forståelser af borgerinddragelse.

**For det første** kan borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører defineres som et samarbejde mellem civilsamfund, lokal- samfund, borgere og kommunen, som udnytter hinandens aktiver og ressourcer for at opnå bedre resultater. Rationalet er, at borgere har viden og erfaring, som de professionelle ikke har, og som kan gøre løsninger bedre. Da borgere deltager frivilligt, er det ikke alene en demokratisk værdi, men en forudsætning, for at skabe resultater at dele magt og definitionsret med borgerne i alle led af en proces.

**For det andet** kan borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører defineres som inddragelse af sårbare borgergrupper, der ikke deltager af sig selv, og som indebærer særlige opmærksomhedspunkter. Dvs. for at borgere i sårbare positioner kan inddrages på lige fod med andre i forståelsen ovenfor, er det nødvendigt med særlige elementer på borgerniveau og organisatorisk niveau. Herunder også at borgere i sårbare positioner inddrages i fællesskaber, som de ikke tidligere har deltaget i.

Uanset rationalet bag borgerinddragelsen rummer borgerinddragelse elementer, både på organisatorisk niveau og på borgerniveau.

Indledningsvist indkredses *borgerinddragelse generelt* i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører (den første forståelse). Herefter følger et afsnit

med fokus på *borgere i sårbare positioner* og fremmere og hæmmere for at lykkes med inddragelse af borgere i sårbare positioner (den næste forståelse).

### 3.1 Borgerinddragelse generelt i partnerskaber

Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører kan arbejde med borgerne i centrum og derved understøtte, at borgere ikke er passive modtagere af løsninger, men i besiddelse af viden og ekspertise, som kan hjælpe med at forbedre løsninger, både for dem selv og andre (Needham & Carr, 2009). Borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører kan transformere måden at tænke magt, ressourcer, partnerskaber, risici og resultater på gennem at dele magt og definitionsret med borgerne (Needham & Carr, 2009).

Borger- og brugerinddragelser er ifølge flere studier ikke alene en værdi, men er også en forudsætning for succesfuld gennemførelse af partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører (Briggs, 2003). Dette er uanset, om det er borgere i sårbare positioner eller ej. Det skyldes, at borgere deltager frivilligt, og at indsatsen derfor er nødt til at tage højde for deres engagement. Et litteraturreview konkretiserer de mulige outcomes ved eksempelvis at beskrive, at borgerinddragelse kan føre til resultater i form af øget effektivitet og kvalitet, øget borgertilfredshed, demokratisering af services og styrkelse af den sociale sammenhængskraft (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015).

Nogle studier ekspliciterer, at borgerinddragelse har fordele på forskellige måder for forskellige aktører, og det betyder, at processen omkring en indsats er lige så vigtig som outcome og resultater. Dette fordi, det er i processen, at borgere inddrages. Fordelene ved inddragelse er bl.a. følgende (Bovaird & Loeffler, 2012):

#### **For borgere, foreninger og civilsamfundsorganisationer**

- Forbedrede resultater, livskvalitet og empowerment
- Højere kvalitet samt mere realistiske og bæredygtige løsninger som følge af, at borgernes netværk og ekspertise inddrages
- Øget social kapital og social sammenhængskraft
- Øget tilgængelighed og kvalitet af tilbud.

#### **For professionelle medarbejdere**

- Mere ansvar og arbejdsglæde ved at arbejde med tilfredse borgere
- Ny viden og udvikling af professionel identitet som multiprofessionel (frem for monoprofessionel).

### For topledere

- Afgræsning af krav til ydelserne
- At gøre servicen mere effektive, træfsikre og demokratiske.

### For politikere

- Flere stemmer gennem mere tilfredse og inddragede brugere
- Mindre behov for offentlig finansiering eller anderledes behov.

## Definition af borgerinddragelse

Man kan definere borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører som et samarbejde mellem civilsamfund, lokalsamfund, kommune og borgere, som udnytter hinandens aktiver, ressourcer og bidrag bedre for at opnå bedre resultater (Bovaird & Loeffler, 2012). Rationalet er, at borgere ved noget, som professionelle ikke ved, hvilket kan gøre løsninger bedre og mere effektive, og at de to parter kan indgå i samarbejder – frem for en paternalistisk ageren (Bovaird & Loeffler, 2012).

Et studie i brug af collective impact-metoder i relation til traumatiserede børn og voksne samt relaterede komplekse problemer, som fx misbrug, mental sundhed, vold m.m., viser i lighed hermed, at det er nødvendigt at involvere målgruppen selv i alle led af indsatser og metoder i forbindelse med collective impact for at sikre en mulig empowerment hos borgerne (Ball, Bowen & Jones, 2021).

Inddragelse i lokalsamfundsbaseede partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører indebærer, at involvere borgere i samarbejdsrelationer sammen med medarbejdere og professionelle aktører, er i stand til, og har tillid til, at dele magt og acceptere bruger- og borger ekspertise (Gathen, Slettebø & Skjeggstad, 2022).

Men det stiller også store og nye krav til de professionelle og de organisatoriske rammer i de professionelle organisationer. Nogle civilsamfundsorganisationer og foreninger arbejder i mere udbredt grad med udgangspunkt i borgernes egne formulerede behov, andre arbejder i højere grad på et professionelt grundlag.

### 3.1.1 Professionelle medarbejdere i borgerinddragelse

En del videnskabelig litteratur viser, at det kan være vanskeligt for professionelle medarbejdere at afgive indflydelse til borgere med baggrund i både

strukturelle/organisatoriske og styringsmæssige faktorer (tid, mål- og resultatstyring, hierarkier, beslutningsgange og ressourcer). Men også med baggrund i faglige og kulturelle faktorer – dvs. faglige traditioner, kompetencer og kultur, der kan delegitimere borgernes egen viden som anekdotisk eller subjektiv (Agger & Tortzen, 2015, Tuurnas et al., 2015).

Borgerinddragelse stiller særlige krav til de professionelle medarbejdere og deres kultur. Kulturelt og kompetencemæssigt kan borgerinddragelse påvirke de involverede fagpersoners viden og identitet. I litteraturen skrives der om en udvikling fra monoprofessionelle til multiprofessionelle, hvorigennem professionelle kan opfatte sig som et af flere bidrag i en større helhed og har kompetencer i at samarbejde (se afsnit om opbygning af handlingskapacitet og grænsekrydsende ledelse tidligere afsnit 2.1 og 2.2). Kulturelt kan man også identificere påvirkninger på organisationsniveau i professionelle organisationer, der indebærer behov for ny viden, faglig praksis, interventioner og holdningsændringer, et øget antal medarbejdere, organisationsudvikling og ændringer i politikker (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022). Det kan kræve, at professionelle medarbejdere forinden uddannes i fordelene ved at samarbejde med borgerne, støttes i positiv risikotagning og opmuntres til at identificere nye muligheder for samarbejde med/inddragelse af borgere generelt (Needham & Carr, 2009).

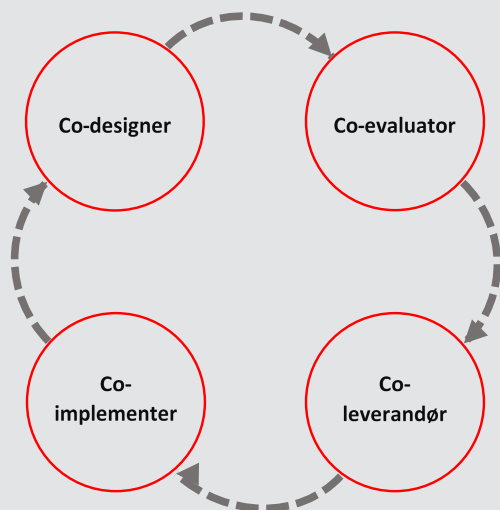
### **3.1.2 Borgere i borgerinddragelse**

Ofte skal borgere tilskyndes til/inviteres ind i at indgå i fælles initiativer, der anerkender og støtter mangfoldighed blandt mennesker (Needham & Carr, 2009).

Uanset hvor og hvordan borgere inddrages, handler borgerinddragelse om magt og er en proces, hvor individer eller en gruppe af mennesker tildeles magt til at bestemme over deres egen og hinandens situation, så de er ligeværdige samarbejdspartnere til professionelle samarbejdspartnere (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022). Men borgere kan inddrages i mange dele af en proces, og man kan skelne mellem forskellige former for inddragelse og deltagelse. Det betyder, at borgere kan inddrages forskellige steder i processer og have indflydelse på forskellige måder. Borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører indeholder derfor delt ansvar for forskellige dele af en proces, direkte eller indirekte (Burgess & Choudary, 2021).

Man kan skelne mellem inddragelse i designfasen af løsninger, i implementeringsfasen, leverandørfasen og evalueringsfasen. Se Figur 3.1:

**Figur 3.1** Figur over inddragelse af forskellige dele af en proces



Kilde: Inspireret af (Bovaird & Löeffler, 2012).

De fire former for borgerinddragelse udelukker ikke hinanden. Nogle borgere kan starte med at inddrages i implementering af løsninger for senere også at blive inddraget i designfasen. Man kan også inddrages i en enkelt fase alene.

Nogle gange vil udviklings- og designfasen samt implementeringsfasen også foregå samtidig, når indsatsen ikke er lineær, og man designer indsatsen samtidig med, at man implementerer dem i fluktuerende processer i netværk. Det er ofte tilfældet i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, men borgerinddragelsen stiller stadig krav om, at aktører ønsker det og rammesætter borgerinddragelsen i processerne. Det sker ikke af sig selv.

Et metastudie i borgerinddragelse viser, at nogle borgere også kan opleve magtesløshed i forbindelse med deres involvering i brugerdeltagelsesaktiviteter, fx kan borger- og brugerinddragelse forværre borgernes sundhed, når de ikke støttes efter behov i deres deltagelse (Gathen, Slettebø & Skjeggstad, 2022). Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, hvordan borgere støttes i deres deltagelse, dvs. at sprog, kultur, tryghed, tilgængelighed m.m. virker inviterende på flere borgergrupper (se næste afsnit 3.2. om at engagere sårbare borgergrupper).

Borgerinddragelse er således både et mål og en proces, hvor individer eller en gruppe af mennesker tildeles magt til at bestemme over deres egen og andres situation (Gathen, Slettebø & Skjeggstad, 2022). Indflydelse og inddragelse kan gennemføres både direkte og indirekte, hvor man influerer beslutninger på forskellige måder.



### **3.1.3 Organisatoriske elementer i borgerinddragelse**

For at det er muligt, skal der oprettes nye strukturer, der letter adgangen og som indebærer, at borgere inviteres ind i de afgørende processer og får indflydelse. Det er også væsentligt med sikring af finansiering, da det i en overgangsperiode kan koste penge. Dette for at gennemføre omstilling i måden at tænke udvikling og implementering af løsninger på, der integrerer inddragelse af borgere som en langsigtet løsning snarere end ad hoc-løsning (Needham & Carr, 2009).

Det kan være væsentligt at skabe en åben og inviterende kultur og at etablere sammenhænge mellem organisationer, så borgere har nem adgang til at deltage i flere af de deltagende organisationer. Demokratiske strukturer kan være afgørende, og det kan være væsentligt at arbejde med værter, professionelle eller frivillige, der byder velkommen og faciliterer deltagelsen (Bontenbal & Lillie, 2022, Espersen et al., 2018b).

### **3.1.4 Mangel på borgerinddragelse**

Når der arbejdes med borgerinddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, kan det både udfolde sig som et kontinuerligt samarbejde med deltagende professionelle aktører, som tillidsvalgte beslutningstagere (repræsentanter), borgere i sårbare positioner og borgere generelt, fx i frivillige foreninger.

Studiet af 10 collective impact-projekter viser fx, at inklusion og inddragelse bliver defineret forskelligt blandt collective impact-initiativerne; hhv. gennem nye partnerskaber, uformelle processer samt strategisk og relationel handling rettet mod aktører med specifik viden eller ressourcer (Abresch et al., 2022). Det er ikke nødvendigvis borgerne selv, der får magt og indflydelse, når der arbejdes med inklusion. Det kan også være professionelle aktører. Inklusion bliver i collective impact-indsatser sjældent forstået som åben for borgere og aktører bredt, og collective impact kan være inkluderende på nogle måder og ekskluderende på andre.

Mange studier viser, hvordan den manglende borgerinddragelse i indsatserne spænder ben for resultater. Nogle kritikere af collective impact identificerer, at idet collective impact som begreb i virkeligheden ikke på meningsfuld vis involverer dem, der er mest påvirket af problemet, men i stedet anlægger en top down udviklingstilgang, kan collective impact ikke reelt adressere systemændringer eller årsagerne til de sociale problemer, som det er ambitionen (Smith, Peled & Martin, 2022). Det indebærer et behov for at videreudvikle kerneelementerne af collective impact (Abresch et al., 2022). Det har betydet, at de

forskellige guidelines for collective impact er blevet revideret med fokus på "autentisk lokalsamfundengagement". I stedet for alene at have et fokus på "kontinuerlig kommunikation" er det nødvendigt også at prioritere lighed og involvering af lokalsamfundets borgere, inklusion og demokratisk retfærdighed, og heri er borgerinddragelse og udgangspunkt i borgernes egne formulerede behov, frem for professionelles vurderinger, afgørende (Abresch et al., 2022) (se afsnit om retfærdighed tidligere i afsnit 2.2).

## 3.2 At engagere borgere i sårbare positioner

Det er altid vanskeligt at involvere borgere i sårbare positioner. Årsagerne til dette er flere og komplekse, men de inkluderer faktorer såsom, familier kan ikke komme til indsatsene, fordi de ikke har privat transport, det kan være intimiderende for familier, der ikke har erfaring med at deltage i indsatser (f.eks. migranter) og nogle familier ved muligvis ikke, at indsatsen eksisterer, eller at de kan bruge den (McDonald & Rosier, 2011). Derudover kan borgere i sårbare positioner mangle både den kulturelle og sociale kapital, der er nødvendig, og dvs. mangle det netværk, der inviterer dem ind i indsatserne, og den viden og erfaring, der gør det muligt for dem kulturelt at deltage i dialog om indsatser. Der kan være et akademisk sprog og kultur, som de kan have svært ved at indgå i.

Det er endnu kun få studier, der har haft fokus på kerneelementerne af inddragelse af borgere i sårbare positioner i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører. Til gengæld udtrykkes der god forståelse af, hvordan traditionel inddragelse fungerer, og på den baggrund kan der også identificeres kernelementer i inddragelse – også i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører (Brandsen, 2020).

Men selve inklusionen af borgere i sårbare positioner kan have flere forskellige betydninger: Det kan indebære en dybere involvering af dem, der allerede deltager, fx ved at give borgere indflydelse til at forme deres egne løsninger, og det kan indebære en udvidelse af inddragelsen ved at inddrage borgergrupper, som tidligere ikke deltog aktivt (Brandsen, 2020). Borgere i sårbare positioner kan også deltage i/inkluderes i løsninger som repræsentanter for en gruppe eller som direkte deltager (Røhnebæk & Bjerck, 2021). Det er derfor væsentligt at tage stilling til, hvilke ambitioner man har for inddragelsen.

I det følgende indkredses forskellige forudsætninger på både organisatorisk niveau og borger- og medarbejderniveau samt herefter konkrete fremmere og hæmmere for, at det lykkes.

### 3.2.1 Forudsætninger for at inddrage borgere i sårbare positioner

#### Borgerniveau

For at borgere vil deltage i, og bidrage til, partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, skal de have social kapital/tillidsfulde relationer og tillid til myndigheder og andre aktører, der bidrager/deltager. De skal også opleve, at de har et ansvar over for lokalområdet. Jo højere uddannelse, jo større er sandsynligheden for, at borgere vil bidrage (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Det betyder, at inddragelse af borgere i sårbare positioner er en bevidst handling blandt professionelle medarbejdere og ikke indbygget i samarbejdsformaterne, idet borgere i sårbare positioner typisk ikke vil henvende sig af sig selv.

Et studie har undersøgt flygtninges deltagelse i partnerskaber og finder, at brugernes forudsætninger for at deltage varierer meget, og at det er nødvendigt med forskellige modeller for inklusion og deltagelse, der tager højde for forskellige barrierer, ressourcer, muligheder og udfordringer (Røhnebæk & Bjerck, 2021). Nogle har eksempelvis brug for støtte til transport, følgeskab, oversættelse af budskaber, børnepasning eller en meget personlig invitation. Andre har brug for at deltage sammen med andre i samme situation, at emnet er væsentligt for dem personligt, eller at deltagelse kan kombineres med job og uddannelse.

#### Organisatorisk niveau

Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, hvor både civilsamfund og det offentlige deltager, har dog større chance for at involvere borgere i sårbare positioner end traditionelle typer af inddragelse, fordi relevansen af at deltage bliver mere direkte og tydelig, og fordi den er mindre afhængig af borgernes personlige færdigheder og kulturelle kapital. Dette er med baggrund i, at der er flere forskellige og mulige roller og relationer, som borgerne kan indgå i. Det er derfor væsentligt at skabe mulighed for, at borgere kan deltage med mange forskellige roller (fx passiv deltager, aktiv medskaber, frivillig, repræsentant for andre etc.) og i forskellige typer af aktiviteter (fx hobby- og interesseprægede aktiviteter, sociale aktiviteter, såsom fællesspisning, repræsentative strukturer, møder etc.). Ifølge nogle forskere er det dog ikke muligt at involvere alle, og nogle borgere mangler (fortsat) færdigheder og kulturel kapital til at kunne deltage (Brandsen, 2020). Det kan derfor være væsentligt at prioritere at opbygge rammer og kulturer, som alle, eller så mange som muligt, kan indgå i, herunder at skabe grobund for, at borgernes viden og kompetencer bliver relevante.

Når der er gode muligheder for inddragelse af sårbare borgere i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, skyldes det, at et mix af aktører og

arenaer skaber gode muligheder for ligeværdig deltagelse af borgere i sårbare positioner (Kirkegaard, 2016). Gennem et mix af aktører skabes der muligheder for nye roller for både borgere i sårbare positioner, professionelle medarbejdere, andre borgere og frivillige, og det udfordrer eksisterende magtpositioner. Derved kan borgere i sårbare positioner opnå ligeværdige positioner med andre deltagergrupper og udvikle sig gennem relationer som ven, passiv og aktiv deltager, medskaber, repræsentant for andre, frivillig etc. Men idet forhandlingen af roller i det horisontale rum med mange aktører (se tidligere afsnit 2.2. om kerneelementer) er forskellig fra case til case, er der også forskellige roller til borgere i sårbare positioner (Kirkegaard, 2016). Borgere i sårbare positioner har *mulighed for* at blive empowered og udvikle sig, når/hvis der opstår ligeværdige relationer/magtforhold i det horisontale rum (Espersen et al., 2018b). Men det er ikke altid, at de øvrige deltagende aktører giver plads til, at borgere i sårbare positioner deltager ligeværdigt. Det er alene en mulighed, der opstår i det nye organisatoriske horisontale rum mellem organisationer i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører.

Dette kan være svært at navigere i pga. modsatrettede styringsparadigmer og flydende roller for borgere i sårbare positioner, andre borgere og professionelle medarbejdere. Det kan ligeledes være en medvirkende årsag til, at nogle aktører i stedet vælger at opretholde traditionelle roller. Det kræver facilitering og opbygning af handlekapaцитet (se tidligere afsnit 2.2. om kerneelementer) at bruge horisontale rum til at skabe nye ligeværdige relationer for borgere i sårbare positioner (Espersen et al., 2018b)

I det følgende præsenteres fremmere og hæmmere for at lykkes med inddragelse af borgere i sårbare positioner, der gennem empowerment kan styrkes i deres udvikling og positioner i nye horisontale rum. Fremmere, der kan anvendes i praksis prioriteres.

### **3.2.2 Fremmere for at lykkes**

#### **Erfaringseksperter**

Borgere kan inddrages i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, såsom borgere og erfaringseksperter, og det kan gøre det muligt for dem at interagere med nogen, der deler nogle af deres erfaringer og erfare, at deres egen erfaring og viden er væsentlig (Brandsen, 2020). Det er væsentligt, at deres viden sidestilles faglig viden og bruges i opbygning af handlingskapaцитet (se tidligere afsnit 2.2. om handlingskapaцитet)

## **Rollemodeller**

Rollemodeller og ildsjæle, som borgerne kan spejle sig i, kan inspirere og motivere til deltagelse sammen med adgange til lokale netværk (Erdvik & Ervik, 2022).

## **At høre til**

Brugerinddragelse på individniveau er associeret med en styrket oplevelse af at høre til, et øget socialt netværk og øget empowerment (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022). Det kan anvendes som motivationsfaktor, når man inviterer borgere ind. Man kan betone styrkelse af tilhørsforholdet, og man kan sørge for, at det opleves trygt og relevant at deltage, ligesom det styrker oplevelsen af "at høre til" i et lokalområde. Det kan fx ske gennem sociale aktiviteter, der understøtter netværk lokalt.

## **Aktiviteter på borgernes præmisser**

Det kan være væsentligt at skabe aktiviteter på de konkrete borgergruppers egne præmisser. Nogle organisationer har omvendt mere fokus på de konkrete aktiviteter, eller på sagen, end på de borgere, der deltager i dem (Erdvik & Ervik, 2022). For nogle borgere vil det være relevant alene at fokusere på aktiviteten (fx fodbold eller lignende), for andre vil det være relevant, at aktiviteten (fx fodbold, ønsker til design af den lokale park eller andet) tilrettelægges under hensyntagen til særlige behov, fx større fleksibilitet eller støtte. Nogle sårbare borgere kan ikke deltage kontinuerligt, og der er brug for tolerance over for det.

## **Invitere personligt**

Det er væsentligt at invitere mennesker personligt frem for at invitere dem i en generel invitation. Personlig kontakt og tillid er afgørende. Nogle borgere i sårbare positioner skal følges med andre, som de har tillid til.

## **Gå ud i lokalområdet vs. at invitere ind**

Det er også bedst, at professionelle medarbejdere eller frivillige går ud for at møde lokalbefolkningen – frem for omvendt at invitere borgere ind i det professionelle rum eller den frivillige organisation, som de har svært ved at træde ind i eller er uvante med.

## **Sense of urgency**

Det kan være væsentligt, at borgere inviteres ind i noget, som har en 'sense of urgency' for dem. Det kan fx omhandle børnenes trivsel på en skole frem for den generelle udvikling af skoler i et lokalområde.

### **Personliggøre temaer**

Det kan være væsentligt at personliggøre tingene (eksempelvis at "det handler om din søns sundhed", fremfor at "det handler om den generelle sundhed i området") (Brandsen, 2020). Sundhedsprofessionelle har den bedste viden om sundhed, men lokalbefolkningen har selv kendskab til oplevede udfordringer og behov, og der er brug for alle former for viden (Brandsen, 2020).

### **Trygt miljø**

Det er også vigtigt at skabe et trygt miljø, hvor erfaringer kan udtrykkes, og diskussioner kan tages på måder, hvor man støtter borgere med vanskelige følelser. Det er væsentligt at opleve, at erfaringer, holdninger og følelser bliver taget alvorligt og inkluderet. Det er faciliteringen, der skal sikre dette.

### **Bygge bro mellem holdninger**

Det er nødvendigt at brygge bro mellem divergerende holdninger, så der kan opbygges kollektiv handlekapalet, og at borgere i sårbare positioner indgår heri. Her kan det være afgørende at have særligt fokus på, at borgere i sårbare positioner ikke marginaliseres, men inddrages på lige fod med andre deltagere og professionelle.

### **Lægmandssprog og responsivitet**

Det kan være konstruktivt at snakke i lægmandssprog frem for fagsprog og bruge tid på at være responsiv samt forstå og imødekomme borgernes erfaringer og forventninger (Mulvale et al., 2021).

### **Afgive autoritet**

Magtfulde aktører skal rammesætte og afgive autoritet, men de skal også imødekommes, og deres mål skal inkluderes. Det er vigtigt, at deres commitment skal sikres, og at der skal sikres samme information til alle (Mulvale et al., 2021). Borgere skal så vidt muligt opleve, at de har samme værdi og autoritet som magtfulde aktører.

### **Balancere magt**

Der er risiko for konflikter som følge af magtmæssige ubalancer mellem borger/deltagergrupper, og disse skal balanceres og faciliteres for, at alle borgergrupper kan deltage ligeværdigt (Mulvale et al., 2021). For mange konflikter kan betyde, at de sårbare borgergrupper trækker sig.

### **Rummelighed og gennemsigtighed**

Det kan være væsentligt med rummelighed, gennemsigtighed, autonomi og samarbejde samt en høj grad af fleksibilitet over for fx ustabil deltagelse, kulturelle forskelle m.m. (Bherer et al., 2016).

### **Relationer og støttende strukturer**

Det er afgørende at støtte borgere i sårbare positioner i at udvikle gode relationer i netværk (facilitering), ligesom det er afgørende at etablere støttende relationelle infrastrukturer, der bygger bro mellem aktører og sikrer, at borgere i sårbare positioner føler, at de bidrager meningsfuldt til forandring (Burgess & Choudary, 2021). Infrastrukturer er fx sammenhænge mellem tilbud, netværksstrukturer, partnerskaber, samarbejdsforaer og backbone-organiseringer, der styrker tilgængelighed, netværk og sammenhæng.

### **Udvikle fælles perspektiver**

I forbindelse med infrastrukturer er det væsentligt at udvikle fælles perspektiver mellem aktører. Derved opstår der et nyt kollektivt rum, der bygger bro over kløfter mellem partnere og borgere, der traditionelt beskæftiger sig med meget forskellige ting og har meget forskellige magtforhold samt ressourcer, og som er defineret af tillid mellem grupper af aktører (Burgess & Choudary, 2021). Derigennem kan borgere i sårbare positioner bevæge sig fra en arena til en anden og opleve nye roller samt at blive hørt og inddraget (Burgess & Choudary, 2021).

### **Fjerne begrænsninger**

Det kan også være en forudsætning, at begrænsninger for borgere i sårbare positioner fjernes. Det kan fx gøres ved at uddele materiale, der klæder borgerne på til at deltage og bidrage (Jakobsen & Andersen, 2013). Konkret er det eksempelvis sket ved, at tosprogede familier modtog kufferter med materialer, så de kunne støtte op om deres børns læring. Derved fremmes børnenes læring, hvorved lighed fremmes. Materialer kan også støtte sårbare borgere idet, de kan deltage på andre måder.

### **Meningsfulde aktiviteter**

Det er også vigtigt at skabe en blanding af forskellige meningsfulde aktiviteter. Muligheden for at kunne deltage i forskellige aktiviteter er vigtig for processen med at opleve at overskride marginalisering og deltage ligeværdigt med andre borgergrupper. Et mix af aktiviteter understøtter opbygningen af forskellige positioner og forandringsprocesser, hvorigennem sårbare borgers frivillige deltagelse er et vigtigt aspekt. Det sker gennem, at borgere i sårbare

positioner kan skifte positioner og vinde anerkendelse gennem forskellige positioner i forskellige meningsfulde aktiviteter (Espersen et al., 2018a, Kirkegaard, 2016).

### **Professionelle eller frivillige facilitierer**

Det kan også være væsentligt, at professionelle eller frivillige facilitierer kontakt til lokale fællesskaber samt følger og støtter op. Eksempelvis ønsker mange borgere i sårbare positioner at være en del af fællesskaber med andre uden at føle sig stigmatiseret, og det er vigtigt, at professionelle eller frivillige støtter denne proces gennem at motivere og følge, evt. som værter eller brobyggere (Espersen et al., 2018b). Nogle finder det svært at tage disse skridt af sig selv.

### **Definere relevante fællesskaber**

Det kan også være væsentligt, at borgerne selv inddrages i at definere de relevante fællesskaber eller arenaer (Kirkegaard, 2016). Det kan ske gennem deltagelse i formulering af hvilke emner, der er væsentlige at samarbejde om, hvilke aktiviteter, der er vigtige, og hvem, der er relevante at samarbejde med, for herefter at opleve at inputs og interesser inddrages på lige fod med professionelle aktørers input.

### **Opretholde tillid**

I et casestudie om asylansøgere i Skotland observerer (Osborne & Strokosch, 2013), at det, på trods af asylansøgers marginaliserede status, lykkes at inddrage asylansøgere på forskellige niveauer forudsat, at deltagelsen støttes af offentlige ledere, og at gadeplansprofessionelle er villige til at opbygge og opretholde tillidsbaserede relationer med asylansøgerne.

### **Kombinere roller som ven, leder, mægler m.m**

(Vanleene, Voets & Verschuere, 2018) viser, at der skabes personlig og samfundsmæssig værdi i socialt udsatte boligområder gennem inddragelse og samarbejde med borgere i sårbare positioner, når de professionelle på gadeplan er i stand til at kombinere rollerne som ven, leder, repræsentant og mægler i forhold til borgerne (Stougaard, 2021).

### **Selvværd**

På individniveau er det også væsentligt, at borgerne har tilstrækkelig selvværd og kompetencer til at deltage, og at der er et tillidsbaseret forhold til de professionelle (Stougaard, 2021). Er det ikke til stede, skal det opbygges først.



### **Viden og motivation hos de professionelle**

Det kan være nødvendigt, at de professionelle er i besiddelse af ressourcer, såsom tid, viden og finansiering, for at de kan motivere borgerne til at deltage (Stougaard, 2021).

### **Tilgængelighed**

Det er også væsentligt, at det er ubureaukratisk, let tilgængeligt at deltage samt at blive inddraget, at der er flere veje til at kunne deltage, og på forskellige måder, og at de professionelle er responsive og lydhøre over for borgernes behov (Stougaard, 2021).

### **Medinitiativtager**

Et studie viser, at borgere i sårbare positioner gerne vil deltage, når de selv er medinitiativtagere og fx stifter en forening, mens det er langt vanskeligere at motivere borgere i sårbare positioner til at deltage, når kommunen er initiativtager. Studiet viser også, at udviklingen af social kapital mellem borgerne internt og mellem borgere og professionelle er afgørende for kapaciteten til at involvere borgerne, og at det er væsentligt, at professionelle støtter op uden at dominere borgerne (Stougaard, 2021).

### **Kontinuerlig støtte**

Et belgisk studie viser, at de professionelles støtte til borgere i sårbare positioner er afgørende for, at borgerne kan deltage, og at inddragelse og samarbejde med borgerne kan føre til mere inklusion, empowerment og selvværd (Osborne & Strokosch, 2013). Desuden hævdes det, at tilstedeværelsen af professionelle i deres forskellige roller har en positiv indflydelse på borgernes deltagelse og inddragelse (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018).

### **Fysisk til stede med støtte**

For at opnå en vellykket inddragelse af borgere i sårbare positioner skal de professionelle være fysisk til stede i lokalområdet, være vidne til lokalområdets problemer, og derved forstå borgernes behov og karakteristika, mægle, når borgerne ikke kan blive enige, og byde nye velkomne og ind i fællesskaberne (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018).

### **Styrke borgernes selvbestemmelse**

Det er også vigtigt, at de professionelle lader borgerne have autonomi og lader dem bestemme selv (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018).

### **3.2.3 Hæmmere for at lykkes**

#### **Forskellige perspektiver**

Der er mange barrierer, for at lykkes, der især kredser om formater, der virker utrygge, uoverensstemmende forventninger, fundamentalt forskellige perspektiver og en oplevet mangel på merværdi blandt både borgere og professionelle medarbejdere (Brandsen, 2020). Utrygge formater er fx formater med mange konflikter og normer omkring, at man kun kan deltage på ganske bestemte måder, som ikke alle kan leve op til eller se sig selv i. Det kan fx handle om sprog, kulturel kapital og forventninger til stabil deltagelse.

#### **Forventer mere indflydelse, end de kan få**

Den manglende oplevelse af merværdi handler bl.a. om, at mange borgere forventer mere indflydelse, end de kan få, og at de erfaringer, som de betragter som væsentlige, ofte anses for anekdotiske, trivielle eller irrelevante af de professionelle. I stedet for at anerkende lokal viden orienterer professionelle sig mod universel eller generel evidensbaseret viden (Brandsen, 2020).

#### **Konkurrence mellem aktører og borgergrupper**

Konkurrence er en barriere, da det konflikter med værdier om inklusion, og mangel på finansiel stabilitet er ligeledes en stor organisatorisk udfordring (Erdvik & Ervik, 2022).

#### **Spænding mellem foreningers mål om aktiviteter og inklusionen**

Interessekonflikt og spænding mellem foreningers mål om aktiviteter og inklusion af børn og unge (eller andre borgere) med særlige behov kan være en barriere (Erdvik & Ervik, 2022). Det betyder, at foreninger kan have som mål at drive konkrete aktiviteter på eksempelvis idrætsområdet, og her er hensynene til aktiviteterne og idrætsudøvernes præstationer vigtigere end at inkludere sårbare borgergrupper. Det kan betyde, at det kan være vanskeligt for sårbare borgergrupper at blive inkluderet i fællesskabet, da de kan mangle kulturel kapital, idrætsmæssige færdigheder eller økonomi til at deltage på lige fod med andre deltagere.

#### **Uoverensstemmelse med værdier og mål**

Det kan også være en barriere, at forventninger til inklusion af borgere med særlige behov i civilsamfundsorganisationer og foreninger kan have ambivalente følger: På den ene side kan det betyde, at organisationerne indretter sig, så de kan inkludere flere borgere i sårbare positioner med særlige behov, og på den anden side kan det betyde, at organisationerne må indrette sig på måder, som ikke stemmer overens med deres værdier og mål (Erdvik & Ervik, 2022). Inklusion af sårbare borgere kan fx betyde, at det ikke længere er de

idrætsmæssige præstationer, der er det eneste fokus, men at man også skal have fokus på, hvem der deltager. Det kan betyde, at nogle foreninger og civilsamfundsorganisationer ikke vil deltage i og bidrage til partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører, eller at det tager lang tid for facilitatoren at identificere fælles interesser på tværs, der gør et samarbejde relevant.

### **Mangel på ønskede resultater**

Hvis borgerne ikke oplever de ønskede resultater gennem borgerinddragelsen, kan det udgøre en barriere og have en negativ effekt på deres selvværd, trivsel og empowerment (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022).

### **Stress ved magt**

Nogle borgere kan også opleve stress, hvis de får magt, og have brug for professionelles støtte til at håndtere det (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022).

### **Vanskeligheder med at etablere fælles ejerskab**

Det hæmmer inddragelse af borgere, når der er vanskeligheder med at etablere medejerskab hos relevante aktører, etablere fællesskaber på tværs af sektorer og overkomme forskelle i problemopfattelser og handlemål (Andersen & Espersen, 2017).

### **Professionel dominans**

Det hæmmer også borgerinddragelsen, når professionelle dominerer for meget. Dominans og magt hos dominerende aktører kan ligeledes hæmme ligeværdighed, bureaukratiske og politiske vaner kan virke demotiverende, og administrative og juridiske regler kan overskygge formål og motivation (Andersen & Espersen, 2017).

### **Ustabil borgerdeltagelse**

Sårbarhed hos borgerne kan modarbejde stabil deltagelse, og det kræver stor vedholdenhed og fleksibilitet hos aktører, som muligvis ikke er til stede (Espersen et al., 2018b) viser forudsætninger og barrierer for at lykkes med at inddrage borgere i sårbare positioner i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører.

**Tabel 3.1 Fremmere og hæmmere for inddragelse af borgere i sårbare positioner i partnerskaber på tværs af aktører med mange aktører**

Fremmere	Hæmmere
Borgerniveau	Borgerniveau
Borgere som erfaringseksperter og rollemodeller	Stress ved magt
Fokus på at høre til og aktiviteter på borgernes præmisser	Uoverensstemmelse mellem værdier og mål samt svært at arbejde med et langsigtet mål
Gå ud i lokalområdet vs. at invitere ind og invitere personligt	Borgere forventer mere indflydelse end de kan få
Sense of urgency hos borgere	Forskellige perspektiver, der er svære at forene
Personliggøre temaer og skabe trygt miljø	Utrygt miljø og sårbare borgere, der er vanskelige at fastholde
Bygge bro mellem holdninger og balancere magt mellem borgere og aktører	Mangel på borgernes ønskede resultater
Lægmandssprog og responsivitet	Stor professionel defintionsret og mangel på kompetencer i at deltage i partnerskab
Afgive autoritet og udvikle fælles perspektiver	Vanskeligheder med at udvikle medejerskab blandt alle aktører
Rummelighed, gennemsigtighed og meningsfulde aktiviteter	Vanskeligheder med at skabe fællesskaber på tværs af forskelle
Professionelle eller frivillige faciliterer og understøtter relationer og tillid	Væsentlige forskelle i problemopfattelser og handlemål
Borgerne definerer relevante fællesskaber og er medinitiativtagere	Professionelle dominerer for meget
Kombinere roller som ven, leder, mægler m.m.	Medejerskab er krævende at lære og at fastholde, og dominans og magt kan hæmme ligestilling
Kontinuerlig til stede med støtte (ikke kun i starten) og fysisk tilstede med støtte	Bureaukratiske og politiske vaner kan demotivere, og jura kan overskygge formål
Organisatorisk niveau	Organisatorisk niveau
Tilgængelighed	Spænding mellem foreningers og civilsamfundsorganisationers mål om aktiviteter og inklusion
Fjerne begrænsninger	Konkurrence mellem aktører og borgergrupper
Støttende strukturer	Stram styring efter professionelle og faglige mål
Sammenhænge mellem organisationer og arenaer	Faste ufleksible aktiviteter, man ikke kan få indflydelse på



## **DEL 2**

# **Baggrund og metode**

## 4 Tilgang og undersøgelsesspørgsmål

VIVE og RUC har gennemført et fokuseret litteraturstudie inden for de tre fokusområder:

1. Kerneelementer i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører
2. Kerneelementer i borgere i sårbare positioners inddragelse i partnerskaber på tværs af sektorer med mange sektorer
3. Kerneelementer i evaluering og dokumentation af partnerskabers udvikling og indsatser for at få borgere i sårbare positioner inkluderet i fællesskaber (denne del er afrapporteret i bilag).

For hver af de tre temaer har VIVE og RUC dels anvendt litteratur, som teamet har haft kendskab til i forvejen, og dels fået hjælp af VIVEs bibliotekarer til at søge efter litteratur. I det følgende beskrives det, hvordan søgningen efter litteratur har været afgrænset, samt hvordan der er søgt i databaser og på hjemmesider. Herunder hvilke inklusions- og eksklusionskriterier, der har været afgørende for, hvilken litteratur der har været valgt at søge efter og anvende i litteraturstudiet.

Litteratursøgningen har været håndholdt og fokuseret, og den har derfor ikke været gennemført systematisk i alle databaser. Også sneboldmetoden har været anvendt til at litteratur, dvs. der fundet litteratur via anden litteraturs litteraturliste frem for via søgning i databaser.

# 5 Litteratursøgning

Litteratursøgningen har fokuseret på de tre temaer, der i søgningen blev operationaliseret som:

1. partnerskaber med mange deltagende aktører/partnere/frivillige/ tværsektorielle samarbejder/partnerskaber osv., herunder collective impact/kollektiv effekt (Søgeord fx: *Brede partnerskaber / partnerskaber med mange aktører / lokal mobilisering / Lokale alliancer / collective impact / voluntarism / multi-stakeholder initiative / joint program\* etc.*
2. frivillighed og unge i sårbare positioner: Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i partnerskaber og frivillige fællesskaber og aktiviteter (herunder NEET-unge: unge uden for beskæftigelse og uddannelse)
3. dokumentationsmetoder til frivillige indsatser/frivilligbårne aktiviteter – (selv)evaluering/dokumentation

Søgningen er gennemført i perioden, oktober og november 2022, og referencer er lagt i Refworks. I alt blev der identificeret 358 referencer.

Litteraturstudiet blev gennemført med udgangspunkt i følgende procedure:

1. Søgeproces
2. Screening, vurdering og klassificering af fund
3. Udarbejdelse af syntese

Disse beskrives i det følgende.

## 5.1 Søgeproces

Litteraturstudiets genstandsfelt er afgrænset på følgende måde:

**Tidsperiode:** 2010 eller senere.

**Geografisk:** De nordiske lande i form af Danmark, Norge, Sverige og Finland har forrang. Men VIVE og RUC inddrager også internationale studier.

**Publiceringsprog:** Engelsk, dansk, norsk og svensk.

**Temaer:** Partnerskaber med mange deltagende aktører, frivillighed og borgere i sårbare positioner samt evaluering og dokumentation i frivilligbørneindsatser.

**Databaser:**

***SocIndex:***

DE "Collective impact" OR TI "collective impact" OR KW "collective impact" OR AB "collective impact", Limiters - Date of Publication: 20120101-20221101, Narrow by Language: - English, Source Types: Academic Journals: (39), gennemset og valgt til basen: 33 fund

***International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) og Sociological Abstracts*** samsøgt:

Title("collective impact") OR subject("collective impact") OR summary("collective impact") 2012-2022, sprog engelsk, peer reviewed (107), gennemset og valgt til basen (en del haves allerede): 8 fund

***Web of Knowledge:***

Søgning i: Social Sciences Citation Index (SSCI), Science Citation Index (SCI) (2000 – 2022)

Søgning i topic (fritekst) or title.

((Topic="collective impact") OR (Title="co-production" OR coproduction OR "co-productive" OR coproductive OR "co-creation" OR cocreation OR "co-management" OR comanagement OR "social partnership\*" OR "joint program\*" OR "multi-stakeholder\*"))

AND (Topic="public service\*" OR vulnerable OR citizens)

Refined by publication years: 2000 – 2022

518 hits

***Bibliotek.dk*** (2000 – 2022):

(collective impact OR co-production OR co-creation OR co-productive): valgt 6 fund



**SwePub** - Sverige (2000 – 2022):

(collective impact OR co-production OR co-creation OR co-productive): valgt  
15 fund

**LIBRIS** – Sverige (2000 – 2022):

(collective impact OR co-production OR co-creation OR co-productive): valgt  
6 fund

**ORIA** – Norge (2000 – 2022):

Tverrprofesjonell OR tverrfaglig\*

Samarbeid\* OR team\* OR tiltak\* OR møte\* OR samhandling på tvers

Samordning OR samskaping OR partnerskap

sammensatt tjenestetilbud

sivilsamfunn OR frivilligsektor OR frivillige organisasjoner/aktører

Søgningernes resultater gjennomset, valgt: 24 fund

### Hjemmesider:

Nettbiblioteket:

[https://www.bufdir.no/Bibliotek/?\\_gl=1\\*16hds00\\*\\_ga\\*MTcyMTg1MDA1MC4xNjY3OTgyOTEw\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY2Nzk4MjkwOS4xLjEuMTY2Nzk4MzI1NC4wLjAuMA](https://www.bufdir.no/Bibliotek/?_gl=1*16hds00*_ga*MTcyMTg1MDA1MC4xNjY3OTgyOTEw*_ga_E0HBE1SMJD*MTY2Nzk4MjkwOS4xLjEuMTY2Nzk4MzI1NC4wLjAuMA): 12 fund

Cabi – Publikationer: <https://www.cabiweb.dk/brug-cabi/cabis-publikationer/>:  
1 fund

Center for Boligsocial Udvikling: <https://www.cfbu.dk/udgivelser/>: 1 fund

Center for Borgerdialog: <https://centerforborgerdialog.dk/>: 3 fund

CFSA – Center for Frivilligt Socialt Arbejde – Dokumentation og evaluering:  
<https://frivillighed.dk/guides/emne/dokumentation-og-evaluering/>: 1 fund

Civilsamfundets Videnscenter: 3 fund

Collective Impact <https://www.collectiveimpact.org/>: 1 fund

Dansk Evalueringselskab <http://danskevalueringselskab.dk/aarskonferencer>:  
0 fund

International Society for Third-Sector Research: [www.istr.org](http://www.istr.org): 12 fund

Metodecentret – Region Midtjylland: <https://metodecentret.dk/>: 3 fund

Realdania – Publikationer: <https://realdania.dk/viden?tagFilter=&goalFilter=&search=&page=1&categoryFilter=Publikationer>: 3 fund

Rummelig imidt (Projekt 2016-2022): <https://www.rummeligimidt.dk/>: 4 fund

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor – Publikationer:  
<https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/publikasjoner/>: 18 fund

Socialpædagogernes Vidensbank: <https://vidensbank.sl.dk/>: 2 fund

Socialstyrelsen Danmark: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser>: 3 fund

SUS – Socialt Udviklingscenter: <https://www.sus.dk/>: 2 fund

VIVE – Udgivelser: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/?text=&limit=20&offset=0>: 5 fund

Web of Knowledge: 21 referencer valgt

Google Scholar: 3 referencer valgt

### **Citationssøgning/snowballing**

via engelsksprogede referencer fra projektledere (disse også lagt i databasen).

## **5.2 Screening, vurdering og klassificering af fund**

I relation til de to første temaer var der følgende inklusions- og eksklusionskriterier i valg af litteratur:

**Tabel 5.1 Inklusions- og eksklusionskriterier**

Inklusion	Eksklusion
Partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører	Partnerskaber med 2-3 aktører Partnerskaber mellem det offentlige og private virksomheder Samskabelse og samproduktion
Inklusion og deltagelse af borgere i sårbare positioner i partnerskaber på tværs af sektorer med mange aktører	Inklusion af borgere i sårbare positioner i rene offentlige eller rene civile indsatser
Kerneelementer og empiriske studier	Ikke empiriske studier
Evaluering og dokumentation i partnerskaber og frivillige organisationer	Evaluering og dokumentation, der alene har fokus på professionelle indsatser

### 5.3 Udarbejdelse af syntese

De inkluderede studier er alle vurderet i forhold til, om de reelt undersøger litteraturgennemgangens genstandsfelt, ligesom det er vurderet, om der er en tydelig sammenhæng imellem studiets præmisser, data og konklusioner.

Hvert studie er vurderet ud fra følgende overordnede kriterier:

1. Metodisk kvalitet: Vurdering af studiets resultater på baggrund af accepterede normer for det anvendte undersøgelsesdesign
2. Emnemæssig relevans: Vurdering af studiets fokus i forhold til litteraturstudiets genstandsfelt.

Herefter har VIVE og RUC analyseret og grupperet litteraturen, læst på tværs og inddelt i relevante temaer.

## 6 Om evaluering og dokumentation

I dette kapitel sættes fokus på formål, muligheder og udfordringer for, at dokumentation og evaluering kan bidrage til at understøtte og kvalificere partnerskabernes samarbejde om at udvikle og implementere sociale indsatser for borgere i sårbare positioner, der ikke er inkluderet i frivillige fællesskaber. Kapitlet har til formål at inspirere aktører, der skal arbejde med partnerskaber med mange aktører.

'Evaluering' og 'dokumentation' er anvendelsesorienterede og rummelige begreber, der kan defineres på mange måder og have mange former, funktioner, anvendelser og virkninger. Derfor er evaluering bl.a. blevet betegnet som en semantisk magnet (Vedung, 1997), der gennem årtier har vist sig i stand til at rumme mange betydninger og samtidig fastholde sin relevans for praksis på mange områder og måder. Evaluering og dokumentation er dog særligt forankret i offentlige organisationer og i mindre grad i frivillige organisationer og civilsamfund. Dette har betydning for arbejdet med evaluering og dokumentation, fx i partnerskaber mellem forskellige typer af organisationer i det offentlige, den frivillige- og private sektor og i civilsamfundet (Bredgaard, 2016).

Med udgangspunkt i denne mangfoldighed er det altafgørende at vurdere og vælge evaluerings- og dokumentationsformer i forhold til deres formål og de opgaver, de er tiltænkt at løse i konkrete sammenhænge for partnerskaberne og deres omverden. Det er ikke nogen enkel opgave, når der, som her, er tale om komplekse partnerskaber, der arbejder med mangfoldige typer af indsatser, der skal understøtte, at en mangfoldig målgruppe af borgere i sårbare positioner bliver aktive deltagere i en mangfoldighed af frivillige fællesskaber.

Partnerskaberne skal overveje mange forhold i deres arbejde med at finde frem til og gennemføre de mest relevante og anvendelige former for evaluering og dokumentation. Det er nødvendigt for at finde frem til evaluering og dokumentation, der kan bidrage til læring og viden om: 1) partnerskabet, 2) partnerskabets sociale indsatser og 3) de sociale indsatsers virkninger for borgere i sårbare positioner.

Et par af de vigtige grundlæggende spørgsmål, som partnerskaberne skal tage stilling til, er, hvornår der er brug for læring og viden fra evalueringen, og hvem der skal anvende den internt og/eller eksternt.

Hvis der er brug for læring og viden undervejs i partnerskabets arbejde med at etablere sig og udvikle indsatser, er der behov for formativ evaluering og dokumentation, der kan understøtte og kvalificere den processuelle udvikling af partnerskabet og de sociale indsatser, mens de er under udvikling.

Hvis der er brug for læring og viden, der skal bidrage til sammenfattende og generel viden om partnerskaberne og resultaterne af deres sociale indsatser for borgere i sårbare positioner, er der behov for summativ evaluering, der retrospektivt sammenfatter de opnåede erfaringer og viden, der er opnået gennem projektperioden.

Der vil ofte være behov for både formativ og summativ evaluering. Partnerskaberne, de sociale indsatser og målgrupperne er dynamiske, og de har derfor brug for formativ evaluering, der kan bidrage med læring og viden til udvikling og justeringer af partnerskab og sociale indsatser undervejs i processen. Partnerskaberne skaber også resultater, der er relevante og vigtige at vurdere retrospektivt og sammenfatte til brug for fremadrettede beslutninger om at fortsætte, justere eller stoppe partnerskabet eller sociale indsatser i forhold til deres virkninger, når de er evalueret på kort, mellemlang eller lang sigt.

Partnerskaberne skal også forholde sig til deres mål for virkninger, der er relevante og antages at blive opnået i partnerskabet og dets sociale indsatser. Afklaringen, og den efterfølgende dokumentation og evaluering af ønskede og forventede virkninger på kort, mellemlang og lang sigt, er vigtige. Det er samtidig vigtigt, at partnerskaberne er opmærksomme på, at partnerskabet og dets sociale indsatser kan skabe virkninger, der ikke er intenderede. Evert Vedung peger derfor på, at evaluering og dokumentation bør tilrettelægges, så det også er muligt at dokumentere og evaluere eventuelle ikke intenderede virkninger af indsatserne, der i denne sammenhæng både er partnerskaberne og de sociale indsatser, der udvikles og implementeres (Vedung, 2016).

Med inspiration fra Peter Dahler-Larsen er det også værd at påpege, at partnerskaberne bør være opmærksomme på at vurdere, om deres design af evaluering og dokumentation skaber konstitutive virkninger for partnerskaberne og deres sociale indsatser (Dahler-Larsen, 2022). Det kan fx være positive påvirkninger, der understøtter refleksion og metodebevidsthed samt inddragelse af målgruppen. Det kan fx være negative påvirkninger, der bidrager til at forskyde og reducere mål, metoder, det frivillige arbejde og kvaliteter i sociale organisationer og andre organisationer i partnerskaberne (Dahler-Larsen, 2021).

## 6.1 Fokus på læring, viden og anvendelse

Denne del af litteraturstudiet har fokus på, hvordan partnerskaberne kan arbejde med at udvikle og anvende læring og viden gennem evaluering og dokumentation. Det gælder både i forhold til partnerskabernes udvikling af netop deres partnerskab og udvikling af deres indsatser – samt implementering og virkninger for målgruppen af borgere i sårbare positioner.

For at fastholde dette særlige fokus og mål for anvendelse af evaluering og dokumentation er det vigtigt at være bevidst om de mange andre mulige formål, som evaluering og dokumentation kan have. Mest kendt er nok sondringen mellem evaluering som læring og evaluering som kontrol. Hanne Foss Hansen bidrager til at forstå, at evaluering og dokumentation både kan have funktionerne læring og kontrol, men også flere andre, fx kognitiv dominans og legitimering (Hansen, 2003). Det er vigtigt, at partnerskaberne er opmærksomme på, hvilke funktioner man ønsker, at evaluering og dokumentation skal have, og at man overvejer, om det også er de ønskede funktioner, der bliver omsat til praksis i partnerskabernes måde at gennemføre evalueringer og dokumentation på.

På baggrund af de generelle aspekter af partnerskabernes formål, karakteristika og valg af evaluerings- og dokumentationsformer har partnerskaberne brug for inspiration fra den del af evalueringslitteraturen, der beskæftiger sig med komplekse fænomener og deres udvikling. Det er fx sociale indsatser for borgere i udsatte positioner, frivillige organisationer og partnerskaber med mange forskellige aktører og typer af aktører på det sociale område (Forss, Marra & Schwartz, 2011).

Ud fra indkredsningen af formålene og konteksten for anvendelse af evaluering og dokumentation vil de følgende afsnit omhandle en uddybning af partnerskabernes afgrænsning af formål og hovedspørgsmål. I det afsluttende afsnit vil der være fokus på partnerskabernes muligheder og udfordringer i deres arbejde med evaluering og dokumentation. Det vigtige er her, at muligheder og udfordringer er forskellige, fx for de tre typer af partnerskaber, der er behandlet i kapitel 1 (collective impact, det stedbaserede og community organizing) og inddragelsen af borgere i sårbare positioner, der er behandlet i kapitel 2.

Fælles for de tre typer af partnerskaber er dog, at tilrettelæggelse og gennemførelse af evaluering og dokumentation indeholder en lang række grundlæggende elementer og operationelle opgaver, der skal findes kapacitet til at håndtere og løse. Der er tale om følgende centrale elementer, der beskrives i evalueringslitteraturen, håndbøger mv., men som der ikke vil blive yderligere fokus på i denne sammenhæng:

1. Design af evaluering og dokumentation
2. Valg af data og metoder til dataindsamling
3. Praktisk gennemførelse
4. Formidling af læring og viden
5. Anvendelse – formativ og summativ
6. Vurdering af virkninger af evaluering og dokumentation på partnerskab, sociale indsatser og målgrupper.

### **6.1.1 Formål og hovedspørgsmål**

Partnerskabernes grundlæggende formål med evaluering og dokumentation er i denne sammenhæng, at evaluering og dokumentation skal bidrage til udvikling af læring og viden, der skabes ved at besvare tre hovedspørgsmål, der angår udvikling og virkninger af

1. Lokale partnerskaber med mere end 30 deltagere – det organisatoriske niveau
2. Sociale indsatser, der kan få borgere i sårbare positioner ind i fællesskaber – indsatsniveauet
3. Vejen til deltagelse i fællesskaber for borgere i sårbare positioner – borgerniveauet.

Dette formål udtrykker et aktivt valg, da læring og fastholdelse af erfaringer og viden, som nævnt, ikke er de eneste funktioner, som evaluering og dokumentation kan have. Derfor er det vigtigt, at partnerskaberne i forbindelse med formulering af evalueringens formål får afklaret, om evalueringen reelt har andre funktioner end netop udvikling af læring og viden om de tre dele. Andre funktioner kan eksempelvis være kontrol og legitimering af bevillingers anvendelse eller kognitiv dominans i forhold til bestemte måder at arbejde på (Hansen, 2003).

Afklaringen af formålene med evaluering og dokumentation er i særlig grad vigtig, når der, som her, er mange parter involveret i partnerskaberne med både offentlige, frivillige og private aktører, og samarbejdet omhandler udvikling af komplekse sociale indsatser.

Afklaringen af formålene er også vigtige i forhold til konteksten for partnerskabernes dannelse og deres fælles opgave med udvikling af sociale indsatser for borgere i sårbare positioner.

En vigtig del af konteksten består af de rammer, som Social- og Boligstyrelsen sætter for bevillingerne til partnerskaberne og deres udviklingsarbejde. Her er det relevant at inddrage, at Social- og Boligstyrelsen i andre sammenhænge ville placere partnerskaberne i modningsfasen, som denne fase er beskrevet i strategi for udvikling af sociale indsatser, SUSI, der i daglig tale kaldes for drejebogen (Socialstyrelsen, 2022). Modningsfasen er karakteriseret ved at være dynamisk og have fokus på læring og fastholdelse af erfaringer og viden. Modningsfasen er således en udviklingsfase, hvor sociale indsatser skal udvikles, fordi der mangler sociale indsatser, der kan løse erkendte problemer, fx for borgere i sårbare positioner, der ikke er med i fællesskaber. Målet med modningsfasen er at udvikle nye sociale indsatser, der efter en dynamisk og formativ udviklingsfase er blevet udviklet i en grad, så de sociale indsatser kan gå videre i afprøvningsfasen, som den er beskrevet i drejebogen (Socialstyrelsen, 2022).

Det er vigtigt for alle partnerne og deres motivation i arbejdet med evaluering og dokumentation, at formålene er tydelige og kan fungere motiverende for alle parter. Det er særligt vigtigt i de år, hvor udviklingsarbejdet gennemføres, hvor der eksempelvis er tidsperioder, hvor der indsamles data, hvoraf nogle indgår i det formative arbejde, mens andre først senere kan omsættes til brugbar viden i den summative evaluering, der kan kvalificere beslutninger om at stoppe, fortsætte eller justere på partnerskaber og sociale indsatser.

Når det overordnede formål med evaluering og dokumentation er formuleret og anerkendt af de involverede parter, er der brug for at konkretisere, hvad det er særligt relevant at evaluere og dokumentere i det samlede arbejde med udviklingen af både partnerskaberne og de sociale indsatser. Her er formulering af evalueringens hovedspørgsmål et nyttigt bidrag til konkretisering. Arbejdet med at formulere hovedspørgsmålene og afklare, hvad der er særligt vigtigt at få viden om, bidrager til at prioritere de ressourcer, der er til rådighed til dokumentation og evaluering.

Udarbejdelsen af hovedspørgsmål kan foregå på mange måder. I denne sammenhæng vælger VIVE og RUC at søge inspiration i litteraturen om program-evaluering (Chen, 2005) og virkningsevaluering, som denne tilgang bl.a. er blevet benævnt i dansk kontekst (Krogstrup & Dahler-Larsen, 2006). I denne sammenhæng kan man forstå programmet som udviklingsarbejdets tre dele: 1. de lokale partnerskaber, 2. de sociale indsatser og 3. borgere i sårbare positioner og deres vej ind i og deltagelse i frivillige fællesskaber.

Udgangspunktet for en program- eller virkningsevaluering er, at man udarbejder en konkret logisk beskrivelse og en visuel fremstilling af program og dets aktiviteter og antagelser om virkningskæder, der skaber ønskede resultater. Den logiske beskrivelse, og den visuelle fremstilling af programmet, som herefter benævnes synonymt som program- og forandringsteorien, kan herefter



også bruges til design af evalueringen. I denne proces har de involverede parter formuleret begrundelser for, at de valgte fokuspunkter i evalueringen er særligt vigtige og prioriteres i forhold til de tilgængelige ressourcer til evaluering og dokumentation. Ved at foretage denne prioritering af de aktiviteter, relationer, processer og mål, man ønsker at dokumentere og evaluere, skabes der et både erkendelsesmæssigt og operationelt grundlag for at designe evalueringen med hensyn til relevante data, metoder, analyser, praktisk gennemførelse mv.

Udarbejdelsen af forandringsteorien, den løbende kvalificering og resultaterne heraf har flere vigtige funktioner for både de involverede parter og for evalueringens design, gennemførelse og kvalitet. For de involverede parter giver beskrivelsen og den visuelle fremstilling af programmet en konkret fælles reference til sammenhænge og antagelser i samarbejdet og de konkrete aktiviteter og mål, man arbejder med. Der kan også skabes et fælles referencepunkt til de fælles og motiverende mål om at udvikle sociale indsatser, der virker for målgruppen af borgere i sårbare positioner, så de bliver deltagere i frivillige fællesskaber.

I forhold til parternes udviklingsarbejde og motivation til at arbejde med evaluering og dokumentation giver programbeskrivelsen og visualiseringen heraf også et afsæt for positiv udviklingstænkning, hvor fejlbarlighed anerkendes som en fælles præmis, der er understøttende for løbende kvalificering af partnerskaber og sociale indsatser i et langsigtet perspektiv. Programbeskrivelsen er således erkendt som fejlbarlig og samtidig som det bedste og konstruktive udgangspunkt for, at alle parter bliver klogere gennem udviklingsarbejdet, og de sociale indsatser bliver bedre, når programbeskrivelsen kvalificeres gennem hele udviklingsprojektet (Krogstrup & Dahler-Larsen, 2006). Forandringsteorien kan således hele tiden kvalificeres i dialog mellem alle parter i partnerskaberne. Kvalificeringen kan bygge på læring og viden, der kommer fra den formative evaluering og fx nye partnere, der kommer til med viden og ideer, der kan kvalificere forandringsteorien og understøtte det dynamiske samarbejde om at kvalificere den.

Programbeskrivelsen og visualiseringen heraf kan også bidrage konstruktivt til udarbejdelse og prioritering af hovedspørgsmål og mere specifikke evalueringsspørgsmål. I den konkrete sammenhæng kan man gennemgå de tre dele og finde frem til, hvilke spørgsmål der er vigtige at få besvaret i forhold til partnerskabet, de sociale indsatser og målgruppen af borgere i sårbare positioner og deres deltagelse i fællesskaber.

Når programbeskrivelsen, visualiseringen heraf og evalueringens hovedspørgsmål og underspørgsmål er formuleret og prioriteret, er der skabt et solidt grundlag for at udarbejde evalueringens design med hensyn til indsamling

af relevante data, metoder, analyser mv. Disse valg skaber grundlaget for at besvare evalueringsspørgsmålene så kvalificeret og validt som muligt.

Da der er høj kompleksitet i partnerskaber med mange aktører og sociale indsatser til en mangfoldig gruppe af borgere i sårbare positioner, er der også mange relevante muligheder for at arbejde med evaluering og dokumentation. Samtidig er der en lang række udfordringer, hvoraf nogle er fælles for de forskellige typer af partnerskaber, og andre er forskellige.

Det er vigtigt at identificere både muligheder og udfordringer, når partnerskaberne skal finde frem til, hvordan de vil arbejde med evaluering og dokumentation. Derfor vil VIVE og RUC i næste afsnit se på muligheder og udfordringer for evaluering og dokumentation, der gør sig gældende inden for hver af de tre typer af partnerskaber, der er introduceret i kapitel 2, og på tværs af de tre typer.

## **6.2 Muligheder og udfordringer**

Evaluering og dokumentation giver muligheder for at understøtte partnerskabernes udvikling samt sammenhængs- og gennemslagskraft – både indadtil i partnerskabet og udadtil i forhold til omverdenen. Der følger dog også udfordringer med, når partnerskaberne skal finde frem til design, gennemførelse og anvendelse af resultaterne af arbejdet med evaluering og dokumentation. Derfor er det vigtigt, at partnerskaberne forholder sig til de konkrete muligheder og udfordringer, der knytter sig til deres specifikke mål, rammer og kontekst – såvel internt i partnerskabet som eksternt i forhold til omverdenen.

Dette afsnit sætter fokus på vigtige emner og overvejelser, som partnerskaberne og deres omverden bør overveje i deres arbejde med evaluering og dokumentation. Der er tale om en ufuldkommen oversigt til inspiration for arbejdet med de fremhævede emner. Dette arbejde vil med sikkerhed lede frem til overvejelser om andre relevante emner, muligheder og udfordringer, der også bør overvejes og håndteres.

Emner, muligheder og udfordringer bliver først begrundet og kort beskrevet, hvorefter de centrale stikord sammenfattes i en oversigttabel.

### **6.2.1 Rammer og krav**

Evaluering og dokumentation skal gennemføres under hensyntagen til de betingelser, der er givet for partnerskaberne i form af deres forskellige partnere og deres respektive kontekster, fx politiske, økonomiske, administrative og

faglige, samt andre interessenter og målgruppen af borgere i sårbare situationer og deres fortalere.

Rammer og kontekst vil både understøtte muligheder og skabe udfordringer for partnerskabernes arbejde med evaluering og dokumentation. Det er ikke muligt på forhånd at sige, hvordan rammer og kontekst vil påvirke partnerskaberne, da det kan ske på mangfoldige måder, hvilket i sig selv er både en mulighed og udfordring for partnerskaberne.

## **6.2.2 Intern, ekstern og funktion**

Partnerskaberne skal begrunde og definere deres arbejde med evaluering og dokumentation. Ud fra disse begrundelser og afgrænsninger skal selve arbejdet med organisering og gennemførelse tilrettelægges med inddragelse af de ressourcemæssige og faglige kapaciteter, der er behov og muligheder for at inddrage. Der vil altid være opgaver, der skal løses internt af partnerskaberne og partnerne, men ikke nødvendigvis alle. Det er relevant, og i nogen kontekster forventet eller ligefrem påkrævet, at evaluering og dokumentation gennemføres ved at inddrage eksterne aktører, der kan gennemføre hovedparten eller udvalgte dele af arbejdet med evaluering og dokumentation for partnerskaberne. Krav om, eller valg af, ekstern evaluering kan være knyttet til en vurdering af, at der er brug for en ekstern evaluator for at sikre den ønskede faglige integritet og kapacitet i forhold til konkrete evalueringsopgaver (Vedung, 1997). Der er dog både fordele og ulemper forbundet med valg af ekstern og intern evaluering eller kombinationer af de to typer, og valget mellem dem skal derfor vurderes konkret.

Evaluering og dokumentation kan have mange funktioner – både indadtil i partnerskaberne og udadtil i forhold til omverdenen. Det giver både mange muligheder og kan lede til mange udfordringer i form af misforståelser og mulige konflikter, hvis der ikke er klarhed over, hvilke funktioner evalueringer og dokumentation skal udfylde indadtil og udadtil for partnerskaberne.

Indadtil vil det være vigtigt for både det samlede partnerskab og de enkelte partnere at have viden om, hvad evaluering og dokumentation kan bidrage til undervejs i arbejdet og ved afslutningen af bestemte faser i partnerskabet, fx ved afrapportering til omverdenen. Det er vigtigt både i forhold til motivation og engagement samt i forhold til både det overordnede perspektiv og det praktiske perspektiv, hvor partnerne og partnerskabet skal prioritere ressourcer til arbejdet med evaluering og dokumentation.

### 6.2.3 **Formativ og summativ**

Evaluering har traditionelt været defineret som et retrospektivt og summativt bidrag til viden om evaluerede indsatser med henblik på anvendelse til at tage beslutninger om, hvorvidt indsatser skulle fortsætte, stoppe eller justeres med henblik på forsættelse. Summativ evaluering er stadig meget relevant både indadtil og udadtil, og derfor er det vigtigt, at partnerskaberne finder frem til om, og hvordan, der skal gennemføres en summativ evaluering.

Udviklingen af evalueringsfeltet, der afspejler efterspørgslen af viden fra evalueringen, har ført til, at evaluering i høj grad også er relevant og anvendelig at gennemføre både før og undervejs i arbejdet med udvikling og afprøvning af indsatser, fx sociale indsatser, som partnerskaberne arbejder med. Denne form for evaluering betegnes formativ, idet evalueringen løbende bidrager med delresultater, der kan bruges i udviklingen og kvalificeringen af fx sociale indsatser.

Partnerskaberne kan have brug for formativ evaluering til at understøtte både udviklingen af deres sociale indsatser, men også udviklingen af deres partnerskab, fx gennem erfaringer, læring og viden om, hvad der understøtter og udfordrer samarbejdsrelationerne mellem partnerne og kvaliteterne i deres sociale indsatser.

### 6.2.4 **Design**

Valg af hovedspørgsmål, metoder og plan for gennemførelse af evaluering og dokumentation indgår i evalueringens og dokumentationens design. Mulighederne for design af evalueringer er mangfoldige og afspejler, at evaluering låner fra alle relevante fags design og metoder, hvis det er relevant for at svare på de ønskede evalueringsspørgsmål og kan bidrage til, at evalueringer kan få de ønskede funktioner.

Evalueringsfeltet afspejler, ud over mangfoldige muligheder for design, også historiske trends, hvor visse typer af design kan få en særlig status og blive prioriteret frem for andre design. Evidensbevægelsen har eksempelvis i en længere årrække påvirket evalueringsfeltet til at prioritere effektevalueringer med anvendelse af kontrolgrupper. Aktuelt er evidensbevægelsen mindre dominerende på det sociale område, og spørgsmålet om design af evalueringer kan besvares på mange måder. Det betyder, at design i højere grad bliver vurderet i forhold til deres relevans og anvendelighed for forskellige interesser, såvel formativt i processer og som summative retrospektive resultater.

Partnerskaberne har således både muligheder for at sammensætte en mangfoldighed af relevante design, men har også udfordringer i forhold til at foretage disse valg og gennemføre de ofte mangfoldige og sammensatte opgaver, der knytter sig til det valgte evalueringsdesign og gennemførelsen heraf, fx indsamling af data, bearbejdning, analyse, formidling mv.

### **6.2.5 Gennemførelse**

Partnerskaberne og deres parterne kan få mange forskellige opgaver i forbindelse med gennemførelse af evaluering og dokumentation afhængig af, hvordan partnerskaberne vælger at fordele opgaverne internt og inddrage eksterne aktører. I forhold til dokumentation vil der være opgaver, der nødvendigvis må tilfalde partnerskaberne og parterne, fx registrering af visse processer, aktivitet og kontakter med målgruppen. Det er dog muligt at aflaste parterne ved at inddrage en ekstern aktør, der kan stå for mange opgaver i forbindelse med gennemførelse af evaluering og dokumentation, der dog ofte kræver tæt samarbejde med partnerskaberne og deres partnere.

Der er en vigtig sammenhæng mellem design og gennemførelse i forhold til at vurdere om, og hvordan, man kan mobilisere de nødvendige former for kapacitet til at gennemføre opgaverne i det ønskede arbejde med evaluering og dokumentation. Kapacitet kan fx være faglige kompetencer, motivation og tid til at løse de forskellige opgaver.

Engagement og motivation er også et vigtigt aspekt af gennemførelsen af evaluering og dokumentation. Derfor er det også et vigtigt emne at forholde sig til for partnerskaberne, der bør overveje, hvordan man kan skabe og fastholde engagement og motivation, fx gennem aktiviteter, der indeholder deling af erfaringer og viden undervejs i arbejdet, så partnerne kan se perspektiverne i det.

### **6.2.6 Anvendelse**

Evaluering og dokumentation gennemføres med henblik på anvendelse, men det har altid været en udfordring inden for evalueringsfeltet, at evalueringer ikke umiddelbart er blevet brugt så aktivt og i det omfang, man kunne ønske sig. Udgangspunkt for vurderinger af anvendelse af evalueringer har traditionelt været at se på, om summative evalueringer medførte konkrete beslutninger på baggrund af evalueringernes resultater. Det skete ikke i så stort omfang, og det gav anledning til kritisk selvransagelse og refleksioner over, om evalueringer evt. anvendes på andre måder. Disse refleksioner har medført en bredere forståelse og opmærksomhed på, at evalueringer og dokumentation kan finde anvendelse på mange forskellige måder, fx i processer og som bidrag til kvalificering af sociale indsatser og måder at opfatte dem på. Disse

kan være lige så betydningsfulde som det klassiske fokus på beslutninger, der tages direkte på baggrund af retrospektive evalueringer.

De mangfoldige og relevante måder at anvende evaluering og dokumentation på giver partnerskaberne mange muligheder. Mangfoldigheden giver samtidig udfordringen med at vælge, hvilke former for anvendelse man skal prioritere og arbejde med at understøtte i forhold til at kvalificere udviklings- og beslutningsprocesser.

## 6.2.7 Oversigt over muligheder og udfordringer

Tabellen i dette afsnit sammenfatter i stikord en række af de muligheder og udfordringer, partnerskaberne vil møde i deres arbejde med evaluering og dokumentation. Det er vigtigt at understrege, at der ikke er tale om en udtømmende oversigt, men at der er tale om en oversigt over en del af de vigtige muligheder og udfordringer, partnerskaberne med fordel kan overveje i deres valg og prioriteringer af evaluering og dokumentation.

**Tabel 4.1 Muligheder og udfordringer for evaluering og dokumentation**

	Collective impact	Det stedbaserede	Community organizing
Rammer og krav	Organiseringen med backbone understøtter mulighederne for: 1) at fortolke og håndtere rammer og krav til evaluering og dokumentation på såvel nationalt, regionalt og lokalt niveau 2) at få sammenhæng og synergi mellem interne aktiviteter og eksterne aktører.	De stedligt afgrænsede rammer understøtter partnernes muligheder for: 1) at fortolke og håndtere rammer og krav på det regionale og lokale niveau 2) at få sammenhæng og synergi mellem parterne indenfor den stedlige afgrænsning.	Bottom-up-organiseringen understøtter de rammer og krav, der efterspørger partnerskaber, der arbejder mere med engagement end rationel strategi i deres partnerskab. Det giver særlige muligheder for: 1) at inddrage lokale ildsjæle 2) at få sammenhæng mellem nye og innovative aktører og de overordnede mål, de retter sig mod.
Intern	Der kan være faglig kapacitet på mange områder. Der kan være udfordringer med faglig integritet, der skal håndteres.	Der kan være faglig kapacitet på nogle områder. Der kan være udfordringer med faglig integritet, der skal håndteres.	Der kan være faglig kapacitet på nogle områder. Der kan være udfordringer med faglig integritet, der skal håndteres.
Ekstern	Erfaringer og gode forudsætninger for inddragelse og samarbejde med eksterne aktører.	Måske nogle erfaringer og forudsætninger, der skal suppleres, for inddragelse og samarbejde med eksterne aktører.	Få erfaringer og forudsætninger, der skal understøttes, for inddragelse og samarbejde med eksterne aktører.

For alle tre typer af partnerskaber er det vigtigt at forholde sig til: Funktioner, formativ, summativ og design, så det bliver tydeligt og kan forklares, hvorfor man prioriterer, at evaluering og dokumentation skal gennemføres på bestemte måder med bestemte formål. De tre typer af partnerskaber har alle muligheder for at tage de valg, der er vigtigst for netop dem og kan understøtte udvikling af partnerskaber og sociale indsatser.

	Collective impact	Det stedbaserede	Community organizing
Funktion	Kan håndtere alle funktioner og kan gennemgå mulighederne i dem alle.	Kan med sparring håndtere alle funktioner og kan gennemgå mulighederne i dem alle.	Har brug for ekstern aktør til sparring samt håndtering af alle funktioner og kan herigennem gennemgå mulighederne i dem alle.
Formativ	Ja, men tendens til, at summativ er første valg.	Ja, men i kombination med summativ.	Ja, den foretrukne.
Summativ	Ja, den fortrukne.	Ja, i kombination med formativ.	Ja, men det kræver ekstern sparring eller aktør.
Design	Ja, til relevante kombinationer, men tendens til effektdesign.	Ja, til relevante kombinationer, men tendens til virkningsdesign.	Ja, til relevante kombinationer, men tendens til procesdesign.
Gennemførelse	Ja, har de fleste kapaciteter og forudsætninger for at inddrage sparring og eksterne aktører.	Ja, har nogle kapaciteter og forudsætninger for at inddrage sparring og eksterne aktører.	Ja, har de kapaciteter til proces og kan inddrage sparring og eksterne aktører.
Anvendelse	Ja, til mange former, men tendens til klassisk summativ effektevaluering til beslutningsstøtte.	Ja, til mange former, men tendens til klassisk summativ effektevaluering til beslutningsstøtte.	Ja, til mange former, men tendens til procesevaluering og integration i dialoger og processer.

Til slut er det værd at nævne, at evaluering og dokumentation ofte afgrænser sit fokus til specifikke sociale indsatser, hvilket er vigtigt. Lige så vigtigt er det dog at være opmærksom på af hvilke virkninger – positive, negative, intenderede, ikke-intenderede m.fl. – som evaluering og dokumentation kan have på de involverede parter selv og på de sociale indsatser i et bredere perspektiv, fx de øvrige indsatser, som partnerne i partnerskaberne arbejder med (Dahler-Larsen, 2021).

Et bidrag, til at begrunde og skabe opmærksomhed på dette perspektiv, kommer fra Blå Kors Danmark (BKD) (Madsen et al., 2012), der i 2008 etablerede en afdeling til dokumentation, forskning og innovation, der i daglig tale blev kaldt forskningsafdelingen, FA. Afdelingen er siden blevet videreført under navnet Evidentia, der pr. 2022 har fire medarbejdere og både løser opgaver for BKD og andre NGO'er, der måtte være interesserede i at købe deres ydelser.

Bogen betegner sig selv som en case om arbejdet med kvalitet og dokumentation i en NGO. Der er fokus på erfaringer og refleksioner i forhold til etableringen af FA fra forskellige interne perspektiver i BKD, hvor der både er begejstring og skepsis i forhold til, hvad arbejdet med dokumentation, kvalitetsudvikling, akkreditering, data mv. betyder for det frivillige arbejde med borgerne og for BKD som organisation.

Der er tale om et godt eksempel på diversiteten i perspektiver og funktioner, som dokumentation og data forventes at få for BKD selv, deres indsatser, frivillige, borgere og BKD's forhold til omverdenen, fx anderkendelse fra kommuner og fonde.

Der tegnes et billede af mange positive muligheder knyttet til evaluering og dokumentation, men der er også en række væsentlige kritiske udfordringer. Udfordringer der bl.a. handler om at undgå former for evaluering og dokumentation, der vil påvirke NGO'erne i en teknokratisk retning, både når det gælder forholdet til borgerne og forståelse af egne indsatser i retning af fremmedgørelse, tab af tillid og negativ påvirkning af relationer til samarbejdspartnere og borgere.



# Litteratur

- Abresch, C., Grimm, B., Lyons, K., Maloney, S. & Tibbits, M. 2022, "Who gets included in Collective Impact: A mixed methods study of 10 CI initiatives", *Community Development*, vol. 53, no. 1, pp. 57-71.
- Agger, A. & Jensen, J. 2021, "Place-Based Co-production. Working with Voluntarism in Danish Urban Regeneration" in *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia: New Approaches to Co-Production*, ed. B. Ibsen, Palgrave Macmillan, London, pp. 291-317.
- Agger, A. & Tortzen, A. 2015, *Forskningsreview om samskabelse*, University College Lillebælt, Svendborg.
- Andersen, L.L. & Espersen, H.H. 2017, "Samskabelse, samproduktion og partnerskaber - teoretiske perspektiver" in *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet* Socialstyrelsen, København, pp. 107-137.
- Aytur, S., Marquis, T., Bors, P., Katz, J. & Bell, R. 2016, "The Role of Health-Related Community Investing as a Strategy to Promote Active Living", *Environment & Behavior*, vol. 48, no. 1, pp. 89-110.
- Ball, A., Bowen, E.A. & Jones, A.S. 2021, "Integrating Trauma-Informed Care and Collective Impact: Perspectives of Service Providers Working with Cross-System Youth", *Journal of the Society for Social Work & Research*, vol. 12, no. 1, pp. 59-81.
- Bentzen, T.O. 2022, "Co-creation: A New Pathway for Solving Dysfunctionalities in Governance Systems?", *Administration & Society*, vol. 54, no. 6, pp. 1148-1177.
- Bherer, L., Fernández-Martínez, J.L., García Espín, P. & Jiménez Sánchez, M. 2016, "The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments", *Journal of Civil Society*, vol. 12, no. 3, pp. 344-363.
- Boje, T.P. 2017, *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Bontenbal, I. & Lillie, N. 2022, "Minding the Gaps: The Role of Finnish Civil Society Organizations in the Labour Market Integration of Migrants", *Voluntas*, vol. 33, no. 5, pp. 862-871.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. 2012, *We're all in this together: User and community co-production of public outcomes*, Inlogov, University of Birmingham, Birmingham.
- Brandsen, T. 2020, "Vulnerable Citizens: will Coproduction Make a Difference?" in *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, ed. T.B. Elke Loeffler, pp. 527-539.

- Bredgaard, T. 2016, *Evaluering af offentlig politik og administration*, Hans Reitzel Forlag, København.
- Briggs, X.S. 2003, *Organizing Stakeholders, Building Movement, Setting the Agenda. The Community Problem-Solving Project @ MIT*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Brown, M. & Moore, T.L. 2019, "Addressing Complex Public Problems Through Coalition-Based Approaches: Collective Impact and the CEP Competencies", *International Journal for Research on Service-Learning & Community Engagement*, vol. 7, no. 1, pp. 1-16.
- Burgess, R.A. & Choudary, N. 2021, "Time is on our side: operationalising 'phase zero' in coproduction of mental health services for marginalised and underserved populations in London", *International Journal of Public Administration*, vol. 44, no. 9, pp. 753-766.
- Chen, H. 2005, *Practical program evaluation, assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*, Sage, Thousand Oaks, Californien.
- Christens, B. & Inzeo, P. 2015, "Widening the view: situating collective impact among frameworks for community-led change", *Community Development*, vol. 46, no. 4, pp. 420-435.
- Dahler-Larsen, P. 2022, ""Ingen kan sige sig fri": - En begrebshistorie om konstitutive virkninger", *CEBRA-Striben*, vol. 28, pp. 4-13.
- Dahler-Larsen, P. (ed) 2021, *A Research Agenda for Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Erdvik, I.B. & Ervik, R. 2022, *Frivillige organisasjoners arbeid for inkludering av barn og unge: Barrierer, virkemidler og samspill med kommunene i inkluderingsarbeidet (Rapport 2022:2)*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Oslo.
- Espersen, H.H., Linda Lundgaard Andersen, Anne Petersen & Leif Olsen 2018a, *Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer. Evaluering af tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommune*, VIVE Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.
- Espersen, H.H., Lundgaard Andersen, L. & Tortzen, A. 2021, "Civil Society Organization and Municipalities in changing Times. Potentials and Pitfalls in the Collaborative Turn" in *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia. New Approaches to Co-production.*, ed. B. Ibsen, Palgrave Macmillan, London, pp. 225-256.
- Espersen, H.H., Andersen, L.L., Olsen, L. & Tortzen, A. 2018b, *Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde: en analyse af udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i nationale virkemidler*, VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.

- Evans, S.D., Rosen, A.D., Kesten, S.M., & Moore, W. 2014, "Miami Thrives: Weaving a Poverty Reduction Coalition", *American Journal of Community Psychology*, vol. 53, no. 3, pp. 357-368.
- Forss, K., Marra, M. & Schwartz, R. 2011, *Evaluating the complex: Attribution, contribution, and beyond*, Transaction Publishers, Piscataway, NJ.
- Foster-Fishman, P., Berkowitz, S.L., Lounsbury, D.W., Jacobson, S. & Allen, N.A. 2001, "Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework", *American Journal of Community Psychology*, vol. 29, no. 2, pp. 241-261.
- Frankovich, J. & Lewe-Brady, M. 2019, "Achieving Collective Impact: Community School Strategies for a Suburban Environment", *Children & Schools*, vol. 41, no. 2, pp. 123-128.
- Gathen, J.M., Slettebø, T. & Skjeggestad, E. 2022, "User participation among people in vulnerable situations at service level. A scoping review exploring impact for individual stakeholders and services", *Nordisk välfärdsforskning / Nordic Welfare Research*, vol. 7, no. 1, pp. 52-67.
- Hansen, H.F. 2003, *Evaluering i staten: Kontrol, læring eller forandring*, Samfundslitteratur, København.
- Henriksen, L.S., Strømsnes, K. & Svedberg, L. 2019, "Understanding Civic Engagement in the Scandinavian Context" in *Civic Engagement in Scandinavia: Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*, eds. L.S. Henriksen, K. Strømsnes & L. Svedberg, Springer International Publishing, Cham, Schweiz, pp. 1-31.
- Ibsen, B. (ed) 2021, *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia. New Approaches to Co-Production*, Palgrave Macmillan, London.
- Jakobsen, M. & Andersen, S.C. 2013, "Coproduction and Equity in Public Service Delivery", *Public Administration Review*, vol. 73, no. 5, pp. 704-713.
- Kirkegaard, S. 2016, *Creating participation for youth with mental health problems - Cross-sector collaboration between public services and the civil society in Denmark and Sweden*, Norden - Nordic Centre for Welfare and Social Issues, Stockholm.
- Krogstrup, H.K. & Dahler-Larsen, P. 2006, *Nye veje i evaluering: håndbog i tre evalueringsmodeller*, 3rd edn, Academica, Aarhus.
- LeChasseur, K. 2016, "Re-examining power and privilege in collective impact", *Community Development*, vol. 47, no. 2, pp. 225-240.
- Lyon, M.A. & Henig, J.R. 2019, "Blurring Lines? How Locally Based Collaborations Handle the Redistribution/Development Tradeoff", *Urban Affairs Review*, vol. 55, no. 4, pp. 1100-1124.

- Madsen, S., Baltzer, H., Bang-Møller, L., Dahler-Larsen, P., Jessen, J., Jensen, J.P. & Hinnerskov, R. 2012, *Læring unplugged - en case om arbejdet med kvalitet og dokumentation i en NGO*, Frydenlund, Frederiksberg.
- McDonald, M. & Rosier, K. 2011, *Interagency Collaboration Part A: What is it, what does it look like, when is it needed and what supports it? (Policy & practice paper)*, Australian Institute of Family Studies, Melbourne.
- Mulvale, G., Miatello, A., Green, J., Tran, M., Roussakis, C. & Mulvale, A. 2021, "A COMPASS for Navigating Relationships in Co-Production Processes Involving Vulnerable Populations", *International Journal of Public Administration*, vol. 44, no. 9, pp. 790-802.
- Needham, C. & Carr, S. 2009, *SCIE Research Briefing 31: co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation*, SCIE - Social Care Institute for Excellence, London.
- Olsen, L. & Espersen, H.H. 2018, *At skabe deltagelse for borgere med handicap gennem frivillig faglighed: Evaluering af to partnerskaber mellem kommuner, frivilligcentre og andre aktører*, VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.
- Osborne, S. & Strokosch, K. 2013, "It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives", *British Journal of Management*, vol. 24, pp. 31-47.
- Paterson, S., McInerney, E.E.W. & Evans, S.D. 2022, "Using social network analysis as a tool in action research", *Journal of community psychology*, vol. 50, no. 8, pp. 3421-3437.
- Rasmussen, S.M. & Fogsgaard, M.K. 2021, "Ledelse på tværs i arbejdet med udsatte familier", *Social udvikling*, vol. 3, pp. 42-50.
- Røhnebæk, M. & Bjerck, M. 2021, "Enabling and Constraining Conditions for Co-production with Vulnerable Users: A Case Study of Refugee Services", *International Journal of Public Administration*, vol. 44, no. 9, pp. 741-752.
- Scheele, C.E., Vrangbæk, K. & Kriegbaum, M. 2019, "Volunteer association perceptions of municipal policy strategies to promote co-production of healthy ageing services", *Ageing and Society*, vol. 39, no. 6, pp. 1152-1171.
- Selsky, J.W. & Parker, B. 2005, "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice", *Journal of Management*, vol. 31, no. 6, pp. 849-873.
- Smith, A., Peled, M. & Martin, S. 2022, "A collective impact approach to supporting youth transitioning out of government care", *Child abuse & neglect*, vol. 130, no. 3, pp. 105104.
- Socialstyrelsen 2022, *Drejebog for strategi for Udvikling af den Sociale Indsats (SUSI 2.0)*, Socialstyrelsen, Odense.

- Sørensen, E. & Torfing, J. 2011, "Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker", *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 15, no. 2, pp. 3-23.
- Stougaard, M.S. 2021, "Co-producing Public Welfare Services with Vulnerable Citizens: A Case Study of a Danish-Somali Women's Association Co-producing Crime Prevention with the Local Authorities", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 32, no. 6, pp. 1389-1407.
- SUS og Realdania 2022, *Syv danske collective impact inspirerede initiativer 2014-2022 - eksempelsamling*, Realdania, København.
- Tortzen, A. 2016, *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse. Ph.d.-afhandling*, Roskilde Universitet, Roskilde.
- Tortzen, A. 2015, "When municipalities lead co-production: lessons from a Danish case study", *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, vol. 4, pp. 292-308.
- Tuurnas, S.P., Stenvall, J., Rannisto, P., Harisalo, R. & Hakari, K. 2015, "Coordinating co-production in complex network settings", *European Journal of Social Work*, vol. 18, no. 3, pp. 370-382.
- Vanleene, D., Voets, J. & Verschuere, B. 2018, "The Co-production of a Community: Engaging Citizens in Derelict Neighbourhoods", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 29, no. 1, pp. 201-221.
- Vedung, E. 2016, "Fire evalueringsbølger" in *Evaluering af offentlig politik og administration*, ed. T. Bredgaard, Hans Reitzel Forlag, København, pp. 375-37-68.
- Vedung, E. 1997, *Public Policy and Program evaluation*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. & Tummers, L.G. 2015, "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey", *Public Management Review*, vol. 17, no. 9, pp. 1333-1357.
- Walzer, N., Weaver, L. & McGuire, C. 2016, "Collective impact approaches and community development issues", *Community Development*, vol. 47, no. 2, pp. 156-166.

VIVE