

Partnerskaber i støbeskeen

- Uddannelses-, beskæftigelses- og erhvervspolitisk samarbejde om kompetenceudviklingsindsatser overfor virksomhederne

Afrapportering af følgeforskning om projekt KOMPETENCEFORSYNINGmidt

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

Flemming Larsen

Morten Lassen



CARMA

Forord

CARMA indgik i juni 2015 aftale med Væksthus Midtjylland i Region Midtjylland om at udføre følgeforskning i forbindelse med gennemførelse af KOMPETCEFORSYNINGmidt-projektets første fase.

Projektets første fase handler om at gøre erfaringer med organisatoriske samarbejdsmodeller mellem erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske og beskæftigelsespolitiske aktører i Region Midtjylland, hvor formålet er at fremme en koordineret servicering af de private virksomheders kompetenceforsyning.

Projektet sigter mod at bruge de indhøstede erfaringer til et yderligere fasttømret og stadigt mere forpligtende udviklingsarbejde i en kommende tre års projektperiode.

Nærværende rapport afrapporterer resultaterne af følgeforskningen til den første forprojektperiode.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke opdragsgiveren for et frugtbart samarbejde i projektperioden. Derudover er vi tak skyldig til de mange aktører indenfor de tre ressortområder, der beredvilligt har stillet op til vores observationsstudier og fokusgruppeinterviews og leveret centrale dokumenter. En særlig tak skal lyde til de tre projektovholdere fra regionens tre VEU-centre, Anne-Mette Mortensen fra VEU-Center MidtØst, Niels Petterson fra VEU-Center Østjylland og Lars Bylow Frandsen fra VEU-Center MidtVest, som der er trukket store vekslers på.

Forskningsprocessen var oprindeligt planlagt til at slutte 31-03-2016. Perioden er imidlertid blevet forlænget, da det trak ud med at få bevillingsgrundlaget for projektet på plads og få igangsat de decentrale samarbejder. Den reelle projektstart var i efteråret 2015. Alligevel er det vores forhåbning, at rapporten fremkommer på et tilstrækkeligt egnet tidspunkt til, at de beskrevne erfaringer og analysens fund kan bidrage til udvikling af et evt. efterfølgende hovedprojekt. Erfaringerne peger fremad, og det ville være ærgerligt, om de ikke skulle blive brugt.

Aalborg maj 2016

Kelvin Baadsgaard, Henning Jørgensen, Flemming Larsen, Morten Lassen

Indhold

Forord	2
1. Baggrund og følgeforskningsopgaven i KOMPETENCEFORSYNINGmid	5
1.1 Mål og programakser.....	5
1.2 Følgeforskning.....	7
2. Undersøgelsesdesign	9
3. Hvad har vi gjort?	13
4. Hvad har vi observeret?	16
4.1 Indhold.....	16
4.2. Struktur.....	18
4.3. Proces	21
4.3.1. Projektet under opstart	21
4.3.2. Projektet under udvikling	22
4.4 Partnerskaber og baseline	24
5. Diskussion af partnerskaber og kritiske succesfaktorer	27
5.1. Partnerskab: øget forståelse og praktisk brug.....	27
5.2. Forudsætninger for partnerskaber og typer heraf	29
5.3. Potentielle fordele og former for merværdi.....	30
5.3.1. Responsive og fleksible løsninger på policy-problemer.....	31
5.3.2. Facilitere innovation og bedre indsats	32
5.3.3. Dele viden, ekspertise, færdigheder og ressourcer: additionalitet og komplementaritet..	32
5.3.4 Udvikle samlet servicekoncept	35
5.3.5. Øget kapacitetsdannelse, transferværdi og forståelse	37
5.3.6. Øget legitimitet	37
5.4. Potentielle ulemper og begrænsninger	38
5.4.1. Uenigheder om mål og formål	38
5.4.2. Omkostninger og ansvarligheder på konsulent- og styringsniveau	40
5.4.3. Betydning af andre aspekter af organisationsvirket.....	42
5.4.4. Manglende kapabiliteter og ressourcer	43
5.4.5. Forskelligt udsyn og organisatorisk filosofi	44
5.4.6. Magtrelationer i partnerskaber	46

6: Udvikling i partnerskabsdannelsen – ud over ”Kantinen”?	48
6.1. Typer af partnerskaber og KOMPETENCEFORSYNINGmidts	48
6.2. Partnerskabernes fremtid.....	54
Litteratur:	57
Bilag - Interviewguides	59
Konsulentgruppe	59
Styregruppe	61

1. Baggrund og følgeforskningsopgaven i KOMPETENCEFORSYNINGmidtd.

Udgangspunktet for KOMPETENCEFORSYNINGmidtdprojektet er, at den ”danske konkurrenceevne” er udfordret af lav vækst i produktivitet, og at denne kan øges ved at sikre virksomhederne de nødvendige kompetencer. Denne tankegang blev også præsenteret i Produktivitetskommissionens betænkning (Produktivitetskommissionen, 2014), hvor en forbedring af medarbejdernes kompetencer ses som nøglen til en forbedring af produktiviteten. Det stiller krav om, at virksomhederne er sikret de nødvendige kompetencer, hvis produktivitet og konkurrenceevne skal forbedres, hvilket altså også er forståelsen bag projektet.

I projektbeskrivelsen formuleres det således, at KOMPETENCEFORSYNINGmidtdskal medvirke til, at der ”... skabes et styrket kompetencematch, hvor virksomhederne i højere grad sikres adgang til de rette kompetencer. Med et styrket kompetencematch sikres, at de efterspurgte kompetencer er til rådighed på arbejdsmarkedet,...Kompetencematchet skal bidrage til at styrke nyuddannedes jobparathed, opkvalificering af medarbejdere, samt ledige...”

Et styrket kompetencematch kræver, at virksomhederne sikres såvel rekruttering som udvikling og fastholdelse af de rette kompetencer. En forudsætning for at sikre et effektivt og styrket kompetencematch er, at der etableres et koordineret samarbejde om indsatserne inden for de institutioner, der varetager disse opgaver, dvs. en koordinering af erhvervsfremme-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet.

Med baggrund i de positive erfaringer vedrørende virksomhedsopsøgende arbejde og efteruddannelses aktiviteter i KOMPETENCEmidtdprojektet ønskede Vækstforum i Region Midtjylland at fortsætte og udbygge denne indsats til at omfatte såvel uddannelses- som beskæftigelses- og erhvervsfremmeområdet. Dette er sket med iværksættelsen af et Midtjysk Kompetenceudviklingsprogram, der netop bygger på koordinerende partnerskaber mellem erhvervs-, uddannelses- og beskæftigelsespolitikken.

1.1 Mål og programakser.

Kompetenceudviklingsprogrammet har således til opgave at styrke et regionalt strategisk og lokalt funderet samarbejde på tværs af erhvervsfremme-, uddannelse- og beskæftigelsesindsatsen. Der har både nationalt, regionalt og kommunalt været fokus på en bedre integration af disse politikområder, uden at det rigtigt er lykkedes i praksis. Med KOMPETENCEFORSYNINGmidtd er der taget et konkret initiativ til at rette op på den manglende koordination mellem de tre systemer.

En bedring af den regionale koordination mellem disse tre systemer forventes at bidrage til forbedring af virksomhedernes produktivitet gennem:

- Et mere effektivt kompetencematch via en fælles koordineret indsats om at kvalificere arbejdsstyrken, så den matcher virksomhedernes efterspørgsel og kompetencer på kort og på længere sigt.
- En målrettet og differentieret indsats, efterspørgselsstyret på kort sigt og innovativt styret på længere sigt.

- At sikre én indgang for virksomhederne til offentlig service vedrørende kompetence-machet (rekruttering og opkvalificering).

Programmet sigter på, at konsulentkorpset fra de deltagende institutioner skal opkvalificeres og institutioner fra de erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske og beskæftigelsespolitiske områder skal gives forudsætninger for at kunne samarbejde. Der skal således skabes partnerskaber med det mål at forbedre virksomhedernes kompetenceforsyning på kort sigt og virksomhedernes produktivitet på langt sigt.

Som EU-støttet projekt er der knyttet en del betingelser til arbejdet til gengæld for medfinansieringen. Derfor er rammesætning og administrationskrav også dikteret ”udefra”, hvad der sætter betingelser ind i virket. De koordinater eller ”akser”, som projektet er blevet bygget op omkring, har således også direkte reference til det gældende Socialfondsprogram i EU, som har hjulpet med til at generere den økonomiske støtte.

Projektet er planlagt til at løbe over en flerårig periode. Projektets målsætning for det første år, har været at få dannet og aktiveret lokale partnerskaber i projektet. Disse partnerskaber skal danne baggrund for en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der sikrer koordination og kvalitet i den ydelse, som virksomhederne modtager.

Projektet, der som nævnt er medfinansieret af EU, indeholder to delprojekter eller akser, der refererer til det gældende Socialfondsprogram, hvorunder midlerne er ansøgt. Akserne vedrører henholdsvis en vækstrettet kompetenceudvikling (Akse 1) og erhvervsuddannelse til voksne og videregående uddannelse (Akse 4). Af projektets drejebog fremgår det, at projektets hovedaktiviteter for de to delprojekter er:

Akse 1:

- *Hovedaktiviteterne i dette del-projekt ses som værende udvikling af strategisk uddannelsesplanlægning (kompetenceudviklingsstrategier) i smv'er, der allerede har en vækstudviklingsstrategi samt gennemføre uddannelse både for medarbejdere og ledelse i henhold til disse strategier eller i forbindelse med udviklingen heraf. Hovedaktiviteter forventes implementeret således:*
 - *Fortsættelse af arbejdet med virksomhedernes strategiske uddannelsesplanlægning (kompetenceudviklingsplaner) og efterfulgt af selve kompetenceudviklingsindsatsen af både medarbejdere og ledere*
 - *Udbygning og opkvalificering af lokale partnerskaber, hvorom hele indsatsen centrerer.*

Akse 4:

- *Hovedaktiviteterne i dette del-projekt ses som værende udvikling af strategisk uddannelsesplanlægning (kompetenceudviklingsstrategier) samt gennemført kompetencegivende uddannelse for medarbejdere.*

Der er således såvel et udviklingsaspekt som et normalt funktionsaspekt indbygget i projektet. Det er vigtigt at få præciseret.

De to akser er rettet mod private små og mellemstore virksomheder (SMV'er) inden for de samme brancher, men Akse 1 er begrænset til og rettet mod SMV'er, der har en vækststrategi; til gengæld kan opkvalificeringen omfatte såvel kortuddannede, uddannelsesuvante og ledere, der er ansat i virksomheden samt ledige og højtuddannet arbejdskraft, mens Akse 4 gælder alle SMV'ere og omfatter kortuddannede, uddannelsesuvante og faglærte samt højtuddannet udenlandsk arbejdskraft.

Ved projektstart forventedes det, at der blev etableret et antal *lokale koordinerende* partnerskaber, og at det antalsmæssigt ville svinge fra et VEU-område/ arbejdskraftopland til et andet. Der er i alt etableret 15 partnerskaber, hvilket var 4-5 stykker mere end, hvad man fra projektets side oprindeligt havde forventet. Der er etableret 3 partnerskaber i VEU-center MidtVest, 5 i MidtØst og 7 i Østjylland.

Der var endvidere den forventning, at der ville være forskelle fra partnerskab til partnerskab med hensyn til måden at organisere sig på og i typer af samarbejder, både på grund af partnernes forskelligheder, men også på baggrund af virksomhedernes behov og branchetilhørsforhold. Så vidt målsætninger og programakser.

1.2 Følgeforskning

I følgeforskningen skulle der i løbet af projektperioden sættes fokus på beskrivelsen af erfaringer med samarbejdet og af de modeller for lokale partnerskaber, der blev etableret i projektets første år, således at der efterfølgende kan trækkes på erfaringerne herfra. Det omhandler bl.a. en beskrivelse af modellerne i forhold til hvilken form for koordination, der er sket i de enkelte partnerskaber, hvilken koordination, der sker på tværs af kommunegrænser, hvilken betydning tidligere erfaringer har for partnerskabsmodellerne samt dynamikken i antallet af partnerskaber i perioden. Eftersom der reelt kun har været et halvt års erfaringer at trække på, er der begrænsede muligheder for en sådan modelerfaringslære. Dertil kommer, at der ikke er observeret så stor en variation i partnerskaberne, som forventet, hvad der besværliggør belysningen af forskellige modeller og analyse af redesigning og konkrete samarbejder.

Følgeforskningen har derfor sat mere fokus på de erfaringer, der er gjort med etablering af samarbejdet, samt hvor koordineret arbejdet har været i det lokale samarbejde end på opstilling af forskellige udviklede modeller. Det har således været processen i etableringen, indholdet i samarbejdet og kvaliteten af de etablerede partnerskaber, som har været i centrum i undersøgelsen, herunder hvor udviklet partnerskaberne synes at være. På grund af den korte erfaringshorisont er det altså ikke så meget udbredelsen af modeller som decentralt indhøstede erfaringer, der kan afrapporteres om. Vi har derfor heller ikke systematisk inddraget den centrale projektledelse i følgeforskningen. Interviews, observationer og udspørgninger er sket lokalt.

Følgeforskning er at følge en indsats med henblik på en systematisk indsamling af data og på at analysere og generalisere de indsamlede data. De skal transformeres til fakta, til praksis- og udviklingsviden. Det centrale spørgsmål for følgeforskningen har været at afdække, hvordan man kan koordinere og styre samarbejdet således, at der kommer værdifulde indsatser ud af anstrengelserne. Følgeforskningen har haft til opgave at skabe en slags baseline, der har skullet identificere, hvor partnerskaber er ved afreporteringen og hvilke strategier, der kan tages i anvendelse for at styre

virket. En baseline, der efterfølgende kan anvendes i en kommende evaluering af effekter af partnerskabsvirket og de ledelsesstrategier, der er blevet valgt, når der overgås til en næste og længerevarende funktionsperiode.

2. Undersøgellesdesign

Følgforskningens undersøgelses-objekt er således etableringen og implementeringen af de partnerskaber, der indgår i KOMPETENCEFORSYNINGmidts projektet, hvor partnerskaberne ses som styringsnetværk i forhold til koordineringen og udviklingen af fælles indsats i forhold til sikringen af virksomhedernes kompetenceforsyning. Der er således tale om, at lokale partnerskaber påtager sig opgaven med at koordinere tre sektorpolitikker med stedligt afsæt. Herved indskrives KOMPETENCEFORSYNINGmidts sig i den tendens i den samfundsvidenskabelige litteratur, der bliver beskrevet som en udvikling fra government til governance. Det vil sige, at styringen af politikker og indsats overgår fra en central statslig og hierarkisk styring til decentral og flerinstitutionel styring, fra vertikal mod mere horisontal styring. Hvor netværkssamarbejde ofte beskrives som mindre hierarkiske og rigide end traditionelle bureaukratiske forvaltninger og omfavner flere aktører, tilføjer partnerskabskonstruktionen en *kontraktlighed og forpligtethed* mellem partnerne, som normalt ikke beskrives særligt indgående i netværklitteraturen, hvor strukturelle træk og funktionalitet har været sat i centrum. For at partnerskaberne skal lykkes, kræver det, at der mellem partnerne udvikles en fælles forståelse, afstemning af adfærd og forpligtende samarbejde. Det kan også udtrykkes som:

Samtænkning i partnerskaberne, dvs. at der skabes fælles forståelser og fælles begreber. Dette kræver en ledelsesmæssig indsats i samtlige systemer, hvor koordinering og samarbejde prioriteres og italesættes samt at fælles opgaveforståelser etableres. Derudover vil det være nødvendigt med videndeling og fælles uddannelsesindsatser.

Samordning i partnerskaberne, dvs. en koordineret adfærd, der kan forekomme på to sammenhængende niveauer: 1) Strategisk forpligtende, så der opstilles relevante *mål* for at styrke kompetenceforsyningen, 2) Koordination om den *udførende* praksis- og virksomhedsrettede indsats.

Samarbejde i partnerskaberne, dvs. en Kooperation om opgaveløsningen, hvilket sker gennem udvikling af fælles løsninger og forpligtende samarbejde i det daglige arbejde.

Hvis de fleste beslutningsprocesser, som sigter på at løse vækst- og kvalificeringsproblemer i regionen, får partnerskabskarakter, bliver et centralt spørgsmål, hvordan man kan koordinere og styre arbejdet, så der faktisk kommer værdifulde indsats ud af anstrengelserne. At lede partnerskaber adskiller sig fra ledelsesopgaver beskrevet i lærebøger, for det er *komplekse processer med andens-ordens-interessevaretagelse*, der er tale om. Det er ikke moderinstitutionens interesse, men de fælles, det gælder.

Derfor må undersøgelsen begynde med at identificere, hvilke strategier, der tages i anvendelse for at styre virket. Der er som nævnt tale om en slags *baseline-evaluering*. Først efter denne kortlægning vil det blive muligt at vurdere og evaluere effekterne af partnerskabsvirket og de valgte ledelsesstrategier.

Partnerskabsstrukturen behøver ikke at være fast; den kan ændres over tid, lige så vel som regler og normer kan udvikles. Det er samspillet mellem aktørerne, der opretholder, genforhandler eller ændrer partnerskaberne.

Derfor er det væsentligt ikke at falde i den grøft, der hedder, kun at fokusere på enkeltaktører, der står i spidsen for organiseringen. Det er aktørernes samspil under ledelsesmæssig koordination, der skal kortlægges og vurderes, for det er den, der skal styre styringsprocesserne. Facilitering af beslutninger er ikke ensidige autoritetsbeslutninger. Der forhandles løsninger på plads. Derfor skal der være fokus på stærke selvstyringselementer, hvor både inter- og intraorganisatoriske processer er i spil.

Partnerskabsledelse må følgelig forstås som forsøg på at initiere og facilitere samspilsprocesser mellem deltagende aktører, at skabe og ændre partnerskabsarrangementet og guide interaktionerne. Målstrukturen bliver karakteriseret ved varierende problem- og måldefinitioner, og den autoriserede ledelse får til opgave at mediere, koordinere, danne netværk, guide aktørhandlinger og skabe muligheder for handling.

De strategier, som kan forfølges, for at nå gensidigt acceptable løsninger er vanskelige at designe på forhånd. Det sker i selve interaktionerne, hvor konflikter også skal kunne håndteres – f.eks. om fordeling af cost og benefits – og hvor Kooperation også kan blive vanskeliggjort af værdikonflikter. Uddannelsesinstitutioner kan f.eks. tænkes at tænke mest på egen ”bundlinje” for årets resultat, mens andre vil grundfæste en flerårig investortænkning. Der er ingen spontane løsninger på sådanne problemer: Der må ledelsesstyring af partnerskabet til. Det er et åbent empirisk spørgsmål, om en sådan etableres.

Baseline- projektet har villet søge efter to typer heraf: en *procesledelse* og en *institutionel designledelse*. Indikatorer for den første er anskueliggjort i nedenstående opstilling.

Figur 1. Elementer i partnerskabs-ledelse

<i>Aktivering af aktører og ressourcer</i>	<i>Målopnåelsesstrategier</i>	<i>Organisatoriske arrangementer</i>	<i>Guidning af interaktioner</i>
Selektiv aktivering Ressourcemobilisering Stabilisering De-aktivering Nye interaktioner Alliancedannelser	Øget grad af kongruens mellem aktørmål Variation i løsninger Påvirkning af forståelser Information Kommunikation Kreativ interaktion	Kreere nye ad hoc grupper Accept af proces-design	Mediering Autorisering af proces-konsulenter Fjerne barrierer for samarbejde Incitament for samarbejde

Institutionelt design fokuserer på at realisere ændringer i det oprindeligt besluttede partnerskab. Designet påvirker nemlig adfærden og strategierne, og derfor kan man også ved institutionelle ændringer forøge samarbejds mulighederne. Dels kan man ændre de formelle regler, dels de uformelle. Men det tager tid! Sådanne ændringer fordrer nok en længere projektperiode end forprojektets. Institutionelle reformforslag vil gerne betyde, at der kommer nogen uenighed og

modstand, så implementeringsprocesserne er meget vanskelige ad den vej. F.eks. omkring vedtagelsen af kriterier for ny deltagere (access-regler). Vi har villet undersøge, om der i det hele taget foretages institutionelt re-design i første fase, og i givet fald så efter en af disse tre former:

- *Strategier for partnerskabsdeltagelse* (komposition og aktørers positioner og roller)
- *Strategier rettet mod resultatproduktionen* (påvirkning af incitament, strategier, beslutningsregler, koder og evalueringsstandarder)
- *Strategier rettet mod interaktioner og konfliktløsning* (procedurer, monitoring etc.).

Der har været tale om en første kortlægningsopgave af et udviklingsforløb, som særlig i opstartsfasen har karakter af ”trial-and-error”. Det var således forventeligt, at alt ikke gik glat, og at processtyring var mest sandsynlig. Men for at det ikke skal blive de usammenhængende småforandrings metode, ville det være formålstjenligt at få udpeget de ledelsesmæssige udfordringer, der viser sig i de forskellige partnerskaber, hvilket det foreslåede analytiske fangstnet er egnet til.

Det valgte undersøgelsesdesign har haft som formål at være lærende, idet undersøgelsesprocessen har fokus på initiativer og udviklingen af *ledelsesstyringen* i projektet. Undersøgelsen vil herunder vurdere spørgsmålet om partnerskabernes progression i forhold til *samtænkning*, *samordning* og *samarbejde* om kompetenceforsyningen. De beskrevne partnerskabsmodeller tænkes endvidere anvendt som en slags *baseline* for den eventuelle videreførelse af projektet, ligesom beskrivelserne kan fungere som input og model for fremtidige etableringer af forpligtende partnerskaber. Endelig tænkes modellerne at kunne anvendes som *grundlag for vurderinger* af hvilke partnerskabsmodeller, der er bedst i forhold til fremtidige indsatser.

Undersøgelsen blev planlagt til at forløbe i 4 faser, der bestod af:

Fase 1. Identificering af partnerskabsmodeller ved projektstart. Der identificeres og beskrives partnerskabsmodeller, herunder type af *organisering og ledelsesstyring* og forventninger til indfrielse af *samtænkning*, *samordning* og *samarbejde* indeholdende karakteristika som antal partnere, institutionstyper og historik i beskrivelsen. Data indsamles ved at partnerskaberne udfylder skabelon.

Fase 2. Afdækning af udviklingen i partnerskabsmodeller over tid. Der afdækkes, hvilke *processtrategier*, der er taget i anvendelse, og om der er sket et *institutionelt re-design* i partnerskaberne. Endvidere laves en kortlægning af progressionen i *samtænkning*, *samordning* og *samarbejde*. Data indsamles gennem interviews.

Fase 3. Beskrivelse af ”endelige” partnerskabsmodeller. Der foretages en anden runde dataindsamling, hvorefter de udviklede partnerskabsmodeller eller typer beskrives. Herunder hvilken form for *ledelsesstyring*, der er anvendt, og en vurdering af i hvilket omfang, der er opnået *samtænkning*, *samordning* og *samarbejde* indenfor de enkelte typer. Data indsamles gennem interview.

Fase 4. Formidling af forskningsresultatet. Der udarbejdes en rapport, hvor de forskellige partnerskabsmodeller eller typer beskrives, herunder en vurdering af modellernes grad af opnåelse af *samtænkning*, *samordning* og *samarbejde*.

Således de oprindelige planer. Der er dog ikke sket en slavisk overførsel af denne forløbsmodel, hvad der efterfølgende afsløres. Både på grund af sen opstart og udvikling af partnerskaberne, dels fordi

det er erkendt, at redesigning og ledelse af forandringsprocesser fordrer en længerevarende projektperiode. I stedet har vi anvendt særskilte målepinde i form af tre idealtyper af partnerskaber, som vi kan placere de praktiske partnerskabserfaringer i forhold til. Det uddybes nærmere i afslutningskapitlet.

3. Hvad har vi gjort?

Væksthus Midtjylland (som projektejer) meldte ved starten af KOMPETENCEFORSYNINGmidt-projektet ud til alle regionens kommuner, erhvervsserviceorganisationer og uddannelsesinstitutioner, at det var op til dem selv at formere partnerskaber med hvert af de tre VEU-centre som LEAD-partnere. Grundtanken var, at partnerskabsdannelsen skulle være stærkest muligt forankret i de lokale forhold, herunder afspejle de eksisterende samarbejds traditioner i lokalområderne.

Resultatet af denne proces var, at der blev dannet forskellige partnerskabskonstruktioner. Der dannedes som nævnt femten partnerskaber – tre ”under” VEU-center MidtVest, 5 ”under” VEU-center MidtØst og 7 ”under” VEU-center Østjylland. Den kommunale repræsentation var meget forskellig, gående fra tre kommuner i samarbejdet til blot en enkelt kommune, som indgår i partnerskabet. Det var sparsomt med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, hvilket til dels også var tilfældet med deltagelse af VUC’erne.

Følgforskningen skulle fokusere på et mindre antal partnerskaber. Der blev lagt forskellige kriterier til grund for denne udvælgelse blandt populationen på de 15 partnerskaber, f.eks. ønsket om geografisk spredning, afspejling af mangfoldigheden af samarbejdspartnere, variationer af organisationsmodeller og den lokale samarbejds tradition.

På baggrund af tilgængelige basisoplysninger om de forskellige partnerskabskonstruktioner blev de tre LEAD-partnere konsulteret i forhold til forskernes afklaring af, hvilke partnerskaber der ud fra diverse kriterier egnede sig bedst til at være objekt for følgforskningen.

Ud fra et ønske om at lægge vægt på geografisk spredning, partnerskabets kommunale konstruktion og variansen i partnernes tradition for samarbejde blev følgende fire partnerskaber udvalgt af forskerne til nærmere undersøgelse:

- Med VEU-center MidtVest som LEAD-partner: Partnerskabet omfattende de tre kommuner Holstebro, Struer og Lemvig. Partnerskabet er karakteriseret ved en længerevarende og positiv samarbejds tradition og med deltagelse af VUC.
- Med VEU-center MidtØst som LEAD-partner: Partnerskabet omfattende Viborg Kommune. Partnerskabet er karakteriseret ved at være intrakommunalt, hvor aktørerne kommer fra samme kommune.
- Med VEU-center Østjylland som LEAD-partner: To delvis samarbejdende partnerskaber omfattende dels Horsens kommune og dels Hedensted Kommune. Partnerskaberne er karakteriseret ved en fælles styregruppe med deltagelse af 3F-repræsentant, en stærk tradition for samarbejde med erhvervslivet og med erhvervsservice organiseret i privat regi udenfor kommunen i den lokale Business Horsens.

Alle tre partnerskaber har fælles organisationsstruktur i den forstand, at der under ledelse af VEU-centret som LEAD-partner arbejdes med en styregruppe og en konsulentgruppe med deltagelse af personer fra jobservice, erhvervsservice og uddannelsesinstitutioner.

Derudover er der etableret en regional styregruppe for alle 15 partnerskaber under ledelse af Væksthus Midtjylland og med deltagelse af de tre LEAD-partnere. Endvidere deltager Region Midtjylland Regional udvikling.

Dataindsamlingen har været struktureret efter samme skabelon i alle partnerskaber og har bestået af dokumentstudier, mødeobservation, spørgeskemaoplysninger og interviews.

Først er der fremskaffet relevante dokumenter fra de fire partnerskaber, især omfattende kommissorier, målpapirer og mødereferater udarbejdet af de enkelte partnerskaber.

Dernæst er der gennemført forskerbesøg på både ordinære styregruppe- og konsulentmøder. Møderne er startet med afvikling af den ordinære dagsorden, hvor forskerne har observeret mødeafviklingen. Efterfølgende har mødedeltagerne fået udleveret et mindre spørgeskema, jf. bilagsdel, hvor der kort er spurgt ind til de tidligere omtalte partnerskabskriterier. Med udgangspunkt i mødedeltagerens besvarelse er der gennemført et fokusgruppeinterview, hvor respondenterne har fået mulighed for at uddybe og perspektivere deres spørgeskemabesvarelser, herunder indbyrdes drøfte deres partnerskabsrelationer og progression i samarbejdet. Derudover er der foretaget enkelt-interviews.

Disse dokumenter, observationer, interviews og besvarelser udgør det centrale datamateriale, som er blevet analyseret, og som udgør grundlaget for denne rapport.

Derudover har forskerne deltaget i møder i den Regionale Styregruppe, hvor projektets overordnede udvikling har været til drøftelse.

Dataindsamlingen har været præget af stor imødekommenhed fra alle partnerskaber, det gælder såvel styregruppemedlemmer og konsulentgruppemedlemmer som LEAD-partnere. Atmosfæren har været positiv, hvilket efter vores vurdering har givet os ret åbenhjertige og reelt oplysende udsagn til brug for de videre analyser. Det har også været nødvendigt for at sikre validitet og reliabilitet af undersøgelsen.

Vi har valgt at anonymisere partnerskaberne, ikke for at skjule noget, men fordi det er en undersøgelse af konkrete strategi- og praksisvalg. Der skal ikke deles karakterer ud, men søges almen og generaliserbar erfaringsviden.

Det må dog bemærkes, at dataindsamlingen desværre har strakt sig over meget lang tid som følge af partnerskabernes vanskelige opstartsforhold.

Inden vi overgår til vores observationer og de efterfølgende analytiske afsnit vil vi kort præsentere en summarisk tidslinje for projektet

Tidslinje for KOMPETENCEFORSYNINGmidt projektet:

- 18.9. 2014: Ansøgning fra Væksthus Midtjylland sendes til Vækstforum.
- 28.10.2014: Vækstforum Midt indstiller projektet til Erhvervsstyrelsen til godkendelse.

- 3.3.2015: Partnerskabsprojektet lanceres på konference for afslutning af KOMPETENCEmidt og åbning af KOMPETENCEFORSYNINGmidt i Horsens
- Nov. 2014-juni 2015: Sagsbehandling i Erhvervsstyrelsen, incl. diskussion med Vækstforum
- 5.5.2015: Tilsagn fra Erhvervsstyrelsen til Væksthus Midtjylland vedrørende akse 4
- 25.6.2015: Tilsagn fra Erhvervsstyrelsen til Væksthus Midtjylland vedrørende akse 1
- 1.7. 2015: Følgeforskningsprojekt starter med forventet afslutning 31.3.2016
- 1.8.2015: Reel projektstart
- August 2015: Dannelse af 15 lokale partnerskaber
- 10.9.2015: Møde i regional styregruppe med deltagelse af forskergruppen
- Oktober 2015-marts 2016: Dataindsamling til forskningsprojekt
- 11.2.2016: Forskergruppen fremlægger foreløbige resultater for den regionale styregruppe.
- 30.3.2016: Sidste forbrugsdato for akse 4, senere forlænget til ultimo 2016
- 31.7.2016: sidste forbrugsdato for akse 1, senere forlænget til ultimo 2016.
- 16.6.2016: Forskergruppen fremlægger rapport fra følgeforskningen.

4. Hvad har vi observeret?

I det følgende vil vi afrapportere indhold, struktur og processen i partnerskabet, som vi har observeret og fået den præsenteret, mens den er i støbeskeen. I stedet for at lave tykke beskrivelser koncentrerer vi os i det følgende om opmærksomhedspunkter, der viser frem mod en egentlig driftsperiode.

4.1 Indhold

Med hensyn til den indholdsmæssige udfyldelse af programmet har vi kunnet registrere flere typer af problemstillinger.

Vores følgeforskning har identificeret vilje til partnerskab, men også en beskednen kunnen flere steder. Det er nok at forudskikke en konklusion, men det er også væsentligt at slå fast fra start, at det er opstartsprocesser, som er studeret.

Dernæst: Der er i de undersøgte partnerskaber givet udtryk for, at der undervejs i projektperioden, har været skift i projektets fokus. Skift, der har skabt en vis usikkerhed, om hvad der var formålet med projektet; eller måske mere korrekt, hvad der havde højest prioritet i KOMPETENCEFORSYNINGmidt– var det udviklingen og etablering af gode samarbejder og partnerskaber, der var det primære mål, eller var det i højere grad indfrielse af aktivitetsmålene for akse 1 og akse 4, der var det centrale sigte?

Der er således givet udtryk for en vis usikkerhed om, hvad man definerer som projektets mål eller strategien i indsatserne. Der har for deltagerne i projektet ikke været *et klart strategisk fokus* eller blandt deltagerne enighed om velafgrænsede og klare mål gennem hele projektet. Det er aktørernes opfattelse af situationen, deres percipering, der har affødt bestemte adfærdsformer, herunder afventende reaktioner.

Der er i den forbindelse også usikkerhed om snitfladen mellem akse 1 og akse 4. Det har vist sig, at der var usikkerhed om, hvad der kræves for at indgå som en vækstvirksomhed, ligesom der var usikkerhed blandt deltagerne om, hvorvidt de samme virksomheder kunne indgå i akse 1 og akse 4.

Trods denne usikkerhed om mål, snitflader og strategi er der i alle de undersøgte samarbejder peget på de gode ”sambesøg”, hvor to eller tre konsulenter i fællesskab har gennemført virksomhedsbesøg. Ifølge respondenterne har det været befordrende, at de tre systemer *går ind på forskellige niveauer i virksomhederne*, hvor erhvervsservice har haft adgang til ledelsesniveauet eller det strategiske ledelsesrum, uddannelsesinstitutionerne har haft kontakt til virksomhedernes uddannelsesansvarlige og jobcentre til HR eller de rekrutteringsansvarlige. Gennem disse fælles besøg skabes der lettere adgang til virksomhederne, idet man kan trække på flere kanaler, og samtidig skabes der en fælles referenceramme til drøftelse af virksomhedernes behov og mulige indsatser. Ideelt set er trepartner-institutionsbesøg det bedste, dvs. at der deltager repræsentanter fra alle tre institutioner; men i praksis har det vist sig vanskeligt at gennemføre af ressourcemæssige og koordineringsmæssige (læs kalender) årsager.

I de undersøgte partnerskaber har konsulentgruppen koncentreret sig om afholdelse og gennemførelse af virksomhedsbesøg, hvorfor der således har været en driftsorientering¹ i tilgangen til projektet.

Fælles for besøgsaktiviteten er, at der er blevet udarbejdet lister over potentielle virksomheder til de to akser. Listerne er efterfølgende blevet gennemgået i fællesskab på konsulentgruppens møder. Her har man på forskellig vis (mere eller mindre intensivt) gennemgået listerne, herunder beskrevet ejer-kreds, udviklingsplaner, tidligere samarbejder etc. Endvidere er der i forbindelse med møderne aftalt, hvem der har ansvar for at indgå aftale om besøg, og hvem der skal deltage i besøget.

Trods driftsorienteringen har det været vanskeligheder ved at indfri aktivitets- og forbrugsmål for bevillingen. Dette skal bl.a. ses på baggrund af den sene igangsætning (se nedenfor), samt den ovenfor nævnte usikkerhed i deltagerkredsen om bl.a. snitfladen mellem akse 1 og 4. Projektet er derfor ikke kommet så langt som forventet i den første fase.

Driftsorienteringen har samtidig betydet, at man har haft vanskeligt ved at udfylde handlingsrummet for nye initiativer, hvorfor der har været en begrænset konceptudvikling. Dette gælder i øvrigt både i styre- og konsulentgruppen. Og det er et stærkt og væsentligt opmærksomhedspunkt.

Der har således været mindre fokus på at udvikle og skabe gode partnerskaber end forventet, må vi konstatere. Dette kan måske dels forklares med den ovenfor nævnte usikkerhed om projektets fokus. Men det må samtidig ses som et udtryk for den tilgang, som moderorganisationerne har haft, hvor konsulenterne stadig har skullet indfri produktionsmål og krav, der er stillet til dem i deres ordinære arbejde.

Det er derfor ikke så overraskende, at den udvikling, der er sket i projektet, primært drejer sig om afviklingen af virksomhedsbesøg, hvilket ligger i helt naturlig forlængelse af konsulenternes ordinære opgaver, hvor dette også kan ses som en løsning af disse.

De innovative tiltag, der er registreret, drejer sig om fælles indsatser i forhold til virksomhedsbesøg, f.eks. er der taget initiativ til udvikling af en drejebog for gode virksomhedsbesøg. Et andet af initiativerne i forbindelse med besøgsvirksomheden er etableringen og afviklingen af en fælles ”360 graders gennemgang” af virksomhederne, som finder sted i forberedelsesfasen før besøgene.

Endvidere er der blevet formuleret en ide om et årligt ”sundhedstjek”. Det vil sige, at man i fællesskab tilbyder virksomhederne en årlig gennemgang af virksomheden i forhold til behovet for kompetenceudvikling med baggrund i virksomhedens strategi. Et yderligere eksempel er, at der er blevet afholdt en mindre virksomhedskonference over temaet: Mangel på kvalificeret arbejdskraft - rekrutteringsproblemer inden for industrien. Konferencen blev afholdt som fælles arrangement i partnerskabet på tværs af sektorer og på tværs af kommunegrænser.

¹ Med drift og driftsorientering menes, at projektdeltagerne bliver mere fokuseret på at indfri måltallet for de aktiviteter, man måles på end på udvikling af partnerskab og nye metoder.

Udover det direkte samarbejde i projektregi er der ifølge deltagerkredsen skabt ”samarbejde” udenfor projektet, hvor kendskabet til hinanden er brugt i serviceringen af virksomheder. ”Nu ringer vi bare rundt”, som det er blevet formuleret i et af partnerskaberne. Før var det ifølge respondenterne et ”hestearbejde” at få skabt kontakter til de andre systemer, og det er nu en overvunden hurdle. Det betyder et første og væsentligt trin mod fælles forståelser, afstemt adfærd og reelt samarbejde.

Det er som anført ovenfor, og som det uddybes nedenfor, vores observation, at der ikke er spredt information og viden nok i systemerne om idé, indstilling og implementeringsopgaver inden for KOMPETCEFORSYNINGmidts ramme. Der er fra deltagerkredsen blandt andet efterspurgt en fælles *lancering af projektet* for alle deltagere. Det kunne være i regi af alle partnerskaber eller f.eks. inden for et af de partnerskaber, som en LEAD-partner havde ansvaret for. Indholdsmæssigt har programideen således ikke fået tilstrækkelig udbredelse og rodfæstethed til at kunne styre og synkronisere arbejdet.

4.2. Struktur

Organisatorisk har orkestreringen af samarbejdet været lidt forskelligt, men overvejende ens-lydende. Det samme har styrker og svagheder i de undersøgte partnerskaber.

I følgeforskningen havde vi som mål at beskrive de *modeller for lokale partnerskaber*, der er etableret og formet i det første år af projektets levetid, hvilket vil give mulighed for i et evt. videre arbejde at trække på erfaringerne herfra. Modelbeskrivelserne ønskedes bl.a. at omfatte, hvilken form for koordination, der er sket i de enkelte partnerskaber, hvilken koordination, der skete på tværs af kommunegrænser og, hvilken betydning tidligere gjorde erfaringer havde for partnerskabsmodellerne. Ud fra vores undersøgelser kan der ikke udskilles flere modeller for samarbejdet; sammensætningen varierer ikke mærkbart mellem de undersøgte partnerskaber, når der ses bort fra den geografiske tilknytning, der også lå bag udvælgelsen af lokale partnerskaber til undersøgelsen, samt omfanget af deltagelse af repræsentanter fra den lokale fagbevægelse. Organiseringen er opbygget efter samme grundmodel, med en LEAD-partner, et lokal konsulentgruppe og en lokal styregruppe med repræsentanter fra de tre politikområder. LEAD-partner er initiativtagende og refererende. Formen for koordination er på samme niveau se nedenfor. Og alle partnerskaber bygger i høj grad på erfaringer fra tidligere samarbejder.

Der har kunnet konstateres uskarpe rolledefinitioner i de lokale partnerskaber mellem styregruppens rolle som retningsbestemmende og konsulentgruppens rolle som udførende. De lokale styregrupper virker overvejende løsrevet i forhold til konsulentgruppen, og det forekommer ikke som om, at styregruppen har været selvstændig initiativtagende i forhold til at udstikke retningslinjer for såvel mål som organisering. Det er den generelle vurdering.

Endvidere forekommer det som om, der ofte har manglet koordination på det lokale plan mellem konsulent- og styregruppe. Dette på trods af, at der har været gengangere eller personsammenfald mellem de to niveauer. Vores undersøgelse tyder på, at der har været begrænset kommunikation mellem de to niveauer forstået som fælles adressering eller overlevering af problemer i forhold til

udvikling og drift. Vi har ikke kunnet konstatere en klar koordination endsige stærk kobling mellem konsulentgruppe og styregruppe alle steder.

Det er ikke blot på det lokale plan, at der har manglet koordinering. Gennem vores interviews forekommer der også flere udsagn om, at den regionale styregruppe forekommer fjern for de lokale samarbejder. Der kan måske tales om en partiel de-kobling mellem konsulentgruppe, styregruppe og den regionale organisation.

En problemstilling, der er blevet berørt i alle casene, er bevillingsstørrelse, samt det store administrative arbejde, der følger med socialfondsbevillinger. I den forbindelse er begrebet ”spillemandspenge” dukket op. ”Spillemandspenge” er et udtryk, vi flere gange har stødt på i dataindsamlingen omkring KOMPETENCEFORSYNINGmidt. Der er to betydninger af dette begreb, dels anvendes det som et udtryk for, at der er for få penge i projektet i forhold til de administrative byrder med timeregistrering etc. Det kan også ses som et udtryk for, at man ikke opfatter partnerskab som merværdiskabende – ud over den umiddelbare ressource-tilgang, der ligger i bevillingen. Heri kan også ligge, at der vurderes ikke at være tilstrækkelig volumen i ressource-mobiliseringen omkring projektet.

Der har fra bevillingshaver været en løbende og vedholdende monitorering af partnerskabernes ressourceforbrug, med løbende aflevering af økonomibilag den 10. i hver måned. Som hjælp er der udarbejdet vejledningsmateriale vedrørende registrering, dokumentation og arkivering i projektet. Vejledningen ligger tilgængelig online på projektets hjemmeside. Der har altså været produceret støtteforanstaltninger fra projektejers side, og af de faldne bemærkninger fra deltagerkredsen forekommer det os, at man fra deltagerkredsen er ambivalent i forhold til dette, der samtidig kan opleves lidt som for meget styring på det administrative område.

Som nævnt ovenfor har der været en begrænset udviklingsorientering i samarbejdet, hvor de lokale partnerskaber må anses for primært at have været isolerede driftsrum og ikke genuine udviklingsrum.

Denne manglende udviklingsorientering hænger øjensynligt også sammen med en begrænset investeringsvillighed i moderorganisationerne. Overordnet betragtet virker det ikke som om, at de enkelte institutioner har taget fuldt ejerskab til opgaven. Det er problematisk. Som nævnt skal konsulenterne stadig indfri egne produktionsmål. Således gives der udtryk for, at egen organisations mål flere steder sættes bevidst foran projektmålsætning. Et andet udtryk for mangel på manglende commitment til projektets mål og villighed til tilsidesættelse af egen organisationsinteresse er begrebet ”*interessetid*”, som vi gentagne gange er blevet præsenteret for. Det dækker over, at den pågældende institution ser investering i og prioritering af indsatser i dette projekt som noget formålsfattigt – for ikke at sige formålsløst. Det vil nødvendigvis svække indsatsen.

I løbet af undersøgelsesperioden er der dog kommet større *synliggørelse* af arbejdet - det er ”på vej op på bordet”, som en aktør har udtrykt det – og der er sket en første *nyttiggørelse* af projektet i organisationerne.

Et strukturelt problem, som må påpeges, og som kan ses i sammenhæng med institutionernes manglende fulde dedikation til projektet, er at personafhængigheden er meget stor. Projektet bæres i nogen

grad oppe af ildsjæle og dedikerede LEAD-partnere. Personafhængigheden og den dermed forbundne sårbarhed kan være så høj, at fravær eller frafald af en nøgleperson kan blive stærkt hæmmende for projektarbejdet. Dermed bliver meget for personbåren og for lidt institutionsbåren. Det må ses som et væsentligt opmærksomhedspunkt.

Et videre forhold, som må fremdrages som en potentiel hæmmende faktor vedrører, hvilken juridisk konstruktion, som erhvervsservice er etableret under. Er der tale om en kommunal eller en foreningsorganisering? Med foreningsdreven erhvervsservice vil der være en risiko for at foreningen vil koncentrere eller begrænse sin indsats til egne medlemmer og varetage egen interesse, mens de offentlige institutioner skal servicere alle og dække hele spektret af interesser.

Vores undersøgelse tyder på, at det ikke er optimalt for indfrielse af projektets formål, hvis erhvervsservice er delvis privatorganiseret og -orienteret - omend med offentlig økonomisk støtte som forudsætning for deltagelse i projektet - så vidt dette samtidig de facto medfører, at erhvervsservice primært eller kun vil orientere sig mod at servicere egne foreningsmedlemmer. Det er angiveligt et forhold, man fra bevillingshaver har været bevidst om og udtrykkelig gjort deltagerkredsen opmærksom på. Det er blevet understreget, at det er en generel virksomheds-servicering, der er projektets mål, og som også er afgørende for projektet succes, uanset hvilken tilknytning den enkelte virksomhed har til lokal erhvervsservice.

Det skal understreges, at dette forhold også fra projektejers side er annonceret at være gældende i forhold til øvrige deltagere i de lokale samarbejder. Det er ikke blot et forhold, der vedrører erhvervsservice og deres medlemmer, men det gælder i lige så høj grad øvrige partnere, eksempelvis for deltagende fagforeninger og deres medlemmer. Hvem og hvilke medarbejdere, der er berettiget til at modtage kompetenceløft, er ikke et spørgsmål om medlemskab af bestemte faglige organisationer: det er medarbejderens kompetencebehov, der er afgørende. Alle medarbejdere skal tilbydes det kompetenceløft, de har behov for uanset fagforeningstilknytning.

Et andet forhold, der ser ud til at have haft indflydelse på engagementet i projektet, er spørgsmålet om, hvorvidt kompetenceforsynings-projektet er det eneste projekt i samarbejdet, eller om det blot indgår som en aktivitet blandt flere andre. I nogle partnerskaber har KOMPETECEFORSYNING midt projektet været et mindre projekt i en større projekt-portefølje, hvilket forekommer at have ført til en mindre bevågenhed på projektet. Der er konkurrence om opmærksomhed og prioritering mellem projekterne.

Integrationen af alle former for interesser kan være svær, men må være en fælles offentlig anliggende. Og det skal ske på tværs af administrative grænser som f.eks. de kommunale. En antagelse, som lå bag udvælgelsen af partnerskaber til undersøgelsen, var, at partnerskaber som omfattede flere kommuner kunne være en hæmmende faktor for det lokale koordinerende samarbejde. *Forskelle i geografisk-organisatorisk placering* kan teoretisk virke hæmmende ind på arbejdet, idet den enkelte organisation kun vil varetage de virksomheder, som er inden for deres "forvaltningsområde". Kun VEU-medarbejderne og Væksthus-repræsentanterne har organisatorisk til opgave at gå på tværs af kommunegrænser, hvorfor man kunne frygte, at de øvrige deltagere kun ville varetage opgaver inden for eget geografiske domæne. Vores undersøgelse bekræfter dog ikke

denne antagelse. Der synes således ikke at være nogen fast sammenhæng mellem antallet af involverede kommuner og aktivitetsniveau.

Et andet aspekt heraf er, at der ikke nås et højt niveau for vidensdeling. Visse former for oplysninger kan man af hensyn til lovgivningen ikke dele med andre, men der har i nogen udstrækning været tale om, at viden herudover ikke naturligt og hurtigt er givet videre til de andre systemer. Man kan identificere en fare i dette, hvis dette kan tages som udtryk for, at nogle vil værne om et ”vidensmonopol”. Der er tegn på, at dette forhold er blevet forbedret i løbet af forprojektperioden, hvilket kan ses i sammenhæng med en stigende tillid mellem partnerne. I forlængelse af dette virker det dog ikke optimalt for løsningen af opgaven, at der ikke er fælles adgang til de tre systemers databaser. Det må også være et opmærksomhedspunkt.

4.3. Proces

4.3.1. Projektet under opstart

KOMPETENCEFORSYNINGmidt-projekt blev lanceret af regionsrådsformand Bent Hansen på den førnævnte konference i Horsens 3. marts 2015. Dermed blev der stemt betydelige forventninger hos de potentielle deltagere i projektet, og mange gik fra konferencen med den forståelse, at nu skulle det nye projekt hurtigt sættes på skinner.

Den færdige projektbeskrivelse forelå i forbindelse med fremsendelse af ansøgning fra Væksthus Midtjylland til Vækstforum 18. september 2014. Denne dannede grundlag for udbuddet fra Vækstforum Midt, og CARMA fik tildelt følgeforskningsopgaven. Imidlertid viste der sig uafklarede spørgsmål mellem Erhvervsstyrelsen og Væksthus Midtjylland, som udsatte projektstarten. Det drejede sig om forskellige bevillingsforudsætninger og udformning af målepinde for aktivitet i projektet, især knyttet til henholdsvis akse 1 og akse 4-problemstillinger. De to akser repræsenterer henholdsvis mål for volumen for virksomhedsbesøg (akse 4) og volumen for identifikation og identificering af vækstvirksomheder, der på aftalebasis forpligter sig til at medvirke i et hovedprojekt (akse 1).

Forhandlingerne mellem Erhvervsstyrelsen og Væksthus Midtjylland tog nogen tid og udsatte projektstarten, som først reelt gik i gang fra september 2015. Tidsspændet mellem lancering og start førte til undren og en vis frustration hos de potentielle projektpartnere. Deres tålmodighed blev således sat på prøve, og da starten endelig gik, var oplevelsen den modsatte, at nu kunne det ikke gå hurtigt nok set fra projektejers side. Men der var også andre kilder til frustration – bl.a. den centrale, at ønsket om at få sammentænkt akserne og få hjælp til igangsættelse af fælles skolingsvirksomhed ikke nød fremme fra Erhvervsstyrelsens side. Dermed kom handicaps ind i det videre forløb, som har vist sig at blive funktionshæmmende.

De målepinde, der sluttelig blev vedtaget for aktiviteten, var reelt ganske simple og rent kvantitative. Den opfattede mangel på tilstrækkelige indholdsmæssige afklaringer fra projektejers side gav en uklarhed hos projektpartnerne om projektets kvalitative indhold. Næsten alle opfattede opgaven som en traditionel funktionsopgave (”drift”) og indlevelsen i, at der var tale om en ambitiøs udviklingsopgave, der gik langt videre end blot at samarbejde om servicering af virksomhederne, har

vist sig at være ringe fra projektstarten. Det må undre al den stund, der skriftligt var lagt stor vægt på udviklingsarbejdet i LEAD-partneres kommissorie-beskrivelse for de lokale partnerskaber. At dagsordenen var sat for udvikling af partnerskaber, som krævede nye indsigter hos partnerne om hinandens systemer, forstået som forskelligt regelværk og styringsmodeller og forskellige arbejdskulturer, har først bundfældet sig, efterhånden som projektet er blevet afviklet. Men en sådan erkendelse er så også vokset frem. Set i det lys har situationen, især fra starten, været præget af begrænset gensidig tillid mellem partnerne og en for smal annamning af opgavesættet.

4.3.2. Projektet under udvikling

Dannelsen af i alt 15 partnerskaber med de tre VEU-centre som LEAD-partner skete som et rent "bottom up" forløb. Partnerskaberne er formeret ud fra lokale hensigtsmæssigheder og mere eller mindre historisk stærke samarbejds traditioner. Samarbejdet skulle gro op nede fra. Den lokale fundering har grundlæggende medført positivitet og ført til aktivitet alle steder. I starten var der, som allerede nævnt, betydelig forvirring om projektmål og manglende indlevelse i den krævende udviklingsopgave, man reelt sad med.

Procesledelsen i partnerskaberne har foregået på flere niveauer og været hierarkisk ordnet. Den er udøvet oppefra af projektejerne i forhold til projektets overordnede styregruppe, bestående af de tre VEU-centre som LEAD-partnere. Gruppen har løbende diskuteret manglende progression i projekterne, typisk udtrykt ved for lavt brug af projektmidler. Projektejer har ved disse lejligheder presset kraftigt på for at få udløst et højere brug af projektmidler.

Den egentlige driver for at fremme aktivitet har været de tre LEAD-partnere. På hver deres facon har de understøttet partnerne til et stadigt mere forpligtende partnerskabsarbejde. Aktivitetsniveauet har trods det været ujævnt, og der har været store forskelle på, om der er satset på den blotte aktivitet med mere eller mindre fællesbesøg på virksomheder, eller der er investeret mental energi, viden, færdigheder og økonomiske ressourcer i at udvikle et stadigt mere forpligtende partnerskab.

Det konkrete udfald hviler i næste styringsled på, hvordan partnerskabernes styregrupper med deres direkte reference til ledelsen i moderorganisationerne har fungeret. Det er vores indtryk, at netop styregrupperne har haft vanskeligheder ved at træde i karakter som styrende enheder i den lokale projektorganisation. Det er kommet til udtryk ved, at der har været betydeligt personoverlap mellem styregrupperne og de udførende projektgrupper, som det laveste led i styringshierarkiet.

Det er ligeledes vores indtryk, at det ikke har været nemt at formidle projekterfaringerne opad i hierarkiet, og dermed har information og kommunikation til de pågældende moderorganisationer haft vanskelige vilkår. Det fører selvsagt til begrænset læring hos de deltagende partnere, når der ikke er en reel dialog mellem de udførende projektdeltagere og deres kolleger og ledere. Der har således været en mindre bevidsthed i moderorganisationen om, at man er involveret i et vigtigt udviklingsprojekt. De påkrævede skriftlige referater fra alle mødeaktiviteter synes heller ikke at have været brugt aktivt som erfaringsudveksling. Potentielt vil det derfor være vanskeligt at ruske op i de kendte arbejds måder i organisationen.

Ganske vist har der løbende været erfaringsudveksling på mødeniveau, men den har været rent mundtlig, og der er ikke nogetsteds registreret systematisk skriftlig evalueringsvirksomhed. Hertil kommer, at mødefrekvensen generelt har været mindre omfangsrig samtidig med, at meget mødetid er gået med simpelt kalenderarbejde, hvor de samarbejdende partnere har haft svært ved at finde tid i travle kalendere, hængt op på almindeligt arbejde i moderorganisationen.

Erfaringsudveksling og dermed vidensdeling på tværs af de 15 partnerskaber synes at have været begrænset. Det på trods af LEAD-partners muligheder for at iscenesætte erfaringsudveksling mellem de partnerskaber, hvor den enkelte LEAD-partner har koordineringsansvaret. I enkelte tilfælde er der dog sket samling af konsulentgruppe, styregruppe og operatør til erfaringsudveksling to gange i forløbet (opstart og midtvejs). I den forbindelse kan det nævnes, at der nok fra projektejerens side har været tilskyndet til at tage sådanne initiativer, men at LEADpartnere selv har villet stå for aktiviteterne, ”for ikke at forvirre mere end gavne”. Tilgangen synes at have været, at hvert enkelt partnerskab skulle udvikle sig på sin egen måde set i lyset af de historiske og aktuelle forudsætninger for at indgå i partnerskabsarbejde. Det har hæmmet udviklingen af en fælles og forpligtende ”program-forståelse” ganske kraftigt udover den skriftlige kodificering, der var sket fra start fra bevillingshaverside. Her er identificeret en decideret hurdle for partnerskabsaktivering

Den politiske opbakning til projektet er blevet styrket under projektperioden, hvor der er arbejdet på, at borgmestre og andre politikere har brugt tid til deltagelse i konferencer. Det er dog ikke alle steder, at en sådan konstatering gælder. Eksempelvis forekommer en af regionens største byer, at have udvist en noget begrænset interesse for projektet.

For alle samarbejderne gælder det, at man har haft tidligere positive erfaringer med samspil i andre projektsammenhænge at bygge på, og de, der tidligere har deltaget i dette samarbejde, har haft lettere ved at indgå i partnerskabet.

Der har været udøvet klar procesledelse fra LEAD-partner i alle partnerskaber, Det er tydeligt at LEAD-partner har haft en helt central rolle i processen, herunder at få struktureret arbejdet, indkaldt til møder etc. Det er klart, at der hviler et særligt koordinerings- og styringsansvar på LEAD-partnerne, udover at de skal være den udfarende kraft. Det forekommer således som om, at LEAD-partner både har været initierende og drivende for en del af samarbejdet. Det er et spørgsmål, hvor central en placering LEAD-partner skal have i det videre forløb.

Trods LEAD-partners udfarende opgave, kan det konstateres, at der i andet halvår af 2015 og i begyndelsen af 2016 kun var afholdt et begrænset antal partnerskabsmøder.

Som nævnt ovenfor har der samtidig været gennemført procesledelse fra projektejer i forhold til partnerskabernes ressourceanvendelse.

Et sidste forhold, som er afdækket i vores undersøgelse, er, at der i meget begrænset omfang - hvis overhovedet - hentes inspiration og ideer fra andre partnerskaber. Der er ikke taget initiativ til en egentlig systematisk skriftlig erfaringsudveksling eller afholdelse af fælles arrangementer. På diverse regionale styringsgruppemøder foretages der dog regelmæssig mundtlig erfaringsudveksling. Men der er ikke registreret systematisk skriftlig evalueringsvirksomhed.

4.4 Partnerskaber og baseline

Som en del af afdækningen af baseline-indsigter har vi undersøgt, om der er foretaget institutionelt re-design i denne første fase af projektet, og i givet fald, om det er foretaget efter en af disse tre former:

- **Strategier for partnerskabsdeltagelse** (komposition og aktørers positioner og roller)
- **Strategier rettet mod resultatproduktionen** (påvirkning af incitament, strategier, beslutningsregler, koder og evalueringsstandarder)
- **Strategier rettet mod interaktioner og konfliktløsning** (procedurer, monitoring etc.).

Vi har ikke gennem vores observationer eller interviews kunnet registrere, at der blandt projekt-deltagerne er formuleret eller fundet behov for institutionelt redesign eller anden korrektion af samarbejdsprocedurerne, dog med den undtagelse, at enkelte af de deltagere, der i første omgang ikke ønskede at være fuld partner i projektet (og dermed være berettiget til at få del i de tildelte ressourcer) efterfølgende har ændret mening på dette punkt. Der er udover dette ikke sket udvidelse eller indskrænkning af deltagerkredsen. Der er heller ikke sket ændringer i forhold til beslutningsregler, evalueringsstandarder eller anvendte incitamentskriterier, og der er ikke sket ændringer i procedurer eller udvidelse af monitoring etc. Men igen minder vi om, at tidsperiodens sammenpressethed er en del af forklaringen.

I forhold til spørgsmålet om hvor langt partnerskabsdannelserne er nået, har vi valgt at beskrive det ud fra en række elementer i organiseringen af partnerskaber. Disse elementer vil sluttelig også danne udgangspunkt for idealtypiske beskrivelser - altså former og udviklinger af sådanne. Det vender vi tilbage til i konklusionskapitlet. Her gælder det de foreløbige sammenfatninger af vores observationer langs disse dimensioner (baseline).

Figur 2: Partnerskaber og foreløbige analyseresultater.

<i>Elementer</i>	<i>Anliggender</i>
Mandat	Alle deltagere tilkendegiver, at de har fået mandat eller kompetence til selv at tage beslutninger i projektet, men dog kun så længe det flugter med de ordinære opgaver. Det vil sige, at det er spørgsmål i forhold til afvikling af virksomhedskontakt, der er omfattet.
Ressourcer	Det er begrænsede ressourcer, der er lagt i projektet, i form af de timer, der medgår til styregruppemøder og konsulentgruppemøder og virksomhedsbesøg. Der er ikke givet udtryk for, at ressourcerne i første omgang er tildelt udover støtteperioden.
Mål	Man har ikke aftalt selvstændigt mål for det lokale samarbejde. Man forfølger de aktivitetsmål, der er i projektet, mens at egentlige udviklingsmål for partnerskabet ikke er opstillet. Medarbejderne fra de forskellige organisationer skal stadig opfylde egne organisationsmålsætninger og resultatmål.
Aftaler og møder	Samarbejdet er præget af kalenderkoordination, dvs. møderne skal afpasses efter de arbejdsopgaver, deltagerne har i egen organisation. Projektet er stadig afhængig af ”ildsjæle” og LEAD-partners ageren.
Projekter	Projektet forekommer at være et blandt flere, men det forekommer også som om, at det kan blive overskygget af andre ”mere interessante” projekter.
Selv-evaluering	Der er ikke taget initiativ til en egentlig systematisk skriftlig erfaringsudveksling og selvevaluering.
Medarbejdere	En enkelt eller to hos moderinstitutionerne er afsat til opgaven. Dog som det mest karakteristiske med begrænset tid og indsats.
Læring	Der foretages ikke systematisk læringsopsamling, og der er ikke en klar kommunikation af nye erfaringer og initiativer på tværs af projektet og mellem projektet og moderorganisationerne. I den sammenhæng kan der peges på den begrænsede kommunikation i projektet dels mellem de forskellige niveauer og dels mellem projektet og moderorganisationen. Som nævnt ovenfor tyder den påpegede delvise dekobling mellem projekt-niveauer på en manglende tydelig og klar kommunikationsgang mellem den regionale styregruppe, de lokale styregrupper og lokale konsulentgrupper. Endvidere tyder vores undersøgelser på manglende kommunikation mellem projektet og moderorganisationerne. Der er tale om en begrænset overlevering af viden til moderorganisationer.
Forhold til andre samarbejder	Et andet forhold, som er afdækket i vores undersøgelse, er, at der i meget begrænset omfang - hvis overhovedet - hentes inspiration og ideer fra andre partnerskaber. På diverse regionale styringsgruppemøder foretages der dog regelmæssig mundtlig erfaringsudveksling. Men der er ikke tale om systematisk skriftlighed i arbejdet. Og som nævnt ovenfor tyder det ikke på, at erfaringerne bringes videre til de lokale koordinerede samarbejder.
Belastning	Lav til meget lav
Udbytte	Begrænset, kortsigtet

Man kan vanskeligt tale om, at der har været flere modeller af partnerskaber i projektperioden; de er opbygget efter samme struktur, dog med variation i forhold til antallet af kommuner og faglige organisationer, der er tilknyttet partnerskabet. Der er ikke udviklet ny *organisering eller ledelsesstyring* og forventninger til indfrielse af *samtænkning, samordning og samarbejde* indeholdende karakteristika som antal partnere, institutionstyper og historik i beskrivelsen, hvilken form for koordination, der er sket i de enkelte partnerskaber, hvilken koordination, der sker på tværs af kommunegrænser og, hvilken betydning tidligere gjorde erfaringer har for partnerskabsmodellerne. Partnerskaberne er stadig i støbeskeen.

Det billede, der hermed er tegnet, er det dominerende eller gennemsnitlige. I næste kapitel, hvor vi sammenfatter omkring muligheder og farer i de enkelte udviklede partnerskaber, bliver der også taget højde for forskelle mellem disse. Dvs. at gode eksempler bruges til at vise potentialer og mindre gode til at påpege problemer og opmærksomhedspunkter i forbindelse med udviklingen af partnerskaberne.

Overordnet kan det således fastslås fra en *gennemsnitlig betragtning*, at:

- Alle konsulenterne har givet udtryk for, at projektet har været en god ide; det samme synes at være opfattelse hos den politiske ledelse i kommunerne og blandt kommunale forvaltningschefer. En væsentlig konstatering, da det er en nødvendig betingelse for partnerskabsdannelse.
- Det betegnes af deltagerkredsen som en succes, at de tre organisationer taler sammen og aftaler fælles initiativer. Det er et væsentligt analyseresultat, at aktørkredsen selv har oplevet positive resultater.
- Der er endnu ikke etableret en entydig fælles forståelse af projektet, hvad der er meget uheldigt og hæmmende.
- Ressourceallokeringen forekommer at være for begrænset til større innovativ virksomhed.
- Der foretages løbende mundtlig monitorering, men der udestår stadig systematisk selvevaluering og herunder skriftlige evalueringer.
- Der er tale om begrænset overlevering af konkret viden til ”moderorganisationerne” om projektet.
- Ved krydspresituationer tvinges konsulenterne til at vægte egen organisations mål højere end projektets mål. Det hæmmer projektet.
- Partnerskaberne er stadig overvejende på et lavt udviklingsniveau - med enkelte undtagelser. De nødvendige betingelser for reelt og forpligtende partnerskabsvirke er således ikke tilvejebragt de fleste steder.

Selv om disse opmærksomhedspunkter set ud fra forprojektets erfaringsdannelse kan synes at overbetone kritiske aspekter, må vi samtidig understrege, at der er gjort positive erfaringer på aktørside, og at der set i et udviklingsperspektiv er baggrund for en optimistisk tro på, at der med stærkere forståelse og styring, ihærdighed og kvalificering af virket vil kunne nås gode resultater. Det skal de næste afsnit bruges til at indkredse.

5. Diskussion af partnerskaber og kritiske succesfaktorer

De hidtidige erfaringer og indsigter giver mulighed for at drøfte mulighedsbetingelser for partnerskaber nærmere. Både generelle og specifikke betingelser. Heri ligger, at potentialer og mulige farer eller begrænsninger kan analyseres frem fra de konkrete undersøgelsesresultater. Det følgende er dog også en lettere form for ekstrapolation i forhold til de projektnære erfaringer, men det er dermed samtidigt identifikation af fremadrettede muligheder for partnerskabsdannelser. Diskussionen bliver altså en opstilling og vurdering af muligheder og farer, uden at der er foretaget en ligelig vægtning heraf. De væsentligste må vurderes at være potentialerne, hvor ulemper og farer er nogle, der skal observeres og gøres noget ved. Omvendt lader vi rammebetingelser mere ude af betragtning. Det er aktørcentrerede diskussioner, der er at finde.

Først dog en refleksion over den succes, som partnerskabsmodeller har opnået overalt. Ikke kun i Danmark.

5.1. Partnerskab: øget forståelse og praktisk brug

Der er flere grunde til at partnerskab er gået hen og blevet ikke kun et meget brugt begreb i diskussioner og akademiske kredse, men også praktiske arrangementer, når der skal løses arbejdsmarkedsproblemer eller (gen)skabes økonomisk vækst og balance i lokalområder. Den politiske tiltro til, at man har fundet et slags Columbusæg med partnerskaber er stor, inkluderende en tro på offentligt-privat samarbejde (OECD 1990, EU-Kommissionen 2001). Men også på partnerskaber mellem offentlige institutioner, som vi beskæftiger os med her. Flere og flere inddrages i at udvikle sådanne partnerskaber. Der kan både være pragmatiske og mere principielle og ideologiske faktorer bag denne opbakning bag partnerskabsideen.

Én ting er sikkert: Der kan være en lang række aktører involveret – fra lokale og centrale offentlige instanser over private virksomheder og agenturer til interesseorganisationer – og det er mange slags problemer, der kan søges afhjulpet ved hjælp af partnerskaber. De rækker lige fra beskæftigelsesfremme, inklusion og uddannelsesoffensiv over virksomheds- og borgerservice til regional og national vækst. Der er lavet mange konkrete og enkeltstående studier af netværk og partnerskaber (Geddes 1998, Considine 2000, Sørensen og Torfing 2005, Klindt m.fl. 2015), men det halter noget mere med analytiske og teoretiske studier, der kan forklare og styre analyser af partnerskaber (Huxham 2003, Dowling et al. 2004, Lowndes and Sullivan 2004, Huxham and Vangen 2005, Skelcher and Sullivan 2008, McQuaid 2009, Hulk and Verhoest 2016).

Partnerskabsideen kan ses som simpel: Man må anerkende, at en enkelt lokal aktør ikke har alle typer af kompetencer til at tackle de mange indbyrdes forbundne og skiftende problemer, som behandles i forskellige politikområder. Slet ikke på arbejdsmarkedet, hvor forsynings-, indsats-, kvalificerings- og udviklingsproblemer er tæt vævet ind i hinanden. Der tales ofte om ”vilde” problemer her i modsætning til ”tamme”, som kan klares med faste metoder og standardisat forståelse. Problemsiden er kompliceret, og løsninger er vanskelige. Problemer er mangesidede og varierende. Derfor er det

ikke een enkelt forståelse og indsatsstype, der duer – heller ikke når det gælder virksomhedsbaseret kompetenceudvikling og sikring af, at lønmodtagere får brancherettede og overførbare kvalifikationer.

Validiteten af det synspunkt har KOMPETENCEFORSYNING midt allerede leveret, mener vi, hvor det er det uddannelsespolitiske, det beskæftigelsespolitiske og det erhvervspolitiske system, der går sammen. Det peger på behov for at dele ressourcer, risici, kvalifikationer og strategi til gavn for både virksomheder, lønmodtagere, de involverede institutioner og det omgivende samfund.

Der kan skabes ”synergi” af en eller anden form. Så den første pille i partnerskabsforståelsen er, at ”*summen er mere end delene*”. Den næste er det forhold, at partnerskab involverer både *udvikling og aflevering af en række operationer og en samlet strategi*, som flere aktører går sammen om – om end alle ikke behøver at være lige meget involveret hele tiden. Og den tredje pille er karakteren af *socialt samvirke*, forstået sådan, at der ikke er tale om kommercielle transaktioner, men om fælles virke inden for en offentlig politiksammenhæng, hvor personer fra forskellige institutioner går sammen som rolleindehavere og ressourcepersoner. Man skal ”arbejde sammen”, og det forventes, at der i løbet af partnerskabsperioden udvikles mere fælles forståelse af, hvad partnerskabet er sat i verden for, og hvad opgaver går ud på, samordning af adfærd ved koordineret virke og forpligtende samarbejde, Kooperation, om selve opgaveudførelsen. Vi har talt om tre dimensioner eller niveauer i partnerskaber: *samtænkning, samordning og samarbejde*.

Men hvad er det så, der kan gøre partnerskaber til andet og mere end en god politisk idé: til et praktisk virksomt samspil omkring ressourcer, information, kapabiliteter og medbestemmelse, og som leverer mere, end en enkelt aktør isoleret vil kunne? Det søger vi at indkredse nedenfor.

Partnerskaberne i projektet er en funktion af forskellige lokale, historiske, økonomiske, sociale og politiske kontekster og af konkrete aktørers forståelser og adfærd. Det er dog fællestræk, som gør sig gældende. Finansiering ligger i høj grad uden for partnerskaberne selv. Organiseringen er søgt fremmet centralt, på regionalt hold, også gennem rådgivning fra opdragsgiver. Partnerskaber skal være et slags svar på den fragmentering af offentlige indsatser, som også er skabt ovenfra ved forskellige lovgivningskomplekser, forvaltningsarrangementer, ”silo”-tænkning og -styring og så de mange og indviklede problemer. Der kan siges at ligge tilsyneladende paradokser indbygget i konstruktionen. Der er mange hurdler, der skal overvindes, hvis der skal etableres funktionsduelige partnerskaber.

Det er imidlertid afgørende at kunne konstatere, at vores følgeforskning har vist, det er muligt at skabe fremmede betingelser for partnerskaber, så man ikke fordunkler placering af ansvar, ikke reducerer målrettethed og ikke reducerer effektivitet og efficiens. Det er et væsentligt analyseresultat. Men det har også vist sig yderst vanskeligt flere steder. Kort sagt: Det kan lade sig gøre at få skabt partnerskaber, der duer – nogle, der bliver mere end at mødes i ”Kantinen”: enten partnerskab i skikkelse af ”Klubben” eller stærkest i form af ”Kompagniet”, som vil være vores begreber for forskellige typer af partnerskaber (jf. sidste kapitel). Imidlertid er der flere partnerskabsprojekter, som endnu ikke er kommet meget ud over et embryonalt stade.

Hvad kan der så læres af de hidtidige erfaringer fra KOMPETENCEFORSYNINGmidts set i forhold til den viden, vi i forvejen har om partnerskaber? Her skal vi altså søge at få fremmende og hæmmende faktorer ”vasket frem” fra de empiriske undersøgelser, og få givet dem et mere fast analytisk fundament og klarere praktisk relevans på samme tid.

5.2. Forudsætninger for partnerskaber og typer heraf

Forventeligt afhænger succes af KOMPETENCEFORSYNINGmidts partnerskaber også af forudgående samspilserfaringer, som institutionerne har gjort, inden de første styregruppe- og partnerskabsdokumenter er blevet skrevet, og inden det er udpeget, hvem der skal spille intenst sammen med andre på konsulentniveau. Tidligere samarbejder og erfaringer betyder med sikkerhed nok så meget som selve partnerskabsdokumentet og det løfte, man giver her om at deltage aktivt og bruge tid, energi og penge. Aktører kan også have meget forskellige syn på, hvad formålet egentlig skal ses som, og hvordan ressourcer, magt og indflydelse skal se ud. Det sker let, hvis der ikke foretages en central styring fra start og gennem processerne. Derfor er det heller ikke nemt at gøre partnerskaberne homogene. De har måttet analyseres og vurderes hver for sig, inden en fællesgjort erfaringslære har kunnet drages.

Der er flere elementer eller dimensioner, som vurderingerne bliver foretaget langs (jf. figur 2): forståelse af *formålet* med partnerskabsdannelsen – altså hvad man definerer som projektets mål eller strategien i indsatserne – så der skabes synergi gennem samarbejdet, *hvem* der aktivt involverer sig omkring konkrete opgaver og hvem, der bare ”sidder med”, *hvornår* aktiviteterne sker – altså inklusiv spørgsmålet om timing af fælles indsatser – *hvor*, institutionsrepræsentanterne optræder fælles, da den geografiske eller stedlige dimension også synes ganske væsentlig, og ikke mindst *hvordan* aktiviteter gennemføres i implementeringsprocesserne. Endelig er der nogle tilbagevirkningseffekter i ”moderinstitutionerne”, som vi finder ganske vigtige at inddrage i vurderingerne.

Det er underforstået ved partnerskaberne, at der er eller etableres *tillid* mellem de involverede aktører på et rimeligt højt niveau. Det gælder på både styrings- og konsulentniveau. Der er det særlige ved tillid, at det ikke er noget, der kan købes på et marked eller beordres frem: det er noget, der udvikles, når mennesker og institutioner spiller sammen. Uformelle relationer og tidligere bekendtskaber viser sig mange gange at have været afgørende for, om en sådan tillid er udviklet og tilstedeværende. Personlige forbindelser betyder altså meget for tilliden. Den tillid skal også omfatte tiltroen til, at der vil komme positive gevinster for aktørerne i løbet af partnerskabsperioden. Men det er i høj grad også institutionerne, der vurderer hinandens troværdighed og pålidelighed, og de sætter det så sammen med kalkuler af, hvor interessant et samarbejde synes at være for dem selv.

Det kan være, at det på kort sigt synes som et ressourcetræk at bruge tid og kræfter på partnerskabet, men der må være positive vurderinger af de mellem- eller langsigtede effekter hos deltagerne. Selve det at etablere et partnerskab må indgå som en værdi i sig selv, også selv om fokus vil kunne skifte over tid – og dermed rationalet i arbejdet. Institutionens egeninteresse og partnerskabets fællesinteresse skal altså kunne forbindes med hinanden, men det må også være sådan, at dem, der

skal bære samarbejdet igennem, stoler på de øvrige deltagere. Ellers går der ”realpolitik”, selv søgende adfærd og institutionsegoisme, i arrangementet.

Men tidsdimensionen er også vigtig i den forstand, at folk lærer af samspillet. Derfor kan man også over tid ændre synsmåder og prioriteter. Det kan ske på det personlige plan – på konsulentniveau – men det kan også føre til, at organisatoriske prioriteter ændres. Tilsvarende kan rollerne på både styregruppe- og konsulentniveau i et partnerskab ændre sig. Det er altså også en proces med mobilisering af tillid og forståelse, vi har med at gøre, hvor det ikke nødvendigvis behøver at være LEAD-organisationen, der står for denne del af politikdannelsen. At der hviler et særligt koordinerings- og styringsansvar på LEAD-partnerne, hersker der dog ingen tvivl om.

På forskellige stadier af et fungerende partnerskab kan den indbyrdes magtbalance mellem aktørerne også skifte. Hvad der aftales rundt om et forhandlingsbord ved starten, behøver ikke at slå igennem i det praktiske virke måneder eller år efter. Initiativfasen kan forudsætte noget, som slet ikke bliver realiteter. Det kan skyldes forhold både inden for partnerskabet, men også ydre forhold, der kommer til at forstyrre den aftalte orden. Det kan også være, at ledelsen i moderorganisationen finder på at op- eller nedprioritere ressourcer og strategisk opmærksomhed, og så kan det få indflydelse på alle andre aktørers samspil.

Det har også vist sig gennem analyserne, at geografi spiller ind på forskellig vis. Geografiske afstande er i sig selv en hæmmende faktor for et tæt samspil, men det er forskelle geografisk i politisk og administrativ kultur, der har vist sig at være af betydning. Eet sted kan den politiske opmærksomhed være stærk, og et andet sted kan der gøres det synspunkt gældende, at hvis aktiviteter ikke hjælper til at synliggøre borgmester og andre politiske notabiliteter eller hjælper den kommunale indsats til en særlig forbedring, så bliver det ikke samme opbakning, der gives, hvad der influerer på den indsats, der sættes i værk. Kommunegrænser er med til at afgrænse syn og synlige ressourcer.

Endelig er der implementeringsproblematikken: hvem gør hvad hvornår og hvordan? Og hvem laver kvalitetskontrol og evaluering af det, der bliver lavet? Koordinering af handlinger ved servicearbejdet tilsiger både planlægning, arbejdsdeling og mere eller mindre fællesgjorte handlinger i marken. Der er fundet stor variation af implementering i de forskellige partnerskaber, tæthed og intensitet af dette arbejde veksler meget.

Vi vil altså i det følgende sammenfatte, hvad vi mener at kunne betragte som fremmede faktorer henholdsvis risikofaktorer for et partnerskabsvirke, der har et formål som KOMPETENCEFORSYNINGmidts.

Da CARMAs følgeforskning ikke er en evaluering af de enkelte partnerskaber og deres deltagere, vil anonymisering af konkrete partnerskabsprojekter være en oplagt fremgangsmåde. Vi vælger at gå videre og generalisere indsigterne, så der ikke skal ske specifikke henvisninger til partnerskab A, B, C eller D hele tiden. Det er altså en almen erfaringslære om faciliterende henholdsvis hæmmende faktorer for udvikling af partnerskaber, der bliver diskussionsaksen.

5.3. Potentielle fordele og former for merværdi

Hvorfor udfører en enkelt institution ikke bare arbejdet selv med at kontakte virksomheder og få afdækket og afhjulpent kvalificeringsbehov? Det kan basalt også udtrykkes som en antagelse om, at det er, fordi der ikke er tale om et nulsums-spil. Ved at gå sammen som partnerskab med repræsentation fra de tre politiksystemer, bliver den samlede effekt for ressourceindsatsen bedre, end den ville kunne, hvis det kun var en enkeltinstitution, der var på banen. I et partnerskab tillader man hver aktør at få del i gevinsterne ved Kooperationen, mens man stadig bibeholder den enkelte institutions særtræk og autonomi. Jobcentret opgiver f.eks. ikke at være jobcenter og arbejdsmarkedsmyndighed med ansvar for hele beskæftigelsesindsatsen, fordi de deltager. Men noget andet og bedre produceres. Derfor øges den samlede værdi af indsatserne. Merværdien bliver større for både de involverede aktører og de virksomheder, som serviceres. Der tilvejebringes altså ressourcer, information, viden, færdigheder og legitimitet i et omfang, som ellers ikke ville være muligt. Vi kan opdele fordelene i flere slags, som vi deler op på 6 principielt forskellige.

5.3.1. Responsive og fleksible løsninger på policy-problemer

Den type af problemer, som KOMPETENCEFORSYNING midt er skabt til at virke i forhold til, er så komplekse og flerdimensionale, at det forudsætter en lang række af inputs og hjælp fra aktører, der er interesserede i at deltage i at levere servicen til virksomheder og hjælp til lønmodtagere, der kan være med til at bringe aktuel og fremtidig balance på arbejdsmarkedet. Der er mange ubalancer og underinvesteringer i humankapital, som der skal arbejdes med til at udbedre eller kompensere for: manglende information og viden, individuelle forhold, institutionsudbud og kvalifikationsefterspørgsel, lokal og regional geografi og arbejdsmarkedssituationen generelt, der hurtigt kan skifte. De lokale og regionale problemer hænger gerne sammen; men løsninger kan også udvikles sammen. Og det er i sidste instans den væsentligste begrundelse for partnerskaber, at de frugtbart kan fremme sådanne løsninger. Det fører til konstateringen: *Gode samarbejdsprocesser skaber robuste resultater.*

Forudsætningen herfor er dog, at der bliver udviklet et *samlet servicekoncept*, hvor de deltagende partnere har lært at læse problemer og indsatsmuligheder nogenlunde ens, og at de sammen kan håndtere og styre arbejdet ”i marken”. Det uddyber vi nedenfor.

I en samarbejdssammenhæng må der produceres et *klart strategisk fokus* og sikres enighed om *velafgrænsede og klare mål*, som virker forpligtende. Det er ikke nok at få skrevet noget ned på papir; der må være fælles værdier bag fungerende partnerskaber. Og der må sættes en samlet, overordnet ramme for det strategiske og praktiske virke. En form for holistisk tænkning må grundfæstes. Det fordrer styret udvikling af det samlede servicekoncept, og det kræver decentral styring af, hvordan redskaber og tilgange håndteres, så de løser driftsopgaverne bedre: dvs. mere fleksibelt og responsivt. Forudsætningen for det er så igen, at der udvikles *responsivt* lederskab, så styringsleddet også placerer sig som driftsansvarlig og som ”troubleshooter” i hverdagen.

Ser man alene på et enkelt aspekt af virksomhedernes forsynings- og kvalificeringsproblematikker, vil politikløsninger hurtigt blive mangelfulde. Partnerskaber har vist, at de kan blive vigtige serviceleverandører, som vurderes at blive fungible i forhold til årsager og symptomer på underinvesteringer og andre problemer. Det sker gennem partnerskabssamarbejdet, der faciliterer mere tilpassede og kvalitativt stærkere serviceringer. Programimplementering gøres altså fleksibel og responsiv, når der i partnerskaber kommer mere fælles forståelse, koordineret adfærd og kooperativ indsats.

Det er der i mindst eet partnerskab i KOMPETENCEFORSYNINGmidtprojektet god dokumentation for, at der skabt udvikling omkring. Ikke at man er nået et ”kompagni”-stadie, men at der er kommet en ”klub-ånd” og fælles handlinger i forlængelse heraf. I dette tilfælde har det også gavnet en hurtig måde at ”finde hinanden på”, at man har haft tidligere positive erfaringer med samspil i andre projektsammenhænge. Et partnerskab starter aldrig helt fra bunden, for så er forudsætningerne for både at have tillid til hinanden og aktivt gå ind i arbejdet med at finde gode og fleksible løsninger næppe til stede.

5.3.2. Facilitere innovation og bedre indsats

Når der er flere aktører sammen om noget ”nyt”, er der også bedre betingelser for at prøve noget nyt af, end der vil være i traditionelle moderorganisationer, der har indrettet sig på artstypisk opgaveløsning og derfor er i en fast driftsrutine. Aktørerne kommer fra tre forskellige politikfelter, og det kan producere større dynamik ved at afprøve ideer, bruge den samlede ekspertise og sætte en ny praksis i værk, som ellers ikke ville have gode realiseringschancer. Man kan så at sige teste nye måder at gribe serviceopgaver an på, og man kan i fællesskab omprogrammere igen – eller opgive forsøg, hvis de ikke viser sig at være bæredygtige. Det er et stærkt element af *eksperimentering* indbygget i partnerskabsdannelse.

På den vis kan man sige, at partnerskaber potentielt peger på mangler eller fejl i de etablerede institutionspraksisser ved, at der udvikles nye måder at arbejde på. Det vil ikke være forkert at bruge begrebet *innovation* her, for der sættes nye måder at operere på i verden, som først skal prøves af og så vurderes, om de giver en samlet set bedre indsats. På konsulentside har vi da også hørt tale om, at man i løbet af processen er blevet bevidst om det fri- og læringsrum, man pludselig var kommet i, og som så søges udnyttet fælles. Specielt i sidste del af den undersøgte projektperiode. Det peger på den eksperimentelle status af arbejdet, som blot ikke var synligt fra starten for alle, men som man lærer at se undervejs.

Der er den klare fordel ved fremgangsmåder som de her omtalte, at der kan arbejdes fleksibelt, eksperimentelt og innovativt for at finde den bedste måde at gå frem fælles på; men samtidig skal praksissen selvevalueres, så man hele tiden søger at korrigere for uhensigtsmæssigheder. Det sidste forekommer dog ikke at være systematisk udviklet endnu nogle steder. Potentialerne er imidlertid klare.

5.3.3. Dele viden, ekspertise, færdigheder og ressourcer: additionalitet og komplementaritet

Summen er mere end delene, siger vi. Det er et helt oplagt forhold, at partnerskab samler ressourcer, viden og ekspertise, der kan bruges fælles, og som det ikke ville være muligt for det beskæftigelsespolitiske, det uddannelsespolitiske eller det erhvervspolitiske system alene at få mobiliseret. De sektorspecifikke ressourcer lægges sammen, så der sker en udvidelse af serviceapparat og handlemuligheder.

Det er jo at få afleveret relevant og adækvat offentlig service i forhold til de problemer, som skal løses, der er det centrale i arbejdet, og her er *pooling af ressourcer* noget af det vigtigste. Ikke kun tænkt i kvantitativ henseende, hvor der er flere ressourcer samlet, men også i kvalitativ, forstået sådan, at der kan arbejdes bedre og mere målrettet, end der ville kunne gøres i moderinstitutionerne. *Viden*,

kunnen og *villen* er nøglefaktorer. Man maksimerer potentielt virkningen af ressourcer ved partnerskaber.

Derfor er det heller ikke forkert at tale om en mulig merværdi indbygget i partnerskabsarrangementer som de aktuelle, der er velfungerende. Der deles information, der kommunikeres på anderledes og bedre måder, man lærer at forstå hinandens tankegange og rationaler, ligesom man erkender, at andre har noget særligt at byde på, man undgår duplikering af arbejde, modvirker ineffektive procedurer, udveksler erfaringer, og man lærer fælles at identificere nye muligheder for at dele ressourcer. Hvis det altså bliver til et velfungerende partnerskab.

Vi har set, at der er stærke bevægelser herimod i mindst eet af de undersøgte partnerskaber. Det har så også kostet stor indsats – også ud over den, der fra begyndelsen var tildelt konsulenter til at deltage i partnerskabet. Men det er ikke noget, der kan klares i løbet af én eftermiddag pr. uge. Der er konsulenter, der beretter om stigende og accepteret tidsforbrug til partnerskabsarbejdet, selv om ingen har det som eneaktivitet i moderorganisationen. Andre partnerskaber er i gang med at erkende noget lignende med hensyn til ressourceallokering, og de kan og vil sandsynligvis følge efter med bedre tid til medarbejderne. Men ting tager tid, og de tager især tid, hvis der ikke fra starten er tro på, at der vil kunne skabes sådanne energier, men at deltagelse i partnerskab mere er set som en – måske lettere påtvungen – aktivitet, der ikke er vital for moderorganisationen.

Der er eksempler på, at der skal mange konsultationer, kommunikationsrunder og måske også konfliktløsninger på organisations- og personniveau til, før de mulige gevinster bliver alle klar. Information, kommunikation og viden skal gøres til fællesgods. Det har vist sig enkelte steder, at kunne blive udviklet, også fordi der fra start har været institutionel forståelse af og opbakning til projektet.

Samspil er også spændings- og konfliktfyldt, og det er, hvor man har kunnet håndtere organisatoriske og personlige spændinger, at der kommer noget mere dueligt ud af anstrengelserne. Der kan også være andre faktorer, som forsinker en sådan indsigt og ændret handlemåde. Det væsentlige er at pege på gevinsterne for alle, når der aktivt investeres i fælles partnerskabsindsats, hvor nye samarbejds måder tages i brug.

Meget er et spørgsmål om *læring* og *kvalificering af det komplementære*. Forudsætningen er dog igen, at der er udviklet og annammet en fælles programteori for indsatserne. Så sættes erfaringer og vurderinger ind i en større og fælles ramme.

Jobcentermedarbejdere kan f.eks. lære andet og nyt om virksomhederne og deres beslutninger på personalesiden og om niveauer for uddannelses-, udviklings- og rekrutteringsbeslutninger, end det har været muligt at erhverve gennem den praksis, der har været institutionaliseret de sidste 15 år, og som først i disse år er ved at blive mere virksomhedsrettede. Men så også med ganske stor hastighed og måske uden, at der er gjort bredere erfaringer, som har kunnet ”sive ned” i jobcentersystemet. Erhvervspolitiske repræsentanter kan lære om, hvordan kendte typer af problemer og beslutninger i virksomhederne hænger sammen med andre, og hvordan disse samlede problemkomplekser kan nyde gavn af andre offentlige institutioners servicearrangementer. Uddannelsesinstitutionerne lærer noget

centralt om, hvor både begrænset og interesse-mæssigt vinklet, virksomhederne har kapslet kompetenceforsyningsproblemer ind i andre, som de får servicehjælp fra andre institutioner til at løse.

Og sammen lærer de om hinanden som mulige og påkrævede samarbejdspartnere i stedet for at se de øvrige som konkurrenter. Tæt kommunikation er en nødvendig betingelse. Der bygges successivt fælles kapacitet op, og der bruges eksisterende ressourcer til at forbedre indsatser. Partnerskabernes måde at forbinde ressourcer og ekspertise på giver synergier.

Det kan også udtrykkes sådan, at aktørerne faktisk begynder at se videre fordele i partnerskab:

- Noget af den merværdi, der produceres, er af en (erhvervspolitisk) aktør kaldt *additionalitet* i forhold til arbejdet i egen organisation. Det er et velvalgt udtryk, synes vi, for det signalerer en erkendelse i vækst af, at man ikke har vidst og kunnet alt selv.
- Hertil kan føjes *komplementaritet* af ressourcer og resultater. De enkelte institutioner skal ”matche” hinanden i samspillet og derved virke som komplementære aktiver for den fælles indsats.
- *Fælles brug af viden, ekspertise og færdigheder.*
- *Tilknyttede institutions-interesser kan nyfortolkes.*

Det sidste forhold er værd at understrege, for der kan ske en erkendelse af, at institutionsinteresserne kan ses under nye vinkler – og revurderes. Det kræver dog, at partnerskabsarbejde ikke er en mindre prioriteret sideaktivitet i moderinstitutionen, der skal tage erfaringslære fra kooperativt samarbejde til sig og respondere på denne 2.-ordens interessevaretagelse, som partnerskab er. 1.-ordens interesser gælder moderinstitutioners ressortinteresser. 2.-ordens interesser angår fælles indsats, som ikke er lige med moderinstitutionens oprindelige egeninteresser. Og derfor er det så svært at opgive gamle interessehensyn til fordel for nye og fælles.

Det er også først i en sådan situation, at man kommer ud over at betragte partnerskabet som ”spillemandspenge”, der kan høstes ind, men ikke en aktivitet, der reelt satses på. ”Spillemandspenge” er et udtryk, vi flere gange har stødt på i dataindsamlingen omkring KOMPETENCEFORSYNINGmidt. Det er sigende og præcist udtryk for, når man ikke ser partnerskab som merværdiskabende overhovedet – ud over den umiddelbare ressourcetilgang. Heri kan også ligge, at der vurderes ikke at være tilstrækkelig volumen i ressourcemobiliseringen omkring projektet. Og de to ting behøver ikke være indbyrdes stærkt forbundne. Der er imidlertid eksempler på partnerskaber, der leverer stærkere negering af et sådant syn og begreb, hvor der i et samspil mellem styringsniveau og udførende niveau er satset på fælles kapacitetsopbygning og koordineret brug af ressourcer.

Erfaringerne kan generaliseres: Når det gælder baggrund for eller *kilder til merværdiskabelse* i et partnerskab, peger vi således på fire typer: 1) komplementariteten af ressourcer, 2) karakteren af disse i de deltagende organisationer (viden, ekspertise og færdigheder), 3) brugen af dem og 4) de tilknyttede interesser og fortolkningen af dem. I hjemmeorganisationen får additionaliteten så en

yderligere fordel, som i næste omgang også kan styrke indsatsen, når hele organisationen ser mer-værdien og måske prioriterer stærkere, men under alle omstændigheder får en mere robust kvalificering af medarbejdere i moderinstitutionen.

Den organisatoriske komplementaritet, når det gælder ressourcer og kompetencer, har et videre aspekt i sig, som hedder stedlig, fysisk samspilsmulighed. Levering af serviceopgaver kræver, at man stedligt kan samles til både at forberede og gennemføre servicebesøg. For store geografiske afstande mellem de involverede aktører modarbejder partnerskabstankens realisering. Noget så tilfældigt som kommunale grænser – kommuner er reelt et administrativt postulat, arbitrære administrative afgrænsninger – må ikke sætte sig hindrende i vejen for, at man engagerer sig sammen om indsatser.

5.3.4 Udvikle samlet servicekoncept

Udviklingen af en sammenhængende og sammentænkt service til virksomhederne giver dermed nye strategiske muligheder lokalt, som ellers ikke ville opstå. Man kan sige, at udbuds- og efterspørgselsforhold kan integreres i forståelse og praktisk handlen her og nu, så der udvikles et mere *samlet servicekoncept*. Uden et sådant vil de deltagende aktører være henvist til selv at finde vej i det vildsomme terræn, som arbejdsmarkedet og virksomhedernes virkefelter er. ”De” refererer ikke kun til de udøvende institutioner, men også til den samlede projektledelse. Det er nemlig oplagt, at uden en styrende rolle til den sidste, vil der vanskeligt blive udviklet en fælles forståelse, koordineret og samstemt serviceindsats alle steder. Det får konsekvenser i forhold til styringen af ”markarbejdet”.

Det har dog også videre perspektiver, da et fungibelt og samlet servicekoncept peger fremad; det kan være med til at lære de deltagende aktører om videre muligheder og potentialer. Så fra aktuelt ”brandslukningsarbejde” i marken kan der måske udvikles mere mellem- og langsigtede strategiske perspektiver i indsatserne samtidig med, at den offentlige serviceindsats kvalitativt løftes. Det er dog først ved at følge partnerskabers udvikling over en længere tidsperiode, at dette strategiske transformationsarbejde vil kunne identificeres.

Vigtigt er, at gensidige fordele og ansvarlighed bliver gjort klare fra start. Også at man vil dele eventuel succes med hinanden. Ellers vil aktører ikke tro på, at der er en positiv cost-benefit-relation indbygget i sådanne arrangementer. Der synes at være *behov for i flere omgange at ”kick-starte” partnerskabsdannelsen og markarbejdet*. Forståelse og samarbejde gror ikke hurtigt, nemt og naturligt op nedefra. Og da slet ikke synkront i et regionalt område med 15 forskellige partnerskaber formaliseret. En ”bottom-up”-tilgang er generelt ikke anbefalelsesværdig i denne sammenhæng. Men den forhindrer omvendt ikke, at der lokalt er nået fungible løsninger.

Det kan også formuleres omvendt: Betragter enkeltinstitutioner sig i et konkurrenceforhold til de øvrige deltagende organisationer, vil den ene aktørs handlinger komme til at spænde ben for andre, og det ødelægger partnerskabet. Der skal arbejdes ”i skyggen af fremtiden”, forstået som en tiltro til nye mål, og at der kommer fælles fremtidige gevinster ud af at investere i samarbejdet her og nu. Og for at kunne gøre det, må man have en fælles referenceramme og fælles forståelse, som udgøres af et samlet servicekoncept, der ikke kun indeholder en overordnet filosofi om fælles indsatser, men som udpeger konkrete opgave- og ansvarsfordelinger for de deltagende. En *styregruppe* skal bemandes

kvalitativt stærkt og være både styret og styrende. Ellers får konsulentarbejdet ingen klar retning og mål på arbejdet.

Vi kan konstatere, at der i projektet er kommet øget *konsulent-forståelse* af ideen med projektet og dets potentialer. ”Det er en god idé” er nu en tilbagevendende formulering fra konsulentside – også selv om man erkender, at der stadig kan være implementeringsproblemer. Der er også eksempler på, at man praktisk er kommet langt med udvikling af et samlet servicekoncept, som prøves af, i løbet af projektperioden. Der er eksempler på, at der fælles er udviklet en drejebog for virksomhedsbesøg.

En meget vigtig erfaring til udvikling af et samlet servicekoncept er den, at de tre systemer *går ind på forskellige niveauer i virksomhederne*: strategisk ledelsesrum (erhvervsservice), uddannelsesansvarlige (VEU) og rekrutteringsansvarlige (jobcentre). Nu synkroniseres indgang og diskussioner. Ideelt set er tre-institutionsbesøg det bedste. Det giver samtidigt nye muligheder og modvirker virksomhedernes irritation over at blive kontaktet af flere forskellige offentlige instanser. Fællesbesøg fremmer forståelser, fælles handlinger og fælles oplevelse af, at projektet er meningsfuldt.

Den politiske opbakning til projektet er ligeledes styrket under projektperioden. Selv om der er forskel i, hvor kraftigt opbakningen er udviklet i styregrupper og bagland, viser erfaringerne, at der kan udvikles en forståelse af, hvor central denne støtten op er for at få realiseret projektintentionerne. Intensive dialoger mellem niveauerne i en organisation er centrale.

Mere kortsigtet er ko-produktionen af et samlet servicekoncept et vigtigt resultat. Det gavner i både adressaterne for politikkerne, og det gavner også implementering af de forskellige opgavesæt, som institutionerne er sat til at løfte. Både effektivitet og træfsikkerheder i aflevering af offentlige politikker til virksomheder og lønmodtagere øges, når man har fået kommunikationer og servicearbejde til at blive afstemt i kooperativt virke. Man undgår altså også at duplikere henvendelser til virksomheder, som de sidste ofte klager stærkt over, og der gives mulighed for, at gode ”succeshistorier” kan brede sig.

Inter-organisatorisk samarbejde har faktisk også ellers oversete muligheder i sig for *at hjælpe demokratiske potentialer på vej*, da der kan åbnes for nye beslutningsprocesser og inputs til, hvordan man skal kreere og tilrettelægge offentlige indsats. En bredere kreds af interessenter og institutioner kan deltage i at få defineret, hvad der er god service og vigtige samfundsmæssige interesser i påvirkning af virksomheder og arbejdsmarkedsudviklinger lokalt og regionalt. Hvis udviklingen skal være viljes- og ikke skæbnebestemt regionalt og lokalt, er det væsentligt, at der er fællesgjorte politiske diskussioner af, hvordan alle aktører decentralt kan bidrage til et sådan selvskabt udvikling; og her er erfaringerne fra partnerskabsdannelserne et ganske væsentligt input. Der er derfor demokratiske potentialer i samarbejdet, som rækker ud over ”mikroniveaets” kommunikationer og interaktioner. Det er måske vanskeligt for de aktører, der står med problemerne i hverdagen, at se disse potentialer, men vi vil gerne understrege dem som vigtige. Kommunal- og regionalpolitikere, repræsentanter i Vækstforum, arbejdsmarkedets parter og andre interessenter får her mulighed for at tale sammen og lære om værdien af fælles satsninger.

De direkte involverede institutioner vil naturligt koncentrere sig om udvikling af det fælles service-koncept i første omgang. Et centralt aspekt heraf er at få en diskussion og afklaring af, hvem der ”tager kasketten på”; hvem, der har ansvaret for hvad i samspillet. Det er der ofte uklarhed over i praksisfeltet, og det gavner ikke udvikling af servicen.

5.3.5. Øget kapacitetsdannelse, transferværdi og forståelse

Eksempler på god partnerskabspraksis demonstrerer, at lokale partnerskaber kan bidrage til udvikling af stærkere *lokal ejerskabsfølelse* til indsatser og til større *kapacitet* til at kunne mobilisere lokale aktører, ressourcer og vilje. Der kan åbne sig muligheder for at få aktører med på nye måder at se den lokalpolitiske dagsorden på, til at engagere sig og få aktiveret flere end de officielt og institutionelt udpegede medarbejdere i arbejdet. Der kan gives stemme til flere, ved at partnerskaber viser sig duelige. Og har man først engageret sig, bliver det lettere at finde måder at arbejde sammen om forbedringer af samspil – både indadtil og udadtil.

Et første trin er at lære hinanden at kende. Ja, man kan også sige: at finde ud af, hvem man skal kende i de andre institutioner. ”Nu ringer vi bare rundt”, siges det nu et sted. Før var det et ”hestearbejde”, som det kaldes, at få skabt kontakter til de andre systemer, og det er nu en overvunden hurdle.

Samforståelse, samordning og samarbejde forudsætter dog, at man er kommet langt med at mobilisere energi og pilotere partnerskabsarbejdet organisatorisk. *Over tid* er der kommet både større *synliggørelse* af arbejdet – det er ”på vej op på bordet”, som en aktør har udtrykt det – og der er sket en første *nyttiggørelse* af projektet i organisationerne. Først her kommer tidligere og positive erfaringer fra samspil til at blive koblet frugtbart til det aktuelle virke. Progressionen er dog kommet sent flere steder i regionen. Nok også for spredt. Men vi ser både potentialer og store muligheder i et forstærket partnerskabsvirke fremover. Specielt i eet partnerskab har vi kunnet konstatere, at der er gjort en stor indsats for både at *hvæsse viljen* sammen og bruge ressourcerne kreativt og fælles, så der nås kooperative resultater. Her er man blevet bedre til at *få fælles ”analyse”, strategi og handling til at hænge sammen*. Udviklingsretningen er i al fald klar i dette case-tilfælde.

Øget kapacitetsdannelse på en sådan måde vil samtidig – potentielt - kunne give øget *transferværdi* af samarbejdet. Man kan overføre og bruge ressourcer anderledes. Både i og mellem systemerne. Meget er afhængig af kontekst, tidligere samspil, lokale ”ildsjæle” og andre forhold, der er med til at aktivere (eller deaktivere) et partnerskab foruden selve samspillet i partnerskabet. Det må vurderes, at der gives bedre muligheder for at få flere til at indse fordelene ved kooperativt samarbejde gennem demonstration af praktiske resultater, og herigennem vil flere andre også kunne indse fornuften i selv at tage grundideen i partnerskab til sig og aktivt involvere sig. I andre lokalområder. Der vil være demonstrationseffekter, som kan omplantes til praktisk transferværdi. Fra samme tænkning over samordning og til samarbejde på ikke-samme sted.

5.3.6. Øget legitimitet

Der er dog mere end umiddelbar service og samspil på spil. Med partnerskabers involveringen af flere aktører og aktørtyper vil der kunne skabes en forståelse af, at det er med til at hjælpe lokalområder til at få løst specifikke problemer her og nu, men også, at der er fælles opmærksomhed omkring den lokale og regionale udvikling på længere sigt. Der kan herigennem mobiliseres støtte og opbakning

til politisk-administrative indsatser på en måde, der ikke vil være mulig ved enkeltindsatser i isolerede ”siloeer”. Legitimeringen af politiske målsætninger og offentlige indsatser øges dermed potentielt.

På det operationelle plan får virksomheder et langt mere positivt syn på offentlige service og aktivitet, og det bliver måske anderledes og mindre ideologisk prægede diskussioner, der lokalt og regionalt udvikles, når man har positive partnerskabserfaringer at henvise til. De kan brede sig ud til flere. Ikke kun arbejdsgivere og lønmodtagerrepræsentanter har interesser på spil; det har politikere, institutionsledere og ansatte bestemt også – foruden selvfølgelig borgerne i lokalområderne. Det har f.eks. vist sig, at et aktivt stykke informationsarbejde omkring partnerskab har kunnet motivere borgmestere og andre politikere og centrale forvaltningsfolk til at rykke uden for kommunegrænsen for at deltage i fælles seminar og en konference inden for KOMPETENCEFORSYNINGmidts rammer. Andre steder rykker lokalpolitikere nødt til at rykke uden for valgkredsen.

Måske særligt i vanskeligt stillede områder eller i områder, hvor der har været stærke ideologiske konflikter, kan det ofte være vanskeligt at overvinde den skepsis over for offentlige interventioner og hjælpeindsatser, fordi lokale aktører er mere fokuserede på egne virke- og udviklingsproblemer end på den fælles politiske indsats. Ved at arbejde i partnerskaber kan det vises, at samarbejdsparadigmet afføder konkrete og brugbare løsninger, hvorved den fælles kapacitet øges, og det kan igen smitte positivt af på legitimiteten af offentlig indsats.

5.4. Potentielle ulemper og begrænsninger

Der er således en lang række potentielle fordele ved partnerskaber mellem arbejdsmarkeds-, erhvervs- og uddannelsespolitiske aktører, men det er ikke givet, at de også realiseres. Det afgøres af, hvor nemt og hurtigt potentielle problemer og begrænsninger overvindes. Sådanne skal vi nu prøve at samle under nogle underoverskrifter, hvor det dog med det samme skal pointeres, at de i virkelighedens verden ofte optræder sammenvævede og gensidigt forstærkende. Men det er ikke det samme som, at de skulle være uovervindelige.

De har i enkelte tilfælde vist sig som så betydende, at det har hæmmet udvikling af velfungerende partnerskaber i vores undersøgelsessammenhæng. Det kan være midlertidige, temporære problemer, men vi vurderer også, at der i flere tilfælde er tale om mere alvorlige funktionshæmninger. Der er komfortzoner, som enkeltaktører ikke gerne træder ud af, inertie på organisations- og ledelsesplan, og der er frygtsomheder over for ”gode ideer” ovenfra og tab af autonomi nedefra. Sådanne forhold kan være med til at hindre, at man realiserer potentialet for produktion af synergi gennem partnerskab.

Så de efterfølgende opregninger af ulemper og potentielle problemer er at se som en erfaringsbaseret liste over opmærksomhedspunkter, som beslutningstagere skal have fokus på, og som der i givet fald skal gøres noget aktivt for at forhindre i at blive større eller mere varige barrierer. Hverken mere eller mindre.

5.4.1. Uenigheder om mål og formål

Hvis der ikke er klare og konsistente mål bag et partnerskabsprojekt fra starten, vil det hyppigt være en stærk forhindring for udvikling af et sådant. Man kan godt have erklæret sig enig i nogle brede

formuleringer om samarbejde, men hvis aktørerne, partnerne, har meget forskellig forståelse af, hvad målet egentligt er, kryber andre hensyn og dagsordener nemt og hurtigt ind som bestemmende for adfærden. Så kommer der ingen fast koordinering af denne og selvfølgelig heller ingen forpligtende Kooperation.

En negativ erfaringslære er, at *egen organisations mål enkelte steder sættes bevidst foran projektmålsætninger*. Det vil sige, at der er foretaget en bevidst ledelsesmæssig nedprioritering af arbejdet med KOMPETENCEFORSYNINGmidts i forhold til andre opgaver. Og hvad enten dette skyldes mangel på indsigt, forståelse eller vilje, får det konsekvenser for projektet. Dermed demotiveres de berørte medarbejdere i organisationen også en del, og det legitimeres, at man ikke forsøger at løfte partnerskabsarbejdet op over et lavt udviklet samspilniveau.

Hvor der traditionelt har været set forskelligt på uddannelse af arbejdskraften i de tre politiksystemer, der er involveret i projektet, gælder det om, at man aflærer egne ”snævre” forståelser til fordel for en mere holistisk forståelse. I det beskæftigelsespolitiske system er uddannelse og kompetenceudvikling mest set som allokeringssredskab, som mobilitetsfremmende. I det uddannelsespolitiske system har der været forkærlighed for at se med briller, der fokuserede på personlig faglig udvikling, mens det erhvervspolitiske system nok har haft opmærksomhed omkring hæmsko for virksomhedernes økonomiske vækst og omstilling, herunder frygt for teknologisk underudvikling. Det er ved at reorientere og udvide - faktisk nydefinere - synet på kompetenceudvikling i ikke kun et virksomhedsperspektiv, men også i et samlet og arbejdsmarkeds-mæssigt, at man kan få sat forståelser og indsatser på en fælles nævner. På både ledelses- og konsulentniveau.

Vores vurdering er, at der ikke stærkt nok er udviklet en fælles forståelse af mål og midler i KOMPETENCEFORSYNINGmidts-projektet i flere partnerskaber. Det er samme steder som snakken om ”*spillemands penge*” dukker op. Et andet udtryk for mangel på forståelse af formål er begrebet ”*interessetid*”, som vi gentagne gange er blevet præsenteret for, og som dækker over, at den pågældende institution ser investering i og prioritering af indsatser som noget formålsfattigt – for ikke at sige formålsløst.

Udviklingen fra start til nu har vist, at nogle aktører laver egne definitioner af mål og midler – og handler derefter. Den kognitive koordination og den handlemæssige er for lavt udviklet, for ikke at sige svagt eksisterende enkelte steder. Det har afledte konsekvenser i form af for lavt aktivitetsniveau (og manglende forbrug af penge), manglende synergieffekter og konservering af silo-tænkningen. Det var jo ellers den sidste, der skulle afvikles til fordel for en partnerskabstænkning. Det halter nogle steder.

Hvordan institutioner skal orientere sig og prioritere praktiske opgaver, er et anliggende for det strategiske beslutningslag i organisationen. Uenigheder og konfligerende prioriteter på ledelsesniveau er observeret, og hvis der strategisk og ledelsesmæssigt ikke er fuld opbakning til arbejdet med udvikling af partnerskabet, undermineres de konkrete taktiske forsøg på at udvikle partnerskabet også. Styringen skal jo være et redskab til at løse driftsopgaver bedre. Man kan ikke udelukke, at der slås om kontrol over opgaver og serviceforståelser, så det bliver en form for ”domæne-kamp”, eller man kan tillægge andre deltagere andre motiver end dem, de måske har, i at ville involvere sig i

partnerskabet. Resultatet vil i alle tilfælde være, at den kooperative adfærd, der er forudsat, ikke udvikles.

På det operationelle niveau kan formålet med partnerskabet fortone sig i manglende ledelsesmæssige udmeldinger, organisatorisk inertie og manglende omstillingsevne i forhold til den nye måde, nogle skal arbejde på. Der er også set eksempler på, at da *der ikke ovenfra stilles tid og ressourcer nok til rådighed for arbejdet* - nok fordi målet ikke er gjort ledelsen klar – så forplanter denne manglende opbakning sig til en situation, hvor der ikke kommer forståelse og kapacitet nok til at takle behovene. Så bliver det kun nødtørftig ”interessetid”, der sættes af.

Det er vores observation, at der *ikke er spredt information og viden nok* i systemerne om idé, ”programteori”, forudsat indstilling og implementeringsopgaver inden for KOMPETENCEFORSYNINGmidts ramme. Her har *lancering af projektet* også været *mangelfuld*, forstået sådan, at vi vurderer, det ville have været vigtigt at få samlet de politisk og administrativt signifikante aktører fra start til instruktion og diskussion. Og ikke én gang, men over flere omgange.

Det ville også have haft en gevaldig opstartseffekt, hvis der havde været etableret den indledende *skolingsvirksomhed, som der blev forhandlet med Erhvervsstyrelsen om, at kunne være en del af projektet, men som Erhvervsstyrelsen afviste*. Behovet herfor er blevet os overordentlig klart undervejs. Når det ikke har været situationen fra start, må det understreges, at en sådan for en videre udvikling af partnerskabsprojektet forekommer at være stærkt påkrævet. Nu er det gået sådan, at folk selv – lokalt – har skullet (re)konstruere en programteori og stable et virksomt set-up på benene. Det har ikke alle steder kunne lade sig gøre at få målet klargjort - og det både på strategisk, taktisk og operationelt niveau. Og en bieffekt har været, at det er blevet uklart, om LEAD-partnerne hver især har skullet tage over i forhold til den centrale projektledelse, eller andre har skullet gøre det. Det har hæmmet forståelsen af mål og formål med arbejdet.

Manglende initiativer fra projektledelsesside i forhold til at udlægge formålet med partnerskabsprojektet kan i enkelte tilfælde også ses som et forsøg på at skærme moderorganisationen mod at blive ”inficeret” af andre dagsordener end de kendte. Det får ikke partnerskabet til – populært sagt – at få organisatoriske og praktiske ben at gå på.

Et selvstændigt problem er *begrænset viden i moderorganisationerne* flere steder. Projektet kører da som *selvstændig sideaktivitet* uden tilstrækkelig opmærksomhed og uden feedback-effekter i forhold til den samlede organisations virke. Dermed marginaliseres erfaringer og projektresultater let. Det kan være en uintenderet sideeffekt, men den er yderst farlig. Det hænger sammen med, at man flere steder *ikke har annammet, at det er et kreativt udviklingsrum, man er kommet i*. Og det er en af de stærkest hæmmende faktorer.

5.4.2. Omkostninger og ansvarligheder på konsulent- og styringsniveau

Det er oplagt, at deltagelse i partnerskabssamarbejde på kort sigt betyder et ressourcetræk i hjemmeorganisationen, både i form af mandskab, der skal sætte tid og kræfter ind på at orientere sig og agere ”ud af huset”, og i form af organisatorisk opmærksomhed, hvor der kommer nye konsultationer, vurderinger og evalueringer ind, der kan forstyrre den normale driftssituation. Vi har

set, at der også kan komme forsinkelser i forhold til, hvor hurtigt man kunne reagere på den nye partnerskabssituation i enkeltorganisationer. Det koster ganske enkelt tid at få ”grønt lys” til forskellige operationer og tidsbeslaglæggelser, og der er flere konsultationer, der skal gennemføres, før man er klar til at gå i marken.

Man kan selvsagt ikke vurdere sådanne situationer som faciliterende for partnerskabsdannelsen. Risikovillighed fra de enkelte institutioners side har det skortet gevaldigt på de fleste steder. Ledelser har vist sig meget opsat på at få bevillinger hjem, før man begynder at tænke i positive baner omkring udvikling af fælles strategi og servicekoncept. Den manglende risikovillighed fra ledelsesside forplanter sig til aktiviteterne.

Man må være bevidste om, at det både på styringsniveau og på konsulentniveau tager tid at få forberedt og gennemført aktiviteter i den nye ramme. Informationsgivning og instruktioner ovenfra til konsulentkorpset vil naturligvis også være farvet af, hvor stærkt der på styringsside satses på partnerskabet, og omvendt vil tilbagemeldinger fra konsulentgruppen være farvet af, at man har skullet have autorisation og legitimitet i organisationen til at udføre det nye og anderledes arbejde. I et enkelt partnerskab er der kommet en minimal satsning på, at der styringsmæssigt og operationelt skal iværksættes initiativer tidligt og sent, og derfor er der heller ikke sket nogen ”lift-up” af aktiviteterne.

Der er ydermere enkelte eksempler på, at konsulenter føler sig lidt ”angrebet” i hjemmeorganisationen for at stjæle tid og opmærksomhed fra ”det egentlige”. Det kan have omkostninger at skulle fungere som ildsjæle i og murbrækkere for nye partnerskabskonstruktioner. Men er disse omkostninger individuelle, er følgevirkningerne fælles og mindre positive set fra en samlet kooperationsvinkel.

Hvem er ansvarlig for hvad? Der kan være usikkerhed om, hvor *ansvarligheder* er placeret, og så er der måske ikke nogen enkeltaktør, der føler sig fuldt ansvarlig over for de fælles aktioner for at realisere formålet med partnerskabet. Ansvarlighed og kontrol må ikke være delt for meget op. Det må altså være klart meget tidligt i processen, hvem der er ansvarlig for hvad i samarbejdet, hvis der ikke skal opstå barrierer i virket.

Tilsvarende er det fælles succes, der må være referencen, og ikke enkeltaktører, der vil ”løbe med sejren”. Vurderes udbytte alene i forhold til egne omkostninger, vil det mudre beslutningstagen og ansvarligheder til, og så vil det være vanskeligt for hver enkelt deltagende aktør at måle resultater. ”Value for money” er en vanskelig referencefigur i partnerskabsarbejde. Det uddyber vi mere nedenfor.

Samlede omkostninger ved at deltage i partnerskab burde ses ud fra et overordnet synspunkt, blive aggregeret, og vurderet i forhold til det samlede kompetencemæssige og arbejdsmarkedsmæssige udbytte af indsatserne. Sådant synes det imidlertid ikke at være lagt til rette mange steder. Partnere kan forekomme at fokusere meget på egne omkostninger ved deltagelse, men også egne fordele – her og nu eller på længere sigt. Det er imidlertid vigtigt, at der fra den samlede projektledelses side også forsat fremover bliver sat fokus på at opgøre resultaterne – gevinster og tab – på *aggregeret* niveau

og ikke lader opgørelserne på institutionsplan stå alene. Det er rimeligvis ikke i en forprojektperiode, at denne synsvinkel kan være gældende i alle institutioner, men så meget mere vigtigt er det at have en dialog med de politisk signifikante beslutningstagere i og omkring projektet, hvor dette gøres alle klart. Der er identificeret en virksom hæmmende faktor for partnerskab her.

5.4.3. Betydning af andre aspekter af organisationsvirket

Praktisk er der en række forhold, der virker hæmmende på udvikling af partnerskabsarbejdet, hvis der ikke er opmærksomhed om dem tidligt.

En objektiv faktor, der spiller ind er geografi. *Forskelle i geografisk-organisatorisk placering* – og dermed geografiske afstande - kan virke hæmmende ind på arbejdet. VEU-medarbejderne og Væksthusmedarbejdere er dem, der går på tværs af kommunegrænser, mens de øvrige er indgrænset af disse. Delvis også i prioritering af det, der går ud over kommunegrænsen. Et andet aspekt er, at der ikke nås et højt niveau for vidensdeling. Man kan identificere en fare i, at nogle vil *værne om et "vidensmonopol"*. Visse former for oplysninger kan man af hensyn til lovgivningen ikke dele med andre, men der har i for høj udstrækning været tale om, at viden herudover ikke naturligt og hurtigt gives videre til de andre systemer.

Videre kan det have betydning, hvordan den formelle placering i offentligt, halvoffentligt eller privat system er. Juridiske "finurligheder" kan også blive til praktiske problemer. Det er et forhold, der specielt gælder erhvervsservicesystemet, der er opsplittet. Foreningsdrevne erhvervsservice vil mest se på egeninteresser, mens de offentligt støttede institutioner dækker hele spektret af interesser. Integrationen af alle former for interesser kan være svær, men må være en fælles offentligt anliggende. Og det skal ske på tværs af administrative grænser som f.eks. de kommunale.

På organisationsplan defineres mange af succesbetingelserne - også negativt. *For mange andre projekter kørende* kan være en stærk hæmsko for KOMPETENCEFORSYNINGmid. Såfremt der bliver bundet megen opmærksomhed, mange ressourcer og prestige i andre projekter i moderinstitutionen (eller i andre samarbejder), kan det blive svært for dette projekt at blive koblet godt sammen med de øvrige – eller blive vurderet retmæssigt. Er der "overload" på andre projekter, fører det nemt til en nedprioritering af KOMPETENCEFORSYNINGmid. Det er faktisk tilfældet, at der er udviklet ganske mange delprojekter, som optager tid og opmærksomhed, og som kan være meget forskelligartet prioriteret.

Opstår der for store afstande mellem styringsniveau og konsulentniveau i arbejdet, vil det kunne sætte bom for en produktiv udnyttelse af potentialerne. Det burde været et naturligt opmærksomhedspunkt fra start; men det har vist sig i enkelte tilfælde at placere sig som hæmmende. Leveringen af service må være både ledet, opmuntret og kontrolleret af styringslaget, og der må foretages diskussioner af, hvordan man indfrier de formål, som er lagt til grund. Orkestreres der ikke løbende dialoger mellem disse to niveauer, disintegrerer både styring og koordinering af servicearbejdet.

På konsulentplan er der flere steder gjort en del for at være "klædt på" og aktivt til stede i det koordinerede møde i praksisfeltet ved at bruge tid dels i hjemmeorganisationen, dels at få snakket sammen med repræsentanter fra de øvrige deltagende institutioner. Det gælder dog ikke generelt.

Fælles forberedelse og fælles efterbearbejdning er foreløbig dog ikke mere end embryonalt udviklet målt på hovedstrømmen. Det må ikke mangle. Det tager tid, men det må prioriteres, hvis det ikke skal blive en stærkt hæmmende faktor. Indtil videre er tiden, der er afsat til virksomhedsbesøg, det, der beslår tidsplanlægningen. Den sidste forekommer ydermere at være meget slidsom, hvad den ikke burde være. Den tager for megen tid aktuelt.

Endelig kan man undre sig over, at der *ikke lokalt er planlagt en systematisk erfaringsopsamling og selv-evaluering*. Der er ikke fra start lagt vægt på vigtigheden af at få fællesgjort erfaringer og selv foretage evaluering af disse. Det er glemt eller i bedste fald overladt til CARMA som formodet ”evaluator” eller den centrale operatør (der står for dialogen med Kompetencerådet, Vækstforum, Erhvervsstyrelsen og EU), hvis man skulle sige det lidt tilspidset. Fællesgørelse af erfaringer – også på tværs af partnerskaber – og spredning af ”gode råd” har derfor været mangelfuldt udviklet under projektperioden, og det har besværliggjort realisering af potentialer i partnerskabsprojekterne.

En del af disse slags forhindringer vil angiveligt kunne mindskes eller overvindes, hvis der var eller blev igangsat en systematisk *opkvalificering* af konsulentkorpset. Men før noget sådan sættes i værk, skal der være indsigt og forståelse på ledelses- og styringsniveau af, at det er påkrævet og betaler sig; og så ”bider det sig selv i halen”, hvis der ikke er udviklet tilstrækkelig prioritering og styring af partnerskaberne.

5.4.4. Manglende kapabiliteter og ressourcer

Kritiske faktorer – og dermed også potentielle begrænsninger – for et partnerskabsvirke er bl.a. tid, penge, kompetencer og energi. Tids- og opmærksomhedsproblemer er omtalt ovenfor. Der har imidlertid været *for ubetydelige opstartsressourcer* involveret, er vores vurdering. Sådanne ressourcer må anses for at være påkrævede for tidligt at kunne få rodfæstet en investortænkning ude i systemerne og få sat gang i aktiviteterne. Kick-start af de deltagende organisationer sløves, hvis der ikke kommer adækvat ressourcehjælp udefra.

Det er et paradoks, at der ikke har været fremdrift nok i partnerskaberne til, at der er forbrugt eksterne midler i det omfang og med den hurtighed, der var forudsat, og så det forhold, at der forekommer ikke at være ressourcer nok til at ”køre den nye butik”. *Ressourcerne* har med sikkerhed *ikke været tilstrækkelige*. Og det er et indviklet og også internt organisationsspørgsmål.

Før der i systemerne er set perspektiver i dette projekt, prioriteres det heller ikke stærkt. Der har åbenbart ikke været afsat ressourcer nok til, at de forskellige aktører har fået tid og overskud nok til både at drifte og tænke nyt. En konsekvens heraf er, at *den eksperimentelle status af projektet ikke bliver klar*. Eller man kan vende det om og sige, at dette netop skulle gøres klart for de deltagende institutioner, inden det igangsættes. Konzeptudviklingen hæmmes eller fordufter under alle omstændigheder. Det er oplagt en hæmsko.

Såfremt de deltagende institutioner så heller ikke har fornøden professionel-kompetencemæssige og organisatoriske evner og kunnen – kapabiliteter – til at løfte partnerskabsarbejdet, opstår der givetvis problemer. Kapabiliteter går ikke på, hvordan hjemmeinstitutionen fungerer for øjeblikket, men på, hvordan man kan – eller ikke kan - bidrage til at få virket til at blive funktionsdygtigt. Det kan være

på alle niveauer i en organisation, at der vil kunne findes sådanne *gab mellem fornødne kapabiliteter og aktuelt tilstedeværende*. Men det vil også være i varierende grad, at sådanne bliver konstateret. Af samarbejdspartnerne.

Det betyder nemlig lige så meget, hvordan de øvrige samspilspartnere vurderer en institutions ressourcer og kapabiliteter, som om de faktisk er udviklet. Det vil sige, at det i høj grad er perciperingen heraf, der kommer til at øve indflydelse på, hvordan andre vil forholde sig til det fælles samarbejde. Det bliver en kritisk faktor. Det kan altså være både *mangel på kapabiliteter og attituder og samarbejdspartner-vurderinger*, som vil være med til at hindre, at partnerskaber udvikles, og implementeringer foretages koordineret og målsikkert.

Det er igen set ud fra et samlet, holistisk partnerskabsperspektiv. I de enkelte organisationer er der jo særlige professionelle disciplineringer og formelle uddannelsesbaggrunde, der tæller, og når der kaldes på et tværgående virke – på tværs af politik-siloer – sættes fagligheden naturligt på spil, idet der skal produceres synergi, en merviden og kunnen, uden for moderorganisationen. Det er en af de store ”øvelser”, der for øjeblikket tages i den offentlige sektor med tværfaglige og tværsektorielle organiseringer. Et ikke uvæsentligt aspekt heraf er at få gjort arbejdet mindre belastet af dokumentationskrav. Ikke sådan at forstå, at man ikke skal stå til regnskab for, hvad man bruger skatteborgerpenge på, men at det gøres på en måde, så registreringer og dokumentationer opleves som meningsfulde i forhold til arbejdet.

Partnerskaber som KOMPETENCEFORSYNINGmidt har en parallel problematik omkring udvikling af en *ny og anderledes slags faglighed*, der ikke simpelt er addering af allerede eksisterende, men bliver en nybrud. Heri ligger også en stor fare: det er vanskeligt at aflære og afvikle egen faglighed, hvis det er den, der har givet identitet både på et personligt og et organisatorisk plan. Det kan blive en kritisk faktor på konsulentniveau, hvis man ikke har kompetencer og vilje til at være med til at udvikle en anden faglighed. Det betyder ikke, at man skal opgive egen faglighed, men at der på kvalifikationssiden også skal skabes nye kompetencer og synergieffekter. Gensidig tillid og tryghed er igen en af de forudsætninger, der skal være til stede, før samarbejdet ”rykker”. Og det er ikke altid tilfældet.

5.4.5. Forskelligt udsyn og organisatorisk filosofi

Udsyn og ”filosofi” i hver enkelt moderorganisation har vi kort kommenteret ovenfor som forskellige i udgangssituationen. På et meget generaliseret niveau, der naturligvis ikke er fuldt dækkende for alle de involverede aktører. Men sådanne *forskelle i opfattelsen af, hvad det er for problemer, man står over for, og hvordan de skal løses*, giver let problemer i samarbejdssituationer. Nogle har mere markedsvenlige og virksomhedscentrerede filosofier end andre, der betoner behovet for offentlige interventioner (og ikke kun servicearbejde). Og så kan man heller ikke se bort fra, at der nogle steder er kommunalpolitikere, der slet ikke har villet tage KOMPETENCEFORSYNINGmidt til sig.

Der er også forskellige *etiske* opfattelser og kodekser – eller mangel på samme – i organisationsverdenen, som giver sig udslag i indarbejdet politikforståelse og implementeringsadfærd.

Alene *sproget* - brugte begreber, synonymer, vendinger, modeller og meddelelseskoder - kan være en hindring for at forstå hinanden og få udviklet fælles "kognitive kort", når man skal planlægge og implementere servicearbejdet. Tre forskellige lovgivninger med forskelligt sprogbrug og definitioner af opgaver og ansvarligheder gør ikke problemerne mindre. Det er et forhold, som KL gentagne gange har gjort gældende i kritik af statens silo-tænkte styring af den offentlige sektor. Men det viser også hen til et videre problem med egne regelværk i ressortområderne og forskellige modeller for ressourceallokering.

Men også mere projektnært har der været forskelle i syn og synspunkter. Tydeliggørelse af akseindholdet i de to akser er åbenlyst et forhold, der har været et problem flere steder. Der kunne have været lavet en form for "tryktest" af ideer og antagelser i projektet, f.eks. ved at afholde efterlyste "kick-start"-møder eller workshops, hvor klangbunden for ideer kunne have været afprøvet. Uden sådanne kommer moderinstitutionens forståelseskategorier ikke på prøve, og der udvikles ikke fællesforståelser.

Der er andre "mellemkommende" og udefra definerede variable, der kan spille negativt ind. F.eks. er *kontraktualiseringen af den offentlige sektor* nok noget, der lover gevinster i form af resultatorientering, omkostningsbevidsthed, klare ansvarligheder og belønningsstrukturer, men det er samtidigt med til at give forskellige rolledefinitioner, når man også skal være partner. Det sætter sig nemt som det modsatte af en faciliterende faktor. Meget er sket på trods af rammesætningen.

Som strategisk aktør i et partnerskab må man være i stand til at handle selvstændigt, kreativt og innovativt, mens man som del af en kontraktrelation striks skal holde sig inden for de allerede fastlagte og nedskrevne handlekrav. "Performance" gøres lig med at nå de målindikatorer, som er sat op, og som alle aktører over tid kommer til at orientere sig mod. Det er metrisk, målebaseret styring, som forudsætter endimensionale resultatmålinger og adfærd, der alene er rettet ind herefter. Incitamenterne går helt modsat hinanden.

New Public Management-styringen er reelt med til at hæmme udvikling af levende og reaktionsdygtige partnerskaber, fordi innovation ikke systematisk er indarbejdet i kontraktualiseringen. Målkravene og det kulturelle aftryk fra New Public Management er med til at gøre syn, sprog og handlemåder meget konform med politikfeltets styringslogik, og det kan hæmme udvikling af en fælles og integreret "partnerskabs-kultur", hvad der må anses for påkrævet for at kunne udvikle og levere effektive partnerskabsløsninger.

Hver enkelt deltager må have både autoritet, autorisation og institutionel fleksibilitet til at engagere sig i fælles beslutningstagen og praktisk, opsøgende virksomhedsservice. De frihedsgrader er blot vanskelige at få defineret under de nugældende styringsbetingelser. Mere i nogle politiksystemer end i andre.

Partnerskaber er mere fokuserede på at højne både kvalitet og kvantitet af fælles indsatser, mens et arbejde, der er orkestreret omkring måleprocedurer og resultatindikatorer oftest går på det kvantitative. Det vil være meget vanskeligt efter etablering af et partnerskab at udrede, hvilket præcist bidrag hver enkelt har givet, og hvilke effekter, der kan tilskrives netop denne aktør og de andre

respektivt. Når det gælder virksomhedsservicering og arbejdsmarkedspåvirkning er der tale om en ”pakkeløsning”. Det giver målebesvær – og det signalerer forskellig filosofi bag styring af indsats.

Samlet bliver der nemt tale om, at partnerskabets projektlogik ikke forbinder sig med eller decideret kommer på kollisionskurs med den organisatoriske passenhedslogik, der hersker i moderorganisationen. Det kan blive svært at få projektet talt op, synliggjort og piloteret bedre, hvis ens egen organisation er stærkt centralt styret, manualiseret og gearret efter at nå centrale måltal. Det forekommer aktuelt mere at være tilfældet i jobcentersystemet end i det erhvervspolitiske system. Der skal altså foretages et bevidst arbejde på at få integreret passenhedslogikken i eget system med KOMPETENCEFORSYNINGmidts tværgående partnerskabslogik, og hvis det ikke sker bevidst og hurtigt, vil der kunne startes en bevægelse mod disintegration af allerede etablerede partnerskabsprojekter.

Og så har vi endnu ikke omtalt en af de væsentligste hurdler, som er observeret under følgeforskningen, nemlig den, at meget af arbejdet er blevet ekstremt personbundet. *Personafhængigheden forekommer at være alt for stor*. Eksempelvis sygdom hos en ildsjæl kan få projektarbejdet til at ”slumre hen” i stedet for at blive udviklet. Institutionerne sikrer ikke altid, at kontraktueligheden bliver institutions- og ikke personbåren. Det afspejler igen den manglende prioritering og pilotering af arbejdet i enkelte partnerskaber.

5.4.6. Magtrelationer i partnerskaber

Ikke alle partnere i et partnerskab er lige indflydelsesrige. At kunne håndtere forskelle i relativ magtposition aktørerne imellem er også væsentlig for at kunne bringe et partnerskab til succes. Alt for store forskelle i indflydelse og magt vil kunne nedbryde motivation og indsatsparathed, og derfor er det vigtigt, at der foregår en åben diskussion af, hvordan ansvarligheder og indflydelse skal hænge sammen. Alle skal på en eller anden måde sikres *ejerskabsfølelse* til projekt og resultater, og det vil blive modarbejdet, hvis der majoriseres eller enkeltaktører begrænses i indflydelse. Ingen enkeltaktør må dominere i et sådan grad, at andres rolle, ansvar og indflydelse bliver opfattet som marginal.

Ved etablering af et partnerskab er det oplagt dem, der ”sidder med ved bordet”, som i første omgang får mest indflydelse, men under udvikling og implementering er det andre lag og andre problemstillinger, der melder sig, og så gælder det om, at der hele tiden er bevidsthed om, at alle føler sig involveret, inkluderet og indflydelsesrige. Det er oplagt, at VEU-centrene som LEAD-organisation har en særlig forpligtelse til at overvåge indflydelsesforhold og tage initiativer, hvis der sker forskydninger af den relative magtbalance i et partnerskab. Der påhviler også VEU-centrene en særlig selvindsigt i denne henseende, da de har et specielt ansvar for, at der ikke mobiliseres hæmmende faktorer for partnerskabsudviklingen.

Et måske ikke så åbenlyst aspekt heraf er, hvordan andre interessenter uden for formelle partnerskaber ser på og agerer i forhold til virket. Intern regulering har også ekstern betydning. Det er oplagt, at bl.a. arbejdsmarkedets parter i vores aktuelle KOMPETENCEFORSYNINGmidts-case har både substantielle og institutionelle interesser i at følge med i, hvad der foregår, og måske også handle i forhold til de problemstillinger, der er partnerskabsprojektets. Her er det centralt både at få afvejet indflydelse internt i partnerskabet, men også at informere og gå i dialog med magtfulde interessenter udenfor. Det kan ligeledes være meget vigtigt at få skabt tillid til afbalancering af interesser udenfor.

Igen: Partnerskabers succes hænger ikke kun af formel organisering, institutionsdannelse og metodeudvikling, men lige så meget af attituder, tillid og kultur. Der skal udvikles gensidig tillid, anerkendes forskelle og findes fælles fodslag, for at udvikle kooperativt virke.

6: Udvikling i partnerskabsdannelsen – ud over ”Kantinen”?

Partnerskaber lover næsten ”alt det gode”, det positive – dét, som amerikanerne kalder ”motherhood and apple pie”. Et ubetinget plus-sums-spil. Sådant et vidundermiddel eller Columbus-æg, er der dog ikke tale om. Partnerskaber skal både indholdsudfyldes, analyseres konkret og bindes til de sammenhænge og kontekster, de skal virke i, inden man kan tillade sig at konkludere noget om deres funktionalitet og fremtidsudsigter. Her i en konkluderende opsummering skal vi først præsentere vores vurderingskriterier over for, hvor udviklede konkrete partnerskaber er, inden vi konkluderer på resultaterne af vores empiriske undersøgelser. Til slut kommenteres de videre udsigter for udvikling af KOMPETENCEFORSYNINGmidts partnerskaber.

6.1. Typer af partnerskaber og KOMPETENCEFORSYNINGmidts

Samspil i form af ”ko-produktion” er aktuelt ved at blive en af de bærende søjler for reformer af offentlige politikker. Tingene skal ske på tværs af siloer og sektorer. At politikker og serviceydelser kan planlægges og afleveres anderledes koordineret og afstemt af flere, er blevet en grundforestilling, som forfølges. Næsten overalt.

Partnerskaber er samtidig blevet lidt af en trylleformel for, hvordan offentlige institutioner (og disse i samspil med private) kan forny og forbedre politikvirket. Frivillig deltagelse i partnerskaber omkring konkrete opgaveløsninger er således en ofte anbefalet, men mere sjældent undersøgt udviklingsformel for at designe og implementere offentlige serviceforanstaltninger. Det gælder også offentlige institutioners samspil - i vores tilfælde samspil omkring servicering af virksomheder og hjælp til lønmodtagere omkring kompetenceudvikling, hvor produktion af service og processer vanskeligt kan adskilles fra hinanden. Offentlig værdi og værdien for adressater og målgrupper skal forøges på samme tid (Moore 1995, Needham 2007, Osborne 2010, Benington and Moore 2011).

Med partnerskaber har vi ikke med et nul-sums-spil at gøre. Det er del af begrundelsen for at etablere sådanne. Partnerskaber er mere inklusive end hierarki og marked, og de overvinder – i teorien - både bureaukratisk ineffektivitet og markedets ulighedsskabende resultater og underinvesteringer. De skulle kunne bringe øget responsivitet og bedre kvalitet i det offentliges servicearrangementer, hvis de bliver velfungerende.

Indholdet i arbejdet og konteksten er helt centrale at få inddraget. Og som vi har understreget, er det udviklede og ikke tamme problemer, der skal arbejdes på at løse på arbejdsmarkedet. Flere politiksystemer er involveret; og flere ”siloer” skal brydes ned, for at partnerskaber skal kunne komme til udfoldelse og hjælpe med til at løse konkrete forsynings- og udviklingsproblemer. Kompetenceforbedrende aktiviteter er i sig selv en form for social og kulturel kapital (O’Brien and Fathaigh 2005), som virksomhederne efterspørger – eller hvad de i henhold til KOMPETENCEFORSYNINGmidts programteori burde efterspørge - og som styrker det lokale og regionale arbejdsmarkeds funktionsduelighed både på kort, mellemlangt og lang sigt. I vores sammenhæng arbejder partnerskaberne således også *med* og ikke kun *for* virksomhederne. De er adressater for service og hjælp, mens lønmodtagere kan være de sluttelige målgrupper.

Partnerskaber består af en række aktører, der skal støtte hinanden og redskaber eller elementer til at nå de fælles mål. Det er altså aktører og adfærd lige så meget som strukturer, der synes afgørende. Velfungerende partnerskaber må derfor vurderes som vedvarende samarbejder baseret på *gensidig forståelse, tillid, reciprocitet og fælles værdier*.

Hvilke forhold, der skal være til stede, for at partnerskabet bliver operationelt velfungerende, havde vi på forhånd nogle forventninger til, og de blev sat sammen med nogle ”målepinde” for, hvor udviklet partnerskaber kunne være. De sidste er blevet sammenfattet i forskellige *idealtyper* (eller scenarier, om man vil). Der ville nok være forskellig udviklingsgrad eller type af partnerskab, og det måtte der også være et fangstnet for at opfange analytisk. (Netværksteori gør for sjældent aktørernes karakteristika og rolle klar). Det er selve samarbejdsstrukturen, der har haft forskernes primære interesse, og det er som tidligere antydnet for snævert, ligesom det forpligtende i samarbejde heller ikke altid understreges klart nok (se f.eks. Sørensen og Torfing 2005). Aktørroller og den subjektive side kan ikke holdes udenfor. Med partnerskab har vi – populært sagt – med en nærkontakt af 3. grad at gøre. Og vi har skullet følge, hvordan partnerskabsdannelsen tager form på både styrings- og konsulentplan i en forprojektperiode.

De forhold og elementer, som vi formodede et partnerskab måtte bygges op omkring, er listet op i figur 3. Det giver videre mulighed for at indholdsudfylde de tre forskellige ”idealtyper” for partnerskaber (figur 4-6).

Figur 3: Elementer i partnerskaber

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

Listen af elementer er at se som udfaldsrum. Der forventes imidlertid en indbyrdes – om end ikke altid fast - sammenhæng mellem elementerne – altså hvor stærkt samtænkt, samordnet og forpligtende samarbejdet er blevet. Kort sagt er der forskellige grader af partnerskabsintegration. Oplistningen af gode resultater, man kan nå, er afhængig af mange forhold - og især af politiske og ledelsesmæssige valg i hvert af de tre involverede institutionssystemer i første led, og dernæst af udviklingen af samspillet mod et kooperativt virke. Elementerne peger på, hvor beslutningstageres opmærksomhed skal fæstnes, hvis de vil have fokus på feltet. Det må efterspores konkret, empirisk, om det sker, og der gøres noget ved problemerne.

Nogen prognose eller en forudsigelse om, hvordan det ville komme til at gå, kunne vi selvfølgelig ikke levere. Det har imidlertid været vores pejlemærker eller ”målepinde” i forhold til, hvor stærk udvikling, der har kunnet observeres i de forskellige undersøgte partnerskaber.

I hvert af de tre efterfølgende ”idealtyper” er angivet eksempler på værdier af forhold, der indgår i partnerskabet. Vi har betegnet typerne henholdsvis ”*Kantinen*”, ”*Klubben*” og ”*Kompagniet*”, hvor førstnævnte dog er så forholdsvis løs i sin struktur og især mindre forpligtende i sin virkemåde, at det nærmer sig andre typer af løse netværk. I netværk mødes man og lytter nok respektfuldt til hinanden, men lægger sjældent kollektivt ansvar på alle deltagende aktører. For at ”*Kantinen*” skal kunne kvalificere sig til betegnelsen partnerskab, må der således være tale om en mere end minimal gensidigt forpligtende karakter af samarbejdet. Eller sagt på en anden måde: som partnerskab må det være mere end et ”samtale-køkken”, en simpel ramme for netværksmøde.

De forskellige typer anskueliggør samtidigt, at der er valgmuligheder inden for partnerskabsmodeller. Man kan ville noget forskelligt. Og man kan gøre noget forskelligt.

Figur 4: ”Kantinen”

<i>Elementer</i>	<i>Anliggender</i>
Mandat	Vagt, kun løst formuleret eller ”fornemmet” programteori Teknikaliteter omkring virksomhedskontakt dominerer
Ressourcer	Begrænsede, kun i støtteperioden Varighed: korttidsbetragtninger
Mål	Forskellige
Aftaler og møder	Afhængige af ”ildsjæle” (personfølsomt)
Projekter	Eet enkelt
Selv-evaluering	Svag, ingen feed-back
Medarbejdere	En enkelt eller to hos moderinstitutionerne Begrænset tid og indsats
Læring	Yderst begrænset (nul-læring?)
Forhold til andre samarbejder	Konkurrerende
Belastning	Lav
Udbytte	Begrænset, kortsigtet

”Kantinen” bygger på den laveste fællesnævner for fælles samarbejde og indsats, hvor ambitionsniveau og forpligtelser ikke sættes særligt højt – ud over den fælles administrative ressourcemobilisering og formaliseret samspil. Der er en – svært identificerbar - nedre grænse i forhold til et løst netværk, hvor de individuelle interesser altid vejer tungere end de kollektive. Her forsøges der dog at blive tænkt og handlet koordineret.

Ambitionsniveau er markant højere i næste ideatype:

Figur 5: ”Klubben”

<i>Elementer</i>	<i>Anliggender</i>
Mandat	Mere klart og koordineringsstærkt omkring fælles opgaver, fælles programteori under udvikling
Ressourcer	Begrænsede eller middelstærke Varighed: kort- til mellemsigtet
Mål	Kompatible mellem de tre deltagende institutioner
Aftaler og møder	Ledelsesmæssig koordination, Koordination på konsulentniveau Både vertikal og horisontal afstemning
Projekter	Samspil med flere andre
Selv-evaluering	Svag feed-back Evaluering overladt til ekstern institution
Medarbejdere	Flere ansat hos moderinstitution involveret Erkendt behov for uddannelse af disse
Læring	Moderat stærk
Forhold til andre samarbejder	Begrænset konkurrerende
Belastning	Moderat tids- og ressourcebelastning
Udbytte	Moderat Vanskeligt at udvikle spill-over effekter

I ”Klubben” er ambitionsniveau og aktørernes gensidige forpligtelser vokset betydeligt, så der foretages systematiske koordinationer og som i KOMPETENCEFORSYNINGmidts snævre aktivitetsvifte: fælles virksomhedsbesøg. I centrum vil igen være ”LEAD-organisationen”, der bliver omdrejningspunkt for mange af aktiviteterne – herunder feedback og læringsopsamling. Risikovilligheden må selvsagt også være stor. Væsentligt er at få de tre institutioners tænkemåder og handlinger til at blive koordinerede, så der arbejdes med at forene målet. Institutionsinteresserne må blive forenelige, compatible.

Endnu højere ambitioner og stærke krav til fælles satsninger ser vi i den sidste idealtipe, ”Kompagniet”:

Figur 6: ”Kompagniet”

<i>Elementer</i>	<i>Anliggender</i>
Mandat	Stærkt (strategisk alliance), fælles og forpligtende programteori, der kan styre arbejdet
Ressourcer	Mange, stærk mobilisering Varighed: mellem- og langsigtet
Mål	Fællesgjorte, kooperative forståelser og strategier
Aftaler og møder	Ledelses- og organisationsmæssig koordination, Medarbejderkoordination stærk på konsulentniveau Tillid, læring og fælles værdier præger samarbejdet
Projekter	Ses som væsentlige og bæredygtige (plus fælles udviklet servicearbejde)
Selv-evaluering	Intern og ekstern Egne og fælles målindikatorer
Medarbejdere	Flere allokeret til opgavesættet Arbejdet integreret i hjemlig projektorganisation Træning/uddannelse af institutionsmedarbejdere
Læring	Omfattende, kollektiv
Forhold til andre samarbejder	Komplementært Synergi-skabende
Belastning	Stor
Udbytte	Stort Spill-over effekter

Der er altså tale om en hierarkisk tænkt sammenhæng mellem idealtyperne. ”Kantinen” er den laveste fællesnævner for et partnerskab. Hvis ambitionsniveauet hæves, må der ske mere omfattende ressourcemobilisering. ”Klubben” og ”Kompagniet” (figur 5 og 6) betegner mere modne udgaver af partnerskaber. Vi har kommenteret de enkelte elementer og instrumenter, der indgår i de konkret etablerede partnerskaber og de store forskelle heri. Heraf skulle det også gerne fremgå, at der er forudsat og eftersporet en indbyrdes sammenhæng mellem de elementer, der opregnes.

Hvilke levede og oplevede erfaringer er der så gjort i partnerskaberne? I forhold til de analyseresultater, vi kan trække ud af undersøgelserne under forprojektets korte funktionsperiode, står det klart, at der ikke noget steds er nået et ”kompagni”-niveau i arbejdet.

Et enkelt partnerskab kan siges at være klar til indplacering på ”klub”-niveau, idet der på en flerhed af elementerne er nået resultater, hvor forståelser og adfærd samordnes, mens de øvrige partnerskaber må betragtes på ”kantine”-niveauet. Her er der ikke sket, hvad man kan kalde sammensmeltning af forståelser, perspektiver og metoder. Så samlet set har periodens erfaringer ikke kunnet løfte de fleste af de undersøgte partnerskaber op over kantine-niveauet. Partnerskaberne er stadig i støbeskeen i KOMPETENCEFORSYNINGmidtd.

Det kunne måske opfattes som et nedslående resultat, at vi kan konstatere, at der enkelte steder næppe er sket store spring fremad – så skulle de da mere kaldes ”loppespring” end ”tigerspring” – mens der i andre partnerskaber er sket udvikling af en første fælles forståelse og koordinerede handlinger, så man har nærmet sig ”klub”-niveau. Afgrænset nedadtil er der heller ikke tale om ganske uforpligtende netværk.

Det kunne samlet set antyde fiasko – hvis man alene hæfter sig ved problemerne i flertallet af partnerskaber. Så negativt ser vi imidlertid ikke på det. Slet ikke. Idealtyperne er jo kun – ideale. Over tid er forståelser og koordinering her udviklet positivt, og specielt i sidste del af den undersøgte periode. Udviklingsretningen er klar, omend de foreløbige resultater ikke kvalificerer disse partnerskaber til et idealtypisk ”højt” niveau, da mandat, programteori og ressourceindsats stadig ikke er kommet meget ud over fosterstadiet – i al fald ikke nået et ”klub”-niveau, som det er set andetsteds.

Set i et udviklingsperspektiv er der grund til at lægge de positive erfaringer til grund for en optimistisk vurdering, at der er ved at blive fundet veje fremad, som vi har forsøgt at sammenfatte i de kritiske succesfaktorer for et partnerskab. Der er store – delvis uudnyttede - potentialer og ligeledes hæmmende faktorer, som der skal iagttages og handles i forhold til.

6.2. Partnerskabernes fremtid

En egentlig og længerevarende projektperiode, der har bedre muligheder og chancer for at grundfæste og udvikle samforståelse, samarbejde og kooperativt samspil – altså *en egentlig driftsfase*, hvor et samlet servicekoncept kan afprøves og videreudvikles - vil med en ikke helt ringe grad af sandsynlighed kunne løfte partnerskaber op over ”kantine”-niveau via et ”klub”- mod et ”kompagni”-niveau og dermed hjælpe effektivt med til at sikre kompetence-matchet, som er et slutteligt mål for KOMPETENCEFORSYNINGmidtd.

Faren for, at der kommer til at gå for lang tid mellem forprojektperiode og hovedprojekt, såfremt der kommer et slip på mere end et halvt år herimellem, skal også pointeres. Kraftigt endda. Specielt problematisk bliver det de steder, hvor man ikke er kommet op over kantine-niveauet, for så kan der stadig være vanskeligheder med at få grundfæstet en tænkning og tiltro til de fælles indsatser i de respektive moderinstitutioner. De indhøstede erfaringer og det klart forbedrede samarbejds-klima vil

kunne sande til igen. *Aktørsamarbejdet skal holdes intakt* på et vist niveau, hvis der ikke skal tabes tilført energi, viden og fællesgjort udsyn.

Så meget mere får synspunktet om klare potentialer i et videreført partnerskabsarbejde vægt, som der til de observerede problemer ligger nok så *udsigtsrige potentialer*. I spirende form har den mulige merværdi, som partnerskaber kan skabe, også vist sig i den undersøgte periode af KOMPETENCEFORSYNINGmidts. Skulle vi formulere det håbefulde i eller filosofien bag partnerskabskonstruktionen, kan det udtrykkes således:

- Ved at inkludere flere og helst alle relevante aktørgrupper i beslutningstagen, hjælper man en mere samtænkt og samordnet designing af offentligt servicearbejde på vej (et samlet servicekoncept kan udvikles og innovative ideer afprøves).
- Ved at kombinere ressourcer og kapabiliteter fra de tre forskellige sektorer, bliver det muligt at producere kvalitativt bedre, mere effektive og mere responsive politikresultater. Implementeringsresultaterne vinder ved, at man operationelt er i samme felt og med samme strategiske sigte (om end tre-institutionsbesøg måske kun i en første fase er påkrævede).
- Ved at prøve at forebygge eller tackle udviklede arbejdsmarkedsproblemer – med kompetencespørgsmål i centrum – der falder mellem eller krydser de forskellige institutioners mandater og måder at operere på, undgår man dels snævre silo-indsatser, og dels kan uforudsete konsekvenser af isolerede tilgange reduceres kraftigt.

Sådanne positive forhold og resultater – målspecifikationer - skal naturligvis holdes op over for de faktiske problemer, som også har vist sig i KOMPETENCEFORSYNINGmidts foreløbige og korte historie. Virkelighedsbeskrivelsen ser for øjeblikket anderledes ud: et mix af forhold, der tænkes betydningsfulde for enkelte aktørgrupper – inklusiv kalkulerede omkostninger – og mulige fælles gevinster. Men ikke noget ”kompagni”-samarbejde. Selv om det tager tid at udvikle gensidig forståelse, respekt og enighed, er det ikke den eneste begrundelse for de aktuelt konstaterede problemer: aktørernes handlinger og ikke-handlinger siger, at der er stykke vej til at få skabt fællesgjort læring og innovativt virke i partnerskaberne. Og der forudsættes altså fællesforståelser og risikovillighed – som ikke har været til stede i fornødent omfang hidtil hos centrale aktører i flere af partnerskaberne. Styringsløse har ydermere bidraget til problemerne med at nå ud over et ”kantine”-niveau.

Mangel på fælles vision i ikke så få af partnerskaberne er åbenbar. Styringen har fra start været mangelfuld. Tingene gror ikke automatisk op nedefra. Men vores anbefaling er, at den fælles visionsskabelse skal opdyrkes, og at det bør ske på diplomatisk vis – via overtalelse, forhandlinger, skoling – og ved praktisk at afprøve samspil frem for via en ensidig kommando- og kontrolvej. Analyserne har dog vist, at der er et udfyldt styringsbehov i en sådan konstruktion, som der må findes måder at få udfyldt på, uden at man dræber den decentrale motivation og læringsvillighed.

Vi vil gerne understrege igen, at partnerskab er *en anden måde at forbedre offentlige politikker og deres implementering på end den målingsdrevne, der aktuelt er dominerende*, hvor man identificerer

kvantificerbare resultater, og så arbejder sig baglæns mod spørgsmål om, hvad der skal til for at øge indikatorvirket. Det er metrisk-dreven udvikling af den offentlige sektor, som heller ikke er følsom over for varierende kontekster for virket. I en sådan resultatmål-dreven model kan man aldrig være sikker på, at indsatser reflekterer en kausal forståelse hos de politiske aktører, der i sidste instans er ansvarlige for, hvordan man programmerer arbejdet og bruger skatteborgerpenge på arrangementer. Den alene målebaserede styring vanskeliggør forståelse af en eksperimental udviklingsopgave, som KOMPETENCEFORSYNING midt netop skulle kreeres som – og som der er politisk sanktionering af. Der er grund til at anke over den metrisk drevne styring af den offentlige sektor, som foregår nu, for den holder politikerne uden for administrative informations- og beslutningsrunder – prisgiver så at sige den politiske indsigt og styring. Informationsunderskud og manglende inddragelse bliver resultatet for nogle centrale aktører. Det kan under den vinkel ses som udemokratisk.

Dermed har vi antydnet de videre *demokratiske fordele*, der ligger i at få videreudviklet partnerskaber i projektet. Vi finder, at partnerskab kan være et bidrag til en god politikførelse, hvor man privilegerer politikmål, som samtidigt har vækst og velfærd for virksomheder og lønmodtagere i sig. Politikere og andre beslutningstagere kan derefter roligt stå til regnskab, for der er brugt ressourcer på at forbedre offentlige indsatser på området, og virksomheder vil positivt kunne reagere på integreret service og lønmodtagere rustes bedre kvalifikatorisk til at udvikle sig i jobsammenhæng eller mærke ”vingernes tryghed” på arbejdsmarkedet ved at have kompetencer til også at kunne finde et andet job. Det er faktisk en hel central del af det danske arbejdsmarkeds ”flexicurity”, der er på spil. Det er andre typer af dokumentationer, der er brug for i denne sammenhæng, end ensidige output- og outcomes-mål som i NPM-styringen. Det er de første, som politikerne har mest brug for. Endelig giver partnerskaber mulighed for større legitimitet af det offentliges virke, fordi man aktivt inddrager alle aktører i at finde de rette løsninger. Alle involverede får principielt stemmer og en form for medeje til politikresultaterne. Det gælder om at få demokratisering og øget legitimering til at blive øget sammen.

Der er således en hel del argumenter, der taler for, at det kan blive muligt bredere at få etableret og udviklet *lærende partnerskaber*. Men det forudsætter en længere projektperiode – og stærkere styret læring foruden kvalificering af konsulentkorps, før det forekommer at kunne blive en realitet. Man springer ikke lige fra ”klubben” til ”kompagniet”.

Slutopgørelsen på denne følgeforsknings baseline-projekt siger utvetydigt, at der endnu er et stykke vej til grundigt at få rodfæstet, udviklet og få en fremdrift i alle partnerskaberne. Vejen ad hvilken er brolagt med både institutionsinterne og fælles besværligheder. Men uden vilje til at betræde denne vej vil partnerskabsprojektet ikke have mulighed for at vise sin relevans og betydning. Og partnerskaber er noget, institutionsledere og medarbejdere skal både forstå, ville og kunne - fælles. Rammebetingelserne skal også være i orden. Det er helt afgørende. Ellers forbedrer man heller ikke det offentliges servicearbejde i forhold til at fremme kompetenceudvikling af medarbejdere og hjælp til at udvikle virksomhedernes fremtidige vækstpotentiale og den vigtigste konkurrenceparameter: kvalificeret og motiveret arbejdskraft. Det er ganske enkelt at se som vækstfremmer nummer eet.

Litteratur:

Benington, J. and Moore, Mark H. (eds.) (2011): *Public Value – Theory & Practice*, Palgrave, Basingstoke.

EU-Kommissionen: *Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.

Considine, Mark (2000): “Contract regimes and reflexive governance: comparing employment service reforms in the United Kingdom, the Netherlands, New Zealand and Australia”, pp. 613-638 in *Public Administration*, vol. 78, no. 3.

Dowling, B. et al. (2004): “Conceptualising successful partnerships”, pp. 309-317 in *Health and Social Care in the Community*, vol. 12, no. 4.

Geddes, M. (1998): *Local partnership: a successful strategy for social cohesion?*, European Foundation, Dublin.

Hulk, Martijn Van Den & Verhoest, Koen (2016): ”The Challenges of using standard contracts in public-private partnerships”, pp. 278-299 in *Public Management Review*, vol. 18, 2.

Huxham, Cris (2003): “Theorizing Collaborative Practice”, pp. 401-423 in *Public Management Review*, vol. 5, no. 3.

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

Klindt, Mads Peter, Ravn, Rasmus og Friis, Michael (2015): *Samarbejde og koordination I selvgroede arbejdsmarkedsnetværk*, Frydenlund, København.

Lowndes, Vivien and Sullivan, Helen (2004): “Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?”, pp. 51-73 in *Local Government Studies*, vol. 30, nr. 1.

Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value – Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.

Needham, C. (2007): “Realising the Potential of Co-Production: Negotiating Improvements in Public Services”, pp. 221-231 in *Social Policy & Society*, vol. 7, no. 2.

O’Brien, Stephen and Fathaigh, Mairtin Ó (2005): “Bringing in Bourdieu’s theory of social capital: renewing learning partnership approaches to social inclusion”, pp. 65-76 in *Irish Educational Studies*, vol. 24, no. 1.

OECD: *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, Paris.

Osborne, S. P. (ed.) (2010): *The New Public Governance*, Routledge, London.

Produktivitetskommissionen (2014): *Det handlier om velstand og velfærd*, København.

Skelcher, Chris and Sullivan, Helen (2008): "Theory-driven approaches to analyzing collaborative performance", pp. 751-771 in *Public Management Review*, vol. 10, nr. 6.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.

Bilag - Interviewguides

Konsulentgruppe

Vi vil bede dig med få ord vurdere/ besvare nedenstående spørgsmål om samarbejdet i projektet.. (Vurderingerne/besvareelserne skal være begrundet) Du hedder _____ og kommer fra _____	
Mandat (deltagernes dispositionsmuligheder)	Kan du tage stilling i konkrete spørgsmål og opgaver i projektet?
	Har du beslutningsret i konkrete spørgsmål, der gælder virksomhedsservice?
Ressourcer (din organisations ressource tildeling – antal årsværk og midler)	Har du fået afsat fuld tid til arbejdet på projektet?
	Hvis nej hvor mange timer har du til rådighed pr.uge?
Mål (partnerskabets formål og mål)	Har I i konsulentgruppen aftalt fælles mål for projektet?
	Mener du at projektets mål og formål er udtryk for mindste fælles nævner?
	Mener du at projektets mål og formål vægter tungere end din organisations egne mål?
Aftaler (handlingers forankring i institution / enkeltpersoner)	Er din indsats afgørende for projektets succes?
	Er projektets succes generelt afhængig af enkeltpersoners indsats?

Projekter (partnerskabets projektportefølje)	Har I andre opgaver/ projekter i samarbejdet?
<p>Vi vil bede dig med få ord vurdere/ besvare nedenstående spørgsmål om samarbejdet i projektet.. (Vurderingerne/besvareelserne skal være begrundet) Du hedder _____ og kommer fra _____</p>	
Selvevaluering (fælles erfaringsbearbejdning)	Foretager I i konsulentgruppen løbende evaluering af indsatsen i projektet?
Medarbejdere (årsværksfordeling på enkeltpersoner)	Hvor mange er der fra din organisation, der arbejder med projektet? Bliver øvrige medarbejdere i din organisation informeret om projektet?
Læring (vidensdeling i partnerskabet og moderinstitutionen)	Foretager I i konsulentgruppen en erfaringsopsamling med efterfølgende vidensdeling i projektet? Foretager I i konsulentgruppen en erfaringsopsamling med efterfølgende vidensdeling i din organisation?
Forhold til andre samarbejder (søger at skabe synergi)	Har projektet samarbejde med andre "Lokale Konsulent Samarbejder" i projektet? Har projektet samarbejde med andre kompetenceudviklingsprojekter?
Udbytte (partnerskabets målindfrielse omkring koordination og samarbejde)	Hvilket udbytte mener du, at din organisation får af samarbejdet? Hvem, mener du, får udbytte ud af samarbejdet i projektet?

Styregruppe

Vi vil bede dig med få ord vurdere/ besvare nedenstående spørgsmål om samarbejdet i projektet..
(Vurderingerne/besvareelserne skal være begrundet)

Du hedder _____ og kommer fra _____

Mandat
(deltagernes dispositionsmuligheder)

Kan jeres konsulenter generelt tage selvstændig stilling i konkrete spørgsmål og opgaver i projektet?

Har konsulenterne beslutningsret i konkrete spørgsmål, der gælder virksomhedsservice?

Ressourcer
(din organisations ressource tildeling – antal årsværk og midler)

Har konsulenterne fået afsat fuld tid til arbejdet på projektet?

Hvis nej hvor mange timer har de til rådighed pr. uge?

Mål
(partnerskabets formål og mål)

Har samarbejdspartnerne aftalt fælles mål for projektet?

Mener du at projektets mål og formål er udtryk for mindste fælles nævner?

Mener du at projektets mål og formål vægter tungere end din organisations egne mål?

Aftaler
(handlingers forankring i institution / enkeltpersoner)

Er din organisations indsats afgørende for projektets succes?

	Er projektets succes generelt afhængig af enkeltpersoners indsats?
Projekter (partnerskabets projektportefølje)	Har I andre opgaver/ projekter i samarbejdet?
Vi vil bede dig med få ord vurdere/ besvare nedenstående spørgsmål om samarbejdet i projektet..	
Selvevaluering (fælles erfaringsbearbejdning)	Foretager styregruppen løbende evaluering af indsatsen i projektet?
Medarbejdere (årsværksfordeling på enkeltpersoner)	Hvor mange er der fra din organisation, der arbejder med projektet? Bliver øvrige medarbejdere i din organisation informeret om projektet?
Læring (vidensdeling i partnerskabet og moderinstitutionen)	Foretager styregruppen en erfaringsopsamling med efterfølgende vidensdeling mellem parterne i projektet? Foretager I en erfaringsopsamling med efterfølgende vidensdeling i din organisation?
Forhold til andre samarbejder (søger at skabe synenergi)	Har projektet samarbejde med andre "Lokale Konsulent Samarbejder" i projektet? Har projektet samarbejde med andre kompetenceudviklingsprojekter?

Udbytte
(partnerskabets målfrielse omkring koordination og samarbejde)

Hvilket udbytte mener du, at din organisation får af samarbejdet?

Hvem, mener du, får udbytte ud af samarbejdet i projektet?