

Annika Agger og Birgitte Poulsen
**Forvaltere i frontlinjen – om kunsten
at mestre modsætningsfyldte krav og
konflikter**

Nyere implementeringsforskning viser, at samspillet mellem frontmedarbejdere og målgruppen har stor betydning for, i hvilken grad en politik bliver implementeret. Derfor har frontforvalternes evne til både at sikre faglige hensyn såvel som at facilitere involverende processer stor betydning, når der skal samarbejdes med borgerne. På trods af den stigende interesse for samskabelse og interaktive processer fokuserer relativt få studier på, hvad der sker i praksis, når der skal opbygges tillid og medieres mellem konfliktende interesser. I denne artikel ser vi nærmere på, hvordan frontforvalterne oplever og håndterer konflikter i processer med samskabelse. Teoretisk trækker vi på teorier om forvalterroller og konflikt, og empirisk bygger artiklen på et studie af 16 frontmedarbejdere i byfornyelsesindsatser i Malmø og København, der er kendetegnet ved aktiv borgerinvolvering.

Der er i disse år stort fokus på at fremme produktive samarbejdsrelationer mellem borgere, brugere og den offentlige forvaltning. Det kommer blandt andet til udtryk i projekter, der lanceres under termer som ”samskabelse” (Agger og Tortzen, 2015), ”co-creation” (Osborne, Radnor og Strokosch, 2016), ”relationel velfærd” (Gittell, 2012) og ”kommune 2.0” eller ”kommune forfra” (Mandag Morgen, 2015). Fælles for de forskellige indsatser er, at de lægger op til en langt mere aktiv mobilisering af borgernes ressourcer i udviklingen og implementeringen af offentlige services. Det betyder i praksis, at offentligt ansatte i frontlinjen forventes både at sikre fagligt velfunderede beslutninger, hvor normer og regler overholdes, samt at kunne facilitere involverende processer (Agger og Damgaard, 2018; Bherer, Gauthier og Simard, 2017).

Den offentlige forvalter tildeles således en langt mere aktiv rolle i de politiske processer og implementeringen af offentlig politik, end hvad eksempelvis den klassiske bureaukratrolle tillader. Forvalterne forventes i dag at kunne finde nye og kontekstafhængige løsninger på samfundsmæssige problemer i samspil med borgere og brugere af offentlige services. Relationen mellem borgere og offentlige forvaltere kan derfor ikke længere reduceres til et klientforhold, men italesættes i langt højere grad som en relation mellem ligeværdige parter med hver sin form for relevant, og legitim, viden (Agger og Hedensted Lund, 2017).

På trods af den store entusiasme omkring og interesse for mere ”samskabende” (Bason, 2010; Ulrich, 2016) og ”interaktive” processer (Torfing et al., 2012) i såvel forskning som i praksisfeltet findes der kun få studier af, hvad det er for udfordringer og dilemmaer, offentlige forvaltere i frontlinjen oplever i deres dagligdagspraksis i sådanne processer i mødet med borgere og brugere (Agger og Poulsen, 2017; Peters og Pierre, 2000; Sehested, 2009). Inden for de sidste to år er der dog kommet flere forskningsbidrag til studier af samskabelse (se fx Tortzen, 2016; Tuurnas, 2015; Tuurnas, Stenvall og Rannisto, 2016), der peger på, at mange offentligt ansatte frontmedarbejdere oplever, at det er svært at indgå i tæt samspil med borgere og brugere. Nogle af de problemstillinger, der peges på, er, at det kan være svært at indgå i ”et åbent rum”, hvor der lægges op til, at alle parter har ligeværdig viden, når nu de er rammesat af et hierarki og indgår i en kontekst, hvor der ofte er tale om myndighedsudøvelse og ulige magtrelationer.

Forskningslitteraturen peger således på en række udfordringer og dilemmaer, der kan resultere i konflikter i processer med samskabelse mellem frontforvaltere og borgere. Men det er i forskningslitteraturen underbelyst, hvilke konflikter der er tale om, og hvordan de udspiller sig og håndteres. Vores motivation med denne artikel er dermed at supplere de relativt få empiriske studier af forvalternes oplevelse af at indgå i processer med samskabelse. Mere specifikt vil vi i artiklen undersøge:

Hvordan oplever og håndterer frontforvaltere konflikter i processer med samskabelse?

Vores bidrag til forsknings- såvel som praksisfeltet er, at vi anlægger et særligt fokus på konflikter, som vi mener, er underbelyst i forvaltningslitteraturen (Lan, 1997) og i litteraturen om samskabelse (Tortzen, 2016). Artiklen bidrager dermed med et vokabular til at forstå konflikter, og vi præsenterer nogle bud på en række konflikthåndteringsredskaber, der kan bringes i anvendelse i ”fronten”.

Vi mener, at konfliktperspektivet er særlig relevant, når det gælder studier af samskabelse. For netop i sådanne processer lægges der op til, at borgernes stemmer og ressourcer skal høres og mobiliseres i højere grad end hidtil, og at relationerne mellem forvaltere og borgere skal være mere ligeværdige. Når vi i dette temanummer af *Politica* sætter fokus på konflikter i samspillet mellem offentlige forvaltere og borgere, er det således ud fra en interesse for, hvorledes dette samspil kan blive produktivt, forstået sådan at det både formår at mobilisere borgernes ressourcer og ejerskab af projekterne, men også at sikre, at faglig

viden og embedsmandsdyder overholdes (Jørgensen og Bozeman, 2003). Vi vil argumentere for, at forvalternes evne til at håndtere modsatrettede interesser og krav samt mestring af konflikter spiller en betydningsfuld rolle i forhold til borgernes tillid til ”det politiske system” (Putnam og Feldstein, 2004; Torpe, 2009) og dermed, hvor produktivt et samspil der kan opnås med borgerne.

Empirisk trækker vi på et kvalitativt casestudie af byfornyelsesindsatser i Malmø og København.¹ Begge byer arbejder med samskabelse og lokal forankring som fundament for byfornyelsesprojekter, hvor en forudsætning for arbejdet netop er inddragelse af og samspil med borgere og brugere omkring udvikling af sociale og fysiske projekter (Gunnefur, 2015; Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016). Projekterne i henholdsvis Malmø og København giver derfor mulighed for at studere, hvad der sker i de offentlige forvalteres hverdagspraksis, når de gennem interaktive projekter med stort fokus på samskabelse forventes at samarbejde med mange forskellige typer borgere med forskellige baggrunde og forudsætninger. Vi har interviewet 16 frontmedarbejdere i byfornyelsesindsatser i henholdsvis København (Agger, 2015) og Malmø (Poulsen, 2015). Vi anvender termen ”frontmedarbejder” om de forvaltere, der møder borgerne dagligt i ansigt til ansigt-relationer. Frontmedarbejderne er lokaliseret i lokale sekretariater i udsatte boligområder, og størstedelen af deres arbejde handler om at opbygge netværk og relationer til lokale aktører med henblik på at samskabe løsninger på tværgående problemstillinger (Agger og Poulsen, 2017).

Da samskabelse er et begreb med mange forskellige fortolkninger (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015), vil vi her kort præsentere den forståelse, vi tager afsæt i. Med inspiration fra blandt andre Sørensen og Torfing (2015: 13) anlægger vi en bred forståelse af samskabelse. Hermed handler samskabelse om at få offentlige og private aktører til at arbejde sammen og dele viden og ressourcer med hinanden i en fælles bestræbelse på at udvikle bedre og mere virkningsfulde politikker samt øge kvaliteten af den offentlige service. Byfornyelsesindsatserne i Malmø og København er dermed eksempler på samskabelse, eftersom de har fokus på at aktivere og mobilisere borgere og lokale aktører til at deltage aktivt i deres lokalområde.

Artiklen er opbygget som følger: Først præsenterer vi forskellige teoretiske forståelser af, hvad vi kalder ”den samskabende forvalter”, og vi ser nærmere på, hvad denne litteratur kan bidrage med af begreber, vi kan anvende i analysen af konflikter mellem frontmedarbejdere og borgere/brugere. Herefter præsenterer vi grundlaget for vores empiri og baggrunden for studiet. Denne præsentation efterfølges af en analyse, hvor vi ser på den samskabende forvalter som henholdsvis observatør, mægler og part i konflikter. Artiklen slutter af

med en konklusion på det centrale forskningsspørgsmål og en opfordring til forvaltningsforskningen om i højere grad at lade sig inspirere af og inddrage perspektiver fra konfliktlitteraturen.

Den samskabende forvalter og dennes evne til at håndtere konflikter

Efterhånden som interessen for samskabelse og samproducerede løsninger mellem offentlige aktører og borgere/brugere er steget, er der i forskningslitteraturen begyndt at komme artikler med fokus på, hvad det er for roller og kapaciteter, forvaltere skal kunne mestre desangående. Nogle af de forskellige benævnelser for nye forvalterroller er eksempelvis *boundary spanners* (Williams, 2002), *everyday fixers* (Hendriks og Tops, 2005), *collaborative capacity builders* (Weber og Khademian, 2008), *stewards*, *mediators* og *catalysts* (Ansell og Gash, 2012) og *civic enablers* (Sirianni, 2009). Det, der går igen i de forskellige bidrag, er, at de alle ser evnen til at samle og tiltrække relevante aktører samt at skabe fremdrift og handling i situationer med modstridende og konfliktende interesser som væsentlig. En anden kompetence, som blandt andet flere netværksforskere har beskrevet, er evnen til at navigere inden for modsatrettede logikker, eksempelvis når private og offentlige aktører skal samarbejde (Agger, Sørensen og Torfing, 2008; Edelenbos, Van Buuren og Klijn, 2013; Sehested, 2009). Sådanne logikker kan eksempelvis være forskellige opfattelser af, hvordan den offentlige styring skal udmøntes med afsæt i enten hierarki, marked eller netværk (Torfing og Triantafillou, 2017). Fælles for bidragene er, at de har afsæt i facilitering af processer og dermed ikke har fokus på, hvad der er svært, og hvad der gøres, når processer går i stå, og konflikter eskalerer.

Vi finder, at en stor del af den nyere forskningslitteratur vedrørende forvalterroller er interessant i den forstand, at den sætter ord på, hvad det er for kompetencer, der skal til for at arbejde i grænsekrydsende relationer på tværs af mange parter med forskellige interesser. Men vi mener, at bidragene overser, hvad det betyder at arbejde med afsæt i en offentlig sektor-kontekst. Det betyder nemlig, at offentlige forvaltere bliver anset som "repræsentanter for det offentlige system", og at de skal agere som *custodians of public values* (Moore, 1995) eller som "demokratiets vogtere" (Lundquist, 1998). Det vil sige, at de skal være garanter for, at forskellige værdier som retssikkerhed, transparens i processerne og faglige perspektiver opretholdes i processer med samskabelse. Samtidig skal de sikre, at der er fremdrift i processerne, samt at berørte parter får mulighed for at give deres besyv med, og at de bliver mødt ligeværdigt.

Gennemgår man forskningslitteraturen inden for forvaltning, fremgår det, at der er relativt få studier af frontmedarbejderen konflikthåndtering (Allen

Nan, 2008; Chappel, 2007; Lan, 1997) og endnu færre, hvor det sker i en kontekst med fokus på samskabelse. Der er dog enkelte bidrag om frontforvalteres håndtering af konflikter mere generelt i en offentlig sektor-kontekst. Her er et af de mest kendte fra den amerikanske politolog Michael Lipsky, der i sin skelsættende bog *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (1980) beskriver forskellige måder, hvorpå frontmedarbejdere tager beslutninger og håndterer pres i mødet med borgerne. Interessen for ”det sidste led” i implementeringskæden er også kommet til udtryk hos enkelte andre forskere, hvor eksempelvis værker som *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service* (Maynard-Moody og Musheno, 2003) og *Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future* (Brodkin, 2012) begge anviser forskellige måder, hvorpå frontmedarbejdere træffer beslutninger og handler i situationer med krydspres. Disse bidrag tilbyder perspektiver på, hvilke forhold der i en offentlig sektor-kontekst kan give anledning til specielt indre konflikter hos frontmedarbejderne. Men de kommer ikke ind på, hvordan frontforvalterne oplever disse konflikter, eller hvordan de håndteres i mere kollektive sammenhænge med borgerne.

En forsker, der specifikt kobler forvaltningsteori og konflikthåndtering, er Lan (1997), der i sin artikel ”A conflict resolution approach to public administration” argumenterer for, at konflikthåndtering skal integreres mere strategisk i både forskning og undervisning i offentlig forvaltning (1997: 27). Lan skelner mellem tre roller, som offentlige forvaltere kan antage i relation til konflikter: (1) observatører af konflikter, (2) mæglere i konflikter og endelig (3) parter i konflikter (1997: 31-32). Ifølge Lan kan man anskue offentlig forvaltningspraksis som et sammensurium af metoder, der søger at løse sociale og organisatoriske konflikter med det formål at sikre langsigtet stabilitet. Udfordringen er ifølge Lan, at offentlige forvaltere til tider indtager alle tre roller – konfliktobservatører, konfliktløser og parter i konflikter – hvilket giver anledning til forvirring, ikke blot for den enkelte offentlige forvalter, men også i forhold til omverdenen, og hvilke forventninger offentligheden har til den offentlige forvaltning (Lan, 1997: 33). Vi vil benytte Lans distinktion med de tre roller til at strukturere vores analyse, da den kan hjælpe os til at forstå, hvad det er for positioner, frontforvalterne kan befinde sig i ved konfliktsituationer. Vi er dog klar over, at grænsen mellem rollerne kan være mere flydende i praksis.

Inden vi går videre, er det på sin plads at udfolde vores egen forståelse af konflikt. Vores definition af konflikt tager afsæt i den kendte freds- og konfliktforsker Else Hammerich og Center for Konfliktløsnings forståelse af konflikt, som lyder: ”Konflikter er uoverensstemmelser, der indebærer spændinger i og mellem mennesker” (Hammerich et al., 2010: 10). Denne brede forståelse

rummer en vigtig distinktion, nemlig at den involverer en "sag" og en "relation". Ordet uoverensstemmelse henviser altså til, at der er uenighed om noget, som vi her kalder en sag, og at vi er uenige med nogen, altså at der er tale om en relation. Principperne i det meste konfliktarbejde drejer sig om at forholde sig til begge parametre, da løsninger på den ene parameter alene typisk vil lede til, at problemet dukker op igen. Vi mener, i tråd med Lan, at det vil berige forvaltningsfeltet at inddrage perspektiver fra konfliktforskningen, herunder også den forskning, der finder sted i forvalteres håndtering af konflikter i byplanlægning (Forester, 2009; Gualini, 2015). Konfliktlitteraturen sætter netop fokus på relationen mellem mennesker og på, hvordan konflikter opstår, og ikke mindst hvordan konflikter kan håndteres i tide, så de ikke optrappes og fører til destruktive handlinger og i ekstreme tilfælde til vold. Yderligere peger denne litteratur på, at uløste konflikter kan forhindre projekterne i at lykkes, fordi konflikter kan føre til handlingslammelse og fastlåste positioner blandt de mennesker, der netop var tiltænkt at arbejde sammen om fælles løsninger (Galtung, 1995; Kriesberg, 2009). Endelig viser undersøgelser, at konflikter slider voldsomt på de mennesker, der tager del i konflikterne, og at konflikter dermed kan føre til udbrændthed og stress (Arbejdstilsynet, 2016). Der er derfor flere gode grunde til at tage fat i konfliktlitteraturen og koble den til litteraturen om nye former for samspil mellem offentlige forvaltere og borgere/brugere.

Med afsæt i ovenstående teoretiske perspektiver på forvalterrollen vil vi argumentere for, at det er særlig relevant at anlægge et konfliktperspektiv, når man analyserer frontforvalteres samspil med borgere og brugere i processer med samskabelse. Konfliktløsning bliver et centralt omdrejningspunkt i processer med samskabelse, fordi relationerne netop ikke er baseret på over- og underordningsforhold eller det at adlyde instrukser eller ordrer. I stedet kræver samarbejdet, at der bliver taget hånd om de konflikter, der uvægerligt vil opstå, når forskellige mennesker med forskellige interesser, baggrunde og forudsætninger for samarbejde mødes.

Med inspiration fra Lan har vi som nævnt struktureret vores analyse efter, hvorvidt forvalterne indgår i konflikter som a) observatører, b) mæglere eller c) parter i konflikter. Vi ønsker dermed at undersøge forvalternes hverdagspraksis, og i hvilke situationer der opstår konflikter, samt at belyse, hvilke handlinger der bidrager til konfliktløsning og i nogle tilfælde til konfliktoptrapning – både når forvalterne optræder som konfliktløser, og når de selv bliver trukket ind i konflikter og dermed bliver parter heri.

Præsentation af case og metode

Det empiriske grundlag for denne artikel blev indsamlet i perioden 2012-2015 som en del af det dansk-svenske forskningssamarbejde med titlen "Contested administrations: Conflict resolution and the improvement of democracy". Dele heraf er afrapporteret i Björkdahl og Strömbom (2015). Afsættet for projektet var at belyse, hvorledes frontmedarbejdere i forskellige storbyer placeret i forskellige typer demokratier (København, Malmø, Belfast, Mostar, Mitrovica og Jerusalem) arbejder med og håndterer konflikter i deres hverdagspraksis. Forfatterne til denne artikel så nærmere på storbyerne Malmø og København (Agger og Poulsen, 2017). Her belyste vi to byfornyelsestiltag, der under betegnelsen "områdebaserede indsatser" tilstræbte at fremme sociale projekter gennem mobilisering og styrkelse af lokale netværk samt at iværksætte fysiske forbedringer af boliger og offentlige pladser i udsatte boligområder.

I København studerede vi de områdefornyelser, der blev igangsat i perioden 2007-2012, og som tog form som femårige indsatser (Haraldsgade, Sundholmskvarteret, Sankt Kjelds-kvarteret, Husum, Valby, Vesterbro og Fuglekvarteret). I Malmø tog vi afsæt i områdeprogrammet, der fandt sted i fem udsatte boligområder i Malmø og tog form som midlertidige indsatser, der løb over tre år (Seved, Herrgården, Holma/Kroksbäk, Lindängen og Kirseberg) (Samarbetspartner, 2012). Alle de bydele, som indgik i programmerne i Malmø og København, er kendetegnet ved, at de har en højere andel af arbejdsløse etniske minoriteter og personer med lav eller ingen uddannelse end byernes øvrige boligområder. I såvel København som i Malmø var indsatserne repræsenteret ved lokale sekretariater ude i bydelene. I København var sekretariaterne bemanded med fire til 10 mand, mens de i Malmø blot var bemanded med en enkelt person.

Disse typer områdeindsatser vurderer vi, er gode eksempler på samskabelse af flere grunde. For det første handlede indsatserne om at skabe synergi mellem offentlige og private aktører, mellem områdefornyelsernes midler og projekter og lokale borgeres interesser og behov. For det andet havde begge indsatser stort fokus på at involvere borgere i arbejdet med at "løfte kvartererne" ved blandt andet at udforme projekter, hvor borgere bidrager med tid og frivilligt engagement, og offentlige aktører med formelle ressourcer såsom lokaler, puljemidler og viden. Begge indsatser søgte at motivere borgere og brugere til at medvirke til idéer, designs og implementering af fysiske og sociale initiativer med henblik på at skabe bedre kvalificerede og forankrede projekter. Indsatserne i såvel Malmø som København gav derfor unik mulighed for at studere frontforvalternes rolle i samskabelsesprocesser, hvilke typer konflikter de møder, og hvordan de håndterer disse konflikter.

Vores studie har et eksplorativt sigte (Andersen et al., 2012: 27). Gennem interviews og observationer har vi spurgt ind til, hvordan forvaltere oplever og håndterer konflikter i deres hverdag i mødet med borgere og interessenter (Brinkmann og Tanggaard, 2015). Om end det ikke var intentionen at lave et komparativt studie af Malmø og København, har vi i begge byer fulgt de samme spørgeguides. Vi interviewede tilsammen 16 frontmedarbejdere, der ledede programmerne. Deres specifikke arbejdsfunktion var at mobilisere lokale borgere og netværk til at tage del i og få ejerskab af projekter i deres bydel. Informanterne blev udvalgt ud fra det kriterie, at de var ledere af det pågældende områdeprogram, og de 16 områdeledere udgør den fulde population. Derudover blev der udført feltarbejde i den danske case i form af *shadowing*, hvor syv områdefornyelsesledere blev fulgt en hel arbejdsdag. Her indgår således 72 timers observationer. I Malmø blev der gennemført tre *walk-about*s med henblik på at belyse den fysiske del af områdeindsatsen. Analysen i denne artikel trækker primært på data fra interviewene. Feltstudierne bidrager ikke med selvstændige data til indeværende analyse, men har fungeret som supplement til vores interviews. Gennem *shadowing* og *walk-about*s fik vi syn for sagen og vidste således, præcis hvilke projekter og områder de talte om i interviewssituationerne. I det følgende skal vi se på de konflikter, som vores respondenter oplevede.

Frontforvalterne i mødet med konflikter

I dette afsnit præsenterer vi med afsæt i Lans analyseramme tre positioner, som offentlige frontforvaltere kan indtage i mødet med konflikter; de kan fungere som observatører, mæglere eller parter i konflikter. Vi er, som tidligere nævnt, klar over, at rollerne kan flyde sammen i praksis, hvilket vi også vil vise med vores analyse. Analysen afdækker ikke et helt felt af konflikttyper og håndteringsstrategier, men vi giver eksempler på typiske konfliktsituationer, som vores respondenter oplever dem.

Frontforvaltere som observatører af konflikter

Vores studie viser, at størstedelen af vores informanter tilkendegiver, at de kommer ud i områder, hvor der i forvejen eksisterer en række konflikter. Her er både tale om konflikter mellem lokale, aktive borgere og netværk, men også om konflikter og mistillid mellem lokale aktører og kommunale forvaltninger og deres politikker for området. På den måde oplever størstedelen af både de danske og svenske informanter, at de indtager rollen som observatør af konflikter. Flere giver udtryk for, at det er en balancegang mellem at være observatør og blive part i konflikter. Fælles for frontmedarbejderne er, at det er en del af deres

jobbeskrivelse at arbejde med at mobilisere og fremme lokale processer. Vi kan på tværs af det empiriske materiale se, at konfliktobservation alene ikke er en handlemulighed, idet vores informanter meget hurtigt bliver gjort til part eller mægler i lokale konflikter.

Det ses blandt andet af deres beskrivelser af deres arbejde. De beskriver sig selv som brobyggere, netværkere, blæksprutter, *line workers* mellem politikere og borgere og *spiders in a web*. Det handler om ”at ha oren mot marken,” som en af de svenske informanter udtrykker det. Disse betegnelser vidner om en mere aktiv rolle med fokus på at få ting til at fungere og overkomme eventuelle konflikter, og den mere passive observatørrolle opleves derfor ikke som en mulighed. På tværs af interviewene kan vi spore et vist sammenfald med mange af de nye forvalterroller, der identificeres i forskningslitteraturen. Pointen er, at alle ser deres rolle som værende den, der skal få ting til at ske. Det betyder i praksis, at de hurtigt bliver parter eller mæglere i konflikter, da deres jobbeskrivelser og egen identitet netop hviler på at skabe fremdrift og synergi i samskabelsesprocesser mellem lokale borgere og kommunale aktører. Lad os se nærmere på de to roller, da det er dem, der synes at fylde mest i frontforvalternes møder med konflikter i samskabende processer.

Frontforvaltere som mæglere i konflikter

At stå uden for konflikter og mediere mellem stridende parter er der flere af vores informanter, der befinder sig godt med. Som nævnt i ovenstående afsnit har mange informanter været observatører af konflikter, og når denne viden kan bruges som afsæt til at mægle, opleves det af flere som en stor tilfredsstillelse. Enkelte kommer i interviewene netop ind på, at de i deres arbejde lægger stor vægt på at få overblik over og kunne kortlægge de lokale aktører og spotte mulighederne for synergi mellem disse. I flere tilfælde hørte vi beretninger om aktører, der befinder sig i samme lokalområde og arbejder med de samme problemstillinger, men som ikke kender noget til hinanden. I begge byer hørte vi ligeledes om projekter, som det lykkes områdefornyelsens medarbejdere at ”koble” sammen med det formål at skabe synergi mellem deres indsatser. Et eksempel på dette var en almennyttig boligforening i København, der via områdefornyelserne fik kontakt til de lokale spejdere. Sammen arrangerede de en sommerfest, der både kom lokale beboere og spejderne til gode, og som rummede en række friluftaktiviteter og mad over bål. Efterfølgende blev der knyttet flere sociale netværk mellem de involverede aktører, der fremadrettet bidrog med gode muligheder for kollektiv handling.

Frontforvalterne fortalte, at de oplever at kunne spille en positiv rolle som mæglere, når de får mulighed for at optræde som en neutral, udefrakommende

spiller. Eksempelvis hørte vi flere eksempler fra de danske områdefornyelser på lokale konflikter, der havde betydet, at oplagte projekter var gået i stå eller ikke var blevet realiseret i flere år. Her beskrev flere informanter, hvordan de kunne agere som mæglere, og hvordan de formåede at skabe nogle platforme, der samlede de konfliktende parter. Flere kom ind på, at det i sådanne situationer handler om ikke at blive grebet af ”de gamle” konflikter og deres forhistorie, men at søge at opretholde en distance. En af de danske frontforvaltere udtrykte det således:

Det der med at træde ud af sig selv i situationen og ikke lade sig gå på af, at folk har konfliktende standpunkter, og hvor jeg er en part i det. Men at træde ud af det og søge at forstå, hvor er det, det fælles tredje, gemmer sig? Spørge ind til, hvad der giver dig energi, og hvad kan du få ud af det her? Bruge hele det arsenal, der er fra *appreciative inquiry*, *coaching*, at tale åbent og reflektivt. Åbne og lægge op til løsninger. Og så starte forfra hver dag. (Interview D, København 2014).

Nogle af de konflikthåndteringsredskaber, som vi i interviewene hører om, bliver taget i brug, er en bevidst italesættelse af den synergi, der kan være, ved at de forskellige parter deltager. Et andet tiltag er at fokusere på behovene bag de interesser, der udtrykkes som krav og specifikke ønsker. Det åbner nemlig op for en større variation af løsninger, når der tages afsæt i behov frem for krav. Vores studie viser, at det er forskelligt, i hvor høj grad vores informanter påtager sig denne mæglerrolle, og hvor bevidste de er om deres position. Det er især de ældre og erfarne frontforvaltere på tværs af de to lande, der mere specifikt sætter ord på, hvad det er for en mæglerrolle, de indtager i lokale konflikter.

Forvaltere som parter i konflikter

Ifølge vores studie bliver mange frontforvaltere hurtigt gjort til parter i lokale konflikter med fokus på samskabelse, selvom de selv mener, at de fungerer som observatører eller mæglere. Det er der flere grunde til, som vi vil opliste i det følgende. For det første hører vi flere beretninger om, at borgerne ikke oplever frontforvalterne som en neutral part. Flere bliver af borgerne mødt med spørgsmål om, hvem de egentlig repræsenterer. I praksis oplever flere af vores informanter, at det til tider er svært at vurdere, hvilken vægtning der skal være mellem at optræde i rollen som ”lokalområdets talsmand” over for kommunen og omvendt som ”kommunens ambassadør” over for lokalområdet. Forskellige forventninger til dette kan ikke alene foranledige konflikter i relationen til borgerne, men desuden, ifølge flere af vores informanter, bevirke konflikter med

kollegaer, der sidder centralt i kommunens forvaltninger. Sidstnævnte oplever dem til tider som irriterende, når de insisterer på helhedsorienterede løsninger ud fra en stedslogik, der tager afsæt i lokalområdets perspektiv, hvilket kan kolliderer med de forskellige fagforvaltningers logik.

For det andet kan fordomme og borgeres tidligere dårlige samarbejds erfaringer medvirke til, at frontforvalterne bliver parter i konflikter, og påvirke fremdriften i samskabelsesprocesser. Vi hørte om flere situationer, hvor frontforvalterne bliver gjort til eksponenter for kommunens politik og lovgivning, og hvor de oplever verbale overfusninger fra borgernes side over forhold, de ikke har nogen indflydelse på. En anden af de danske frontforvaltere fortalte: ”Det har været ubehageligt at skulle forsvare beslutninger truffet i hierarkiet, som jeg ikke var enig i. Og skulle stå der mellem enten medarbejderne eller borgerne og ligesom tage den på mig!” (Interview D, København 2014). Vores studie viser, at det let kan blive personligt og medvirke til et tungt arbejdsklima, når borgernes frustrationer over kommunens politikker skæres over en kam og bliver udtrykt på møder med en helt anden dagsorden. Nogle af de håndteringsstrategier vi hørte, at de gør brug af i den forbindelse, er aktiv lytning og anerkendende dialogmetoder. Det anerkendende perspektiv kommer til udtryk således, at møder blandt andet faciliteres med runder, tilbagemeldinger og med stor opmærksomhed på at anerkende og italesætte betydningen af de deltagendes medvirken. Flere af vores informanter fortalte, at de arbejder bevidst med at fremme tillidsfulde relationer. En af forvalterne uddybede det således: ”Vi prøver på at skabe så meget tillid til os som områdefornyelse og os som Kbh. Kommune, så borgerne de stoler på os og tænker, at vi vil dem det bedste, og det trækker vi lidt tunge veksler på nogle gange. Vi kan ikke altid overskue processerne!” (Interview F, København 2014).

I mange situationer bliver forvalterne nødt til at stå fast på en beslutning, når det gælder tiltag, der er vedtaget i en anden forvaltning eller af politikerne. Det kan ”koste” på relationen til borgerne, der ikke oplever, at deres synspunkter bliver taget til indtægt. Vores studie viser dermed, at frontforvalterne i mange tilfælde ufrivilligt bliver positioneret som parter i konflikter, hvor kommunens sagsgange gør det svært at give borgerne klare svar.

For det tredje viser praksis, at rollerne nemt kan lappe ind over hinanden. Vi vil nu rette fokus på et tredje eksempel, der tager afsæt i en konkret episode, hvor forvalterne i starten fungerede som observatører af en konflikt og stod uden for denne. Efter opfordring fra lokale borgere gik de imidlertid ind og søgte at agere som konfliktmæglere, hvilket endte med et voldeligt overfald. Det skal betones, at eksemplet ikke er udbredt, men vi har medtaget det for at illustrere, at mange af de anerkendende dialogmetoder og tiltag til at skabe

dialog på tværs af konfliktende aktører kan have deres begrænsninger, og at andre metoder nogle gange må bringes i spil, i dette tilfælde politi og retsvæsen. Eksemplet stammer fra en af de bydele, som deltog i områdeprogrammet i Malmø, og som oplever store problemer med kriminelle netværk, der skaber utryghed i området og får flere beboere til at føle sig truet. Dette kommer særligt til udtryk i forbindelse med handel med stoffer, enkelte overfald og hærværk. Frontforvalteren fra områdeprogrammet erkendte, at det ikke var muligt at løse så kompleks en opgave alene, og han valgte derfor at samarbejde med politiet, de sociale myndigheder og ejendomsadministratorerne. Især gennem samarbejdet med ejendomsadministratorerne lykkedes det ham at få aflåst og standset salg af stoffer i baggårdene. Det skabte imidlertid nye konflikter i området, nemlig ”kamp om, hvem der ejer gaderne”. Efter at salget af stoffer i baggårdene blev stoppet, rykkede det nemlig ud på gaderne. Borgerne i de berørte gader følte sig truede, og enkelte havde oplevelser med stenkast mod deres ruder, når de kikkede ud på stofsælget. De turde imidlertid ikke gå til politiet og anmelde hverken stenkast eller salg af stoffer. For at dæmme op for problemet indgik frontforvalteren en aftale med beboerne om, at de kunne kontakte ham via sms, hvis de var bange og følte sig utrygge, så ville han ringe til politiet. Det løste dog langt fra problemerne, eftersom politiet ofte kom for sent, fordi banderne havde spejdere ude, der sendte advarsler, hvis politiet var på vej. Ofte kom politiet derfor ud til tomme gader, hvor alt åndede fred (offentlig forvalter 2, Malmø 2014). Det var gennem dette arbejde, at vores informant fik lagt sig ud med de personer, der solgte stoffer i området, og han endte med at blive overfaldet. Han fortalte: ”De kom til mit kontor og truede mig, fik fat i mig og holdt mig nede, hvilket gav mig nogle blå mærker” (offentlig forvalter 2, Malmø 2014). Han anmeldte episoden til politiet, og det endte med en retssag, hvor hovedpersonen i sagen blev idømt lidt over to måneders samfundstjeneste. Forvalteren fra områdeprogrammet fortalte, hvordan han siden overfaldet altid bærer en personlig alarm, i tilfælde af at noget lignende skulle opstå. Han fortalte, at han ikke er bange og har valgt at fortsætte sit arbejde i kvarteret. Han føler sig hellere ikke direkte truet, men anerkender, at der stadig bliver råbt skældsord efter ham, når han går omkring i kvarteret. Han uddybede det på følgende vis: ”De råber ad mig og kalder mig luder og stikker” (offentlig forvalter 2, Malmø 2014).

Ovenstående beskrivelse viser, at den offentlige forvalter i begyndelsen stod uden for konflikten, men blev fanget i den og oplevede pludselig at være en central del af den. Han forsøgte at agere bindeled mellem forskellige parter i bydelen, og på den måde optrådte han som brobygger og netværker. Eksemplet har vi taget med for at illustrere, at det kan være svært i alle tilfælde at

insistere på samskabende processer med lokale aktører og fastholde dialog med henblik på konstruktiv konflikthåndtering, særligt i områder med bandevold og kriminalitet. Arbejdsbetingelserne for de offentlige forvaltere kan dermed være meget svære, for ikke at sige umulige, i tilfælde hvor kriminalitet og vold hersker i gaderne.

Konklusion

Vores intention med denne artikel er at udfolde empiriske perspektiver på, hvordan frontmedarbejdere oplever og håndterer konflikter i samskabelsesprocesser, belyst gennem to områdeprogrammer i henholdsvis København og Malmø. På baggrund af vores studie fremkommer følgende overordnede konklusioner:

For det første kan vi med afsæt i vores empiri konkludere, at frontforvaltere oplever, at konflikter og konflikthåndtering er en del af deres hverdagspraksis på tværs af landene. Dette er interessant, eftersom vi tog afsæt i et studie af områdeprogrammer, der netop har stort fokus på at iværksætte samskabelsesprocesser omkring fysiske og sociale projekter i tæt dialog med lokale borgere og interessenter. Disse indsatser har som strategi at samle mange lokale aktører og koordinere lokal handling. Der er imidlertid stor forskel på, hvilke konflikter der opleves som personlige og ubehagelige, og hvilke konflikter der opleves som arenaer, der muliggør forandring. Denne forskel bunder i forskellige strategier for at håndtere konflikter, alt efter om frontforvalterne er observatører, mæglere eller parter i konflikterne.

For det andet viser vores analyse, at det næsten er umuligt at holde sig uden for konflikterne, eftersom frontforvalterne i samskabelsesprocesser, som dem vi ser i Malmø og København, netop er engagerede til at mobilisere mange forskellige aktører og få tingene til at glide. Det synes at være en integreret del af alle vores informanternes egen rolleopfattelse, og det bliver dermed svært at holde sig uden for konflikter og indtage rollen som observatør alene. Yderligere viser vores studie, at forvalterne i positive situationer optræder som mæglere. Der er flere, der tilkendegiver at befinde sig godt med denne rolle, specielt når de får mulighed for at optræde som en form for neutral spiller, der kan komme udefra og skabe fremdrift i fastlåste processer. Dog viser vores studie også, at frontforvalterne ofte ikke får mulighed for at spille denne rolle, idet borgerne ofte anskuer dem som parter i konflikterne. Det skyldes, at borgerne har en tendens til at overføre tidligere dårlige erfaringer med at samarbejde med kommunen til deres relationer med frontforvalterne. Der er dog stor forskel på, hvordan man som frontforvalter er part i en konflikt. Det kan gå fra mere ”milde” konflikter, hvor borgerne er sure på én, blot fordi man er repræsentant for kommunen, til

at man går ind i en konflikt og handler i modstrid med en eller flere borgeres ønsker (fordi man føler sig nødsaget til at stå fast pga. sagen), og endelig til de få, men ekstreme situationer, hvor konflikten eskalerer og fører til vold. Relaterer vi dette til Lans teoretiske tredeling af forvalterrollen i konfliktsituationer, betyder det, at observatørrollen forekommer analytisk ubetydelig, når der er tale om samskabelsesprocesser. Vores undersøgelse peger dermed på, at det i sådanne studier er mæglerrollen og rollen som part i konflikter, der udgør de analytisk relevante kategorier.

For det tredje bekræfter vores studie de få empiriske studier, der er i samskabelseslitteraturen, og som argumenterer for, at der er behov for flere studier af, hvorledes frontforvaltere oplever og forholder sig til konflikter. Med afsæt i vores studie vil vi i tråd med disse bidrag sige, at konfliktperspektivet med fordel kan udfoldes. Det kan bidrage med et vokabular for, hvilke positioner frontforvaltere kan indtage i konflikter, samt de mulige håndteringsmekanismer, der findes i de forskellige situationer. Vores analyse har vist, at konflikter er en helt almindelig del af frontforvalteres hverdag og i særdeleshed i samskabelsesprocesser med mange aktører. Vores studie viser, at konflikterne ikke behøver at være store eller voldsomme i alle tilfælde, men at de også kan udspille sig i det små. Det væsentlige er, at konflikterne opleves som belastende, særligt når frontforvalteren befinder sig i skudlinjen og selv bliver en del af konflikten. Hvad enten frontforvalteren står uden for konflikten som mægler eller er part i den, bekræfter vores studie, at konflikthåndteringsredskaber kan være gode for frontforvalterne at mestre. Med vores studier af konflikter og konflikt-håndtering i forbindelse med områdeprogrammerne i Malmø og København ønsker vi at appellere til, at konfliktlitteraturen kobles mere aktivt til offentlig forvaltning som forsknings- og praksisfelt, vel vidende at der ikke er tale om en mirakelkur.

Note

1. Undersøgelsen er baseret på empiri indsamlet under et tidligere forskningsprojekt med titlen *Contested administration: Conflict resolution and the improvement of democracy* (2012-2015). Projektet var et samarbejde med freds- og konfliktforskere fra Lunds Universitet (Björkdahl og Strömbom, 2015). Intentionen var, at analysere offentlige frontmedarbejders evne til at adressere og eventuelt løse konflikter med henblik på at øge lighed, styrke integrationsprocesser og opbygge social solidaritet i demokratiske systemer.

Litteratur

- Agger, Annika (2015). "Wonderful" Copenhagen: Coping with segregation and ghettoisation, kapitel 3 i Annika Björkdahl og Lisa Strömbom (red.), *Divided cities governing diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Agger, Annika og Anne Tortzen (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf.
- Agger, Annika og Birgitte Poulsen (2017). Street-level bureaucrats coping with conflicts in area-based initiatives in Copenhagen and Malmö. *Scandinavian Political Studies* 40 (4): 367-387.
- Agger, Annika og Bodil Damgaard (2018). Interactive policy processes: A challenge for street-level bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration* (under udgivelse).
- Agger, Annika og Dorte Hedensted Lund (2017). Collaborative innovation in the public sector: New perspectives on the role of citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration* 21 (3): 17-38.
- Agger, Annika, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2008). It takes two to tango: When public and private actors interact, pp. 15-40 i Kafeng Yang og Erik Bergrud (red.), *Civic engagement in a network society*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Allen Nan, Susan (2008). Conflict resolution in a network society. *International Negotiation* 13 (1): 111-131.
- Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (2012). *Metoder i statskundskab*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ansell, Chris og Alison Gash (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal* 17 (1): 2.
- Arbejdstilsynet (2016). *Arbejdstilsynets årsrapport for 2016 – Arbejdstilsynet*. https://arbejdstilsynet.dk/da/nyheder/nyheder/2017/04/aarsrapport_2016 (21. november 2017).
- Bason, Christian (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bason, Christian, Søren Sebastian Knudsen og Sune Toft (2009). Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation, i Christian Bason, Søren Sebastian Knudsen og Sune Toft (red.), *Sæt borgeren i spil. Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*. København: Gyldendal Public.
- Bherer, Laurence, Mario Gauthier og Louis Simard (red.) (2017). *The professionalization of public participation*. New York og London: Routledge.
- Björkdahl, Annika og Lisa Strömbom (2015). *Divided cities: Governing diversity*. Lund: Nordic Academic Press.

- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (2010). *Kvalitative metoder - En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review* 72 (6): 940-949. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x> (8. august 2017).
- Chappel, James L. (2007). Conflict administration for the public sector. *Indiana Journal of Political Science*, winter.
- Edelenbos, Jurian, Arwin Van Buuren og Erik-Hans Klijn (2013). Connective capacities of network managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review* 15 (1): 131-159.
- Forester, John (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. New York: Oxford University Press.
- Galtung, Johan (1995). Conflict resolution as conflict transformation: The first law of thermodynamics revisited, i Kumar Rupesinghe (red.), *Conflict transformation*. London: MacMillan.
- Gittell, Jody Hoffer (2012). Relational bureaucracy: Structuring reciprocal relationships into roles. *Academy of Management Review* 37 (4): 709-733.
- Gualini, Enrico (2015). *Planning and conflict: Critical perspectives on contentious urban developments*. New York og London: Routledge.
- Gunnefur, Lisa (2015). *Slutrapport områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö Stadskontoret*. Välfärdsavdelningen.
- Hammerich, Else og Kirsten Frydensberg (2009). *Konflikt og kontakt. Om at forstå og håndtere konflikter*. København: Hovedland.
- Hendriks, Frank og Pieter Tops (2005). Everyday fixers as local heroes: A case study of vital interaction in urban governance. *Local Government Studies* 31 (4): 475-490.
- Jørgensen, Torben Beck og Barry Bozeman (2003). Det offentlige værdiunivers – dets bestanddele, struktur og fragmenter, pp. 39-63 i Torben Beck Jørgensen (red.), *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kriesberg, Louis (2009). The evolution of conflict resolution, pp. 15-32 i Jacob Bercoitch, Victor Kremenyuk og I. William Zartman (red.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. SAGE.
- Lan, Zhiyong (1997). A conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review* 57 (1): 27-35.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation Publications.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare – Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

- Mandag Morgen (2015). *Kommune forfra -- Aarhus gentænker velferden*. Aarhus Kommune.
- Maynard-Moody, Steven og Michael C. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA og London: Harvard University Press.
- Osborne, Stephen P., Zoe Radnor og Kirsty Strokosch (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18 (5): 639-653.
- Peters, B. Guy og Jon Pierre (2000). Citizens versus the new public manager. *Administration & Society* 32 (1): 9-28. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00953990022019335> (21. november 2017).
- Poulsen, Birgitte (2015). Konflikter og konflikthåndtering i offentlige omsorgsorganisationer. *Samfundsøkonomen* 1: 32-39.
- Putnam, Robert og Lewis Feldstein (2004). *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Samarbetspartner, Demokratikonsult & (2012). *Utvärderingsrapport från åren 2010-2012 Områdesprogram för et socialt hållbart Malmö*. docplayer.se/3554923-Utvarderingsrapport-for-aren-2010-2012-omradesprogram-for-ett-socialt-hallbart-malmo.html.
- Sehested, K. (2009). Urban planners as network managers and metagovernors. *Planning Theory & Practice* 10 (2): 245-263.
- Sirianni, Carmen (2009). *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2015). Co-initiation of collaborative innovation in Denmark. I paper til SIRC konference, Social Innovation, Fudan University, Shanghai, 21.-22. maj.
- Torfing, Jacob og Peter Triantafyllou (red.) (2017). *New public governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre og Eva Sørensen (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torpe, Lars (2009). Politisk kultur – fra civic culture til social kapital, pp. 1050-1067 i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager (red.), *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzel. [http://vbn.aau.dk/en/publications/politisk-kultur-fra-civic-culture-til-social-kapital\(b76d5180-6f82-11de-b57b-000ea68e967b\).html](http://vbn.aau.dk/en/publications/politisk-kultur-fra-civic-culture-til-social-kapital(b76d5180-6f82-11de-b57b-000ea68e967b).html) (14. marts 2018).
- Tortzen, Anne (2016). Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse? Roskilde Universitet. http://www.centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/Afhandling-samlet-FINAL-off.pdf (27. oktober 2017).

- Tuurnas, Sanna (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management* 28 (7): 583-598.
- Tuurnas, Sanna, Jari Stenvall og Pasi-Heikki Rannisto (2016). The impact of co-production on frontline accountability: The case of the conciliation service. *International Review of Administrative Sciences* 82 (1): 131-149.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). Områdefornyelse. <http://uim.dk/arbejdsomrader/byfornyelse/omradefornyelse> (3. februar 2017).
- Ulrich, Jens (2016). *Samskabelse – en typologi*. https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens_Ulrich_2016_Samskabelse_en_typologi_CLOU_skriftsserie.pdf (19. maj 2016).
- Voorberg, William, Victor Bekkers og Lars Tummens (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17 (9): 1333-1357.
- Weber, Edward P. og Anne M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334-349.
- Williams, Poul (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration* 80 (1): 103-124.