

Ulrik Kjær, Niels Opstrup og Mette Kjærgaard Thomsen Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg

En måde at organisere samskabelse på i kommunerne er udvalg nedsat efter styrelseslovens § 17, stk. 4. Disse 17-4-udvalg kan ikke tage beslutninger, kan nedsættes ad hoc, kan have medlemmer, der ikke er valgt til kommunalbestyrelsen, og søger ofte at arbejde på tværs af traditionelle sektorområder. For at et 17-4-udvalg kan have potentiale som forum for samskabelse, må det kræves, at udvalget har politikudvikling som fokus, og at der udover kommunalpolitikere også er eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. En rundspørge til alle landets kommuner viser, at otte ud af ti kommuner har et eller flere 17-4-udvalg. Selvom der oftest sidder en kommunalpolitiker for bordenden som formand, så har de fleste udvalg eksterne ikkeoffentlige medlemmer. Og en stor del af dem arbejder med politikudvikling. Samlet har to ud af tre 17-4-udvalg potentiale som samskabelsesforum. Fra kommunernes synsvinkel bidrager især disse 17-4-udvalg med at gøre det politiske arbejde mere lydhørt overfor borgerne og tilføre et bedre vidensgrundlag for politiske beslutninger.

Nøgleord: 17-4-udvalg, samskabelse, kommuner, politikudvikling

Størstedelen af danske kommuner giver udtryk for, at de i større eller mindre omfang arbejder med samskabelse (Torfing og Køhler, 2016), hvor ikkeoffentlige aktører såsom borgere, servicebrugere, frivillige foreninger og organisationer samt eksperter samarbejder med offentligt ansatte og/eller politikere om at udvikle velfærdsservices, nytænke politiske strategier eller finde innovative løsninger på små og store problemer (Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015). Eksisterende forskning peger på, at samskabelse kan have særligt tre typer gevinster: demokratiske, økonomiske og innovative (Ulrich, 2018). Demokratiske gevinster kan eksempelvis bestå i en øget oplevelse af politisk lydhørhed (Agger, 2015) og øget tillid til og legitimitet bag politiske beslutninger hos borgerne (Sørensen og Torfing, 2019). Økonomiske gevinster kan være nedbringelse af de kommunale udgifter eller omkostningseffektivisering i den kommunale drift (Ulrich, 2018), mens innovation indebærer et brud ”med vante forestillinger eller gængs praksis på et område” (Sørensen og Torfing, 2018: 40).

Nedsættelsen af § 17, stk. 4-udvalg (herefter 17-4-udvalg) fremhæves ofte som et eksempel på samskabelse af såvel danske kommuner som i dansk forvaltningsforskning (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). 17-4-udvalg kan i modsætning til de stående udvalg, som har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af et givet politikområde, kun varetage ”forberedende” og/eller ”rådgivende” funktioner. Fokus for 17-4-udvalg kan være at politikudvikle på et område, men det behøver det ikke at være (Kjær og Opstrup, 2016). Dertil kommer, at 17-4-udvalg – modsat de stående udvalg – kan have eksterne aktører, fx borgere, servicebrugere, frivillige foreninger/organisationer og eksperter som medlemmer (Kjær og Opstrup, 2016). Anno 2020 har Gentofte Kommune eksempelvis nedsat et 17-4-udvalg, som skal bidrage til at videreudvikle bibliotekerne i kommunen som lokale kulturhuse (Gentofte Kommune, 2020), mens Faaborg-Midtfyns Kommune har nedsat et 17-4-udvalg, som skal komme med anbefalinger til, hvordan kommunen kan bidrage til opfyldelse af FN’s verdensmål vedrørende klimaindsats og bæredygtig udvikling (Faaborg-Midtfyns Kommune, 2020).

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang der faktisk er potentiale for samskabelse i 17-4-udvalgene i de danske kommuner, samt hvilke gevinster (demokratiske, økonomiske og innovative) kommunerne primært håber at kunne indfri med nedsættelse af 17-4-udvalg? Hvis vi kigger på den eksisterende forskning om 17-4-udvalg, så har vi meget lidt viden om disse spørgsmål. Det skyldes i høj grad, at de fleste danske studier af 17-4-udvalg er casestudier af den kommune, som har arbejdet mest intensivt med disse udvalg, nemlig Gentofte Kommune (Sørensen og Torfing, 2019; Torfing og Ansell, 2017). Disse studier beskriver eksempelvis, at 17-4-udvalgene i Gentofte Kommune i gennemsnit består af fem politikere og ti borgere sekunderet af tre-fire administrative medarbejdere (Sørensen og Torfing, 2019). Derudover fremhæves det ofte, at 17-4-udvalgene bidrager til at skabe innovative idéer og løsninger (Sørensen og Torfing, 2018).

I denne artikel vil vi bevæge os ud over Gentofte-casen, og vi spørger mere generelt: I hvilken udstrækning har 17-4-udvalg i danske kommuner et samskabelsespotentiale? Spørgsmålet er i sagens natur todelt. For det første kræver det viden om, i hvilken udstrækning kommunerne gør brug af 17-4-udvalg. For det andet kræver det en analyse af, hvorvidt de nedsatte 17-4-udvalg i dets sammensætning og fokus giver mulighed for samskabelse. At udvalgene har potentiale til at være et forum for samskabelse, forudsætter, vil vi argumentere for, at to kriterier er opfyldt: 1) at udvalget har et politikskabende eller politikudviklende sigte, og 2) at der inddrages eksterne ikkeoffentlige aktører i udvalgsarbejdet (dvs. personer, der ikke er medlem i deres egenskab af valgte

kommunalpolitikere eller som ansatte i kommunen). Vores undersøgelse afdækker derfor – udover antallet af 17-4-udvalg kommunerne har nedsat – følgende spørgsmål: Hvordan ser fordelingen ud mellem interne og eksterne medlemmer af udvalgene? Hvad karakteriserer de eksterne ikkeoffentlige medlemmer? Hvad er udvalgenes formål, og i hvilken grad har de til hensigt at skabe demokratiske, økonomiske og/eller innovative gevinster?

Med henblik på at undersøge disse spørgsmål gennemførte vi i perioden maj-oktober 2020 en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af sekretariater med ansvar for politisk betjening af byrådet og borgmesteren i alle landets 98 kommuner. Vores undersøgelse viser, at der inviteres ikkeoffentlige eksterne aktører med ind i hovedparten af 17-4-udvalgene, samt at flertallet af de nedsatte 17-4-udvalg arbejder med politikudvikling. Det er tilsammen omkring to ud af tre 17-4-udvalg, som både har eksterne ikkeoffentlige medlemmer og arbejder med politikudvikling, og som derfor lever op til de to kriterier for at være et forum for samskabelse. Det betyder omvendt også, at omkring en tredjedel af 17-4-udvalgene ikke kan siges at have et samskabelsespotentiale.

I de følgende afsnit diskuterer og definerer vi samskabelse, samt hvornår 17-4-udvalg har et samskabelsespotentiale. Dernæst præsenterer vi undersøgelsens forskningsdesign og dataindsamling efterfulgt af en præsentation af vores analyseresultater. Til sidst diskuterer vi undersøgelsens resultater, begrænsninger og implikationer.

Hvad er samskabelse?

Begrebet samskabelse (på engelsk: *co-creation*) har de seneste fem år vundet stort indpas i mange danske kommuner (Torfing og Køhler, 2016). I forvaltningsforskningen har forskere derimod været mere optaget af samproduktion (på engelsk: *co-production*) (se fx Alford, 2009; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981). Hvad den præcise forskel på samskabelse og samproduktion er, vender vi tilbage til senere i dette afsnit. Når vi kigger på tværs af den relativt begrænsede internationale og danske forvaltningsforskning omhandlende samskabelse (se fx Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015) er nogle af de spørgsmål, som oftest diskuteres: (1) hvilke aktører bidrager til samskabelse, og (2) hvad samarbejder de om?

Hvis vi tager fat i det første punkt, så handler diskussionen om, hvorvidt samskabelse kan ske mellem to offentlige aktører, eller om samskabelse altid vil indebære et samarbejde, som involverer *både* offentlige aktører og ikkeoffentlige aktører. Flere forskere er af den opfattelse, at for at der er tale om samskabelse må det indebære et samarbejde, hvor det offentlige arbejder sammen med ak-

tører uden for det offentlige (Brandsen og Honingh, 2018; Ulrich, 2018), mens andre forskere er af den opfattelse, at samskabelse kan bestå af et samarbejde alene mellem flere forskellige offentlige aktører (Sørensen og Torfing, 2018). Hvis man deler den første forståelse af samskabelse, betyder det også, at etablering af et samarbejde omkring en opgave mellem eksempelvis to forskellige forvaltninger på et rådhus ikke kan karakteriseres som samskabelse. Der er i forskningen ligeledes forskellige syn på, hvilke ikkeoffentlige aktører som kan bidrage til samskabelse (se fx Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). På tværs af studier nævnes ofte borgere, brugere, frivillige foreninger og organisationer samt private virksomheder, men også her er der uenighed om, hvor ”bred” en gruppe af ikkeoffentlige aktører, der kan indgå som potentielle samskabelsespartnere (Sørensen og Torfing, 2018; Brandsen og Honingh, 2018). I vores studie tager vi udgangspunkt i en forståelse af samskabelse, som indebærer et samarbejde mellem offentlige og ikkeoffentlige aktører, da det ellers bliver svært at afgøre, hvordan samskabelse adskiller sig fra almindeligt samarbejde inden for en organisation som en kommune, hvor medarbejdere forventes at samarbejde på tværs af forvaltninger og afdelinger.

Vender vi blikket mod det andet punkt, som handler om, hvad de offentlige og ikkeoffentlige aktører samarbejder om, så giver forskningen forskellige bud. Diskussionen handler om, dels hvor i policykylussen samskabelse finder sted (fx design- eller implementeringsfasen), dels hvad der konkret samskabelses (fx velfærdsservices, politiske strategier og løsninger). I forhold til policykylussen, så er der relativ stor enighed om, at samskabelse overvejende finder steder i designfasen, dvs. det handler om udvikling frem for implementering (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Brandsen og Honingh, 2018). Til sammenligning finder samproduktion typisk sted i implementeringsfasen, og omhandler et samarbejde mellem det offentlige på den ene side og ikkeoffentlige aktører (fx borgere, brugere, frivillige foreninger og organisationer samt private virksomheder) på den anden side om serviceproduktionen (se fx definitioner af Alford, 2009; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981). I forskningen om samskabelse er der flere bud på, hvad der konkret samskabelses. For nogle forskere indebærer samskabelse udvikling af (nye) velfærdsservices (Brandsen og Honingh, 2018), mens andre nævner udvikling af politiske strategier og løsninger (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). Centralt er det, at samskabelse – i modsætning til samproduktion – åbner op for en højere grad af uforudsigelighed, da omdrejningspunktet for samarbejdet er udvikling af løsninger (fx ny velfærdsservices eller politikker) (Ulrich, 2018). Vi tager i vores studie udgangspunkt i denne forståelse af samskabelse. Hvad der karakteriserer 17-4-udvalg,

samt hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at disse har samskabelsespotentialer, diskuteres i næste afsnit.

17-4-udvalg – karakteristika og samskabelsespotentialer?

Når vi ser på tværs af de danske kommuner, er den dominerende styreform i kommunerne (med undtagelse af de fire største kommuner) *udvalgsstyret* (se fx Bækgaard, 2008; Kjær og Opstrup, 2016). Man er således vant til en politisk arbejdsform, der har udvalgsarbejdet som sit fundament, og det er i det lys ikke overraskende, at der i stigende grad har været øget fokus på muligheden for at sætte samskabelsen i system gennem oprettelsen af 17-4-udvalg. Hjemlen eksisterer i § 17, stk. 4 i den kommunale styrelseslov:

I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

Man kan sagtens lave samskabelse i kommunerne uden at etablere et 17-4-udvalg, ligesom man kan nedsætte 17-4-udvalg med andre formål end samskabelse. Men hvad er det så, der er særegent ved disse 17-4-udvalg? Især tre ting er værd at lægge mærke til:

1. *17-4-udvalg må modsat et stående udvalg ikke tage beslutninger.* Som det nævnes i paragraffen, som udvalgene er opkaldt efter, så skal de varetage ”forberedende” og/eller ”rådgivende” funktioner for kommunalbestyrelse og udvalg. Der er tale om politikudvikling, hvor der udtænkes nye løsninger eller udarbejdes nye visioner.
2. *17-4-udvalg kan nedsættes ad hoc med en valgfri funktionsperiode.* Den enkelte kommune kan nedsætte 17-4-udvalg efter behov og er dermed *ikke* bundet af den normale bestemmelse om, at udvalgenes sammensætning ”har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode” (styrelseslovens § 17, stk. 3).
3. *17-4-udvalg kan have medlemmer, der ikke er valgt til kommunalbestyrelsen.* Modsat de stående udvalg er der ikke noget til hinder for, at man i 17-4-udvalg har medlemmer, der ikke samtidig er medlem af kommunalbestyrelsen. Som nævnt kan der være tale om borgere, servicebrugere, repræsentanter fra frivillige foreninger/organisationer, samt eksperter, ligesom også

ansatte i forvaltningen kan indgå på lige fod med de andre udvalgsmedlemmer og få sæde i udvalget.

På disse tre dimensioner er 17-4-udvalg anderledes end de stående udvalg, men der ligger ikke heri, at de indholdsmæssigt skal beskæftige sig med politiske spørgsmål, der er særlige for netop disse udvalg. Og så alligevel: Ved netop at etablere beslutningsfrie udvalg, give dem *ad hoc* karakter og åbne op for eksterne medlemmer ligger det jo snublende nært at styre dem i en særlig retning, og vi vil derfor (se også Kjær og Opstrup, 2016) tilføje yderligere en dimension:

4. *17-4-udvalg kan arbejde med problematikker, som går på tværs af traditionelle sektorer.* De stående udvalg påstås ofte at understøtte en sektortænkning, der i sin positive variant hedder politisk specialisering, men som i sin negative variant hedder silotænkning. Netop muligheden for at tænke innovativt på tværs af sektorer kan ses som en af de muligheder, der ligger i 17-4-udvalgene.

Set fra en samskabelsesvinkel synes tingene at kunne gå op i en højere enhed, når der etableres 17-4-udvalg til i en kortere periode at politikudvikle på en tværgående problemstilling, hvor der mangler innovative idéer. Og hvor der derfor netop også kan synes behov for at få friske øjne og andre erfaringer med ind i arbejdet ved at åbne op for eksterne medlemmer. Det er langt hen ad vejen netop den type af 17-4-udvalg, der er nedsat i Gentofte Kommune. Gentofte kalder selv deres 17-4-udvalg for *opgaveudvalg*, og denne betegnelse kan derfor passende bruges til 17-4-udvalg, der lever op til alle de fire her opstillede karakteristika. Men det er vigtigt at erindre, at ikke alle 17-4-udvalg er ”rene” opgaveudvalg – der er også mulighed for at lade dem følge valgperioden, sammensætte dem udelukkende med kommunalpolitikere og give dem til opgave at beskæftige sig med et spørgsmål, der ligger snævert indenfor et eksisterende sektorområde.

Spørgsmålet er så imidlertid, hvor mange af kriterierne der skal være opfyldt i et 17-4-udvalg, for at det har potentiale til samskabelse. Deles samskabelse op i to elementer ”sam” og ”skabelse”, så ligger det *skabende* i det første af de fire elementer – der foregår politikskabelse og politikudvikling – mens det, at politikerne skaber *sammen* med andre, er indeholdt i det tredje element – når der også inddrages andre end kommunalpolitikere (og deres embedsværk) i den politikudviklende proces. For så vidt angår det skabende, kan man godt afholde sig fra at tage egentlige beslutninger uden at udvikle ny politik – det må imidlertid kræves, for at et 17-4-udvalg har samskabelsespotentiale, at det netop har

politikudvikling som sit fokus (jf. vores afgrænsning af samskabelse ovenfor). Man kan ligeledes godt have udvalg, hvor man arbejder sammen, men uden at man arbejder sammen med andre end sine kolleger fra kommunalbestyrelsen og det embedsværk, man er vant til at blive serviceret af – det må imidlertid (jf. afgrænsningen ovenfor) kræve, at der også er indgår eksterne ikkeoffentlige medlemmer i udvalget såsom borgere og (repræsentanter for) virksomheder/foreninger/organisationer, for at udvalget kan siges at have samskabelsespotentialer. Et kommunalt udvalg som potentielt forum for samskabelse er således et udvalg nedsat efter § 17, stk. 4 med politikudvikling som fokus og såvel kommunalpolitikere som eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. Vi vender os i det følgende mod den empiriske afdækning af 17-4-udvalgenes samskabelsespotentialer.

Forskningsdesign og dataindsamling

At kortlægge samtlige kommuners brug af 17-4-udvalg er vanskeligere, end det måske lyder. Modsat de stående udvalg skal 17-4-udvalg nemlig ikke beskrives i den enkelte kommunes styrelsesvedtægt. Og tidligere erfaringer viser, at de ikke engang i alle tilfælde fremgår af kommunernes hjemmesider (Kjær og Opstrup, 2016). Vores kortlægning er derfor gennemført ud fra en elektronisk survey sendt til alle 98 kommuner stilet til lederen af sekretariatet med ansvar for politisk betjening af byråd og borgmester (som central informant). Informanten blev spurgt til antallet af nedsatte 17-4-udvalg i kommunen pr. dags dato og derefter stillet en række spørgsmål for hvert angivet udvalg. Vi spurgte til funktionsperiode, formål (politikudviklende, projektstyrende eller andet (jf. Kjær og Opstrup, 2016)) samt hvilke gevinster udvalget har til formål at understøtte (inspireret af Ibsen og Espersen, 2016). Vi spurgte endvidere til, hvem udvalget refererer til (kommunalbestyrelsen, et eller flere stående udvalg eller forvaltningen), hvordan det er sammensat (antallet af interne medlemmer fra kommunalbestyrelsen og antallet af eksterne medlemmer), eventuelle eksterne medlemmers baggrund, samt hvordan de eksterne medlemmer er udvalgt. Endelig spurgte vi, hvem der er formand for udvalget (et internt eller et eksternt medlem). Når vi bevæger os fra de rent faktuelle spørgsmål til vurderings spørgsmål (fx omkring gevinsterne ved samskabelse), er der en metodisk risiko ved at bruge sekretariatscheferne som informanter, da deres svar kan være farvet af, hvad der opfattes som ”politisk korrekt”, men vi har desværre ingen mulighed for at undgå denne potentielle *social desirability bias*.

Den 4. juni 2020 udsendte vi surveyen til alle 98 kommuner. Et stort antal kommuner svarede med det samme, men for en del kommuner var det nødvendigt at følge op ad flere omgange for at få indsamlet oplysningerne (se tabel A1

i det supplerende materiale for en oversigt over dataindsamlingen). Medio september 2020 havde vi modtaget svar fra 80 kommuner og delvise besvarelser fra 7. Vi besluttede herefter – i det omfang det var muligt – at indsamle oplysninger om de resterende 11 kommuners brug af 17-4-udvalg via deres hjemmesider (i nogle tilfælde suppleret med en telefonisk henvendelse). Vores indsamlede data indeholder oplysninger om antallet af nedsatte 17-4-udvalg for alle 98 kommuner (i alt 202), mens vi kun har dækkende besvarelser for 183-187 af udvalgene (variationen skyldes manglende svar på enkeltspørgsmål). For to kommuner (Vejle med ti udvalg og Ærø med fem udvalg) var det ikke muligt at indhente oplysninger om de nedsatte 17-4-udvalg. Undersøgelsens svarprocent målt på kommuneniveau er således 98 pct. Dækningsprocenten på udvalgsniveau svarer til 91-93 pct. For spørgsmålene angående hvilke gevinster udvalgene har til formål at understøtte, er dækningen dog lidt lavere, da disse ikke kan afdækkes via hjemmesiderne, men kræver en faktisk besvarelse (udvalg = 139-147).

Empiriske analyser

Brugen af 17-4-udvalg i danske kommuner

Hvor udbredt er brugen af 17-4-udvalg i de danske kommuner? Vores kortlægning viser, at 77 kommuner har nedsat et eller flere 17-4-udvalg (svarende til 79 pct.), mens 21 kommuner ikke har gjort brug af § 17, stk. 4 i styrelsesloven. Det er en stigning i forhold til tidligere kortlægninger. I foråret 2016 viste en rundspørge foretaget af Mandag Morgen (2016), at 56 kommuner (eller 57 pct.) havde nedsat 17-4-udvalg på daværende tidspunkt. Samme resultat nåede Kjær og Opstrup (2016) frem til få måneder senere, om end de samtidig vurderede, at det kun var i 42 kommuner, hvor udvalgene spillede en væsentlig rolle i kommunens politiske organisering (svarende til 43 pct. af de udvalgsstyrede kommuner). Tre år senere, i efteråret 2019, blev yderligere en kortlægning gennemført (Kjær, 2020), som viste en klart stigende tendens i anvendelsen af 17-4-udvalg: Hvor det i valgperioden 2014-2017 var 54 pct. af kommunerne, som havde anvendt 17-4-udvalg, var det i valgperioden 2018-2021 hele 75 pct. Det skal dog bemærkes, at kun 83 af kommunerne deltog i sidstnævnte undersøgelse, hvilket godt kan betyde, at andelen med 17-4-udvalg overvurderes. Det skal desuden pointeres, at der i undersøgelsen kun blev spurgt ind til udvalg, hvor der også sad eksterne medlemmer med.

Tabel 1 viser, at antallet af 17-4-udvalg i den enkelte kommune varierer betydeligt. I de 77 kommuner, der har nedsat 17-4-udvalg, er der i gennemsnit 2,6 udvalg (mens medianen er 2,0). Hovedparten af kommunerne, der gør brug af 17-4-udvalg, har nedsat et enkelt, to eller tre, mens nogle få kommuner har nedsat et større antal. Det bedst kendte eksempel er som nævnt Gentofte

Kommune, hvor 17-4-udvalg spiller en helt central rolle i kommunens politiske arbejdsform (Sørensen og Torfing, 2016; Kjær og Opstrup, 2016). Gentofte Kommune har på tidspunktet for undersøgelsen nedsat 12 17-4-udvalg. Men ”topscoreren” er Ballerup Kommune med 13 udvalg. Her spiller i hvert fald en del af udvalgene dog en mere afgrænset rolle, hvilket udvalgsnavne som ”Udvalget til præmiering af arkitektur” indikerer. Endelig ”scorer” Vejle Kommune også højt med ti nedsatte 17-4-udvalg.

Tabel 1: Kommuner fordelt på antal 17-4-udvalg

| Antal udvalg | Antal kommuner | Pct. |
|--------------|----------------|------|
| 0 | 21 | 21 |
| 1 | 28 | 29 |
| 2 | 22 | 22 |
| 3 | 13 | 13 |
| 4 | 4 | 4 |
| 5 | 3 | 3 |
| 6 | 3 | 3 |
| 7 | 1 | 1 |
| 8 | 0 | 0 |
| 9 | 0 | 0 |
| 10 | 1 | 1 |
| 11 | 0 | 0 |
| 12 | 1 | 1 |
| 13 | 1 | 1 |
| Total | 98 | 100 |

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Tabel 2 viser, hvor lang en funktionsperiode udvalgene har. Af tabellen fremgår det, at en stor andel af de registrerede 17-4-udvalg arbejder i en relativt begrænset periode: 22 pct. er nedsat i et år eller mindre, 19 pct. er nedsat mellem et og to år, kun 6 pct. har en funktionsperiode på mellem to og tre år, og 22 pct. er nedsat imellem tre og fire år. Sidstnævnte dækker sandsynligvis ofte over udvalg, der er nedsat for en hel valgperiode. Endelig strækker funktionsperioden for 16 pct. sig over mere end fire år (og således mere end en valgperiode) og har dermed en mere permanent karakter.

Tabel 2: 17-4-udvalg fordelt på funktionsperiode

| Funktionsperiode | Antal udvalg | Pct. |
|---------------------|--------------|------|
| Op til 12 måneder | 40 | 22 |
| 13-24 måneder | 34 | 19 |
| 25-36 måneder | 10 | 6 |
| 37-48 måneder | 41 | 22 |
| Mere end 48 måneder | 30 | 16 |
| Pt. uafklaret | 24 | 13 |
| Uoplyst | 4 | 2 |
| Total | 183 | 100 |

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

I alt er der angivet 2.128 medlemmer i de 187 17-4-udvalg, som vi har dækkende besvarelser for (892 politikere fra kommunalbestyrelserne og 1.236 eksterne medlemmer). Tallet er dog forbundet med usikkerhed. I surveyen blev informanterne bedt om for hvert udvalg at angive 1) antal eksterne medlemmer, og 2) hvordan disse fordeler sig indenfor forskellige kategorier. Men summeres de sidstnævnte tal, modsvarer summen i en del tilfælde ikke helt præcist det tal, der er angivet for det samlede antal eksterne. I det efterfølgende baserer vi os på det samlede antal eksterne medlemmer, som informanterne har angivet, da det har vist sig mest validt i de tilfælde, hvor vi har kunnet kontrollere tallene.

Baseret på disse tal er det gennemsnitlige medlemsantal 11,4 medlemmer pr. udvalg (medianen er 11,0), men udvalgene varierer betydeligt. De mindste udvalg har kun tre medlemmer. Dette gælder for "Projektudvalget for afbureaukratisering og decentralisering" i Holbæk Kommune og "Helhedsplanudvalget" i Fredericia Kommune. Det største udvalg har 27 medlemmer, nemlig "Kolding Kommunes Landsbysamarbejde". Nedenfor beskriver vi nærmere, hvordan de eksterne medlemmer fordeler sig inden for forskellige kategorier.

Samskabelse eller ej?

Som vi tidligere har argumenteret for, er der to kriterier, der skal være opfyldt, for at et 17-4-udvalg kan siges at have samskabelsespotentialer: 1) udvalget har et politikskabende eller politikudviklende sigte, og 2) der inddrages eksterne ikkeoffentlige aktører i udvalgsarbejdet. Vender vi først blikket mod udvalgenes sammensætning, viser vores tal, at størstedelen af 17-4-udvalgene består af et samarbejde mellem siddende kommunalbestyrelsesmedlemmer og eksterne ikkeoffentlige aktører. Kun fire af de 187 registrerede udvalg har ikke kom-

municipalpolitikere som medlemmer, mens 21 udvalg udelukkende består af kommunalpolitikere (jf. tabel 3). Med andre ord er 162 udvalg sammensat af både medlemmer fra kommunalbestyrelsen og andre aktører. Af disse 162 udvalg mangler vi oplysninger om medlemmernes baggrund for tre udvalg. Ser vi dog nærmere på sammensætningen i de 159 udvalg, som vi har oplysninger om, kan vi se, at fem udvalg er sammensat af udelukkende kommunalpolitikere og ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner. Sidstnævnte kategorier må også betegnes som offentlige aktører, hvorfor kun i alt 154 udvalg med sikkerhed altså opfylder kriteriet om at involvere såvel kommunalpolitikere som eksterne ikkeoffentlige aktører.

Hvor mange kommunalpolitikere og eksterne aktører sidder der så i udvalgene? I gennemsnit er der 4,8 medlemmer fra kommunalbestyrelsen (tallet er 4,9, hvis de fire udvalg uden kommunalpolitikere ekskluderes). Det højeste antal kommunalpolitikere i et udvalg er 14, mens det laveste antal som nævnt er nul (hvilket forekommer i fire tilfælde). Til sammenligning er der i udvalgene 6,6 medlemmer, som ikke er indvalgt i kommunalbestyrelsen (eller 7,5 når de 21 udvalg uden øvrige (eksterne) medlemmer ekskluderes, og 7,6 hvis også de fem udvalg bestående af udelukkende kommunalpolitikere og ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner sies fra). Ser man kun på de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører, har de eksterne medlemmer flertal i de 109 udvalg (svarende til 71 pct.), mens der i 28 udvalg (eller 18 pct.) er et flertal af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Endelig er der i 17 udvalg (eller 11 pct.) en lige fordeling.

Tabel 3: 17-4-udvalg fordelt på medlemstyper

| Medlemstyper | Antal udvalg | Pct. |
|------------------------------------------------------------------|--------------|-------|
| Kun kommunalbestyrelsesmedlemmer | 21 | 11,2 |
| Ingen kommunalbestyrelsesmedlemmer | 4 | 2,1 |
| Kommunalbestyrelsesmedlemmer og ikkekommunalbestyrelsesmedlemmer | 162 | 86,7 |
| Total | 187 | 100,0 |

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Tabel 4 giver et overblik over, hvilke typer medlemmer – ud over kommunalpolitikere – som er repræsenteret i de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører. Som det fremgår af tabellen, er særlig lokale organisationer og – hvad der i mangel af et bedre ord kan kaldes – ”almindelige

borgere” repræsenteret i udvalgene. Almindelige borgere er repræsenteret i 62 udvalg (svarende til 40 pct.), og lokale virksomheder i 60 udvalg (svarende til 39 pct.). Interesseorganisationer er også repræsenteret i mange udvalg (nærmere bestemt i 35 pct. af udvalgene). Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner er angivet i tæt på en tredjedel (32 pct.) af udvalgene. Derudover sidder der repræsentanter for frivillige foreninger (fx den lokale fodboldklub), repræsentanter fra råd og nævn i kommunen (fx Handicapråd eller Ældreråd) samt eksperter i mange udvalg, mens frivillige organisationer (fx Røde Kors eller Dansk Flygtningehjælp) er repræsenteret i færre udvalg.

Tabel 4: 17-4-udvalg fordelt på medlemskategorier (N = 154)

| Medlemskategorier | Antal udvalg | Pct. ^{a)} |
|--------------------------------------------------------------|--------------|--------------------|
| Interesseorganisation | 54 | 35,1 |
| Frivillig organisation | 19 | 12,3 |
| Frivillig forening | 37 | 24,0 |
| Lokale virksomheder | 60 | 39,0 |
| Kommunale råd og nævn | 42 | 27,3 |
| Borgere uden tilknytning til en af de ovenstående kategorier | 62 | 40,3 |
| Ekspertter | 36 | 23,4 |
| Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner | 49 | 31,8 |
| Andet | 33 | 21,4 |

a. Antal udvalg/pct. summer ikke til 154 udvalg/100 pct., da flere kategorier kan være repræsenteret i det samme udvalg.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Vi har som nævnt også tal for det faktiske antal medlemmer i hver af medlemskategorierne oplyst i tabel 4. Disse tal kan ses i tabel 5. Tallene skal dog tolkes med forsigtighed, da det angivne antal medlemmer i hver kategori som sagt i en række tilfælde ikke summer til det samlede antal eksterne medlemmer, der er angivet for et givet udvalg (jf. ovenfor). Ser man alligevel på tallene, fremgår det, at ”almindelige borgere” er den gruppe eksterne medlemmer, som er bedst repræsenterede i 17-4-udvalgene. Der er i alt angivet, at der skulle være 260 ”almindelige borgere” (svarende til 14 pct. af det samlede antal medlemmer i 17-4-udvalgene). Dernæst kommer 178 repræsentanter for interesseorganisationer (svarende til 10 pct.) og 160 repræsentanter for lokale virksomheder (svarende til 9 pct.). Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner

udgør med 124 medlemmer omkring 7 pct. af de eksterne medlemmer, mens eksperter med 111 medlemmer udgør cirka 6 pct.

Table 5: Medlemmer i 17-4-udvalg fordelt på medlemskategorier

| Medlemskategorier | Antal medlemmer | Pct. |
|--------------------------------------------------------------|-----------------|-------|
| Kommunalbestyrelsesmedlemmer | 713 | 38,6 |
| Interesseorganisation | 178 | 9,6 |
| Frivillig organisation | 33 | 1,8 |
| Frivillig forening | 98 | 5,3 |
| Lokale virksomheder | 160 | 8,7 |
| Kommunale råd og nævn | 85 | 4,6 |
| Borgere uden tilknytning til en af de ovenstående kategorier | 260 | 14,1 |
| Ekspert | 111 | 6,0 |
| Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner | 124 | 6,7 |
| Andet | 87 | 4,7 |
| Total | 1849 | 100,0 |

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Sammenfattende kan vi konkludere, at eksterne ikkeoffentlige aktører (herunder særligt repræsentanter fra interesseorganisationer, lokale virksomheder og ”almindelige” borgere) inviteres med i mange af 17-4-udvalgene, og at de, målt på deres antal, også gives betydelig plads i udvalgene. Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at de eksterne ikkeoffentlige medlemmer i de fleste tilfælde er politisk udpegede. Denne udvælgelsesprocedure er brugt i 99 af de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører (svarende til 64 pct. af udvalgene). Ofte kan de eksterne medlemmer dog også være blevet udpeget af organisationer eller foreninger, der er inviteret til at deltage i udvalgsarbejdet. Denne udvælgelsesprocedure er brugt i 65 udvalg (42 pct.). Det er knap så almindeligt, at medlemmerne har meldt sig frivilligt, om end det er sket i 32 udvalg (21 pct.). I mange tilfælde har flere forskellige udvælgelsesprocedurer været brugt samtidigt i samme udvalg.

Vi vender nu blikket mod det andet kriterie for samskabelspotentiale, nemlig hvorvidt samarbejdet mellem politikerne og de eksterne ikkeoffentlige aktører vedrører politikskabelse og politikudvikling (se tabel 6). Vi sonderer som tidligere nævnt mellem ”politikudviklende” og ”projektstyrende” 17-4-udvalg (jf. Kjær og Opstrup, 2016). Helt overvejende angives formålet med udvalgene

som værende politikudviklende. 140 (76 pct.) af de 185 udvalg, som vi har besvarelser for, kategoriseres som havende til opgave at komme med idéer, anbefalinger og/eller udarbejde forslag til løsninger og ny politik. 27 udvalg (15 pct.) kategoriseres som projektstyrende i forhold til gennemførelsen af et konkret projekt. Endelig angives et andet formål for 18 udvalg (10 pct.). Sidstnævnte dækker fx over brugen af 17-4-udvalg som dialogforum i forhold til bestemte aktører (fx erhvervslivet), eller at udvalget ses som både politikudviklende og projektstyrende. Krydses udvalgets formål med, hvorvidt der inkluderes eksterne ikkeoffentlige aktører eller ej, ser vi, at 119 udvalg (64 pct.) opfylder de to kriterier for samskabelsespotentialer. I alt har 62 kommuner nedsat et eller flere 17-4-udvalg, der på denne måde har potentiale til at være et forum for samskabelse. I hvor stort et omfang udvalgene faktisk indfrier potentialet, giver vores data ikke mulighed for at kortlægge, ligesom vi ikke kan konkludere, at de resterende 36 kommuner slet ikke arbejder med samskabelse i andet regi end 17-4-udvalg. Som også fremhævet tidligere kan der sagtens finde samskabelse sted i kommunerne, uden at der etableres 17-4-udvalg.

Tablet 6: 17-4-udvalg fordelt på formål og sammensætning

| | Ingen ikkeoff. aktører | Ikkeoff. aktører | Total |
|-------------------|------------------------|-------------------------------|------------------|
| Politikudviklende | 21 (11,4 %) | 119 (64,3 %) | 140 (75,7 %) |
| Projektstyrende | 7 (3,8 %) | 20 (10,8 %) | 27 (14,6 %) |
| Andet | 4 (2,2 %) | 14 (7,6 %) | 18 (9,7 %) |
| Total | 32 (17,3 %) | 153 ^{a)} (82,7 %) | 185 (100,0 %) |

a. For ét af de 154 udvalg, hvor der indgår både kommunalpolitikere og eksterne ikkeoffentlige aktører, mangler der oplysninger om udvalgets formål.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Gevinster: demokrati, økonomi eller innovation?

Når vi i dette afsnit undersøger, i hvilken grad det er demokratiske, økonomiske eller innovative gevinster, som er målet ved at nedsætte 17-4-udvalg, vil vi sammenligne de 119 udvalg, som opfylder de to kriterier for samskabelsespotentialer (jf. afsnittet ovenfor), med de resterende 66 udvalg, der enten ikke inkluderer eksterne ikkeoffentlige aktører og/eller ikke har et politikudviklende formål.

Ser vi først på potentielle demokratiske gevinster, fremgår det af tabel 7, at demokratiske hensyn ofte angives som vigtige gevinster ved brugen af 17-4-udvalg. Det gælder især i forhold til at skabe øget lydhørhed overfor borgernes behov og krav. Lydhørhed vægtes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 66 pct. af udvalgenes vedkommende og anses især vigtigt i forhold til de 17-4-udvalg, som har stort potentiale for samskabelse. Blandt sidstnævnte vægtes lydhørhed ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” i 70 pct. af tilfældene. Tillid og opbakning vægtes ligeledes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” i forhold til hovedparten af udvalgene. Dog angives det også for en betydelig andel – godt en fjerdedel af udvalgene – at de ”slet ikke” eller ”i mindre grad” sigter på at øge tillid eller opbakning blandt borgerne. Endnu en gang vægtes hensynene lidt højere for udvalg med samskabelsespotentiale end for udvalg, som ikke har samskabelsespotentiale, om end forskellene er små.

Tabel 7: 17-4-udvalg fordelt på samskabelsespotentiale og demokratiske gevinster^{a)}

| | | I meget høj eller i høj grad | I nogen grad | I mindre grad eller slet ikke | Total |
|-----------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|----------------------------------|------------------|
| Tillid | Samskabelses- potentiale | 58 (58,6 %) | 22 (22,2 %) | 19 (19,2 %) | 99 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 24 (54,5 %) | 4 (9,1 %) | 16 (36,4 %) | 44 (100,0 %) |
| | Total | 82 (57,3 %) | 26 (18,2 %) | 35 (24,5 %) | 143 (100,0 %) |
| Lydhørhed | Samskabelses- potentiale | 69 (70,4 %) | 16 (16,3 %) | 13 (13,3 %) | 98 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 26 (57,8 %) | 10 (22,2 %) | 9 (20,0 %) | 45 (100,0 %) |
| | Total | 95 (66,4 %) | 26 (18,2 %) | 22 (15,4 %) | 143 (100,0 %) |
| Opbakning | Samskabelses- potentiale | 52 (53,1 %) | 29 (29,6 %) | 17 (17,3 %) | 98 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 18 (40,0 %) | 14 (31,1 %) | 13 (28,9 %) | 45 (100,0 %) |
| | Total | 70 (49,0 %) | 43 (30,1 %) | 30 (21,0 %) | 143 (100,0 %) |

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4 udvalg at være demokratiske gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Hvis vi vender blikket mod potentielle innovationsgevinster, ser vi i tabel 8, at disse i meget høj grad angives som vigtige i forhold til brugen af 17-4-udvalg. Det gælder i forhold til udvalgene helt generelt, men særlig grad for de 17-4-udvalg som er potentielt samskabende. Især et bedre vidensgrundlag for de kommunale beslutninger fremhæves som en vigtig gevinst. Dette vægtes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 88 pct. af udvalgene og for 93 pct. af udvalgene med samskabelspotentiale. Bedre løsninger af komplekse udfordringer vægtes lidt lavere, men stadig højt, og igen særligt for de potentielt samskabende udvalg. Innovation vægtes igen lidt lavere – om end forsat højt for de fleste udvalg – og forskellen er her mindre mellem udvalg med og uden samskabelspotentiale.

Endelig er der potentielle økonomiske gevinster. Som det fremgår af tabel 9, fremhæves disse kun i begrænset omfang som en gevinst ved brugen af 17-4-ud-

Tabel 8: 17-4-udvalg fordelt på samskabelspotentiale of innovative gevinster^{a)}

| | | I meget høj eller i høj grad | I nogen grad | I mindre grad eller slet ikke | Total |
|------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|----------------------------------|------------------|
| Viden | Samskabelses- potentiale | 93 (93,0 %) | 6 (6,0 %) | 1 (1,0 %) | 100 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 35 (76,1 %) | 8 (17,4 %) | 3 (6,5 %) | 46 (100,0 %) |
| | Total | 128 (87,7 %) | 14 (9,6 %) | 4 (2,7 %) | 146 (100,0 %) |
| Løsninger | Samskabelses- potentiale | 87 (87,0 %) | 9 (9,0 %) | 4 (4,0 %) | 100 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 34 (73,9 %) | 9 (19,6 %) | 3 (6,5 %) | 46 (100,0 %) |
| | Total | 121 (82,9 %) | 18 (12,3 %) | 7 (4,8 %) | 146 (100,0 %) |
| Innovation | Samskabelses- potentiale | 63 (64,9 %) | 19 (19,6 %) | 15 (15,5 %) | 97 (100,0 %) |
| | ÷ Samskabelses- potentiale | 23 (50,0 %) | 13 (28,3 %) | 10 (21,7 %) | 46 (100,0 %) |
| | Total | 86 (60,1 %) | 32 (22,4 %) | 25 (17,5 %) | 143 (100,0 %) |

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4-udvalg at være innovative gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

valg. Dog fremhæves det lidt oftere som et hensyn i forhold til udvalg uden samskabelsespotentiale end udvalg med potentiale for samskabelse. Blandt førstnævnte vægtes det ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 23 pct. af udvalgene, mens det samme kun gælder for 11 pct. af udvalgene med samskabelsespotentiale. Helt overvejende angives nedbringelse af de kommunale udgifter dog ikke som et væsentligt hensyn i forhold til brugen af 17-4-udvalg.

Tabel 9: 17-4-udvalg fordelt på samskabelsespotentiale og økonomiske gevinster^{a)}

| | | I meget høj eller i høj grad | I nogen grad | I mindre grad eller slet ikke | Total |
|-----------|-----------------|---------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------|
| Nedbringe | Samskabelses- | 10 | 15 | 69 | 94 |
| udgifter | potentiale | (10,6 %) | (16,0 %) | (73,4 %) | (100,0 %) |
| | + Samskabelses- | 10 | 5 | 29 | 44 |
| | potentiale | (22,7 %) | (11,4 %) | (65,9 %) | (100,0 %) |
| | Total | 20 | 20 | 98 | 138 |
| | | (14,5 %) | (14,5 %) | (71,0 %) | (100,0 %) |

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4 udvalg at være økonomiske gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Konklusion og diskussion

Nogle kommuner anvender styrelseslovens § 17, stk. 4 til at sætte samskabelsen i system. Og der nedsættes flere og flere af disse 17-4-udvalg – i dag har otte ud af ti kommuner 17-4-udvalg. I litteraturen er koblingen mellem samskabelse og 17-4-udvalg ikke mindst blevet foretaget i relation til analyser af foregangskommunen på dette område, Gentofte, som i de seneste to valgperioder har satset markant på 17-4-udvalgenes potentiale som arenaer for samskabelse. Gentoftes opgaveudvalg ligger dog klart i den mest samskabende ende af et kontinuum over 17-4-udvalg. Ud over at være nedsat ad hoc og i mange tilfælde have et tværgående sigte er Gentoftes opgaveudvalg nemlig klart politikformulerende og har både kommunalpolitikere (og deres embedsværk) og eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. Og det er netop disse to sidstnævnte kriterier, som vi mener skal være til stede, for at et 17-4-udvalg har samskabelsespotentiale. Vores undersøgelse viser, at to ud af tre 17-4-udvalg lever op til disse to kriterier. Men det betyder også, at der er 17-4-udvalg, som er rent interne udvalg, og som beskæftiger sig mere med eksempelvis projektstyring end politikudvikling. Det er således ikke en 1:1 sammenhæng mellem 17-4-udvalg og samskabelse – der findes 17-4-udvalg, der ikke er nedsat ud fra en samskabelsesdagsorden. Det

modsatte gælder også – man kan naturligvis samskabe i kommunerne uden nødvendigvis at skulle organisere denne samskabelse efter styrelseslovens § 17, stk. 4. Derudover viser vores undersøgelser, at 17-4-udvalg med samskabelsespotentiale – ifølge sekretariatscheferne – primært har til formål at indfri demokratiske og innovative gevinster.

Vores undersøgelse bidrager til den eksisterende danske forskning om samskabelse i 17-4-udvalg på to måder. Som tidligere nævnt er den eksisterende forskning primært baseret på casestudier foretaget i Gentofte Kommune (Sørensen og Torfing, 2019; Torfing og Ansell, 2017). Det første bidrag består i at afdække, i hvor stort et omfang der er potentiale for samskabelse, når vi ser på alle danske kommuner. Vores analyser peger på, at der i en stor andel af de danske kommuner er potentiale for samskabelse, om end vi med vores datagrundlag ikke kan afdække, i hvilket omfang dette potentiale faktisk indfries. Det vil som tidligere defineret blandt andet indebære, at der rent faktisk sker udvikling af nye løsninger (fx nye velfærdsservices eller politikker). Når vi ser på sekretariatschefernes svar, mht. om der dels sker politikudvikling i udvalgene, dels om formålet er at indfri innovative gevinster, så peger vores analyser dog på, at det i hvert fald i mange tilfælde er intentionen, at 17-4-udvalgene (som inddrager ikkeoffentlige aktører) skal bidrage til udvikling af nye løsninger. Det andet bidrag består i, at vores undersøgelse er den første til at afdække, hvilke gevinster kommunerne håber at kunne indfri med samskabelse i 17-4-udvalg. Hidtil er dette spørgsmål kun blevet afdækket i casestudier af Gentofte Kommune.

Vi har som bekendt i denne undersøgelse fokuseret på samskabelsespotentiale i 17-4-udvalg. Disse udvalg kan siges at være en ekstrem case på samskabelse sammenlignet med andre former for samskabelse (fx borgerhøring og dialogmøder), eftersom de ikkeoffentlige aktører inviteres ind som en ligeværdig partner sammen med politikere og embedsmænd. Dette åbner potentielt også op for gevinster, som kan være mere eller mindre vidtrækkende end ved andre typer af samskabelse. På den ene side kan der argumenteres for, at mulighederne for at indfri innovative gevinster umiddelbart må forventes at være større ved samskabelse i 17-4-udvalg end ved eksempelvis borgerhøringer og dialogmøder, da 17-4-udvalg typisk er nedsat over en længere periode og holder gentagne møder mellem de involverede parter, hvilket alt andet lige åbner mere op for, at der kan udvikles nye løsninger i fællesskab i 17-4-udvalg. Dette afhænger dog selvsagt også af, hvilken tilgang kommunalpolitikere og embedsmænd har til at samarbejde med ikkeoffentlige aktører i 17-4-udvalg. Desuden er der ved samskabelse i 17-4-udvalg den risiko, at de demokratiske gevinster såsom oplevelsen af øget lydhørhed over for borgernes behov og krav og tillid kun opleves af de få ("de særligt udvalgte" som er repræsenteret i udvalgene) frem for af de mange.

Som vores resultater viser, er mange af de eksterne medlemmer i udvalgene ”almindelige borgere”, men mange repræsenterer også interesseorganisationer, lokalt erhvervsliv eller frivillige foreninger. Man kan derfor med rette spørge, om 17-4-udvalg ikke kan anses som et udtryk for privilegerede interessers adgang til politikformulering. Det er et spørgsmål, som det vil være oplagt at undersøge nærmere i fremtidige studier. Vi har med denne undersøgelse desuden ikke mulighed for at svare på, i hvor høj grad borgerne oplever inddragelsen af eksterne ikkeoffentlige aktører som en demokratisering af deltagelsen, eller om de ser udvalgene som (endnu) et forum for særligt privilegerede interesser til at påvirke de lokalpolitiske beslutninger. Også dette vil være oplagt at undersøge i fremtidige studier.

Det skal endelig bemærkes, at selvom vores studie peger på, at 17-4-udvalgene i mange kommuner har samskabelsespotentiale, kan det ikke udelukkes, at nedsættelse af sådanne udvalg i nogle tilfælde kan have et element af mode i sig. Derudover kan der hos de forskellige aktører også være betænkeligheder ved netop denne form for organisering af samskabelsen. Der kan være kommunalpolitikere, som ikke har tålmodighed til udvalg, i hvilke der ikke kan træffes beslutninger, og derfor ser 17-4-udvalgene som et omstændeligt indskudt led i den almindelige politiske proces. Der kan være embedsfolk, der ser deres egen rolle som medlemmer af et udvalg sammen med kommunalpolitikere som *for* symbiotisk i forhold til den sædvanlige arbejdsdeling på rådhuset. Og der kan være eksterne aktører som virksomhedsejere, foreningsrepræsentanter og ”almindelige” borgere, der måske nok ser udvalgene som en vigtig fod i døren til de reelle politiske beslutningsrum, men netop også kun en fod i døren og altså ikke en invitation til de rum, hvor beslutningerne træffes. Spørgsmål af denne art – uden for den vidtgående 17-4-kommune Gentofte – mangler der fortsat viden om, og det vil derfor være oplagt at undersøge disse i fremtidige studier af samskabelse og 17-4-udvalg.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes [her](#).

Litteratur

- Agger, Annika (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica* 47 (2): 185-201.
- Alford, John (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.

- Brandsen, Taco og Marlies Honingh (2018). Definitions of co-production and co-creation, i Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschuere (red.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* 40 (3): 349-368.
- Faaborg-Midtfyns Kommune (2020). Kommissorium for opgaveudvalg om FN's verdensmål. https://www.fmk.dk/moeder/aaben/Arbejdsmarkedsudvalget_2018-21/2020/22-04-2020/%C3%85ben%20dagsorden/Bilag/Punkt_27_Bilag_1.pdf (10. november 2020).
- Gentofte Kommune (2020). Bibliotekernes videre udvikling som kulturhuse. <https://www.gentofte.dk/da/Indflydelse-,a-,politik/Kommunalbestyrelsen/Opgaveudvalg/Bibliotekernes-videre-udvikling-som-lokale-kulturhuse> (10. november 2020).
- Ibsen, Bjarne og Helle Hygum Espersen (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører: Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. København: KORA.
- Kjær, Ulrik (2020). Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne, pp. 166-189 i *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. København: Demokratikommisionen/DUF.
- Kjær, Ulrik og Niels Opstrup (2016). *Variationer i udvalgsstyret: Den politiske organisering i syv kommuner*. København: Kommunernes Jubilæumsfond af 1995.
- Mandag Morgen (2016). Kommuner snyder sig selv for borgernes gode ideer, 4. april.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development* 24 (6): 1073-1087.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker og Rick Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2018). Den offentlige sektor som en arena for samskabelse, pp. 30-48 i *Ledelse og samskabelse*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies* 42 (1): 25-49.
- Torfing, Jacob og Christopher Ansell (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review* 19 (1): 37-54.
- Torfing, Jacob og Tobias B. Kähler (2016). *Styringskløft mellem Finansministeriet og kommunerne*. *Altinget*, 28. april. <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/styringskloeft-mellem-finansministeriet-og-kommuner> (14. november 2020)
- Ulrich, Jan (2018). Samskabelse – hvilke værdier kan der høstes?, pp. 62-91 i *Ledelse og samskabelse*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

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.