

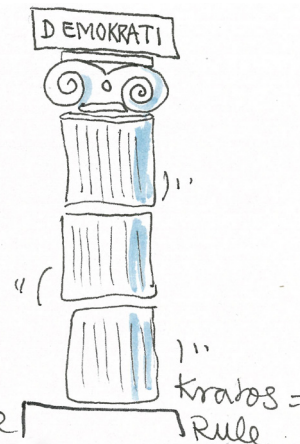
At kvalificere samskabelses-dagsordenen i en kommune

– overvejelser over mulige afgørende principper

Helle Hygum Espersen

Jeg arbejder med at etablere samarbejder mellem civilsamfund og kommune, og har på masterstudiet især været optaget af hvordan og hvorfor relationen mellem disse er under forandring, og hvilke opmærksomhedspunkter, der findes i udviklingen.

Idet civilsamfundet i de senere år er blevet bundet tættere til staten som leverandører er der sket en hybridisering af sektorer, som kan afstedkomme nye overvejelser i det offentlige omkring hvordan man rammesætter og koordinerer nye samarbejder, der både skaber effektive løsninger og demokratisk værdi for borgerne. Ifølge Evers er selve sektorbegrebet blevet udvandet af hybridiseringen, og i stedet for sektorforhold er det i stedet indflydelsen af forskellige principper i et givent felt, hvor velfærden produceres, som er af afgørende betydning (Evers 2005:745). Jeg stiller i artiklen spørgsmålstejn ved, hvordan vi i kommunerne (i samarbejde med borgere og civilsamfund) kan samskabe løsninger ved at facilitere adgangen til ressourcer og støtte i forhold til redistributive normer om "lige muligheder for alle", og derved imødekomme borgernes ønsker og behov i nye identiteter. Hvis de klassiske offentlige værdier (stadig) skal være et afgørende princip, er der behov for rammesættende værdier og strukturer, der balancerer magt på nye måder, og modvirker øget social ulighed. At samskabe løsninger sammen med borgere og civilsamfund kræver en ny opmærksomhed på beskyttelse af borgernes interesser, og på skabelse af demokratisk transparens. Frivillighed og samskabelse kan værdisættes som en demokratisk innovationsarena, hvori nye samspil mellem borgere, professionelle og frivillige kan udfolde effektive løsninger på komplekse udfordringer. Kommunens stærke muskler kan blive garanten for de brede deltagelsesrum, der mindsker risikoen for, at særinteresser dominerer uhensigtsmæssigt over de formål, som borgere, organisationer og kommune formulerer i fællesskab.



Da jeg startede på masteruddannelsen i Socialt entreprenørskab i februar 2011 havde jeg allerede flere års erfaring med at afprøve muligheder i det socialøkonomiske felt i form af samarbejder på tværs af kommune og civilsamfund – jeg vidste bare ikke, at det hed sådan. Jeg vidste dog, at jeg befandt mig midt i spændingsfeltet i nogle afgørende forandringer i relationen mellem civilsamfundet og det offentlige. Jeg oplevede, at der var rigtig meget på spil, som rakte langt ud over de umiddelbare og forskellige interesser hos både kommunens og civilsamfundets organisationer, og at jeg i den forbindelse havde behov for mere kvalificeret at kunne gennemskue hvad jeg arbejdede midt i. For mig svarede det lidt til, at jeg ønskede at kunne forstå *hvorfor* og *hvordan* man laver ligninger i matematik – ikke bare lære at regne det ud.

Jeg arbejdede (og gør stadig) i snitfladerne mellem offentligt ansvar og jura, en kommune under hastig forandring i selve tilgangen til borgere, faglighed og services – og frivillighedens deliberation og civilsamfundets fortalerrolle. Personligt var jeg oprindeligt optaget af især to ting:

1. Hvordan det offentliges rolle som redistributiv og demokratisk magt, og objektiv garant for ”lige muligheder for alle” ikke blot stiller krav om at balancere på en knivsæg i hverdagen, men også om en dybere forståelse af, hvordan samskabelsesdagsordenen kan udvikle sig på forskellige måder, så man kan træffe nogle reflekterede valg.
2. Hvordan frivillighedens innovative potentiale og demokratiske fortalerrolle kan skabe værdi for borgerne sammen med kommunen uden at blive reduceret til et redskab for kommunale dagsordener, og derved miste både sin legitimitet i samfundet og som partner til det offentlige. Pestoff beskriver f.eks. behovet for i co-produktionen, at belyse borgeres muligheder for at have indflydelse på og påvirke beslutninger, samt belyse det civile samfunds rolle og mulighed for, at beskytte og arbejde for borgernes interesser.

Undervejs spurgte jeg mig selv mange gange, på hvilken måde disse spørgsmål overhovedet er relevant i et samfund i så hastig forandring, eller om de afgørende spørgsmål i virkeligheden ligger oven over de to sektorer traditionelle roller og interesser?

Jeg begravede mig i tekster om relationen mellem civilsamfundet og det offentlige, og i særdeleshed i kilder om civilsamfundets udvikling, og fandt hurtigt ud af, at meget allerede var forandret siden dengang Habermas lavede sin slusemodel om hvordan borgernes interesser i livsverden kanaliseres ind i system-verdenen.

Hybridisering af sektorer og nye styringsrationaler som grundforståelse

Mange forskere (Wijkstöm & Zimmer, 2011: 27; Hulgård, 2007: 43-57; Hulgård, 2010: 4) er enige om, at civilsamfundet gennem de sidste mange år er blevet bundet tættere til staten som leverandører, hvilket bl.a. har medført en hybridisering af sektorerne. Det tog især fart ved indførelsen af New Public Management i 1980-erne, der bredte sig fra erhvervsliv, til det offentlige og civilsamfundets organisationer, og foregik paradoksalt nok samtidig med, at statens begær efter civilsamfundets partcipatoriske egenskaber og innovative potentialer også voksede. Wijkstöm og Zimmer (2011) og Evers (2005) bruger hybridiseringsbegrebet til at indfange den øgede professionalisering, strømlining og kapacitetsopbygning af civilsamfundets organisationer, til fordel for civilsamfundsorganisationernes klassiske rolle som demokratiske arenaer for deltagelsesdemokrati, risikovillig innovation, empowerment og fortalervirksomhed. Både Hulgård (Hulgård, 2007: 43) og Wijkstöm og Zimmer (2011) beskriver, hvordan der i civilsamfundet er sket en udvikling fra demokratisk deltagelse til management, fra ”medlemskab til frivillighed” og fra ”stemme til service” (Wijkstöm & Zimmer, 2011: 35; Hulgård, 2007: 43-56). Anders La Cour (2010) kredser om udviklingen i statens frivilligpolitik som et stigende begær efter civilsamfundets partcipatoriske egenskaber, der rummer sit eget paradoks, og omformer civilsamfundet i sit eget resultatorienterede billede. Udviklingen indebærer, at rationaler om management (resultatorienteret effektivitet) blandes med processuel demokratisk deltagelse og nye former for partcipatoriske arenaer.

Evers (Evers 2005) beskriver i denne sammenhæng en tendens til, at grænserne mellem de tre traditionelle sektorer udviskes, hvorved der gradvist opstår systemer og institutioner, som formes af alle tre sektors værdier og styringsmekanismer, ligesom de tre sektorer mødes på nye måder i netværk og alliancer på kryds og tværs (Hulgård, 2007: 43-57). Evers beskriver hvordan en skole og en civilsamfundsorganisation ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden i deres balancering af styringsrationaler, værdier og ressourcer. De skal begge leve op til politisk vedtagne leverancemål, styre organisationen professionelt i forhold til ressourcer, økonomi og faglig viden, og de skal ikke mindst begge være platform for demokratisk aktiv deltagelse og forankring i borgernes ønsker, behov og interesser. Evers argumenterer for, at man ikke længere kan adskille civilsamfundsorganisationer og offentlige organisationer via deres styreform (Evers, 2005: 741).

Denne hybridiseringstendens indebærer, at centraliserede og hierarkiske former for governance langsomt erstattes med nye former for koordination, netværk og markedsmechanismer hvori de tre sektorer mødes på nye måder. Det udvander ifølge Evers selve

sektorbegrebet, idet det vil være indflydelsen af forskellige principper i et givent felt, hvor velfærden produceres, som vil være af betydning, frem for sektortilhørsforhold (Evers, 2005: 745).

Med denne pointe om ”indflydelsen fra forskellige principper i et givent felt” i baghovedet, beskriver både Hulgård (2010: 8), Wijkström og Zimmer (2011) og Evers (2005: 742-746) forskellige iboende opmærksomhedspunkter i udviklingen, der bl.a. kredser om, at måden hvorpå balanceringen af magt og indflydelse (i netværk og samarbejder) forandres, og at det både indeholder muligheder og risici. Idet lokale netværk tildeles større indflydelse, kan organisatorisk egoisme blive understøttet, hvilket kan indebære, at en evt. elite bruger indflydelsen til at forsvare egne privilegier og magt (Evers 2005: 744). Bovaird, en af de førende New Public Governance forskere, beskriver denne risiko for, at særinteresser kan dominere, (faglige, økonomiske eller ideologiske), som: “the fragmentation of accountability may allow some stakeholders to exercise power without appropriate checks and balances.” (Bovaird, 2005: 223). Det kan, ikke overraskende, medføre øget social ulighed.

Alliancer og forhandling med borgerne selv

Hvis velfærdsalliancer (KL) og samarbejder mellem civilsamfund og kommune i højere grad i fremtiden skal udgøre fundamentet for velfærdsproduktionen, stiller det derfor krav om, at det offentlige som rammesætter og katalysator for udfoldelse af løsninger balancerer magt på nye måder. Dét kunne være en af de afgørende principper. Det er ikke længere sektortilhørsforhold, der er vigtige, eller hvor magtfuld staten vil være i forhold til andre spillere, men derimod hvilke sæt af legale eller uformelle strukturer, regler og processer der vil være nødvendige for, at stat, samarbejdspartnere, interessenter og borgere oplever, at deres interesser beskyttes og imødekommes på måder, der muliggør win-win-situationer for alle parter (Bovaird, 2009: 23). Det betyder bl.a. at: ”mediation, arbitration and self-regulation may often be even more effective than public action.” (Löffler, 2009: 217). Torfing og Sørensen beskriver meget rammende i introduktionen til deres bog om *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (2011) hvordan det stiller krav om ydmyghed i forhold til at forhandle mening på tværs af aktører, og samtidig udvikle nye forståelser af forskellige roller i et samarbejde: ”samarbejdsdrevet innovation er en praktisk og politisk udfordring for borgere, private organisationer, professionelle og offentlige ledere og politikere, der alle må udvikle nye identiteter i de netværksbaserede innovationsprocesser” (Torfing & Sørensen, 2011: 36).

Hybridisering og tværgående samarbejder/alliancer indebærer derfor samtidig nye muligheder for demokratisk deltagelse og ligeværdige samarbejdsformer i nye identiteter. Når Evers (Evers, 2005) i den forbindelse grundlæggende interesserer sig for hvordan velfærdsstaterne inden for forandringerne kan garantere social service over for borgerne, og hvilke roller hhv. staten, markedet, borgerne og civilsamfundet bør indtage i den brydningstid, som karakteriserer velfærdsområdet i dag, har han nogle væsentlige pointer, der kunne danne baggrund for nogle ”afgørende principper” (Evers, 2005: 738). Han beskriver hybridiseringen som en udfordring for flere af velfærdssamfundets centrale værdier: lighed, velfærdsgaranti og demokratisk transparens (Evers, 2005: 738), og fremhæver i den forbindelse vigtigheden af, at offentlig governance, og governance i det hele taget, bør indeholde en større grad af aktiv deltagelse fra borgerne. Det skal forstås i bred forstand, som både politisk deltagelse og frivillig handling. Ikke for at civilsamfundet fastholdes som et instrument for (eller leverandør til) agendaer i det offentlige – men for at borgernes interesser beskyttes og udfoldes på nye og anderledes måder, end i Habermas’ slusemodel. Det leder mig tilbage til Pestoffs oprindelige pointe om vigtigheden af, at beskytte borgernes interesser i co-produktionen (samskabelsen).

På denne baggrund bevæger mine spørgsmål sig fra at handle om kommunernes eller civilsamfundsorganisationernes interesser og roller over i et helt andet mere afgørende spørgsmål: Kan vi samskabe løsninger ved at facilitere adgangen til ressourcer og støtte i forhold til redistributive normer om ”lige muligheder for alle”, og derved imødekomme borgernes ønsker og behov i nye identiteter? Kunne det (stadig) være et afgørende princip, der kan imødekomme behovet for rammesættende værdier og strukturer, der balancerer magt på nye måder og varetager borgernes interesser?

People-centred Development

Hulgård og Sjahahan beskriver i artiklen “Social Innovation for People-centred Development” (2012) på baggrund af en case i Indien, hvordan viden i sådanne samarbejder kan blive kollektivt skabt og delt i forhold til at kvalificere løsninger og forandringsprocesser på borgernes egne præmisser. Idet løsninger skabes sammen med borgerne, frem for *til* dem, udfoldes samarbejder mellem borgere og professionelle ikke alene på baggrund af eksperter og forskeres viden. Viden skabes ikke alene på baggrund af akademisk og faglig viden, men som en samskabelsesproces mellem forskellige former for viden, distribueret gennem alliancer og samarbejdsaftaler, og formelle og uformelle netværk. På den måde skabes



mulighed for et nyt alternativt paradigme for socialt arbejde, der fusioner borgernes egen viden og erfaringer med forskellige former for professionel og faglig viden.

Der ses derfor iboende i samskabelsesdagsordenen en mulighed for et opgør med en underlæggende vestlig epistemologi, som dominerer den måde udvikling og forandring tænkes, og som har underordnet de marginaliserede gruppers egen viden og holdning til deres situation. I stedet kan samarbejder på tværs, sammen med borgerne, skabe en form for 'fusion af horisonter' – en fælles læringsproces (Hulgård & Shajahan, 2012: 5). Erfaringer fra andre lande viser, at det kan bidrage til at løse komplekse problemstillinger endog temmelig effektivt.

Set i lyset af den igangværende debat om frivillige i offentlige organisationer, velfærdsalliancer (KL), Ressourcedanmark (Mandag Morgen), samproduktion (MindLab) og samskabelse (KL, Frivilligrådet m.fl.) kunne det også være en udbygning af et muligt vigtigt princip for nye identiteter i samarbejder. Hvis vi bevarer fokus på borgernes egen viden – og det demokratiske element heri – kan vi både beskytte borgernes egne vidensformer og interesser, og udvikle effektive løsninger på komplekse såkaldte "wicked problems".

Beskyttelse af borgernes interesser som princip

Denne pointe kan ses i sammenhæng med kommunernes stigende fokus på borgerne som eksperter i eget liv, brugerinddragelsesprocesser og det generelle paradigmeskift i forhold til at se borgerne selv som en aktiv bidragende ressource i den kommunale opgaveløsning. Den certificerbare faglighed forhandles allerede med borgernes egen viden internt i kommunerne uden civilsamfundets involvering, og er en vigtig præmis i samskabelsesdagsordenen. Det handler derfor ikke om, hvad borgere og frivillige kan gøre for kommunernes faglige og politiske dagsordenener – at kommunerne kan få det, de gerne vil have¹ – men derimod om, hvad borgerne og kommunerne kan sammen, når de fusionerer deres horisonter, som de ikke ville kunne, når de arbejdede hver for sig. Og det handler om, at kommunerne som overordnede rammesættere gør sig overvejelser over, hvilken anderledes rolle den skal spille, hvis den fortsat vil være garant for "lige muligheder for alle", og demokratisk objektiv beskytter af borgernes interesser. Det er stadig det mulige afgørende princip: Kan vi udvikle demokratisk transparens og

1 Citat fra chefkonsulent i KL Jacob Møller om kommunernes samarbejde med frivillige. *Mandag Morgen*, "Kommuner kvæler de frivilliges engagement", 11 august 2014.

infrastruktur for forhandlinger mellem aktører på nye måder, der inkluderer frem for ekskluderer borgere?

Det leder mig frem til mine to indledende spørgsmål – og hvad jeg har lært på masteruddannelsen, som kvalificerer min praksis. I takt med, at kommunerne går fra at arbejde resultatorienteret i forhold til faglige og politiske mål til i højere grad at arbejde med, hvordan indsatser og services skaber effekt på borgernes egne præmisser, åbnes der mulighed for, at kommunerne i samskabelsesdagsordenen kan spille en ny rolle som mediator og facilitator, der sikrer, at ideologiske, økonomiske eller andre særinteresser ikke dominerer over hensynet til at skabe brede deltagelsesrum for borgerne. Frivillighed og samskabelse kan værdisættes som en demokratisk innovationsarena, hvori nye samspil mellem borgere, professionelle og frivillige kan udfolde effektive løsninger på komplekse udfordringer. Kommunens stærke muskler kan blive garanten for de brede deltagelsesrum, der mindsker risikoen for, at særinteresser dominerer uhensigtsmæssigt over de formål, som borgere, organisationer og kommune formulerer i fællesskab. Jeg tror, at det kunne være muligt. At forløse potentialerne for at skabe bedre velfærd sammen med borgerne i samskabelsesdagsordenen kan derfor indebære nye former for kommunale politikker og strategier, og nye monitoreringsredskaber, der kan dokumentere betydningen af – og effekten i – de brede deltagelsesprocesser.

Det springende punkt bliver efterfølgende dét, hvor forskningen holder op, og den nye viden møder praksis. Her er jeg nødt til selv at opfinde den nye identitet, og – apropos samskabelse – forhandle med en virkelighed, der endnu er mest optaget af, at se samarbejdspartnere som et instrument til at opnå egne mål. Dét er i hvert fald allerede et afgørende princip i samskabelsesdagsordenen. Vi er jo kun lige begyndt.

Summary

My job is to facilitate co-operation between civil society and local municipality. At the master of social entrepreneurship I was interested in how and why the relationship between civil society and the public sector changing, and what I have to be aware of.

As civil society in recent years has been tied more closely to the state as providers, there has been a hybridization of sectors, which may cause a reconsideration in the public sector as to how the public sector frame the settings and coordinate new collaborations with civil society, that both provides effective solutions and democratic value for citizens. According to Evers the concept of different sectors has been diluted by hybridization, and instead of concern upon sector conditions, the concern should be upon the influence

of various principles in a given field, where welfare is produced. (Evers 2005: 745). In the article I put the question as to how the municipalities (in cooperation with citizens and civil society) can co-produce solutions by facilitating equal access to resources and support in relation to redistributive standards and norms about “equal opportunities for all”, and thereby address citizens’ concerns and needs in new identities. If the classical public values (still) must be a guiding principle, there is a need for values and structures that balance power and influence in new ways, and prevent increased social inequality. To co-produce solutions in co-operation with citizens and civil society requires a new attention to the protection of citizens’ interests, and the creation of democratic transparency. Volunteerism and co-production can be valued as a democratic arena of innovation in which new interaction between citizens, professionals and volunteers can develop effective solutions to complex challenges. The strong muscles of the municipality can be the guaranty of the rooms of the participation that reduces the risk of unfortunate special interests that dominate inappropriately to the purposes, that citizens, organizations and municipalities formulate in co-operation.

Referencer

- Bovaird, Tony (2005). Public governance: Balancing stakeholder power in at network society. *International review of Administrative Sciences*.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2009). The changing context of public policy. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Oxford: Routledge.
- Evers, Adalbert (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *Intl Journal of Public Administration*, 28, 737-748.
- Hulgård, Lars (2007). *Socialt entreprenørskab – en kritisk indføring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hulgård, Lars (2010). Discourses of social entrepreneurship – variations of the same theme? *EMES European Research Network*, 2010.
- Hulgård, Lars (2011). Social economy and social enterprise: an emerging alternative to mainstream market economy? *China Journal of Social Work*, 4(3), 201-215.
- Hulgård, Lars & Shajahan, P.K. (2012). Social Innovation for People-centred Development. Unpublished.
- La Cour, Anders (2010). Statens frivilligpolitik op på briksen. *Social Kritik*, 122.
- Löffler, Elke (2009). Public governance in network society. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Oxford: Routledge.
- Torffing, Jacob & Sørensen, Eva (red.) (2011). *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag.

Wijkstöm, Filip & Zimmer, Annette (Eds.) (2011). *Nordic Civil Societies at a Crossroad – transforming the popular movement tradition*, Nomos.

Helle Hygum Espersen er cand. mag. i litteraturvidenskab (1999) og master i Socialt Entreprenørskab (2012), konsulent – brobygning mellem civilsamfund og kommune. Københavns Kommune, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.