

Helle Hygum Espersen

# Civilsamfundet i den offentlige samskabelses- dagsorden

Deltagelse og styring  
i udvalgte samskabelses-  
initiativer i danske kommuner

- en ph.d.-afhandling fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

Helle Hygum Espersen

# Civilsamfundet i den offentlige samskabelsesdagsorden

Deltagelse og styring i udvalgte samskabelsesinitiativer i danske kommuner

## **Vejleder**

Professor Linda Lundgaard Andersen

Ph.d.-afhandling

Ph.d.- programmet Læring, Arbejdsliv og Social Innovation  
VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd

Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

Institut for Mennesker og Teknologi

Roskilde Universitet

August 2024

Helle Hygum Espersen:

*Civilsamfundet i den offentlige samskabelsesdagsorden: Deltagelse og styring i udvalgte samskabelsesinitiativer i danske kommuner*

En udgivelse i serien *Afhandlinger fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi*,  
Roskilde Universitet

1. udgave 2024

© Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi og forfatteren

Omslag: Niels Hilfling Nielsen

Sats: Helle Hygum Espersen

Tryk: PRInfoParitas Digital Service

ISBN: 978-87-91362-58-3 (paperback)

978-87-91362-59-0 (e-pub)

Forhandles hos Academic Books:

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

Udgivet af: Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

Institut for Mennesker og Teknologi

Roskilde Universitet

Bygning 02, Postboks 260

4000 Roskilde

E-mail: [forskerskolen@ruc.dk](mailto:forskerskolen@ruc.dk)

Website: <https://ruc.dk/phdskolen-mennesker-og-teknologi>

**Alle rettigheder forbeholdes:**

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer.

Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

# Ph.d-skolens forord

Helle Hygum Espersens afhandling: Civilsamfundet i den offentlige samskabelsesdagsorden: Deltagelse og styring i udvalgte samskabelsesinitiativer i danske kommuner er et originalt og væsentligt bidrag til forskning om det aktuelle samarbejdslandskab mellem civilsamfund og kommuner. Forskningsinteressen retter sig mod at belyse hvordan frivillighed og deltagelse praktiseres og kan forstås i samspil mellem kommunale myndigheder, frivillige og civilsamfundsorganisationer. Afhandlingen fokuserer på det sociale område og inddrager belysning og diskussion af deltagelse og styring gennem aktuelle styringsparadigmer som en væsentlig kontekst for samskabelsesinitiativer. Afhandlingens format er artikelbaseret med fire artikler og en sammenbindende kappe, som igennem et antal kapitler etablerer en forskningsoversigt, metodiske overvejelser samt teoretiske diskussioner.

Det er et højaktuelt emne, som afhandlingen sætter sig for at bidrage kritisk til. Dette gøres gennem et fokuseret blik på, hvordan – og om – civilsamfundet indtænkes, håndteres, positioneres og begrebsliggøres i både den empiriske samskabelses-praksis såvel som i det teoretiske landskab. Et sådant vidensbidrag repræsenterer et afgørende skridt mod en mere nuanceret og kritisk forståelse. Dette skrives frem gennem at synliggøre de frivillige aktørers forståelser, udfordringer og dilemmaer samt den spændvidde af organisationsformer og store variationer i hvordan civilsamfundsorganisationer og frivillige samarbejder med kommunerne. Involvering af civilsamfundet fører ikke nødvendigvis til mere indflydelse for individer og samfund og afhandlingen pointerer, at det frivillige engagements evne til at løse samfundsmæssige problemstillinger afhænger af andre eksisterende magtstrukturer.

Således sætter afhandlingen fokus på et underbelyst forsknings-område: hvordan civilsamfundets rolle og dets mulighedsbetingelser i samskabelses-dagsordenen er præget af ambivalenser og modsætningsforhold, som fremtidig forskning bør undersøge nærmere. Samtidig bidrager afhandlingen også til det omfattende praksis-felt, som samskabelsesinitiativer repræsenterer, ved at tilbyde et videns-overblik og syntese af relevante empiriske undersøgelser såvel som et teori- og begrebsoverblik, som kan bidrage til kvalificering af praksis.

Professor Linda Lundgaard Andersen

# Forfatterens forord

De første spæde inspirationsfrø til denne afhandling blev sået da jeg i foråret 2007 blev ansat som projektleder for et partnerskab mellem 5 frivillige organisationer og Københavns Kommunes Sundheds og Omsorgsforvaltning, der havde til formål at nedbringe ensomheden blandt ældre i København. Jeg var ansat i Københavns Kommune, men havde i løbet af de 7 år jeg nåede at arbejde der, kontorplads både i Kontaktudvalget for Frivilligt Socialt arbejde (i dag Frivilligrådet), Frivilligt Forum (tidligere interesseorganisation for de frivillige sociale foreninger) og i kommunens centralforvaltning og decentral forvaltning. Dengang søgte jeg jobbet fordi det til at starte med kun var et 30-timers job og jeg havde små børn. Det viste sig dog, at jeg meget hurtigt blev meget grebet af alt det der sker, når frivillige organisationer samarbejder med en kommune. Gennem årene tog jeg form af både kommunen og de frivillige organisationer og blev en medierende hybrid, der kunne se samarbejdet fra begge sider.

I 2014 forlod jeg kommunen for at arbejde i KORA (i dag VIVE) med forskning og analyse inden for de samme temaer. Jeg oplevede, at der var brug for mere viden, der kunne understøtte ambitionerne om mere samarbejde. Denne afhandling er blevet til på baggrund af artikler og dataindsamling fra min tid i VIVE fra 2014 og frem til i dag. Det har været muligt, da mit arbejde i VIVE i alle årene har kredset om de samme temaer; civilsamfund, frivillighed og samskabelsesinitiativer mellem civilsamfund og kommuner. At skrive denne afhandling er derfor en form for kulmination på mange års læring i forbindelse med både forskning, analyse - og praksiserfaringer.

Afhandlingen er derfor ikke baseret på et sædvanligt tre-årigt projekt som Ph.d.-studerende, men trækker på mange års arbejde, erfaringer og forforståelser, som jeg reflekterer i afhandlingens metodekapitel. Jeg er chefanalytiker i VIVE og har udarbejdet PhD afhandlingen parallelt med denne stilling. Tak til VIVE's ledelse for at give mig muligheden for at skrive afhandlingen. Jeg er sikker på, at afhandlingen skaber 'viden til velfærd', som er VIVEs mission. Som forsker er jeg optaget af, at jeg ikke kun skriver til akademien og andre forskere, men også til praksis. Derfor skriver jeg kappen på dansk. Jeg er en anvendelsesorienteret forsker.

Jeg har modtaget kyndig vejledning og guidance fra min vejleder og samarbejdspartner professor Linda Lundgaard Andersen. Tak for kontinuerlig konstruktiv feedback og nysgerrige spørgsmål, meget kaffe, the og frokoster, zoom-møder og fysiske møder, og også en del andre samarbejder undervejs. Og især tak fordi du insisterede på, at det var muligt at skrive en Ph.d. under alternative rammer. Du fik ret. Tak fordi du troede på mig og viste vejen og bidrog med dit skarpe faglige blik og uafbrudte opmuntring.

Professor Thomas P. Boje har også bidraget med kommentering af dele af afhandlingen og jeg vil sige tak for din tid og interesse. Thomas har forsket i civilsamfund og frivillighed i mange år og kunne bidrage med viden og perspektiver.

Også en stor tak til de mange mennesker og samarbejdspartnere, der indgår i dataindsamlingen. Uden jeres tillid kunne jeg ikke skabe ny viden. Og stor tak til Ph.d. og direktør Anne Tortzen for godt samarbejde om forsknings- og analyseprojekter og forfatter-samarbejde om konkrete artikler. Det har været inspirerende at samarbejde med dig, der også arbejder med at kombinere det praksisrettede og forskningsbaserede.

Hvad der startede som et pragmatisk hensyn til min mor-rolle (et 30-timers job) endte med at blive en langvarig passioneret forskningsinteresse.

Helle Hygum Espersen



# Indhold

<b>Kapitel 1: Indledning</b> .....	<b>5</b>
1.1. Baggrund for min erkendelsesinteresse i afhandlingen.....	7
1.2. Forskningsspørgsmål.....	10
1.3. Introduktion til afhandlingens nøglebegreber.....	11
Civilsamfund og frivillighed.....	11
Styringsparadigmer.....	13
Samskabelsesinitiativer.....	13
1.4. Afhandlingens opbygning.....	14
<b>Kapitel 2: Resumé af fire artikler</b> .....	<b>16</b>
2.1. Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states.....	16
2.2. Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn.....	17
2.3. Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion.....	19
2.4. Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?.....	20
<b>Kapitel 3: Forsknings overblik og teoretisk ramme:</b>	
<b>Deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer</b> .....	<b>22</b>
3.1. Demokrati og velfærdsstat - fra Grundloven i 1849 til 1980-erne.....	23
3.2. Fra velfærdsstat til velfærdssamfund – fra 1980-erne og frem.....	27
Lokale medlemsbaserede foreninger:.....	29
Større organisationer med indkomstgenererende aktiviteter og lokale afdelinger.....	30
Uformelle organiserings- og deltagelsesformer.....	30
3.3. Civilsamfundets historiske relationer til staten i Danmark.....	32
3.4. Teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed.....	34
Civilsamfund.....	35
Den normative teoretiske tradition.....	35
Den institutionelle teoretiske tradition.....	37
Frivillighed og deltagelse.....	42
3.5. Opsamling.....	46
Pointer fra egne artikler.....	48



## **Kapitel 4: Forsknings overblik og teoretisk ramme:**

<b>Deltagelse og styring.....</b>	<b>50</b>
4.1. New public management og civilsamfundet fra 1980-erne og frem.....	51
Teoretiske begreber for new public management.....	51
New public management og civilsamfundet.....	53
4.2. New public governance og civilsamfundet fra årtusindeskiftet og frem.....	56
Teoretiske begreber for new public governance.....	56
New public governance og civilsamfundet.....	58
4.3. Samtidige styringsparadigmer og hybriditet.....	59
Teoretiske begreber for multi-layered governance.....	59
Civilsamfundet i multilayered governance.....	60
4.4. Frivillig civil deltagelse i civilsamfundet relateret til new public management og new public governance.....	61
4.5. Opsamling.....	62
Pointer fra egne artikler.....	62

## **Kapitel 5: Forskningsoverblik og teoretisk ramme:**

<b>Deltagelse i samskabelsesinitiativer.....</b>	<b>64</b>
5.1. Civilsamfundsorganisationer og frivillige i samskabelsesinitiativer.....	64
5.2. Mennesker i sårbare positioner i samskabelses- initiativer med civilsamfundet som deltager.....	67
5.3. Teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer, dvs. partnerskaber, samproduktion og samskabelse.....	70
Partnerskaber.....	71
Samproduktion og samskabelse.....	72
5.4. Opsamling.....	84
Pointer fra egne artikler.....	86

## **Kapitel 6: Tværgående opsamling forskningsoverblik og teoretisk ramme.....**

## **Kapitel 7: Metodiske nedslag og refleksioner.....**

7.1. Data grundlag.....	92
7.2. Den hermeneutiske forskningsmetode.....	100
Hermeneutik og kritiske positioner.....	102
7.3. Forsker subjektivitet.....	103
Erkendelsesinteresse og forskersubjektivitet.....	104
7.4. Evaluerings metodiske perspektiver.....	106
Forskellige former for evaluering.....	107
Evaluering i afhandlingen.....	112
7.5. Opsamling.....	116

<b>Kapitel 8: Fire artikler.....</b>	<b>118</b>
8.1. Navigating between collaboration and responzibilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states .....	119
8.2. Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn.....	120
8.3. Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion .....	121
8.4. Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?.....	122
<b>Kapitel 9: Konklusion og diskussion.....</b>	<b>123</b>
9.1. Den historiske relation mellem civilsamfund og stat. ....	125
9.2. New public management og new public governance.....	127
9.3 Den frivillige deltagelse. ....	129
9.4. Civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer.....	131
9.5. Civilsamfundet som den blinde plet i samskabelsesinitiativer. ....	133
9.6. Potentialer for styrket deltagelse og synergi? .....	134
9.7. Fremtidig forskning. ....	137
<b>Abstract in English.....</b>	<b>139</b>
<b>Resumé på dansk .....</b>	<b>142</b>
<b>Litteratur .....</b>	<b>145</b>



# Kapitel 1: Indledning

Mange danske kommuner har aktuelt et voksende strategisk fokus på at samarbejde med civilsamfundet om at udvikle, gennemføre og evaluere velfærdsløsninger (Ibsen, 2020, 2021, Stougaard, 2021a, KL, 2024). Relationen mellem det offentlige og civilsamfundet i Danmark har i det nye årtusinde udviklet sig frem mod en egentlig samskabelsesdagsorden, på engelsk collaborative turn, dvs. en vending i den offentlige sektor mod et tættere integreret samarbejde med civilsamfund og befolkning frem for et samarbejde i en parallel opgave- og rollefordeling (Torfing et al, 2019, Andersen & Espersen, 2017, Ibsen & Espersen, 2016, Bovaird & Löffler, 2009). Denne samskabelsesdagsorden udspringer af aktuelle problemstillinger og dagsordener i velfærdsstaten, herunder stigende kompleksitet i udfordringer, demokratisk underskud, faldende tillid til politikere og forvaltning, økonomisk pres og en aldrende befolkning (Sørensen & Torfing, 2011, Löffler & Bovaird, 2016, Brandsen, Steen & Verschuere, 2018, Torfing et al, 2019). Samtidig udspringer samskabelsesdagsordenen af den historiske relation mellem civilsamfundet og det offentlige, der over tid har indtaget forskellige roller over for hinanden. Civilsamfundet har i relation til det offentlige både indtaget roller som serviceleverandør og demokratisk stemme og organisator af menneskers interesser og værdier. Siden begyndelsen af den skandinaviske velfærdsstats opbygning i Danmark i 1930'erne har relationen mellem staten og civilsamfundet især været præget af en partnerskabslignende relation, hvor staten har stået for den offentlige velfærd samtidig med, at staten har anerkendt og understøttet civilsamfundets funktion som arena for partiparticipatorisk demokrati, demokratisk dannelse, aktivt medborgerskab og interessevaretagelse og i mindre omfang en rolle som serviceleverandør (Hulgård, 2007, Klausen & Selle, 1996). Før velfærdsstatens opbygning har civilsamfundet på det sociale område også spillet en rolle som serviceleverandør for de såkaldte 'værdigt trængende', som staten ikke tog sig af (Henriksen & Bundesen, 2004, Hulgård, 2007).

Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige er fortsat betinget af den skandinaviske velfærdsmodel, der bl.a. er kendetegnet ved et højt niveau af universelle offentlige services, udprægede sociale rettigheder, små indkomstforskelle og lave fattigdomsrater i befolkningen (Esping -Andersen 1990, Enjolras & Trøttemann, 2021). Den skandinaviske velfærdsmodel er også kendetegnet ved en tradition for politiske kompromiser, der blandt andet er udviklet som en del af det omfangsrige og pluralistiske sammensatte civilsamfunds rolle i udvikling og implementering af politik (Enjolras, Gawell & Loga, 2021). Samtidig er de skandinaviske lande kendetegnet ved, at en meget høj procentdel af befolkningerne er frivilligt aktive (Espersen & Fridberg et al, 2021, Henriksen et al, 2018a & b, Fridberg, 2023). I Danmark er ca. 40 % af befolkningen frivilligt aktive, og med undtagelse af en påvirkning fra coronakrisen i 2020, er den frivillige deltagelse siden 2004 stabil i omfang og motivation, men faldende i antallet af frivillige timer (Fridberg, 2023, Espersen & Fridberg et al, 2021, Fridberg & Henriksen, 2014). Det høje niveau af aktiv frivillig deltagelse

kobles yderligere med det generelle høje niveau af tillid borgerne imellem, og også til demokratiet og staten (Henriksen et al, 2018a & b, Boje, 2017). Den socialdemokratiske velfærdsstat (Esping-Andersen, 1990), et civilsamfund med en meget udbredt aktiv frivillig deltagelse og stor politisk indflydelse samt de skandinaviske befolkningernes høje tillid til hinanden og til staten, bliver af nordiske civilsamfundsforskere betegnet som hinandens forudsætninger (Henriksen et al, 2018a, Hulgård, 2007). Den aktuelle danske kontekst for samskabelsesdagsordenen bygger således oven på en lang demokratisk tradition for tillid og konsensus- og kompromissøgende samarbejde mellem det offentlige og civilsamfundet og en gensidig anerkendelse af forskellige roller, med rødder tilbage til både Grundloven og velfærdsstatens opbygning, samt en meget høj aktiv frivillig deltagelse. Vi skal helt tilbage til før velfærdsstatens opbygning før civilsamfundet på det sociale område var domineret af en rolle som serviceudviklere- og leverandører (Henriksen & Bundesen, 2004). Aktuelt udvikler det sociale område dog (igen) en servicefunktion (Wijkström & Zimmer, 2011, Wijkström, 2011).

Samskabelsesdagsordenen i Danmark i stat, regioner og kommuner er også en del af en bredere international tendens, der indeholder et ambivalent styringsmæssigt fokus på horisontale relationer frem for hierarkier og en samtidig skærpet international konkurrence (McMullin, 2020, Brandsen, Steen & Verschuere, 2018, Vorberg et al, 2015). Kritikere argumenterer for, at samskabelsesdagsordenen er en neo-liberal privatisering af det offentlige ansvar og overdragelse af opgaver fra det offentlige tilbage til civilsamfundet, som det var før velfærdsstatens opbygning (Andersen, 2019a). Andre betoner, at samskabelsesdagsordenen rummer mulighed for demokratisering af velfærdsstaten (Fledderus, Brandsen & Honingh, 2013, Fotaki, 2011, Agger og Tortzen, 2015), fx formuleret som 'en demokratisk arkitektur for velfærdsstaten' (Pestoff, 2009b), en myndiggørende, potentielt transformerende og magtdelende praksis mellem professionelle og brugere (Needham og Carr, 2009:10), og at der potentielt kan genereres en forbedring af outcome blandt mennesker der modtager services når magt og roller transformeres (Needham og Carr, 2009, Tortzen, 2016). Hvordan indflydelse udspiller sig i deltagelsen blandt mennesker (borgere og frivillige) og civilsamfundets organisationer i samskabelsesdagsordenen er således afgørende for det konkrete samskabelsesinitiativ og for menneskers oplevede outcome (Pestoff, 2014a, Brandsen & Pestoff, 2006). Hvad enten de deltager som borgere, der modtager offentlig støtte, som deltager i civilsamfundsorganisationer, som frivilligt aktive, eller et mix.

Samskabelsesdagsordenen bygger også oven på mange års arbejde med borgerinddragelse i det offentlige. Siden indførelsen af new public management i 1980-erne har stat og kommuner styrket brugerdemokrati og borgerindflydelse som en rettighed i implementeringen af services og arbejdet med at integrere borgeres almene og særlige behov i styringen af velfærd, eksempelvis gennem opbygning af forældrebestyrelser på børneområdet og bruger-pårørende råd på ældre- og socialområdet (Torpe, 1995, Espersen & Andersen, 2017). I samme periode begynder de danske kommuner at orientere sig mod civilsamfundet som

arena for integration af særlige behov og interesser i styringen af velfærd og et større fokus på individuelle behov og ønsker blandt modtagere af services. Grænsen mellem hvad der betragtes som privat og individuelt (og vedrører civilsamfundet) og hvad der vurderes fælles og kollektivt (i staten) forrykkes, og der sker en individualisering og markedsgørelse af modtagere af services som individuelle kunder på et marked og også relationen til civilsamfundet markedsgøres på især det sociale område (Torpe, 1995, Hulgård, 2007). Samtidig med, at civilsamfundet skal være garant for deltagelse og varetagelse af befolkningens interesser bindes organisationer og foreninger på det sociale område tættere til staten som udviklere og leverandører af services (Torpe, 1995, La Cour, 2014). Det indebærer, at en ny forståelse af et bredt sammensat velfærdssamfund vokser frem og at både marked, civilsamfund og borgere forventes at bidrage til velfærden (Torpe, 1995, Andersen et al, 2017, Mazzei et al, 2020, Osborne, 2006, 2008).

Denne dobbelthed mellem demokratisk deltagelse og services, mellem aktivt medborgerskab og serviceleverancer, mellem menneske/borger og kunde på et marked, og mellem horisontalt ligeværdigt samarbejde og implementering af offentlig politik er fortsat indlejret i den offentlige sektors tilgang til borgere og civilsamfund og videreudviklet frem mod den aktuelle samskabelsesdagsorden.

## 1.1 Baggrund for min erkendelsesinteresse i afhandlingen

Min faglige interesse for civilsamfundets relationer til det offentlige i samskabelsesdagsordenen blev dannet i årene 2007 – 2014, mens jeg arbejdede som projektleder, konsulent og brobygger mellem civilsamfund og kommune i Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning og det daværende Kontaktudvalget for frivilligt socialt arbejde (i dag Frivilligrådet) i København. Jeg arbejdede med at understøtte det kommunale sundheds- og ældreområdes samarbejde med civilsamfundet og idet jeg var organisatorisk forankret i både kommunen og Kontaktudvalget for frivilligt socialt arbejde, oplevede jeg mig selv som en hybridform, der fik indsigt i begge organisationer og byggede bro. Jeg oplevede voksende forandringer i relationen mellem civilsamfund og kommune i form af synergi og læring, men også vanskeligheder, kommunal dominans og en tendens til at reducere samarbejdet til et spørgsmål om grænsedragninger og opgavefordeling. Jeg gennemførte i samme periode en master i socialt entreprenørskab på Roskilde Universitet og tilegnede mig akademisk indsigt i samskabelsesdagsordenen og oplevede, at der var behov for mere viden til praksis. Fra 2014 har jeg arbejdet i VIVE – Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd (tidligere KORA) med anvendelsesorienteret forskning og analyse om samskabelsesdagsordenen og civilsamfund og frivillighed. I denne afhandling anvender jeg dele af min produktion fra VIVE.

Jeg er i afhandlingen især optaget af hvordan konkrete samskabelsesinitiativer skaber eller begrænser (frivillige) deltagelsesrum for mennesker og hvordan civilsamfundsorganisationer etablerer relationer til kommunen. Jeg oplevede i min tid i Københavns Kommune, at samskabelsesinitiativer kunne skabe nye deltagelsesrum for mennesker og en større synergi i form af sammenhænge mellem offentlig velfærd og civile arenaer, der kunne understøtte menneskers magt over eget liv og indflydelse på lokalsamfundet. Det skete eksempelvis når idræts- eller patientforeninger arbejdede integreret med den sundhedsfaglige genoptræning i Sundhedshusene eller når Cykling uden alder skabte fællesskaber for borgere på byens plejehjem gennem cykelture. Men jeg oplevede også, at det trods ambitioner om ligestilling og synergi ofte var meget vanskeligt at etablere i praksis og hele tiden var i risiko for at ende op med at blive reduceret til implementering af kommunal opgaveløsning og kommunal service.

Siden jeg startede med at arbejde med området i midten af nullerne er mængden af forskning i samskabelsesdagsordenen forøget kraftigt og omfatter eksempelvis sociologi, statskundskab, organisationsforskning, civilsamfundsforskning og sundhedsantropologi. På tværs af de forskellige forskningsperspektiver fokuseres der især på det offentlige bidrag, på offentlige interesser, på organisatoriske processer i offentlige organisationer, på de professionelle medarbejdere i kommunerne og på konceptualisering af samarbejderne som offentlig velfærd, offentlig værdi, offentlig service og 'public value' (se fx Tuurnas, 2016, Tortzen, 2016, Fotaki, 2011, Osborne, 2010, Pestoff & Brandsen, 2009, Torfing et al, 2019, Brandsen et al., 2020, Brandsen et al., 2012, Mortensen et al, 2020, Mortensen, 2020, Jakobsen & Andersen, 2013, Ansell & Torfing, 2021). Der er langt mindre forskning, der fokuserer på civilsamfundets roller og bidrag (se fx Ibsen, 2020 og 2021, Grubb & Frederiksen, 2021, Fehsenfeld, 2019).

Aktuelt er der blandt nationale nøgleinteressenter i civilsamfund, blandt politikere og medarbejdere i stat og kommuner (fortsat) voksende forventninger om, at civilsamfundet, særligt på det sociale område, skal spille en voksende rolle for udvikling og implementering af velfærd i tæt samarbejde med det offentlige (se fx Tænk tanken Mandag Morgen, 2020, Frivilligrådet et al, 2021, Regeringen, 2022, Reformkommissionen, 2023, Regeringens ældrereform, 2024). Foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område er dog stadig relativt små set i forhold til de politiske forventninger til problemløsningskapaciteten. Det frivillige engagement på det sociale område tegner sig aktuelt alene for 5 % af det samlede antal frivilligt aktive i befolkningen og sundhedsområdet for 3 % (Fridberg, 2023, Espersen & Fridberg et al, 2021). Der er også ambitioner på andre ressortområder, men i kvantitative undersøgelser i Danmark er det især social- og sundhedsområdet (herunder også ældreområdet), der er i fokus i kommunerne (Ibsen & Espersen, 2016).

For at viden om samskabelsesdagsorden kan anvendes i praksis er det nødvendigt, at forskningen sætter større fokus på civilsamfundssiden af samarbejderne mellem civilsamfund og det offentlige. Uden viden om civilsamfundets karakteristika, positioner og bidrag i den offentlige samskabelsesdagsorden er der en risiko for, at det offentlige vil tilgå civilsamfundet som et instrument for egne dagsordener og opgaveløsning og understøtte tvangsmæssig ensartethed og isomorfi frem for synergi, dvs. at civilsamfundsorganisationer tager form af det offentlige for at opnå legitimitet (Di Maggio & Powell, 1983, La Cour, 2010, 2014). Mit bidrag med denne afhandling er at kombinere teori og empiri omkring civilsamfund og civilsamfundets deltagelse i samskabelsesinitiativer til at belyse samskabelsesdagsordenen i kommunerne fra et civilsamfundsperspektiv.

Jeg argumenterer for, at set fra et civilsamfundsperspektiv er menneskers (frivillige) deltagelse og indflydelse den mest afgørende del af samskabelsesdagsordenen idet civilsamfundssektoren i efterkrigstiden især har haft en demokratisk funktion som organisator af og garant for interessevaretagelse af menneskers egne stemmer i velfærdsløsninger og en langt mindre rolle som serviceleverandør for det offentlige (Hulgård, 2007, Enjolras & Strømsnes, 2018, Henriksen et al, 2018b). I nyere tid har sektoren også på det sociale område fået en servicefunktion (igen) og har også udviklet sig fra 'stemme til service' og fra at arbejde med 'medlemskab' til at arbejde med individuelt 'frivillige' (Wijkström, 2011). Vi har derfor brug for viden, der sætter fokus på hvordan civilsamfund og frivillige relaterer sig til det offentlige i samskabelsesinitiativer og ikke alene de offentlige perspektiver. Vi har brug for viden om hvad samskabelsesinitiativer betyder for menneskers aktive frivillige deltagelse og muligheder for at udvikle og varetage interesser, der bl.a. er væsentlig for den vidtrækkende skandinaviske tradition for demokrati og tillid (Boje, 2015, 2017).

Jeg bidrager til dette videnshul i forskningen ved at fokusere på hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres fra civilsamfundssiden i relationen til kommunerne. Jeg argumenterer for, at styring er afgørende for hvordan deltagelsesrum skabes og begrænses og hvordan civilsamfundsorganisationer indgår i samskabelsesinitiativer, herunder hvordan og hvorvidt, der kan skabes styrket deltagelse, synergi eller implementering af opgaveglidning fra kommunerne til civilsamfundet. Jeg har både fokus på styring på organisatorisk niveau og på mennesker og frivilliges deltagelse på borgerniveau og på sammenhængene mellem disse. Samskabelsesdagsorden er ikke enten neoliberal privatisering (og opgaveglidning) eller udvikling af nye demokratiske synergetiske helhedsløsninger i krydsfeltet mellem sektorer, men både og.



## 1.2. Forskningsspørgsmål

Med udgangspunkt i civilsamfundets relationer til kommunerne i samskabelsesdagsorden undersøger jeg i afhandlingen hvordan aktive frivillige i frivillige sociale foreninger og civilsamfundsorganisationer indgår i samarbejderne, og hvordan der skabes deltagelsesrum. Jeg undersøger hvordan civilsamfundsorganisationer på det sociale område relaterer sig til kommunerne i nogle af de mange facetterede samarbejder og hvordan frivillige, borgere og brugere deltager og kan deltage. Mit forskningsspørgsmål lyder:

**Med afsæt i udvalgte eksempler på samskabelsesinitiativer mellem civilsamfund og kommune på det sociale område belyses det hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres af civilsamfundsorganisationer og kommuner.**

For at undersøge problemstillingen belyser jeg empirisk og teoretisk:

- Forståelser og praktisering af deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer med fokus på det sociale område og samarbejdsrelationen til kommunerne.
- Deltagelse og styring (new public management og new public governance).
- Forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer.

Udgangspunktet for min erkendelsesinteresse er en praktisk-forstående erkendelsesinteresse inden for et hermeneutisk videnskabsteoretisk afsæt med emancipatoriske elementer, der søger at styrke forståelsen af virkeligheden som den udspiller sig i praksis, herunder at afdække magt og styring, der konstituerer civilsamfund og frivilliges deltagelse (Sørensen, 2012). Gennem bevidstgørelse er det ambitionen, at min forskning kan bidrage til frigørelse fra uhensigtsmæssige magtforhold, der udfordrer menneskers demokratiske indflydelse og deltagelse (Sørensen, 2012).

Afhandlingen er artikelbaseret og består af fire artikler og en kappe, som belyser problemstillingen ud fra forskellige vinkler. Artiklerne stammer fra min produktion i VIVE og er publiceret i perioden 2017 til 2023 og inddrager både kommunale og civile perspektiver. Den første artikel er endnu ikke publiceret, men er aktuelt i proces som kapitel i en antologi hos Palgrave Macmillan. Idet jeg interesserer mig for hvordan frivillighed og deltagelse udspiller sig i samskabelsesinitiativer fokuserer jeg i kappen især på civilsamfundsorganisationers relationer til det offentlige i samskabelsesdagsordenen. Det skyldes, at den frivillige deltagelse i Danmark fortsat især udspiller sig i civilsamfundsorganisationer og foreninger (Fridberg, 2023, Espersen & Fridberg et al, 2021). Derudover er der internationalt et videnshul i forskningen hvad angår forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer, der belyser samarbejder set fra civilsamfundets vinkel. Det er en væsentlig del af den offentlige samskabelsesdagsordens retorik og ambitioner, at civilsamfund og frivillige skal bidrage med at skabe øget borgerdeltagelse og indflydelse og også bidrage til at løse

komplekse udfordringer (se fx Tænketanken Mandag Morgen, 2020, Frivilligrådet et al, 2021, Regeringen, 2022, Reformkommissionen, 2023, Regeringens ældrereform, 2024).

I det følgende introducerer jeg til afhandlingens nøglebegreber og opbygning. Herefter følger 8 kapitler med resumé af artikler (kapitel 2), forskningsoverblik og teoretisk analyse (kapitel 3-6), metodiske nedslag, (kapitel 7) de fire artikler (kapitel 8) og en konklusion og diskussion (kapitel 9).

### 1.3. Introduktion til afhandlingens nøglebegreber

Idet jeg arbejder på baggrund af en hermeneutisk videnskabsteoretisk tilgang anlægger jeg en relationel forståelse af, at praksis og teoretiske definitioner af både samskabelsesinitiativer, styring, civilsamfundsorganisationer og de frivilligt aktive er indlejret i historiske og samfundsmæssige sammenhænge. Afhandlingens teoretiske begreber analyseres derfor i sammenhæng med forskningsoverblikket i tre tematiske kapitler, henholdsvis kapitel 3, 4 og 5 samt et tværgående opsamlingskapitel. Afhandlingens metodiske og videnskabsteoretiske afsæt diskuteres i kapitel 7 ”Metodiske nedslag og refleksioner”.

I det følgende introducerer jeg til afhandlingens nøglebegreber omkring 1) civilsamfund og frivillighed, 2) styringsparadigmer og 3) samskabelsesinitiativer. Disse defineres og analyseres yderligere i de tre tematiske kapitler.

#### **Civilsamfund og frivillighed**

Både civilsamfund og frivillighed er foranderlige og dynamiske begreber, der forandrer sig relationelt til den samfundsmæssige kontekst med flydende grænser mellem sektorerne (Egholm & Kaspersen, 2021a & b). På den baggrund bruger jeg i afhandlingen både en institutionel teoretisk tradition og en normativ indholdsrelateret teoretisk tradition og jeg anvender begrebet civilsamfundsorganisationer (CSO'er) som samlet begreb for både foreninger, NGO'er, frivillige organisationer og organisationer i civilsamfundet både med og uden demokratisk foreningsstruktur.

I den institutionelle tradition defineres civilsamfundsorganisationer som frivillige foreninger, organisationer og non-profit, ikke-statslige organisationer, som er selvejende (dvs. ansvarlig for sine egne anliggender og ikke kontrolleret af andre organisationer), hvor deltagelse er ikke-obligatorisk, og hvor en del af arbejdet udføres af frivillige og et eventuelt genereret økonomisk overskud er begrænset eller geninvesteres i organisationens formål (Salamon & Salakowski, 2016). Inden for denne tradition dominerer både ’market failure’ og ’government failure’ teorier (Salamon, 1987). ’Market failure’ teorien identificerer, at markedet ikke kan levere offentlige goder uafhængig af køb og salg og at det offentlige

heller kan ikke levere offentlige goder til alle behov. Derfor må civilsamfundet træde til. Omvendt indebærer 'voluntary failure' teorien, at civilsamfundet alene arbejder partikulært og derfor må staten bidrage der, hvor civilsamfundet ikke slår til (Salamon & Anheier, 1998, Salamon, 1987). Disse teorier tager dog ikke højde for, at sektorerne også overlapper hinanden og har påvirket hinanden gensidigt gennem samspil og opblødning af grænserne.

I den normative indholdstradition defineres civilsamfund i stedet i henhold til idealer om moderne demokratier og 'gode kvaliteter' så som dialog, aktivisme, værdigenerering, tillid, ikke vold, social kapital, og inklusion samt orientering mod mangfoldighed og kompromiser frem for ensretning og konflikt (Kaspersen & Sevelsted, 2021, Kocka, 2004, Sive-sind & Enjolras, 2022). Civilsamfundet er i denne tradition sfære for menneskers frie skabelse af værdier og interesser med normativt 'gode' implikationer i forhold til mediering mellem borger og stat, social sammenhængskraft, demokratisk dannelse og skabelse af inkluderende værdier. Men denne tradition kritiseres for, at civilsamfund også kan virke ekskluderende og modarbejde demokrati og tillid og være professionelt styrede uden deliberative processer (Kaspersen & Sevelsted, 2021, Eikenberry & Kluver, 2004, Egholm & Kaspersen, 2021a & b). Da der både er en negativ og positiv betydning af civilsamfundet og de institutionelle dimensioner ikke rummes i den normative tradition – og omvendt – vælger jeg at stille mig imellem de to traditioner. Derved kan jeg både identificere sektorenes gensidige påvirkninger og (mulige) nye udviklinger af den normative deltagelse og frivillighed i krydsfeltet og i samskabelsesinitiativer.

Også i forhold til frivillighed og deltagelse er dominerende diskurser i samfundet nøglen til at forstå hvordan frivillighed, aktivt medborgerskab og civil handling tillægges teoretisk betydning (Evers & Essen, 2019). Surveybaserede befolkningsundersøgelser er knyttet til den institutionelle forståelse af civilsamfund og teoretiserer frivillighed som kendetegnet af 1) den frie vilje 2) manglende løn 3) nærhed til mennesker og 4) formel organisering (Hustinx, 2010). De mere indholdsspecifikke teoretiske traditioner identificerer frivillig handling som menneskers aktive deltagelse og indflydelse, der også virker ind i de repræsentative demokratier som orkestrering af menneskers interesser og værdier, hvad enten de er direkte politiske eller ej, normativt 'gode' eller ej og har større eller mindre indflydelse (Putnam, 2000, Boje, 2017, Strömback, 2005, Boje, 2021). Men samtidig identificeres også en individualiseret og refleksiv frivillighed, der ikke er medlemsbaseret, men især indgår i uformelle sammenhænge og i professionelle arenaer og udtrykker en udvikling fra medlemsbaseret og institutionaliseret til selvorganiseret (Hustinx & Lammertyn, 2003). Opsummerende forstår jeg frivillig deltagelse og civil handling som et kontinuum af deltagelsesformer, med og uden politisk handling, i eller uden for den politiske sfærer, med større eller mindre borgerindflydelse, kollektive eller refleksive, kortvarige eller kontinuerlige og som både individuel og gruppebaseret handling (Evers & Essen, 2019, Hustinx & Lammertyn, 2003, Ekman & Amnå, 2012). I afhandlingen kobler jeg yderligere frivillighed og civil handling til de deltagelsesrum, der skabes af den styringsmæssige kontekst.

Teoretiske definitioner af civilsamfund og frivillighed analyseres og diskuteres i kapitel 3.4.

## Styringsparadigmer

Styring defineres som måden hvorpå organisationer uddeler ansvar, implementerer indsatser, opnår mål og måler performance, også i samarbejder på tværs, og jeg anvender henholdsvis new public management og new public governance, der begge inkluderer civilsamfundet som deltager og bidragsyder til velfærdsløsninger og er identificeret i det offentlige fra 1980-erne og frem (Hood, 1991, Osborne, 2010, Espersen & Andersen, 2017). Derudover definerer og bruger jeg hybrid multi-layered governance, der rummer flere styringsparadigmer samtidig.

New public management er en tilgang til styring, hvor kernen er management, markedsmechanismer, incitaments-strukturer og en stræben efter omkostningseffektive løsninger (Greve, 2002). New public management er også kendetegnet ved professionel ledelse inspireret af den private sektor, eksplicite kriterier for måling af performance og vægtning af output. Der skelnes mellem markedstiltag, hhv. privatisering, udlicitering, indtægtsdækket virksomhed m.m. og management tiltag, hhv. økonomistyring, LEAN, strategisk ledelse, præstationsbaseret ledelse og koncerntænkning m.m. (Andersen et al, 2017).

New public governance kontrollerer og regulerer services vha. tværgående dialog og netværksstyring i og udenfor den offentlige sektor (Andersen et al, 2017). Borgere er ikke kunder på et marked eller modtagere af services, men derimod aktive bidragsydere og eksperter i eget liv og borgere og civilsamfund og lokalsamfund involveres mere direkte og horisontalt i velfærdsløsninger (Löeffler, 2009, Espersen & Andersen, 2017). Resultater skabes i komplekse interaktionsprocesser og ledelse handler om netværksstyring, konsensusforhandlinger og demokratisk inddragelse af interessenter og borgere (Bovaird & Löffler, 2003, Andersen et al, 2017, Espersen & Andersen, 2017). Politik bliver et forhandlet resultat af mange aktører (Bovaird, 2006, Pestoff, 2014a, 2009c).

Multi-layered governance defineres ved, at mange samtidige styringsparadigmer er tilstede i en praksis samtidig, overlappende og interagerede i et kontinuum af forskellige mulige positioner (Reff Pedersen et al, 2011).

Teoretiske definitioner af styring analyseres og diskuteres i kapitel 4.

## Samskabelsesinitiativer

Jeg anvender begrebet samskabelsesinitiativer som en samlebetegnelse for samskabelsesdagsordenens praksis-initiativer. Disse forstår jeg gennem teorier om samarbejdsformater,

især samproduktion (co-production), men også samskabelse (co-creation) og partnerskaber, der betegner forskellige former for samarbejder mellem civilsamfund, aktive borgere/frivillige og det offentlige, hvor relationen mellem det offentlige og civilsamfundet er andet og mere end at civilsamfundet modtager støtte fra det offentlige (økonomi, viden, lokaler m.m.) (Pestoff, 2014a, Vorberg et al, 2015, Ibsen & Espersen, 2016). Jeg har fokus på det tværsektorielle samarbejde mellem kommunerne og civilsamfundet og anvender især co-production (samproduktion) teorier, der rummer mange forskellige teoretiske definitioner, der kredser om forskellige dimensioner i ligeværdige relationer mellem aktører fra forskellige sektorer på både mikro, meso og makroniveau i organisationer (Brandsen & Pestoff, 2006, Brandsen & Honingh, 2013, Pestoff, 2012, 2014). Dimensionerne er bl.a. forskellige roller til brugere/borgere/frivillige (co-initiator, co-designer, co-implementer eller co-evaluator m. fl) (Bovaird & Löffler, 2012), tid (kort eller lang tid), fuld eller delvis co-production gennem planlægnings eller produktionsfase samt kollektiv eller individuel co-production (Bovaird, 2006, 2006, Espersen & Andersen, 2017). Fuld co-production er samarbejde, der rummer mulighed for synergi og transformation af roller gennem delt og lige ansvar for både planlægning og produktion af services (Bovaird, 2006, Needham & Carr, 2009).

Co-production har yderligere fokus på både kvalitet og effektivitet af services og på demokrati og deltagelse. Civilsamfundet kan bidrage til den offentlige service (ansvarliggørelse) eller indgå i ligeværdige relationer og der kan i definitionerne være et primært fokus på processen og/eller på forskellige niveauer og roller. Det er væsentligt for borgernes oplevede outcome hvorvidt der sker en transformation af roller og magt eller ej i retning af ligeværdige magtforhold (Needham & Carr, 2009).

Teoretiske definitioner af co-production (samskabelsesinitiativer) analyseres og diskuteres i kapitel 5.3.

## 1.4. Afhandlingens opbygning

Efter denne indledning følger kapitel 2, der resumerer mine fire artikler og deres datagrundlag. Herefter følger over tre kapitler med temainddelt forskningsoverblik og teoretisk analyse. Kapitel 3 omhandler deltagelse som frivillighed i civilsamfundet med fokus på det sociale område og samarbejdsrelationen til kommunerne samt teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed. Kapitel 4 omhandler deltagelse og styring og teoretiske begreber for relevante styringsparadigmer og kapitel 5 omhandler praktisering af samskabelsesinitiativer og teoretiske begreber for især samproduktion (co-production), men også samskabelse (co-creation) og partnerskaber.

De anvendte teoretiske begreber er alle begreber, der ikke rummer en substantiel definition, men derimod mange forskellige mulige betydninger, afhængig af historie, kontekst

og forskningstradition. Ved at analysere de teoretiske nøglebegreber sammen med forskningsoverblikket i tre temaer kan jeg analysere sammenhænge og krydskoblinger mellem de teoretiske begreber og den empiriske forskning, der udgør konteksten. Jeg samler op på tværs af de tre temakapitler i kapitel 6.

I kapitel 7 diskuterer jeg med udgangspunkt i et hermeneutisk videnskabsteoretisk afsæt ”Metodiske nedslag og refleksioner” i afhandlingen. Afslutningsvis udgør kapitel 8 afhandlingens fire artikler og i kapitel 9 konkluderer og diskuterer jeg afhandlingens fund.

# Kapitel 2: Resumé af fire artikler

*I dette kapitel resumerer og syntetiserer jeg afhandlingens fire artikler, der belyser og diskuterer mit forskningsspørgsmål på forskellige måder.*

## 2.1. Navigating between collaboration and responsibilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states

Baseret på i alt 18 politiske dokumenter på både statsligt og kommunalt niveau om samskabelsesdagsordenen i både Danmark, Norge og Sverige analyserer jeg og medforsker hvilke centrale narrativer for samskabelsesdagsordenen, der udspiller sig i den formulerede politik. De 18 dokumenter er udvalgt gennem sneboldmetoden og i dialog med svenske og norske forskere med lokalt kendskab om 'first mover' kommuner i Norge og Sverige og relevante statslige dokumenter. Alle dokumenter repræsenterer politik efter 2008 og vi har ikke fokus på særlige ressortområder, men på de politiske narrativer bredt. Der er i alt 5-7 dokumenter pr. land.

Vi gennemfører dokumentanalyser med fokus på de foretrukne roller for henholdsvis stat og civilsamfund samt de konkrete ambitioner for værdiskabelse, mål og effekter. Analyserne viser, at narrativerne omkring samarbejderne er spændt ud mellem samtidige ambitioner om ligeværdige samarbejder og top-down ansvarliggørelse af borgere og civilsamfund som to modpoler, der rummer forskellige roller til civilsamfundet og det offentlige og forskellige mål om værdiskabelse. Forankret i new public management og top down er der på den ene side ambitioner om øget effektivitet gennem ansvarliggørelse af civilsamfundet for implementering af den offentlige politik. Forankret i new public governance fokuseres der på den anden side på ønsker om ligeværdige samarbejder, demokratisk inddragelse af borgere og civilsamfund, synergi mellem sektorer og inkorporering af civilsamfundets interesser og initiativer i fælles helhedsløsninger. Begge narrativer er til stede og vi argumenterer for, at ambitionerne især er præget af new public management rationale, men også rummer forskellige betoning i henholdsvis Danmark, Norge og Sverige. I Norge er stat og kommuner især optaget af at bruge samarbejdet som innovation af kommunale services for at nå kommunale mål, I Danmark er stat og kommuner splittet mellem narrativer om samarbejde og ansvarliggørelse og I Sverige er stat og kommuner især optaget af på den ene side at beskytte civilsamfundets uafhængige egenart (og ikke samarbejde) og på den anden side at anvende civilsamfundet som serviceleverandør af offentlige ydelser på lige fod med private firmaer.

Vi afdækker også forskelle på hvor diskurserne stammer fra i de tre lande: I Norge og Sverige er samskabelsesdagsordenen indledningsvist formuleret på statsligt niveau og herefter på kommunalt niveau og dokumenter på kommunalt niveau henviser tydeligt til de statslige dokumenter. I Danmark udspringer den politiske samskabelsesdagsorden især fra en række 'first mover' kommuner hvorefter den har spredt sig også til det statslige niveau.

Afslutningsvis diskuterer vi, at empiriske studier har vist, at det er vanskeligt at implementere samskabelsesinitiativer på new public management logikker og at new public management også kan vanskeliggøre civilsamfundsorganisationers understøttelse af et højt nordisk frivilligt engagement. Det skyldes, at der i de nordiske velfærdsstater er en gennemgående demokratisk tradition for at have indflydelse i forbindelse med den frivillige deltagelse, som ikke er tydelig i narrativerne, der er inspireret af new public management. Vi diskuterer også, om civilsamfundets organisationer vil udvikle sig i retning af øget hybriditet for at imødekomme de ambivalente politiske ambitioner i det offentlige.

Artiklen publiceres i antologi i 2024: Anne Tortzen & Helle Hygum Espersen;” Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states”. In; Linda Lundgaard Andersen, Ari Nieminen, Johan Vamstad & Bernhard Enjolras (red) “The Collaborative Turn in the Nordic Welfare States: Policies and Institutional Changes”. Palgrave Macmillan

## 2.2. Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn

Baseret på 16 enkeltinterview, 22 gruppeinterview og 2 seminarer med forskellige aktører (i alt 75 informanter) med relevans for understøttelse af det frivillige sociale arbejde, henholdsvis nationale og lokale infrastrukturorganisationer, forskellige frivillige sociale organisationer (lokale og landsdækkende, med og uden indkomstgenererende aktiviteter), fonde, konsulentfirmaer, kommuner (topchefer og frontmedarbejdere) og forskere analyserer jeg og medforskere hvordan civilsamfundsorganisationer og kommuner navigerer i samskabelsesdagsordenen (på engelsk the collaborative turn).

Indledningsvist analyserer vi hvordan forskellige niveauer af kommunale medarbejders forventninger, erfaringer og tilgange omkring samarbejder med civilsamfundet veksler imellem en ansvarliggørelse af civilsamfundet og et ønske om at samarbejde ligeværdigt med civilsamfundet med synergi til følge. Topledere beskriver civilsamfund og kommune som 'et samlet hele', der risikerer at delegitimere civilsamfundets advocacy rolle gennem klassisk strategisk top down tænkning samtidig med, at de ikke ønsker at dominere. De kommunale frontmedarbejdere har konkrete erfaringer med vanskeligheder forbundet



med samarbejder med civilsamfundet og har et mere pragmatisk fokus på at løse deres egne problemer gennem samarbejder. Fremfor at betone visioner om 'helheder' har frontmedarbejderne fokus på nødvendigheden af at respektere forskelligheder og forskellige interesser.

Derefter viser vi hvordan forskellige typer af civilsamfundsorganisationer navigerer både forskelligt og ens i forhold til invitationerne til samarbejder. Nogle civilsamfundsorganisationer arbejder som foreninger med en målgruppe og en sag, og oplever, at kommunerne kopierer deres aktiviteter og er vanskelige at opnå kontakt med og motivere til at henvise borgere til deres aktiviteter. Andre mere hybride organisationer med multiple mål og indtægtskilder kombinerer forretning, mere ad hoc baseret frivillighed og et stærkt socialt engagement og profiterer af samarbejderne ved at facilitere og kapacitetsopbygge aktiviteter og en mangfoldighed af værdier og rationaler, nogle gange midlertidige og foranderlige. Det er en generel erfaring blandt civilsamfundsorganisationer, at samarbejder med kommunerne er præget af kommunal top down logik og serviceimplementering og det fortolkes bl.a. som en usikkerhed hos kommunerne og som domineret af new public management logikker.

Vi viser også, at mange foreningsbaserede civilsamfundsorganisationer mangler ressourcer til at opbygge nødvendige infrastrukturer for samarbejder med kommunerne og kun ønsker at samarbejde, når de kan høste deltagere og frivillige til deres aktiviteter, samtidig med, at kommunerne respekterer deres kerneværdier og mål. Andre mere hybride organisationer ser sig selv som facilitatorer af multiple samarbejder, som de fleksibelt tilpasser sig.

Sammenfattende baserer et godt samarbejde sig på tillidsfulde og demokratiske inddragende relationer og strukturer og en indflydelsesrig frivillig deltagelse i stærke lokale netværk, der kan kapacitetsopbygge også civilsamfundsorganisationerne, både aktivitets og værdimæssigt.

Artiklen er publiceret: Helle Hygum Espersen, Linda Lundgaard Andersen & Anne Tortzen (2021) "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" in: Bjarne Ibsen (ed) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia - New Approaches to Co-production*". Palgrave Macmillan Civil Society Studies. Pp. 225-253

## 2.3. Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion

Med udgangspunkt i egne analyser af Center for Boligsocial Udviklings (CFBU) evaluering af to cases præsenterer jeg og medforsker forskellige samarbejdsformater og deres styrker og svagheder, henholdsvis partnerskaber, samskabelse og samproduktion, der udfolder sig i et styringsmæssigt krydspres mellem new public management og new public governance. De to cases er henholdsvis boligsociale Job- og uddannelsesvejledninger, der arbejder med aktiv deltagelse af socialt udsatte ledige og Hotspotenheder, der organiserer partnerskaber og tværsektorielt samarbejde omkring kriminalitetsforebyggelse i og omkring afgrænsede lokalområder, som eksempelvis Indre Nørrebro i København.

Vores analyser er genereret på baggrund af fire rapporter fra CFBU, der især har fokus på at evaluere virkninger af de to indsatser, henholdsvis en rapport om Job og uddannelsesvejledningerne og tre rapporter om Hotspotenhederne. Vi anvender casebeskrivelser, analyser og resultater til i stedet at analysere hvordan de styringsmæssige rammer om de to konkrete indsatser skaber mulighedsbetingelser for forskellige samarbejdsformater (samskabelse, samproduktion og partnerskaber) og civilsamfundets bidrag i form af indsatser og organiseret frivillig borger deltagelse.

Artiklen viser, hvordan de boligsociale indsatser er spændt ud mellem new public management mål og resultatstyring og new public governance horisontal netværksstyring, der sætter rammerne for udfoldelsen af mulige samarbejdsformater og for beboernes aktive medvirken. Begge indsatser arbejder med koordinering og samarbejde på tværs på baggrund af komplekse og sammenhængende udfordringer, som stiller krav om helhedsorientering, fælles problemløsning, synergieffekter og involvering af mange aktører. De boligsociale job- og uddannelsesvejledninger lykkes med at samproducere løsninger sammen med de deltagende beboere, men arbejder kun ad hoc i løse netværk med kommunale og civile samarbejdspartnere på organisatorisk niveau hvilket begrænser beboernes mulige deltagelsesrum og deling af viden fra indsatsen. Læring fra indsatsen forbliver på borgerniveau i 1:1 indsatser og anvendes ikke til organisatorisk læring eller deles på tværs i samarbejder, og det er vanskeligt for job og uddannelsesvejledningerne at række ud til større fælles indsatser med en bredere impact. Hotspotenhederne etablerer synergieffekter via professionelle partnerskaber på organisatorisk niveau, der til gengæld ikke inkluderer de berørte borgere selv og det er svært at etablere fælles blivende praksis hvor viden og synergi skabes og deles på både organisatorisk niveau og borgerniveau.

De forskellige samarbejdsformater (samskabelse, samproduktion og partnerskaber) rummer forskellige mulighedsbetingelser, begrænsninger og potentialer, forskellige muligheder for at generere resultater og skabe rum for menneskers deltagelse og indflydelse. Samskabelse og samproduktion stiller krav om fleksible new public governance rammer og

fokus på aktive og ligeværdige borgere, der deltager, samt en oplevelse af gensidig afhængighed mellem samarbejdende aktører. Det boligsociale arbejde organiseres traditionelt som tværsektorielt samarbejde på mange niveauer og rummer meget læring, som kan bruges også i andre arenaer.

Artiklen er publiceret: Helle Hygum Espersen & Linda Lundgaard Andersen (2017) Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. In Louise Glerup Aner og Birgitte Mazanti (red) Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels forlag, pp. 197-222

## 2.4. Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?

Baseret på 47 enkelt interview og 12 gruppeinterview med forskellige deltagergrupper i den social økonomiske civilsamfundsorganisation INSP i Roskilde analyserer jeg hvordan der skabes deltagelse for psykisk sårbare unge i INSP, når INSP samarbejder med den kommunale socialpsykiatri og tilknyttede ungevejledere. INSP er et civilsamfundsbasert medborger- og kulturhus med ca. 1000 brugere om ugen og interviewene rummer både psykisk sårbare unge, ungevejledere i den kommunale socialpsykiatri, der deltager i INSP sammen med de unge, medarbejdere og værter i INSP, frivillige samt andre unge deltagere.

Vha. model for the collaborative turn analyserer jeg hvordan både de organisatoriske og styremæssige rammer og samspillet mellem deltagende borgergrupper, frivillige og ungevejledere i det daglige samarbejde mellem den socialøkonomiske virksomhed INSP og Roskilde Kommunes socialpsykiatri skaber rammer for de psykisk sårbare unges deltagelsesrum. Jeg analyserer hvordan både new public management og new public governance er til stede i samarbejdet og at de kommunale ungevejledere derfor både agerer som mono- og multiprofessionelle og har afgørende indflydelse som støtte for de unge, herunder hvordan de unges deltagelse skabes og forskydes i INSP og balancerer mellem ligeværdig deltagelse og instrument for kommunale mål om fx sundhed, uddannelse og beskæftigelse.

Analysen er inddelt i tre temaer, der viser hvordan deltagelse af psykisk sårbare unge udfolder sig som forskellige skiftende positioner i the collaborative turn kontinuum, et kontinuum, der viser samskabelsesdagsordenen udspændt mellem henholdsvis new public management og new public governance, mono- og multiprofessionelle medarbejdere, frivillige og medskabere, top down styring og horisontale netværk og bottom up.

Analysens tre temaer indrammer relevante ingredienser omkring ligeværdig deltagelse af unge i sårbare positioner i samskabelsesinitiativer mellem civilsamfund og kommune. Der er fokus på samspillet mellem meso- og mikro-niveau samt de unges og de kommunale ungevejledernes roller, der balancerer ambitioner om demokratisk deltagelse med et fokus på serviceproduktion og effektivitet.

Det første afsnit omhandler 1) den fælles hverdag for INSP og den kommunale socialpsykiatri og nødvendigheden af multiprofessionelle. Det andet afsnit omhandler 2) værdien af blendede deltagergrupper og fleksible rolleskift og det sidste afsnit omhandler 3) partnerskabets ambivalens, der indrammer praksis.

I de tre tematiske afsnit viser jeg, at samskabelsesinitiativer kan fremme sårbare unges deltagelse når en lang række faktorer er til stede, herunder bl.a. de unges egen afgørende indflydelse og mulighed for fleksible rolleskift mellem sårbare med behov for støtte og ligeværdig deltager med andre unge, vedholdende understøttelse fra multiprofessionelle medarbejdere, fleksible styringsmæssige rammer præget af new public governance, et struktureret samarbejde og organisatorisk overlap mellem INSP og kommune i en fælles hverdag samt varierede aktivitetsmuligheder for de unge og en strategisk interesse for at arbejde med inklusion af sårbare borgergrupper. Afslutningsvis diskuterer jeg, at ligeværdig deltagelse er mulig når de multiprofessionelle ungevejledere fra socialpsykiatrien træder new public management i INSPs rum og det ville have været vanskeligt hvis samarbejdet omvendt havde udspillet sig i en kommunal ramme og kultur. Jeg peger også på, at samarbejdets placering i krydsfeltet mellem de meget forskellige rationaler kan hæmme både den ligeværdige deltagelse af de psykisk sårbare unge og ambitionerne om økonomisk materiel effekt. Derved er der en risiko for, at kommunen trækker sig fra samarbejdet.

Artiklen er publiceret i Journal of Civil Society. Helle Hygum Espersen (2023) Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible? Journal of Civil Society, 20:1, pp. 39-56, online september 2023

# Kapitel 3:

## Forsknings overblik og teoretisk ramme: Deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer

*Dette kapitel omhandler deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer med fokus på det sociale område og samarbejdsrelationen til kommunerne, samt teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed.*

For at belyse hvordan frivilligt aktive, foreninger og civilsamfundsorganisationer relaterer sig til kommunen i samskabelsesinitiativer analyserer og syntetiserer jeg i dette og de to følgende kapitler forskning og udvalgte tilknyttede teoretiske begreber, der etablerer kontekst omkring mine fire artikler og bidrager til at svare på mit forskningsspørgsmål.

I alle tre temakapitler gennemfører jeg et integrativt litteratur review, der ved at kombinere perspektiver og metoder etablerer ny teoretisk indsigt i hvordan styring skaber rammer for deltagelse når civilsamfundsorganisationer indgår i samskabelsesinitiativer med kommunerne (Snyder, 2019). Målet er således ikke at gennemføre et systematisk review af al relevant litteratur, men derimod at udvælge litteratur, der integreret og syntetiseret skaber grundlag for nye perspektiver og udvikling af nye teoretiske modeller, der udbygger og nuancerer analyser i artiklerne og bidrager til at besvare min problemstilling (Snyder, 2019).

Inden for dette kapitels tema har jeg udvalgt litteratur, der belyser udviklingen af civilsamfundssektoren og dens deltagesrum i relation til den offentlige sektor i Danmark over tid. Derved bliver det muligt at belyse hvordan civilsamfundets udvikling over tid danner baggrund for samskabelsesinitiativer i dag. Herefter analyserer jeg udvalgte teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed, der også bidrager til en forståelse af hvad det er for et civilsamfund og frivillige, der deltager i samskabelsesinitiativer.

Da jeg har fokus på samarbejdsrelationen til danske kommuner inddrager jeg især den del af forskningen i civilsamfundet, der omhandler relationen til det offentlige i den danske og skandinaviske velfærdsmodel (fx Klausen, Klaudi & Selle, 1996, Boje, 2015, 2017, Enjolras & Strømsnes, 2018, Egholm & Kaspersen, 2021a & b, Kaspersen & Sevelsted, 2021, Henriksen et al, 2018a & b). Men jeg anvender også international litteratur, der informerer de danske og skandinaviske perspektiver.

Jeg har især fokus på civilsamfundet på det sociale område, men inddrager også generelle perspektiver hvor det er relevant. Jeg analyserer især litteratur om det organiserede civilsamfund, da 78 % af de aktive frivillige aktuelt er aktive i det organiserede civilsamfund

(Espersen & Fridberg et al, 2021). Jeg inddrager også litteratur om uformelle frivillige organiseringer og frivillighed uden for foreninger og organisationer og i kommuner og virksomheder, der spiller en voksende rolle på det sociale område og i samskabelsesinitiativer hvor både civilsamfund og kommuner deltager (Espersen & Fridberg et al, 2021, Fridberg, 2023, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

Set i et historisk perspektiv har det omfangsrige civilsamfund i Danmark, Sverige og Norge haft en afgørende betydning for opbygning af de Skandinaviske velfærdsstater (Henriksen et al, 2018a) ligesom den offentlige sektors understøttelse af civilsamfundets organisationer fortsat er af afgørende betydning for sektorens organisering, aktiviteter og værdier (Klausen & Selle, 1996, Boje, 2017). I Skandinavien er foreninger og civilsamfundsorganisationer ikke part i et nulsumsspil med markedet og det offentlige, dvs. en stor offentlig sektor betyder ikke et mindre civilsamfund (Henriksen et al, 2018b). Tværtimod har de Skandinaviske lande historisk haft et meget højt antal frivillige aktive i Europa samtidig med, at landene er karakteriseret ved stærke velfærdsstater (Henriksen et al, 2018a & b). Vi har i Skandinavien tradition for en høj grad af aktiv frivillig deltagelse i civilsamfundet og det kan bl.a. forklares med, at den forholdsvis store lighed mellem mennesker indebærer, at mange mennesker har ressourcer og overskud til at engagere sig og at organisere sig (Henriksen, et al, 2018a & b). Samtidig har organisationernes store centrale indflydelse i kommunerne sandsynligvis styrket engagementet (Henriksen et al, 2018b). Det udbredte skandinaviske frivillige engagement motiveres således bl.a. gennem muligheder for indflydelse når mennesker har ressourcer til at organisere en ramme omkring at være aktivt deltagende og bidragende og udøve indflydelse på beslutninger på de områder, hvor de som aktive frivillige har erfaring og/eller interesser.

Kapitlet er inddelt i fire underafsnit. I de første tre underafsnit diskuterer jeg udviklingen af civilsamfundets relationer til det offentlige over tid, med fokus på det sociale område og sektorens deltagelsesrum. I det fjerde underafsnit analyserer jeg udvalgte teoretiske begreber for henholdsvis civilsamfund og frivillighed. I opsamlingen krydskobler jeg forskningsoverblik og teoretiske definitioner og resumerer og perspektiverer hovedpointer med indsigter fra mine egne artikler.

### 3.1. Demokrati og velfærdsstat - fra Grundloven i 1849 til 1980-erne

Siden vedtagelsen af Grundloven i 1849, der markerede overgangen fra enevælde til folkestyre, har den danske befolkning gennem civilsamfundets foreninger og organisationer organiseret politisk indflydelse og aktiv problemløsning som sociale og politiske bevægelser, gensidige forsikringer, selvhjælp og filantropi (Henriksen et al, 2018a). Foreningen

som organisationsform opstod på stort set samme tidspunkt, som demokratiet blev indført som konstitutionel styreform i Danmark, og dannelsen af en forening blev en realisering af de demokratiske idealer og principper i Grundloven (Ibsen et al, 2015, Dekker, 2014).

Siden vedtagelsen af Grundloven i 1849 har foreninger udviklet sig i mange retninger gennem opbygning af ”The Popular Mass Movement”, som både har haft karakter af kultur og idræt (hobby, oplysning m.m.), religion (kristen bevægelse) og sociale (andelsbevægelse, bondebevægelse, fagbevægelse) bevægelser (Henriksen et al, 2018a, Henriksen & Bundesen, 2004). På kultur og idrætsområdet opstod Folkeoplysningen som idé i midten af 1800-tallet med det formål, at myndiggøre menneskene til at tage del i samfundslivet og de politiske diskussioner og beslutninger (Ibsen et al, 2015, Dekker, 2014). På det sociale område bekæmpede foreninger og organisationer allerede inden Grundlovens vedtagelse fattigdom og konsekvenserne af fattigdom og sociale problemer og tog sig af de ’værdigt trængende’ borgere, mens staten tog sig af de ’uværdigt trængende’ (Henriksen & Bundesen, 2004). De ’værdigt trængende’ var de borgere, der normalt ville kunne klare sig selv, men som havde brug for en hjælpende hånd. De uværdigt trængende var borgere, der mistede deres borgerlige rettigheder og hørte under fattigvæsenet.

I kølvandet på Grundloven begyndte tanker om menneskers rettigheder at vinde gehør og et voksende offentligt ansvar for sociale problemer opløste fra 1890-erne og frem skellet mellem ’værdigt og uværdigt trængende’ borgere. Herefter begyndte foreninger og organisationer på det sociale område at arbejde sammen med det offentlige. De filantropiske foreninger og organisationer på det sociale område mistede deres legitimitet som serviceleverandører over for de ’værdigt trængende’, men mange, især kristne organisationer og foreninger, fortsatte med at imødekomme forskellige socialt udsatte borgergruppers behov for mad, tøj, husly, rådgivning m.m., her under eksempelvis prostituerede, alkoholikere, kriminelle, hjemløse og enlige mødre (Henriksen & Bundesen, 2004). Omkring slutningen af 1800-tallet hvilede samarbejdet mellem staten og de sociale foreninger og organisationer på en politisk overbevisning og fortælling om, at kristen humanisme var velegnet til at håndtere sociale problemer (Henriksen & Bundesen, 2004, Sevelsted, 2017, 2018). I Danmark har vi fortsat i dag, som en arv herfra, en langt større del af velfærden på social, børne- og ældre området, der varetages af civilsamfundsorganisationer som selvejende institutioner, end Norge og Sverige, og mange af disse har deres rødder i kristne organisationer (Sevelsted, 2017, 2018). Det gælder eksempelvis på hjemløse- og misbrugsområdet såvel som på området for plejehjem, friskoler og selvejende daginstitutioner (Enjolras; Gawell & Loga, 2021, Henriksen & Bundesen, 2004).

Idet foreningerne på det sociale område fik fornyet legitimitet i forbindelse med Grundloven havde de heller ikke længere især fokus på ’de værdigt trængende’. Fra Grundloven i 1849 og frem opstod en lang række af frivillige foreninger som gensidige forsikringer som eksempelvis De Danske Sygekasser, hvor grupper af befolkningen gik sammen om

at forsikre sig mod tab af indtægt i tilfælde af sygdom og arbejdsløshed. I perioden fra 1851 til 1867 blev disse selvhjælp forsikrings organisationer understøttet af staten og voksede fra 36 til 335 i antal (Henriksen & Bundesen, 2004). I samme periode opstod også en lang række interesseorganisationer for forskellige sygdoms- og handicapområder, fx Dansk Blindesamfund og De Samvirkende Invalideorganisationer. Væksten af disse foreninger og organisationer tog dog især fart i forbindelse med opbygningen af velfærdsstaten fra tiden omkring socialreformen i 1930-erne, men grundstenene blev lagt allerede fra 1849 og frem (Henriksen & Bundesen, 2004).

Når perioden fra slut 1800-tallet og frem til i dag kaldes 'foreningernes periode' skyldes det den enorme vækst i foreninger og organisationer, der tager form af et såkaldt 'organisatorisk syndrom', der betyder, at hver gang der opstår noget vigtigt for mennesker, så organiserer man sig i foreninger, herunder eksempelvis fagforeninger, politiske foreninger, sociale foreninger, sygdomsforeninger, idræts- og kulturforeninger, andelsforeninger etc. (Klausen & Selle, 1996, Selle et al, 2019). Der fremvoksede således flere nye civilsamfundsorganisationer frem *sammen med* opbygningen af velfærdsstaten end *før* velfærdsstaten og Grundloven, hvor civilsamfundet på det sociale område havde en afgrænset rolle som velfærdsleverandør for 'de værdigt trængende'. Deltagelsesrummene for mennesker og frivillige i disse foreninger og organisationer var 'i foreningernes periode' i vid udstrækning lig med menneskene selv, der organiserede sig i demokratiske strukturer omkring en stor variation af partikulære interesser og behov.

Denne sammenhæng mellem demokrati og foreninger og organisationer har fået støtte fra indflydelsesrig tænkning og forskning gennem snart 200 år, og har bl.a. rødder i Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>, der i bogen "Demokratiet i Amerika" (1835) beskrev og analyserede nærdemokratiet og foreningernes betydning for en demokratisk livsform i USA (Ibsen et al, 2015). Denne forskning har også influeret den skandinaviske forskning (Ibsen et al, 2015). Langt de fleste foreninger og civilsamfundsorganisationer i Danmark har allerede fra 1800-tallet og frem været medlemsbaserede foreninger med demokratiske strukturer, der forbinder det individuelle medlem til foreningens værdier og socialiserer, orkestrerer og udtrykker menneskers værdier og interesser i aktiviteter og interessevaretagelse (Henriksen et al, 2018a & b, Enjolras & Strømsnes, 2018, Kühle & Selle, 1990, 1992). Mange organisationer har også i dag både et lokalt og et nationalt niveau, og det lokale niveau påvirker og påvirkes af det nationale og omvendt (Klausen & Selle, 1996, Enjolras & Strømsnes, 2018).

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville (1805-1859) beskrev frivillige organisationer som nøgleaktører i relation til at styrke og opretholde demokrati og demokratisk dannelse og aktuelle forskere der er inspireret af Tocqueville (neo-Tocquevillian forskere) betragter frivillige organisationer som "skoler i demokrati" og vægter borgernes adgang til indflydelse både i organisationen og i samfundet som helhed.



De danske foreninger og civilsamfundsorganisationer er derfor fra ca. århundredeskiftet og frem karakteriseret ved stor pluralisme og repræsentation af en mangfoldighed af forskellige partikulære værdier og interesser, hvis problemforståelse kontinuerligt forhandles med staten og den førte politik, lokalt og nationalt (Warren, 2001, Wijkström, 2011, Selle et al, 2019). Dette sker gennem kontinuerlig dialog mellem velfærdsstaten, såvel administration som politikere, og civilsamfundets mangfoldige organisationer, der informerer staten om borgernes behov, interesser og værdier vedrørende eksempelvis børnepasning, ældreomsorg, særlige patientgrupper, rettigheder som lønmodtager og borgere i sårbare positioner.

Fra starten af det 20. århundrede og frem udvikles på denne baggrund et nært og partnerskabslignende samarbejde mellem stat og civilsamfund præget af forhandling, konsensus og gensidighed snarere end konflikt (Kühnle & Selle, 1990,1992, Henriksen, 1996, Hulgård 2007). Foreninger og civilsamfundsorganisationer fungerer både som et redskab for statens politik og som legitim og indflydelsesrig samarbejdspartner, der både tager form af og påvirker den offentlige sektor med interesser, værdier, viden og erfaringer (Henriksen et al, 2018a, Kühle & Selle, 1992, Henriksen, Smith & Zimmer, 2012). Ifølge Henriksen og Bundesen (2004) er det især fra 1930-erne og frem i forbindelse med opbygningen af velfærdsstaten, at den stærke vækst i værdi- og interessebaserede foreninger og organisationer får afgørende indflydelse på både politikudvikling og implementering af velfærd. Foreninger og organisationer bidrager således til at sikre, at alle borgergrupper, bl.a. sårbare og marginaliseredes grupperes stemmer, potentielt kan bringes ind i den politiske dialog (Fehsenfeld & Levinsen, 2019).

Efter 2. verdenskrig vokser staten yderligere i omfang og ansvar og et voksende fokus på specialisering og professionalisering i den offentlige sektor betyder, at nogle foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område adopterer de professionelle normer for at opretholde legitimitet (Esping-Andersen, 1990, Henriksen & Bundesen, 2004). Det er en udvikling i hele Skandinavien og Wijkström (2011) kalder denne periode for 'den første hybridiseringsbølge' idet foreninger og civilsamfundsorganisationer tager form af det offentlige for at opnå legitimitet. Samtidens ideal var frem til 1980-erne en universel velfærdsstat med professionelle medarbejdere, universelle sociale rettigheder til alle og en inddeling i både decentral (kommune og region) og central stat. Som allerede nævnt opretholder en del af civilsamfundsorganisationerne på socialområdet en leverandørrolle også efter 2. verdenskrig: det skyldes især, at kommunernes opgaver i denne periode vokser så eksplosivt, at de ikke er i stand til at løse alle opgaver selv (Henriksen & Bundesen, 2004).

## 3.2. Fra velfærdsstat til velfærdssamfund – fra 1980-erne og frem

Fra 1980-erne og frem kommer den universelle velfærdsstat under ideologisk og økonomisk pres og man begynder igen politisk at tillægge foreninger og civilsamfundsorganisationer særlige positive egenskaber (Henriksen & Bundesen, 2004). I det generelle internationale paradigmeskifte fra velfærdsstat til velfærdssamfund (gen)opstår interessen for foreninger og civilsamfundsorganisationer og det frivillige engagement, både som serviceleverandører, men også som små lokale enheder, der kan mediere mellem stat og individ, være garanter for borgerinddragelse, konfliktnedtrappe, integrere alle i samfundet, værdikommunikere og facilitere selvhjælp og aktiv borgerdeltagelse i problemløsning (Henriksen & Bundesen, 2004, Torpe, 1995). Det er således ikke længere de kristne værdier, der er i fokus i velfærdsstaten, men snarere det civile engagement. Foreninger og civilsamfundsorganisationer bliver fra 1980-erne og frem anset som nødvendige aktører i forhold til at løse både økonomiske udfordringer og udfordringer med klientgørelse og manglende borgerinddragelse og engagement i det offentlige (Henriksen & Bundesen, 2004).

Perioden fra 1980 og frem er derfor kendetegnet ved, at de politiske visioner for foreninger og civilsamfundsorganisationers roller bygger oven på fortiden og tilføjer nye elementer, bl.a. foranlediget af indførelsen af new public management, der forventer specifikke resultater og en styrket professionalisering, markedsorientering, mål og resultatorientering, også i civilsamfundets organisationer (Klausen & Selle, 1996, Hulgård, 2007). Kritikerne argumenterer for, at foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område i denne periode bliver bundet til staten som leverandører, der skal skabe resultater til den offentlige politik og at denne rolle presser de deliberative processer (La Cour 2010, 2014). Gennem professionalisering og resultatorientering bliver det nogle steder vanskeligt at opretholde de demokratiske strukturer og mange civilsamfundsorganisationer, på især det sociale område, kommer til at ligne professionelle, offentlige og private organisationer (isomorfi) (Klausen & Selle, 1996, Wijkström, 2011). Da denne periode er præget af new public management og markedsførelse af den offentlige sektor kalder Wijkström perioden for 'den anden hybridiseringsbølge', idet civilsamfundet også tager form af markedet (Wijkström, 2011, Kaspersen & Sevelsted, 2021). Markedsførelsens betydning for civilsamfundet indkredses i næste kapitel 4 om deltagelse og styring.

Med baggrund i disse nye politiske visioner for civilsamfundets rolle tilfører staten fra 1980-erne og frem ressourcer til græsrodder og lokalsamfund med civilt engagement og opretter frivilligcentraler (siden frivilligcentre), Kontaktudvalget for frivilligt socialt arbejde (siden Frivilligrådet) og senere i 1992 også Center for Frivilligt Socialt Arbejde til at understøtte det civile engagement og almindeliggøre socialt arbejde som noget, hele befolkningen kan tage del i gennem det frivillige arbejde (Henriksen & Bundesen, 2004,

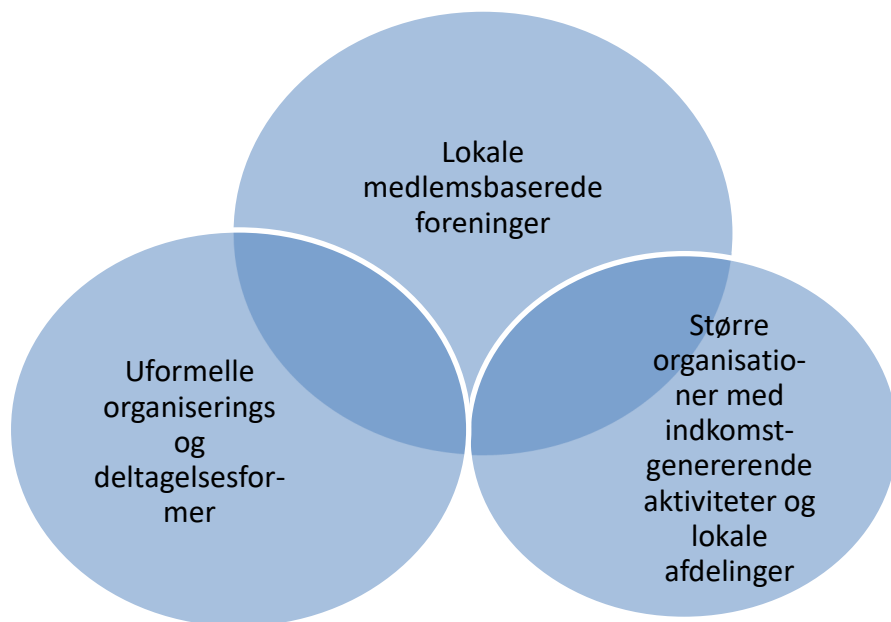
Espersen et al, 2022). Efterfølgende bliver kommunerne i 1998 pålagt i Serviceloven at samarbejde med det frivillige sociale arbejde via § 115, i dag § 18 (Henriksen & Bundesen, 2004, Hulgård, 2007). I dag har de fleste kommuner en politik om understøttelse af det frivillige arbejde (Ibsen & Espersen, 2016). Den frivillige deltagelse og det frivillige engagement på især det sociale område bliver italesat som et afgørende bidrag til velfærdssamfundet, der via de demokratiske civile karakteristika i form af deltagelsesdemokrati, værdi kommunikation, nærhed til borgerne, uafhængighed af myndighedsansvar, organisering af interesser og civilt engagement, kan skabe resultater (se fx Tænketanken Mandag Morgen, 2020, Frivilligrådet et al, 2021, Regeringen, 2022, Reformkommissionen, 2023, Regeringens ældrereform, 2024).

Udviklingen frem mod den aktuelle samskabelsesdagsorden spænder således civilsamfundets organisationer ud mellem økonomiske rationaler om resultatorienterede leverancer og garant for demokratisk deltagelse og varetagelse af interesser. Trods et stærkt isomorft pres mod markedslogikker, dvs. ensliggørelse af civilsamfundet med markedet og det offentlige (Di Maggio & Powell, 1983), hersker der samtidig fortsat en bred politisk anerkendelse af, at foreninger og civilsamfundsorganisationer løser sociale problemer på andre måder end stat og kommuner, forhandler med offentlige myndigheder, har stor politisk indflydelse og modtager offentlige midler (Klausen & Selle, 1996).

Der er dog en del variation blandt de frivillige foreninger og organisationer på det sociale område, herunder stor variation i forhold til hvordan de navigerer i dette krydspres. Civilsamfund og foreninger på det sociale område består aktuelt af en mangfoldighed af organiseringsformer, arbejdsområder, størrelser og grader af professionalisering og også en stor variation af deltagergrupper, frivillige og professionelle (Espersen et al. 2018). Idet de forskellige karakteristika kan være en væsentlig faktor for hvordan foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område relaterer sig til stat og kommuner skelner jeg i afhandlingen mellem 1) små og mellemstore lokale foreninger og civilsamfundsorganisationer uden landsdækkende organisering, 2) nationale foreninger og civilsamfundsorganisationer inkl. et evt. lokalt niveau og 3) nyere og uformelle organiseringer (Espersen et al, 2018). Derudover skelner jeg mellem hvorvidt foreninger og civilsamfundsorganisationer er medlemsbaserede eller ej, hvorvidt de har indkomstgenererende aktiviteter eller ej og hvorvidt de har økonomiske ressourcer fra en mangfoldighed af kilder eller alene fra lokale § 18 midler i kommunerne.

I det følgende indkredser jeg hvordan forskellige organiseringsformer på det sociale område danner ramme om forskellige deltagelsesformer og relationer til kommunerne. Jeg har inddelt de forskellige organiseringsformer i tre kategorier, henholdsvis lokale medlemsbaserede foreninger, større organisationer med indkomstgenererende aktiviteter og evt. lokale afdelinger og uformelle organiserings og deltagelsesformer. Som vist i figur 3.1 nedenfor er der i praksis overlap i deres karakteristika.

Figur 3.1



### **Lokale medlemsbaserede foreninger:**

Små medlemsbaserede foreninger og civilsamfundsorganisationer opstår ofte som emotionelle svar på fælles interesser og behov, samt behov for social interaktion snarere end som respons på politiske initiativer, og de trives i uregulerede miljøer 'uden regler', der giver mulighed for at skabe fleksible og holistiske services til mennesker med behov, der også kan udfordre status quo (Philimore & McCabe, 2015). Til forskel fra større og mere professionelle organisationer ledes de af lokalsamfundet, baserer sig især på erfaringsbaseret viden og de frivillige har ofte selv erfaringer med de problemstillinger, som de adresserer. Men de mangler ofte ressourcer og er mere optagede af at opbygge det samlede lokalsamfund end af at skalere deres egen organisation og de er ikke nødvendigvis demokratiske og åbne. Nogle gange kan de kontrolleres af autokratiske frivillige og de arbejder ofte ustruktureret og ukoordineret på baggrund af engagement (Philimore & McCabe, 2015). Der er heller ingen garanti for, at de lykkes med deres virke og de agerer temmelig autonomt, modtager kun finansiering fra enkelte donorer, især kommunerne, og de er ikke særlig oplagte som redskaber til at nå offentlige mål. De har ofte kun få eller ingen lønnede medarbejdere og er karakteriseret ved at være drevet af stærke værdier og en række kerne aktiviteter, som de ofte presses på af kommunernes invitationer og forventninger (Espersen et al, 2018). Deres interesse for samarbejder med kommunerne er ofte

afgrænset til ønsker om kontakt med medarbejdergrupper, der kan henvise borgere og frivillige til deres aktiviteter og understøtte deres mission. De oplever ofte at blive domineret af kommunernes dagsordener, da det i relationen til kommunerne kan være svært at holde fast i egne værdier og interesser (Espersen et al, 2018). Eksempler herpå er mindre lokale væresteder og mindre foreninger med sociale formål i relation til eksempelvis hjemløse, sårbare børn og unge og særlige målgrupper, fx patientgrupper.

## **Større organisationer med indkomstgenererende aktiviteter og lokale afdelinger**

Større organisationer med indkomstgenererende aktiviteter, en mangfoldighed af indtægtskilder, et udpræget omfang af professionelle medarbejdere og en stærk lokal forankring og frivilligbårne aktiviteter kan både relatere sig til kommunerne som leverandører med top down aktiviteter og som responsive facilitatorer (Espersen et al, 2018). Det vil sige at de fleksibelt tager form efter lokalområdets foranderlige behov og opbygger kapacitet gennem en mangfoldighed af netværksbaserede uformelle og formelle samarbejder, også med donorer. Nogle af dem ser sig selv som facilitatorer af en mangfoldighed af interesser, aktiviteter og aktive frivillige i et lokalområde, der arbejder på lige fod med de ansatte. Andre arbejder med franchisemodeller og med mere top down styrede 'empowerment' projekter (Espersen et al, 2018, Eliasoph, 2016, Espersen, 2023).

En lang række større landsdækkende foreninger og civilsamfundsorganisationer balancerer mellem lokalt medlemsdemokrati og top styring af professionelt initierede og finansierede projekter. Eksempler herpå er Red Barnet, Røde Kors' nationale arbejde, KFUM's Sociale Arbejde og Fonden for Socialt Ansvar. De vil ofte navigere imellem de forskellige roller og de professionelt initierede aktiviteter kan gennemføres i det omfang de lokale græsrodder vil være med. Også større lokale socialøkonomiske virksomheder balancerer mellem lokalt medlemsdemokrati og professionel målstyring. Eksempel herpå er INSP i Roskilde, et borgerstyret kulturhus, der både arbejder med deltagelsesdemokrati og har kontrakter med kommunen med resultatmål, som de skal leve op til og også som socialøkonomisk virksomhed driver forretning med salg af varer og udlejning af lokaler (Espersen, 2023).

## **Uformelle organiserings- og deltagerformer**

Der er en aktuell tendens til, at uformelle græsrodsorganiseringer tiltrækker flere aktive danskere (Espersen & Fridberg et al, 2021, Klausen & Selle, 1996, Fridberg, 20023, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023). I 2017 var 7 % af de frivilligt aktive frivillige i en uformel sammenhæng og i 2020 var tallet oppe på 15 % (Espersen & Fridberg et al, 2021, Fridberg,

2023). Disse nye græsrods-initiativer og netværk er kendetegnet ved ikke at være medlemsbaserede og ved at fungere uden forenings demokratisk konstituering og hierarki, men i stedet med direkte deltagelsesdemokrati (Klausen & Selle, 1996). De er også kendetegnet ved at bygge bro mellem grupper af mennesker, som ellers ikke har noget med hinanden at gøre, fx forskellige politisk orientering, geografi, socialgruppe eller alder og ved at have et afgrænset og ofte tidsbegrænset fokus i forhold til temaer som eksempelvis klima, kystsikring, voksne i daginstitutioner, flygtninge og lokale problemstillinger, der kommer og går som temaer i den offentlige opinion (Evers et al, 2016, Brandsen et al, 2017, Klausen & Selle, 1996, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

Deltagerne har komplekse motivationer og oplevelser af sammenhold og solidaritet, men ikke nødvendigvis varigt og fikseret, men derimod foranderligt og fleksibelt (Brandsen et al, 2017, Hustinx & Lammertyn, 2003). Idet de kæmper for en konkret og afgrænset sag er de i en vis forstand ny-Toquevillian idet de ofte er lokale og opbygget gennem bottom up aktiviteter, hvorved de repræsenterer diversitet og pluralisme (Brandsen et al, 2017, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

De uformelle deltagelsesformer er ofte faciliteret af sociale medier og kan tage form af nyere deltagelsesdemokratiske netværksorganiseringer, der bryder med professionaliseringen i større organisationer (Evers & Essen, 2019, Lorentzen & Hustinx, 2007, Aiken & Taylor, 2019, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023). De kan operere på grænsen mellem civilsamfund og lokalsamfund (Brandsen et al, 2017) og adressere nye sociale problemer i fleksible organisatoriske former, meget konkret og pragmatisk. Idet de arbejder udpræget netværksbaseret og horisontalt på tværs af forskellige sektorer og organisationer næres de især af netværk. Nogle gange har de mistillid til det politiske system og trækker sig tilbage fra offentligheden, netværk lokalt og de politiske institutioner og næres af stigende utryghed ved forandringer og globalisering uden for den organiserede solidaritet. Andre gange er de meget aktive i forhold til magthavere og adresserer deres sag, der kan handle om alt fra normeringer i daginstitutioner, klimasikring, vindmøller og særlige lokale problemstillinger (Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

Deltagelsen i uformelle organiserings- og deltagelsesformer er drevet af, at dem, der deltager, også er dem, der handler og sætter kursen for initiativet. Idet de ikke arbejder med horisontal og vertikal integration i nationale formater kan det dog være vanskeligt at få landspolitisk indflydelse, men de kan have afgrænset og midlertidig lokal indflydelse i kommunerne. De er ofte proaktive i relation til kommunerne idet de arbejder via netværk, der opbygger kapacitet. På den ene side er de vanskelige at dominere og på den anden side kan de agere fleksibelt og tilpasse sig de muligheder, der opstår i samarbejderne. Deres relation til kommunerne er derfor præget af gensidighed og ambivalenser og er spændt ud imellem at arbejde for egne værdier og interesser i netværk i relation til kommunerne og samtidig blive påvirket og forandret af netværk med kommunens medarbejdere. I Dan-

mark kan nævnes eksempler som Næstehjælperne og Sager der samler, der begge er bottom up netværksorganiseringer, der dels arbejder i netværk og krydsfelter mellem sektorer og tager udgangspunkt i menneskers egne stemmer og interesser, og omsætter det til handling (Espersen et al, 2018, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

### 3.3. Civilsamfundets historiske relationer til staten i Danmark

Denne historiske gennemgang af relationen mellem civilsamfundet og det offentlige og forskellige kategorier af civilsamfundsorganiseringer og forskellige aktuelle organiseringsformer viser, at der i civilsamfundets relationer til det offentlige har været en kontinuerlig ambivalens mellem ansvarliggørelse og instrumentalisering på den ene side og demokratiske roller på den anden side, der har udviklet sektoren og dens deltageres rum i relation til den offentlige sektor over tid. Aktuelt ser vi også en udvikling af de frivillige organiseringer hvor der både er en stigende professionalisering og nye bottom up deltagerdemokratiske netværksorganiseringer.

Foreninger og civilsamfundsorganisationer kan fungere som et vigtigt bindeled mellem lokale og nationale beslutningsprocesser og udgøre platforme for kollektiv handling hvor igennem mennesker kan organisere sig som forandringsagenter i egne og andres liv (Selle et al, 2019, Klausen & Selle, 1996). Aktivt medlemskab i en forening giver direkte adgang til indflydelse på både organisationen og samfundet som helhed idet organisationen kollektivt varetager medlemmernes/deltageres interesser i nationale og lokale politiske processer (Boje, 2017, Alexander & Fernandez, 2020, Salamon, 1997). Derfor er måden hvorpå foreninger og organisationer når deres mål ligeså vigtige som målene selv idet de i deres proces og aktiviteter repræsenterer forskellige menneskers udtryk, værdier og behov (Jeavons, 1992). Hvad enten disse kan betegnes som normativt 'gode formål' eller ej. Ifølge Warren (2001) giver foreninger mennesker muligheder for at påvirke både stat og marked med værdier og erfaringer og at engagere sig i kollektiv forandring. I de nye netværksorganiseringer foregår indflydelsen mere ad hoc og den voksende professionalisering i dele af civilsamfundet udfordrer de deliberative processer, hvad enten de er uformelt eller formelt organiserede.

Internationalt har Tocqueville-inspirerede forskere yderligere identificeret, at civilsamfundets foreninger og organisationer også har en væsentlig socialiseringsfunktion ved at skabe rum for dannelse af moral og værdier, opbygge færdigheder i relation til medborgerskab og demokrati og opbygge tolerance over for forskelligheder (Dekker, 2014, Warren, 2001, Eikenberry & Kluver, 2004). Menneskers medlemsbaserede engagement i frivillige organisationer kan derfor – ifølge denne tradition - fremme et højere politisk niveau af generel deltagelse i samfundet idet man som deltager/medlem interagerer aktivt med andre og

tilegner sig kommunikationsfærdigheder, forståelse af forskellige meninger og opbygger tillid til andre mennesker (se fx Howard & Gilbert 2008; Jeong, 2013; Putnam 1995; Van Stekelenburg et al. 2016; Verba et al. 1993, Hooghe & Stolle, 2003). Nogle empiriske studier understøtter denne Tocqueville inspirerede forståelse generelt (se fx Dodge & Ospina 2015; Fung 2003; Howard & Gilbert, 2008; Jeong 2013; Li & Zhang 2017; Verba et al. 1993) og viser en positiv sammenhæng mellem civilt engagement, demokratisk sindelag og politisk deltagelse og indflydelse.

Men der er også forskning, der udfordrer disse fund (fx King & Griffin 2019; Van Der Meer & Van Ingen 2009; Van Deth et al. 2007, Ibsen et al, 2015). I stedet identificeres det, at civilsamfundsorganisationer især engagerer forskellige ressourcestærke socialgrupper (Espersen & Fridberg et al, 2021), der allerede er engageret i demokratiet frem for omvendt, at mennesker bliver demokratisk engagerede af at deltage i civilsamfundet (Ibsen et al, 2015, Dekker, 2014). At deltage i frivilligt arbejde eller folkeoplysende aktiviteter styrker ikke nødvendigvis *i sig selv* hverken tilliden til andre mennesker eller samfundet. Det er snarere de mest tillidsfulde, der er frivilligt aktive (Ibsen, 2015). Det styrker ikke altid demokratisk forståelse at være en del af en forening – og ikke alle foreninger og civilsamfundsorganisationer er demokratisk organiserede (Ibsen et al, 2015, Espersen et al, 2018). Frivillig aktivitet i foreninger og civilsamfundsorganisationer styrker ikke alene politisk tolerance over for andre grupper (Torpe, 2003), men kan også fremme uligheder blandt medlemmer (Schlozman et al. 2013), og foreninger og civilsamfundsorganisationer fremmer ikke alene social tillid, men kan også hæmme den, afhængig af formål og organisering (Armingeon, 2006; Hooghe & Stolle 2003; Newton et al. 2018; Zmerli & Newton 2007). Civilsamfund og frivillighed bidrager også til konflikt, understøtter forskelle og nedbryder tillid. Sidst men ikke mindst kan de 'civile dyder' og demokratiske sindelag også dannes og styrkes i offentlige eller private organisationer (Egholm & Kaspersen, 2021a & b). Det kan eksempelvis ske gennem mødet med mennesker fra andre socialgrupper i velfærdsinstitutioner og/eller på arbejdspladser hvorigennem man socialiseres til tolerance overfor forskelligheder, forhandling og mediering.

Civilsamfundets mangfoldige fællesskaber udtrykker, handler og lever pluralistiske partikulære interesser og diskurser, hvorved de repræsenterer ligeså meget eksklusion som inklusion og mennesker grupperer sig sammen med dem, som de i forvejen har et fællesskab med og udelukker andre. Det at være medlem af en organisation eller forening fremmer - i denne forståelse - derfor ikke nødvendigvis de civile karakteristika, som er nødvendige i et partiparticipatorisk demokrati og som tillægges civilsamfundet af Tocqueville inspirerede forskere (Boje, 2021, Ibsen et al, 2015, Dekker, 2014). Det er en sårbarhed i de liberale og nordiske demokratier, at de også rummer deres egen modsætning.



### 3.4. Teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed

Disse mangfoldige empiriske studier rummer en flertydighed, der også kan identificeres i de teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed.

Der er store forskelle på hvordan de centrale begreber inden for civilsamfund og frivillighed defineres substantielt, begreberne mangler entydig klarhed og civilsamfundsbegrebet har så mange teoretiske betydninger, at Kocka (2004) i sin historiske gennemgang sammenligner civilsamfundsbegrebet med budding, der ikke kan sidde fast på en væg. Vanskelighederne skyldes for det første, at der er forskellige forskningstraditioner, der begrebsligger civilsamfund og frivillighed. Overordnet set har økonomer en tendens til at fokusere på civilsamfundets aktiviteter på velfærdsmarkedet, sociologer beskæftiger sig med sociale bevægelser og politologer med civilsamfundets repræsentation af interesser (Kocka, 2004). Uklarhederne skyldes dog også, at civilsamfund og frivillighed som empiriske fænomener netop, som beskrevet ovenfor, forandrer sig over tid relationelt til den samfundsmæssige kontekst, staten og markedet. Derfor forandrer de teoretiske definitioner sig også (Salamon & Anheier, 1998). Idet de Skandinaviske samfund aktuelt er kendetegnet ved stærke socialdemokratiske velfærdsstater (Esping-Andersen, 1990) kan sektoren og dens deltagelsesrum især forstås som en afhængig variabel til stat og kommuner, dvs. at sektoren og dens deltagelsesrum påvirkes af stat og kommuner (Salamon & Anheier, 1998, Klausen & Selle, 1996). I de senere år kan begreber for sektoren, som beskrevet ovenfor, også forstås som en uafhængig variabel til markedet (Wijkström & Zimmer, 2011, Hulgård, 2007). Jeg anlægger en relationel forståelse af, at begreberne civilsamfund og frivillighed er foranderlige og dynamiske begreber, der kan forstås i deres samfundsmæssige kontekst med flydende, foranderlige og dynamiske grænser mellem sektorerne (Egholm og Kaspersen, 2021a & b).

I det følgende analyserer jeg udvalgte teoretiske begreber for først civilsamfund og herefter frivillighed og civil handling, der er centrale for min problemstilling. Min analyse har til formål at undersøge hvordan relevante centrale begreber definerer civilsamfundets karakteristika, roller, funktioner og relationer til det offentlige og hvordan frivillig og civil deltagelse teoretiseres. Sammenhængende med forskningsoverblikket ovenfor bliver det muligt at identificere hvilke forståelser af civilsamfund og frivillig civil deltagelse, der optræder i samskabelsesinitiativer med kommunerne. Analysen er derfor ikke en komplet gennemgang af alle teoretiske definitioner.

## Civilsamfund

Historisk har begrebet 'civilsamfund' fået sin moderne fortolkning i det 17. og 18. århundrede gennem oplysningstidens filosoffer og bl.a. John Locke og Emmanuel Kant, der gradvist definerede civilsamfundet i kontrast til forståelsen af en absolutistisk stat (Kocka, 2004). Oplysningstidens idealer om frie, tolerante, politisk modne og ansvarlige borgere skulle realiseres gennem civilsamfundets selvorganiserede aktiviteter (Kocka, 2004). Med den tidlige indførelse af liberalt demokrati i den første halvdel af det 19. århundrede blev 'civilsamfund' som begreb endnu mere adskilt fra staten. Hegel definerede staten adskilt fra marked, familie og civilsamfund (under et), domineret af hver sin logik (Kaspersen & Sevelsted, 2021). Siden er markedet og civilsamfund også blevet adskilt som to separate sektorer (Salamon & Salakowski, 2016). Men civilsamfundsforskningen blev først etableret som paradigme-opbygningsperiode i perioden 1970-1990, hvorefter omfanget af videnskabelig litteratur og teoriudvikling er vokset stødt (Ma & Konrath, 2018). I dag findes en lang række af teoretiske definitioner og også mange begreber for civilsamfund, herunder på dansk eksempelvis foreninger, bevægelser, tredje sektor, frivillig sektor, NGO-er, kooperativer, frivillige organisationer, interesseorganisationer og slet og ret civilsamfundsorganisationer (Kaspersen & Sevelsted, 2021).

Overordnet set kan man siden paradigmeopbygningsperioden identificere to teoretiske traditioner inden for forskning omkring civilsamfund, der er relevante for mit fokus, henholdsvis en ideologisk normativ demokratisk tradition, der definerer civilsamfund på baggrund af karakteristika i forhold til forventet indhold og roller i samfundet og en institutionel teoretisk tradition, der definerer civilsamfund på baggrund af institutionelle karakteristika og i relation til markedet og staten. De to traditioner rummer forskellige teoretiske positioner og både styrker og svagheder i forhold til min problemstilling.

## Den normative teoretiske tradition

Den normative teoretiske tradition har rødder tilbage til Toquevilles hovedværk "Om demokrati i Amerika" fra 1835 og definerer civilsamfund på baggrund af idealer om moderne demokratier og 'gode kvaliteter' så som demokratisk dialog, politisk aktivisme, kritisk stemme, tillid, ikke-vold, fælles goder, social kapital og inklusion, interesser og liberalt demokrati samt orientering mod kompromiser og forståelse i stedet for konflikt - og mangfoldighed i stedet for ensretning (Kaspersen & Sevelsted, 2021 & Sivesind & Enjolras, 2022, Kocka, 2004). Deri også teorien om, at civilsamfundet er garant for social sammenhængskraft og skabelse af værdier og moral (Salamon, 1987). Civilsamfundsbegrebet anvendes i denne tradition som synonym for andre indholdsmæssige logikker end marked og stat, samt en mulig kritik af kapitalisme, der holder samfundet sammen (Kocka, 2004). I Habermas' begreb om deliberativt demokrati indeholder civilsamfundet destillering af

samfundsmæssige udfordringer og deres mulige løsninger. Ifølge Habermas er civilsamfundet; "*Communication structure rooted in the lifeworld through the associational network of civil society*" (Habermas, 1996; 359). Det er ifølge Habermas blandt andet i livsverden i civilsamfundet, at mennesker identificerer udfordringer og løsninger og disse kanaliseres via deliberativt demokrati ind i systemverden (det offentlige). Jensen (2006) benævner i sin analyse af civilsamfundsbegreber denne demokratiske tradition for sfærekonceptet. Sfærekonceptet definerer civilsamfundet som en særlig sfære af socialt liv, hvor mennesker kan skabe normer, artikulere værdier og etablere gruppeidentiteter omkring pluralistiske formål. Jensen citerer Rosenblum og Post for at definere civilsamfund som; "*Civil society is the realm of social life which, when viewed from the perspective of government, is characterized by plural and particularist identities. [...] Civil society is a zone of freedom for individuals to associate with others and for groups to shape their norms, articulate their purposes, and determine for themselves the internal structure of group authority and identity*" (Rosenblum & Post citeret i Jensen, 2006:41). Civilsamfundet er sfære for partikulære, afgrænsede pluralistiske formål hvor mennesker frit kan skabe mening og identiteter. Idet forskellige grupper af mennesker har forskellige forestillinger om, hvad 'det fælles bedste' er, er civilsamfundet som en særlig social sfære derfor kendetegnet ved at være; "*A complex and dynamic ensemble of legally protected non-governmental institutions that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension with each other*" (Kocka, 2004:69). Civilsamfundet som sfære er en kamplads af sociale handlinger, skabelse af (utopiske) værdier og både forbundet med og adskilt fra stat og marked. Civilsamfundet som sfære er; "*First, as a type of social action; second, as an area or sphere connected to, but separate from, economy, state, and the private sphere; and third, as the core of a draft or project that still has some utopian features*" (Kocka, 2004:68). Teoretisk set kan værdierne i denne sfære også have negative betydninger for demokrati og sammenhængskraft, men det er ikke det, der betones.

Der fokuseres i denne tradition især på, at de særlige civile egenskaber kan have nogle normativt 'gode' implikationer. Ifølge Cohen og Arato indebærer det, at civilsamfund også kan defineres på baggrund af en rolle som selv-konstituerende og stabiliserende faktor i forhold til sociale forskelligheder og en mediatorrolle mellem stat og borgere; "*Civil society refers to the structures of socialization, association, and organized forms of communication of the lifeworld to the extent that these are institutionalized or are in the process of being institutionalized*" (Cohen & Arato, 1992:x (preface)). I kraft af civilsamfundets særlige deliberative karakteristika kan civilsamfund som sfære organisere værdier og interesser i livsverden og bygge bro mellem mennesker og staten. I tråd hermed definerer Seligman (1992) civilsamfund som forsøget på at løse: "*The problematic relation between the private and the public, the individual and the social, public ethics and individual interests, individual passions and public concerns*" (Seligman, 1992:5). Civilsamfundet opbygger, organiserer og institutionaliserer forskellige menneskers livsverdener og medierer uoverensstemmelser og sociale forskelligheder i befolkningen, og i relationen mellem befolkningsgrupper og staten. I denne demokratiske tradition kan civilsamfund af Taylor (1985) ifølge Kohler-Koch & Quittkat (2009) blandt andet også

defineres ud fra et kommunitaristisk perspektiv, som betoner det aktive medborgerskab og frivillige engagement og teoretiserer civilsamfund som begreb for solidaritet, horisontale netværk og ansvar over for lokalsamfundet, der er nødvendige for opretholdelse af netop demokrati og dialog (Kohler-Koch & Quittkat, 2009). I den demokratiske tradition institutionaliserer civilsamfundet derfor arenaer, eller sfærer, hvorigennem mennesker kan opbygge og forfølge deres visioner for 'det gode liv', lære at være demokratiske forhandlende medborgere, og på såvel individ som gruppeniveau, at forsones sig med samfundets 'fælles gode' samt evt. interessemodsatninger mellem borgere og stat og forskellige grupper af borgere.

Denne vidtforgrene demokratiske tradition for forståelse af civilsamfundets indhold og roller kan kritiseres, da organisationer, der fremmer civile værdier omkring demokrati, forhandling og social sammenhængskraft også kan identificeres i den offentlige eller private sektor (Kocka, 2004 & Sivesind & Enjolras, 2022, Egholm & Kaspersen, 2021a & b). Frivillige organisationer i civilsamfundet kan også fremme en autoritær ideologi og have som formål at nedbryde demokratiske strukturer, skabe konflikt og ekskludere grupper af befolkningen (Sivesind & Enjolras, 2022) og frivillige organisationer kan være professionelt drevne uden rum til borgerdeltagelse eller indflydelse til de borgere, hvis værdier skal genereres, medieres eller forhandles (Eikenberry & Kluver, 2004). Civilsamfundsorganisationer kan derfor også virke splittende og nedbryde tillidsfulde netværk. Det gælder f.eks. rockerbevægelser, højreekstremistiske grupper eller lign. og de kan lukke sig om sig selv og virke ekskluderende (King & Griffin 2019; Van Deth et al. 2007, Ibsen et al, 2015). Og de kan være professionelt styrede og udgrænse rum for borgernes indflydelse (Eikenberry & Kluver, 2004). Civilsamfund og civilsamfundsorganisationer kan derfor ikke alene defineres på baggrund af normativt gode og demokratiske egenskaber og funktioner. De positive normative værdier (demokrati, sammenhængskraft, sociale interaktioner, værdigenerering, mediering) kan overse heterogeniteten af værdier og civilsamfundets mulige negative egenskaber som udemokratisk, usammenhængende og modvirkende tillid og netværk (Kaspersen & Sevelsted, 2020, 2021).

Denne demokratiske tradition for definitioner af civilsamfund er alligevel relevant for mit fokus på civilsamfundets mulige demokratiske roller i relationer til det offentlige og hvordan der skabes deltagelse. Men teorierne kan ikke omfatte de samarbejdskonfigurationer hvor civilsamfundet indtager roller som serviceleverandører til det offentlige, er top down professionelt styrede og uden deltagelsesdemokrati.

## **Den institutionelle teoretiske tradition**

Den institutionelle teoretiske forståelse af civilsamfund definerer civilsamfund i relation til organisatoriske karakteristika, der er associeret med opbygningen af moderne stater og

som betegnelse for det, der er uden for staten, markedet og familien. Civilsamfundsorganisationer er ikke-statslige organisationer, som er selvejende (dvs. ansvarlige for sine egne anliggender og ikke kontrolleret af andre organisationer), hvor deltagelse er ikke-obligatorisk, og hvor en del af arbejdet udføres af frivillige og et eventuelt genereret økonomisk overskud er begrænset eller geninvesteres i organisationens formål (Salamon & Anheier, 1998, Salamon & Salakowski, 2016, Ibsen & Habermann, 2005). Organisationer er aldrig 100 % uafhængige, men en civilsamfundsorganisation er selvberørende i den forstand, at den kan tage beslutninger om oprettelse og nedlæggelse af sig selv og hvilke aktiviteter, den vil arbejde med (Salamon & Sokolowski, 2016). Foreninger er i denne forståelse civilsamfundsorganisationer med en demokratisk foreningsstruktur, der både kan være landsdækkende og lokale (Henriksen et al, 2018b). Men ikke alle civilsamfundsorganisationer er foreningsbaserede med medlemsdemokrati, bestyrelse og årlige generalforsamlinger, men det er en udpræget tradition i Skandinavien (Henriksen et al, 2018b).

Inden for den institutionelle tradition er der flere teorier, der definerer civilsamfundet på baggrund af dets relation til staten og markedet. Teorien om "market failure/government failure" identificerer, at markedet ikke kan levere 'offentlige goder' der er tilgængelige for alle uafhængigt af køb og salg og at statens standard ydelser heller ikke imødekommer alle menneskers behov (Salamon & Anheier, 1998). Derfor har den heterogene befolkning brug for civilsamfundet til at levere 'offentlige goder', som stat og marked ikke kan levere (Salamon & Anheier, 1998). Samtidig betoner teorien om "voluntary failure" omvendt, at staten leverer services, der hvor civilsamfundet arbejder partikulært og omfatter særlige målgrupper og problemstillinger og ikke-professionelle indsatser, der indebærer, at civilsamfundet ikke slår til i forhold til at producere 'fælles goder' for alle mennesker (Salamon, 1987). Derfor må staten bidrage der hvor civilsamfundet ikke kan slå til. Uanset om den ene eller den anden sektor er skyld i 'failure' er hovedfilosofien, at sektorerne tilpasser sig således, at de supplerer hinanden, der hvor den anden sektor ikke slår til. Denne teori er dog svært forenelig med den empiriske udvikling i de skandinaviske lande hvor civilsamfundet har været i vækst samtidig med udviklingen af velfærdsstaten, frem for i stedet for. I Skandinavien er stat – civilsamfundsforholdet ikke et nulsumsspil.

En sammenlignelig teori, der også definerer civilsamfundet i relationen til stat og marked, benævnes "welfare state" og definerer civilsamfundet som en residual sektor, der vokser proportionalt med staten, således, at jo mindre stat jo mere civilsamfund og omvendt (Salamon & Anheier, 1998). De skandinaviske lande modbeviser denne teori. Omvendt er der også udviklet en "inter-dependence" teori, der gør op med konfliktteorier om, at civilsamfund, stat og marked udkonkurrerer hinanden og i stedet argumenterer for, at sektorerne indgår i en partnerskabsrelation som hinandens forudsætninger (Salamon & Anheier, 1998). Gennem "Theory of Government-Nonprofit Partnership" betones det, at stat og civilsamfund supplerer hinanden (Salamon, 1987). Denne teori svarer mere til den skandinaviske virkelighed, men tager ikke højde for, at der også er overlap og opblødning af grænser mellem sektorerne (Egholm & Kaspersen, 2021)

Det er denne ”inter dependence” teori, som Salamon og Anheier bygger videre på, når de i 1998 præsenterer en ”social origins” teori, der har til formål at forklare forskelle mellem lande, relationelt til sociale, politiske og økonomiske forhold og ikke alene relationelt til de andre sektorer (Salamon & Anheier, 1998). I denne teori identificeres fire udviklingsbaner for civilsamfund inspireret af Esping-Andersens (1990) velfærdsregimer, henholdsvis; ”the liberal, the social democratic, the corporatist, and the statist” associeret med forskellige klasseforhold og stat-civilsamfundsrelationer i forskellige lande. I dette landskab er den socialdemokratiske model relevant for mine danske cases i en skandinavisk velfærdsstat.

Samlet set rummer denne institutionelle teoretiske tradition dog også en række udfordringer. Ifølge Egholm & Kaspersen (2021) kan det i det institutionelle sektorperspektiv nemt overses, at de tre sektorer har påvirket hinanden gensidigt igennem samspil og interaktioner og konstante forhandlinger af grænseflader. Derved kan man overse hybridiseringen af sektorer, der kan bidrage til at forstå tværsektorielle samarbejder som hybrid governance og en opblødning af grænserne mellem sektorerne (Selsky & Parker, 2005). En lang række hybride og socialøkonomiske organiseringsformer rummer både karakteristika fra den private, offentlige og civile sektor hvorved grænserne mellem sektorerne bliver mere flydende (Egholm & Kaspersen, 2021a & b). Det gælder i særdeleshed i samskabelsesinitiativer, der både rummer offentlige organisationer og civilsamfund og ofte også markedslogikker, der både identificeres i civilsamfundsorganisationer og i det offentlige.

Reuter et al (2014) kombinerer de to traditioner ved at argumentere for, at civilsamfundsorganisationer skal forstås som multifunktionelle og med funktioner inden for tre kategorier: service, fortalerrolle og lokalsamfundsopbygning. Serviceproduktionen definerer de som et bidrag til økonomien, demokratisk deltagelse, og skabelse af ’offentlige goder’ (Reuter et al, 2014). Gennem fortalerrollen deltager civilsamfundsorganisationer i de politiske beslutningsprocesser og gennem lokalsamfundsopbygning bidrager civilsamfundsorganisationer til opbygning af social kapital. Den enkelte organisation kan balancere de forskellige funktioner forskelligt (Reuter et al., 2014). Jeg vil tilføje, at det enkelte samskabelsesinitiativ kan balancere de forskellige funktioner forskelligt. Men I Ifølge Reuter et al. (2014) er civilsamfundsorganisationernes fundamentale rolle, at; *”Produce, articulate, disseminate and defend values, ideas and ideology with the aim of attaining normative change (or preserving the normative status quo in the face of unwanted challenges)”* (Reuter et al., 2014:6). Denne normative funktion, hvor civilsamfundet bidrager til at skabe værdier og diskurser for ’det normative gode’ er en del af den demokratiske teoretiske tradition og er sjældent placeret I de institutionelle teorier af sektoren (Reuter et al., 2014). Idet de anser de demokratiske funktioner som de væsentligste er de relevante for mit fokus på, hvordan der skabes deltagelse i samskabelsesinitiativer med kommunerne.

Da der både er en negativ og en positiv betydning af civilsamfundet og de normative dimensioner ikke rummes i de institutionelle definitioner - og omvendt - vælger jeg at

stille mig imellem de to traditioner. Derved kan jeg på den ene side identificere både hybridisering og sektorernes relationelle gensidige påvirkning af hinanden og nye udviklinger i deltagelsesfrivillighed i krydsfeltet mellem sektorer.

Nedenfor i oversigtsform tabel 3.1 over de forskellige teoretiske definitioner, deres relation til stat og kommuner og styrker og svagheder i forhold til min problemstilling:

Tabel 3.1 Teoretiske definitioner af civilsamfund i overblik

Definition – demokratisk normativ tradition	Relation til staten/kommuner	Styrker & svagheder i forhold til min problemstilling
Communication structure rooted in the lifeworld through the associational network of civil society (Habermas, 1996:359)	Menneskers interesser, værdier og behov opbygges i civilsamfund/livsverden og kommunikeres ind i systemverden.	Er relevant for mit fokus på deltagelse og civilsamfundets bidrag, men definitionen indfanger ikke det hybride hvor værdier kan skabes og artikuleres i et tværsektorielt samarbejde, eller der alene er fokus på service.
Civil society is the realm of social life which, when viewed from the perspective of government, is characterized by plural and particularist identities [...] Civil society is a zone of freedom for individuals to associate with others and for groups to shape their norms, articulate their purposes, and determine for themselves the internal structure of group authority and identity. (Rosenblom & Post citeret i Jensen, 2006:41)	Civilsamfundets pluralistiske normer, formål og identiteter formes frit i civilsamfundet og får sin egen gruppe identitet, uafhængig af det offentlige.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag, som kan indgå i samskabelsesinitiativer. Men definitionen omfatter ikke relationen til det offentlige og de hybride dele af civilsamfundet.
A complex and dynamic ensemble of legally protected non-governmental institutions that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension with each other. First, as a type of social action; second, as an area or sphere connected to, but separate from, economy, state, and the private sphere; and third, as the core of a draft or project that still has some utopian features. (Kocka, 2004:68)	Civilsamfundets institutioner er ikke-voldelige, selvorganiserede og i tension med hinanden og det offentlige. Er som både handlinger og sfære forbundet med og forskellig fra markedet og det offentlige.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag og der er fokus på forbundethed med markedet og det offentlige. Men det er ikke præciseret hvordan forbundetheden udspiller sig.

Civil society refers to the structures of socialization, association, and organized forms of communication of the lifeworld to the extent that these are institutionalized or are in the process of being institutionalized.' (Cohen & Arato, 1992; x (preface))	Civilsamfund er kommunikation af livsverden der er institutionaliseret eller i proces med at blive institutionaliseret.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag, som kan indgå i samskabelsesinitiativer. Men definitionen omfatter ikke relationen til det offentlige.
(Civilsamfundet løser) The problematic relation between the private and the public, the individual and the social, public ethics and individual interests, individual passions and public concerns. (Seligman, 1992:5)	Civilsamfundet medierer forskelle i interesser og værdier mellem det private og det offentlige, det individuelle og det fælles, det normativt offentligt gode og den individuelle passion.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag, som kan indgå i samskabelsesinitiativer. Definitionen præciserer hvordan civilsamfundet kan bidrage medierende i relationen til det offentlige.

<b>Definition – institutionel tradition</b>	<b>Relation til staten/kommuner</b>	<b>Styrker &amp; svagheder i forhold til min problemstilling</b>
Market failure/government failure (Salamon, 1987)	Civilsamfundet opbygges når staten og markedet ikke kan imødekomme alle menneskers partikulære behov.	Er relevant for mit fokus idet samskabelsesinitiativer kan organiseres efter, at civilsamfundet kan supplere markedet og staten hvor de ikke slår til i forhold til borgernes behov. Men et nulsumssfokus kan være svært foreneligg med samskabelsesinitiativer.
Voluntary failure (Salamon, 1987)	Staten leverer services der hvor civilsamfundet er partikulært, ikke-professionelt og omfatter særlige grupper af mennesker, for at sikre 'fælles goder'.	Er relevant for mit fokus idet samskabelsesinitiativer kan organiseres efter, at staten leverer services der hvor civilsamfundet ikke slår til og arbejder partikulært. Men et nulsumssfokus kan være svært foreneligg med samskabelsesinitiativer.
Welfare state (Salamon, 1987, Salamon & Anheier, 1998)	Civilsamfundet opbygges proportionalt med velfærdsstaten: når der er meget velfærdsstat er der mindre civilsamfund og omvendt.	Er relevant for mit fokus idet 'samskabelsesinitiativer' organiseres efter, at den ene part udkonkurrerer den anden. Men et nulsumssfokus kan være svært foreneligg med samskabelsesinitiativer.



Inter-dependence theory og Theory of Non-profit – Government Partnership (Salamon, 1987, Salamon & Anheier, 1998)	Staten og civilsamfund har en partnerskabslignende relation og supplerer hinanden.	Er relevant for mit fokus. Definitionen identificerer en gensidig afhængighed mellem stat og civilsamfund, men ikke hvori den konkret består.
Social origins theory (Salamon & Anheier, 1998)	Civilsamfundet er indlejret i sociale, strukturelle og samfundsmæssige kontekster i forskellige velfærds kontekster.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag, som kan indgå i samskabelsesinitiativer. Der er også fokus på relationen til staten som socialdemokratisk velfærdsstat kontekst. Men det er ikke præciseret hvori relationen består.

<b>Definition – kombination demokratisk/institutionel tradition</b>	<b>Relation til staten/kommuner</b>	<b>Styrker &amp; svagheder i forhold til min problemstilling</b>
(Civilsamfundet) Produce, articulate, disseminate and defend values, ideas and ideology with the aim of attaining normative change (or preserving the normative status quo in the face of unwanted challenges (Reuter et al, 2014:6)	Civilsamfundet skaber, artikulerer og forsvare værdier i interaktion med de andre sektorer.	Er relevant for mit fokus på civilsamfundets funktioner, roller og bidrag, som kan indgå i samskabelsesinitiativer. Definitionen identificerer en gensidig afhængighed mellem stat og civilsamfund, men ikke hvori den konkret består.

## Frivillighed og deltagelse

Den frivillige deltagelse er også et omstridt teoretisk begreb med mange forskellige teoretiske positioner og er især relateret til civilsamfundet. Men i tråd med hybridiseringen finder frivillighed også sted i private firmaer, selvejende organisationer, offentlige organisationer, uformelle sammenhænge og i krydsfeltet af sektorer og benævnes også civilt engagement, civil handling og aktivt medborgerskab. Jeg har fokus på frivillig civil deltagelse i foreninger og civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer med kommunerne (Ibsen, 2020, 2021, Pestoff, 2009a, b & c; Boje, 2021). Derfor er netværksbaserede, stedbaserede og uformelle former for aktivisme, fx i forbindelse med flygtningekrise, madspild og klimaudfordringer, også relevant. Her gennemføres civil handling, politisk aktivisme og indflydelse, der også indgår i samskabelsesinitiativer hvor kommuner og civilsamfundsorganisationer indgår (Aiken & Taylor, 2019, Eikenberry & Kluver, 2004, Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

Der er også flere forskellige teoretiske traditioner, der definerer frivillig deltagelse. Eksempelvis har psykologiske teorier en tendens til at anskue frivillighed som relateret til personlige karakteristika, motivation og biografi mens sociologiske teorier fokuserer på demografiske faktorer, herunder køn, alder, social klasse, netværk og lokalsamfund og frivillighed som udtryk for solidaritet, social sammenhængskraft og demokrati (Hustinx, 2010, Hustinx et al., 2010). Nogle økonomiske teorier forstår derimod frivilligt arbejde som ubetalt arbejde, der bruger og skaber ressourcer motiveret af personlig gevinst mens nogle forvaltningsforskere forstår frivillighed som aktivt medborgerskab og borgeres aktive deltagelse i og bidrag til den offentlige velfærd (Wilson, 2012, Hustinx, 2010, Hustinx et al., 2010). I lighed med civilsamfundsbegrebet har teorier omkring frivillighed udviklet sig over tid i tæt sammenhæng med den samfundsmæssige kontekst og er derfor teoretiseret i mange retninger. Evers & Esssen (2019) argumenterer for, at dominerende diskurser i samfundet er nøglen til at forstå, hvordan frivillighed og civil handling tillægges betydning og tager form af varierede fænomener. Det engagerede menneske, der er aktiv i det offentlige rum i samarbejde med andre aktive mennesker i forfølgelsen af nogle fælles mål kan både benævnes civil handling, frivillighed og aktivt medborgerskab (Evers & Esssen, 2019). Det er alle begreber, der definerer det enkelte individs aktive position (individuel eller kollektiv) i samfundet og inklusionen i dette, hvorfor begreberne historisk har forandret sig relationelt i sammenhæng med samfundet og konteksten (Hustinx, 2003, Evers & Esssen, 2019).

En gruppe forskere har læst på tværs af 200 definitioner af frivillighed og identificerer, at fire temaer går igen i teoretiseringen af frivillig deltagelse: 1) den frie vilje, 2) tilgængelighed og manglende løn (men betaling som kompensation), 3) nærhed til mennesker og 4) en formel organisering (Hustinx, 2010). Men i dag har vi også vækst i hybride praksisformer og frivillighed i løse netværksorganiseringer, på internettet og sociale medier og stedbaseret deltagelse, herunder mere ad hoc præget aktivisme knyttet til enkeltsager, hvor organisering og tilknytning er løsere og mere uformel (Espersen, Andersen & Tortzen, 2023).

Surveybaserede befolkningsundersøgelser, der monitorerer frivillighed i befolkningen er knyttet til den institutionelle tradition for forskning i civilsamfund og teorier der indkredser den demokratiske betydning af frivillighed er knyttet til den demokratiske normative tradition. Inden for den institutionelle tradition er den videnskabelige indkredsning af frivillighed for Musick & Wilson (2008) vanskelig, fordi der er gråzoner til medlemskab af en organisation, uformel hjælp og omsorg og kompensation for udgifter. Frivillighed er i denne forståelse både ubetalt services og det er politisk aktivisme og repræsentation af andres interesser, fx i en bestyrelse (Musick & Wilson, 2008).

De mere indholdsspecifikke teoretiske traditioner kan relatere sig til både den demokratiske tradition for begreber for civilsamfund og den institutionelle og sektorspecifikke tradition. I forlængelse af den demokratiske normative forståelse af civilsamfund kan frivillig deltagelse som demokratisk handling ikke alene forstås som et institutionelt arrangement

med frie valg, men også menneskers kontinuerlige aktive deltagelse og indflydelse, der udvikles og opretholdes gennem civile handlinger, gensidige relationer og opbygning af social kapital og tillid og som via engagement i civilsamfundet virker ind i også det repræsentative demokrati (Putnam, 2000, Strömbäck, 2005, Boje, 2017). For Ekman & Amnå (2012) er det meste frivillige sociale arbejde latent politisk idet det sigter mod at dække et behov eller afhjælpe sociale problemer. Nogle skandinaviske civilsamfundsforskere betragter direkte interessevaretagelse og opbygning af værdier i både handling og ord som en kerne egenskab i det frivillige arbejde (Boje, 2017, Henriksen et al, 2018a & b, Hulgård, 2007). Frivillighed og civil handling kan i denne tradition anskues som en orkestrering af menneskers interesser, hvad enten de er direkte politiske eller ej, har større eller mindre indflydelse, og er normativt 'gode' eller ej (Boje, 2021, Arnstein, 1969).

Men der er også forskere, der stiller spørgsmålstegn ved den demokratiske impact af frivillighed ud fra samme positioner, som civilsamfundets demokratiske funktioner kritiseres. Eksempelvis identificerer Hustinx (2010) "institutionally individualized volunteering", der i stedet for forståelser af kollektive bevægelser og 'fælleshed' i frivillig handling betoner en individualiseret frivillighed baseret på individuelle valg, der i højere grad udspiller sig i enten løse bottom up organiseringer eller professionelle top down settings end i foreninger med demokratiske strukturer. Det anser de for at være en konsekvens af samfundsmæssige strukturelle forandringer og en generel individualisering, der indebærer, at frivilligheden bevæger sig fra medlemsbaseret til selvorganiseret og fra institutionaliseret til sev-organiseret (Hustinx & Lammertyn, 2003, Hustinx, 2003). I 2003 udvikler Hustinx og Lammertyn en typografi over det frivillige engagement hvori de skelner mellem to typer af frivillighed, henholdsvis kollektive og refleksive former for frivillighed med forskellige indholdsdele i forhold til den biografiske ramme, motivation, varighed og regularitet, organisatorisk ramme, aktivitet og relation til betalt arbejde. Nedenfor gengivet i tabel 3.2 i egen oversættelse:

Tabel 3.2 Kollektiv og refleksiv frivillighed i overblik

Kollektiv frivillighed	Refleksiv frivillighed
Den biografiske ramme	
Det frivillige arbejde er en naturlig og integreret del af et fællesskab og er forbundet med en gruppeidentitet og kollektive mål.  Arbejdet er uafhængigt af den enkeltes præferencer.	Et personligt, individualiseret engagement, der skal passe ind i den enkeltes livssituation.  Arbejdet skal matche personlig motivation og livssituation og kan derfor indebære øget ustabilitet.
Motivation	

Følelse af pligt og ansvar overfor et kollektiv og fælles mål.	Personlig livssituation, interesser og holdninger. Selvrealisering mere end opfyldelse af fælles mål.
Varighed og regularitet	
Et regelmæssigt, kontinuerligt engagement relativt uafhængig af hvad man selv får ud af det.	Uforudsigeligheden i den enkeltes livssituation giver uregelmæssighed. Mere tids- og opgaveafgrænset, fleksibelt og mobilt.
Organisatorisk ramme	
Medlemsbaserede demokratiske organisationer og frivillige, der identificerer sig med organisationens mål.	Nye organisatoriske rammer, professionelle projekter, uformelle netværk. Organisationsformen ikke central betydning (i stedet fokus på aktivitet).
Aktivitet	
Aktiviteterne er bestemt af organisationens værdier og det frivillige engagement er bestemt af hvad organisationen har brug for.	Personlige præferencer og behov frem for et fælles mål. At være frivillig er en afgrænset aktivitet.
Relation til betalt arbejde	
Det frivillige er det bærende i organisationen.	Det frivillige er et supplement til det professionelle arbejde eller løstrevet en fast organisatorisk kontekst.

Gengivet fra Hustinx & Lammertyn, 2003

Den reflekse frivillighed er mere midlertidig og mindre forpligtet på en fælles sag end den traditionelle kollektive frivillighed. Reflekse frivillige forventer fleksibilitet og frihed. Den reflekse og kollektive frivillighed skal forstås som et kontinuum af positioner, som den enkelte frivillige kan bevæge sig i og ikke som en rigid dikotomi (Hustinx & Lammertyn, 2003). Reflekse og kollektive former er analytiske kategorier der i praksis er blandede sammen i en frivillig identitet (Hustinx & Lammertyn, 2003:5).

Begreber om civil handling (civic action) er i lighed med begreber om frivillighed relateret til dominerende diskurser i samfundet. Civil handling er et bredere begreb end frivillighed og rummer også aktivisme og støttende adfærd for andre. Ifølge Cnaan & Park (2016) er civil handling: ”any activity of any individual, alone or with others, that is performed outside the boundaries of the family and household that directly or indirectly attempts to promote the quality of life of others, and that may make the community or society a better place to live” (Cnaan & Park, 2016:4). Civil handling er normativt gode aktive handlinger, der kommer andre end ens egen familie til gode. Civil handling er ikke-voldelig og kendetegnet ved gensidig respekt og i overensstemmelse med demokrati og menneskerettigheder (Cnaan & Park, 2016). Dvs civil handling rummer i denne forståelse ikke de negative sider af civilsamfundet og frivillighed, der

nedbryder tillid og sammenhængskraft, og fremmer splittelse. Men civil handling og 'civicness' kan også finde sted i andre arenaer end i civilsamfundet, fx på arbejdspladser og i staten, hvor mennesker handler frivilligt for at styrke eller skabe fælles goder.

Opsummerende kan man på baggrund af en relationel og kontekstuel forståelse af frivillighed og civil handling forstå frivillighed og civil handling som et kontinuum af deltagelsesformer, med og uden politisk handling, i eller uden for den politiske sfære i forskellige kontekster, med større eller mindre borgerindflydelse, latente eller manifesterede politiske, kollektive eller refleksive, kortvarige eller kontinuerlige og indeholdende forskellige former for handlinger, aktiviteter og grader af indflydelse i forskellige kontekster, og som både individuel og gruppebaseret handling (Evers & Essen, 2019, Wijkström, 2011, Cnaan & Park, 2016, Ekman & Amnå, 2012, Hustinx & Lammertyn, 2003).

Det indebærer, at begreber for frivillighed og civil handling også relaterer sig til både new public management og new public governance. Denne teoretisering er relevant for mit fokus idet jeg interesserer mig for hvad der sker med frivillig civil deltagelse i samskabelsesinitiativer og i relation til styring. De forskellige teoretiseringer af frivillighed og civil handling gør det også muligt både at analysere de demokratiske dimensioner og instrumentalisering af den refleksive frivillighed, der både kan være bottom up organiseret og deltagelsesdemokratisk og udspille sig som et individualiseret redskab for professionelle dagsordener. Positioneret af new public management kan deltagelsen instrumentaliseres til et redskab for en professionel agenda. Påvirket af new public governance er der mulighed for et nyt partipatorisk paradigme i tværsektorielle arenaer, hvor menneskers indflydelse står i centrum, også i en mere ad hoc baseret form, men der er også mulighed for øget ulighed i deltagelsen (Pestoff, 2009b).

### 3.5. Opsamling

Idet jeg interesserer mig for civilsamfundets relationer til det offentlige i samskabelsesdagsordenen har jeg i dette afsnit analyseret litteratur om civilsamfundets historiske relationer til det offentlige, der har forandret sig over tid i takt med opbygning af velfærdsstaten og frem mod i dag. Jeg fremhæver, at det nordiske civilsamfund har udviklet sig i tæt sammenhæng med det institutionelle demokrati og opbygningen af velfærdssamfundet. Denne historiske baggrund går igen i de normative demokratiske teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed og indebærer, at civilsamfundet i 'foreningernes periode' i takt med velfærdsstatens opbygning, især har haft en demokratisk betydning som organisator og varetager af værdier og interesser og forhandling af problemforståelse med staten. For at denne relation er mulig er civilsamfundet både en normativ funktion og en egen aktør med egne institutionelle karakteristika i den institutionelle tradition for teoretiske begreber for civilsamfund.

Fra 1980-erne og frem genopstår interessen for civilsamfundet som serviceleverandør og samtidig fortsat som mediator mellem individ og stat og garant for borgerdeltagelse. Serviceleverandørrolle og professionalisering udfordrer de deliberative funktioner i civilsamfundet og servicefunktionen er derfor fraværende i den normative demokratiske teoretiske tradition for definition af civilsamfundet (undtaget Reuter et al, 2014). Teoretiske forståelser af civilsamfund som normativt 'gode' demokratiske funktioner overser civilsamfundets pluralisme og heterogenitet af værdier og mulige negative egenskaber i civilsamfundet som udemokratiske, ekskluderende og modvirkende tillid.

Når jeg analyserer forsknings overblik og teoretiske begreber i sammenhæng med forskningsoverblikket fremgår det, at civilsamfundets relationer til det offentlige har været præget af en kontinuerlig ambivalens mellem ansvarliggørelse og demokrati, der både udfordrer og bekræfter Toqueville inspirerede demokratiske normative forståelser af civilsamfundsorganisationers betydning. Jeg argumenterer for, at udfordringen af de demokratiske traditioner både er en del af markedsgørelsens indvirkning og en konsekvens af civilsamfundets mulige karakteristika som afgrænsende fremfor brobyggende og som generator af ikke-inkluderende værdier. At civilsamfundet er generator for værdier og interesser indebærer, at det kan være partikulære interesser, der ikke altid er alment anerkendte som 'gode' og som udfordrer de demokratiske og civile elementer. Det er sårbarheden i de liberale demokratier, at de indeholder deres egen modsætning. I forhold til mit fokus på samskabelsesinitiativer kan den normative teoretiske tradition heller ikke omfatte de samarbejdskonfigurationer, hvor civilsamfund og frivillige indtager roller som serviceleverandører i top styrede indsatser uden deltagelsesdemokrati, uanset om styringen er kommunal, civil eller tværsektoriel.

I forhold til den institutionelle teoretiske tradition, der definerer civilsamfund som relationelt forskelligt fra stat og marked, er sektorperspektivet relevant for mit fokus på civilsamfundet som en aktør i samskabelsesinitiativer. Men denne tradition kan kritiseres for at overse hybridiseringen af sektorer og i det tværsektorielle med flydende grænser og overlap i karakteristika. Jeg vil dog argumentere for, at denne tradition er nødvendig for at kunne identificere en civilsamfundsaktør i samarbejdet, som andet end en offentlig aktør.

Forskningsoverblikket viser, at begge forskningstraditioner er relevante for mit fokus og kan kritiseres og jeg vælger at stille mig imellem de to traditioner for derved at kunne undersøge både den demokratiske deltagelse og karakteristika og styring i den hybride virkelighed i specifikke kontekster. Forskningsoverblikket understøtter denne position ved at betone både civilsamfundets særlige karakteristika, hybridisering, demokratiske funktioner og mangel på samme.

Teoretiske begreber om frivillig deltagelse har (også) forandret sig over tid relationelt til dominerende diskurser i samfundet og indeholder samme ambivalenser. Frivillighed og civil handling kan forstås som orkestrering af menneskers interesser og værdier, men der

er også forskere, der stiller spørgsmålstejn ved den demokratiske impact af frivillighed ud fra samme kritiske positioner, som civilsamfundets normative demokratiske positioner kritiseres. Fx identificerer Hustinx en 'institutionel individualiseret frivillighed' og reflek-siv frivillighed, der både kan udspille sig i løse bottom up netværksorganiseringer og i top down professionelle arenaer som et middel for professionelle indsatser (Hustinx, 2010, Hustinx & Lammertyn, 2003). De teoretiske forståelser gør det muligt at analysere både de demokratiske dimensioner og instrumentaliseringen af en reflek-siv frivillighed, hvor mennesker har afgrænset eller mindre indflydelse i professionelt planlagte rammer.

## Pointer fra egne artikler

Egne empiriske analyser i min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in the collaborative turn" & i min tredje artikel "Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" viser, at civilsamfundsorganisationer i krydspreset relaterer sig ambivalent og forskelligt til kommunerne og at det kan være afgørende for udfoldelsen af de konkrete deltagelsesrum hvorvidt foreninger er medlemsbaserede eller ej og hvorvidt de modtager økonomiske midler fra en mangfoldighed af aktører eller ej. Det er også væsentligt, at der skabes forbindelse mellem mikro, meso og makro niveau af et partnerskab for at der kan skabes læring og forbindelse mellem menneskers erfaringsbaserede viden og et organisatorisk samarbejde. I min første artikel; "Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states" diskuterer jeg yderligere sammen med medforsker om new public management ikke alene udfordrer den demokratiske indflydelse, men også vanskeliggør civilsamfundsorganisationers understøttelse af et højt nordisk frivilligt engagement.

Afslutningsvis viser jeg i min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?", at civilsamfundsorganisationen INSP i samarbejdet med Roskilde kommune balancerer mellem top down professionalisering og resultatmål og deltagelsesdemokrati og derved etablerer en hybrid rammesætning af arbejdet med indflydelse blandt borgere og frivillige. Ungevejlederne i den kommunale socialpsykiatri vil gerne lade de unge finde deres egen vej, men deres understøttelse af de unge måles og vurderes af kommunen i forhold til, om de unge kommer tættere på uddannelse og job, og de unges deltagelse i INSP har derfor ikke en værdi i sig selv for kommunen med mindre der også skabes en økonomisk værdi. Balanceringen af styring har direkte betydning for hvilke deltagelsesrum, der skabes for psykisk sårbare unge i INSP's hybride rum og de unges selvstændige stillingtagen udfordres af de kommunale mål. Styring og kontekstfaktorer rammesætter således hvordan og hvorvidt INSP som hybrid socialøkonomisk civilsamfundsorganisation i samarbejdet med Roskilde kommune lykkes med at skabe demokratiske deltagelsesrum på andre måder end i de traditionelle foreninger, eller om frivillige og borgere bliver et instrument for kommunale mål.

Jeg diskuterer bl.a. om ambivalensen kan indebære, at det hverken vil lykkes at skabe materiel økonomisk effekt eller ligeværdig deltagelse af psykisk sårbare unge? De modsatrettede styringsmæssige logikker kan dermed indebære, at kommunen trækker sig fra samarbejdet med baggrund i manglende økonomisk effekt.

I næste kapitel analyserer jeg hvordan styring relaterer sig til deltagelse i civilsamfundet.



# Kapitel 4: Forsknings overblik og teoretisk ramme: Deltagelse og styring

*Dette kapitel omhandler deltagelse og styring (new public management og new public governance) og teoretiske begreber for styringsparadigmer.*

For at belyse hvordan frivilligt aktive, foreninger og civilsamfundsorganisationer relaterer sig til kommunen i samskabelsesinitiativer analyserer og syntetiserer jeg i dette, det følgende og det forrige kapitel forskning og udvalgte tilknyttede teoretiske begreber, der etablerer kontekst omkring mine fire artikler. Forskningsoverblik og analyse af teoretiske begreber bidrager med perspektiver, der komplementerer mine fire artikler og bidrager til at svare på mit forskningsspørgsmål.

I alle tre temakapitler er forskningsoverblikket et integrativt litteratur review (Snyder, 2019) og de teoretiske begreber er alle begreber, der ikke rummer en substantiel definition, men derimod mange forskellige mulige betydninger, afhængig af historie, kontekst og forskningstradition. Ved at analysere forskningsoverblik og teoretiske begreber sammen er det også i dette kapitel muligt at analysere sammenhænge og krydskoblinger mellem de teoretiske begreber og den empiriske forskning (konteksten), og afslutningsvis på tværs af de tre tematiske kapitler i opsamling i kapitel 6.

Jeg har i dette kapitel udvalgt litteratur, der indkredser hvordan civilsamfundsorganisationer på det sociale område relaterer sig til new public management og new public governance og hvad det indebærer for samarbejder med kommunerne og for frivillige borgeres deltagelsesrum. Konkret bruger jeg governance teorier i afhandlingen til at belyse hvordan styringsparadigmer etablerer rum for roller og interaktioner mellem foreninger, civilsamfundsorganisationer og kommuner og argumenterer for, at styringsparadigmer er afgørende for hvilke (frivillige) civile deltagelsesrum, der kan skabes til mennesker og frivillige (Bovaird & Löffler, 2009, Bovaird, 2005). Jeg forstår et styringsparadigme (governance) som de bagvedliggende antagelser, der ligger til grund for måden, hvorpå en organisation eller indsats ledes i forhold til at definere forventninger, uddele magt og ansvar og vurdere performance, herunder i forbindelse med tværsektorielt samarbejde og deltagelse (Andersen et al, 2017, Espersen & Andersen, 2017).

For at forstå baggrundene bag civilsamfundets aktuelle relationer til kommunerne analyserer jeg indledningsvist hvordan sektorens roller har forandret sig over tid relationelt til henholdsvis styringsparadigmerne new public management og new public governance i staten. I fremstillingen analyserer jeg også de teoretiske begreber. Herefter viser jeg, at samtidige styringsparadigmer aktuelt præger civilsamfundsorganisationer og kommuner,

dvs. tilstedeværelsen af flere samtidige styringsparadigmer, og at det bl.a. indebærer, at foreninger og civilsamfundsorganisationer relaterer sig forskelligt og ambivalent i relation til kommunerne i multilayered hybrid governance. Det rummer et bredt kontinuum af forskellige implikationer for frivillig civil deltagelse. Afslutningsvis analyserer jeg hvilke former for deltagelse, der er mulige i new public management og new public governance og jeg samler op.

Som i forrige kapitel har jeg fokus på den danske kontekst og på civilsamfundsorganisationer på det sociale område, men inddrager også generelle perspektiver om civilsamfund og den skandinaviske og internationale kontekst når det er relevant. I opsamlingen resumerer og perspektiverer jeg forskningsoverblikket og den teoretiske analyse med indsigter fra mine egne artikler.

## 4.1. New public management og civilsamfundet fra 1980-erne og frem

Som beskrevet i kapitel 3 bliver de skandinaviske lande med indførelsen af new public management fra 1980-erne og frem en del af det generelle skifte fra idealet om en velfærdsstat til et velfærdssamfund, hvor alle aktører forventes at skulle bidrage til løsning af udfordringer og levering af services. Det betyder, at de politiske holdninger til den frivillige sektors roller og funktioner orienteres mod at anvende den civile sektor til både at styrke borgernes frie valg af leverandører af services, integrere det private og særlige i velfærdsløsninger og at være garant for borgerinddragelse og borgerperspektiver (Torpe, 1995, Henriksen & Bundesen, 2004). Indledningsvist analyserer jeg teoretiske begreber for new public management og herefter hvordan new public management påvirker civilsamfundet på især det sociale område.

### **Teoretiske begreber for new public management**

Siden midten af 1980'erne har new public management domineret den offentlige sektor som styringsparadigme og sat sit præg på både offentlige, private og civile organisationer og relationen mellem disse. Greve (2002) karakteriserer new public management som et forvaltningsparadigme, der fokuserer på bestemte objektiver og værdier og bygger på antagelsen om, at mennesker er egen nyttemaksimerende enkeltindivider, hvorfor det er nødvendigt med kontrol og styringssystemer, der balancerer og skaber transparens (Greve, 2002, Espersen & Andersen, 2017). New public management baserer sig på "rational choice"-teori (Pestoff 2009a, b & c, Hulgård, 2007) og er en tilgang til styring af organisationer, hvor kernen er management, markedsmekanismer, konkurrence og incitamentsstruktur.

turer samt en stræben efter de mest omkostningseffektive løsninger (Espersen & Andersen, 2017, Greve, 2002). I new public management bliver mennesker kunder, der skal kunne vælge mellem forskellige udbydere af services som varer på et marked og også foreninger og civilsamfund indlejres i denne tilgang (Andersen, 2018, Bovaird og Löffler, 2009). New public management ligger i forhold til brugere af offentlige services også vægt på brugerdriven innovation, effektivitet og individualiseret tilfredshed (Enjolras, Gawell & Loga, 2021).

New public management er karakteriseret ved forskellige afgørende elementer, herunder direkte og professionel ledelse, eksplicite kriterier for og måling af performance, større vægt på at måle hvad der kommer ud (output), mindre og mere decentrale enheder i organisationen, mere konkurrence og incitamentsstyring, vægt på at bruge styringsredskaber hentet fra den private sektor, vægt på større disciplin og sparsommelighed i ressourceforbruget samt imødekommelse af 'borgeren i centrum' implementeret som 'pengene følger borgeren' og opdeling mellem bestiller, udfører og modtager af services (BUM-model) (Hood 1991, Andersen et al, 2017, Hulgård, 2007).

Der kan skelnes mellem to hovedtiltag i new public management hhv. markedstiltag (privatisering, udlicitering, brug af brugerbetaling, indtægtsdækket virksomhed, frit forbrugsvalg, resultatløn, taxameterstyring) og managementtiltag (økonomistyring, teamledelse, LEAN, strategisk ledelse, entreprenør ledelse, præstationsbaseret ledelse, koncerntænkning) (Andersen et al, 2017). Resultatbaseret styring (RBS) er en afgørende styringskomponent i new public management. Via formulering af, hvilken værdi den enkelte indsats skal føre til, opsætter man resultatmål og måler på forventede resultater og effekt (Espersen & Andersen, 2017). Resultatbaseret styring er ifølge Poulsen & Østergaard (2008) karakteriseret ved central formulering af målsætninger, som er styrende for indsatsen, en præcisering og konkretisering af forventede effekter, mål og succeskriterier og en organisering af indsats og ressourcer herefter. Klart formulerede forventninger til sammenhængen mellem den leverede indsats og de ønskede resultater, en løbende kontrol, monitorering og evaluering af effekter og præstationer samt styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer er afgørende for RBS (Espersen & Andersen, 2017).

RBS hviler på en rationel opfattelse af organisatoriske beslutningsprocesser, hvor der forventes en sammenhæng mellem mål og opnåede resultater og en efterfølgende korrekt og effektiv udnyttelse af ressourcer. De organisationer der klarer sig bedst bliver såkaldt "best practice" og erfaringer herfra kan indgå i den fremadrettede strategiske planlægning, resourceallokering og styring (Greve 2002, Poulsen & Østergaard, 2008, Espersen & Andersen, 2017). I new public management struktureres organisationers arbejde efter de givne resultatmål, inden for specifikke incitamentsstrukturer og i konkurrence med hinanden. Når kommuner samarbejder med foreninger og civilsamfundsorganisationer relateret til new public management vil de arbejde med service- og styringsinnovation, internt

samarbejde og demokratiudvikling i top down implementering og civilsamfundsorganisationer er leverandører i styringskæden.

## **New public management og civilsamfundet**

Statens fokus på performance og målbare outputs rettes også mod civilsamfundets services og især det frivillige sociale område forventes fra 1980-erne og frem at levere resultater til stat og kommuners politiske dagsordener (Henriksen et al, 2012, Andersen et al, 2017, La Cour & Højlund, 2008, La Cour, 2010, 2014). Statslige og kommunale puljer formes efter forventninger om opfyldelse af specifikke mål for specifikke målgrupper og i hele Skandinavien kommer der eksplicit fokus på kontraktliggørelse, performance, effekt og økonomisering samt dokumentation af resultater blandt civilsamfundsorganisationer på det sociale område (Andersen, 2018, Wijkstöm & Zimmer, 2011). Inden indførelsen af new public management var statens eneste krav til foreninger og civilsamfundsorganisationer i Danmark, at de skulle fremlægge regnskaber for deres økonomiske støtte (Jakobsen, 2011). Samtidig kobles new public management i Danmark med bottom up processer og brugerinddragelse og fokus på menneskenes ønsker og behov, og det gælder også i statens forventninger til civilsamfundets organisationer (Henriksen & Bundesen, 2004).

Også internationalt identificeres en tendens til, at foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område opnår større legitimitet for deres missioner ved at professionalisere deres processer (faglige medarbejdere, professionel planlægning af aktiviteter, resultatorientering) og målrette og fokusere deres aktiviteter til specifikke målgrupper, samt at arbejde med en højere grad af transparens og stringent rationel ensartethed i deres aktiviteter (Horvath & Powell, 2016, Maier et al, 2016, Eikenberry & Kluver, 2004). Det betyder større effektivitet, bedre imødekomme af individuelle behov, større og bredere legitimitet og også større ansvarlighed og gennemslagskraft (Eikenberry & Kluver, 2004).

Samtidig udfordrer markedsgørelsen de historiske demokratiske funktioner og roller idet civilsamfundets organisationer og foreninger i højere grad fungerer uden deliberativt engagement fra processer i civilsamfundet (Horvath & Powell, 2016). Foreninger og organisationer bliver også mindre ideologiske og tiltrækker i højere grad medlemmer og frivillige gennem deres konkrete aktiviteter (frem for deres værdier) (Klausen & Selle, 1996). Det er en del af en international tendens, at civile mål om skabelse og varetage af værdier og interesser presses til fordel for fokus på målrettet effektivitet for specifikke målgrupper (Eikenberry & Kluver, 2004). Forskere kritiserer, at i stedet for at varetage en mangfoldighed af menneskers interesser indgår foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område i vid udstrækning i stedet i den offentlige debat med finansieringskildernes interesser, frem for lokalsamfundets interesser (Horvath & Powell, 2016, Mason, 2012, Andersen, 2015). Dette med baggrund i, at de skaber de aktiviteter og indsatser, som er fondenes strategiske interesser. Foreninger og civilsamfundsorganisationers

roller som værdiudviklere, demokratiudviklere, interessevaretagere og opbyggere af social kapital i lokalsamfundet udfordres af omkostningseffektive markedsbaserede modeller for entreprenørskab og foreninger og civilsamfundsorganisationer bevæger sig fra at være 'community organizere' til at være professionelle etablerede organisationer med målrettede indsatser (Alexander & Fernandez, 2020, Warren, 2001, Klaudi Klausen & Selle, 1996). At arbejde med strategisk udvikling, resultatstyring, risikovillighed og konkurrence er vanskeligt foreneligt med lokalt civilsamfundsarbejde, der har fokus på at være katalysator for forskellige menneskelige stemmer, lokalsamfundsdeltagelse og aktiviteter i overensstemmelse med menneskers egne udtrykte behov, interesser og værdier.

I Danmark identificeres mere ensretning og mindre pluralisme idet foreninger og organisationer også tilpasser sig krav fra finansieringskilder frem for de mennesker, som de skabes på baggrund af (Fehsenfeld, 2019). Foreninger og civilsamfundsorganisationer får i stedet fokus på individuel efterspørgsel og behov hos de grupper af borgere, som det kan betale sig at arbejde med, og som de får betaling for. Det kan indebære skævvridninger i lokalområderne idet andre borgergrupper, problemstillinger og potentielle outcomes nedprioriteres. Det betyder også, at det bliver vanskeligere gennem 'community organizer rollen' at bidrage til opbygning af kollektiv social sammenhængskraft på tværs af forskellige befolkningsgrupper, tolerance for forskelligheder og normer og værdier på tværs af lokalsamfundet som helhed (Warren, 2001, Eikenburry & Kluver, 2004, Salamon, 1997).

I USA har foreninger og civilsamfundsorganisationers inkorporering af new public management ifølge Alexander og Fernandez (2020) eroderet deres evne til at være fortalere for sårbare borgergruppers levede erfaringer, engagere mennesker og agere som arena for menneskers muligheder for at handle på oplevede udfordringer og udfordre både marked og stat. Vi ser de samme tendenser i mindre skala og langt mindre gennemgribende i Skandinavien, hvor staterne er en af de væsentligste finansieringskilder (Selle, et al, 2019). Jf. forrige afsnit om de mindre lokale foreninger er der i Danmark stadig en del mindre foreninger på det sociale område med få indtægtskilder, der ikke orienterer sig mod markedsførelsen og der er også stadig landsdækkende organisationer, der modtager statsstøtte til drift.

Men new public management har også stor impact på civilsamfundet også i Skandinavien. I Skandinavien indebærer new public management, at nogle foreninger og civilsamfundsorganisationer professionaliseres både i deres organisering og i deres vægtning af ansættelse af professionelle medarbejdere og de frivilliges bidrag devalueres til fordel for professionel og faglig viden og kompetencer, der kan imødekomme donorenes efterspørgsel efter konkrete, målbare resultater (Klausen & Selle, 1996, Maier et al, 2016, Eikenburry & Kluver, 2004, Hwang & Powell, 2009). Eksempelvis formaliserer nogle foreninger og civilsamfundsorganisationer deres administrative procedurer, udvikler målbare fokusområ-

der og får professionelle bestyrelser, der har fokus på økonomisk bæredygtighed og professionelle kompetencer frem for værdier, repræsentativitet og lokalsamfundsdeltagelse (Klausen & Selle, 1996, Alexander & Fernandez, 2020).

Disse forandringer (markedsførelse) rummer afgørende implikationer for menneskers muligheder for deltagelse. Når foreninger og civilsamfundsorganisationer arbejder med resultatbaseret styring med professionelle projektstyringsværktøjer rettet mod konkrete resultat- og effektmål bliver de frivilliges deltagelse og bidrag et instrument for professionelt identificerede standarder, normer og mål og disse logikker mixes med de partcipatoriske normer og værdier (Hwang & Powell, 2009, Klausen & Selle, 1996, Hustinx, 2014). Eksempelvis driver en lang række af foreninger og civilsamfundsorganisationer i Skandinavien på det sociale område programbaserede indsatser, eller såkaldte 'empowerment-projekter', der organiseres og planlægges top down af professionelle konsulenter målrettet særlige målgrupper af mennesker (Wijkström, 2011, Eliasoph, 2016)<sup>2</sup>. Derved mindskes civilsamfundsorganisationernes politiske og civile rolle og sektorens muligheder for, at internalisere de frivilliges oplevede interesser og behov udgrænses (Klausen & Selle, 1996, Alexander & Fernandez, 2020). I professionelt drevne organisationer har de frivillige typisk mindre indflydelse og der er ofte mindre plads til strukturelt forankret organisatorisk forenings demokrati (Maier, et al, 2016). Hwang & Powell (2009) benævner denne proces 'organisatorisk rationalitet', der udgrænser lægmands perspektiver (Enjolras & Strømsnes, 2017, Selle et al, 2019).

Konkluderende betyder statens voksende fokus på involvering af civilsamfund og frivillige i forbindelse med new public management derfor ikke nødvendigvis, at mennesker og lokalsamfund får mere indflydelse. Nogle forskere benævner foreninger og civilsamfundsorganisationer præget af new public management som "et manufakturert top down civilsamfund", der har mistet evnen til at være et pluralistisk og selv-ledende civilsamfund, der udfordrer og forhandler problemforståelse med staten (Trommel, 2009). Jeg argumenterer således for, at markedsførelsen og new public management ikke alene udfordrer de deliberative processer men også de normative teoretiske definitioner af civilsamfundet, som de blev indkredset ovenfor i afsnit 3.1 og instrumentaliserer den civile frivillige deltagelse.

---

<sup>2</sup> Danske eksempler på programbaserede indsatser er Bydelsmødre, Headspace og Læs for livet.

## 4.2. New public governance og civilsamfundet fra årtusindeskiftet og frem

Mens foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område påvirkes af new public management til at bidrage til politik og serviceudvikling i kommunerne som leverandører i top-down relationer indgår de i new public governance fra årtusindeskiftet i horisontale netværk med andre foreninger og civilsamfundsorganisationer, markedet og offentlige organisationer. Herigennem bliver foreninger og civilsamfundsorganisationers generering af social kapital i lokalsamfundet igen en væsentlig ressource i samarbejdet på lige fod med materielle ressourcer og know how og der opstår muligheder for nye deltagesrum (Bovaird, 2006, Evers, 2005). Indledningsvist analyserer jeg de teoretiske begreber for new public governance og herefter hvordan new public governance påvirker civilsamfundet.

### **Teoretiske begreber for new public governance**

New public governance-paradigmet kontrollerer og regulerer services og løsninger vha. tværgående dialog og samarbejder, netværksstyring og metastyring (Pestoff 2010, Andersen et al, 2017). Baggrunden for styringsparadigmet er på den ene side den funktionelle differentiering og stigende fragmentering, der vanskeliggør tværgående problemløsning og koordination mellem aktører, der er gensidigt afhængige af hinanden (Espersen & Andersen, 2017). I styringsparadigmet arbejder man gennem tværgående og horisontal netværksstyring på tværs af aktører i og uden for den offentlige sektor, der har til formål at adressere et voksende antal 'wicked problems', der ønskes løst gennem samarbejder, partnerskaber og netværk mellem relevante og berørte parter. På den anden side er baggrunden behovet for, at tilpasse sig bottom up krav og krav om, at den offentlige sektor skal tilpasse sig interorganisatoriske, tværsektorielle og åbne innovations praksisser og 'have borgerne mere på banen' (Enjolras, Gawell & Loga, 2021). I forlængelse heraf lægger new public governance mere vægt på ressourcemobilisering end på effektiv ressourceudnyttelse og borgere er ikke passive modtagere eller kunder af services og output, men aktive bidragsydere og eksperter i eget liv. Det betyder, at en stærk faglighed og en målrettet styring ikke er tilstrækkelig til at nå de ønskede outcome mål eller at løse komplekse problemstillinger, og samarbejder med både civilsamfund, borgere, virksomheder og lokalsamfund i øvrigt er nødvendigt (Espersen & Andersen, 2017).

New public governance stiller derfor krav til organisationer om at involvere partnere, interessenter, borgere og netværk mere direkte i skabelsen af outcome og output af velfærdsløsninger (Löffler 2009, Espersen & Andersen, 2017). I new public governance's teoretiske essens ændrer organisationer rolle fra at være serviceleverandører til at skabe infrastruktur for en inddragende proces i ligeværdige horisontale samspil. Det indebærer

nye horisontale netværksbaserede samspil mellem den offentlige, private og civile sektor, som ikke kun omfatter økonomisk tilskud eller bestiller-udfører relationer, men også fælles ansvar i forhold til løsningen af forskellige velfærdsopgaver gennem samskabelse, samproduktion og partnerskaber (Espersen & Andersen, 2017). Derved skal den enkelte organisation oparbejde evner til at facilitere inddragende processer, der balancerer, deler og forhandler magten i samarbejdskonstellationer. Løsninger forhandles i styringsnetværk, der orkestreres som horisontale sammensætninger af gensidigt afhængige, men autonome aktører fra stat, marked og civilsamfund, som styrer processer gennem løbende forhandlinger inden for en selvreguleret ramme og metastyring (Andersen et al, 2017, Espersen & Andersen, 2017).

Mens new public management baserer sig på rational choice teori er new public governance inspireret af institutionel teori og sociologiske organisations- og netværksteorier (Pestoff, 2010, Andersen et al, 2017). Det skaber nye komplekse rammer for skabelse af værdi og resultater, der ikke længere kan opnås gennem en rational målrettet handling hos en enkelt aktør, eller det offentlige alene, men derimod skabes i komplekse interaktioner mellem uafhængige organisationer (Sørensen & Torfing, 2011, Andersen et al, 2017). Individuelle handlinger kan ikke forstås afsondret fra de netværk af institutionelle konfigurationer, som de indgår i og resultater skabes ved at etablere horisontale samarbejder, der genererer ny viden og et flerfold af ressourcer i tværgående og gensidigt afhængige samarbejdsrelationer (Bovaird & Löffler, 2009, Espersen & Andersen, 2017). Kvaliteten af services og løsninger vurderes dels ud fra opnåelse af outcomes (frem for output), dels ud fra, hvorvidt – og i hvor stort omfang – det er muligt at opnå en procesinteraktion mellem interessenter, som svarer til de involverede aktørers kriterier for normer (Bovaird & Löffler, 2003, Espersen & Andersen, 2017).

I new public governance er samarbejdspartnere således ikke leverandører eller objekter for det offentliges egen målopfyldelse, men derimod partnere, som man skal forhandle med (Löffler, 2009, Espersen & Andersen, 2017). I new public governance handler ledelse om netværksstyring, konsensusforhandlinger og demokratisk inddragelse af multiinteressenter, frem for top-down-kontrol, bestiller-udfører relationer og rationel målrettet resultatbaseret planlægning og styring. Omfanget af demokratiske deltagelsesrum får en selvstændig værdi og er samtidig en forudsætning for at kunne skabe resultater (Espersen & Andersen, 2017). I new public governance skabes kontekstfleksible løsninger gennem et mix af samstyring, konkurrence og marked, der udfordrer velfærdssamfundets traditionelle værdier omkring velfærdsgaranti, demokratisk transparens og lighed (Evers, 2005, Espersen & Andersen, 2017). Kritikere af new public governance betoner bl.a. risikoen for uhensigtsmæssige magtforskydninger (Bovaird & Löffler, 2003) og fragmentering af adgangen til velfærdsydelser og dermed øget ulighed (Evers, 2005; Bovaird, 2005, Espersen & Andersen, 2017).



Gennem new public governance bliver udformningen af politik og services et forhandlet resultat af mange aktører og foreninger og civilsamfundsorganisationer deltager i disse processer i både samskabelse, samproduktion og partnerskaber og i samtidig konkurrence med hinanden og med private virksomheder. I new public governance får lokalsamfund, foreninger og civilsamfundsorganisationer en afgørende rolle i både at udvikle og gennemføre outcome af politik både som serviceleverandører, som netværks skabere og facilitatorer og som garanter for større borgerdeltagelse (Bovaird, 2006, Pestoff, 2014a & b, Espersen & Andersen, 2017).

## **New public governance og civilsamfundet**

New public governance skaber således nye roller til civilsamfundets organisationer på flere niveauer og i de horisontale samarbejdsrelationer skal foreninger og civilsamfundsorganisationer være i stand til at klare spændinger og konfliktuerende forventninger til på den ene side professionalisering og på den anden side en stærk deltagelsesdemokratisk strukturering af den interne og eksterne styring (Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012). Produktionen af services kræver ofte både konkurrence og samarbejde med netværkspartnere og balancering af flere forskellige mål (Brandsen & Pestoff, 2006). Det kan bl.a. imødekommes ved at styrke uformelle mekanismer til koordinering og tilpasse sig den konkrete netværkskontekst, hvor igennem man kan bidrage aktivt til både netværksintegration (social kapital) og innovation af services (Brandsen & Pestoff, 2006).

Idet new public governance også lægger større vægt på velfærdspluralisme og foreninger og civilsamfundsorganisationer som mere ligeværdige leverandører af velfærdsservices rummer new public governance også demokratiske potentialer, der kan udfordre de målrationelle mekanismer i new public management (Pestoff, 2009a, b & c, 2011, 2014). Fx kan foreninger og civilsamfundsorganisationer gennem new public governance bidrage til lokalsamfundsintegration, til at give mennesker en stemme og til at udvikle services, der imødekommer behov, der bliver overset af det offentlige (Zimmer & Stecker, 2004; Evers & Laville, 2004; Nyssens et al, 2006). Via new public governance kan foreninger og civilsamfundsorganisationer også arbejde med frivillighed og deltagelse som en afgørende og indflydelsesrig faktor på forskellige niveauer samt forankre indsatser i tværgående samarbejdskonstellationer (Pestoff, 2009a, b & c, 2011). Dette samtidig med, at organisationernes konkurrence om både finansiering og samarbejdspartnere øges, af Evers kaldet 'organisatorisk egoisme' (Evers, 2005). New public governance indebærer således mange organisatoriske paradokser for foreninger og civilsamfundsorganisationer. Med baggrund i offentlige forventninger om et større ansvar for velfærdsløsninger er der også mulighed for, at civilsamfundsorganisationer professionaliseres og strømlines i endnu højere grad end gennem new public management.

Gennem new public governance er der derfor stor risiko for, at nogle organisationer får større indflydelse end andre og at magtbalancer i lokalområdet forskydes og skaber konflikter frem for samarbejder (Bovaird, 2006, Evers, 2005, Espersen & Andersen, 2017)). Når foreninger og civilsamfundsorganisationer arbejder med deltagelse og forskellige lokale grupper af netværk kan netværk af traditionelle eliter forsvare deres magt og privilegier og new public governance skaber derfor nye dilemmaer for foreninger og civilsamfundsorganisationer, der arbejder med både service og demokrati (Evers, 2005, Pestoff, 2014a).

### 4.3. Samtidige styringsparadigmer og hybriditet

Aktuelt præger både new public management og new public governance relationen mellem civilsamfundet og kommunerne, hvor de konkurrerer om at opnå legitimitet i den konkrete kontekst (Andersen, et al, 2017). En blanding af styringsparadigmer fører til hybride organisationer og organiseringer af samarbejder, der indeholder ambivalens og modstridende logikker. Det indebærer krydspres og dilemmaer for både civilsamfundsorganisationer, foreninger og offentlige organisationer (Andersen et al, 2017). Indledningsvist analyserer jeg en teoretisk forståelse af multi-layered governance og herefter hvad multi-layered governance betyder for civilsamfundet.

#### **Teoretiske begreber for multi-layered governance**

Hybride organisationer og organiseringer defineres som organisationer og organiseringer, der indeholder egenskaber, der typisk karakteriserer organisationsformer i flere sektorer samtidig (værdier, logikker, handlingsrationaler, legitimerings grundlag) og kombinationer af elementer fra den frivillige, private og offentlige sektor. Multi-layered governance er derfor relevant for samskabelsesinitiativer og kan defineres som selve den hybride styring, der veksler mellem værdier, logikker og handlingsrationaler i et kontinuum af forskellige mulige positioner; *"governance processes that provide dynamic, decentred, interactive, situated, and overlapping linkages that promote communication between otherwise disconnected stories and practices"* (Reff Pedersen et al, 2011:389).

I sin teoretiske essens kan nogle paradigmer dominere over andre, afhængig af den politiske og administrative styrke i den konkrete kontekst (Torfing et al, 2019). I multi-layered governance er det konteksten der er afgørende for den konkrete balance mellem new public management og new public governance og det er relevant for mine analyser af samskabelsesinitiativer.

## Civilsamfundet i multilayered governance

I Danmark kan der identificeres en spænding mellem vægtning af new public governance på lokalt niveau med fokus på social innovation, civilsamfundsinitiativer og collaborativ styring – samtidig med markedsorienterede new public management modeller på statsligt centralt niveau (Enjolra, Gawell & Loga, 2021). Det indebærer, at staten sætter specifikke resultat og effektmål for kommunerne mens kommunerne ønsker at arbejde mere netværks- og tillidsbaseret med civilsamfund og lokalsamfund.

Multi-layered governance er yderligere for civilsamfundsorganisationer et styringsklima, der både kan føre til isomorfi, der kombinerer sociale og økonomiske mål (Enjolras, Gawell & Loga, 2021) og nye relationer, sociale innovationer og synergier mellem civilsamfundets deltagelsesarenaer og den offentlige velfærd (Andersen & Espersen, 2017). Foreninger og civilsamfundsorganisationer indlejret i multi-layered styringsparadigmer inkluderer en lang række af forskellige deltagelsesformer på et kontinuum mellem frivillighed som professionelt instrument og samproducerende borger og frivillig med indflydelse og magt. Det er den konkrete kontekst, der afgør hvilke styringsparadigmer og deltagelsesformer, der åbnes op for i den konkrete forhandling af magt og roller (Andersen et al, 2017). Et kontinuum af forskellige mulige positioner indebærer, at både civilsamfund, det offentlige og markedet anvender styringsmekanismerne i traditionelt hierarki, netværk og markedet, overlappende og sammenflettet (Brandsen et al., 2007, Doherty et al., 2014, Huxtinx et al., 2015, Pestoff & Brandsen, 2009a & b, Salamon, 2016). Civilsamfundsorganisationer på det sociale område relaterer sig derfor både til statens top down forventninger og til bottom up og også som samarbejdspartner til, og ikke alene leverandører til, det offentlige (Brandsen et al, 2017).

På den ene side kan statens inddragelse af civilsamfundsorganisationer relateret til new public governance bidrage til øget frivillig borger deltagelse, styrkelse af demokratiske færdigheder og solidaritet samt skabelse af fælles identiteter, værdier og sammenhængskraft. På den anden side kan foreninger og civilsamfundsorganisationers roller relateret til new public management instrumentaliseres og orkestreres med det formål, at implementere statens politik og skabe effektive resultater (Brandsen et al, 2017, Waarenburg & Van de Bovenkamp, 2014, Bozzini & Enjolras 2011, Andersen, 2018).

Ifølge Pestoff (2014a) handler hybriditet for foreninger og civilsamfundsorganisationer dog ikke kun om, at de er præget af en blanding af principper og styringsrationaler fra forskellige sektorer. Det handler også om, at afveje forskellige interesser for at opnå fælles mål, at balancere forskellige mål uden at miste støtten fra donorer og interessenter og at søge synergi mellem individuelle og kollektive bidrag i organisationen (Pestoff, 2014a). Empiriske studier viser, at der i Skandinavien er mange forskellige typer af foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område, der relaterer sig forskelligt til det offentlige og at det bl.a. er en konsekvens af, at balanceringen af new public management

og new public governance inden for multi-layered governance i et kontinuum er forskellig i forskellige empiriske cases (Espersen et al, 2018, 2021, Evers, 2005, Brandsen et al, 2017, Fehsenfeld & Levinsen, 2019). Denne balancering har betydning for hvilke deltagelsesrum, der kan skabes.

#### 4.4. Frivillig civil deltagelse i civilsamfundet relateret til new public management og new public governance

I mit fokus på frivillig indflydelse i normativ forstand vil jeg argumentere for, at den frivillige civile deltagelse har indflydelse når det lykkes med at løse sociale problemer gennem påvirkning eller ændring af eksisterende magtstrukturer (Arnstein, 1969, Barnes & Schmidt, 2016, Brandsen, 2009). Den demokratiske værdi er derfor stærkest på new public governance delen af kontinuummet og kan både defineres ud fra hvor meget indflydelse foreninger og civilsamfundsorganisationer har i den konkrete kontekst og hvor meget indflydelse de deltagende borgere og frivillige har i den organisering, som de deltager i (Polletta, 2014).

En magtdelende og transformativ deltagelse kan udfoldes relateret til new public governance, men udfordres af new public management. Når civilsamfundsorganisationers legitimitet som værdibaserede demokratiske og uafhængige organisationer presses af new public management forandres også rummet for den frivillige deltagelse (Hustinx, 2014). New public management skaber deltagelsesrum hvor borgere der modtager ydelser er kunder på et marked og borgere og frivilliges deltagelse flyttes fra kollektiv handling til civilsamfundets individuelle dimension, dvs. væk fra den civile rolle som en demokratisk indflydelsesrig stemme på den politiske inputside – til at udføre en service på den politiske outputside (Grubb & Henriksen, 2018, Wijkström & Zimmer, 2011). Det betyder, at professionaliserede foreninger og civilsamfundsorganisationer på det sociale område kan tilgå deres medlemmer og frivillige som individuelle "serviceudbydere", der, i lighed med Eliasophs 'empowerment projekter' (2016), løser på forhånd definerede opgaver for professionelt drevne organisationer med lav borgerindflydelse (Wijkström, 2011, Aiken & Taylor, 2019, Hirst, 2000, Espersen & Andersen, 2017). Markedsgørelsen (new public management) af civilsamfundet individualiserer og instrumentaliserer frivillighed og deltagelse.

## 4.5. Opsamling

Idet jeg interesserer mig for hvordan deltagelse i civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer relaterer sig til styring analyserer jeg i dette afsnit hvordan civilsamfundsorganisationer etablerer deltagelse i relation til kommunerne i henholdsvis new public management, new public governance og i hybrid governance, med flere samtidige styringsparadigmer.

New public management indebærer en markedsførelse af civilsamfundet på især det sociale område hvor igennem økonomisk støtte målrettes politiske mål. Civilsamfundsorganisationer opnår større legitimitet i gennem at professionalisere og målrette indsatser til særlige målgrupper og det udfordrer de deliberative processer, der indkredses i de normative teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed. Det indebærer, at det frivillige engagement bliver et instrument for professionelle normer på outoputsiden af styringskæden, der mixes med partcipatoriske logikker og civilsamfundssektorens muligheder for at internalisere menneskers ønsker og behov udfordres.

Via new public governance indgår civilsamfundsorganisationer i horisontale netværk med kommunerne og er en væsentlig ressource i forhandlede horisontale partnerskaber. Det indebærer, at civilsamfundsorganisationer skal håndtere spændinger mellem netværksalliancer, konkurrence, partcipatoriske normer og effektive serviceleverancer. Samtidig opstår der mulighed for transformation af roller og nye demokratiske deltagelsesrum for borgere og frivillige. Aktuelt præger begge styringsparadigmer relationen mellem civilsamfund og kommuner og det indebærer krydspres og dilemmaer og et bredt kontinuum af forskellige værdier, logikker og handlingsrationaler, der kan kombineres alt efter konteksten.

### Pointer fra egne artikler

I to af mine artikler, henholdsvis min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in the collaborative turn" & min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health. Is equal participation possible?" anvender jeg 'the collaborative turn' som model for et kontinuum af positioner, som konkrete samskabelsesinitiativer kan bevæge sig imellem, forskudt og over tid. Heri indgår både new public management og new public governance, og tilknyttede positioner til professionelle medarbejdere, borgere/frivillige og organisering i enten top down hierarki eller bottom up netværk. Den konkrete case kan indeholde flere forskellige positioner og balancen mellem de enkelte positioner kan forandre sig over tid, frem og tilbage i kontinuummet. Det er den konkrete kontekst af magtkonfigurationer, der afgør hvilke styrings- og deltagelsesformer, der dominerer i det konkrete samskabel-

sesinitiativ og hvad det betyder for civilsamfundsorganisationen og for det konkrete frivillige deltagelsesrum. Eksempelvis viser jeg i min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health. Is equal participation possible?", at det er afgørende, at samarbejdet mellem civilsamfund og kommune finder sted uden for den kommunale ramme og at de professionelle kommunale medarbejdere formår at trodse new public managementlogikker for at psykisk sårbare unge kan deltage ligeværdigt. Derved er magtkonfigurationen mere ligeværdig end hvis samarbejdet omvendt havde fundet sted i den kommunale ramme.

Videre analyserer jeg og medforsker i min tredje artikel; "Styring og samarbejde i det bologisociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" hvordan new public management og new public governance sameksisterer i konkrete bologisociale samskabelsesinitiativer. Balanceringen af disse på både mikro, meso og makroniveau har afgørende betydning for hvilke deltagelsesrum, der kan skabes for borgerne og hvordan og hvorvidt læring og erfaring fra mikro, meso og makroniveau anvendes og deles.

I næste kapitel analyserer jeg deltagelse i samskabelsesinitiativer.

# Kapitel 5: Forskningsoverblik og teoretisk ramme: Deltagelse i samskabelsesinitiativer

*Dette kapitel omhandler praktiseringer af og teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer.*

For at belyse hvordan frivilligt aktive, foreninger og civilsamfundsorganisationer relaterer sig til kommunen i samskabelsesinitiativer analyserer og syntetiserer jeg i dette og de to forrige kapitler forskning og udvalgte tilknyttede teoretiske begreber, der etablerer kontekst omkring mine fire artikler. Også dette sidste kapitel med forskningsoverblik og teoretisk ramme er et integrativt forskningsoverblik (Snyder, 2019) og den teoretiske ramme og forskningsoverblikket i sammenhæng gør det muligt at analysere sammenhænge og krydskoblinger mellem de teoretiske begreber og den empiriske forskning (konteksten). Afslutningsvis samler jeg op på tværs af de tre temakapitler i kapitel 6.

I dette kapitel indkredser jeg indledningsvist forskning om praktisering af deltagelse og frivillighed i civilsamfundet i samskabelsesinitiativer med kommunerne og herefter analyserer jeg de teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer. Afsnittet har fokus på hvordan deltagelse praktiseres af foreninger, civilsamfundsorganisationer og kommuner i samskabelsesinitiativer.

Jeg starter med at analysere udvalgt forskning om civilsamfund og frivillige i samskabelsesinitiativer og herefter forskning, der særligt vedrører mennesker i sårbare positioner i samskabelsesinitiativer. Da jeg har fokus på relationen til kommunerne i en nordisk velfærdskontekst har jeg særlig fokus på nordisk litteratur og nordiske empiriske cases, men jeg inddrager også international litteratur når det er relevant. Herefter analyserer jeg de teoretiske begreber for partnerskaber, samproduktion og samskabelse. I den teoretiske analyse har jeg særlig fokus på samproduktion/co-production, som jeg anvender hyppigst i artiklerne. I opsamlingen resumerer og perspektiverer jeg forskningsoverblikket og den teoretiske analyse med indsigter fra mine egne artikler.

## 5.1. Civilsamfundsorganisationer og frivillige i samskabelsesinitiativer

I forskningen om samskabelsesinitiativer er der især fokus på betydningen af samarbejderne for den offentlige opgaveløsning og den offentlige værdiskabelse, f.eks. i form af identificering af en gensidig udveksling mellem modtagere af services og den professio-

nelle medarbejder (fx Alford, 2015, Bovaird & Löffler, 2012, Eijk & Steen, 2016). Herunder borgere som modtagere af services og frivillige som aktive bidragsydere i offentlig opgaveløsning og politikudvikling og udsatte menneskers inddragelse i det professionelle sociale arbejde i kommunerne (fx Müller, 2020). Der er også fokus på betydningen af samarbejderne for de kommunale professionelles faglighed og arbejdsformer (se fx Tuurnas, 2016, Brandsen og Honingh, 2013). Og på styrkelse af tilliden mellem borgere og det offentlige (se fx Fledderus, Brandsen & Honingh, 2013). Samt på demokratisering af den offentlige velfærd (fx Pestoff & Brandsen, 2009a & b, Loga, 2018 a & b, Pestoff, 2009a, b & c). Inden for fokus på den offentlige velfærd og mulige værdi inkluderes også forskning i samarbejdernes mulighed for at skabe offentlige services, der kan matche varierede menneskers individuelle behov (frem for standardløsninger) gennem innovation og borgernes egne aktive bidrag (se fx Pestoff & Brandsen, 2009a, Tortzen, 2016) samt et fokus på barriererne for værdiskabelse i de kommunale organisationer, der både kredser om kultur, ledelse og styring (se fx Tortzen, 2016, Tuurnas, 2016, Frederiksen, Henriksen & Grubb, 2021, Brandsen et al, 2020). Fagprofessionelle kan også opleve deres faglighed underkendt, udfordret og erstattet med lægmand i civilsamfundet (Tuurnas, 2016, Fotaki, 2011).

Når civilsamfund og frivillighed indgår i samskabelsesinitiativer belyses i den empiriske forskning en lang række af udfordringer, der relaterer sig til new public management og et styringsmæssigt krydspres. Foreninger og civilsamfundsorganisationer og frivillige på det sociale område kan blive opfattet som subjektive og anekdotiske af de fagprofessionelle i kommunerne og have vanskeligt ved at opretholde deres fortalroller og værdibårne engagement, der kan delegitimeres som uhensigtsmæssige særinteresser (Grubb & Frederiksen & Grubb, 2021, Frederiksen, Henriksen & Grubb, 2021, Grubb & Henriksen, 2018). Eksempelvis viser empiriske studier, at frivillige på flygtningeområdet i tværsektorielle samarbejder finder det dilemmafyldt, at navigere i det hybride miljø og opretholde legitimitet over for både kommunale samarbejdspartnere og flygtningene selv, både at samarbejde med og modtage finansiering fra kommunale medarbejdere, levere en service som leverandør på baggrund af finansieringen og samtidig at varetage flygtninges interesser over for de kommunale medarbejdere (Fehsenfeld & Levinsen, 2019). Det er således de demokratiske normative dimensioner, der udfordres.

Flere studier viser også, at de offentlige organisationer kan have en tendens til at dominere civilsamfundsorganisationer og new public management styring kan gøre både synergi og partcipatoriske processer vanskelige i praksis (Tortzen, 2016, Frederiksen & Grubb, 2021, Ibsen, 2020, 2021, Kierkegaard, 2016, Frederiksen; Henriksen & Grubb, 2021). De konkrete cases kan skabe en opgaveglidning og forskyde omkostninger og opgaver til frivillige, civilsamfund og brugere af offentlige services og favorisere mere ressourcestærke og tilgængelige borgergrupper frem for borgere bredt (Fotaki, 2011, Pestoff, Brandsen & Pestoff, Verschuere, 2012).



Men der er også studier, hvor civilsamfund og borgergrupper i sårbare positioner er medinitiativtagere med afgørende indflydelse, og hvor det periodevis lykkes at opretholde ligeværdighed og etablere synergi og nye mulige deltagelsesrum for borgere i sårbare positioner (Stougaard, 2021a & b).

Partnerskaber kan skabe rammer for den tværsektorielle deltagelse og kan balancere new public management og new public governance forskelligt. Når partnerskaber kritiseres for ikke at performe som forventet, ikke at skabe demokratisk værdi som forventet, at instrumentalisere foreninger og civilsamfundsorganisationer og frivilligheden, at lægge et isomorft pres på organisationerne og at favorisere større foreninger og civilsamfundsorganisationer på bekostning af de mindre (Bode & Brandsen, 2014, Brandsen, Trommel & Verschuere, 2014) domineres de af new public management. Når new public management dominerer er borgere og frivillige leverandører af services med et kommunalt formål for øje (co-implementer) og civilsamfundsorganisationer bidrager til omkostningseffektive løsninger hvor igennem borgerinddragelse og frivillighed er afgrænset og defineret af professionelle normer og strukturer i det offentlige (Bode & Brandsen, 2014).

Når new public governance dominerer kan borgere og frivillige opnå ligeværdig indflydelse med de professionelle i de hybride rammer, og der kan opstå nye muligheder for deltagelse, dvs. roller som co-initiator, co-developer, co-implementor og co-evaluator kan være mulige (Stougaard, 2021a & b). Relateret til new public governance kan civilsamfundsorganisationer i partnerskaber bidrage til at identificere menneskers behov og imødekomme disse i en fleksibel ramme og civilsamfundsorganisationer kan bidrage til at overskride grænserne mellem privat intimitet og objektive serviceleverancer og agere som afgørende kompetenceinput i forhold til immaterielle ressourcer (erfaringsbaseret viden og engagement) og komplekse problemer, som staten ikke kan løse alene (Bode & Brandsen, 2014). Partnerskaber kan derfor både fremme og hæmme frivillig demokratisk deltagelse og balancere new public governance og new public management forskelligt.

Også deltagelse i samproduktion og samskabelse kan være relateret til både new public management og new public governance, dvs. mennesker og frivillige kan både være co-initiator, co-designer, co-implementer og co-evaluator (Agger & Tortzen, 2015). Tværsektorielle samarbejder med samproduktion (co-production) og samskabelse (co-creation) med civilsamfundet som deltager er derfor hybride organiseringer, der både kan rumme deltagelse med udpræget borger- og frivillig indflydelse og med begrænset borger- og frivillig indflydelse, relateret til både new public management og new public governance.

Flere faktorer er afgørende for hvilke former for styring (new public management eller new public governance) og deltagelsesrum, der dominerer og skabes. Tidsperspektivet kan være væsentligt for graden af indflydelse idet sporadisk og distanceret deltagelse vidner om lav indflydelse mens deltagelse i mere varige velfærdsservices (fx skoler, daginstitutioner, socialpsykiatri, socialområdet, handicapområdet) vidner om flere muligheder for indflydelse (Pestoff, 2009a, b & c). Kvalitetsdimensionen for civilsamfund og frivillige i

samproduktion og samskabelse kan knytte sig til, om der sker en transformation af magt og om civilsamfundsorganisationen og de frivillige opnår indflydelse, der er ligeværdig med de professionelle som multiprofessionelle. Needham & Carr (2009) læser på tværs af en lang række af casestudier og identificerer tre former for samproduktion. Den (nr 1) beskrivende samproduktion er den deltagelse, hvor mennesker bidrager til offentlig service inden for en offentlig defineret ramme. Elever laver deres lektier og patienter tager deres medicin. Den (nr 2) medierende samproduktion anerkender menneskenes netværk som betydningsfulde for både mennesker og kvaliteten af den offentlige service og skaber en deltagelse, hvor offentlige medarbejdere koordinerer med borgernes netværk og andre tilbud og skaber en helhed og sammenhæng omkring menneskers og netværkets bidrag. Deltagelse kan derfor udfoldes i flere arenaer i koordinering, men der ændres ikke på magtbalancer. Den (nr 3) transformativ samproduktion skaber en deltagelse for mennesker, hvor borgere og professionelle har ligeværdig indflydelse og skaber services sammen også med borgernes netværk. Her transformeres magt og roller (Needham og Carr, 2009). For at borgere der modtager services på socialområdet kan høste et forbedret outcome gennem deltagelse i samproduktion så skal den være transformativ. Dette for at undgå variationer af samproduktion, der, jf. new public management, alene har fokus på at spare penge eller imødekomme efterspørgsel (Needham og Carr, 2009). Det betyder, at effektiviseringsambitioner relateret til new public management, ifølge Needham og Carr (2009), ikke skaber et bedre outcome for borgere, der modtager services på socialområdet. Det er alene i den transformativ co-production at mennesker i sårbare positioner kan opnå styrket empowerment, (Needham & Carr, 2009).

## 5.2. Mennesker i sårbare positioner i samskabelsesinitiativer med civilsamfundet som deltager

En væsentlig del af samskabelsesdagsordenen omhandler ambitionen om, at styrke menneskers demokratiske deltagelse gennem samskabelsesinitiativer, herunder borgere i sårbare positioner, som ikke deltager aktivt i civilsamfundet i samme omfang, som andre befolkningsgrupper (Espersen & Fridberg et al, 2021). I dette afsnit indkredser jeg særlige strukturelle, styringsmæssige, kulturelle og relationelle karakteristika omkring samskabelsesinitiativer, der har fokus på at skabe ligeværdig deltagelse for mennesker i sårbare positioner, eksempelvis mennesker med komplekse sociale problemer.

I forlængelse af den gennemgående ambivalens *kan* inddragelse af borgere i sårbare positioner i samskabelsesinitiativer både give magt til de sårbare borgere selv, styrke empowerment og styrke effektiviteten og legitimiteten af services (Gathen, Slettebø & Skjegestad, 2022). Men det kan også instrumentalisere. Borgerinddragelse og empowerment handler om magt og er *“both a goal and a process whereby individuals or groups obtain power to*

*influence their situation*” (Gathen, Slettebø & Skjeggestad, 2022:53). Med baggrund i new public management er ikke alle civilsamfundsorganisationer garanter for borgere og frivilliges magtfulde deltagelse, nogle har demokratiske strukturer og andre har ikke (Mazzei et al., 2020).

Internationale studier viser, at ligeværdig inddragelse er afhængig af ligeværdige magtstrukturer mellem borgere og stat og det er vanskeligt at etablere pga. instrumentaliserings-tendenserne i de politiske initiativer (new public management), der forhindrer organisationernes værdibårne aktivisme og de sårbare borgergruppers ligeværdige deltagelse (Bherer et al, 2016). Når både professionelle, frivillige og sårbare borgergrupper samarbejder kan der skabes nye roller for både de sårbare borgergrupper, de professionelle og frivillige når forhandlingen af hybriditeten indebærer ligeværdige horisontale roller (Kirkegaard, 2016). Det kan bl.a. ske ud fra perspektiver om, at mennesker har andre vidensformer end de professionelle, fx har skolelærere den bedste viden om didaktik, men forældrene kender deres børn bedst og der er brug for alle former for viden (Brandsen, 2020).

Men værdifuldt samarbejde i samskabelsesinitiativer tager lang tid at etablere og et partnerskab er en kontinuerlig og udfordrende proces, der kræver ressourcer og dialog og deltagelse mellem de involverede deltagere (Mulvale et al, 2021). Når det lykkes kan der blandt nogle socialøkonomiske virksomheder og civilsamfundsorganisationer, der arbejder netværksbaseret og tværsektorielt i grænselandet mellem forretning og frivillig deltagelse, opstå nogle særlige muligheder for deltagelse for mennesker i sårbare positioner (Jørgensen & Sievers, 2015, Andersen, 2019a & b).

Det er en tværgående læring, at det er bedre at invitere mennesker ind i aktiviteter personligt end at invitere dem i en generel invitation til flere. Det er også konstruktivt, at professionelle går ud for at møde lokalbefolkningen – frem for omvendt at invitere mennesker ind i det professionelle rum (Brandsen, 2020:11, Espersen, 2023). På samme måde er det konstruktivt, at mennesker inviteres ind i noget, som har en ’sense of urgency’ for dem personligt (at det eksempelvis handler om børns skolegang frem for om den generelle skole strategi) (Brandsen, 2020, Espersen, 2023).

Internationale studier viser imidlertid, at partcipatoriske processer ofte møder en meget kritisk modstand og inerti, der forhindrer udvikling af den demokratiske deltagelse (Bherer et al., 2016). Det kan tage mange år at opbygge kulturel og strukturel kapacitet til ligeværdig samproduktion (samskabelsesinitiativer) og nedbryde ulige magtdynamikker (Burgess & Choudary, 2021). Magtfulde aktører skal rammesætte og afgive autoritet, men de skal også imødekommes, deres mål skal inkluderes og deres commitment skal sikres og der skal sikres samme information til alle (Mulvale et al., 2021:795).

Flere studier fortæller hvad det i øvrigt kræver at inkludere sårbare mennesker i tværsektorielle samarbejder (Stougaard, 2021a & b, Espersen, 2023). Jakobsen og Andersen

(2013) viser, at når forældre får viden og materialer, der er nyttige for deres børns uddannelses-udvikling, bliver indvandrerforældre i Danmark i stand til at deltage i og bidrage til samproduktion (samskabelsesinitiativer) inden for en kommunal defineret ramme (Espersen, 2023). I et casestudie om asylansøgere i Skotland observerer Strokosch og Osborne (2016:11-19), at på trods af asylansøgers marginaliserede status, lykkes det at deltage i samproduktion (samskabelsesinitiativer) på forskellige niveauer, forudsat at samproduktion (samskabelsesinitiativer)en støttes af de offentlige ledere, og at gadeplansprofessionelle er villige til at opbygge og opretholde tillidsbaserede relationer med asylansøgerne (Espersen, 2023). Vanleene et al. (2018:208) viser, at der skabes personlig og samfundsmæssig værdi i socialt udsatte boligområder gennem samproduktion (samskabelsesinitiativer), når de professionelle på gadeplan er i stand til at kombinere rollerne som ven, leder, repræsentant, og mægler i forhold til borgerne (Espersen, 2023:11). Det er også væsentligt at mennesker har tilstrækkeligt selvværd og kompetencer til at deltage og at der er et tillidsbaseret forhold til de professionelle (Stougaard, 2021a). Det kan også være nødvendigt med et større kampagnearbejde og en velplanlagt proces for at mennesker i socialt udsatte boligområder vil deltage og det kan være nødvendigt, at de professionelle er i besiddelse af ressourcer som tid, viden og finansiering for at de kan motivere mennesker i socialt sårbare positioner til at deltage (Stougaard, 2021b:1393, Espersen, 2023). Det er også væsentligt, at det er ubureaukratisk og let tilgængeligt at deltage, at der er flere veje til at kunne deltage og på forskellige måder og at de professionelle er responsive og lydhøre over for de konkrete menneskers behov (Stougaard, 2021a:30 & b:1402, Espersen, 2023). Stougaards studie viser, at sårbare mennesker gerne vil deltage når de selv er medinitiativtagere og fx stifter en forening, mens det er langt vanskeligere at motivere sårbare mennesker til at deltage ligeværdigt når kommunen er initiativtager. Studiet viser også, at udviklingen af social kapital mellem mennesker internt og mellem mennesker i sårbare positioner og de professionelle er afgørende for den enkeltes kapacitet til at involvere sig i samproduktion (samskabelsesinitiativer), ligesom det er væsentligt, at professionelle støtter op uden at dominere (Stougaard, 2021a & b). Men nogle sårbare borgergrupper kan mangle både viden, ressourcer, social og kulturel kapital og have svært ved at begå sig i den traditionelle politiske kultur (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018, Espersen, 2023). Inklusion kan derfor handle om, at dem, der er berørt af beslutninger også har indflydelse på disse.

For at opnå en vellykket samproduktion (samskabelsesinitiativ), skal de professionelle være fysisk til stede i lokalområdet, være vidne til lokalområdets problemer og forstå menneskes behov og karakteristika og mægle når mennesker ikke kan blive enige og byde nye velkommen og ind i fællesskaberne (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018:206). Det er også vigtigt, at de professionelle lader mennesker i sårbare positioner have autonomi og lader dem bestemme selv (Vanleene, Voets & Verschuere, 2018:206).

Forskning fokuserer også på barriererne for at lykkes, der rækker ud over identifikationen af new public management. Det er fx; strukturer og formater, der virker utrygge, uoverensstemmende forventninger, fundamentalt forskellige perspektiver og en oplevet mangel på merværdi (Brandsen, 2020, Espersen, 2023). Det er en også barriere for deltagelsen, at mennesker i sårbare positioners videns former ikke anerkendes som væsentlige, men i stedet anses for anekdotiske, trivielle eller irrelevante af de professionelle. I stedet for at anerkende lokal viden er det en udfordring når professionelle alene orienterer sig mod universel eller generel evidensbaseret viden (Brandsen, 2020:8, Espersen, 2023).

Et norsk studie viser yderligere, at der kan være en ambivalent spænding imellem foreningernes mål om aktiviteter og selve inklusionen af mennesker med særlige behov (Erdvik & Ervik, 2022:25-31). Stat og kommuner kan stille krav til organisationer om inklusion i forbindelse med deres arbejde og det kan have ambivalente følger: på den ene side kan det betyde, at organisationerne indretter sig så de kan inkludere flere og på den anden side kan det betyde, at organisationerne må indrette sig på måder, som ikke stemmer overens med deres værdier og mål (Erdvik & Ervik, 2022, Espersen, 2023).

### 5.3. Teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer, dvs. partnerskaber, samproduktion og samskabelse

Der anvendes en række forskellige teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer, der vægter forskellige dimensioner og har forskellige rødder. I afhandlingen anvender jeg co-production (samproduktion) co-creation (samskabelse) og partnerskaber som samarbejdsformater der indeholder samskabelsesinitiativer og disse teoretiseres i forskellige forskningstraditioner, eksempelvis offentlig administration og statskundskab, sociologi, antropologi, økonomi, virksomhedsstudier og civilsamfundsforskning. Begreberne er forholdsvis uklare og mangetydige og der mangler fortsat fuldstændig teoretisering af hvad der sker når civilsamfund, frivillige og borgere samarbejder med den offentlige sektor (Brandsen, Pestoff & Verschuere, 2012, Osborne & Strokosch, 2013, Tortzen, 2016, Andersen & Espersen, 2017).

Min analyse af udvalgte begreber for partnerskaber, samproduktion og samskabelse har til formål at etablere indblik i forskellige teoretiske forståelser af samarbejdsformater når civilsamfundet deltager i samskabelsesinitiativer. Forskerne er ikke enige, de har forskellige betoning og fortolkninger og både co-production og co-creation er begreber, der også teoretiseres som afgrænsede samarbejder på borgerniveau mellem borgere der modtager ydelser i kommunen og professionelle medarbejdere, og disse teoretiseringer er ikke relevante for min problemstilling (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018).

Jeg fokuserer især på samproduktion (co-production), som jeg i afhandlingen anvender til at identificere forskellige positioner, roller og magt og til at analysere også de styringsmæssige aspekter af civilsamfundets deltagelse på både mikro, meso og makro. Co-creation (samskabelse) som begreb fokuserer i højere grad på servicedesign, brugerrejser og offentlige professionelt tilrettelagte inddragelses- og organisatoriske processer og teoretiseres især som innovationer på mikro-niveau (Agger & Tortzen, 2015, Torfing et al, 2019). Co-creation (samskabelse) som begreb stammer oprindeligt fra forretningsverdenen, hvor virksomheder, f.eks. på IT-området, arbejder med at inddrage kunder i skabelsen af produkter og varer. Nye roller og relationer mellem forbrugere/kunder og vareproducerende virksomheder kan udvikle sig i retning af større inddragelse af kunder som medproducenter af produkter og services (Grönroos, 2011, Agger & Tortzen, 2015). Ethvert vareforbrug indebærer en værditilførsel og kunder er i samskabelse medskabere af (markeds)værdi i deres interaktion med produkter og service (Grönroos 2011; Humphreys og Grayson 2008, Gouillart, 2014, Espersen & Andersen, 2017). Et klassisk eksempel er et hotelbesøg, hvor en kunde vælger værelse efter personlige behov, udvælger og køber varer undervejs og medvirker i en tilfredshedsundersøgelse ved hjemrejse, hvorved kunden medproducerer værdien af den vare, som købes (Torfing et al, 2019). Nyere udviklinger af co-creation (samskabelse) begrebet blandt forvaltningsforskere identificerer (i lighed med samproduktion) begrebet samskabelse som institutionelle multi-aktør samarbejder, der stiller krav om nye ledelsesformer, nye institutionelle strukturer og systemiske forandringer i den offentlige sektor og som – i lighed med i den private sektor - tilfører værdi til services i samspil med borgere, civilsamfund og lokalsamfundsaktører i øvrigt (Torfing et al, 2019, Ansell & Torfing, 2021). Andre forskere betoner, at både co-creation og co-production alene finder sted på mikro-niveau, mens samarbejdsformater på organisatorisk niveau identificeres som partnerskaber (Brandsen, Steen, Verschuere, 2018).

I det følgende analyserer jeg udvalgte teoretiske definitioner af partnerskaber, samproduktion og samskabelse. Definitionerne er ikke udtømmende, men udvalgt på baggrund af relevans for mit fokus på civilsamfundet i samskabelsesinitiativer og deltagelse og styring.

## Partnerskaber

Partnerskaber er et begreb, der identificerer den organisatoriske ramme omkring tværgående samarbejder, som ”*et struktureret, gensidigt fordelagtigt og dialogbaseret samarbejde mellem organisationer fra forskellige sektorer, der arbejder sammen for at udvikle (nye) sociale aktiviteter*” (Hjære, 2005:9). Partnerskaber er en aftaleramme om konkrete samarbejder, som tager form af en organisatorisk strukturering af gensidigt fordelagtige aftaler mellem to eller flere partnere om at arbejde sammen mod fælles mål, som partnerne har formuleret i fællesskab (Espersen & Andersen, 2017:213-214, Hjære, 2005). Partnerskaber udfoldes omkring afgrænsede og konkrete aktiviteter eller problemer, en defineret tidsramme og

specifikke metoder, som partnerne har aftalt (Hjære 2005, Selsky & Parker 2005, Fotaki 2011, Bode & Brandsen, 2014, Espersen & Andersen, 2017:213-214). Partnerskaber omhandler ikke borger deltagelse og adskiller sig fra andre samarbejdsformer, fx konsortieaftaler, ved at parterne arbejder sammen, frem for parallelt. (Bode & Brandsen, 2014). Men samproduktion og samskabelse kan i nogle teoretiske forståelser også omfatte organisatoriske samarbejder mellem civilsamfund, markedet og det offentlige og der er derfor en del overlap i teoretiseringerne mellem co-creation, co-production og partnerskaber.

## Samproduktion og samskabelse

Samproduktion (co-production) som begreb har især rødder i forvaltningsforskning, mikroøkonomi og civilsamfundsforskning med rødder tilbage til Elinor Ostrom i 1970-erne mens samskabelse (co-creation) kun har været anvendt inden for de senere år på velfærdsområdet (Ostrom, 1999, Tortzen, 2016, Agger & Tortzen, 2015, Torfing et al, 2019, Brandsen & Honingh, 2015). Begge begreber har dog udviklet sig over tid, og der er i dag en del overensstemmelse i det semantiske indhold (Voorberg et al, 2015). Elinor Ostrom var den første, der teoretiserede co-production allerede i 1970-erne og hun definerer i en opsamlingsartikel i 1999 co-production som en proces hvor individer, der ikke er i den samme organisation, samproducerer, hvorved der etableres en synergi-dimension; "*Co-production is one way that a synergy can occur between what a government does and what citizens do*" (Ostrom 1999:1079). Ostrom har således oprindeligt fokus på, at selve sammensætningen af de forskellige aktører kan etablere synergi. Men der er endnu ikke fokus på hvilken synergieffekt, der opstår eller hvem, der indtager hvilke roller i samarbejdet.

Siden Ostroms arbejde i 1970-erne har mange begrebslige definitioner af co-production især fokus på den offentlige værdi af samarbejderne for den konkrete offentlige service, kvalitet og effektivitet, som civilsamfundet supplerer eller komplementerer. Nogle definitioner betoner, at det er velfærdsstaten, der som den primære agent producerer velfærd og inddrager borgere, professionelle og lokalsamfund, som eksempelvis; "*co-production epitomises the way in which contemporary welfare states seek to produce public welfare*" (Kirkegaard & Andersen, 2018:828). Med reference til Brudney & England i 1983 betoner også Alford i 1998, at det er staten, der involverer borgere, civilsamfund og brugere af services og definerer co-production som; "*the involvement of citizens, clients, consumers and/or community organizations in producing public service as well as benefitting from them*" (Alford, 1998:128). Videre lægger Parks et al. allerede i 1981 vægt på, at det er selve sammensætningen af aktører, der kan forbedre kvalitet eller effektivitet af offentlige services som en proces, der etableres gennem synergi, som også Ostrom betonedede det; "*Individual consumers or groups of consumers, acting outside of their regular production roles, may contribute to the production of some of the goods and services they consume. In such cases they act as consumer producers. In many instances, consumer production is an essential complement to the efforts of regular producers; without the productive activities of consumers nothing of value will result. This appears to be characteristic of much public service production*"

(Parks et al, 1981:1002). Der indgår både offentlige aktører som regulære producenter af den offentlige service og borgere som grupper eller individer, der som kunder indgår som ”forbruger producenter” og supplerer den ”regulære producent” i det offentlige, der er den primære, regulære eller egentlige indsats, som civilsamfund og borgere fungerer som et add on til. I forlængelse heraf anskuer Osborne i 2010 samproduktion som en indbygget ingrediens i alle offentlige serviceprocesser idet disse er afhængige af borgeres aktive medvirken og samarbejde (Osborne, 2010). Som borger tager man sin medicin, læser sine lektier, og går ud med skrald i skraldespanden som fagpersoner i det offentlige foreskriver. Men det er det offentlige der (under repræsentativ demokratisk ledelse) sætter rammerne for samarbejdet med faglighed, styring og planlægning og borgere og civilsamfund der inddrages, supplerer og er et add on.

Der er dog også forskere, der har blik for den demokratiske dimension i definitionen og betoner, at borgere, frivillige og civilsamfundets deltagelse er væsentlig og mere ligeværdige i deres bidrag. F.eks. skriver Pestoff i 2012, at co-production er; ”a *general term for citizen/and or third sector participation in many kinds of public service*” (Pestoff, 2012:7). Også Brandsen har i 2020 fokus på borgerinddragelse og identificerer, at co-production indebærer et behov for, at borgere (individuelt eller i grupper) bidrager; ”a *relationship between a paid employee of an organization and (groups of) individual citizens that requires a direct and active contribution from these citizens to the work of the organization*” (Brandsen, 2020:3). Borgere og civilsamfund har her ikke alene en rolle som supplement, men som direkte og væsentlige bidragsydere.

I forlængelse heraf er der også definitioner, der direkte betoner ligeværdighed og gensidighed i relationen, frem for det offentlige som den primære agent, der inddrager et supplement. I 2009 definerer Boyle & Harris (2009), at både lokalsamfund og services bliver ’bedre forandringsagenter’ når der er et ligeværdigt og gensidigt forhold; “*Co-production means delivering public services in an equal and reciprocal relationship between professionals, people using services, their families and their neighbours. Where activities are co-produced in this way, both services and neighbourhoods become far more effective agents of change*” (Boyle & Harris, 2009:11). Den gensidige synergetiske relation, som allerede Ostrom identificerede, kan styrke forandringsskapiteten i lokalsamfundet og deri etablere forventninger om en styrket kvalitet og effektivitet af (offentlige) services, som også andre forskere betoner som den forventede outcome dimension.

Bovaird betoner i 2007 yderligere en procesuel tids-dimension ved at definere, at co-production skabes gennem langvarige relationer hvor begge parter bidrager substantielt; “*User and community co-production is the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users and or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions*” (Bovaird, 2007:847). Der etableres således her over tid en ligeværdighed i samarbejdet, der indikerer, at det ikke er tilstrækkeligt,



at den ene part bidrager mindre end den anden, eller supplerer den anden, eller at samarbejdet alene udspiller sig i korte tidsperioder. Begge parter skal bidrage substantielt over længere tid. I 2016 tilføjer Löffler & Bovaird yderligere en faktor om, at det er selve brugen af hinandens ressourcer, der etablerer gensidigheden og skaber et bedre outcome eller effektivitet; ”*Public services, service users and communities making better use of each other’s assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency*” (Löffler & Bovaird, 2016:1006). Derved nærmer de sig Ostroms oprindelige forståelse af synergi, der kan skabe øget effektivitet og kvalitet af services når man anvender hinandens ressourcer bedre. Löffler & Bovaird skelner også imellem, at outcome af co-production både kan gennemføres individuelt som enkelt individ og kollektivt som lokalsamfund. Der er således forskel på, om co-production er rettet mod et lokalsamfund og flere aktører - eller mod enkeltstående borgere.

Opsummerende defineres co-production således som en synergetisk kvalitets og effektivitetsforbedrende proces for offentlige services, der både integrerer lokalsamfund, civilsamfund og borgere i længerevarende samarbejds relationer, og som også kan indebære en deltagelsesdimension for borgere og civilsamfund i større eller mindre ligeværdige relationer, over længere tid. Dertil tilføjer Bovaird & Löffler i 2012, at samarbejdsprocesserne kan gennemføres på forskellige tidspunkter i både service design- og produktionsproces af services. Borgere og civilsamfund kan, apropos ligeværdighed eller ej, bidrage som både co-planlæggere, co-designere af services og bidrage til co-prioritering, co-finansiering og co-levering (Bovaird & Löffler, 2012), og de kan bidrage både som enkeltindivider og som lokalsamfund. Variationen af proces dimensioner (designfase, leveringsfase etc.) uddyber Ostroms synergetiske proces, Bovairds tidlige definitioner af langvarige relationer og Parks et al. s beskrivelser af forskellige aktører, med et fortsat fokus på kvalitets- og serviceforbedringer af offentlige services. Man kan tale om co-production i forskellige dele af en serviceproces og borgere og civilsamfund kan indtage forskellige roller heri. Det indebærer også forskellige muligheder for magt og indflydelse (deltagelsesrum) for borgere og civilsamfund i samarbejdet. Der er fortsat fokus på servicekvalitet og effektivitet og på forskellige rollemuligheder, og på at civilsamfund og borgere kan være et supplement og/eller en ligeværdig partner.

I 2006 udvikler Bovaird en model, der kan anskueliggøre hvordan borgere og civilsamfund kan indgå i både design og produktionsfase, og dermed indtage forskellige mulige roller. Nedenstående model viser, at co-production kan udspille sig på forskellige måder afhængig af hvorvidt der er et helt eller delvist delt (ligeværdigt) ansvar mellem borgere/lokalsamfund og professionelle eller ej i henholdsvis design og produktionsfasen. Der er tale om ”fuld co-production” i midten af figuren når der er et fuldt delt ansvar for både design og produktion (Bovaird, 2007). Det ligger implicit i modellen, at det er den fulde samproduktion med delt ansvar for både ”planning and delivery”, der forventes at kunne forbedre den offentlige service, kvalitet og effektivitet. Og det er også i ”fuld co-production” at der er en forventning om en ligeværdig gensidig relation hvor også borgere og

civilsamfund kan have ligeværdig magt og indflydelse og bidrage substantielt over en længere tidsperiode (og ikke alene supplere). Magt og indflydelse i deltagelsesrummene er således afgørende for de teoretiske forståelser af muligheder for både demokratisk værdi og forbedret outcome i forståelsen forbedret effektivitet og kvalitet af offentlig service.

Co-production er således også en synergetisk proces, der kan gennemføres helt eller delvist og det er i det fulde delte (ligeværdige) ansvar mellem borgere og civilsamfund og det offentlige, at begge parter bidrager substantielt i både design og produktion. Det er i den fulde co-production, at der kan etableres styrket demokratisk deltagelse og/eller forbedret service kvalitet og effektivitet. Når der kun er delt ansvar i produktionsfasen er det ikke en fuld – co-production.

Ud over denne processuelle forståelse af co-production med forskellige roller til borgere og civilsamfund i forskellige faser er co-production også et teoretisk begreb, der, som allerede nævnt, har flere organisatoriske niveauer. I 2006 identificerer Brandsen og Pestoff, at co-production kan gennemføres på både mikro, meso og makroniveau af organisationer under forskellige betegnelser: ”*Co-governance refers to an arrangement, in which the third sector participates in the planning and delivery of public services. Co-management refers to an arrangement, in which third sector organizations produce services in collaboration with the state; Co-production, in the restricted use of the term, refers to an arrangement where citizens produce their own services at least in part.*” (Brandsen & Pestoff, 2006:497). Brandsen og Pestoff (2006) identificerer også, at “1) *A distinction between the organizational and the individual level. Whereas co-management refers primarily to interactions between organizations, coproduction refers to voluntary efforts by individual citizens. 2) A distinction between phases in the policy cycle, between planning and production. This separates co-governance from the other two concepts: the former focuses on policy formulation, the latter on implementation.*” (Brandsen & Pestoff, 2006:497). De synergetiske processer kan således udfolde sig på forskellige organisatoriske niveauer, i forskellige dele af en serviceproces og i relation til både design og produktion af services. Pestoff i 2014 (Pestoff, 2014b) anskueliggør de forskellige niveauer sammen med inddelingen i henholdsvis ’planning and delivery’ og tilføjer yderligere distinktion mellem en individuel co-production mellem en enkelt borger, frivillig, professionel og en kollektiv form med flere aktører og borgere, dvs. inkluderede mange deltagere og aktører. Som også angivet af Bovaird og Löffler i 2012.

Samproduktion (co-production) kan således gennemføres på forskellige måder, der ikke er gensidigt udelukkende, men derimod kan sameksistere på både borgerniveau, organisatorisk niveau og overordnet planlæggende og rammesættende niveau (Brandsen & Pestoff, 2006, Pestoff, 2012, 2014a, Espersen & Andersen, 2017).

Niveauer i co-production processer kan også defineres normativt og kvalitativt afhængig af konfigurationen af roller og magt i samarbejdet og et fokus på borgernes oplevelser. I 2009 skelner Needham og Carr yderligere mellem tre forskellige former for co-production, der defineres ud fra i hvilken grad magt og roller transformeres i samarbejdet. De argumenterer for, at den deskriptive co-production involverer borgere og civilsamfund

inputs i serviceleverancerne, men ikke i design. Den intermedierende co-production indeholder en større rolle til borgere og civilsamfund og kan betyde, at deres arbejdskraft udnyttes til produktion af offentlig service og også netværk og lokalsamfund involveres heri, gennem intermedierende netværk. Den transformative co-production kan skabe nye relationer mellem de professionelle og borgere i mere ligeværdige relationer. Denne teoretiske forståelse implicerer, at der skal ske en transformation af roller og magt i samarbejdet for at borgere i sårbare positioner kan høste et bedre outcome. Det er således ikke tilstrækkeligt at begge parter har delt ansvar, der skal også ske en transformation af roller så de bliver ligeværdige. Derved kan der ifølge Needham og Carr (2009) etableres et bedre outcome for borgere i sårbare positioner på det sociale område. Needham & Carr har således ikke fokus på hverken kvaliteten eller effektiviteten af services som outcome, niveauer eller faser, men derimod på, hvorvidt og hvordan borgere i sårbare positioner oplever outcome når roller og magt transformeres.

Også Fotaki har fokus på borgerne. I 2011 kobler Fotaki definitionen af partnerskaber og co-production med et fokus på borgeres roller og styringsparadigmer og bidrager således til Needham og Carrs identifikation af, at magt og indflydelse i rollerne er væsentligt. Fotaki identificerer, at borgere både kan være individuelle kunder på et marked og kollektivt orienterede borgere i samarbejdet. Kunde-rolle har mulighed for exit, kontrol af ressourcer og information – men ingen voice, og borger-rolle har voice, deltagelse og politisk indflydelse, men ingen exit i form af valgmuligheder (Fotaki, 2011). Kunderollen relaterer sig til individualisering, markedet og den ansvarliggjorte agent mens borgeren relaterer sig til kollektivism og bureaukrati, dvs. rettighedsbaserede ydelser og public administration, der kan dominere så borgere ikke har indflydelse (Fotaki, 2011). Begge roller kan derfor have magt og indflydelse og ikke magt og indflydelse inden for de forskellige styringsparadigmer, henholdsvis new public management og new public governance, på forskellige måder. Denne identifikation af styringsparadigmer i co-production går igen hos Tortzen, der både identificerer en effektivitets NPM co-production og en demokratisk NPG co-production (Tortzen, 2016, 2021). I forlængelse af denne forståelse vægter Philips, Strølund og Christensen-Strynø, at selve forhandlingen af mening og magt i relationerne er afgørende. De identificerer co-production som; *“co-production” as a tentional, unstable product of situated negotiations of meaning across different voices. In this conception, “co-production” is in a constant state of coming into being throughout the research process. Since “co-production” comes into being in negotiations of meaning across different voices, its enactment is a process of relational becoming.*” (Philips, Strølund og Christensen-Strynø, 2021:1290). Når relationerne transformeres til ligeværdige relationer i NPG-styring (Needham & Carr, 2009) sker der en situeret processuel uafbrudt forhandling af mening (Philips, Strølund og Christensen-Strynø, 2021). Med henvisning til de oprindelige definitioner er det denne synergetiske forhandlingsproces, der kan forbedre outcome for borgere i sårbare positioner/eller forbedre service kvalitet og effektivitet, når rollerne transformeres til ligeværdige roller og deltagerne anvender hinandens ressourcer bedre over en længere periode, i en ’fuld co-production’ (synergi).

Denne knopskydende udvikling af co-production begrebet er i de senere år også blevet suppleret af smallere definitioner, der dels alene opererer på mikroniveau, dels afgrænser co-production til samarbejde om serviceleverancer på outputsiden mens co-creation defineres som samarbejde om designfasen (Brandsen, Steen & Verschuere, 2018, Torfing et al., 2019). Torfing, Sørensen & Røiseland (2019) afgrænser co-production til borgeres bidrag til serviceleverancer, defineret af det offentlige som eksempelvis at følge sundhedsprofessionelles anvisninger eller deltage i genoptræning efter operation; *“The focus is on the joint production of particular services rather than the creation of public value in a broader sense of the term, including the transformation of the public service-system”* (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). Samtidig definerer de, modsat Needham & Carr (2009), co-creation som samarbejdsformatet med det transformative potentiale; *“Co-creation in the public sector as a process through which two or more public and private actors attempt to solve a shared problem, challenge, or task through a constructive exchange of different kinds of knowledge, resources, competences, and ideas that enhance the production of public value in terms of visions, plans, policies, strategies, regulatory frameworks, or services, either through a continuous improvement of outputs or outcomes or through innovative step-changes that transform the understanding of the problem or task at hand and lead to new ways of solving it”* (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802). I forlængelse heraf udvikler Ansell og Torfing en procesuel model for co-creation, der både indeholder platforme, arenaer og processer, der fører til ’public value’, dvs. stadig offentlig værdi, kvalitet og effektivitet som endemål (Ansell & Torfing, 2021).

Forskerne er således ikke enige om det teoretiske indhold af begreberne, men de er enige om, at det er de transformative, ligeværdige og gensidige relationer, hvor borgere og civilsamfund har ligeværdig magt, der kan skabe bedre outcome for borgere i sårbare positioner, styrket kvalitet og effektivitet af services, løsninger på komplekse udfordringer og/eller styrket ’public value’.

I de senere år har også civilsamfundsforskere bidraget til den teoretiske forståelse af co-production (samproduktion) og det har betydet, at nogle af civilsamfundets mulige roller i samarbejdet er blevet inkluderet i de teoretiske definitioner, f.eks.; *“It is community co-production which is of interest in the context of volunteer engagement on behalf of vulnerable citizens”* (Grubb & Frederiksen, 2021:5). Heri lægges på den ene side vægt på det organisatoriske samarbejde mellem frivillige organisationer og på den anden side på de frivillige organisationers rolle som interessevaretagere. Også Enjolras & Trætteberg betoner i 2021 sektorenes mulige forskelle og forskellige interesser; *“Cooperation takes place when government and voluntary organizations seek similar ends with similar means, whereas when government and voluntary organizations seek similar ends but prefer dissimilar means, complementarity characterize the relationship”* (Enjolras & Trætteberg, 2021:26). For Enjolras & Trætteberg indebærer de tre teoretiske relationer, forskellige forklaringer på relationerne mellem civilsamfundet og den offentlige sektor, henholdsvis et økonomisk perspektiv, et civilsamfundsperspektiv og et institutionelt perspektiv. Det økonomiske perspektiv vægter borgernes efterspørgsel efter

services, civilsamfundsperspektivet betoner borgernes frivillige selv-organiseringsskapa-  
 citet og sociale netværk og det institutionelle perspektiv betoner de frivillige organisa-  
 tioner politiske og institutionelle miljø (Enjolras & Trætteberg, 2021). Der er således tale  
 om et samarbejde mellem den offentlige sektor og civilsamfundet hvori civilsamfundet  
 indgår som en institutionel aktør med egne interesser og værdier, og ikke alene om, at det  
 offentlige som primær agent inddrager borgere og civilsamfund i den offentlige service,  
 som et supplement. Hos civilsamfundsforskerne har civilsamfund og frivillige en egen  
 agens og karakteristika i sig selv, og ikke alene som en 'anden aktør' eller supplement til  
 den regulære producent, der indgår i nogle offentlige serviceprocesser. Der er hos civil-  
 samfundsforskerne heller ikke afgrænset fokus på offentlig kvalitet og effektivitet, men i  
 højere grad på hvem, der etablerer samarbejde, hvordan og hvorfor. Nogle steder define-  
 res co-production mellem civilsamfund og det offentlige som community co-production,  
 som samlende begreb (Ibsen, 2021). Der er således tydelige forskelle på hvordan forskel-  
 lige aktører vægtes i definitionerne afhængig af forskningstradition og fokus. I nedenstå-  
 ende tabel 5.1 har jeg samlet et overblik over de væsentlige dimensioner i de gennemgåede  
 definitioner af co-production og co-creation. Min gennemgang og listen er ikke fyldest-  
 gørende, men etablerer indblik i og overblik over nogle væsentlige forskellige teoretiske  
 forskelle, der rummer afgørende implikationer for civilsamfund og borgeres deltagelse i  
 samskabelsesinitiativer.

Tabel 5.1 Overblik definitioner co-production og co-creation (samproduktion og samska-  
 belse) baseret på udvalgt litteratur.

Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsperspektiv	Forventet outcome/output
Co-production is one way that a synergy can occur between what a government does and what citizens do (Ostrom 1999:1079).	Idealer om ligestyrelse.	Ligestyrelse og bidragende.	Ingen	Synergi mellem borgere og civilsamfund og det offentlige.
Co-production epitomises the way in which contemporary welfare states seek to produce public welfare (Kirkegaard & Andersen, 2018:828).	Staten inviterer borgere og civilsamfund.	Producerende på baggrund af invitation fra staten.	Ingen	Staten producerer velfærd.
The involvement of citizens, clients, consumers and/or community organizations in producing public service as well as benefiting from them (Alford, 1998:128).	Staten involverer borgere og civilsamfund.	Involveret i at producere offentlige services og har gavn af disse.	Ingen	Offentlige services med involvering af borgere og lokal- samfund.

Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsperspektiv	Forventet outcome/output
Individual consumers or groups of consumers, acting outside of their regular production roles, may contribute to the production of some of the goods and services they consume. In such cases they act as consumer producers. In many instances, consumer production is an essential complement to the efforts of regular producers; without the productive activities of consumers nothing of value will result. This appears to be characteristic of much public service production (Parks et al, 1981:1002)	Forskellige roller som regulær producent og borgerproducent, individuelt eller gruppevis.	Borgerproducent, individuelt eller gruppevis.	Mikro niveau af interaktioner.	Forbedret kvalitet eller effektivitet af offentlige services når civilsamfund og borgere supplerer.
A general term for citizen/and or third sector participation in many kinds of public service (Pestoff, 2012:7).	Staten skaber plads til borger, frivillig og civilsamfunds deltagelse.	Deltager i offentlig service.	Ingen.	Borger, frivillig og civilsamfunds deltagelse i offentlig service.
A relationship between a paid employee of an organization and (groups of) individual citizens that requires a direct and active contribution from these citizens to the work of the organization (Brandsen, 2020:3).	Et forhold mellem lønede medarbejdere og individer eller grupper af borgere.	Individer eller grupper af individer bidrager aktivt og direkte til en organisations arbejde.	Mikro niveau af interaktioner.	Arbejde i en organisation kan gennemføres.
Co-production means delivering public services in an equal and reciprocal relationship between professionals, people using services, their families and their neighbours. Where activities are co-produced in this way, both services and neighbourhoods become far more effective agents of change (Boyle & Harris, 2009:11).	Ligeværdigt og gensidigt forhold.	Bidrager ligeværdigt og gensidigt.	Ingen.	Services og lokalsamfund og borgere bliver effektive forandrings agenter.

Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsspektiv	Forventet outcome/output
User and community co-production is the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users and or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions (Bovaird, 2007:847).	Borgere, civilsamfund og offentlige ansatte bidrager alle substantielt i langvarige relationer.	Bidrager substantielt i langvarige relationer.	Langvarige relationer.	Offentlige services.
Public services, service users and communities making better use of each other's assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency (Löffler & Bovaird, 2016:1006).	Borgere, civilsamfund og det offentlige gør bedre brug af hinandens ressourcer og færdigheder.	Bidrager med ressourcer og færdigheder.	Ingen.	Bedre outcome eller forbedret effektivitet.
A division between professionals and users/communities responsibility of production of services and design of services. Full co-production is when there is a full shared responsibility (Bovaird, 2006:16)	Borgere, civilsamfund og professionelle kan have fuld eller delt ansvar for design og/eller produktion af services.	Kan have fuld eller delt ansvar for enten design eller produktion af services	Skelne mellem design og produktion og fuld co-production er delt ansvar.	Fælles ansvar for service design og produktion er fuld samproduktion.
Co-governance refers to an arrangement, in which the third sector participates in the planning and delivery of public services. Co-management refers to an arrangement, in which third sector organizations produce services in collaboration with the state; Co-production, in the restricted use of the term, refers to an arrangement where citizens produce their own services at least in part. 1) A distinction between the organizational and the individual level. Whereas co-management refers primarily to	Ligeværdige relationer på mikro, meso og makroniveau, design og produktionsfasen og individuelt og kollektivt.	Bidrage ligeværdigt på mikro, meso, makroniveau, design og produktion og individuelt og kollektivt.	Skelnen mellem mikro, meso og makro, individuelt eller kollektivt, design eller produktion.	Ukendt

Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsperspektiv	Forventet outcome/output
interactions between organizations, coproduction refers to voluntary efforts by individual citizens. 2) A distinction between phases in the policy cycle, between planning and production. This separates co-governance from the other two concepts: the former focuses on policy formulation, the latter on implementation. (Brandsen & Pestoff, 2006:497).				
A division between descriptive, intermediary and transformative co-production (Needham & Carr, 2009:9).	Forskellige relationer afhængig af magt og roller og dermed graden af co-production.	Bidrage til beskrivende, intermedierende eller transformativ co-production.	Tre niveauer i forhold til roller og magt.	Transformativ co-production kan give bedre outcome for borgere i udsatte positioner.
A division between individualized customer with choice but no influence in NPM and collective oriented citizen with influence but no choice, and possibly bureaucracy in NPG (Fotaki, 2011:945).	Relationer præget af NPM eller NPG er afgørende for borgere og civilsamfunds mulige roller og magt.	Bidrage individuelt (NPM) eller kollektivt (NPG), med exit (NPM) eller voice (NPG) med eller uden magt og indflydelse.	Skelne mellem magt – ikke magt og individuelt og kollektivt.	Ukendt.
Co-production as a tensional, unstable product of situated negotiations of meaning across different voices. In this conception, co-production is in a constant state of coming into being throughout the research process. Since “co-production” comes into being in negotiations of meaning across different voices, its enactment is a process of relational becoming (Philips,	Situert forhandling af mening i konstant relationel tilblivelse	Bidrage til forhandlinger og relationer	Ingen	Ukendt



Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsperspektiv	Forventet outcome/output
Strølunde og Christensen-Stryno, 2021:1291).				
Co-production; The focus is on the joint production of particular services rather than the creation of public value in a broader sense of the term, including the transformation of the public service system (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802).	Relationer i forhold til produktionen af services, hvori civilsamfund indgår.	Bidrage til produktion af services.	Ingen.	Produktion af offentlige services.
Co-creation in the public sector as a process through which two or more public and private actors attempt to solve a shared problem, challenge, or task through a constructive exchange of different kinds of knowledge, resources, competences, and ideas that enhance the production of public value in terms of visions, plans, policies, strategies, regulatory frameworks, or services, either through a continuous improvement of outputs or outcomes or through innovative step-changes that transform the understanding of the problem or task at hand and lead to new ways of solving it (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019:802).	Relation mellem sektorerne, der bidrager komplementært og puljer viden og erfaringer hvorved der opstår nye problemforståelser og løsninger.	Bidrage til innovative processer gennem udveksling af viden og erfaringer som alle sektorer indgår i.	Ingen.	Forbedret outcome og output gennem innovation – eller forbedret problemforståelse.
It is community co-production which is of interest in the context of volunteer engagement on behalf of vulnerable citizens (Grubb & Frederiksen, 2021:5).	Relation hvor det offentlige står for services og civilsamfund og borgere deltager og varetager interesser	Deltage og varetage sårbare borgeres interesser, som ikke selv kan varetage deres interesser	Ingen	At civilsamfundet kan varetage sårbare borgeres interesser

Definition/egenskaber	Relationen mellem civilsamfundet og det offentlige	Civilsamfund og borgeres bidrag/roller	Niveauer og tidsperspektiv	Forventet outcome/output
Cooperation takes place when government and voluntary organizations seek similar ends with similar means, whereas when government and voluntary organizations seek similar ends but prefer dissimilar means, complementarity characterize the relationship (Enjolras & Trætteberg, 2021:26).	Relationer der er præget af samme mål og midler er kooperation og relationer, der er præget af samme mål men forskellige midler er komplementære.	Bidrage i relationer der er komplementære eller kooperative.	Ingen	Produktion af velfærd.

På tværs af de forskellige betoning er der ifølge Tortzen (2016:205) konsensus om, at 1) borgere og civilsamfund er aktive deltagere i planlægning, design eller produktion af offentlig service, at 2) der foregår en udveksling og deling af ressourcer mellem offentlige aktører og borgere/frivillige og civilsamfund, at 3) relationen mellem borgere/civilsamfund og det offentlige aktører påvirkes, så den bliver mere ligeværdig og 4) der sigtes mod at producere (forbedre) outcomes gennem en form for synergieffekt.

Men der er også mange forskelle og modsatrettede betoning, der især kredser om 1) hvorvidt der er et servicedominant perspektiv, et demokratisk perspektiv eller et civilsamfund og borgerperspektiv og 2) hvorvidt der er et afgrænset fokus på selve samarbejdsrelationens proces eller om der skelnes mellem niveauer, roller, faser og tidslighed. Sammenfattende inddeler jeg et indblik i de forskellige teoretiske definitioner i tre hovedspor i nedenstående tabel 5.2

Tabel 5.2 Teoretiske definitioner i tre hovedspor

Hovedfokus	Civilsamfundets roller og bidrag	Proces og niveauer	Forventet output/outcome
Servicefokus – kvalitet og effektivitet.	Civilsamfundet bidrager til at styrke den offentlige service.	Der er fokus på proces og samarbejdsformater.	Der sker innovation og udvikling af services.
Deltagelse og demokrati.	Der er ligeværdige og gensidige relationer mellem civilsamfund og	Der er fokus på forskellige niveauer og roller.	Der sker en transformation af magt og roller.

	det offentlige, der skaber synergi.		
Civilsamfundets interessevaretagelse og værdier.	Forskellige og ens mål og midler.	Civilsamfundets interessevaretagelse og værdiskabelse.	At varetage borgernes interesser og generere værdier.

Baseret på de forskellige teoretiske definitioner kan samproduktion (co-production) og samskabelse (co-creation) således anvendes i mange sammenhænge og udfoldes på forskellige niveauer, og er derfor kontekstafhængige og relationelle begreber, der formes og forandres i overensstemmelse med forskellige foki (Andersen og Espersen, 2017, Brandsen, Pestoff & Verschuere 2012). Der er ikke en essentiel forståelse af samskabelse og samproduktion, begreberne er derimod afhængige af diskursive positioner, historie og kontekst og forskningstraditioner- og foki. Både samproduktion (co-production) og samskabelse (co-creation) har, og kan have, demokratiske potentialer afhængig af hvordan det konfigureres rent styringsmæssigt i en kontekst, men der kan også være et afgrænset fokus på service og servicekvalitet.

Det er væsentligt for mit fokus på civilsamfundet i samskabelsesinitiativer hvorvidt der er fokus på 1) servicekvalitet og effektivitet, 2) deltagelse og demokrati eller 3) civilsamfundets interessevaretagelse og værdier. I forhold til mit fokus er det især teoretiske forståelser, der vægter deltagelse og demokrati og civilsamfundets interessevaretagelse og værdier, der er relevant.

Denne gennemgang af forskellige teoretiske forståelser af co-production afdækker, at civilsamfundet kun i ganske få tilfælde blandt civilsamfundsforskere indgår i samskabelsesinitiativer med en egen agens, og dette ikke nødvendigvis med bidrag omkring demokrati og deltagelse. Det understreger afhandlingens udgangspunkt omkring, at civilsamfund og frivillighed er en blind plet i forskningen i samskabelsesinitiativer. I de teoretiske definitioner indgår civilsamfund og frivillige primært som et supplement til det offentlige og målet med samarbejdet er især effektivitet og kvalitet af den offentlige service. Selv når der indgår ligeværdighed i relationen mellem civilsamfund og det offentlige er civilsamfund og frivillige et supplement uden en egen agens.

## 5.4. Opsamling

Idet jeg interesserer mig for hvordan samskabelsesinitiativer skaber deltageresrum for frivillige og civilsamfundsorganisationer analyserer jeg i dette afsnit litteratur om civilsamfund og frivillige i samskabelsesinitiativer med kommunerne og de teoretiske begreber for partnerskaber, samproduktion og samskabelse.

Forskningsoverblikket viser en lang række af udfordringer når civilsamfundet på det sociale område indgår i samskabelsesinitiativer med kommunerne. Frivillige delegiteres som subjektive og anekdotiske og kan have vanskeligt ved at opretholde egne værdier og både opretholde legitimitet over for kommunen og de mennesker, som de vil støtte. Kommunernes new public management skaber overstyring, der vanskeliggør synergi og partcipatorisk deltagelse og omkostninger og opgaver kan forskydes til borgergrupper. Men når der etableres ligeværdighed og transformeres roller kan new public governance etablere fleksible rammer, der skaber mulighed for synergi og nye deltagelsesrum for mennesker i sårbare positioner. Det fremgår af både forskningsoverblik og teoretisk analyse, at det er nødvendigt at etablere ligeværdighed, såkaldt 'fuld co-production' for at opnå synergi. I min teoretiske analyse af især co-production fremgår det også, at civilsamfundet, med få undtagelser, ikke er til stede med en egen identitet og aktørstatus, men derimod som en partner, hvis karakteristika, funktioner eller indhold ikke er teoretisk udfoldet. Jeg vil argumentere for, at der er sammenhæng mellem den manglende teoretiske indkredsning af civilsamfundssiden i samskabelsesinitiativer og vanskelighederne med at implementere ligeværdighed i de empiriske cases. Co-production som teoretisk begreb har især fokus på den offentlige værdi, service, kvalitet og effektivitet og det er vanskeligt at identificere civilsamfundet som aktør og værdiskabelsen for civilsamfundet. Dette med undtagelse af enkelte civilsamfundsforskere, der tildeler civilsamfundet en egen agens i teoretiseringen. Selvom det samtidig betones, at det er nødvendigt med en 'fuld co-production' for at skabe demokratisk værdi og forbedret outcome, dvs. ligeværdighed og transformation af roller, er civilsamfund og frivillige som aktører især et supplement eller en aktør, der inddrages i det offentliges målopfyldelse om forbedret servicekvalitet og effektivitet. Nogle forskere kobler den manglende ligeværdighed og borgerindflydelse til new public management og den demokratiske værdiskabelse til new public governance. Jeg argumenterer for, at det også udfordrer ligeværdigheden, at civilsamfundet i de teoretiske begreber bidrager til co-production som 'en uidentificerbar partner eller leverandør'. Det er væsentligt at identificere hvad samskabelsesinitiativer indebærer, indeholder og har af implikationer for både det offentlige og civilsamfundet.

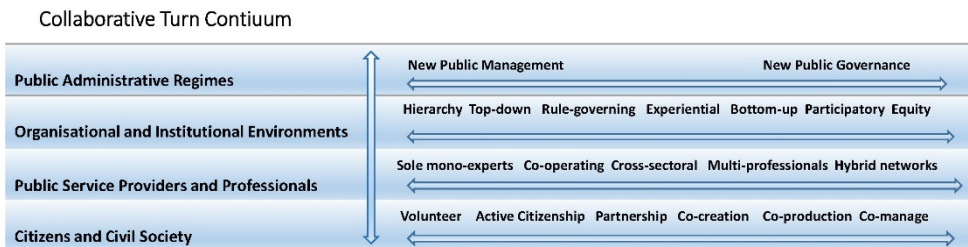
I forhold til vanskeligheder med at etablere synergi og ligeværdighed viser forskningsoverblikket, at vanskelighederne ikke alene omhandler den manglende viden om civilsamfundet som partner, men også flere afgørende kontekstfaktorer, der er afgørende for hvilke styringsparadigmer, der dominerer. Tidsperspektivet kan være væsentligt idet kortvarige formater kan vanskeliggøre transformation af roller og opbygning af infrastrukturer for samarbejder. Ligeværdig inddragelse er afhængig af ligeværdige magtstrukturer og new public management er en barriere. Det er væsentligt at invitere sårbare mennesker personligt der hvor de er (frem for i professionelle arenaer), at støtte kontinuerligt gennem tillidsfulde relationer og at tage udgangspunkt i temaer, der optager menneskene selv. Borgere i sårbare positioner vil især gerne deltage når de kan få indflydelse og deres viden og erfaring tages alvorligt.

## Pointer fra egne artikler

I min fjerde artikel; ”Community co-production engaging youth with mental health. Is equal participation possible?” finder jeg bl.a., at det styrker sårbare unges adgang til almene fællesskaber, når der er en blended gruppe af deltagere, der kan indtage forskellige roller over for hinanden, andre borger- og unge grupper og ansatte medarbejdere og de sårbare unge både kan indtage roller som ligeværdige deltagere og sårbare med behov for støtte. Det styrker også deltagelsen når de unge kan tage selvstændigt og ligeværdigt stilling til deres deltagelse og kommunale medarbejdere ikke sætter kommunale mål for indsatsen. Organisatorisk er det afgørende at facilitere et integreret samarbejde i en fælles praksis i modsætning til et projektorienteret og parallelt samarbejde, hvor partnerne arbejder side om side. Denne form for samarbejde er karakteriseret ved inter-organisatorisk udveksling, langsigtede relationer og reducerede magtdistancer, høje niveauer af gensidig afhængighed og store ressourceinvesteringer.

I både denne fjerde artikel; “Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” og anden artikel; “Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” anvender jeg ‘the collaborative turn’ model som teoretisk ramme til at analysere co-production. Heri indgår flere af de afgørende elementer i co-production, henholdsvis frivillige, professionelle, offentlige styringsparadigmer og det organisatoriske og institutionelle miljø. De forskellige elementer er placeret i et kontinuum, og den enkelte case kan balancere de forskellige positioner forskelligt. Dvs. et kontinuum mellem new public management og new public governance, mellem top down styring og partcipatorisk ligeværdig styring, mellem professionelle medarbejdere som mono-professionelle eller som multi-professionelle og frivillige som frivillige med ligeværdig (co-manage) indflydelse eller som instrumenter for professionelle planlæggere i top down indsatser. Se tabel 3.5 neden for:

Tabel 5.3 The collaborative turn



Andersen, 2019b, Espersen et al, 2021, Espersen, 2023

The collaborative turn model giver mulighed for, at se de forskellige mulige positioner som et fleksibelt og dynamisk kontinuum frem for som fikserede definitioner, som den enkelte case kan afspejle. Derudover indgår civilsamfund og frivillige i forskellige positioner med og uden indflydelse, afhængig af styring og organisatorisk institutionelt miljø. Modellen sammenkobler de teoretiske temaer omkring styring og frivillig deltagelse, men inkluderer ikke civilsamfundet som en organisatorisk aktør. The collaborative turn model tilbyder en kobling af flere teoretiske temaer og en forståelse af et kontinuum, der giver mulighed for dynamiske (hybride) bevægelser og samtidighed. Når eksempelvis Ansell og Torfing (2021) og Arnstein (1969) i stedet teoretiserer co-creation og borgerindflydelse som et hierarki af mulige positioner af indflydelse hvor høj borger indflydelse er placeret øverst og lav borgerindflydelse nederst er det vanskeligt at identificere cases, der inden for de samme rammer bevæger sig inden for de forskellige positioner og indeholder flere mulige hybride elementer samtidig.

# Kapitel 6:

## Tværgående opsamling forskningsoverblik og teoretisk ramme

Jeg interesserer mig for civilsamfundets relationer til det offentlige i samskabelsesdagsordenen og hvordan styring og deltagelse udfolder sig i relationen. Derfor har jeg i de tre foregående kapitler gennemført et integrativt litteratur review om civilsamfundets historiske relationer til det offentlige, der har forandret sig over tid i takt med opbygning af velfærdsstat og indførelse af new public management i 1980-erne og new public governance fra årtusindeskiftet og frem (Snyder, 2019). Idet jeg også analyserer udvalgte teoretiske begreber for civilsamfund, frivillighed, styringsparadigmer og samarbejdsformater bliver det tydeligt, at teoretiske forståelser af civilsamfund og frivillighed især spejler de demokratiske historiske funktioner i civilsamfundet og er fraværende i de teoretiske forståelser af samskabelsesinitiativer. Dette stemmer overens med mange af de empiriske cases i forskningsoverblikket, der afdækker kommunal overstyring og dominans.

Det fremgår yderligere, at styringsparadigmerne rammesætter både civilsamfund og samskabelsesinitiativer og tilknyttede deltagelsesrum, men de teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed rummer ikke civilsamfundet som leverandør, påvirket af new public management. I forhold til frivillighed har jeg fundet flere nuancer i de teoretiske definitioner, der både rummer demokratiske, normative og kollektive forståelser og de mere refleksive og individualiserede former (Hustinx, 2003, 2010, Hustinx & Lammrty, 2003).

Den tydelige sammenhæng mellem de normative demokratiske begreber for civilsamfund, frivillighed og civil handling og den del af forskningsoverblikket, der fremhæver, at det nordiske civilsamfund har udviklet sig i tæt sammenhæng med det institutionelle demokrati og opbygningen af velfærdssamfundet er væsentlig for min forskningsproblemstilling. Når civilsamfundet har en demokratisk betydning som organisator og varetager af værdier og interesser og forhandling af problemforståelse med staten etableres demokratiske deltagelsesrum, hvor mennesker har indflydelse på eget liv og på det bredere samfund.

Fra 1980-erne og frem genopstår interessen for civilsamfundet som serviceleverandør og samtidig fortsat som mediator mellem individ og stat og garant for borgerdeltagelse. Det indebærer, at civilsamfundsorganisationer skal håndtere spændinger mellem netværksalliancer, konkurrence, partcipatoriske normer og effektive serviceleverancer og der opstår nye muligheder og udfordringer for etablering af deltagelsesrum. Aktuelt præger begge styringsparadigmer relationen mellem civilsamfund og kommunerne, der indebærer krydspres og dilemmaer, men disse spændinger fremgår ikke af de teoretiske begreber. I

forskningsoverblikket er der empiriske studier, der udfordrer Toqueville inspirerede demokratiske normative forståelser af civilsamfundsorganisationers betydning som en del af markedsgørelsens indvirkning, og der er studier af civilsamfundet, der viser, at civilsamfund virker afgrænsende fremfor brobyggende og som generator af ikke-inkluderende værdier. Civilsamfundet er også generator for værdier og interesser, der ikke altid er alment anerkendte som 'gode'. Demokratiet indeholder også sin egen modsætning.

Alexander & Fernandez (2020) betoner, at effekterne af markedsgørelsen af civilsamfundet kan modvirkes ved at understøtte lokalsamfundskontakter og lokalsamfundets deltagelse, understøtte deltagelsesdemokrati og generering af viden gennem dialoger i lokalsamfundet og ved at vælge bestyrelser og personale, der er demografisk repræsentative for lokalsamfundet på bekostning af donationer, nye serviceprogrammer og organisatorisk vækst. Også Eikenberry (2009) argumenterer for, at foreninger og civilsamfundsorganisationer kan dyrke relationer mellem diverse befolkningsgrupper frem for at rejse penge og udvikle strategier, fokusere på demokratiske værdidrevne elementer frem for effektivitet, herunder partcipatoriske og inkluderende værdier. Derudover kan nogle hybride organisationer udfordre de traditionelle økonomiske antagelser om nødvendigheden af målrettet effektivitet (Maier et al, 2016). Det kræver fleksible rammer og new public governance styring.

Nedenfor i tabel 6.1 et overblik over de tre teoretiske områder

Tabel 6.1 Teoretiske nøglebegreber i afhandlingen indenfor de tre områder i overblik

Civilsamfund og frivillighed	Styringsparadigmer	Partnerskaber, samproduktion & samskabelse
<p><i>Civilsamfund som normativt indholdsbegreb</i></p> <p>Relaterer sig især til new public governance og hybrid governance, der etablerer mulighed for mange mulige positioner og roller for civilsamfund og frivillige.</p> <p>Kan udfoldes i samarbejdsformater hvor civilsamfundet har indflydelse og bidrager substantielt med demokratisk værdi, værdigenerering, interessevaretagelse og social sammenhængskraft.</p>	<p><i>New public management</i></p> <p>Instrumentaliserer civilsamfund og frivillighed og vanskeliggør udfoldelse af den normative definition af civilsamfund.</p> <p>Frivillighed og civilsamfund er et instrument for offentlige mål.</p> <p>Partnerskaber, samskabelse og samproduktion kan udfoldes med civilsamfund og frivillige som leverandører til offentlig politik.</p>	<p><i>Partnerskaber</i></p> <p>Organisatorisk aftaleramme om tværsektorielle samarbejder, der både kan udspille sig inden for new public management, new public governance og multilayered hybrid governance.</p> <p>Inden for new public management vil civilsamfunds organisationer agere som leverandører, inden for new public governance som ligeværdige partnere og indenfor multilayered governance både og på forskellige områder.</p> <p>Teorier om civilsamfund og frivillighed er ikke til stede som aktør med egne institutionelle karakteristika eller som normativt demokratisk indhold.</p>



<p><i>Civilsamfund som institutionelt begreb</i></p> <p>Relaterer sig til både new public management og new public governance.</p> <p>Er vanskeligt foreneligt med hybrid multilayered governance, da begrebet forudsætter identifikation af særlige karakteristika i civilsamfundet.</p> <p>Ville kunne relatere sig til samarbejdsformater, der identificerer civilsamfund som en egen organisatorisk aktør med egne institutionelle karakteristika. Disse findes ikke.</p>	<p><i>New public governance</i></p> <p>Civilsamfund og frivillige indgår som netværksbaserede samarbejdspartnere til det offentlige i konkurrence med hinanden.</p> <p>Civilsamfundet er ligeværdig samarbejdspartner og værdier, mål og indsætter forhandles med det offentlige.</p> <p>Der er mulighed for frivillig deltagelse med stor demokratisk indflydelse.</p>	<p><i>Samproduktion (co-production)</i></p> <p>Samarbejde med fokus på tid, ligeværdighed og servicekvalitet og effektivitet, der både kan udspille sig inden for new public management, new public governance og multilayered hybrid governance.</p> <p>Inden for new public management vil civilsamfunds organisationer agere som leverandører, inden for new public governance som ligeværdige partnere og indenfor multilayered governance både og på forskellige områder.</p> <p>Teorier om civilsamfund og frivillighed er som oftest ikke til stede som aktør med egen karakteristika eller som normativt demokratisk indhold. Enkelte civilsamfundsforskere identificerer civilsamfundet som interessevaretagere.</p>
<p><i>Frivillighed og deltagelse</i></p> <p>Demokratisk deltagelse og indflydelse relaterer sig til new public governance mens instrumentalisering og refleksiv frivillighed relaterer sig til new public management.</p>	<p><i>Hybrid multilayered governance</i></p> <p>Sammensætningen af både new public management og new public governance indebærer, at det er kontekstfaktorer der afgør, hvilken styring, der dominerer hvornår.</p> <p>Muligheder for, at civilsamfund kan deltage og bidrage ligeværdigt og som leverandører afhængig af den konkrete balancerings.</p>	<p><i>Samskabelse (co-creation)</i></p> <p>Samarbejde med fokus på offentlig serviceudvikling, innovation og brugerinddragelse. Senere også multiaktørsamarbejder. Kan udspille sig inden for new public management, new public governance og multilayered hybrid governance.</p> <p>Inden for new public management vil civilsamfundsorganisationer agere som leverandører, inden for new public governance som ligeværdige partnere og indenfor multilayered governance både og på forskellige områder.</p> <p>Teorier om civilsamfund og frivillighed er ikke til stede som aktør med egen karakteristika eller som normativt demokratisk indhold.</p>

Styringsparadigmer som teoretiske begreber i midten af tabel 6.1 påvirker og rammesætter de andre begreber. Det er styringsparadigmer og balanceringen af disse, der som kontekstfaktorer rammesætter de teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed, der herefter

både kan udfoldes med høj grad af demokratisk organisering og indflydelse til civilsamfund og frivillige påvirket af new public governance på den ene side – og som instrumentel leverandør uden stor indflydelse i new public management, eller begge dele i hybrid governance. Både new public management og new public governance er til stede i civilsamfundets relation til kommunerne i samskabelsesinitiativer, og det skaber både nye demokratiske deltagelsesrum og instrumentel leverandørrolle. Men de teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed rummer ikke hybriditet og samtidighed af demokratisk deltagelse og instrumentalisering. Inden for området civilsamfund og frivillighed dominerer de demokratiske teoretiseringer og teoretiseringer, der identificerer civilsamfund som en egen sektor med egne institutionelle karakteristika (og ikke som hybride).

Omvendt er det med begreberne for partnerskaber, samskabelse og samproduktion, der kan gennemføres samtidig og hybridt inden for begge styringsparadigmer, men domineres af mål om offentlig kvalitet og effektivitet. Civilsamfund og frivillighed er i de fleste teoretiseringer af samproduktion (co-production) en blind plet. Det gælder både de normative teorier om civilsamfundets demokratiske funktion og det gælder de institutionelle teoretiseringer af en sektor med egne karakteristika. Men der er enkelte teoretiseringer, der har fokus på borgernes deltagelse og demokratisk værdiskabelse og enkelte civilsamfundsforskere har også fokus på civilsamfundets interessevaretagelse.

Hvis samproduktion (co-production) som teoretisk begreb i højere grad skal indeholde de teoretiske begreber for civilsamfund og frivillighed kunne det på den ene side indebære en betoning af, at samarbejdet udfoldes mellem forskellige institutionelle aktører med forskellige (hybride) karakteristika og traditioner og en samtidig betoning af de normative indholdsbegreber, henholdsvis social sammenhængskraft, mediering af interesser, interessevaretagelse, generering af værdier, indflydelse, kanalisering af livsverden etc. Og på den anden side gennem en identifikation af, at samarbejdet også kan udfoldes top down i overensstemmelse med new public management og med instrumentalisering af reflekseive frivillige i en professionel tilrettelagt målrettet opgaveløsning, hvor borgere og frivillige har begrænset eller ingen indflydelse (Hustinx & Lammertyn, 2003). Det vil indebære nye komplekse teoretiseringer af et civilsamfund, der balancerer mellem (hybride) styringsparadigmer. Det betyder, at de eksisterende teoretiseringer af civilsamfund, frivillighed og co-production fortsat er relevante og samtidigt tilstedeværende, men at de strækkes og modificeres af også at rumme sin egen forskellighed. Modellen over the collaborative turn, som jeg anvender i min anden og fjerde artikel, henholdsvis "Civil society and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in the collaborative turn" og "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" vil kunne udbygges og nuanceres. Der er behov for at udvikle multi-dimensionelle modeller, der både indeholder den teoretiske kompleksitet og inkluderer civilsamfundsperspektiver og også de traditionelle elementer omkring niveauer, tid, roller, magt, styring etc. samtidig med en betoning af dynamisk fleksibilitet og mulig samtidighed og bevægelse mellem poler i form af et kontinuum, der ikke rummer hierarki.

# Kapitel 7: Metodiske nedslag og refleksioner

I dette kapitel udvælger og diskuterer jeg metodiske nedslag og refleksioner fra mit afhandlingsarbejde. Indledningsvist præsenterer og analyserer jeg afhandlingens datagrundlag, der er indsamlet i forskellige kontekster hvorefter jeg diskuterer den hermeneutiske forskningsmetode, som en samlet metodologi for afhandlingens analyse af data i de fire artikler. Herefter følger to temaer, som jeg har udvalgt som væsentlige for en kritisk diskussion, henholdsvis min forsker subjektivitet og evalueringsmetodiske perspektiver. Forskersubjektivitet (forforståelser) er en væsentlig del af den hermeneutiske metodik og jeg er selv bærer af mange erfaringer i analyse og fortolkningsarbejdet. En stor del af afhandlingens datagrundlag stammer fra rekvirerede evalueringer og en kortlægning og derfor er evalueringsperspektiver væsentlige. Evaluering er bl.a. kendetegnet ved at have til formål at virke ind i specifikke politiske kontekster og ved - i lighed med den hermeneutiske fortolkningsmetodik - at påvirke eller influere selvsamme genstandsfelt, som evalueres (Alvesson & Sköldbberg, 2018, Vedung, 2017).

## 7.1. Data grundlag

Afhandlingens fire artikler er baseret på en kombination af følgende:

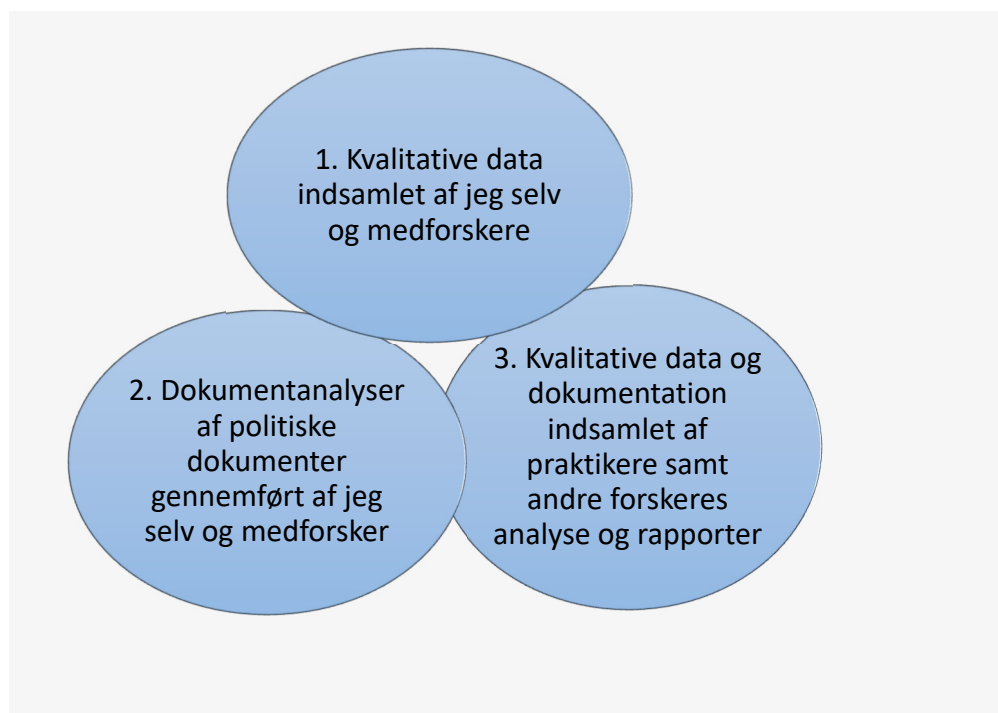
1. Kvalitative data fra projekter jeg har gennemført i VIVE (tidl. KORA). Dvs. data, der er indsamlet i forbindelse med en evaluering og en kortlægning i VIVE, indsamlet af jeg selv og medforskere i VIVE og RUC. Konkret er der tale om data fra en evaluering af tre partnerskaber og en forskningsbaseret kortlægning på det frivillige sociale område.
2. Dokumentstudier af skandinaviske politiske strategier om samskabelsesdagsordenen. I alt 18 nyere kommunale og statslige strategier og politikker fra 2008 og frem. I Norge og Sverige er dokumenterne udpeget af forskerkolleger som nøgledokumenter i de respektive lande. I Danmark har jeg og medforsker anvendt vores eget kendskab i udvælgelsen af dokumenter.
3. Kvalitative interview data og dokumentation (aktivitetsopgørelser, logbøger og tilhørende refleksioner), som praktikere har indsamlet i forbindelse med selvevaluering og VIVEs eksterne evaluering, og under supervision fra mig. Derudover også andre forskeres evalueringsrapporter med analyser.

Den samlede mængde af data udtrykker meget forskellige aktørers erfaringer og perspektiver på civilsamfundets relationer til kommunerne i samskabelsesinitiativer og samskabelsesdagsordenen. Både forskellige aktørers erfaringer i interview (civilsamfundsorganisationer, kommuner, fonde, forskere, frivilligcentre, nationale infrastrukturorganisationer og deltagere i civilsamfundstilbud) og logbøger samt skandinaviske politikere og administratorers politiske ambitioner i dokumenter. De politiske dokumenter stammer fra både statsligt og kommunalt niveau i både Danmark, Norge og Sverige og data fra praktikere består både af interview med forskellige deltagergrupper i civilsamfundsorganisation og logbøger, der er bearbejdet og analyseret af aktørerne selv. Dertil kommer evalueringsrapporter, som repræsenterer andre forfatteres fremstillinger og analyse og fortolkning af konkrete cases.

Der er forskel på, at analysere 1) egne og medforskeres interviewdata, 2) politiske dokumenter og strategier i kommuner og stat og 3) praktikeres dataindsamling i konkrete samskabelsesinitiativer (interviewdata, selvrefleksion og selvevaluering) og andre evaluators evalueringer og rapporter.

Nedenstående figur 7.1 illustrerer karakteren af den samlede mængde af data, der tilsammen etablerer indblik i samskabelsesdagsordenen fra forskellige perspektiver og positioner.

Figur 7.1 Data i afhandlingen



Figur 7.1 viser, at trianguleringen af data indebærer et overlap i metoder. Egne kvalitative data i den første cirkel er fremhævet og prioriteret som den væsentligste datakilde efterfulgt af den anden cirkel med dokumentanalyser af politiske dokumenter. Kvalitative data og dokumentation indsamlet af praktikere samt andre forskeres analyser og rapporter i den tredje cirkel er fortolkninger, der kræver særlig kritisk stillingtagen og de er derfor placeret bag ved de andre. Data er her bearbejdet og fortolket af aktører med særlige interesser eller af andre evaluatore og stiller særlige krav om kritisk analyse. Dette med baggrund i, at data herfra kan være særlig farvet og vægtet i særlige retninger igennem flere fortolkningsprocesser, henholdsvis ytringerne selv og analyse og fortolkning af disse. Idet jeg analyserer og fortolker andre forskeres evalueringer kan det evalueringsfagligt betegnes som 'konstruktioner af konstruktioner', dvs. konstruktioner af anden grad, der er metodologiske fortolkninger af 'konstruktioner af første grad (Soeffner, 2004). Dertil kommer den særlige politiske kontekstbundethed, som knytter sig til rekvirerede undersøgelser og som også kræver kritisk analyse. Når undersøgelser er rekvirerede af styrelser, ministerier, kommuner og fonde m.fl. er der en risiko for, at interviewpersoner udtrykker sig strategisk og varetager egne interesser i relation til rekvirenten. Der er også en risiko for, at dataindsamlingens målrettethed mod særlige strategiske videns behov udelukker eller fordrejer relevante dele af genstandsfeltet.

Konkret betyder det, at idet jeg bruger praktikers indsamlede data og dokumentation samt andre evaluators fortolkninger (rapporter) er det nødvendigt at bryde data ned, dissekere og analysere det som udtryk, der kan undersøges på lige fod med de umiddelbart usammenhængende ytringer fra interviewpersoner i data, som jeg selv og medforskere har indsamlet. Når man bryder data ned i mindre fragmenterede enheder sker der både en fragmentering og betydningsgivende kodning, hvor data både nedbrydes, oversættes og generaliseres i overordnede mønstre og herefter fortolkes inden for de mønstre, som min erkendelsesinteresse grupperer dem i. Det er eksempelvis temaer som "oplevelser af udfordringer for kommunale informanter", "oplevelser af udfordringer for små foreningsbaserede civilsamfundsorganisationer", "frivilliges erfaringer med at samarbejde med kommuner" etc. I denne proces kan man miste den oprindelige betydning i data og det er derfor vigtigt, at man anvender teori til at fortolke, analysere og gruppere ytringer i data, så man ikke overser potentielt vigtige informationer eller giver nogle informationer større vægt end andre. Det kan f.eks. bestå i, at have en opmærksom på hvad interviewpersoner udtrykker om temaerne styring, organisering og deltagelse, som er mit fokus. Dele af kodnings- og analysearbejdet er gennemført i NVivo og det betyder, at det har været overskueligt at gruppere data i de ønskede temaer. Jeg har således zoomet ind på de dele af den omfattende mængde af data, som er relevante for min forskningsproblemstilling og gennemført selvstændige og teori-informerede analyser af data.

På samme måde har jeg i forhold til data indsamlet af jeg selv og medforskere på VIVE og RUC i forbindelse med evalueringen og kortlægningen forholdt mig kritisk til hvilke

interesser og magtpositioner, der ligger bag ytringerne og hvilke perspektiver, der evt. udelukkes.

I det følgende præsenterer jeg de konkrete datakilder og afslutningsvis opstiller jeg dem i en tabel.

- I foråret 2022 gennemførte jeg i samarbejde med medforsker på Center for borgerdialog dokumentanalyse af centrale politiske og strategiske dokumenter, der udtrykker ambitioner for samskabelsesdagsordenen på både statsligt og kommunalt niveau i Danmark, Norge og Sverige. Der er tale om 5 – 7 dokumenter pr. land, i alt 18 politiske strategier og politikker fra 2008 og frem. Jeg anvender disse i den første artikel; ”Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states”.
- I 2018 gennemførte jeg i samarbejde med medforskere i VIVE og RUC kvalitative interview fordelt på gruppe- og enkelt interview og valideringsseminarer med i alt 75 informanter. Interviewpersonerne er civilsamfundsorganisationer, frivilligcentre, fonde, private aktører, forskere, og offentlige medarbejdere, der fortæller om deres oplevelser af civilsamfundets udvikling og behov for støtte, herunder i relation til kommunerne. Dette materiale anvendes i min anden artikel; ”Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn.”
- I 2017 anvender jeg i den tredje artikel; ”Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion” i samarbejde med medforsker på RUC to evalueringer af konkrete cases, som Center for Boligsocial Udvikling har gennemført på det boligsociale område. Jeg anvender sammen med medforsker evalueringens analyser af to cases indeholdende samskabelsesinitiativer til teori-informerede analyser med eget fokus på samskabelsesdagsordenen. Evalueringerne har i stedet fokus på casenes resultater og hvordan disse er blevet skabt.
- I perioden 2016-18 har jeg i samarbejde med medforskere på VIVE og RUC gennemført en evaluering af tre partnerskaber, der som samskabelsesinitiativer var finansieret af den statslige satspulje. Jeg anvender i min fjerde artikel; ”Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” data fra det ene af de tre partnerskaber, der omhandler et samarbejde mellem den socialøkonomiske civilsamfundsorganisation INSP og socialpsykiatrien i Roskilde kommune om psykisk sårbare unges deltagelse på INSP. Jeg og medforskere har selv indsamlet 12 gruppe interview med både psykisk sårbare unge, andre deltagere, ansatte i INSP og ledere og medarbejdere i

den kommunale socialpsykiatri i Roskilde. Data er indsamlet spredt i projektperioden. Derudover har konsulent Ph.D på INSP gennemført 29 interview og 18 opfølgende interview med unge, andre deltagergrupper og ansatte på INSP og medarbejdere i INSP og vi har i evalueringsperioden afholdt kvartalsvise møder om dataindsamling, analyse og fortolkning og projektets selvevaluering. Medarbejdere fra Roskilde kommunes socialpsykiatri har indsamlet dokumentation i form af aktivitetsregistreringer i logbøger med refleksioner over erfaringer. Jeg har også gennemført tre workshops om læring i alle tre evaluerede projekter og løbende superviseret projekternes egen dataindsamling og selvevaluering.

Nedenfor i tabel 7.1 fremstilles et overblik over indsamling og brug af kvalitative data, politiske dokumenter, dokumentation og evalueringsrapporter fordelt på artikler, herunder hvem der har indsamlet og årstal for indsamlingen.

Tabel 7.1 Kvalitativ data og materiale i øvrigt i overblik

Datakilde/artikel	Artikel 1	Artikel 2	Artikel 3	Artikel 4
<b>Politiske dokumenter fra Danmark, Norge og Sverige.</b>	5 – 7 dokumenter fra statsligt og kommunalt niveau pr. land, 18 dokumenter i alt.  Indsamlet, analyseret og fortolket i 2022.			
<b>Egne interviewdata.</b>		75 interview med civilsamfundsaktører, kommuner, fonde, styrelser, forskere og private aktører fordelt på enkeltinterview, gruppeinterview og valideringsseminarer.  Indsamlet i 2018 i forbindelse med Kortlægningen; ”Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde”.		12 gruppe interview med ansatte og frivillige, unge og andre brugere på INSP, medarbejdere og ledere socialpsykiatrien Roskilde kommune, fordelt på enkeltinterview, gruppeinterview.  Dialoger og workshops med aktører.  Indsamlet 2016-2018 i forbindelse med evalueringen ”Inklusion og delta-

				gelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer”.
<b>Praktikeres interviewdata og anden dokumentation fra praksis.</b>				Interviews, dokumentation, aktivitetsregistreringer, logbøger over refleksioner i forbindelse med aktiviteter.  Konsulent Ph.D på INSP har gennemført 29 interview og 18 opfølgende interview med unge fra socialpsykiatrien, andre unge, ansatte og frivillige på INSP om deres deltagelse på INSP.  Indsamlet 2016-2018 i forbindelse med evalueringen ”Inklusion og deltagelse af sårbare borgergrupper i samskabende arenaer”.
<b>Andre evalueringer.</b>			Evalueringer fra Center for bolig-social udvikling om Hotspotenheder og Job- og uddannelses vejledninger.  Læst, analyseret og fortolket 2017.	

Gennem denne triangulering af data gennemfører jeg forskning, der analyserer den sociale virkelighed som den opleves af forskellige borgere, frivillige og professionelle med meget forskellige perspektiver og i forskellige kontekster. Jeg søger at skabe øget forståelse for de sociale realiteter, herunder processer, strukturer og mønstre i aktørernes meningsskabelse på tværs af datakilder (Flick et al, 2004). Det indebærer, at jeg forstår den sociale



virkelighed gennem måden hvorpå borgere, frivillige og professionelle tildeler den mening og at det er den sociale virkeligheds kommunikative karakter, der er genstand for min forskning (Flick et al, 2004). Gennem triangulering af de forskellige datakilder undersøger jeg hvordan forskellige aktører i og omkring samskabelsesdagsorden erkender verden både forskelligt og ens (mønstre i data), hvordan processer og strukturer udspiller sig i praksis og sociale situationer skabes og konstrueres (Flick et al, 2004).

Triangulering af data diskuteres i den metodiske litteratur både som mixed methods, bricolage og krystallering af data, der afspejler en vanskelig balance mellem på den ene side en metodisk eklektisme med positivistiske idealer om objektivitet og risiko for modsatrettede teoretiske funderinger - og på den anden side en åben, pluralistisk og flertydig triangulering af data, der kan skabe dybere og bredere indsigter i divergerende perspektiver (Flick, 2004, Denzin, 2012). I midten af dette kontinuum af positioner er der beskrivelser, analyser, indsigter og teorier, der blander videnskab og kunst (Denzin, 2012). Jeg anvender triangulering af data som indsigtsgivende i en midter position hvor krystallerede, multiple metoder anvendes til indsigtsgivende fortolkning af forskellige perspektiver. Det betyder, at idet data består af forskellige kilder og forskellige perspektiver fra forskellige interviewpersoner i forskellige kontekster kan jeg etablere en balance i data, der sikrer multiple perspektiver i mine analyser (Flick, 2004). Idet hver metode konstituerer det tema, som den vil undersøge stiller en kritisk analyse krav om, at jeg opretholder et skarpt fokus på min forskningsproblemstilling og en refleksion på tværs af perspektiver, positioner, sammenhænge og forskelle i data. For at kunne analysere forskelle og ligheder på tværs skal jeg derfor som forsker være særlig opmærksom på hvordan mine egne forskningsmetoder bidrager til at konstruere mønstre i data. Jeg har eksempelvis i samarbejde med medforskere udvalgt særlige interviewpersoner og udelukket andre, f.eks. i evalueringen af de tre partnerskaber, hvor vi interviewede unge fra den kommunale socialpsykiatri, der brugte INSP, men ikke unge fra den kommunale socialpsykiatri, der ikke brugte INSP. Vi anvendte heller ikke observationer af samarbejderne. Disse metodiske valg kan betyde, at vi har udelukket kritiske perspektiver (unge, der har fravalgt at bruge INSP) og at vi ikke har set hvordan samarbejder udspiller sig i praksis, men derimod kun hørt interviewpersonerne fortælle om det. Nogle gange udspiller interaktioner sig anderledes end mennesker husker dem og genfortæller dem.

Her vil jeg argumentere for, at netop de multiple perspektiver og metoder modvirker for stor entydighed i mine analyser. På konkret analytisk niveau viser det sig bl.a. ved, at jeg har identificeret mange ambivalenser i INSP's samarbejde med socialpsykiatrien uden observationer og interview med unge ikke-brugere. På et mere overordnet niveau i forhold til afhandlingen viser det sig bl.a. ved, at jeg på tværs af metoder og datakilder og i forskningsoverblik identificerer ambivalens mellem demokratisk deltagelse og synergi på den ene side og ansvarliggørelse og resultatorientering på den anden side. Det styrker analysernes udsigelseskraft.

Ifølge Flick et al. (2004) er kvalitativ forskning bl.a. kendetegnet ved:

1. **Et spektrum af metoder frem for en enkelt metode.** Jeg anvender både gruppe- og enkelt interview, observationer, valideringsseminarer, workshops og analyse af tekster i forskellige kontekster. Data er både kommunikation på skrift og i interview.
2. **Orientering mod hverdagens begivenheder og/eller hverdagsviden.** Jeg undersøger hvordan den sociale virkelighed udspiller sig i praksis i hverdagen og hvordan den fortolkes, fremstilles og tildeles mening.
3. **Kontekstualitet som ledende princip.** Jeg undersøger kontekstfaktorer omkring min forskningsproblemstilling når jeg undersøger hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres af foreninger, civilsamfundsorganisationer og kommuner.
4. **Deltagernes perspektiver.** Jeg undersøger forskellige deltageres erfaringer og perspektiver gennem interview og analyse af tekst (politiske dokumenter, praktikeres dokumentation og andre forskeres evalueringer).
5. **Forskerens reflekterende evne.** Min forskning er baseret på min evne til at reflektere over forskellige positioner i data, sammenhænge og perspektiver.
6. **Forståelse som et forskningsprincip.** Jeg søger at skabe forståelse frem for at søge efter kausale forklaringer (positivistisk).
7. **Case-analyse som udgangspunkt.** Jeg anvender case-analyse(r) som metode.
8. **Konstruktion af virkeligheden som grundlag.** Som kvalitativ forsker bidrager jeg til at konstruere den sociale virkelighed frem for alene at afdække den.

Denne tilgang til triangulering af data forstår jeg som hermeneutisk fortolkende videnskabelig metode og en hermeneutisk erkendelsesinteresse med emancipatoriske elementer. Det betyder, at udgangspunktet for min erkendelsesinteresse er en praktisk-forstående erkendelsesinteresse (hermeneutik), der både søger at styrke forståelsen af virkeligheden som den udspiller sig i praksis og kritisk at afdække magt og strukturer, som konstituerer og konstruerer samskabelsesinitiativer (Sørensen, 2012). I en kritik af, at positivistisk videnskabsteori er teknisk rationel og overser skjulte magtstrukturer i samfundet udvikler Habermas tre erkendelsesinteresser, hvori forholdet mellem erkendelse og interesse er centralt (Sørensen, 2012). De tre erkendelsesinteresser, hhv. 1) teknisk-beherskende erkendelsesinteresse (positivisme, kritisk rationalisme), 2) praktisk-forstående erkendelsesinteresse (hermeneutik) og 3) kritisk-emancipatorisk erkendelsesinteresse (kritisk teori) gør de pågældende videnskaber meningsfulde i både teori og praksis (Sørensen, 2012). Idet jeg placerer min forskning i både en hermeneutisk og kritisk-emancipatorisk erkendelsesinteresse argumenterer jeg for, at min forskning bidrager til at skabe øget forståelse (hermeneutik), der afdækker magtstrukturer og dermed potentielt kan have en frigørende effekt ved at bevidstgøre om de forhold, der har betydning for hvordan civilsamfundet relaterer sig til kommunerne i samskabelsesinitiativer. For Habermas kan frigørelsen ske gennem herredømmefri kommunikation (Sørensen, 2012). I min forskning kan det ske

gennem øget forståelse for de forhold, der konstituerer magt og styring og etablerer deltagelse omkring samskabelsesinitiativer.

Ifølge den hermeneutiske forskningsmetodik er det muligt at forholde sig kritisk til for- forståelser og fortolkninger, der udelukker kritiske perspektiver, varetager særlige interesser eller etablerer fortolkninger, der er målrettet særlige behov for viden, og udelukker andre (Dahler-Larsen, 2009). Gennem min kritisk- emancipatoriske erkendelses interesse er det metodisk væsentligt at forholde sig kritisk til data. Dette behov styrkes yderligere af, at data fra evalueringer og rekvirerede kortlægninger ofte er indsamlet i forbindelse med interessenters videns behov i en særlig politisk kontekst. Det stiller derfor, som nævnt oven for, krav om kritisk stillingtagen til magtpositioner, mulige fordrejninger eller regulær udelukkelse af centrale perspektiver.

I det følgende diskuterer jeg hvordan jeg anvender hermeneutisk metode med emancipatoriske elementer og hvordan forsker-subjektivitet og evaluering indgår heri. De kritiske perspektiver indgår også heri.

## 7.2. Den hermeneutiske forskningsmetode

Hermeneutik opstod oprindeligt som en fortolkningsmetodik i forhold til at forstå bibelske tekster og har siden udviklet sig til også at omfatte både human- og samfundsvidenskaberne (Kinsella, 2006). I hermeneutikken erkender mennesket verden gennem en fortolkningsproces og hermeneutik er derfor et ontologisk vilkår og ikke alene en metode (Alvesson & Sköldberg, 2018, Højbjerg, 2009). Hermeneutik baserer sig på en forståelse af hvordan borgere i mødet med verden fortolker for at forstå verdens underliggende mening, frem for at forklare kausale forbindelser. I hermeneutikken kommer forståelse før forklaring og idet det fortolkede både kan være andre menneskers tale (interview), billeder, observationer af interaktioner og aktiviteter, kunstformer eller andet, er hermeneutik velegnet til denne afhandlings mangfoldighed af datakilder (egne interview data, politiske dokumenter, praktikeres interview data, praktikeres dokumentation, andre forskeres evalueringsrapporter) (Højbjerg, 2009). Hermeneutikken er også velegnet til at undersøge hvordan den sociale virkelighed udspiller sig i praksis og identificere tvetydigheder og ambivalenser, der er relevante for min forskningsproblemstilling (Kinsella, 2006, Soeffner, 2004).

Gadamer var en af hermeneutikkens toneangivende teoretikere og argumenterede for en filosofisk hermeneutik hvor igennem fortolkning og forståelse ikke kan ses som adskilt fra historiske, kulturelle og identitetsmæssige forhold og fortolkerens personlige forforståelse og historie (Gadamer, 2007). Mennesker fortolker og handler altid i relation til den konkrete konteksts sociale relationer, strukturer og egen forforståelse. Det betyder, at alle mennesker er bærere af meningssammenhænge og forforståelser, der i den videnskabelige

praksis fortolkes og udlægges i mødet med empiri og teori (Gadamer, 2007, Kinsella, 2006). Selve fortolkningen sker i mødet mellem fortolkeren og det fortolkede som en transformativ og meningsskabende proces (Kinsella, 2006, Højbjerg, 2009). Gadamer var optaget af at afdække *hvordan* mennesker forstår verden i en kontinuerlig fortolkningsproces i tid og hermeneutikken undersøger hvordan den sociale virkelighed udspiller sig i praksis gennem menneskers tildeling af mening til virkeligheden (Soeffner, 2004, Gadamer, 2007). Fænomener og menneskers erfaringer har kun mening gennem menneskets skabelse af meningssammenhænge gennem fortolkninger.

Selve fortolkningsprocessen etableres gennem det, som hermeneutikken kalder den hermeneutiske cirkel, der betegner en vekselvirkning mellem del og helhed (Gadamer, 2007, Højbjerg, 2009). Delene kan kun forstås, hvis helheden inddrages, og omvendt kan helheden kun forstås i kraft af delene. Forståelse er derfor relativ, idet der eksisterer et utal af fortolkningsmuligheder, alt efter hvordan der sammensættes og integreres dele og helheder og hvilke forforståelser fortolkeren bringer ind i processen (Kinsella, 2006). Hermeneutikken er derfor en spiral, der hverken har begyndelse eller slutning, men tværtimod i princippet er uendelig og i konstant forandring gennem kontinuerlige møder mellem fortolkeren og det fortolkede i konkrete kontekster (Alvesson & Sköldberg, 2018). Vekselvirkningen mellem del og helhed kan foregå på forskellige niveauer: Internt mellem enkeltaktører, mellem menneske og samfund, eller mellem forskellige temaer, eller kulturelle og sociale betingelser, som man finder meningssammenhænge indenfor. Fortolkning er derfor en proces mellem det fortolkede og det fortolkende subjekt (forskeren). At forske handler derfor ikke om at afdække universelle sandheder. Det er ikke muligt at erkende verden som den *er i sig selv*, men derimod kun at fortolke verden i den konkrete kontekst via mødet mellem forforståelser, kontekst og teori og empiri (Gadamer, 2007, Kinsella, 2006).

Når jeg i afhandlingens artikler analyserer og fortolker data, politiske strategier og andre forskeres evalueringsrapporter er jeg selv situeret i en konkret kontekst (samskabelsesdagsordenen), data og evalueringsrapporter stammer fra særlige kontekster, der er en politisk dagsordensættende del af samskabelsesdagsordenen selv. Derudover er jeg selv bærer af forforståelser og erfaringer fra praksis og jeg anvender teori, der betinger mine fortolkninger i afhandlingens analyser, og derved svarer på mit forskningsspørgsmål.

At en stor del af afhandlingens data stammer fra en rekvireret evaluering og forskningsbaseret kortlægning viser, at afhandlingens data er afgrænset af dens anvendelsesorienterede sigte (evaluering og kortlægning) i den politiske samskabelsesdagsorden. Det kan potentielt betyde fordrejede positive fortolkninger af samskabelsesinitiativer og det er muligt, at data og fortolkningen af data havde set anderledes ud uden min forforståelse og i en anden kontekst. Men jeg argumenterer for, at netop kontekstbundetheden af data giver mulighed for at opnå dyb empirisk indsigt i hvordan samskabelsesdagsordenen udspiller sig i praksis. Eksempelvis viser jeg i min fjerde artikel ”Community co-production engaging

youth with mental health problems. Is equal participation possible?” hvordan data fra evaluering af en case, der gennem udmøntning af satspuljen er et direkte resultat af den statslige politiske samskabelsesdagsorden, også er en 'most likely succes' case (Flyvbjerg, 2010), der genererer data om hvordan de politiske ambitioner udspiller sig i praksis. Derved bliver det muligt i min fjerde artikel at etablere dyb indsigt i ambivalenser og afgørende kontekstfaktorer i forhold til at skabe deltagelse for mennesker i sårbare positioner i samskabelsesinitiativer, som netop er centralt situeret i statens politiske samskabelsesdagsorden.

## **Hermeneutik og kritiske positioner**

Gadamers hermeneutik kan i sin teoretiske essens kritiseres for en udbredt relativisme og mangel på kritisk stillingtagen til det fortolkede. Ethvert objekt kan blive immun for kritik og forskellige forskningstraditioner bliver 'lige sande'. På den baggrund formulerer flere forskere, bl.a. Betti (in Alvesson & Sköldberg, 2018) hermeneutiske teorier, der også indebærer kritisk stillingtagen. Ifølge senere hermeneutiske teoretikere er det muligt at forholde sig kritisk og distanceret til egne forforståelser og andres fortolkninger og at afdekke bagvedliggende magtstrukturer, der betinger fortolkningen. Heri de kritiske emancipatoriske elementer, der er afgørende i relation til at kunne forholde sig kritisk til evt. fordrejninger og magt i data og i dataindsamlingens anvendelsesorienterede fokus.

Som fortolker har jeg i min fjerde artikel ”Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” både haft en kritisk distance til kontekstbundetheden i data og samtidig brugt samme kontekstbundne data til teori-informerede kritiske analyser af hvordan samskabelsesdagsordenen udspiller sig i praksis i INSP's samarbejde med den kommunale socialpsykiatri. Konkret har jeg analyseret praktikerens data som fortolkninger, der i lighed med interviewdata jeg selv har indsamlet, udtrykker fortolkninger, som jeg har analyseret som interessebårne og subjektive ytringer. Den samlede mængde af data og forskellige perspektiver på samme virkelighed gør det muligt for mig som forsker at forholde mig kritisk til de forskellige perspektiver. Eksempelvis fortæller kommunale medarbejdere i interview, at de har instrueret unge frivillige i at være rollemodeller for psykisk sårbare unge, der deltager i INSP. De kommunale medarbejdere oplever, at de derved støtter op om de sårbare unges personlige recovery. Men i konteksten af den samlede mængde af data er det min fortolkning (dele og helheder sammenfattes), at det at arbejde med rollemodeller bidrager til at opretholde stigmatiseringen af de unge, da de netop ikke er ligeværdige. De unge udtrykker i interview, at de har brug for at tage uafhængig stilling til tingene og at indgå i ligeværdige relationer med andre unge. Jeg anlægger derved en kritisk fortolkning af de kommunale medarbejders ytringer og kontekstbundethed i samskabelsesdagsorden: min analyse af data går bag om magtpositioner og viser, at de kommunale medarbejdere anvender de unges deltagelse i INSP som et middel til at nå kommunale mål. Denne fortolkning af data er ikke alene

indlejret i evalueringen af et samskabelsesinitiativ, der indeholder ambivalens, men også i teorier om civilsamfund, frivillighed, styringsparadigmer og samarbejdsformater og i mine egne forforståelser og erfaringer. I casen med INSP er jeg dermed på forhånd opmærksom på kommunal styringsmæssig dominans og jeg har også på forhånd læst litteratur om inklusion af sårbare unge i samskabelsesinitiativer, der bidrager med viden om hvilke kontekstfaktorer, der er væsentlige for at lykkes. Derved bliver det muligt at gennemføre en kritisk analyse af de kommunale medarbejderes fortolkninger og konstruktioner af mening og at bidrage med ny viden, der både anvender og overskrider evalueringens kontekstbundethed og eksisterende relevant forskning.

Jeg forholder mig også kritisk til magt i alle fire artikler når jeg identificerer kommunal dominans generelt. Eksempelvis viser jeg og medforskere i min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" hvordan civilsamfundsorganisationer relaterer sig forskelligt til kommuner og derved indgår i forskellige former for magtforhold. Derved afdækker jeg bagvedliggende magtstrukturer i data, der betinger mine fortolkninger. Her styrker det fortolkningen, at litteraturstudiet både bekræfter og udbygger mine forforståelser om kommunal dominans. Ifølge Soeffner (2004) skal forskeren inde for den hermeneutiske metodik opdage de konstitutive forhold ved 'virkeligheden' og derved afmystificere sociale konstruktioner. Herunder også mine egne konstituerende forforståelser. Det indebærer, at jeg fremanalyserer styring, magt og interessevaretagelse i data, der skaber deltagelsesrum for borgere og civilsamfund og konstituerer civilsamfundets relationer til kommunerne i samskabelsesinitiativer. I hermeneutikken er selve meningsskabelsen en social konstruktion. Det gælder både mine analyser, der skaber nye helheder mellem teori, empiri og mine forforståelser og det gælder aktørernes meningsskabelse (kommunikation i skrift og tale) i data, der i mine analyser dermed 'afmystificeres'.

I det følgende diskuterer jeg forskersubjektivitet og evalueringsmetodiske perspektiver i afhandlingen.

### 7.3. Forsker subjektivitet

Mine forforståelser består af forståelsehorisonter, som både er betinget og begrænset af min livsverden. Samtidig er forståelsehorisonter i hermeneutikken noget, der deles med andre inden for samme kulturelle, sociale, historiske eller samfundsmæssige sammenhæng. I tre af mine artikler har jeg analyseret data og skrevet artiklerne sammen med medforskere, som tilhører samme faglige tradition som jeg selv. Vi anvender litteratur til at analysere data, som stammer fra fælles akademisk forskningstradition.

Ud over den faglige forforståelse er der også en subjektiv og biografisk del af forforståelsen. Forskersubjektiviteten udspiller sig i kvalitativ forskning i mødestedet mellem forskning og kunst (Glesne, 2014) og i den hermeneutiske proces indeholder også sproget (semantiske) værdier. Al tekstuel præsentation er derfor allerede indeholdende betydning, som i sin essens derfor er fiktiv som betegner, løsrevet forskerens oprindelige intentioner (Glesne, 2014). Som i en hermeneutiske cirkel reflekterer sproget ikke verden, det producerer den (Glesne, 2014). Set i dette lys skriver man som forsker en tekst, der tager form af ”a confessional tale” (Van Maanen citeret i Glesne, 2014:194), dvs. forskere er forfattere af tekster, som de både påvirker og påvirkes af i den specifikke historiske kontekst, som forskeren er situeret i.

I det følgende analyserer jeg eksempler på hvordan min egen forskersubjektivitet har påvirket min erkendelsesinteresse og afhandling.

## Erkendelsesinteresse og forskersubjektivitet

Min erkendelsesinteresse blev indledningsvis funderet i praksiserfaringer mens jeg var ansat som konsulent i relation til samarbejde med civilsamfundet i Københavns Kommune i 2007-2014. Idet jeg interesserer mig for at skabe øget forståelse for styring og kontekstfaktorer, der er afgørende for menneskers deltagelse indskriver jeg mig, som allerede nævnt, i en praktisk-forstående erkendelsesinteresse, der er hermeneutisk med emancipatoriske elementer (Sørensen, 2012). Jf. Habermas begreber om erkendelsesinteresser har min afhandling ikke til formål positivistisk og rationalt at forklare, men derimod, som også allerede nævnt, at etablere dybere forståelse for min forskningsproblemstilling og derved etablere mulighed for frigørelse fra magtstrukturer (emancipatorisk kritisk) (Sørensen, 2012).

Ifølge Sørensen (2012) knytter Habermas’ tre erkendelsesinteresser sig til forskellige videnskabelige paradigmer og idet jeg indplacerer mig i krydsfeltet mellem det hermeneutiske og det emancipatoriske baserer afhandlingen sig på et hermeneutisk videnskabsteoretisk grundlag, der inkluderer kritisk teori. Kritisk teori stammer fra Frankfurterskolen i Tyskland og er en positivisme kritisk videnskabsteori, hvor forskeren ikke alene registrerer, fortolker eller konstruerer den sociale virkelighed, men også har som ambition at bidrage til realiseringen af samfundet, som det *bør være* (emancipatorisk) (Sørensen, 2012). Oprindeligt har kritisk teori i Frankfurterskolen i efterkrigstiden haft til formål at bidrage til bevidstgørelse af samfundets kapitalistiske strukturer og undertrykkelse og derved bidrage til den politiske kamp imod unødvendig lidelse og for social retfærdighed (Sørensen, 2012). Jeg har ikke politiske ambitioner for min forskning, men ønsker at bidrage med styrket viden om forhold vedr. magt, styring og kontekst, der kan ’afmystificere de sociale konstruktioner’, der skaber menneskers deltagelse i samskabelsesinitiativer (Soeffner, 2004). Derved kan min forskning (muligvis) bidrage til frigørelse fra uhensigtsmæssige

magtforhold, der udfordrer menneskers demokratiske indflydelse og deltagelse (Sørensen, 2012).

Min erkendelsesinteresse er derfor en tydelig del af min forskersubjektivitet. Allerede mens jeg arbejdede i Københavns kommune problemidentificerede jeg ambivalenser i civilsamfundsorganisationernes relationer til kommunerne og blev siden både bekræftet og udfordret i mine erfaringer i læsningen af den videnskabelige litteratur og forsknings- og analyseprojekter i VIVE (tidligere KORA). Jeg oplevede i Københavns kommune læring og udvikling af fælles forståelser når civilsamfundsorganisationer og ledende kommunale nøglemedarbejdere lærte hinanden at kende og mødte hinanden uden for egne rammer. Når processerne var forbundet med fælles læring blev der skabt mange samarbejder, der var værdifulde for forskellige grupper af mennesker, men når kommunen dominerede eller tilgik civilsamfundet som instrument for egne mål var det derimod vanskeligt. Jeg oplevede kommunal dominans, der vanskeliggjorde samarbejder og som skyldtes mange faktorer, herunder især new public management styring, manglende viden om og kendskab til civilsamfundet og monofaglige faglige kulturer. Mine indsigter fra praksis er siden blevet nuanceret og udbygget, men mit oprindelige praksisbaserede og subjektive udgangspunkt har banet vej for, at jeg i denne afhandling har problemidentificeret med fokus på civilsamfundet og inddragelse af civilsamfundsforskningen. Jeg oplevede eksempelvis allerede i mine år i Københavns Kommune, at viden om og forståelse for civilsamfundet manglede i kommunens forståelser af og tilgange til samarbejder med civilsamfundet, og at det var en væsentlig del af baggrundene bag, at det var vanskeligt at realisere.

I artiklerne inddrager jeg derfor bl.a. med civilsamfundsperspektiver. Min anden og fjerde artikel, henholdsvis; "Civil society organizations and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in the collaborative turn" og "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" omhandler bl.a. hybridiseringen af civilsamfundsorganisationer, der nuancerer ambivalenser i samarbejderne, som jeg erfarede i Københavns Kommune.

Det samme gælder i min første artikel; "Navigating between collaboration and responsabilisation. Exploring policy narratives in three nordic welfare states" hvor civilsamfundsperspektiver danner baggrund for analyser af kommunernes ambitioner i politiske dokumenter. Også i min tredje artikel; "Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" indgår civilsamfundsperspektiver idet min og medforskers analyser viser, at civilsamfundsorganisationer domineres af NPM-styring, der gør det vanskeligt at arbejde med beboernes demokratiske deltagelse i de udsatte boligområder.

Min gennemgående erkendelsesinteresse og problemidentifikation kommer også til udtryk i mit forskningsoverblik, hvor jeg i gennemgangen af de historiske relationer mellem civilsamfund og det offentlige bl.a. har fokus på hvordan civilsamfundet forandrer sig og



forandres i relationen til det offentlige frem til i dag. Min erkendelsesinteresser er undervejs blevet modnet, fordybet og nuanceret – fra praksiserfaringer til forskning, der har skabt viden, der kan svare på min forskningsproblemstilling i mødet mellem mine forforståelser, empiri og teori.

Et andet eksempel på konstruktiv og kritisk brug af mine egne forforståelser er dokumentanalyserne i min første artikel; ”Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states”. Her anvender jeg og medforsker litteratur om styringsparadigmer og civilsamfund til at analysere de politiske ambitioner for samskabelsesdagsordenen i dokumenter på statsligt og kommunalt niveau i Danmark, Norge og Sverige. I analysen af dokumenterne har jeg også anvendt mine praksiserfaringer (forforståelser) fra Københavns kommune i årene 2007-2014, der har givet mig et indgående kendskab til hvordan en dansk kommune udarbejder politiske tekster, herunder hvilke formuleringer der kan accepteres politisk. Det har givet mig indsigt i, at formuleringer om at styrke menneskers indflydelse på tilbud og services kan dække over nedskæringer, opgaveglidning og ambitioner om, at borgere tager mere ansvar. Disse indsigter er forforståelser, som er med til at betinge mine kritiske fortolkninger af magtforhold i de politiske tekster. Samtidig har det været vigtigt, at jeg har forholdt mig kritisk til mine egne forforståelser og at jeg i analyse af teksterne også har givet plads til ambivalenserne.

Hermeneutikken som videnskabsteoretisk afsæt med et emancipatorisk kritisk element giver således mulighed for, at forstå mine tunge forforståelser som sociale konstruktioner, der er konstruktive og produktive i skabelsen af ny viden (Soeffner, 2004). Men tunge forforståelser indebærer også risiko for, at fortolkningsprocessen reproducerer forventninger forbundet med tidligere erfaringer. Jeg argumenterer for, at mit kritiske blik samt mangfoldigheden af datakilder og brug af relevant litteratur bidrager til at etablere kritisk konstruktiv distance, samtidig med, at forskersubjektiviteten anvendes som en af flere fortolkningshorisonter, der sammen med teori og empiri bringes i spil i min erkendelsesinteresse og i den hermeneutiske analyse og fortolkning.

I det følgende diskuterer jeg de evalueringsmetodiske perspektiver, der også påvirker og påvirkes af min erkendelsesinteresse og forskersubjektivitet.

## 7.4. Evaluerings metodiske perspektiver

Hermeneutik er baseret på dialog mellem forståelseshorisonter og dialog med praksis er et konstituerende element af evalueringens metodik, der lytter til og afdækker stemmer i praksis og videreformidler analyser af disse til rekvirenter, der bestiller evalueringer (Widdershoven, 2001). Man kan ikke gennemføre en evaluering uden dialog med dem, der ønsker evalueringen og med den praksis, der skal evalueres. Evaluering indeholder derfor

hermeneutiske fortolkende elementer i dialog med praksis (Widdershoven, 2001) og det er relevant at diskutere hvordan brug af data fra rekvirerede evalueringer og kortlægninger konstruerer min forskning inden for et hermeneutisk videnskabsteoretisk afsæt med emancipatoriske elementer (Sørensen, 2012).

I tre af mine artikler anvender jeg data og case analyser fra evalueringer (inkl. en kortlægning), der enten er gennemført af andre (artikel nr 3; ”Styring og samarbejde i det bolig-sociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion”) eller rekvireret af Socialstyrelsen og gennemført af jeg selv som forsker og evaluator i samarbejde med medforskere I VIVE og på RUC (henholdsvis artikel 2; ”Civil society organisations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” og artikel 4; ”Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?”). Evaluering er kontekstualiseret i rekvirenters konkrete behov for viden og samtidig en aktiv bidragende del af den selvsamme kontekst, som evalueringen formes af og bidrager til at forme, som en hermeneutisk horisontsammensmeltning. Ifølge Kardorff (2004) er al anvendelsesorienteret forskning i sin essens evaluering, og dermed indgår også forskningsbaserede kortlægninger med et anvendelsesorienteret sigte i kategorien evaluering. Kriteriet for evaluering er for Kardorff (2004) således ikke metoder eller design, men derimod undersøgelsens karakter af at være ’forandringsagent’ rettet mod praksis (Kardorff, 2004:139).

Indledningsvist præsenterer jeg hvordan jeg anvender evalueringensbegrebet og herefter diskuterer jeg hvordan evaluering indgår i og konstituerer afhandlingen.

## **Forskellige former for evaluering**

Ifølge Dahler-Larsen (2009) kan man tale om en egentlig evalueringebølge i den vestlige verden, som især præger den offentlige sektor, og som oprindeligt stammer fra et ønske om at vidensbasere politikudvikling i 1960-ernes USA. Senere har andre lande haft egne metode- og teoriudviklinger (Dahler-Larsen, 2009) og nogle forskere argumenterer for, at der findes en særlig dialogisk og demokratisk nordisk evalueringstradition, der vægter inddragelse og dialog med praksis inden for en hermeneutisk videnskabsteoretisk tradition (Krogstrup, 2016). Derudover er der i Danmark også tradition for mere positivistiske evalueringer med kvantitative målinger af resultater (Krogstrup, 2016).

Det er fælles i Norden, at den offentlige sektor organiserer evaluering med en høj grad af ambivalens: på den ene side ønsker offentlige organisationer at kontrollere og influere evalueringens gennemførelse og formål i overensstemmelse med egne agendaer og på den anden side ønsker de kritisk feedback (Dahler-Larsen 2007). Især new public managements stærke fokus på outcomes af offentlig politik indebærer et integreret fokus på evaluering som en del af performance management målinger og mål- og resultatstyring

(Krogstrup, 2016, Dahler-Larsen, 2009). Værdier om frit valg, konkurrence og kvantitative indikatorer på resultater indebærer et behov for meget målrettet kvantitativ evaluering. Men det er, som allerede nævnt, ikke alle evalueringer, der har denne funktion. Behovet for evaluering er også vokset frem som en konsekvens af 1) øget mistillid mellem mennesker og det offentlige, 2) som en del af den reflektive modernitet med mange mulige evalueringsformål, 3) som metoder, der også kan bruges som afsæt for læringsorienteret refleksion og dialog, 4) som metoder til styrkelse af det partecipatoriske demokrati og 5) som et behov for at etablere en dybere forståelse for den sociale virkelighed, som evalueres (Dahler-Larsen, 2009, Kardorff, 2004).

Evaluering har udviklet sig som disciplin siden 1960-erne og er i dag et udbredt og bredt professionelt felt, med egne videnskabelige tidsskrifter, praktiske metoder, konferencer, kurser, konsulentfirmaer og praksisformer (Dahler-Larsen, 2009). Det er dog mindre udbredt blandt frivillige organisationer end blandt kommunale organisationer (Bredgaard, 2016). Vedung er Ifølge Krogstrup (2016) bredt anvendt til at definere evaluering og han definerer evaluering som en; ”*careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations*” (Vedung, 2017:3). Vurderingerne i evaluering er systematiske (til forskel fra tendentiøse eller biased) og dermed metodisk sammenlignelige med forskning (Krogstrup, 2016). Det betyder, at vurderinger kan foretages på baggrund af udvalgte kriterier, der belyses og analyseres gennem informationer og data, der er indsamlet til formålet eller allerede findes, f.eks. som administrative eller registerbaserede data (Rieper, 2004:16-17). I nogle tilfælde afleverer evaluator dog analyser og data uden vurderinger og rekvirenter skal herefter selv gennemføre vurderinger (Rieper, 2004). Men det er evalueringens særkende, at der finder en vurdering sted, til forskel fra forskning, udredning og kortlægning, der ofte ikke ’fælder domme’ (Krogstrup, 2016).

Evaluering er anvendelsesorienteret og har ofte et normativt formål, som f.eks. at forbedre en praksis eller at levere viden, der kan virke ind i nogle konkrete beslutninger (Kardorff, 2004). Der kan skelnes mellem instrumentel, oplysende, legitimerende og taktisk anvendelse af evalueringer (Rieper, 2004). At Vedung definerer evaluering som retrospektivt (Vedung, 2017:3) indikerer yderligere, at evalueringen gennemføres når en indsats eller aktivitet er overstået, men den kan også gennemføres undervejs som processuel evaluering (Krogstrup, 2016). Evaluering kan både være formativ og summativ, dvs. både have til formål at skabe læring undervejs i en indsats eller aktivitet (formativ) og summativt afdekke resultater (Krogstrup, 2016, Rieper, 2004).

Når evalueringer anvender systematiske metoder kan de være forskningsbaserede og udføres på forskningens præmisser, dvs. anvende teori og videnskabelige metoder til indsamling og analyse af data inden for en høj grad af frihed i tilrettelæggelse og formidling af resultater (Rieper, 2004). Forskellen på forskning og evaluering består især i hvorvidt forskeren har frihed i arbejdet og kan bidrage til forskningen gennem artikelskrivning og

ikke alene til praksis (Rieper, 2004) samt hvorvidt metoder, evalueringskriterier og præmisser omkring evalueringens processer og resultater er transparente og eksplicite, så læseren kan forholde sig kritisk til disse (Krogstrup, 2016). I praksis er grænserne mellem forskning og evaluering flydende, men mens evaluering er praksisrettet og anvendelsesorienteret og har til formål at virke ind i en konkret kontekst og vurdere givne indsatser og praksisformer, har forskning til formål at bidrage til skabelse af viden inden for et konkret akademisk fagområde. Idet evaluering har til formål at virke ind i en konkret kontekst, og ofte også har et normativt formål, kan det skabe konstitutive virkninger for de aktiviteter, som skal evalueres, dvs. påvirke genstandsfeltet, mens evalueringen gennemføres og/eller når evalueringens resultater afleveres til rekvirenten (Dahler-Larsen, 2022). Forskning kan også have konstitutive virkninger og påvirke genstandsfeltet, men vil ofte i højere grad også virke ind i et akademisk felt frem for i praksis. Remediering af forskning sker ofte også på andre måder end gennem direkte virkning. Det er også et karakteristika ved evaluering, at evalueringens proces opererer inden for områder, der er præget af magtkonstellationer og forskellige interessegrupper, der også har en interesse i evalueringen, og at evalueringens proces derfor uundgåeligt bliver konfronteret med magt og problematiske sociale situationer, tendenser, politikker og deres virkninger, som det er nødvendigt at håndtere og forholde sig kritisk og distanceret til (Kardorff, 2004).

Jeg anvender i afhandlingen data fra en evaluering og en kortlægning, hvor jeg har haft indflydelse på tilrettelæggelsen og udførelsen i dialog med Socialstyrelsen, der var rekvirent. I evalueringen, der ligger til grund for min fjerde artikel; ”Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” svarede VIVE og RUC på et udbud i Socialstyrelsen, der konkurrenceudsatte en evaluering af tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommune, der skulle gennemføres i årene 2015-18. Socialstyrelsen (i dag Social og Boligstyrelsen) havde formuleret krav om, at evalueringen skulle indeholde svar på nogle konkrete spørgsmål, udfærdigelse af et indledende metodenotat, understøttelse af partnerskabernes selvevaluering og løbende læring samt både formidlingspublikation og rapport. VIVE og RUC udfærdigede et evalueringsdesign inden for de opstillede rammer og budget og vandt udbuddet. Socialstyrelsen definerede således genstandsfeltet (de tre partnerskaber), evalueringens spørgsmål og fokus på selvevaluering. Vi havde frihed til at formulere metoder, som Socialstyrelsen herefter valgte at anerkende.

Den forskningsbaserede kortlægning, der ligger til grund for min anden artikel; ”Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” blev oprindeligt formuleret som en politisk bestilling i Satspuljeaftalen for Social-og Indenrigsområdet 2016-2019 med ganske få linier. VIVE og RUC gik herefter i dialog med Socialstyrelsen omkring at fokusere undersøgelsens formål, spørgsmål og metoder. Kortlægningens design blev således skabt gennem flere møder over et par uger med gensidig dialog mellem VIVE, RUC og Socialstyrelsen omkring Socialstyrelsens behov for viden, allerede eksisterende forskning og styrker og svagheder i mulige designs. Selvom

der er tale om en rekvireret evaluering og en forskningsbaseret kortlægning har vi som forskere haft afgørende indflydelse og integritet hvad angår både design, gennemførelse og resultater. Socialstyrelsens formulerede behov for viden har været afgørende rammesætning, men det er os som forskere, der har stået for design og gennemførelse og Socialstyrelsen har ikke ønsket at påvirke hverken gennemførelse eller resultater.

Der er i begge undersøgelser anvendt forskningsbaserede metoder og evalueringskriterier og formål er lagt åbent og transparent frem i rapporter. Derudover har begge undersøgelser haft til formål at virke direkte ind i den administrative og politiske kontekst omkring samskabelsesdagsorden og den statslige understøttelse af det frivillige sociale arbejde på nationalt niveau, og jeg og medforskere har udarbejdet rapporter til formålet. Center for boligsocial udviklings evalueringsrapporter, som jeg anvender i min tredje artikel ”Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion” har også til formål at virke ind i praksis og også her er metoder, formål og data lagt åbent frem i rapporter.

Ifølge Dahler Larsen (2007) har enhver evaluering fire dimensioner, henholdsvis 1) en systematisk videns produktion sammenlignelig med videnskabelige metoder funderet i ontologi, metodologi og epistemologi, 2) en værdidimension, dvs. en vurdering af værdien af det evaluerede, afhængig af metodevalg 3) en anvendelsesdimension, evalueringen har til formål at blive brugt i den nærmeste fremtid i en praktisk situation og 4) en konkret evaluering, over for hvilken forskellige interessenter har forskellige syn på evalueringens betydning (Dahler-Larsen, 2009). Ofte har også evalueringens proces indflydelse på praksis og ikke alene resultaterne, ikke mindst pga. berørte aktørers magtpositioner og interessevaretagelse i evalueringens resultater (Kardorff, 2004). I begge undersøgelser har aktører i genstandsfeltet haft stærke interesser på spil i forhold til både gennemførelse og resultater og vi har som forskere forholdt os reflekteret, analyserende og kritisk til disse, så de ikke blev styrende for vores analyser. Eksempelvis var der i gennemførelsen af den forskningsbaserede kortlægning af den nationale infrastruktur for understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde tydelig interessevaretagelse på spil, der også var midlertidigt konfliktuerende. Vi afholdte workshops undervejs med de berørte nationale aktører, som tydeligt positionerede sig i relation til deres egne interesser i forhold til hvad der evt. kunne ske *efter* kortlægningens gennemførelse. Derfor måtte evalueringen indeholde en kritisk analyse af de forskellige aktørers interessevaretagelse og inputs. En evaluering skal derfor ikke alene analysere og fortolke en social virkelighed, men også tage højde for de ’doble konstruktioner’, som evalueringens proces selv skaber (Kardorff, 2004). Idet vi i kortlægningen har 75 informanter har det været muligt at anlægge flere og kritiske analyser af de berørtes nationale aktørers interessevaretagelse i data.

Forskellige evalueringsformer kan imødekomme forskellige behov for viden. Det er ikke muligt at etablere et fuldt overblik over de mange forskellige evalueringsformer og mo-

deller og forskellige forskere opererer med både forskellige og ens kategoriseringer (Rieper, 2004, Dahler-Larsen, 2009, Krogstrup, 2016). Jeg har med inspiration fra Rieper (2004:9) og Dahler-Larsen (2007) samt Krogstrup (2016) sammenfattet de mange mulige modeller i tre former i nedenstående tabel 7.2. Tabellen har til formål at etablere overblik over styrker og svagheder ved de forskellige former for evaluering.

Tabel 7.2 Evalueringsformer i overblik

Evalueringsmodel	Hovedspørgsmål	Styrker	Svagheder	Videnskabs-teoretisk afsæt
<b>Mål- og resultat orienteret evaluering.</b>	I hvilken grad er mål og forventede effekter opnået?	Relevant i forhold til om indsatser når deres mål. Særlig relevant i new public management.  Snævert fokus på målopfyldelse.	Ofte uklare og flere mål for en indsats.  Der ses bort fra utilsigtede konsekvenser og gennemførelsen af indsatsen.  Kompleksitet i sammensatte problemstillinger indgår ikke.	Positivistisk.
<b>Forandringsteori baseret evaluering (virknings-evaluering/realistisk evaluering).</b>	Hvad er sammenhængen mellem ressourcer, aktiviteter, resultater, mål og opnåede virkninger i relation til en programteori?	Identifikation af sammenhænge mellem aktiviteter og virkninger i specifikke kontekster kan skabe en kritisk diskussion af grundlaget for og forventningerne bag beslutninger og antagelser.	Forandringsteorien reducerer kompleksiteten årsag-virknings sammenhænge og fastfryser en enkel lineær forklaringsmodel. Kontekstfaktorer forandrer sig og forandrer også forandringsteorien.	Hermeneutisk.
<b>Participativ evaluering.</b>	Hvordan inddrages og erfarer brugeren/mennesker en indsats eller aktivitet?	Brugere/mennesker er ofte målgruppen og deres inddragelse og vurdering er vigtig.  Der skabes demokratisk værdi og mulig empowerment.  Evalueringen kan komme interessenter	Tendens til at foretage overfladiske tilfredshedsundersøgelser, der ikke inddrager brugernes erfaringer i processen.  Meget tids- og ressourcekrævende.  Fokus på repræsentativitet og at	Hermeneutisk.

		og mennesker direkte til gode.	balancere multiple interessenter kan være vanskeligt.	
--	--	--------------------------------	---	--

Processerne omkring evalueringen og kortlægningen, der indgår i afhandlingen viser, at de tre evalueringsformer er idealtyper, der i praksis kan kombineres i det enkelte projekt. Eksempelvis var evalueringen domineret af en forandringsteoretisk metode, med partcipatoriske elementer. Men idet evalueringen netop var bundet af formuleringer i det oprindelige udbud fra Socialstyrelsen, blev det partcipatoriske element afgrænset til workshops og lokale tilpasninger i de enkelte partnerskabers forandringsteorier.

Samtidig er det forandringsteoretiske og partcipatoriske vanskeligt foreneligt med det resultat- og målorienterede, idet både det forandringsteoretiske og partcipatoriske indeholder en responsivitet over for foranderlige kontekster, der indebærer, at forandringsteori og konditioner omkring evalueringen kan forandre sig undervejs. Det er vanskeligt at tage højde for i den mål- og resultatorienterede evaluering, der baserer sig på et andet positivistisk videnskabsteoretisk afsæt.

## Evaluering i afhandlingen

I VIVE gennemføres mange evalueringer, kortlægninger og undersøgelser for styrelser, ministerier, regioner og kommuner og flere af disse rummer store mængder af data af høj kvalitet, der er indsamlet med videnskabelige metoder og derfor også anvendes til forskning. To af mine fire artikler, henholdsvis min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" og fjerde artikel "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" er, som allerede nævnt, baseret på store mængder af komplekse data fra en evaluering og forskningsbaseret kortlægning. Derudover er min tredje artikel; "Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" baseret på evalueringsrapporter fra Center for boligsocial udvikling, som har andre formål end at analysere samarbejds erfaringerne. I min og medforskers analyser anvender vi Center for boligsocial udviklings anvendelsesrettede analyser til også at analysere samarbejdet, som det fremstår i evalueringerne. Både egen og Center for boligsociale udviklings evalueringer og forskningsbaserede kortlægning er gennemført inden for et fortolkningsvidenskabeligt hermeneutisk paradigme inden for evaluering og baserer sig især på kvalitative data og case studie design (Rieper, 2004). Men der indgår også i evalueringerne kvantitative data i form af registerdata og spørgeskemadata (Center for boligsocial udvikling). Inden for et hermeneutisk metodologisk afsæt gennemfører jeg og medforsker dermed 'konstruktioner af konstruktioner', dvs konstruktioner af anden grad, der er metodologisk

fortolket af 'konstruktioner af første grad' af evaluator hos Center for boligsocial udvikling (Soeffner, 2004).

Inden for det fortolkningsvidenskabelige hermeneutiske paradigme har evaluering til formål at forstå, fortolke og skabe indsigt, som kan bruges i praksis, frem for fx at kontrollere målopfyldelse. (Rieper, 2004, Krogstrup, 2016). Evalueringen, der ligger til grund for min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" baserer sig ydermere på en forandringsteori baseret metodik. Center for boligsocial udviklings evalueringsrapporter er casestudier med forskellige datakilder (også kvantitative data) og den forskningsbaserede kortlægning, som jeg selv og forskerkolleger har gennemført, baserer sig på kvalitative data og dokumentation af aktiviteter blandt praktikere. Begge undersøgelser jeg selv har gennemført har partcipatoriske elementer idet der gennemføres formative feedback loops til praksis gennem aktionslæringsinspirerede workshops, der også anvendes som datagrundlag i både evalueringen, i kortlægningen og i artiklerne. Dette i overensstemmelse med den demokratiske og dialogiske danske tradition, som Krogstrup (2016) argumenterer for.

Idet jeg sammen med medforskere anvender data og evalueringsrapporter til nye teori-informerede analyser overskrider jeg de rekvirerede undersøgelsers kontekstbundethed og rettedhed og træder i karakter som forsker gennem selvstændig identifikation af forskningsproblemstilling og teori-informerede analyser, i de enkelte artikler og i afhandlingen. Gennem min erkendelsesinteresse og kritiske analyse er det muligt at anvende evalueringernes og kortlægningens data og analyser til nye selvstændige, kritiske analyser af selv-samme samskabelsesdagsorden, som evalueringerne og kortlægningen er situeret i.

Nedenfor i tabel 7.3 præsenterer jeg de konkrete evalueringer og kortlægninger som ligger til grund for tre af mine fire artikler.

Tabel 7.3 Evalueringer og kortlægning i afhandlingen i overblik

	Center for boligsocial udviklings evaluering af boligsociale Job og uddannelsesvejledninger til udsatte ledige (2014) og evaluering af Hotspotenheder (2013-2015), der som tværsektorielle enheder har til formål at forebygge og nedbringe kriminalitet i udsatte boligområder.	VIVE og RUCs evaluering af tre partnerskaber, der har til formål at inkludere sårbare mennesker i partnerskaber 2016-2018.	VIVE og RUCs forskningsbaserede kortlægning af den nationale infrastruktur for understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde 2018.
--	--	--	--



<b>Genstandsfelt</b>	Boligsociale Job og uddannelsesvejledninger og Hotspotenheder.	Tre partnerskaber mellem civilsamfund og kommune. To i Aarhus og et i Roskilde, der arbejder med inklusion af sårbare mennesker.	Den nationale infrastruktur for understøttelse af det frivillige sociale arbejde.
<b>Formål og spørgsmål.</b>	Hvilke før-arbejdsmarkedsprogressioner skaber Job- og uddannelsesvejledningerne og hvilke resultater skaber Hotspotenhederne?	Hvem er de sårbare borgergrupper og hvad er deres motivation for deltagelse og deres oplevede effekt af at deltage? Hvad fremmer eller hæmmer deres deltagelse og hvad kan anbefales i forhold til styring og organisering af partnerskaber samt hvordan kan partnerskaber arbejde med selvevaluering?	Hvilke udviklingstendenser er centrale for udvikling og understøttelse af det frivillige sociale arbejde, hvilke virkemidler anvendes for nuværende af nationale understøttende aktører og hvor er der behov for kontinuitet og forandring i virkemidler?
<b>Type af evaluering/kortlægning.</b>	Mål- og resultatorienteret evaluering med casestudie elementer.	Forandringsteori baseret evaluering med partcipatoriske elementer.	Forskningsbaseret kortlægning med partcipatoriske elementer.
<b>Kontekst.</b>	Boligsociale helhedsplaner og socialt udsatte boligområder.	Partnerskaber mellem civilsamfund og kommuner.	Det frivillige sociale arbejde.
<b>Teoretisk begrebsramme.</b>	Ingen.	Samproduktion og civilsamfund.	Udviklingstendenser i det frivillige sociale arbejde og infrastrukturorganisationer.
<b>Metoder.</b>	Både kvalitative (interview) og kvantitative (spørgeskema og registre).	Kvalitative + praktikerens dokumentation, spørgeskema.	Kvalitative + praktikerens aktivitetsopgørelser.
<b>Hvem har bestilt evalueringen/kortlægningen.</b>	Landsbyggefonden og tidligere Udlændinge, Integrations og Boligministerium.	Socialstyrelsen (i dag Social og Boligstyrelsen).	Socialstyrelsen (i dag Social og Boligstyrelsen).
<b>Hvem skal anvende evalueringen.</b>	Boligsociale helhedsplaner, det daværende ministerie og Landsbyggefonden.	Socialstyrelsen, kommuner og civilsamfund.	Socialstyrelsen, kommuner, fonde, ministerier, nationale

			infrastrukturorganisationer
<b>Afrapporterin g.</b>	En rapport vedr. Job- og uddannelsevejledningerne (2014).  Tre rapporter vedr. Hotspotenhederne (2013-15).	En evalueringsrapport og et Kort og klart hæfte (2018).	En rapport om understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde (2018).

I kvalitative studier begynder analyse af data allerede mens man indsamler data idet man på forhånd har forforståelser af hvad man er interesseret i at undersøge og ofte nedskriver noter undervejs. Den hermeneutiske analyse konstituerer en dialektisk proces mellem data og teori fra start (Ezzy, 2002).

Dataindsamlingen I VIVE og RUC's to undersøgelser er gennemført med specifikke undersøgelsesspørgsmål for øje, som de blev formuleret i dialog med Socialstyrelsen (kortlægningen) eller af Socialstyrelsen (evalueringen). Disse undersøgelsesspørgsmål var tilstrækkelig brede til, at jeg efterfølgende kunne anvende data sammen med medforskere til at belyse egne forskningsspørgsmål i artikler og i den samlede afhandling. Eksempelvis har jeg og medforskere i min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in 'the collaborative turn'" gennemført en deduktiv indholdsanalyse (Ezzy, 2002) af data hvor vi specifikt har undersøgt forskellige interviewpersoners oplevelser af og med samskabelsesinitiativer og samskabelsesdagsorden. Ved at analysere specifikke temaer i data, der vedrørte civilsamfundets relationer til det offentlige, gennemførte vi en analyse af data, der identificere varierede erfaringer, forventninger og holdninger blandt både civilsamfundsorganisationer og kommuner afhængig af en lang række af kontekstfaktorer og aktørers positioner. I rapporten analyserede vi en række brede temaer i data, der var relevante for undersøgelsens undersøgelsesspørgsmål (fx rekruttering og ledelse af frivillige, fundraising, organisering af civilsamfundsorganisationer), men i artiklen zoomede vi ind på relationen mellem civilsamfund og kommuner. I det omfangsrige data med perspektiver fra 75 interviewpersoner omhandlede ca. 1/4 af den samlede mængde af data civilsamfundsorganisationers relationer til kommunerne. Det var således muligt at anvende data til analyser af forskellige aktørers erfaringer med samskabelsesdagsorden da det var et væsentligt tema for samtlige aktører i undersøgelsen af det frivillige sociale arbejdes behov for understøttelse. Konkret gennemførte vi en deduktiv indholdsanalyse ved at søge efter passager i data hvor de forskellige interviewpersoner omtalte civilsamfund og frivilliges relationer til kommunerne, og udelukkede andre perspektiver. Fx havde kommunale interviewpersoner forskellige erfaringer og holdninger alt efter om de var topledelse eller ledere og medarbejdere på enhedsniveau i en kommune og

interviewpersoner fra civilsamfundsorganisationer havde varierede erfaringer og holdninger alt efter om deres organisation havde mange finansieringskilder eller alene § 18 midler fra kommunen.

Det hermeneutiske videnskabsteoretiske afsæt med emancipatoriske elementer har skabt grundlag for, at jeg har opbygget en afhandling baseret på triangulering af forskellige former for data fra evalueringer i forskellige kontekster og fra politiske dokumenter i Danmark, Norge og Sverige. Derved har jeg etableret en dybdegående forståelse af civilsamfundets relationer til det offentlige i samskabelsesdagsordenen, der tilsammen bidrager til at svare på min forskningsproblemstilling og øge forståelsen af hvordan deltagelse og styring i samskabelsesinitiativer forstås og praktiseres af foreninger, civilsamfundsorganisationer og kommuner.

## 7.5. Opsamling

Afhandlingen baserer sig på en hermeneutisk erkendelsesinteresse med emancipatoriske elementer, der både søger at skabe forståelse af virkeligheden som den udspiller sig og kritisk at afdække magt, styring og strukturer, der skaber deltagelse og konstruerer civilsamfundets relationer til det offentlige i samskabelsesinitiativer (Sørensen, 2012). Afhandlingens datagrundlag stammer fra forskellige kontekster og udgør en triangulering af data, der udtrykker mange forskellige aktørers erfaringer og perspektiver på civilsamfundets relationer til kommunerne i samskabelsesinitiativer. I analyse af data fremanalyserer jeg den sociale virkelighed som den opleves af de forskellige aktører, herunder hvordan samskabelsesinitiativer tildeles mening både forskelligt og ens. De multiple perspektiver bidrager til at sikre kritiske analyser og modvirke entydighed og styrke mine analysers udsigelseskraft. Derudover er hermeneutikken velegnet til at analysere virkeligheden som den udspiller sig i praksis og identificere tvetydigheder og ambivalenser.

Jeg diskuterer to temaer, der metodisk er væsentlige for mit afhandlingsarbejde, henholdsvis forskersubjektivitet og evalueringsperspektiver. Forskerens forforståelser er et væsentligt og produktivt element i hermeneutikken og jeg er bærer af mange forforståelser. Men både forforståelser og data fra kontekstbundne evalueringer med særlige anvendelsesorienterede formål stiller krav om kritiske analyser. Jeg argumenterer for, at netop kontekstbundetheden af data i samskabelsesdagsordenen giver mulighed for dyb empirisk indsigt i hvordan samskabelsesinitiativer udspiller sig i praksis. Jeg forholder mig kritisk til perspektiver i data og fremanalyserer styring, magt og interessevaretagelse i data, der skaber deltagelsesrum for borgere og konstituerer civilsamfundets relationer til kommunerne i samskabelsesinitiativer.

Min egen forforståelse og subjektivitet er forankret i tidligere praksiserfaringer med magtforhold og styring i relationen mellem civilsamfund og kommuner. Det indebærer, at jeg fortsat fokuserer på civilsamfundets relationer og positioner i relationen til kommunerne som en afgørende og 'blind plet' i både forskning og praksis. Mine indsigter er løbende blevet nuanceret og udbygget gennem forskningen.

I tre af mine artikler anvender jeg data fra evalueringer og en kortlægning. Når evalueringer anvender systematiske metoder kan de være forskningsbaserede, men evaluering er praksisrettet og har til formål at virke ind i en særlig kontekst. Idet jeg sammen med medforskere anvender data og evalueringsrapporter til nye teori-informerede analyser overskrider jeg de rekvirerede undersøgelsers kontekstbundethed og træder i karakter som forsker gennem selvstændig identifikation af forskningsproblemstilling. Gennem min erkendelsesinteresse og kritiske analyse er det muligt at gennemføre kritiske analyser af selvsamme samskabelsesdagsorden, som de rekvirerede undersøgelser er situeret i og udspringer af. Derved viser jeg hvordan data fra evaluering kan anvendes til praksisnær og relevant forskning.

# Kapitel 8: Fire artikler

I dette kapitel indgår afhandlinegens fire artikler, der belyser mit forskningsspørgsmål fra forskellige vinkler. Den første artikel “Navigating between collaboration and respoznibilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states” publiceres forventeligt i en Palgrave Macmillan antologi i 2024, der vil omhandle samskabelsesdagsorden i de nordiske lande. Den anden artikel “Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” er publiceret i en Palgrave Macmillan antologi i 2021, der omhandlede tværsektorielt samarbejde mellem civilsamfund og det offentlige og den tredje artikel ”Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion” er publiceret i en dansk antologi om udsatte boligområder fra Hans Reitzels forlag i 2017. Den fjerde og sidste artikel “Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” er publiceret i Journal of Civil Society i september 2023 og er den eneste artikel, som jeg er eneforfatter på.

Idet artiklerne ikke må genoptrykkes præsenteres de som resumeer nedenfor

## 8.1. Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states

Artiklen publiceres forventeligt i antologi i 2024: Anne Tortzen & Helle Hygum Espersen;” Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states”. In; Linda Lundgaard Andersen, Ari Nieminen, Johan Vamstad & Bernhard Enjolras (red) “The Collaborative Turn in the Nordic Welfare States: Policies and Institutional Changes”. Palgrave Macmillan

### Resume

Denne artikel analyserer de foretrukne roller for henholdsvis stat og civilsamfund og konkrete ambitioner for værdiskabelse, mål og effekter i samskabelsesinitiativer i politiske og strategiske dokumenter i Danmark, Norge og Sverige. Analyserne viser, at narrativerne omkring samarbejderne er spændt ud mellem samtidige ambitioner om ligeværdige samarbejder og top-down ansvarliggørelse af borgere og civilsamfund. Forankret i new public management og top down er der på den ene side ambitioner om øget effektivitet gennem ansvarliggørelse af civilsamfundet for implementering af den offentlige politik. Forankret i new public governance fokuseres der på den anden side på ønsker om ligeværdige samarbejder, demokratisk inddragelse af borgere og civilsamfund, synergi mellem sektorer og inkorporering af civilsamfundets interesser og initiativer i fælles helhedsløsninger. Afslutningsvis diskuterer vi, at empiriske studier har vist, at det er vanskeligt at implementere samskabelsesinitiativer på new public management logikker og at new public management også kan vanskeliggøre civilsamfundsorganisationers understøttelse af et højt nordisk frivilligt engagement. Det skyldes, at der i de nordiske velfærdsstater er en gennemgående demokratisk tradition for at have indflydelse i forbindelse med den frivillige deltagelse, som ikke er tydelig i narrativerne, der er inspireret af new public management. Vi diskuterer også, om civilsamfundets organisationer vil udvikle sig i retning af øget hybriditet for at imødekomme de ambivalente politiske ambitioner i det offentlige.

## 8.2. Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn

Artiklen er publiceret: Helle Hygum Espersen, Linda Lundgaard Andersen & Anne Tortzen (2021) “Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” in: Bjarne Ibsen (ed) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia - New Approaches to Co-production*. Palgrave Macmillan. Side 225-253. DOI [https://doi.org/10.1007/978-3-030-72315-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-72315-6_9)

### **Abstract**

*Reproduced with the permission from Springer Nature*

In this chapter, the authors explore and identify the rhetoric and practices in the ‘collaborative turn’ concerning cross-sector collaboration and apply a model of the collaborative turn continuum that captures four dynamic dimensions. The analysis is based on qualitative interviews and focus groups with a differentiated group of civil society organisations (CSOs) in the social field and different actors from Danish municipalities. The authors aim to answer the following questions: How do municipal actors and CSOs, respectively, position themselves rhetorically and practically in terms of ‘the collaborative turn’? What potentials and pitfalls emerge? Firstly, they explore how municipal actors understand and position themselves in the collaborative turn. Secondly, they analyse how a differentiated number of CSOs find themselves situated in these changing arenas.

### 8.3. Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion

Artiklen er publiceret: Helle Hygum Espersen & Linda Lundgaard Andersen (2017) Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. In Louise Glerup Aner og Birgitte Mazanti (red) Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels forlag side 197-222. ISBN 9788741264967

#### **Resume**

Denne artikel analyserer styring og deltagelse i to cases i forbindelse med de boligsociale helhedsplaner, henholdsvis Job og uddannelsesvejledningen, der arbejder med aktiv deltagelse af socialt udsatte ledige og Hotspotenheder, der organiserer partnerskaber og tværsektorielt samarbejde omkring kriminalitetsforebyggelse i og omkring afgrænsede lokalområder, som eksempelvis Indre Nørrebro i København. Analysen viser hvordan indsatserne er spændt ud mellem new public management mål og resultatstyring og new public governance horisontal netværksstyring, der sætter rammerne for udfoldelsen af mulige samarbejdsformater og for beboernes aktive medvirken. Begge indsætter arbejder med koordinering og samarbejde på tværs på baggrund af komplekse og sammenhængende udfordringer, som stiller krav om helhedsorientering, fælles problemløsning, synergieffekter og involvering af mange aktører. De boligsociale job- og uddannelsesvejledninger lykkes med at samproducere løsninger sammen med de deltagende beboere, men arbejder kun ad hoc i løse netværk med kommunale og civile samarbejdspartnere på organisatorisk niveau hvilket begrænser beboernes mulige deltagelsesrum og deling af viden fra indsatsen. Læring fra indsatsen forbliver på borgerniveau i 1:1 indsatser og anvendes ikke til organisatorisk læring eller deles på tværs i samarbejder, og det er vanskeligt for job og uddannelsesvejledningen at række ud til større fælles indsatser med en bredere impact. Hotspotenhederne etablerer synergieffekter via professionelle partnerskaber på organisatorisk niveau, der til gengæld ikke inkluderer de berørte borgere selv og det er svært at etablere fælles blivende praksis hvor viden og synergi skabes og deles på både organisatorisk niveau og borgerniveau.



## 8.4. Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?

Artiklen er publiceret i Journal of Civil Society. Helle Hygum Espersen (2023) Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible? Journal of Civil Society, 20:1, 39-56, online september 2023. <https://doi.org/10.1080/17448689.2023.2256426>

### **Abstract**

Community co-production is intended to improve public democracy as well as welfare economy. This single case study is a 'most likely' case for success and explores how experiences of equal participation among youth with mental health problems take place in a partnership between a social enterprise and a Danish municipality. I explore how the democratic dimension is configured in relation to a focus on service production and efficiency. Applying the multidimensional model of 'the collaborative turn' I find that equal participation of vulnerable citizens can be enhanced through co-production when youth with mental health problems equally partake in activities including supervisors from the municipality and a blended group of local participants. This, however, provide a dilemma. As part of their thriving, young people need to take an independent stand on things and interact in different transforming roles. But for the municipality, participation is a means to achieve municipal goals and supervisors can set standards for the participation of young people that contribute to stigma and inhibits the equal participation.

# Kapitel 9:

## Konklusion og diskussion

Med afsæt i udvalgte eksempler på samskabelsesinitiativer mellem civilsamfundsorganisationer og kommuner på det sociale område har jeg empirisk og teoretisk belyst hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres. Jeg har især haft fokus på:

- Forståelser og praktisering af deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer med fokus på det sociale område og samarbejdsrelationen til kommunerne.
- Deltagelse og styring (new public management og new public governance).
- Forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer.

Udgangspunktet for min erkendelsesinteresse har været en praktisk-forstående erkendelsesinteresse inden for et hermeneutisk videnskabsteoretisk afsæt med emancipatoriske elementer, der søger at styrke forståelsen af virkeligheden som den udspringer sig i praksis, herunder at afdække magt og styring, der konstituerer civilsamfund og frivilliges deltagelse (Sørensen, 2012).

Min problemstilling udspringer af, at danske kommuner (fortsat) har forventninger om, at et styrket samarbejde mellem civilsamfund og kommuner kan føre til styrket social velfærd (bedre kvalitet og effektivitet af services), politisk eller social forandring, et levende og humant samfund, bemyndigede borgere og et styrket demokrati (se fx Tænketanken Mandag Morgen, 2020, Frivilligrådet et al, 2021, Regeringen, 2022, Reformkommissionen, 2023, Regeringens ældrerreform, 2024). Min afhandling afdækker hvor disse politiske narrativer stammer fra og hvad der er vanskeligt i praksis. Jeg argumenterer for, at de ambivalente politiske ambitioner, manglende viden om civilsamfund og det styringsmæssige krydspres vanskeliggør målopfyldelse af både ambitionerne om at styrke den demokratiske deltagelse, skabe institutionelle helhedsløsninger (synergi) og opnå forbedret kvalitet og effektivitet af services og økonomisk materiel effekt.

Gennem mit forskningsoverblik og analyse af teoretiske begreber afdækker jeg, at civilsamfunds perspektiver og roller, med få undtagelser, ikke er indeholdt i de teoretiske begreber for co-production og at civilsamfundsorganisationers historiske demokratiske funktioner også marginaliseres i konkrete empiriske samskabelsesinitiativer. New public management indebærer offentlig dominans og instrumentalisering af civilsamfund og frivillige og det udfordrer såvel de deliberative processer (den ligeværdige og aktive deltagelse), synergi og sammenhæng og forventninger til outcome. Co-production teorierne betoner, at forventninger om et styrket outcome dvs. henholdsvis 1) kvalitet og

effektivitet af offentlig service, 2) styrket deltagelse og demokratisering af velfærdsløsninger og/eller 3) interessevaretagelse og værdigenerering kan forventes når civilsamfund, borgere/frivillige og det offentlige er fuldt og helt ligeværdige på både mikro, meso og makro niveau, i både planlægning og produktion. Men new public management og den manglende viden om den ønskede partner udfordrer ligeværdigheden. På den ene side udtrykkes i de politiske dokumenter og af topledere i mine empiriske analyser ønsker om ligeværdighed - på den anden side tilbydes civilsamfundet en rolle som supplement, uden en egen agens og uden en værdimæssig dimension. Denne afdækning af magt gør det muligt potentielt at frigøre sig fra magten og etablere grundlag for nye perspektiver og udvikling af nye teoretiske modeller, der bidrager til at besvare min problemstilling (Snyder, 2019). Heri afhandlingens emancipatoriske element.

Samme ambivalens nuanceres og udfoldes i empiriske analyser i mine fire artikler. Min første artikel; "Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states" analyserer de overordnede diskurser i samskabelsesdagsordenen i stat og kommuners politiske dokumenter i Danmark, Norge og Sverige, der danner politisk ramme om de ambivalente ambitioner for civilsamfundets roller og dermed også de konkrete empiriske cases. Der udtrykkes ambitioner om ligeværdighed, synergi og aktiv borgerdeltagelse, men også instrumentalisering og ansvarliggørelse af civilsamfund og frivillige gennem tydelige spor af new public management. Min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" afdækker bl.a. hvilke karakteristika hos civilsamfundets mangfoldige organisationer, som er afgørende for deres deltagelse i samarbejder med kommunerne. Forskellige typer af civilsamfundsorganisationer har forskellige tilgange til samarbejder med kommunerne og forskellige både civile og kommunale aktører har varierede refleksioner over konkrete samarbejder. Også her identificerer jeg spor af ligeværdighed, men også af forskellige forståelser af samskabelsesinitiativernes formål blandt forskellige aktører og en kommunal dominans, der vanskeliggør både synergi, ligeværd og aktiv deltagelse.

De to overordnede artikler danner baggrund for de to øvrige artikler, der omhandler analyser af konkrete cases med samskabelsesinitiativer. Min tredje og fjerde artikel, henholdsvis; "Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" og "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" identificerer bl.a. hvordan de styringsmæssige krydspres rammesætter samarbejdsformater omkring 1) to konkrete indsatser i boligsociale helhedsplaner (Hotspotenheder og Job og uddannelsesvejledning) og 2) det borgerdrevne kulturhus INSP i samarbejde med den kommunale socialpsykiatri i Roskilde kommune. Styring i samskabelsesinitiativer kan både åbne op for og begrænse menneskers ligeværdige deltagelse. Deltagelse både skabes, udfordres og forskydes i de konkrete tværsektorielle samskabelsesinitiativer og jeg

analyserer hvilke styrings- og kontekstfaktorer, på både organisatorisk niveau og borgerniveau, der er afgørende for, at psykisk sårbare unge og borgere langt fra arbejdsmarkedet kan deltage ligeværdigt, hvad angår både samspil på borgerniveau, samspil mellem borgerniveau og organisatorisk niveau og institutionel organisering.

Tilsammen bidrager også mine fire artikler med svar på min forskningsproblemstilling ved at etablere nuanceret indsigt i både de overordnede politiske narrativer og variationen af forskellige typer af civilsamfunds organisationer, der har forskellige motivationer for at indgå i samarbejder med kommunerne og både forskellige og ens erfaringer med udfordringer og muligheder. Artiklerne afdækker også hvilke forudsætninger, der skal være til stede for at ligeværdige værdiskabende samarbejder med deltagelse af borgere i sårbare positioner er mulige. New public management hæmmer ligeværdige horisontale samarbejder og påvirker civilsamfundsorganisationer i deres aktiviteter og værdier i de konkrete samskabelsesinitiativer.

I det følgende udfolder og nuancerer jeg svar på mit forskningsspørgsmål gennem konklusioner og diskussioner af fund inden for de temaer, der har været centrale i afhandlingen, henholdsvis 1) den historiske relation mellem civilsamfundet og staten, 2) new public management og new public governance, 3) den frivillige deltagelse og 4) civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer. Herefter følger en analyse af civilsamfundet som den blinde plet i samskabelsesinitiativer og en diskussion af blinde pletter i min egen forskning. Kapitlet afsluttes med en tværgående analyse af hvordan potentialer for styrket deltagelse og synergi kan realiseres og en diskussion af behov for fremtidig forskning.

## 9.1. Den historiske relation mellem civilsamfund og stat.

Ved at belyse udviklingen af civilsamfundssektoren og dens deltagelsesrum i relation til staten over tid frem mod den aktuelle samskabelsesdagsorden afdækker jeg baggrunde bag civilsamfundets historiske funktioner og potentielle bidrag i samskabelsesinitiativer. Jeg identificerer, at civilsamfundet med afsæt i Grundloven i 1849 især vokser frem sammen med velfærdsstatens opbygning (Henriksen & Bundesen, 2004). I takt med velfærdsstatens opbygning har civilsamfundet i en Skandinavisk velfærds kontekst især haft funktion af værdigenerering og interessevaretagelse af en mangfoldighed af interesser. Gennem civilsamfundsorganisationers demokratiske foreningsstrukturer forbinder civilsamfundsorganisationer det individuelle medlem til organisationens værdier, og udtrykker og orkestrerer disse i aktiviteter og interessevaretagelse i lokale og nationale formater (Henriksen et al, 2018a, Enjolras & Strømsnes, 2018), Klausen & Selle, 1996, Selle et al, 2019). Sideløbende med udviklingen af velfærdsstaten udvikles et nært og

partnerskabslignende forhold mellem stat og civilsamfund præget af konsensusforhandlinger og gensidighed snarere end konflikt, og civilsamfundsorganisationer forhandler problemforståelse med staten og understøttes i deres aktiviteter (Kühle & Selle, 192, Hulgård, 2007).

Perioden efter 2 verdenskrig kalder Wijkström (2011) 'den første hybridiseringsbølge' idet civilsamfundsorganisationer tager form af statens idealer om professionelle medarbejdere og faglighed og også professionaliseres (Henriksen & Bundesen, 2004). Fra 1980-erne kommer den universelle velfærdsstat under pres og interessen for civilsamfundet som velfærdsleverandør genopstår. Herfra bliver ambivalensen tydelig idet man politisk både ønsker civilsamfundet som leverandører på et marked og som garant for borgerdeltagelse, mediering af interesser, konfliktnedtrapping, integration og værdikommunikation (Henriksen & Bundesen, 2004, Torpe, 1995). Wijkström (2011) kalder denne periode 'den anden hybridiseringsbølge' idet civilsamfundet også tager form af markedet. Det indebærer, at de deliberative processer kommer under pres og forskellige organiseringsformer forholder sig forskelligt til ambivalensen mellem ansvarliggørelse og civilsamfundets demokratiske roller. Aktuelt ser vi både en stigende professionalisering og fremvækst af nye uformelle bottom up aktiviteter og hybride organiseringsformer, der både arbejder med deltagelsesdemokrati og lokal forankring og professionelle ydelser. Samtidig med de foreningsbaserede civilsamfundsorganisationer, der både har lokale og nationale formater og de uformelle deltagelsesformer.

I sammenhæng hermed er civilsamfund som teoretisk begreb mangesidigt, foranderligt og dynamisk. Jeg har identificeret to traditioner for definition af civilsamfund, henholdsvis en institutionel tradition og en normativ demokratisk tradition, der er relevante for min problemstilling. Begge er ufuldstændige i forhold til hybridisering af sektorer, herunder flydende grænser mellem sektorer og et professionelt civilsamfund, der fungerer uden deliberative processer og ikke nødvendigvis fremmer civile dyder i form af demokratisk dannelse, tolerance over for forskellighed, tillid, social sammenhængskraft og inklusion. Civilsamfundsbaseerede aktiviteter kan også udfoldes gennem top down aktiviteter og de kan virke splittende, konfliktoptrappende og mindske tillid. For at identificere ambivalensen (både positive og negative sider af civilsamfundet) vælger jeg derfor at stille mig *imellem* de to traditioner. Derved kan jeg både identificere hybridiseringen af sektorenes relationelle påvirkning af hinanden og nye udviklinger af civilsamfundets demokratiske roller og deltagelsesfrivillighed i krydsfeltet mellem sektorer, både med og uden deliberative processer.

Ligeledes afdækker jeg, at teoretiske definitioner af frivillighed og deltagelse forandrer sig relationelt til den samfundsmæssige kontekst (Evers & Essen, 2019). På baggrund af en relationel og kontekstuel forståelse af frivillighed og civil handling identificerer jeg frivillighed og civil handling som et kontinuum af forskellige deltagelsesformer, med og uden politisk handling, i eller uden for den politiske sfære i forskellige kontekster, med

eller uden indflydelse, kollektiv eller reflektiv, individuel eller gruppebaseret, kortvarig eller langvarig.

## 9.2. New public management og new public governance.

Civilsamfundsorganisationers relationer til staten har forandret sig relationelt til styringsparadigmerne new public management (fra 1980-erne og frem) og new public governance (fra årtusindeskiftet og frem) og aktuelt sameksisterer flere styringsparadigmer og skaber et bredt kontinuum af mulige relationer og tilknyttede deltagelsesrum. Gennem new public managements markedsføring af civilsamfundet stiller stat og kommuner især krav til civilsamfundsorganisationer på det sociale område om målgruppebeskrivelser, performance og resultater og civilsamfundsorganisationer opnår legitimitet gennem at professionalisere deres processer (faglige medarbejdere, planlægning, resultatorientering, effektivisering, stringens og ansvarlighed). New public management udfordrer derfor de deliberative processer og civilsamfundsorganisationer på især det sociale område bliver mindre værdibårne og varetager i højere grad finansieringskildernes interesser frem for lokalsamfundets (Horvath & Powell, 2016, Mason, 2012, Eikenberry & Kluver, 2004). Derved bliver de frivilliges deltagelse et instrument for professionelt identificerede standarder og mål, der udgrænser lægmandsperspektiver, og disse mixes med de partcipatoriske logikker (Enjolras & Strömsness, 2017, Selle et al, 2019). New public management udfordrer derfor såvel de normative forståelser af civilsamfundets demokratiske funktioner som de institutionelle, idet civilsamfundets organisationer på det sociale område tager form af markedet (Wijkströms, 2011). Mens civilsamfundsorganisationer påvirkes af new public management til at agere som leverandører i top-down relationer til stat og kommuner indgår de i new public governance fra årtusindeskiftet også i horisontale netværk med andre foreninger og civilsamfundsorganisationer, markedet og offentlige organisationer. Herigennem bliver foreninger og civilsamfundsorganisationers netværk i lokalsamfundet igen en væsentlig ressource i samarbejdet på lige fod med materielle ressourcer og know how og nye deltagelsesrum opstår i mellemrummene mellem organisationer (Bovaird, 2006, Evers, 2005).

Empirisk både bekræfter og nuancerer jeg disse fund fra forskningsoverblikket i mine fire artikler. I min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" identificerer jeg, at civilsamfundsorganisationers aktuelle karakteristika er afgørende for hvordan de relaterer sig i forhold til den styringsmæssige ambivalens i samskabelsesinitiativer (Espersen, Andersen & Tortzen, 2021). Lokale medlemsbaserede organisationer på det sociale

område har rødder i foreningsdansk mark og ofte en målgruppe af borgere som f.eks. hjemløse, misbrugere eller sårbare børnefamilier og ønsker at samarbejde med kommunerne for at få adgang til nye deltagergrupper og finansiering af deres ofte værdibårne aktiviteter. De vil gerne samarbejde med kommunerne når deres kerneværdier respekteres og de får adgang til nye deltagergrupper, ressourcer (økonomisk støtte, lokaler, viden) og netværk. De små organisationer har ofte demokratiske strukturer og oplever, at samarbejder med kommunerne kan forhindre de frivillige i at få indflydelse i de professionelt planlagte aktiviteter og indsatser, hvor civilsamfundsorganisationer kommer til at virke som leverandører til kommunerne (new public management). Det er gennemgående, at det udfordrer organisationernes deliberative processer (Ibid, 2021).

Større landsdækkende organisationer har professionelle konsulenter til fundraising og dokumentation, men oplever ikke sammenhæng mellem dokumenteret effekt og økonomiske donationer. De indgår i samarbejder med kommunerne både som leverandører og som mere ligestillede partnere og balancerer mellem medlemmer og frivilliges ønsker og behov – og bevillingsgiveres visioner. Organisationer med indkomstgenererende aktiviteter profiterer af hybridiseringen og ser sig selv som facilitatorer af tværsektorielle samarbejder mellem den offentlige, civile og private sektor. Ofte skelner disse organisationer ikke mellem frivillige, deltagere og brugere af deres aktiviteter men argumenterer i stedet for en blended kultur og mere flydende roller og organiseringsformer, som de agerer lokalt responsivt i forhold til. For nogle af disse organisationer er den lokale responsivitet både kapacitetsopbygning, legitimitet og demokratisk formation (new public governance). De engagerer ofte refleksive og løsevne frivillige og deres aktiviteter forandrer sig kontinuerligt. Nogle organisationer arbejder både netværksbaseret og horisontalt sammen med kommunerne i den ene aktivitet og agerer som leverandører i en anden aktivitet og afspejler derved ambivalensen. De mere hybride organisationer kan opbygge kapacitet gennem partnerskaber, horisontale relationer og aktiv ligestillet borgerdeltagelse, men har især succes når deres mission er den samme som kommunernes (Ibid, 2021).

I Min fjerde artikel; “Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” viser jeg, at det er muligt at inkludere sårbare borgergrupper i fællesskaber gennem samskabesinitiativer når forskellige kontekstfaktorer, multi-professionelle medarbejdere i kommunen og new public governance dominerer.

Ambivalens udspiller sig på alle niveauer af organisationer i samskabesinitiativer. Empiriske analyser i min tredje artikel; ”Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion” viser, at to indsatser i og omkring udsatte boligområder, henholdsvis job og uddannelsesvejledning og Hotspotenheder, er rammesat af new public managements mål- og rammestyring, samtidig med, at aktører også arbejder netværksbaseret og inkluderende, relateret til new

public governance logikker. Hotspotenhederne arbejder på tværs på organisatorisk niveau, men udfoldes ikke som fælles praksis og samarbejdet forplanter sig ikke som deltagelsesrum på borgerniveau. I Job og uddannelsesvejledningen inddrages borgerne, men dette rækker ikke udad i de civile fællesskaber eller ind i kommunens beskæftigelsesrettede indsatser og den genererede viden og netværk forbliver inden for indsatsens rammer (Espersen & Andersen, 2017: 218). Når den organisatoriske tværsektorielle koordinering lykkes i hotspotenhederne, er det svært også at rumme borgernes demokratiske deltagelse, og de autonome organisationers respektive målstyring indebærer, at det er svært at forankre det i blivende strukturer for fælles praksis (Ibid, 2017:218). Samarbejdet udfoldes i stedet som organisatorisk koordinering af autonome organisationer, der hver især arbejder inden for en målstyret logik. Ligeværdigt samarbejde på flere niveauer stiller krav om fleksible og demokratiske new public governance rationaler og fokus på borgernes deltagelse. Den samtidige tilstedeværelse af new public management og new public governance vanskeliggør ambitionerne om synergi og ligeværdig borgerdeltagelse, og dermed også målene om et forbedret outcome, hvad enten denne består i styrket kvalitet og effektivitet af services, demokratisk værdi eller styrket interesevaretagelse og værdigenerering,

### 9.3 Den frivillige deltagelse.

Samme ambivalenser udspiller sig i relation til den frivillige deltagelse. Empiriske analyser i min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" viser, at frivillighed og deltagelse kan instrumentaliseres relateret til new public management og skabe nye inkluderende deltagelsesrum, relateret til new public governance (Espersen, 2023). Den aktuelle samtidige tilstedeværelse af flere styringsparadigmer og hybriditet indebærer også ambivalens og modstridende logikker for den frivillige deltagelse. Det er den konkrete kontekst, der afgør hvilke styringsparadigmer og deltagelsesformer, der åbnes op for (Andersen et al, 2017). Borgerniveau og organisatorisk niveau interagerer og etablerer og udfordrer ligeværdig deltagelse af psykisk sårbare unge på samme tid (Espersen, 2023). Samarbejdet mellem civilsamfundsorganisationen INSP og Roskilde kommune rummer spor af ligeværdig deltagelse, der kontinuerligt udfordres af kommunens new public management og mono-professionelle medarbejdere.

Udover new public governance afhænger succes af, at medarbejderne fra kommunen deltager aktivt som fagpersoner i civilsamfundsorganisationen og at samarbejdet indledes bottom up af ungevejlederne selv (fremfor strategisk af ledelsen), herunder at medarbejderne er multi-professionelle der støtter op om de unge, uden afgørende normsættende magt. Fra civilsamfundssiden er det væsentligt, at der er en strategisk interesse i og erfaring med at arbejde med blandede grupper af deltagere. Det er yderligere



vigtigt for samarbejdet, at det gennemføres over mange år og er en del af hverdagen i både kommunen og civilsamfundsorganisationen (fremfor et projekt, der tillægges som et add on til den almindelige drift) og at samarbejdet udfoldes som et partnerskab med en løbende dialog mellem kommunen og civilsamfundsorganisationen på alle niveauer i kommunen (Espersen, 2023:47). Derved kan rollerne transformeres og de unge har både adgang til professionel støtte og indflydelse på deres egen deltagelse (Espersen, 2023:47). De unge værdsætter en ikke-pædagogisk kultur hvor de kan deltage på egne præmisser sammen med andre unge og selvstændigt tage stilling til tingene. Ungevejlederne understøtter dette og balancerer roller som ven, mediator og rådgiver (new public governance) samtidig med, at de ser de unges deltagelse som et middel til at nå kommunale mål om selvforsørgelse, uddannelse og arbejde (new public management). Det er afgørende, at ungevejlederne agerer som multi-professionelle og at også de unge kan indtage mange roller som passive, aktive brugere, venner, arbejdskraft og sårbare med behov for støtte. Når ungevejlederne agerer som multi-professionelle uden autoritet relateret til new public governance styring sker der en transformation af rollerne og de unge kan deltage ligeværdigt uafhængigt af målgruppemål, professionelle ambitioner og pædagogiske planer i den kommunale kultur (Espersen, 2023:49). Det stiller krav om et organisatorisk og institutionelt miljø, der understøtter læring og deltagelse og både rummer borgerdrevne bottom up aktiviteter og professionel støtte (Espersen, 2023:51). Det udfordres kontinuerligt af den samtidige tilstedeværelse af new public management, der stiller krav om, at samarbejdet kan skabe økonomisk værdi og få de unge i job og uddannelse. For ledelsen i kommunen har deltagelsen ingen værdi i sig selv og ungevejlederne må trods new public management for at få hverdagen i samarbejdet til at fungere.

Læring, ligeværdig deltagelse og samarbejde udfordres af, at kommunen samtidig tilgår deltagelsen som middel til at nå kommunale økonomiske mål. Det er nødvendigt at forhandle hybriditeten således, at den tilpasses de unges egne formulerede behov relateret til netværksstyring og new public governance. Derved kan de unge skifte roller og udvikle sig gennem ligeværdige relationer. Dertil kommer, at INSP anvender værter der forbinder mennesker i organisationen og agerer som brobyggere, der udligner magtforskelle mellem deltagere. New public management udfordrer de selvsamme mekanismer, der kan skabe den ligeværdige deltagelse og synergi mellem INSP og Roskilde kommune (Espersen, 2023). Som i min tredje artikel ”Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion” er der risiko for, at de ambivalente styringsrationaler spænder ben for såvel den ligeværdige deltagelse som den politiske ambition om ansvarliggørelse af INSP, herunder ambitioner om økonomisk materiel effekt (Espersen, 2023, Espersen & Andersen, 2017). Det er fortsat gennemgængede new public management, der skaber udfordringerne.

## 9.4. Civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer.

Når jeg fokuserer på civilsamfundsorganisationer i samskabelsesinitiativer identificerer jeg i både forskningsoverblikket og i mine fire artikler også en lang række af udfordringer relateret til det styringsmæssige krydspres. Civilsamfundsorganisationers værdier og interesser delegitimeres som anekdotiske særinteresser og frivillige på f.eks. flygtningeområdet finder det svært både at samarbejde med kommunen, levere en service og at varetage flygtninges interesser overfor selvsamme kommune (Fehsenfeld & Levinsen, 2019, Grubb & Frederiksen, 2021). Det er gennemgående på tværs af egne og forskningsoverblikkets cases, at offentlige organisationer kan have en tendens til at dominere civilsamfundsorganisationer og udfordre de deliberative processer (Tortzen, 2016, Kierkegaard, 2016). Men der er også studier hvor det lykkes at opretholde ligeværdighed og nye deltagelsesrum for borgere i sårbare positioner (Stougaard, 2020a & b). For at borgere, der modtager services på socialområdet kan høste et bedre outcome skal samskabelsesinitiativer være transformative, dvs. skabe nye ligeværdige roller til borgere og professionelle (Needham & Carr, 2009).

Teoretisk anvender jeg især co-production som begreb for samskabelsesinitiativer, der rummer mange dimensioner. Med inspiration fra Tortzen (2016) inddeler jeg co-production teorier i tre hovedspor hhv. 1) fokus på service kvalitet og effektivitet, 2) deltagelse og demokrati og 3) civilsamfund og interessevaretagelse og identificerer, at langt de fleste definitioner har fokus på servicekvalitet og effektivitet, lidt færre på demokrati og deltagelse og ganske få nordiske civilsamfundsforskere på civilsamfund og interessevaretagelse. Jeg identificerer således den offentlige dominans (eller blindhed for andet end sig selv) i både teori og empiri.

Empirisk viser analyser i min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" at kommunernes dominans etablerer et glasloft, der forhindrer civilsamfundsorganisationers indflydelse, og dermed synergi og muligheder for forbedret outcome. Topledere i kommunerne udtrykker i interview og i politiske dokumenter i min første artikel; "Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states" både visioner om helheder, demokratisk ligeværdigt samarbejde og øget effektivitet og ansvarliggørelse af civilsamfundet for kommunale mål. Selvom topledere i kommunerne i min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" ikke ønsker at overstyre og dominere delegitimerer de civilsamfundets fortalerrolle som irrelevante særinteresser, der er bagud skuende og ikke-innovative. Kommunale topchefer forstår civilsamfundet som bidragsydere til løsning af komplekse udfordringer som de selv har defineret og ønsker at nedbryde forskelle og sektorer, samtidig med, at de ønsker ligeværdighed og

gensidighed i relationen. Denne ambivalens udtrykkes også i de politiske dokumenter i min første artikel; "Navigating between collaboration and responsabilization: Exploring policy narratives in three Nordic welfare states".

I min anden artikel; "Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn" er de kommunale topchefer samtidig også usikre på, om kommunen skal dække civilsamfundets behov eller civilsamfundet skal dække kommunernes behov? Dvs. for topcheferne indeholder visioner om helheder ikke en fælleshed i definitionen af problem og løsning, men snarere et nulsums-spil og et enten/eller. Mellemledere og medarbejdere med borgerkontakt har flere 'hands on' erfaringer med samarbejder med civilsamfund og udtrykker mere pragmatiske overvejelser over hvordan civilsamfundet kan bidrage til at løse oplevede udfordringer gennem anerkendelse af forskelligheder. Samtidig er de mere optagede af deres egen mono-faglighed, jobsikkerhed, usikkerhed og grænser for frivillighed end de er for synergi, helhed, deltagelse og de frivilliges indflydelse og selvbestemmelse. I stedet for visioner om helhed udtrykker de usikkerhed og mangel på viden om hvordan de skal håndtere dilemmaer, skepsis og oplevede udfordringer. Samtidig er det erfaringen, at civilsamfundsorganisationer ikke responderer positivt på new public management styringstiltag, men derimod når medarbejderne i kommunen arbejder med netværksledelse. Når medarbejdere i kommunen oplever succes med samarbejder skyldes det ikke strategiske indsatser men derimod gode personlige relationer i netværk, og det udfordrer den mono-professionelle identitet og new public management.

I min tredje artikel; "Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion" viser de empiriske analyser yderligere, at de to indsatser i udsatte boligområder begge arbejder med koordinering på baggrund af konkrete og ofte sammenhængende komplekse udfordringer, der stiller krav om helhedsorientering og involvering af mange aktører (Espersen & Andersen, 2017:200). De boligsociale job- og uddannelsesvejledninger lykkes med at samproducere løsninger sammen med borgerne, men arbejder kun ad hoc i løse netværk med det kommunale jobcenter og civile samarbejdspartnere. Hotspotenhederne etablerer synergieffekter via professionelle partnerskaber, der til gengæld ikke inkluderer borgerne selv. Mens job- og uddannelsesvejledningerne alene arbejder med individuelle forløb på borgerniveau, har hotspotenhederne alene arbejdet med deltagelse og samarbejde på organisatorisk niveau og øverste ledelsesniveau (Ibid, 2017:204).

I min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" viser jeg, at de psykisk sårbare unges deltagelse er afhængig af et partnerskabs organisatoriske overlap mellem civilsamfundsorganisationen INSP og Roskilde kommune, som skaber mulighed for, at de unge kan bevæge sig fra socialpsykiatrien til det civile fællesskab sammen med ungevejledere fra kommunen, som de er trygge ved (Espersen, 2023:50). Men den øverste

ledelse i kommunen ønsker en økonomisk materiel effekt af deltagelsen og partnerskabet rammesættes af kommunale new public management mål. Hvis partnerskabet ikke demonstrerer økonomisk effekt er der en risiko for, at kommunen trækker sig fra samarbejdet hvilket udfordrer de unges muligheder for ligeværdig deltagelse i INSP. Flere multi-dimensionelle elementer spiller en afgørende rolle når samskabelsesinitiativer skal etablere rum for deltagelse af psykisk sårbare unge, henholdsvis styringsregimer, organisatorisk og institutionelt set up og professionelle, borgere og frivilliges roller (Espersen, 2023:41). Ambivalensen kan således spænde ben for såvel den ligeværdige deltagelse og synergi som den økonomiske effekt og ansvarliggørelse af INSP for kommunale mål. Samme læringspunkter går igen i empiriske cases i forskningsoverblikket.

## 9.5. Civilsamfundet som den blinde plet i samskabelsesinitiativer.

Den kommunale magt udfoldes dog ikke kun gennem styring, men også gennem ikke-viden og blinde pletter i både forskning og praksis. At kommunernes samarbejde med civilsamfundet gennemføres på baggrund af manglende viden om civilsamfund og frivillighed afspejles først og fremmest i de teoretiske begreber, der ikke indfanger den fulde kompleksitet i samarbejderne. Mange af de teoretiske definitioner af co-production, der inkluderer et samarbejde med civilsamfund og frivillige, betoner ligeværdighed og transformation af roller, men mangler en identifikation af hvad civilsamfund og frivillige overhovedet er og bidrager med. Målet er ofte offentlig service og kvalitet og ikke den værdiskabelse, som civilsamfund og frivillige identificeres med, i de normative og institutionelle teoretiske forståelser af civilsamfund og frivillighed. Der mangler teoretiske forståelser af samskabelsesinitiativer, der inkluderer et samarbejde mellem civilsamfund og frivillige og det offentlige, der *også* har fokus på identitet og værdiskabelse for civilsamfund og frivillige. At civilsamfundet er et supplement eller et add on (uden egen identitet) skaber ikke ligeværdighed i relationen eller i deltagelsen, hvilket jf. definitionerne af co-production, skaber den synergi, der har til formål at styrke outcome. Når den ene part i et samarbejde er 'en blind plet' og et supplement til 'det egentlige' kan ambitioner om synergi og helhedsløsninger vanskeliggøres. Dvs. uden ligeværdighed er det svært at opnå et styrket outcome hvad enten denne er deltagelse, demokrati, synergi, servicekvalitet, effektivitet eller (materiel) økonomisk effektivitet.

At civilsamfundsdelen er underteoretiseret i co-production teorierne spejles også i forskningsoverblikkets gennemgang af empiriske studier. Civilsamfundets historiske roller og funktioner indgår ikke i samskabelsesinitiativer og i stedet ansvarliggøres civilsamfundet også i empiriske eksempler som et supplement til den offentlige velfærd og de offentlige mål, uden en egen identitet eller agens, og civilsamfundet tager form af

det offentlige i en første hybridiseringsbølge og af markedet i en anden hybridiseringsbølge, for at opnå legitimitet (Wijkström, 2011). Vanskelighederne med at opnå synergi understøttes af det styringsmæssige krydspres, der spænder samskabelsesinitiativer ud mellem ambitioner om synergetiske helhedsløsninger og effektiviseringer af offentlig resultatskabelse. Her har min forskning et emancipatorisk potentiale for at afsløre de magtstrukturer, der trods ønsker om det modsatte, lægger et isomorft pres på civilsamfundet og udfordrer de deliberative processer, der potentielt kan bidrage til synergien. Disse magtstrukturer kan potentielt forandres gennem bevidstgørelse i særligt kommunerne (Sørensen, 2012).

Der er dog samme 'blinde pletter' i mine egen forskning. Jeg analyserer i mine fire artikler samskabelsesdagsordenen med udgangspunkt i den eksisterende forskningstradition, der især har fokus på den offentlige værdiskabelse og udfordringer i den kommunale organisation og identificerer, som andre studier, den kommunale dominans. Jeg anvender den forskning og teori om co-production og offentlige styringsparadigmer, der allerede er udviklet, og som ikke indfanger eller teoretiserer civilsamfundet som partner. Derved er jeg i risiko for at reproducere selvsamme magtpositioner i min forskning, som jeg kritiserer, og som etablerer ulighed for civilsamfundet og udfordrer de deliberative processer. Jeg har manglet forskning, der belyser civilsamfundsdelen af samskabelsesinitiativer og har reproduceret forskningens 'blinde pletter'. Jeg vil argumentere for, at det kan vanskeliggøre den emancipation, som min forskning potentielt kan bidrage til at skabe.

## 9.6. Potentialer for styrket deltagelse og synergi?

Demokratisk styring af deltagelse med indflydelse kræver demokratiske organisationsstrukturer, hvor mennesker og frivillige har direkte indflydelse på styring og ledelse af aktiviteter. Hvis det skal lykkes sker der en transformation af magt og roller og et mix af offentlig og civil velfærd, der ikke er hinandens erstatning eller supplement, men derimod ligeværdigt interagerende, med synergi. Det er vanskeligt for professionelle i praksis og for kommunerne (Tuurnas, 2016, Tortzen, 2016, Grubb & Frederiksen, 2021). Vellykket samarbejde baserer sig på inter-organisatorisk læring, langvarige relationer og gensidig udveksling og ligeværdighed samt et kontinuerligt fokus på de grupper af borgere, der kan have svært ved at deltage.

I min fjerde artikel; "Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?" afdækker jeg flere af de afgørende kontekstfaktorer for succes. Empirisk viser jeg også i min anden artikel, at bæredygtigt tværfagligt samarbejde er forankret i tillidsfulde og ligeværdige relationer og netværk og en indflydelsesrig civil deltagelse, som det er muligt i new public governance styring.

Civilsamfundsorganisationer udtrykker i mine artikler, at de foretrækker at samarbejde med kommunerne gennem en høj grad af demokratisk organisering, indflydelse og responsivitet overfor lokalområdets borgere og at de ønsker at bevare deres fortaler-rolle, mediator-rolle og rollen som civilsamfundsorganisation, der agerer responsivt og fleksibelt i forhold til borgernes behov. Bæredygtige samskabelsesinitiativer baserer sig på netværksledelse og rummer behov for nye kompetencer i kommunerne samt et kontinuerligt fokus på at involvere brugere og frivillige som indflydelsesrige partnere, ligeværdige med de fagprofessionelle.

Demokratiske organisationsstrukturer indebærer fleksible rammer præget af new public governance, netværksmæssige infrastrukturer, kontinuerlig støtte til sårbare menneskers deltagelse, respekt for civilsamfundsorganisationers værdimæssige interesser og multi-professionelle i kommunerne, der faciliterer og bruger deres faglighed i samarbejde med andre videsformer, uden at styre. Civilsamfundsorganisationer kapacitetsopbygges af samskabelsesinitiativer, der er demokratisk funderet og styret og som respekterer og understøtter deres aktiviteter og værdier. Der kan skabes inklusion af borgere i sårbare positioner når de støttes i at indtage forskellige roller i forskellige former for relationer og det lykkes at etablere ligeværdighed i styringen. For de professionelle i kommunerne kræver det opbygning af kompetencer som multi-professionelle, der kan agere som både ven, rådgiver, facilitator og mediator uden at styre. Der er spor af ligeværdighed i casene i mine artikler, men de er ikke vedvarende. For at civilsamfund og frivillige ikke reduceres til leverandører for offentlige agendaer er det nødvendigt med kontinuerlig horisontal netværksstyring.

Men selv når der gennem new public governance er spor af ligeværdighed i relationen mellem civilsamfund og det offentlige er der ulighedsskabende magt til stede, der kan vanskeliggøre den ligeværdige deltagelse. Frivilligt aktive er især ressourcestærke borgere (Espersen & Fridberg et al., 2021) og som jeg viser i min fjerde artikel; ”Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible?” kræver det en særlig opmærksomhed, at inkludere borgere i sårbare positioner i de tværsektorielle arenaer. Der er gennem samskabelsesinitiativer også risiko for skævvridninger i lokalområdet idet det vil være udvalgte organisationer og foreninger, der vil deltage og kapacitetsopbygges gennem samarbejdet, mens andre, der er mindre relevante for kommunernes strategiske fokus, bliver mindre. Derved udgrænses demokratiske stemmer, der ikke er inkluderet i det offentliges strategiske fokus. Udvalgelseskriterierne kan her variere, men jeg viser i min anden artikel; ”Civil society organisations and municipalities in changing times. Potentials and pitfalls in the collaborative turn”, at det især er lokale afdelinger af større landsdækkende organisationer med varierede indtægtskilder, der tilpasser sig konteksten af samarbejdspartnere og som anvender en bred netværkstilgang til at kapacitetsopbygge egne og lokalsamfundets aktiviteter gennem samarbejder med kommunen. Det betyder, at den demokratiske værdiskabelse kan komme under pres da det kun er nogle organisationer (og tilknyttede

værdier og interesser), der deltager og bidrager i samskabelsesinitiativer, mens andre marginaliseres. New public governance indebærer en risiko for øget ulighed og uhensigtsmæssige magtforskydninger og konkurrence og magtkampe i lokalområderne (Andersen & Espersen, 2017).

Det emancipatoriske element af min afhandling består derfor også i, at jeg gennem bevidstgørelse kan bidrage til, at de konkrete udfordringer kan imødegås. Det rummer en opmærksomhed på, at netværksorganiseringer lokalt balancerer interessenters interesser frem for alene at forfølge egne strategiske mål. At balancere brede og inkluderende deltagelsesrum og at støtte civilsamfundsorganisationers lokalsamfundsbasearbejde (og ikke alene deres strategiske mål) kan være nødvendigt for at skabe synergi og styrket deltagelse gennem samskabelsesinitiativer relateret til new public governance.

Helt tilbage fra Elinor Ostrom (Ostrom, 1999) i 1970-erne har den afgørende virkningsmekanisme i samskabelsesinitiativer bestået af synergi mellem det, som borgere og civilsamfund gør, og det, som den offentlige sektor gør (Ostrom, 1999). Senere viser de teoretiske definitioner af co-production, at synergien beror på ligeværdighed i relationen, forstået som ligeværdig indflydelse og magt i relation til såkaldt fuld co-production (Bovaird, 2006), dvs. ligeværdig indflydelse på både planlægning og produktion af løsninger, på både mikro, meso og makro-niveau (Branden & Pestoff, 2006). Med baggrund i delvis, midlertidig eller hel kommunal dominans, manglende viden om civilsamfundet som partner og new public management viser min forskning, at denne fulde ligeværdighed ikke er til stede, eller kun er midlertidigt eller delvist til stede. Min forskning har ikke fokus på alle outcome mål for samskabelsesinitiativer (kvalitet og effektivitet af offentlig service) men i forhold til en eventuel demokratisk værdiskabelse i form af styrket deltagelse, borgerindflydelse og normativ værdigenerering og interessevaretagelse, så er der enkelte spor af denne, især i min fjerde artikel, men det udfordres kontinuerligt. Min forskning viser, hvad det ville kræve hvis det fulde potentiale *skulle indfries*.

Jeg *erfared* allerede udfordringerne da jeg arbejdede som konsulent i forhold til at understøtte Københavns kommunes samarbejde med civilsamfundet i årene 2007-2014. Min rejse frem mod i dag har været en form for erkendelsesrejse, hvori jeg har genereret nuanceret viden om hvad og hvorfor det er så vanskeligt at indfri potentialerne, både empirisk og teoretisk. Dette selvom jeg i denne afhandling ikke har inkluderet den omfattende forskning, der omhandler barrierer internt i de offentlige organisationer. Ikke alene i forhold til styring, men også i forhold til eksempelvis professionsidentiteter, kompetencer, implementering, netværk og tid.

## 9.7. Fremtidig forskning.

Min afhandling viser, at der er behov for udvikling af co-production teori, der også rummer civilsamfund og ikke alene tager udgangspunkt i forvaltningsperspektiver. Her er det væsentligt også at kunne rumme et hybrid civilsamfund, der både er demokrati og værdigenerering og professionelt og markedsgjort som forskellige positioner i et kontinuum, herunder at identificere forskelle i potentielt outcome, alt efter styring og deltagelsesrum.

Vi mangler også forskning, der graver dybere ned i hvordan styringen og konfigurationen af sektorer har betydning for menneskers deltagelsesrum. Nogle forskere argumenterer for, at det ikke er relevant med sektortilhørsforhold længere pga. hybridisering (Egholm & Kaspersen, 2021a & b). Jeg argumenterer for, at mine empiriske studier viser, at det fortsat er relevant at tale om en civilsamfundssektor, der på afgørende parametre er anderledes end offentlige og private organisationer. Men det er nødvendigt at udvikle nye teorier om sektoren, der både rummer den fulde spændvidde af organisationsformer, med og uden deliberative processer, større eller mindre professionalisering eller mere eller mindre præget af markedsførelse og som også indbefatter hybride, bevægelige institutionelle karakteristika. Der er brug for mere forskning i hvordan grænseflader skabes og brydes mellem sektorer og hvilken betydning det har for menneskers deltagelse og for potentielle tværsektorielle samskabelsesinitiativer.

I forlængelse heraf er der også fortsat brug for at forske i balanceringen af de forskellige styringsmekanismers tilstedeværelse i konkrete cases med samskabelsesinitiativer (Evers, 2005). Det er centralt for konfigureringen af velfærd (servicekvalitet og effektivitet) hvordan foreninger og civilsamfundsorganisationer deltager og relaterer sig til kommunen – men det er også centralt for den frivillige deltagelse og for hvordan civilsamfundsorganisationer balancerer new public management og new public governance, og opbygger kapacitet, udfolder roller i samfundet, skaber og genererer partikulære værdier og aktiviteter og etablerer deltagelsesrum for mennesker. Vi har brug for en dybere teoretisk forståelse af hybride praksis- og styringsformer hvor kontekstfaktorer bliver afgørende og hvor civilsamfundet tilpasser sig kontekster på forskellige måder og skaber og forskyder nye former for deltagelsesrum for mennesker.

Det er relevant også på en større samfundsmæssig klinge: hvis vi bliver klogere på den skandinaviske velfærdsmodels relation mellem civilsamfund og det offentlige bliver vi også klogere på hvordan vi kan understøtte menneskers aktive og ligeværdige deltagelse, og kommunernes samarbejde med civilsamfundet. Vil en yderligere ansvarliggørelse af civilsamfund og frivillighed udfordre det frivillige engagement eller vil mennesker tilpasse sig det offentliges behov? Vi har både brug for nye nordiske studier og at sammenligne de nordiske modeller med andre staters relationer og rollefordelinger, fx den amerikanske, britiske eller sydeuropæiske. Hvordan er de nordiske samarbejdsmodeller aktuelt under



forandring og hvilke implikationer rummer det for den høje frivillige deltagelse og den udbredte tillid i de Skandinaviske lande? Når civilsamfundets roller og funktioner forandrer sig forandrer menneskers deltagelsesmuligheder sig også, og det er vigtigt at vi har fokus på disse forandringer – og ikke alene hvad der sker med den offentlige velfærd. Den høje frivillige deltagelse i de nordiske lande har langt vigtigere funktioner som menneskers muligheder for at handle på og organisere holdninger, værdier og behov end at understøtte den offentlige velfærd. Det er potentielt demokratiske normative betydninger, der også er behov for at understøtte, udvikle, udforske og skabe rum for. Dertil kommer, at den offentlige velfærd er afhængig af civilsamfundet på mange flere væsentlige niveauer end som serviceleverandør.

# Abstract in English

Many Danish municipalities have a growing strategic focus on collaborating with civil society and volunteers to develop, implement and evaluate welfare solutions in a closer integrated collaboration rather than through parallel distribution of tasks and roles. This co-production agenda is called 'the collaborative turn' and stems from increasing complexity in societal challenges, democratic deficit and an economically stressed public sector. In addition, the co-production agenda is based on an extended trust-based partnership-like relationship between civil society and the public sector, where the state is responsible for public welfare and recognises and supports the function of civil society as an arena for participatory democracy, democratic formation, active citizenship and protection of interests and to a lesser extent a role as a service provider.

This thesis delves into selected co-production initiatives between civil society and the municipalities in the social area, exploring how participation and governance are perceived and practised. The thesis explores participation and volunteering in civil society organisations, how participation and management are in the context of new public management and new public governance, and how co-production initiatives can be understood. The thesis adopts a hermeneutic scientific methodology with emancipatory elements. It fills a significant gap in the existing research by examining co-production initiatives from the perspective of civil society. The thesis is paper-based, offering a collection of articles, each contributing to the overall understanding of the topic and a binding text. It also underscores the need for new theories about co-production initiatives to guide future research and practice.

Initially, I establish the historical development of how civil society has been related to the public sector, providing insightful context into what kind of civil society is currently involved in co-production initiatives. With roots in the Danish Constitution of 1849 and a population with many resources, Denmark has a tradition of high voluntary participation, allowing people to pursue interests and gain influence through organising associations. Historically, civil society organisations developed parallel to the construction of the welfare state. I point to research that unfolds studies of the democratic functions and influence of civil society, as well as research that emphasises how civil society can be exclusionary and divisive. Liberal democracies contain their contradiction.

From the 1980s, a pervasive ambivalence has been identified in the state's expectations of civil society. Through new public management's marketing methods, civil society also becomes welfare suppliers to the state. At the same time, the organisations must continue to be guarantors of social cohesion, participatory democracy, protection of interests, and mediation of values. This means that expectations of specific results and professionalisation pressure civil society's deliberative processes.

This ambivalence is not contained in the theoretical definitions of civil society and volunteering. I identify both an institutional theoretical tradition and a normative (democratic) theoretical discussion that does not sufficiently identify the total span of hybrid and cross-sector forms of organisation and participation in co-production initiatives, including the instrumentalisation of marketisation. Both new public management (top-down and marketing) and new public governance (network management) currently affect the relationship between civil society organisations and municipalities and create multiple opportunities for participation in co-production initiatives, depending on balancing multi-layered governance. New public governance creates opportunities for transforming roles and new spaces for democratic participation, while new public management instrumentalises volunteering as a tool for professionals and municipalities.

The theoretical concepts for co-production initiatives (co-production) emphasise the necessity of equal power in both planning and production of welfare solutions so that it is possible to achieve synergy and strengthened participation. However, since civil society is not present with its agency in the theoretical definitions, they are not equal partners, and it isn't easy to achieve synergy. Co-production focuses on public value creation (service quality and efficiency) and, to a much lesser extent, on value creation for civil society in the form of, e.g. increased participation, protection of interests and value generation, and civil society participation as a supplement rather than as an equal partner.

The first article analyses how selected political and strategic documents at the municipal and state levels in Denmark, Norway, and Sweden also balance ambitions about equal collaboration and increased efficiency by making civil society responsible for municipal task-solving. The Nordic countries have both differences and similarities. In conclusion, the article discusses how the instrumentalisation of new public management and its impact on the hybridisation of civil society organisations will affect the high voluntary engagement in Scandinavian countries.

The second article uncovers different expectations and approaches to co-production initiatives from municipal employees at various levels and other civil society organisations. Top managers in municipalities describe civil society and the municipality as a unified whole and delegitimise civil society's advocacy role as old-fashioned and not innovative. At the same time, frontline workers have a more pragmatic focus on using civil society organisations to solve their perceived challenges and respect different interests. More minor local associations find it difficult to contact the municipality. Still, they would like to collaborate when their cause and values are respected, and they can gain access to new participants. More hybrid civil society organisations see themselves as facilitators of cross-sector co-production initiatives and build capacity through changeable horizontal collaborations and reflexive volunteers. They adapt and gain capacity, especially when their agenda is the same as the municipality's.

The third article analyses collaboration formats and governance in two concrete cases in social housing areas: Jobs and training guidance for the unemployed and cross-sector Hotspot units that fight organised crime. Both projects work with collaboration across sectors to address complex and interconnected challenges, which require holistic orientation, joint problem-solving, synergy effects and the involvement of many actors. Because of the managerial cross-pressure between new public management and new public governance, it isn't easy to collaborate at the citizen and organisational levels to share learning and knowledge and establish synergy across the sectors.

The fourth article analyses the governance structures and interaction between different citizens and professionals in the cross-sector collaboration between the civil society organisation INSP and Roskilde municipality's social psychiatry regarding the participation of youth with mental health problems. New public management also challenges young people's equal participation, while new public governance establishes space for horizontal networks and bottom-up. When new public governance dominates, youth with mental health problems get opportunities to take on many different roles supported by non-controlling multi-professional employees from social psychiatry. The article is divided into three themes that uncover governance and context factors crucial for the equal participation of youth with mental health problems. Meanwhile, new public management challenges equal participation and is displaced in favour of municipal goals of jobs, education, and economic material effects.

In conclusion, it is not only the ambivalent multi-layered governance and civil society as a blind partner that make synergy and participation difficult. Even when new public governance dominates, there is a risk of inappropriate power shifts in the local areas, favouring some strong citizen groups. Furthermore, as a researcher, I reproduce the research's blind spots by applying the existing theory. It can make the emancipation that my research has ambitions to create complex. There is a need to develop new theories about co-production initiatives that focus on the contributions, roles and value creation of civil society organisations in co-production initiatives and examine the contextual factors that are decisive for success.

# Resumé på dansk

Mange danske kommuner har et voksende strategisk fokus på at samarbejde med civilsamfund og frivillige om at udvikle, gennemføre og evaluere velfærdsløsninger i et tættere integreret samarbejde frem for gennem parallel opgave- og rollefordeling. Denne samskabelsesdagsorden udspringer bl.a. af stigende kompleksitet i samfundsmæssige udfordringer, demokratisk underskud og en økonomisk presset offentlig sektor. Derudover bygger samskabelsesdagsordenen på en langvarig tradition for en udstrakt tillidsbaseret partnerskabslignende relation mellem civilsamfundet og det offentlige, hvor staten har stået for den offentlige velfærd samtidig med, at staten har anerkendt og understøttet civilsamfundets funktion som arena for partcipatorisk demokrati, demokratisk dannelse, aktivt medborgerskab og interessevaretagelse og i mindre omfang en rolle som serviceleverandør.

I denne afhandling undersøger jeg udvalgte samskabelsesinitiativer mellem civilsamfund og kommune på det sociale område og hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres. Jeg har fokus på forståelser og praktisering af deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer, på deltagelse og styring i relation til new public management og new public governance og på forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer. Udgangspunktet er en praktisk-forstående erkendelses-interesse inden for et hermeneutisk videnskabsteoretisk afsæt med emancipatoriske elementer. Der er et videnshul i forskningen hvad angår forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer, der belyser samarbejder set fra civilsamfundets vinkel. Afhandlingen er artikelbaseret og rummer en kappe og fire artikler.

Indledningsvist afdækker jeg den historiske udvikling af civilsamfundets relationer til den offentlige sektor over tid og etablerer indblik i hvad det er for et civilsamfund, der aktuelt indgår i samskabelsesinitiativer. Med rødder i Grundloven i 1849 og en befolkning med mange ressourcer er der i Danmark tradition for en høj frivillig deltagelse, der giver mennesker mulighed for at forfølge interesser og få indflydelse gennem at organisere sig. Historisk vokser civilsamfundsorganisationer især frem sammen med opbygningen af velfærdsstaten og der er både forskning, der udfolder studier af civilsamfundets demokratiske funktioner og indflydelse og der er forskning, der betoner, at civilsamfundet også kan virke ekskluderende og splittende. De liberale demokratier rummer deres egen modsætning.

Fra 1980-erne identificeres en gennemgående ambivalens i statens forventninger til civilsamfundet. Gennem new public managements markedsføring bliver civilsamfundet også velfærdslieferandør til staten, samtidig med, at organisationerne fortsat skal være garanter for social sammenhængskraft, deltagelsesdemokrati, varetagelse af interesser og mediering af værdier. Det betyder, at forventninger om specifikke resultater og professionalisering presser civilsamfundets deliberative processer.

Denne ambivalens er ikke indeholdt i de teoretiske definitioner af civilsamfund og frivillige. Jeg identificerer både en institutionel teoretisk tradition og en normativ (demokratisk) teoretisk diskussion, der ikke tilstrækkeligt identificerer den samlede spændvidde af hybride og sektoroverskridende organiserings- og deltagelsesformer i samskabelsesinitiativer, herunder markedsgørelsens instrumentalisering. Både new public management (top down og markedsgørelse) og new public governance (netværksstyring) påvirker aktuelt relationen mellem civilsamfundsorganisationer og kommuner og skaber multiple deltagelsesmuligheder i samskabelsesinitiativer, alt efter balancering af multi-layered styring. New public governance skaber muligheder for transformation af roller og nye demokratiske deltagelsesrum, mens new public management instrumentaliserer frivilligheden til et redskab for professionelle og kommunerne.

De teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer (co-production) betoner nødvendigheden af ligeværdig magt i både planlægning og produktion af velfærdsløsninger for at det er muligt at opnå synergi og styrket deltagelse. Men idet civilsamfundet ikke er til stede med en egen agens i de teoretiske definitioner er de ikke ligeværdige partnere, og det er vanskeligt at opnå synergi. Co-production har især fokus på den offentlig værdiskabelse (servicekvalitet og effektivitet) og i langt mindre omfang på værdiskabelse for civilsamfundet i form af f.eks. øget deltagelse, interessevaretagelse og værdigenerering og civilsamfundet deltager som et supplement frem for som ligeværdig partner.

Den første artikel analyserer hvordan udvalgte politiske og strategiske dokumenter på kommunalt og statsligt niveau i Danmark, Norge og Sverige også balancerer mellem ambitioner om ligeværdigt samarbejde og øget effektivitet gennem ansvarliggørelse af civilsamfundet for den kommunale opgaveløsning. Der er både forskelle og ligheder mellem de nordiske lande. Afslutningsvis diskuterer artiklen new public managements dominerende instrumentalisering og indvirkning på hybridisering af civilsamfundsorganisationer og det høje frivillige engagement i de skandinaviske lande.

Den anden artikel afdækker forskellige forventninger og tilgange til samskabelsesinitiativer fra kommunale medarbejdere på forskellige niveauer og forskellige civilsamfundsorganisationer. Topledere i kommuner beskriver civilsamfund og kommune som et samlet hele og delegitimerer civilsamfundets fortællerrolle som gammeldags og ikke innovativ, mens frontmedarbejdere har et mere pragmatisk fokus på at bruge civilsamfundsorganisationer til at løse deres egne oplevede udfordringer og at respektere forskellige interesser. Mindre lokale foreninger oplever, at det er svært at få kontakt med kommunen, men vil gerne samarbejde når deres sag og værdier respekteres og de kan få adgang til nye deltagere. Mere hybride civilsamfundsorganisationer ser sig selv som facilitatorer af tværsektorielle samskabelsesinitiativer og kapacitetsopbygges gennem foranderlige horisontale samarbejder og refleksive frivillige, som de tilpasser sig. Især når deres agenda er den samme som kommunens.

Den tredje artikel analyserer samarbejdsformater og styring omkring to konkrete cases i og omkring boligsociale helhedsplaner, henholdsvis Job og uddannelsesvejledning for ledige og tværsektorielle Hotspotenheder, der skal bekæmpe kriminalitet. Begge indsætter arbejder med samarbejde på tværs på baggrund af komplekse og sammenhængende udfordringer, som stiller krav om helhedsorientering, fælles problemløsning, synergieffekter og involvering af mange aktører. Med baggrund i det styringsmæssige krydspres mellem new public management og new public governance er det vanskeligt at samarbejde både på borgerniveau og organisatorisk niveau og dele læring og viden og etablere synergi på tværs.

Den fjerde artikel analyserer de organisatoriske og styringsmæssige rammer og samspil mellem deltagende borgergrupper i et samarbejde mellem civilsamfundsorganisationen INSP og Roskilde kommunes socialpsykiatri, omkring deltagelse af psykisk sårbare unge i INSP. Også her spænder new public management ben for de unges ligeværdige deltagelse, mens new public governance etablerer rum for horisontale netværk og bottom up, og de psykisk sårbare unges muligheder for at indtage mange forskellige roller sammen med multi-professionelle medarbejdere fra social psykiatrien, der ikke er styrende. Artiklen er inddelt i tre analysetemaer, der afdækker styrings- og kontekstfaktorer, der er afgørende for at psykisk sårbare unge kan deltage ligeværdigt. Disse udfordres af new public management, og den ligeværdige deltagelse både skabes og forskydes til fordel for kommunale mål om job, uddannelse og økonomisk materiel effekt.

Afslutningsvis konkluderer jeg, at det ikke alene er det styringsmæssige krydspres og civilsamfundet som en blind plet der vanskeliggør synergi og styrket deltagelse. Selv når new public governance dominerer er der risiko for uhensigtsmæssige magtforskydninger i lokalområderne og for at favorisere nogle borgergrupper over andre. Desuden reproducerer jeg som forsker forskningens blinde pletter idet jeg anvender den eksisterende teori. Det kan vanskeliggøre den emancipation, som min forskning har ambitioner om at skabe. Der er brug for udvikling af nye teorier om samskabelsesinitiativer, der har fokus på civilsamfundsorganisationers bidrag, roller og værdiskabelse i samskabelsesinitiativer og på at undersøge de kontekstfaktorer, der er afgørende for succes.

# Litteratur

Agger, A., & Tortzen, A (2015) Forskningsreview om samskabelse. UC Lillebælt

Aiken, M & Taylor, M (2019) Civic Action and Volunteering: The Changing Space for Popular Engagement in England. In: *Voluntas; International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (2019) 30: pp. 15–28

Alexander, J & Fernandez, K (2020) The Impact of Neoliberalism on Civil Society and Nonprofit Advocacy. in: *De Gruyter. Nonprofit Policy Forum 2021*, 12(2) pp. 367-394

Alford, J (1998) A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Services. In: *Australian Journal of Public Administration* (4): pp. 128-137, December 1998

Alford, J (2015) Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. In: *Public Management Review*. Volume 18, 2016 - Issue 5

Alvesson, M & Sköldberg, K (2018) Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research. Sage, third edition

Andersen, L.B; C. Greve, K.C. Clausen & J. Torfing (2017) Offentlige styringsparadigmer. Konkurrence og sameksistens. Djøf forlag

Andersen, L.L (2015) Social entrepreneurship and social innovation: human economy, governance and volunteerism revisited. In: *CURSIV#15: Voluntary Work and Youth Unemployment*, Aarhus University Press

Andersen, L.L. (2018) Neoliberal drivers in hybrid civil society organizations: Critical readings of civiness and social entrepreneurship. in: Masoud, K & Jönsson (Eds), *Neoliberalism and Social Work in the Nordic Countries. Current and Future Challenges (Routledge Advances in: Social Work)*. Routledge, Abingdon, Oxon, New York, Chapter 1.

Andersen, L.L. (2019a) Hybride civilsamfundsorganisationer under forandring: neoliberale praksisser, marked og civile rettigheder. In: *Tidskrift for Arbejdsliv*, 21. årgang nr 4

Andersen, L.L (2019b) Coproduction positioned and enacted in Denmark. In: Nordic explanatory workshops: Coproduction in the Nordic Welfare States in transformation – funded by Nordic Research Council. Roskilde University.

Andersen, L.L & Espersen, H.H (2017) Bibliotekers arbejde med samskabelse og samproduktion. In: Laskie C. (red) *Biblioteksdidaktik*. Hans Reitzels forlag



Ansell, C & Torfing, J (2021) Co-creation: the new kid on the block in public governance. In: *Policy & Politics* vol 42 no 2, pp. 211–230. Policy Press

Armingeon, K (2006) Political participation and associational involvement. In: Van Deth, J.W, Montero, J.R & Westholm, A. (Eds.), *Citizenship and involvement in European democracies* (pp. 382–407). Abingdon: Routledge.

Arnstein, S.R (1969) A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, pp. 216-224

Barnes, M & Schmidt, K (2016) Features Community Engagement Matters (Now More Than Ever). In: *Stanford Social Innovation Review*. Spring 2016.

Bherer, L., Fernández-Martínez, J.L, García Espín, P. & Jiménez Sánchez, M (2016) The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. In: *Journal of Civil Society*, vol. 12, no. 3, pp. 344-363.

Bode, I. & Brandsen, T (2014) State–third Sector Partnerships: A short overview of key issues in the debate. In: *Public Management*, vol. 16, no. 8, pp. 1055-1066.

Boje, T (2015), Citizenship, democratic participation, and civil society. In *CURSIV#15: Voluntary Work and Youth Unemployment*. Aarhus University Press vol. 15, pp. 27-44.

Boje, T (2017), *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*, Hans Reitzel, København.

Boje, T.P (2021) Public and Civic Social Services: Potentials for Participatory Democracy. In: Ibsen, B (red) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia. New Approaches to Co-production*. Palgrave Macmillan. Palgrave Studies in Third Sector Research

Bovaird, T. & Löffler, E (2003) Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, models and methodologies. in: *International Review of Administrative Science*.

Bovaird, T & Löffler, E (eds.) (2009): *Public Management and Governance*. Routledge.

Bovaird, T., & Löffler, E (2012) From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas; International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), pp. 1119–1138.

Bovaird, T (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. In: *International Review of Administrative Sciences*.

Bovaird, T (2006) Commission for rural Community Development. Beyond Engagement and Participation. User and Community Co-production of Services. In: Boyle & Harris (2009) *The challenge of co-production: How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public service*. Discussion Paper, Nef & Nesta

Bovaird, T (2007) Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. In: *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846-860.

Boyle, D & Harris, M (2009) The challenge of co-production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services. Discussion paper. Nef, The Lab Innovating Public Services & Nesta

Bozzini, E., & Enjolras, B (Eds.) (2011). Governing ambiguities. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Brandsen, T & Pestoff, V (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. In: *Public Management Review*, 8:4, pp., 493-501

Brandsen, T., van de Donk, W. & Putters, K (2007) Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. In: *International Journal of Public Administration*, vol. 28, no. 9-10, pp. 749-765.

Brandsen, T (2009) Civicness in Organizations: A Reflection on the Relationship. Between Professionals and Managers. In: *Voluntas; International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (2009) 20: pp. 260–273.

Brandsen, T, Pestoff V & Verschuere, B (2012) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Routledge

Brandsen, T & Honingh, M (2013) Professionals and Shifts in Governance. In: *International Journal of Public Administration*. Volume 36, 2013 - Issue 12

Brandsen, T, Trommel, W & Verschuere, B (2014) *Manufactured Civil Society. Practices, Principles and Effects*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Brandsen, T, Honingh, M (2015) Distinguishing Different Types of Coproduction A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. in: *Public Administration Review*, Vol. 76,

Brandsen, T, Trommel, W & Verschuere, B (2017) The state and the reconstruction of civil society. In: *International Review of Administrative Science*. Vol 83(4) pp. 676-693

Brandsen, T, T. Steen & B. Verschuere (eds) (2020) *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. Routledge Critical Studies in Public Management

Brandsen, T. (2020) *Vulnerable Citizens: will Co-production Make a Difference? The Palgrave Handbook of Co-production of public services and outcomes*.

Bredgaard, T (2016) *Evaluering af offentlig politik og administration*. Hans Reitzel Forlag, København.

Burgess, R.A. & Choudary, N (2021) Time is on our side: operationalising ‘phase zero’ in coproduction of mental health services for marginalised and under-served populations in London. In: *International Journal of Public Administration*, vol. 44, no. 9, pp. 753-766.

Cnaan, R.A & Park, S (2016) The multifaceted nature of civic participation. A literature review. In: *Voluntaristic Review* 1(1) pp. 1-73

Cohen, L. J., & Arato, A (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

Dahler-Larsen, P. (2009) Evaluation and public management. In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford academic. Chapter 26 pp. 615-640

Denzin, N.K (2012) Triangulation 2.0. in: *Journal of Mixed Methods Research* 6(2) pp. 80–88.

Dekker, P (2014) Tocqueville did not write about soccer clubs: Participation in voluntary associations and political involvement. In: M. Freise & T. Hallmann: *Modernizing democracy* (pp. 45-57). New York: Springer.

Di Maggio, P.J. & Powell, W.W (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Chicago: University of Chicago Press.

Dodge, J., & Ospina, S. M (2015). Nonprofits as “schools of democracy” a comparative case study of two environmental organizations In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(3), pp. 478–499.

Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F (2014). Social enterprises as Hybrid Organizations: A review and research agenda. In: *International Journal of Management Reviews*, 16(4), pp. 417–436.

Egholm, L & Kaspersen, L.B (2021a) Introduction to the Special Issue ‘Beyond Civil Society’: Advancing a Post-sectoral Conception of Civil Society—Moving Beyond Civil Society? In: *International Journal of Politics, Culture, and Society* (2021) 34: pp. 143–148

Egholm, L & Kaspersen, L.B (red) (2021b) *Civil Society: Between Concepts and Empirical Grounds*. Routledge

Eijk, C.V & Steen, T (2016) Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. In: *International Review of Administrative Sciences*. Volume 82, Issue 1

Eikenberry A & Kluver, J (2004) The marketization of the nonprofit sector: Civil society at a risk? In: *Public Administration Review* 64 (2): pp. 132-40

Eikenberry, A (2009) Refusing the Market. A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Volume 8 nr 4.

Ekman, J & Amnå, E (2012) Political participation and civic engagement: Towards a new typology. In: *Human Affairs*, 22, pp. 283–300,

Eliasoph, N (2016) The mantra of empowerment talk: an essay. In: *Journal of Civil Society* 12(3): pp. 247-265

Enjolras, B. & Strømsnes, K (eds) (2018) *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Springer, Heidelberg.

Enjolras, B, Andersen, L.L., Gawell, M & Loga, J (2021) Between Coercive and Mimetic Institutional Isomorphism. Social Enterprise and the Universal Scandinavian Welfare State. In: Defourney, J. & Nyssens, M. *Social Enterprise in Western Europe. Theory, Models and Practice*. Routledge Studies in Social Enterprise and Social Innovation

Enjolras, B & Trætteberg, H.S (2021) Interactions Between Local Government and Voluntary Organizations: theoretical Perspectives. In: Ibsen, B (red) (2021) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Denmark. New approaches to Co-production*. Palgrave Macmillan

Erdvik, I.B. & Ervik, R (2022) Frivillige organisasjoners arbeid for inkludering av barn og unge: Barrierer, virkemidler og samspill med kommunene i inklude-ringsarbeidet (Rapport 2022:2), Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Oslo.

Espersen, H.H & Andersen, L.L (2017) Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde. Om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. In: Aner, L.G & Mazanti, B (red) *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. Hans Reitzels forlag

Espersen, H.H, Andersen, L.L & Tortzen, A (2021) Civil society organizations and municipalities in changing times: potentials and pitfalls in the collaborative turn” in: *Bjarne Ibsen (ed) Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia - New Approaches to Co-production*”. Palgrave Macmillan. pp. 225-253

Espersen, H.H, Andersen, L.L., Tortzen, A (2023) Nyere deltagelsesformer i det frivillige arbejde. In: Boje, T.P., Espersen, H.H, Fridberg, T, Henriksen, L.S & Ibsen, B (red) *Gør frivilligt arbejde samfundet bedre*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Espersen, H.H, Andersen, L.L, Tortzen, A & Olsen L (2018) Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde. Udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i de nationale virkemidler. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.

Espersen, H.H, Fridberg, T, Andreasen, A.G & Brændgaard, N. W (2021) Frivillighedsundersøgelsen 2020. En repræsentativ befolkningsundersøgelse af danskernes frivillige engagement. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd.

- Espersen, H.H. Ladegaard Bro, L, Andersen L.L. & Andersen Mølgaard, M (2022) Frivilligcentre i Danmark. En evaluering af den lokale understøttelse af deltagelse og fællesskaber. VIVE Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd
- Espersen, H.H (2023) Community co-production engaging youth with mental health problems. Is equal participation possible? In: *Journal of Civil Society*.
- Esping-Andersen, G (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press
- Evers, A (2005) Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. In: *International Journal of Public Administration*. Volume 28, 2005 - Issue 9-10.
- Evers, A, Ewert, B & Brandsen T (2016) Social innovations for social cohesion: transnational patterns and approaches from 20 European cities. WILCO project. Available at [www.wilcoproject.eu](http://www.wilcoproject.eu)
- Evers, A & Essen, J. V (2019) Volunteering and Civic Action: Boundaries Blurring, Boundaries Redrawn. In: *Voluntas; International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 30: pp. 1–14.
- Ezzy, D (2002) *Qualitative Analysis. Practice and innovation*. Allen & Unwin. Australia
- Fehsenfeld, M & K. Levinsen (2019) Taking Care of the Refugees: Exploring Advocacy and Cross-sector Collaboration in Service Provision for Refugees. In: *Voluntas; International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 30. pp. 422-435
- Fehsenfeld, M (2019) Interessepositioner i samspillet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Flødeskumspuljer, vagthunde og gadekær. PhD afhandling Syddansk Universitet.
- Fledderus, J, Brandsen, T & Honingh, M (2013) Restoring Trust through the Co-production of Public Services: A theoretical Elaboration. In: *Public Management Review*, 16(3), pp. 424-443.
- Flick, U, Kardorff. E.W & Steinke I (eds) (2004) *A Companion to Qualitative Research*. Sage Publications.
- Flick, U (2004) Triangulation in Qualitative Research. In: Flick, U, Kardorff. E.W & Steinke I (eds) (2004) *A Companion to Qualitative Research*. Sage Publications.
- Flyvbjerg, B (2010) Fem misforståelser om casestudiet. In: Brinkmann & Tanggaard; *Kvalitative metoder. En grundbog*. Hans Reitzels forlag. pp 463-487

Fotaki, M (2011) Towards developing new partnerships in public services: users as consumers, citizens and/or co-producers in health and social care in England and Sweden. In: *Public Administration* Vol. 89, No. 3, 2011 pp. 933–955. Oxford.

Frederiksen, M & Grubb, A (2021) Den svære samskabelse: Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund. Aalborg Universitetsforlag

Frederiksen, M, Skov Henriksen, L & Grubb, A (2021) Innovation without participation? The counterfactuals of community co-production. in: Bjarne Ibsen (red) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Scandinavia. New Approaches to Co-Production*. Palgrave Macmillan.

Fridberg, T & Henriksen, L.S (2014) Udviklingen i frivilligt arbejde. SFI Det Nationale forskningscenter for velfærd.

Fridberg, T (2023) Kontinuitet og forandring i omfanget af frivilligt arbejde. In: T.P. Boje, H.H. Espersen, T. Fridberg, L.S Henriksen & B. Ibsen (red) *Gør Frivilligt arbejde samfundet bedre*. pp. 21-42. Nyt fra samfundsvidenskaberne

Frivilligrådet, Frivilligcentre og Selvhjælp Danmark, Civilsamfundets Brancheforening, Danske Handicaporganisationer og Rådet for Socialt udsatte (2021) Civilsamfundsstrategi. Forslag til en ny model for støtte til og samarbejdet med civilsamfundet.

Fung, A (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. In: *Annual Review of Sociology*, 29(1), pp. 515–539

Gadamer, H.G (2007) Sandhed og metode. Grundtræk af en filosofisk hermeneutik. Hans Reitzels forlag

Gathen, J.M, Slettebø, T & Skjeggestad, E (2022) User participation among people in vulnerable situations at service level. A scoping review exploring impact for individual stakeholders and services. In: *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*. Vol 7 Issue 1.

Glesne, C (2014) Becoming a qualitative Researcher. An introduction. Pearson, fifth edition

Gouillart, J.F (2014) The race to implement co-creation af value with stakeholders: five approaches to competitive advantage. In: *Strategy and Leadership*, 42 (1), pp. 2-8

Greve, C. (2002) New public management. In: *Nordisk kulturpolitik under forandring*. Nordisk Kultur Institut.

Grönroos, C (2011) Value Co-creation in Service Logic: A Critical Analysis. In: *Marketing Theory* 11(3): pp. 279-301.

Grubb, A. & Frederiksen, M (2021) Speaking on behalf of the vulnerable? Voluntary translations of citizen needs to policy in community co-production. In: *Public Management Review*. Volume 24, Issue 12. pp. 1894-1930.

Grubb, A & L.S Henriksen (2018) On the Changing Civic Landscape in Denmark and its Consequences for Civic Action. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*. Volume 30, p 62-73

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: Polity Press.

Henriksen, L. S. & Bundesen, P (2004) The Moving Frontier in Denmark: Voluntary-State Relationships since 1850 in: *Journal of Social Policy*; Oct 2004; 33, ProQuest pg. 605

Henriksen, L. S., Smith, S. R., & Zimmer, A (2012). At the Eve of Convergence? Transformations of Social Service Provision in Denmark, Germany, and the United States. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(2), pp. 458-501.

Henriksen, L.S, Strømsnes, K & Svedberg, L (Eds) (2018a) *Civic Engagement in Scandinavia. Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*. Nonprofit and Civil Societies Studies. Springer

Henriksen, L.S, Strømsnes, K & Svedberg, L (2018b) Understanding Civic Engagement in the Scandinavian Context. In: Henriksen, L.S, Strømsnes, K & Svedberg, L (Eds) *Civic Engagement in Scandinavia. Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden. Nonprofit and Civil Societies Studies*. Springer

Hirst, P (2000) Democracy and Governance. In: Pierre, j (Eds) (2002) *Debating governance, authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Hjære, M (2005), *Partnerskaber - på vej mod en ny samarbejdskultur*, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Odense.

Hooghe, M., & Stolle, D (2003). Age matters: Life-cycle and cohort differences in the socialisation effect of voluntary participation. In: *European Political Science*, 3(2), pp. 49–56.

Hood, C (1991) A new public management for all Seasons. in: *Public Administration*; vol 69

Horvath, A. & Powell, W.W (2016) Contributory or Disruptive: Do New Forms of Philanthropy Erode Democracy? In: Bernholz, L., Cordelli, C., & Reich, R (eds) *Philanthropy in Democratic Societies*. University of Chicago Press. pp.. 87-122.

Howard, M. M., & Gilbert, L (2008). A cross-national comparison of the internal effects of participation in voluntary organizations. In: *Political Studies*, 56(1), pp. 12–32.

Hulgård, L (2007) *Sociale entreprenører - en kritisk indføring*. Hans Reitzels Forlag

Humphreys, A & Grayson, K (2008) The Intersecting Roles of Consumer and Producer: A Critical Perspective on Co-production, Co-creation and Prosumption. In: *Sociology Compass*. Volume 2, Issue 3

Hustinx, L. & Lammertyn, F (2003) Collective and reflexive styles of volunteering: A sociological modernization perspective, in: *Voluntas - International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, vol. 14, no. 2, pp. 167-188.

Hustinx, L (2003) Reflexive modernity and styles of volunteering. The case of the Flemish Red Cross volunteers (PhD Diss.) Faculteit Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven

Hustinx, L (2010) Institutionally Individualized Volunteering: Towards a Late Modern Re-Construction. In: *Journal of Civil Society*, 6:2, pp. 165-179,

Hustinx, L, Cnaan, R.A & Handy, F (2010) Navigating Theories of Volunteering: A Hybrid Map for a Complex Phenomenon. In: *Journal for the Theory of Social Behaviour* 40:

Hustinx, L (2014) Volunteering in a hybrid institutional and organizational environment: an emerging research agenda. In: M. Freise & T. Hallmann (Eds.) *Modernizing democracy? Associations and associating in the 21st Century*. New York, Springer

Hustinx, L & de Waele, Els De (2015) Managing Hybridity in a Changing Welfare Mix: Everyday Practices in an Entrepreneurial Nonprofit in Belgium. In: *Voluntas - International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*. Vol 26. pp. 166-1689

Hwang, H & Powell, W.W (2009) The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector. In: *Administrative Science Quarterly*, 54: pp 268–298

Højbjerg, H (2009) Hermeneutik. In: Fuglsang, L & Olsen, P (Red) (2009) *Videnskabsteori på tværs af fagkulturer og paradigmer. Samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag pp. 309-348

Ibsen, B & Habermann, U (2005) Definition af den frivillige sektor I Danmark. Center for frivilligt socialt arbejde. [www.frivillighed.dk](http://www.frivillighed.dk)

Ibsen, B. & Espersen, H.H (2016) Kommunernes samarbejde med civile aktører: forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte. KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Ibsen, B, Østerlund, K. & Qvist, H.P (2015) Folkeoplysning og frivilligt arbejdes betydning for demokrati. In: *Movements 2015: 6*. Syddansk Universitet. Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund.

Ibsen, B (red) (2020) Den frivillige kommune. Syddansk Universitetsforlag.



Ibsen, B (red) (2021) *Voluntary and Public Sector Collaboration in Denmark. New approaches to Co-production*. Palgrave Macmillan

Jakobsen, G (2011) Organisationsformer. in: *Den sociale økonomi i Danmark og disses samspil med det offentlige*. In: *Kooperativ årsbog*.

Jakobsen, M & Andersen, C (2013) Coproduction and Equity in Public Service Delivery. In: *Public Administration Review*, 73(5), pp. 704-713

Jeavons, T.H ((1992) When the Management is the Message: Relating Values to Management Practice in Nonprofit Organizations. In: *Nonprofit Management and Leadership* 2(4); pp. 407-17

Jensen, M.N (2006) Concepts and conceptions of civil society. In: *Journal of Civil Society*, 2:1, pp. 39-56,

Jeong, H. O (2013). From civic participation to political participation. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(4), pp. 1138–1158

Jørgensen, R. E. & Sievers, S. M. M (2015) Mellem arbejde og “off-day” – tvetydighedens muligheder i sociale virksomheder. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(3), pp. 48–62.

Kardorff, E.V (2004) Qualitative Evaluation Research. In: Flick, U, Kardorff, E.W & Steinke I (ed) (2004) *A Companion to Qualitative Research*. Sage Publications.

Kaspersen, L.B. & Sevelsted, A (2021) The “long” history of Civil Society in Denmark and Western Europe: Civil society in the shadow of the state (eighteenth to the twenty-first century). In: Egholm, L & Kaspersen, L.B (2021) *Civil society: between concepts and empirical grounds*. Routledge Advances in Sociology

King, D., & Griffin, M (2019) Nonprofits as schools for democracy: The justifications for organizational democracy within nonprofit organizations. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(5), pp. 910–930. [3](#).

Kinsella, A.K (2006) Hermeneutics and Critical Hermeneutics: Exploring Possibilities Within the Art of Interpretation. In: *Qualitative Social Research* Volume 7, art 19

Kirkegaard, S (2016) Creating participation for youth with mental health problems - Cross-sector collaboration between public services and the civil society in Denmark and Sweden, *Norden - Nordic Centre for Welfare and Social Issues*, Stockholm.

Kirkegaard, S & Andersen, D (2018) Co-production in community mental health services: blurred boundaries or a game of pretend? In: *Social Health Illness*. 2018 Jun; 40(5): pp. 828-842

Klausen, Klaudi K & Selle, P (1996) The third sector in Scandinavia. In: *Voluntas – International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, 1996, vol 7 no 2 – 99-122.

KL (2024) Kommunalpolitisk Topmøde 2024. Nye veje til fælles velfærd, 21-22 marts 2024, Aalborg Kongres og Kultur center

Kocka, J (2004) Civil society from a historical perspective. In: *European Review*, 12(1), pp. 65–79.

Kohler-Koch, B & Quittkat, C (2009) What is civil society and who represents civil society in the EU? Results of an online survey among civil society experts. In: *Policy and Society* 28 (2009) pp. 11–22

Krogstrup, H.K (2016) *Evalueringsmodeller*. Hans Reitzels forlag

Kühnle, S., & Selle, P (1990). Meeting needs in a welfare state: Relations between government and voluntary organizations in Norway. In Ware, A & Gooding, R.E. (Eds.), *Needs and welfare* pp. 165–184. London, UK: Sage.

Kühnle, S., & Selle, P (1992) Government and voluntary organizations: A relational perspective. In: Kühnle, S & Selle, P (Eds.), *Government and voluntary organizations. A relational perspective* pp. 1–33. Aldershot, UK: Avebury

Loga, J. (2018a) Civil Society and the Welfare State in Norway – Historical relations and future roles» in *Community Development Journal*, vol. 54, issue 1.

Loga, J (2018b) Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. In: *Norsk Sosiologisk tidsskrift* Vol 2, iss.1 sp 58.73

La Cour, A (2010) Statens frivilligpolitik op på briksen, in: *Social Kritik*, vol. 22, no. 22, pp. 64.

La Cour, A (2014) Frivillighedens logik og dens politik, en analyse af den personrettede frivillige sociale indsats og statens frivillighedspolitik, 1. udgave, 1. oplag, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg.

La Cour, A. & Højlund, H (2008) Velfærd gennem det superviserende samarbejde. in: Sløk, C & Villadsen, K (Red) (2008) *Velfærdsledelse, ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat*. Hans Reitzel, Kbh, pp. 209-226.

Li, H., & Zhang, J (2017) How do civic associations foster political participation? The role of scope and intensity of organizational involvement. In: Young, D.R (Ed.) *Nonprofit policy forum* (Vol. 8, pp. 3). Berlin: De Gruyter.

Lorentzen, H. & Hustinx, L (2007) Civic Involvement and Modernization. In: *Journal of Civil Society*, 3, (2), pp. 101-118

Löffler, E (2009) Public governance in network society. in: Bovaird & Löffler (ed.) *Public Management and Governance*. Routledge

- Löffler, E & Bovaird, T (2016) User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us? In: *International Journal of Public Administration*, 39:13, pp. 1006-1019,
- Ma, J & Konrath, S (2018) A Century of Nonprofit Studies: Scaling the Knowledge of the Field. In: *Voluntas International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (2018) 29: pp. 1139.
- Maier, F., Meyer, M., Steinbereither, M (2016) Nonprofit Organizations Becoming Business-Like: A Systematic Review. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol. 45(1) pp. 64–86.
- Mason, C (2012) Isomorphism, Social Enterprise and the Pressure to Maximise Social Benefit. In: *Journal of Social Entrepreneurship*, vol. 3, no. 1, pp. 74-95.
- Mazzei, M., Teasdale, S., Calo, F. & Roy, M.J (2020) Co-production and the third sector: conceptualising different approaches to service user involvement. In: *Public Management Review*. vol. 22, no. 9, pp. 1265-1283.
- McMullin, C (2020) Co-production of Public Services: Institutional Barriers to the Involvement of Citizens in Policy Implementation. In H. Sullivan & H. Dickinson (Eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1–17). Palgrave Macmillan.
- Mortensen, N.M, Brix, J & Krogstrup, H C (2020) Reshaping the Hybrid Role of Public Servants: Identifying the Opportunity Space for Co-production and the Enabling Skills Required by Professional Co-producers in: Sullivan, H, Dickinson, H, Henderson, H (Eds) (2020) *The Palgrave Handbook of The Public Servant*. Palgrave Macmillan
- Mortensen, N (2020) The challenges of translating and implementing co-production in care-services: A Danish case study. PhD afhandling Aalborg Universitet
- Mulvale, G., Miatello, A., Green, J., Tran, M., Roussakis, C. & Mulvale, A (2021) A COMPASS for Navigating Relationships in Co-Production Processes Involving Vulnerable Populations. In: *International Journal of Public Administration*, vol. 44, no. 9, pp. 790-802.
- Müller, M (2020) Udsat for samskabelse. Bottom up perspektiver på samskabelse mellem udsatte grupper og frontmedarbejdere i socialt arbejde. PhD afhandling Syddansk Universitet
- Musick, M.A & Wilson, J (2008) *Volunteers. A social profile*. Indiana University Press  
Philanthropic and Nonprofit Studies
- Needham, C. & Carr, S (2009) Coproduction: an emerging evidence base for adult social care transformation. In: *SCIE Research briefing 31*. Social Care Institute for Excellence.
- Newton, K., Stolle, D., & Zmerli, S (2018). Social and political trust. In: Uslaner, E.M (Eds.), *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford: Oxford University Press.

- Nyssens, M., S. Adam & Johnson, T (2006) *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London: Routledge.
- Osborne, S. (eds.) (2010). *The new public governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London- New York, Routledge.
- Osborne, S & Strokosch, K (2013) *It Takes Two to Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives*. In: *British Journal of Management* Vol. 24, pp. 31–S47 (2013)
- Osborne, S (2006) *The new public governance*. In: *Public Management Review*, **8**(3): pp. 377-387.
- Osborne, S (2008) *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, Routledge, New York.
- Ostrom, E (1999) *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. In: McGinnis, Michael d. Ann Arbor, MI. (Eds) *Polycentric Governance and Development. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Univ. of Michigan Press.
- Parks, R.B, Baker, P.C, Kiser, L, Oakerson, R, Ostrom, E, Ostrom, V, Percy, S.L, Vandivort, M.B, Whitaker, G.P, Wilson, R (1981) *Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations*. In: *Policy Studies Journals*. Volume 9, Issue 7 pp. 1001-1011
- Pestoff, V. & Brandsen, T (2009a) *Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge
- Pestoff, V & Brandsen, T (2009b) *Public governance and the third sector: opportunities for coproduction and innovation?* In: Osborne, S. (eds), *The new public governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 223-236, Routledge
- Pestoff, V. Brandsen, T. & Verschuere, B (eds) (2012) *New public governance, the Third Sector and Co-production*. London Routledge
- Pestoff, V (2009a) *Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden*. In: *Annals of Public and Cooperative Economics* 80(2): pp. 197-224
- Pestoff, V (2009b) *A democratic Architecture for the Welfare State*. Routledge
- Pestoff, V (2010) *New public governance, Co-production and Third Sector Social Services in Europe – some crucial conceptual issues*. Conferencepaper Center for Socialt Entreprenørskab.

Pestoff, V (2011) Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. In: *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 47, núm. 1, enero-abril, 2011, pp. 15-24 Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil

Pestoff, V. (2012) Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), pp. 1102–1118. Pestoff, V (2014) Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe. In: *American Behavioral Scientist*. Published online 16 May 2014

Pestoff, V (2014a) Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe. In: *American Behavioral Scientist*. Published online 16 May 2014

Pestoff, V. (2014b). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. In: *Public Management Review*, 16(3), 383–401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>

Phillips, L, Frølunde, L & Christensen-Strynø, M (2021) Confronting the complexities of co-production in participatory health research a critical, reflexive approach to power dynamics in a collaborative project on Parkinson's dance" in: *Qualitative Health Research* pp. 1-36

Phillimore, J & McCabe, A (2015) Small-scale civil society and social policy: the importance of experiential learning, insider knowledge and diverse motivations in shaping community action. In: *Voluntary Sector Review*, vol 6 no 2 – pp. 135-51

Polletta, F (2014) Participatory democracies' moment. In: *Journal of International Affairs*. Vol. 68, No. 1, Breaking Point: Protests and Revolutions in the 21st Century (FALL/WINTER 2014), pp. 79-92

Poulsen & Østergaard (2008) New public management under udvikling eller afvikling? Resultatbaseret styring i danske kommuner. in: *Tidskriftet Politik* nr. 1 årgang 11.

Putnam, R. D (1995) Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in: *Political Science and Politics*, 28(04), pp. 664–683.

Putnam, R (2000) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

Reff Pedersen, A., Sehested, K. & Sørensen, E (2011) Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. *American Review of Public Administration*, Vol. 41, No. 4, pp. 375–394.

Reform kommissionen (2023) Nye reformveje 3. Nye veje for udsatte unge og voksne.

Regeringen (2022) *Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne.*

Regeringen (2024) Regeringens ældrereform. Du bliver aldrig for gammel til at have det godt. Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne.

Reuter, M, Meyer, M Wijkström, F (2014) Who Calls the Shot? The Real Normative Power of Civil Society. In: Freise, M & Hallmann, T (2014) (eds.), *Modernizing Democracy*, Springer Science

Rieper, O (2004) Håndbog i evaluering. Metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsatser. AKF forlaget.

Salamon, L. & Anheier, H.K (1998) Social origins of civil society: explaining the non-profit sector cross-nationally. In: *Voluntas International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9; 3, pp. 213-248

Salamon, L. & Sokolowski, S (2016) Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. in: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 27, no. 4, pp. 1515-1545.

Salamon, L (1987) Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. In: *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*. Volume 16, Issue 1-2.

Salamon, L (1997) Holding the Center: Americas Non-Profit Sector at a Crossroad. New York: Nathan Cummings Foundation [www.ncf.org](http://www.ncf.org)

Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E (2013) The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy. Princeton: Princeton University Press.

Seligman, A (1992) Idea of Civil Society. Princeton University Press.

Selle, P, Strømsnes, K, Svedberg L, Ibsen, B & Henriksen, L.S (2019) The Scandinavian Organizational Landscape: Extensive and Different. In: Henriksen, L.S, Strømsnes, K & Svedberg, L (Eds) *Civic Engagement in Scandinavia. Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden. Nonprofit and Civil Societies Studies*. Springer

Selsky, J. W. & Parker, B (2005) Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. In: *Journal of Management*, Vol. 31 No. 6, December 2005 pp. 849-873

Sevelsted, A (2017) Interpreting Bonds and Boundaries of Obligation : A Genealogy of the Emergence and Development of Protestant Voluntary Social Work in Denmark as Shown Through the Cases of the Copenhagen Home Mission and the Blue Cross (1850 – 1950). PhD afhandling Copenhagen Business School.

Sevelsted, A (2018) Protestant Ethics-In-Action : The Emergence of Voluntary Social Work in Copenhagen 1865-1915. In: *European Journal of Sociology / Archives Europeennes de Sociologie*, Vol. 59, No. 1, 4.2018, p. 121-149

Sivesind, H.H & Enjolras, B (2022) Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo

Snyder, H (2019) Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. In: *Journal of Business Research* 104, pp. 333 - 339

Soeffner, H.G (2004) Social Scientific hermeneutis. In: Flick, U, Kardoff. E.W & Steinke I (ed) (2004) *A Companion to Qualitative Research*. Sage Publications. pp. 95-100

Stougaard, M (2021a) Co-producing public welfare with citizens in socially disadvantaged neighbourhoods. PhD afhandling Syddansk Universitet

Stougaard, M (2021b) Co-producing Public Welfare Services with Vulnerable Citizens: A Case Study of a Danish-Somali Women's Association Co-producing Crime Prevention with the Local Authorities. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.

Strokosch, K & Osborne. S.R (2016) Asylum seekers and the co-production of public services: understanding the implications for social inclusion and citizenship. In; *Journal of Social Policy*, volume 45, Issue 4.

Strömbäck, J (2005) In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. In: *Journalism Studies*, 6:3, pp. 331-345,

Sørensen, A. (2012). Kritisk teori. In Jacobsen, M.H, Lippert-Rasmussen, K & Nedergaard, P (eds.) *Videnskabsteori*. Hans Reitzel. pp. 245-87

Sørensen, E & Torfing, J (red) (2011) Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Jurist og Økonomforbundets forlag.

Torfing, J, Sørensen, E & Røiseland, A (2019) Transforming the Public Sector Into An Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. In: *Administration & Society* vol 51(5) pp. 795-825

Torpe, L (1995) Brugerdemokrati som organisationsform mellem offentlig og privat sektor. Aalborg Universitet

Torpe, L. (2003) Democracy and associations in Denmark: Changing relationships between individuals and associations? In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(3), pp. 329–343

Tortzen, A (2016), Samskabelse i kommunale rammer: hvordan kan ledelse understøtte samskabelse? (Ph. d) Roskilde Universitet, Roskilde.

Tortzen, A (2021) When municipalities lead coproduction: lessons from a Danish case-study. In: *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2015

Trommel, W.A (2009) *Gulzig Bestuur*. Inaugural Lecture. The Hague: Boom/Lemma

Tuurnas, S (2016) The professional side of co-production. Ph. D, Tampere University Finland

Tænketanken Mandag Morgen (2020) Aarhuskompasset. Mindre system. Mere borger. Kultur og Borgerservice Aarhus Kommune

Van Der Meer, T. W. G., & Van Ingen, E. J (2009). Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. In: *European Journal of Political Research*, 48(2), pp. 281–308.

Van Deth, J. W., Montero, J. R., & Westholm, A (2007). *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis* (Vol. 17). Abingdon: Routledge.

Vanleene, D., Voets, J. & Verschuere, B (2018) The Co-production of a Community: Engaging Citizens in Derelict Neighbourhoods. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 29, no. 1, pp. 201-221.

Van Stekelenburg, J., Klandermans, B., & Akkerman, A (2016). Does civic participation stimulate political activity? In: *Journal of Social Issues*, 72(2), pp. 286–314.

Vedung, E (2017) *Public Policy and Program evaluation*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers (genoptryk fra 1997).

Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, H., & Nie, N. H (1993). Citizen activity: Who participates? What do they say? In: *American Political Science Review*, 87(2), pp. 303–318.

Verschuere, B, Brandsen, T. & Pestoff, V (2012) Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*

Vorberg, W., V.J.J.M Bekkers & Trummers, L (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. In: *Public Management Review*

Waardenburg, M & Van de Bovenkamp H (2014) Civil society organizations as a government steering mechanism: A comparison between sport organizations and patient organizations in the Netherlands. In: Brandsen, t, Trommel W & Verschuere, B (eds) *Manufacture Civil Society: Practices, Principles and Effects*. Palgrave. London pp. 70-95

Warren, M.E (2001) *Democracy and associations*. Princeton University Press



Widdershoven, G.A.M (2001) Dialogue in Evaluation: A Hermeneutic Perspective. In: *Evaluation*. SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi). Vol 7(2): pp. 253–263

Wijkström, F & Zimmer (red) (2011) Nordic civil society at a cross-roads: transforming the popular movement tradition, Nomos, Baden-Baden.

Wijkström, F (2011) Charity Speak and Business Talk. The On-Going (Re)hybridization of Civil Society. In: Wijkström, F & Zimmer (Eds) (2011) *Nordic Civil Society at a Cross-Roads. Transforming the Popular Movement Tradition*, Nomos, Baden-Baden, pp. 25-55.

Wilson, J (2012) Volunteerism Research: A Review Essay. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 41(2) pp. 176–212

Zimmer, A. & Stecker, C (2004) Strategy Mix for Nonprofit Organizations and Vehicles for Social and Labour Market Integration. New York: Kluwer/Plenum.

Zmerli, S., & Newton, K. (2007) Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy. In: J. W. Van Deth, J. R. Montero, & A. Westholm (Eds.), *Citizenship and involvement in European democracies*, pp. 59–89. Abingdon: Routledge.

Mange danske kommuner har et voksende strategisk fokus på at samarbejde med civilsamfund og frivillige om at udvikle, gennemføre og evaluere velfærdsløsninger. Denne samskabelsesdagsorden udspringer bl.a. af stigende kompleksitet i samfundsmæssige udfordringer, demokratisk underskud og en økonomisk presset offentlig sektor. Derudover bygger samskabelsesdagsordenen på en langvarig tradition for en udstrakt tillidsbaseret partnerskabslignende relation mellem civilsamfundet og det offentlige, hvor staten har stået for den offentlige velfærd samtidig med, at staten har anerkendt og understøttet civilsamfundets funktion som arena for partcipatorisk demokrati, demokratisk dannelse, aktivt medborgerskab og interessevaretagelse og i mindre omfang en rolle som serviceleverandør.

Denne afhandling undersøger udvalgte samskabelsesinitiativer mellem civilsamfund og kommune på det sociale område og hvordan deltagelse og styring forstås og praktiseres. Der er fokus på forståelser og praktisering af deltagelse som frivillighed i civilsamfundsorganisationer, på deltagelse og styring i relation til new public management og new public governance og på forståelser og praktisering af samskabelsesinitiativer. Afhandlingen er artikelbaseret og denne bog rummer kappen omkring afhandlingens fire artikler samt resumeer af artiklerne.

Afhandlingen har et særligt fokus på civilsamfundet i samskabelse og afdækker hvordan den historiske udvikling af civilsamfundets relationer til den offentlige sektor over tid skaber grundlag for relationen i dag. Danmark har tradition for en høj frivillig deltagelse, der giver mennesker mulighed for at forfølge interesser og få indflydelse gennem at organisere sig. Fra 1980-erne identificeres en gennemgående ambivalens i statens forventninger til civilsamfundet. Civilsamfundet bliver også velfærdsleverandører til staten, samtidig med, at organisationerne fortsat skal være garanter for social sammenhængskraft, deltagelsesdemokrati, varetagelse af interesser og mediering af værdier. Det presser civilsamfundets deliberative processer. Fra årtusindeskiftet præges relationen også af new public governance. Afhandlingen viser, at styringsparadigmerne skaber rammer for hvilke samarbejdsformater og deltagelsesmuligheder, der kan etableres.

Afhandlingen placerer sig i såvel teorier om såvel civilsamfund og frivillighed, samskabelsesinitiativer og offentlig styring. De teoretiske begreber for samskabelsesinitiativer (co-production) betoner nødvendigheden af ligeværdig magt i både planlægning og produktion af velfærdsløsninger for at det er muligt at opnå synergi og styrket deltagelse. Men civilsamfundet er ikke til stede med en egen agens i de teoretiske definitioner og er derfor ikke ligeværdige partnere. Det gør det vanskeligt at opnå synergi. Co-production har især fokus på den offentlig værdiskabelse (servicekvalitet og effektivitet) og i langt mindre omfang på værdiskabelse for civilsamfundet i form af f.eks. øget deltagelse, interessevaretagelse og værdigenerering.