

Udsat for samskabelse - Bottom-up perspektiver på samskabelse mellem udsatte grupper og frontmedarbejdere i socialt arbejde.¹

Ph.d. afhandling ved Institut for Statskundskab, SDU af Maja Müller

Introduktion

Ph.d. afhandlingen handler om samskabelse i det sociale arbejde med voksne udsatte og tager empirisk afsæt i socialt arbejde på væresteder for udsatte grupper. Ideen til Ph.d. afhandlingens emne udsprang af en undring over, hvorvidt samskabelses-agendaen i de danske kommuner og fokuset på inddragelse af borgerne i udviklingen af vores velfærdsydelser også rummer grupper i udsatte positioner, som ellers ofte ikke deltager i demokratiske processer. Samskabelse og velfærdsinnovation med fokus på inddragelse af borgerne er de senere år blevet anvendt som løsninger på mange af velfærdssamfundets problematikker – som ”magiske” koncepter og buzzwords, der sammen med New public Governance sætter retningen for den politiske diskurs og kommunernes styringsrationaler. Men én ting er disse værdibaserede fortællinger om nye samarbejder på tværs af hierarkier og en ny form for styring i fx kommunerne, en anden er, hvordan ambitionerne herom udføres i praksis – og om det inkluderer alle grupper i samfundet – også dem i udsatte positioner?

Fra tidligere forskning i borgerinddragelse fremgår det, at der generelt er bestemte grupper, som ikke deltager i demokratiske processer, som fx bestemte minoritets- eller aldersgrupper (Michels & Graf, 2010), og at der er en tendens til, at det er *Tordenskjolds soldater*, der dominerer de offentlige borgerinddragelsesprocesser (Hansen, 2010). Dette kan betyde, at nogle borgere involveres i velfærdsudviklingen og tildeles beslutningskompetencer frem for andre (Agger, 2005; Beresford, 2013), mens der er risiko for, at bestemte aktører og deres viden ekskluderes i ellers tilsigtede demokratiske processer (Michels & Graf, 2010; Beresford 2013; Matthies 2010). Endvidere viser erfaringerne fra fx det boligsociale område, at der er risiko for at borgere i udsatte positioner i højere grad bliver målgruppe for aktiviteterne end deltagere i dem, da det kræver særlige ressourcer at deltage i samfundet (Fallov, 2013; Michels & Graf, 2010). Derfor er borgerinddragelse, som er en del af kerneværdierne i socialt arbejde, en af de største udfordringer i det sociale arbejde (Matthies 2010).

I afhandlingen tager jeg udgangspunkt i, at samskabelse som begreb dækker over, at offentlige medarbejdere udvikler og producerer velfærd *sammen med* borgerne fremfor *for* borgerne (Agger, Tortzen og Rosenberg 2018: 8). Borgerne betragtes i denne forståelse af samskabelse som partnere, der indgår i et samarbejde med offentlige aktører om udformning og/eller produktion af service til dem selv (Voorberg m.fl., 2014). Samskabelse er således ikke et veldefineret begreb, men snarere en ide, der rammesætter en måde at arbejde på i fx kommunerne (Krogstrup 2017, Røiseland & Lo 2019). Jeg anskuer i denne afhandling samskabelse som en proces og en interaktion mellem frontmedarbejdere og borgere i det sociale arbejde. Her er tale om et særligt felt, idet det sociale arbejde er præget af tydelige magtforhold, ekspert- og myndighedsroller samt marginaliserede og udsatte målgrupper, hvilket gør, at det kan være dilemmafyldt og udfordrende at opnå et ligeværdigt partnerskab mellem de fagprofessionelle og borgene. Samskabelse som fænomen bliver derfor interessant at undersøge nærmere i det sociale arbejdes felt.

Vores viden omkring, hvordan marginaliserede og udsatte målgrupper inddrages i samskabelsesprocesser, er begrænset, idet der som oftest er fokuseret på de positive konsekvenser af samskabelse og ikke på fx de mulige eksklusionsmekanismer, der kan være forbundet hermed. Endvidere er der ikke skrevet meget om, hvilken betydning denne diskurs har for de fagprofessionelle og deres fagprofessionelle rolle ligesom borgernes egne oplevelser af inddragelse meget sjældent får plads i forskningslitteraturen. Derfor undersøger afhandlingen følgende:
Hvordan praktiseres borgerinddragelse i samskabelsesprocesser i udviklingen af det sociale arbejde på udsatte-området, og hvilken betydning har borgernes udsathed for oplevelsen af samskabelse og for de roller, der udvikles mellem borgerne og frontmedarbejderne?

Afhandlingens problemformulering undersøges med empirisk udgangspunkt i udvalgte samskabelsesprocesser på væresteder for socialt udsatte grupper. Omdrejningspunktet i undersøgelsen af samskabelse er, hvorledes borgerinddragelse på gruppeniveau praktiseres, forstået som den organisatoriske borgerinddragelse af udsatte grupper i beslutningsprocesser, i udviklingen og/ eller i implementeringen af nye tiltag i socialt arbejde i modsætning til fx individuel inddragelse i eget sagsforløb (Krogstrup mfl., 1999). Problemformuleringen operationaliseres i to dele med hhv. fokus på 1) frontmedarbejdernes praktisering af samskabelse med borgere i udsatte positioner, og 2) borgernes oplevelse af at være med til at ”samskabe” nye velfærdsløsninger. Derfor indsamles der empirisk data fra såvel frontmedarbejderne som borgerne. Hermed bidrager afhandlingen med en nuanceret belysning af samskabelse på det sociale område ud fra bottom-up perspektiver. Ph.d.

projektet er blevet til i et samarbejde mellem Socialrådgiveruddannelsen og Anvendt velfærdsforskning ved UCL samt Institut for Statskundskab, SDU og er finansieret af Socialrådgiveruddannelsen, UCL. Afhandlinger er indleveret som fire artikler med to supplerende bogkapitler og består desuden af en kappe med en introduktion, et metodekapitel og en konklusion.

Metode og empiri

Empirisk tages der i afhandlingen udgangspunkt i tre udvalgte samskabelsesprocesser på væresteder for udsatte grupper, der repræsenterer forskellige samarbejdsformer mellem frontpersonalet og borgerne på værestederne, hvor der udvikles nye tiltag. Værestederne er valgt som undersøgelsesfelt, da det sociale arbejde, der foregår her, inkluderer en bred borgergruppe, der på mange måder kan siges at være i udsatte positioner. Værestederne retter sig specifikt mod marginaliserede mennesker og kan karakteriseres som de marginale rums politik – som en særlig måde hvorpå man socialpolitisk søger at skabe integrative rum for marginaliserede mennesker (Larsen 2002). Målgruppen her er som oftest marginaliseret fra arbejdsmarkedet, de er ofte på offentlig forsørgelse og de fleste har problemer ud over ledighed; sociale problemer, misbrug, psykiske problemer, hjemløshed eller andet (Landsforeningen for væresteder 2011). Selve casene i dette studie udgøres af udvalgte samskabelsesprocesser i sociale indsatser rettet mod udsatte borgere og er valgt ud fra en teoretisk kategorisering, som fremgår i artikel 1 (state-of-the-art). De empiriske cases er valgt i forbindelse med satspuljeprojektet: Styrket indsatser på væresteder og varmestuer, som er et projekt, der blev udført i tre kommuner og som var igangsætter af nye samarbejdsformer på værestederne. Casene er udvalgt i to kommuner på baggrund af en teoretisk sampling, hvor hver case repræsenterer en bestemt type af samarbejde mellem frontmedarbejderne og borgerne, jf. tabel 1.

Tabel 1: Overblik over samarbejdsformer og cases

Case / aktivitet	Type af samarbejde	Initiativtager og leder af processen
Madhåndværkerne	Bruger-centreret innovation	Frontmedarbejderne/ Top-down
Fremtidsworkshop	Samarbejdsdrevet innovation	Partnerskab ml. medarbejdere og borgere
Hverdagshelte	Borger-drevet innovation	Borgerne/ Bottom-up

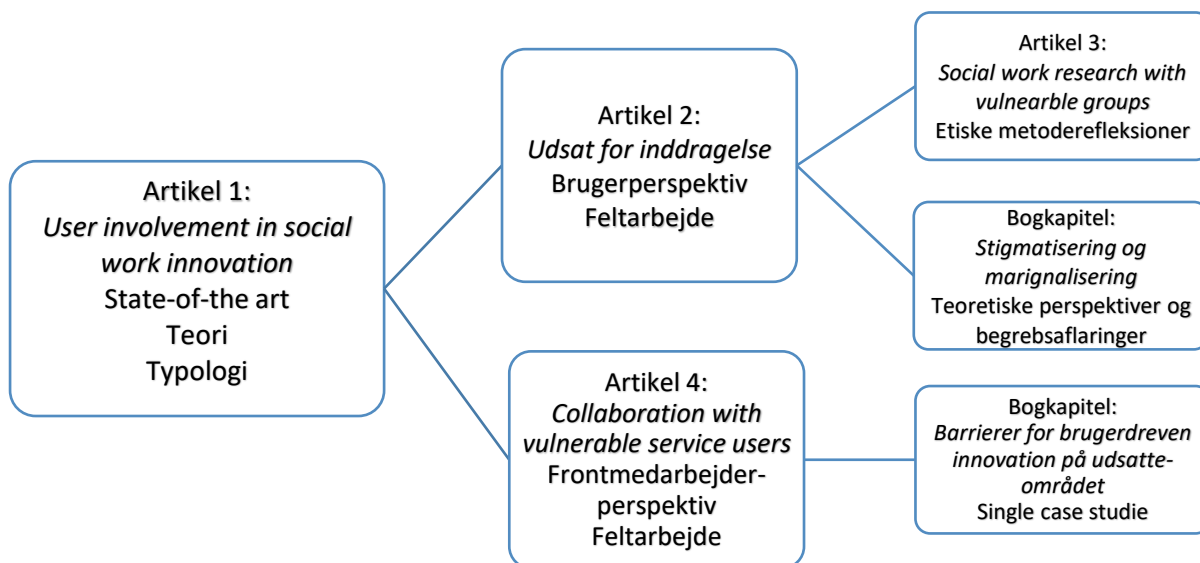
Formålene i alle tre cases er at inddrage brugerne mere i de sociale indsatser på værestederne, dvs. et formål om mere aktivt medborgerskab og deltagelse. I den første case inddrages brugerne i selve madlavningen - dvs. i udførelsesfasen, og der er tale om samproduktion, hvor brugerne i de to sidste cases indgår mere i hele processen, også i fx planlægnings- og inputfasen samt i udførelses- og implementeringsfasen.

Projektets empiriske materiale er indhentet via kvalitativt feltarbejde og består af interviews, observationer og dokumenter fra de forskellige cases: Interviews med 19 borgere, som deltog i de enkelte aktiviteter i værestedsregi, interviews med 8 frontmedarbejdere samt 5 projektledere/ledelsen, som var involveret i de enkelte cases, deltagende observation af samarbejdsprocesserne i de forskellige aktiviteter samt dokumenter vedrørende lokale samskabelses- og borgerinddragelses-strategier og projektbeskrivelser. Feltarbejdet blev udført fra 2014 til 2018.

Artikler

Afhandlingen er, som nævnt, artikelbaseret og de to niveauer, som den empiriske undersøgelse fokuserer på, afspejles i hver deres artikel; individ-niveau, hvor borgernes oplevelse af samskabelse er i centrum (artikel 2) samt det organisatoriske fagprofessionelle niveau, som belyser, hvorledes frontmedarbejderne praktiserer og håndterer samskabelse med udsatte borgere (artikel 4). Forud for disse to empiriske artikler indgår der en indledende teoretisk artikel, som præsenterer state-of-the-art inden for det sociale arbejdes felt, og som omhandler, hvorledes borgerne er inddraget i innovation af det sociale arbejde i et internationalt perspektiv (artikel 1). I artiklen udledes en typologi over tre forskellige samarbejdsformer, som indikerer forskellige grader af borgerinddragelse og roller. Ud over den indledende artikel og de to empiriske artikler inddrages der en metode-artikel, som særligt diskuterer etiske dilemmaer i forhold til at inddrage udsatte borgere i forskning (artikel 3). Som tillæg til artiklerne indgår to bogkapitler i afhandlingen. jf. figur 1.

Figur 1. Overblik over afhandlingens artikler



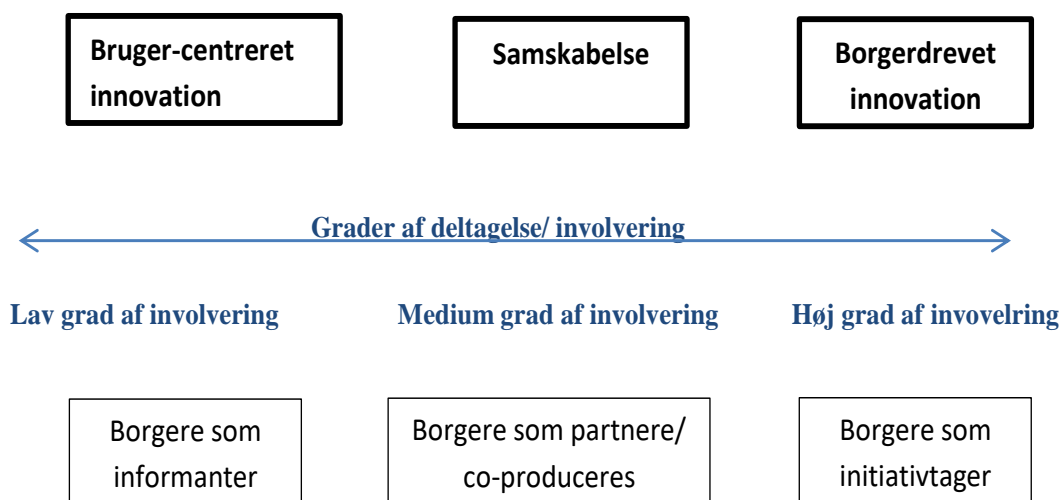
Konklusioner og diskussion: For udsat til samskabelse?

Samlet set illustrerer afhandlingen, hvorledes samskabelse praktiseres i det sociale arbejde med udsatte borgere, samt hvilke implikationer, der er forbundet hermed. Der peges på forskellige inklusions- og eksklusionsmekanismer i samskabelsesprocesserne, hvor den fagprofessionelle identitet, de indlejrede magtrelationer og fokus på normalisering i det sociale arbejde samt borgernes udsathed er væsentlige markører i forhold til, hvorledes samskabelse udspiller sig i dette felt.

Afhandlingen bidrager med såvel et medarbejder- som et borgerperspektiv på samskabelse, hvilket giver pejlinger til, hvorledes der i praksis kan arbejdes med samskabelse mellem fagprofessionelle og borgere i fremtiden samt hvilke faldgruber der er, når vi har med udsatte grupper at gøre. Endvidere udvikler afhandlingen et teoretisk perspektiv på samskabelse i frontlinjearbejdet, hvor Lipskys perspektiv på frontlinjearbejdernes praksis og råderum kombineres med Gofmanns rolle-teori, hvorved der opnås et nuanceret perspektiv på samskabelse og de roller, der udvikles i den gensidige interaktion mellem frontmedarbejderne og borgerne.

Ud fra afhandlingens feltarbejde og analyser belyses det, at der i det sociale arbejde arbejdes på forskellige måder med at inddrage udsatte grupper i samskabelsesprocesser. I artikel 1 udvikles en

typologi, der tegner et billede af, at inddragelsen af borgerne i samarbejdet kan placeres på et kontinuum, hvor vi kan anskue samarbejdet fra en top-down initieret aktivitet, til et partnerskab til at blive borgerdrevet til sidst.



Analyserne viser bl.a., at måden samarbejdet starter og udvikler sig på afhænger af deltagernes udsathed. Jo mere udsatte borgerne er, jo mere styring tager personalet. Det vil sige, at personalets rolle er afhængig af borgernes udsathed. Rollerne kan i processen og i interaktionen mellem frontpersonalet og brugerne udvikle sig. Jo mere brugerne udvikler deres evner til at deltage og være aktivt involveret og tage initiativ, jo mere kan personalet træde tilbage og fx fungere som facilitatorer. Samtidigt fremgår det også, at jo mere udsatte brugerne er, jo mere tager medarbejderne hensyn og "beskytter" dem mod ansvar, hvilket hindrer udviklingen af det ligeværdige samarbejde. Hermed forbliver aktørerne i deres vante roller, hvilket gør, at udsatheden reproduceres (jf. også Virokannas et al., 2018). Udsathed fremhæves her som et relationelt begreb, der referer til forholdet mellem mennesker, men også mellem individer og samfundet.

Konstruktionen af udsathed er således vigtig at være opmærksom på i samskabelsesprocesser, hvor kategoriseringer opdeler "os" og "dem", hvilket vanskeliggør at samarbejde i ligeværdige "partnerskaber". Dette perspektiv er væsentligt at få frem, idet vi ellers kan komme til i det fremtidige sociale arbejde at forstærke borgernes marginale position via fx ekskluderende processer, hvor de fagprofessionelles forforståelse af borgernes udsathed kan resultere i, at borgerne udelades eller tildeles en begrænset position, og dermed bliver de målgruppe frem for deltager i en ellers tilsigtet demokratisk proces. I stedet for at udelade udsatte grupper kunne vi derfor tænke i,

hvorledes rammerne kunne opstilles på en måde, som tilpasses borgerne, og at borgerne fx kunne være med til at planlægge og definere processen – samt målet. Dette perspektiv lægger således op til mere partcipatoriske tilgange – både i det sociale arbejde og i forskningen, hvor fx bidraget fra artikel 2 med borgernes syn på værdier af samskabelsesprocesser indikerer, at inddragelse af borgernes stemme kan give en viden, som peger på nye måder og tilgange i det sociale arbejde, som bedre kan dække deres behov. Analyserne viser således, at der er en tendens til, at samskabelse udføres under normaliserende rammer, der bygger på de fagprofessionelles værdier og ressourcer. Ved at vise forståelse for borgernes udsatte position ved fx at inddrage dem tidligt i processen og på deres præmisser kan deres perspektiver og ønsker til rammerne komme i spil, hvilket kan bidrage til en differentieret form for inddragelse, der i højere grad kan inkludere udsatte borgere i udviklingen af sociale indsatser samt i samskabelses- og netværkssamfundet.

Hovedkonklusionen er, at undersøgelsen viser, at samskabelse mellem fagprofessionelle og udsatte grupper i det sociale arbejde praktiseres på en måde, hvor der er risiko for, at de fagprofessionelle beholder rollen som initiativtager og ansvarlig, og hvor borgerne kun deltager som passive informanter. Hermed opstår der ikke et partnerskab – men der er tale om co-production light. Dette hænger sammen med borgernes udsathed, som gør, at frontmedarbejderne qua deres fagprofessionelle roller ikke giver ansvaret til borgerne, men de beholder deres ekspert-rolle, som understøtter de indlejrede magtmekanismer i det sociale arbejde. Når samskabelse lykkes i det sociale arbejde er der tale om partnerskab, delt ansvar og deltagerindflydelse, hvor borgerne ikke blot er udsat for samskabelse men inddraget heri. Dette sker når der er opmærksomhed på, at der i planlægningsfasen ikke opstilles ekskluderende rammer, at der tages hensyn til borgernes udsathed, og når der er fokus på netværksdannelse og horisontale empowermentprocesser. Endvidere kræver det, at medarbejderne har en åbenhed for at påtage sig nye roller som fx facilitatorer og dermed frigiver noget af deres magt til borgerne. Dette skubber også til borgernes rolle, som udvikles i en gensidig proces, hvor de undervejs kan opnå en styrkelse af deres sociale position og deres deltagelse i samfundet. Hermed kan samskabelse anskues som et rolle-spil, hvor hver enkelt rolle, de deltagende aktører imellem, påvirker hinanden. Afhandlingen peger således på, at det er nødvendigt med mere alternative, forskellige og inkluderende metoder til at inddrage særligt de mest udsatte grupper i samskabelsesprocesserne – ellers risikeres det, at samskabelse bliver ekskluderende.

Artikler i afhandlingen

1. Müller, M. & Pihl-Tingvad, S. (2019): "Innovation and user involvement in social work - A review of the literature in the social work research field" In Journal of Social Work, Volume 20, Issue 6
2. Müller, M. (2020): "Udsat for inddragelse: Aktiv medborger eller praktisk gris? Brugerperspektiver på inddragelse i socialt arbejde" Dansk Sociologi. Nr. 3. 30 årg.2019
3. Müller, M., Olesen, A. & Rømer, M (2020): "Social work research with marginalised groups: Navigating an ethical minefield". Nordic Social Work Research, 2020
4. Müller, M. (2020): "Frontline workers' view on co-production with vulnerable users in social work: Changed roles and power relations" (Under udarbejdelse)

Supplerende bogkapitler:

5. Müller, M. (2018): "Barrierer for brugerdreven innovation på udsatte-området" i Boelsmand, J. Munkholm Davidsen, H. & Sprogø, J. (red.): Innovation og entreprenørskab i et professionsperspektiv. Frydenlund Academic.
6. Larsen, J.E. & Müller, M (2019): "Marginalisering og stigmatisering" i Andersen, T. (red.): Social og specialpædagogik i pædagoguddannelsen. København: Hans Reitzels Forlag.

ⁱ Denne præsentation er skrevet pba. afhandlingen og figurerne, tabellerne og enkelt dele i teksten er citeret direkte fra afhandlingen.