



Specialerapport

Uddannelse: By, Bolig og Bosætning

Semester: 10. semester

Titel på projekt: Beboerinddragelse i boligsociale helhedsplaner – Et kvalitativt studie af organisationsstrukturens konsekvenser for projektledernes praktisering af beboerinddragelse

Projektperiode: 15. februar - 9. juni 2022

Vejleder: Rikke Skovgaard Nielsen

Studerende: Camilla Jensen og Marika Prüsse-Nielsen

Studienummer: 20201948 og 20175109

Antal anslag (ekskl. litteraturliste): 234.136

Antal normalsider: 105

Afleveringsdato: 9. juni 2022

Resumé:

In Denmark, there has been a great political focus on marginalized residential areas. These residential areas have an overrepresentation of people being unemployed or in other ways excluded from society. The complex problems in these areas can be characterized as wicked problems, where there exists no easy solution.

The housing organizations and the local municipality have the responsibility for the social development of the areas. They can apply for financial support from the Danish organization, Landsbyggefonden. To be granted financial support, there must be a social development plan with a board of directors that has the leading and strategic responsibility.

In connection to the organizational context, the project managers of the social development plans have the responsibility to combine the strategic level with the practical level. It is at the practical level, that the work with the vulnerable and marginalized residents takes place.

The aim of this study has been to explore what consequences the new organizational context, with a high strategic level, has had on the managers' involvement with the residents at the practical level. To answer this question, we have conducted four focus group interviews with project managers from 16 social development plans in Denmark. The methodological approach has contributed to important knowledge of the project managers' opinions and practices concerning the organizational context and involvement of the residents.

We have used theoretical perspectives on public leadership including Old Public Administration, New Public Management, and New Public Governance. Furthermore, we have used perspectives on leadership tools such as citizen involvement and co-creation. The theoretical perspectives have contributed to a language to understand and explain the empirical data.

The analysis has shown that the managers are placed in a complex situation where they must manage both New Public Management-rationales and New Public Governance-rationales. The organizational context concerning the board of directors is characterized by target management and optimizing efficiency whereas the managers use methods that focus on involvement and resource mobilization. Because of the organizational context, the managers do not involve the residents as much as they desired. Instead, they use external partnerships, such as local NGOs and the municipality, as a supplement to the involvement of the residents. The consequence is that the managers practice less involvement, and instead the responsibility for the involvement lies on the external partnerships.

Beboerinddragelse i boligsociale helhedsplaner

Et kvalitativt studie af
organisationsstrukturens konsekvenser for
projektledernes praktisering af
beboerinddragelse



Indholdsfortegnelse

Indledning	4
Kapitel 1: Baggrund for undersøgelsen	7
1.1 Det boligsociale arbejde	8
1.2 Kendetegn ved den almene sektor.....	10
1.3 Den nye organisationsstrukturens styringsdilemma	12
Kapitel 2: Metode	15
2.1 Videnskabsteori	16
2.1.1 Ontologi og epistemologi	16
2.1.2 Videnskabsteoriens betydning for valg af metode	18
2.1.3 Kvalitetskriterierne i undersøgelsen	19
2.2 Fokusgrupper.....	20
2.2.1 Den virtuelle fokusgruppe	22
2.3 Sampling og rekruttering.....	23
2.4 Diskussionsguide.....	25
2.4.1 Opbygningen	26
2.5 Transskribering.....	28
2.6 Kodning.....	30
2.7 Forskningsetiske overvejelser	31
Kapitel 3: Teori	33
3.1 New Public Governance – et nyt styringsparadigme	34
3.1.1 Old Public Administration (OPA)	34
3.1.2 New Public Management (NPM)	35
3.1.3 New Public Governance (NPG)	36
3.1.4 Styringsdilemmaer i forbindelse med sameksisterende styringsparadigmer.....	38
3.2 Nye styringsværktøjer i New Public Governance	39
3.2.1 Innovation i den offentlige sektor.....	39
3.2.2 Samskabelse.....	40
3.2.3 Borgerinddragelse.....	42
3.3 Teorien i en boligsocial kontekst	45
3.3.1 Forskellige forståelser af udsatte boligområder.....	47
3.3.2 Inddragelse af udsatte beboere	48

Kapitel 4: Analyse	50
4.1 Præsentation af projektlederne	51
4.1.1 De boligsociale helhedsplaner i København, Aarhus og Aalborg	52
4.1.2 De boligsociale helhedsplaner i de øvrige byer	53
4.2 Første delanalyse: Organisationsstrukturen i de boligsociale helhedsplaner	55
4.2.1 Styringsrationaler i den boligsociale organisering	55
4.2.2 Styringsrationalernes betydning for projektledernes arbejde	59
4.2.3 Konsekvenser ved beboerdemokrater i de boligsociale bestyrelser	61
4.2.4 Opsummering	64
4.3 Anden delanalyse: Projektledernes praktisering af beboerinddragelse	65
4.3.1 Inddragelse af beboerne i de boligsociale helhedsplaner	65
4.3.1.1 Direkte deltagelse i aktiviteter	66
4.3.1.2 Deltagelse i følgegruppemøder og workshops	69
4.3.1.3 Deltagelse i udviklingen af aktiviteter	70
4.3.2 Projektledernes perspektiv på beboerinddragelse	71
4.3.3 Styringsrationalernes indflydelse på beboerinddragelse	74
4.3.4 Opsummering	78
4.4 Tredje delanalyse: Samskabelse som supplement til beboerinddragelse	79
4.4.1 Samskabelse med de eksterne samarbejdspartnere	79
4.4.2 Samskabelse i kontrast til beboerinddragelse	83
4.4.3 Samskabelse i et NPM- og et NPG-perspektiv	86
4.4.4 Opsummering	88
4.5 Sammenfattende opsummering	89
Kapitel 5: Diskussion	92
Konklusion	98
Litteraturliste	101

Indledning

I Danmark har der politisk siden midten af 1980'erne været fokus på at bekæmpe udsatte boligområder (Bech-Danielsen & Christensen 2017:23). Almene boligorganisationer har i samarbejde med kommunen mulighed for at søge økonomisk støtte fra den selvejende institution, Landsbyggefonden, til boligsociale helhedsplaner. En boligsocial helhedsplan, består typisk af en fireårig projektperiode, hvor der udvikles forskellige sociale indsatser, som har til formål at øge beboernes livschancer og dermed løfte beboerne ud af udsathed (Nielsen & Mygind 2021:1).

I 2014 vedtog Folketinget en boligaftale, der stillede krav om en ny organisationsstruktur i boligsociale helhedsplaner, med det formål at skabe en klar styringsstreng og en entydig ledelse (Nielsen et al. 2021:12). Det betyder konkret, at de boligsociale helhedsplaner skal etablere en boligsocial bestyrelse, med medlemmer fra høje ledelsesniveauer, for at kvalificere sig til økonomisk støtte fra Landsbyggefonden (LBF 2019). Den nye organisering kan karakteriseres som en del af en effektiviseringsdagsorden, hvor det formelle ledelsesniveau skal medvirke til at udbyttet af de boligsociale indsatser øges. De boligsociale helhedsplaner bliver dermed underlagt et målstyringsrationale, hvor fokus hovedsageligt er på at monitorere effekten af indsatsen. I boligaftalen er der dog ikke et krav til, at beboerne skal spille en særlig rolle. Det kan virke paradoksalt, når formålet med en boligsocial helhedsplan blandt andet består i at øge beboernes livschancer og da de udsatte beboere derfor udgør grundlaget for, at der i første omgang udføres en boligsocial helhedsplan (Nielsen & Mygind 2021:1-2). Indsatserne i en boligsocial helhedsplan bør derfor altid være rettet mod disse beboere i form af forskellige konkrete aktiviteter eller sociale tilbud, der kan styrke beboernes kompetencer. Dette arbejde hænger i højere grad sammen med et udviklingsorienteret styringsrationale. Det er derfor centralt at forstå, hvordan de boligsociale helhedsplaner lykkes med at inddrage og aktivere beboerne, da det er afgørende for effekten af indsatserne.

Boligaftalen fra 2014 stiller krav om, at den boligsociale bestyrelse skal bestå af repræsentanter fra øverste ledelsesniveau i kommunen og administrationen af boligorganisationen (LBF 2019:4-5). Den boligsociale bestyrelse arbejder primært strategisk på øverste ledelsesniveau, og skal sikre, at de overordnede mål med indsatsen opnås (LBF 2019:4-5). Et vigtigt styringsværktøj for de boligsociale bestyrelser er datadreven monitorering, der muliggør, at bestyrelsen kan følge udviklingen i et boligområde på tværs af statistiske parametre, såsom

andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik fra folkeskolens afgangseksamen (Nielsen et al. 2021:72). Denne målstyring er central for den boligsociale bestyrelses arbejde, da denne skal sikre, at de økonomiske midler bruges efter hensigten, samt at der sker en ønsket langsigtet udvikling af områderne (Nielsen et al. 2021:73).

I en undersøgelse af den nye organisationsstruktur har Nielsen et al. (2021) evalueret de boligsociale indsatser fra 2015-2018, finansieret af Landsbyggefonden. De har konkluderet at den nye organisationsstruktur har medført flere nye krav til særligt projektlederens rolle (Nielsen et al. 2021:9). Det bliver projektlederens ansvar at definere beboernes rolle i den boligsociale helhedsplan. Samtidig skal de etablere nye samarbejdsrelationer og netværk, samt sikre at der sker en forankring af de boligsociale aktiviteter i lokalområdet. Derudover har de ansvaret for de boligsociale medarbejdere, samt at afrapportere til den boligsociale bestyrelse (Nielsen et al. 2021:80). Projektlederen arbejder dermed på tværs af organisationsniveauer, og navigerer både på et praktisk niveau i arbejdet med beboerne og på et strategisk niveau i arbejdet med den boligsociale bestyrelse (Nielsen et al. 2021:56). Det stiller projektlederen overfor nye organisatoriske udfordringer med at forene det strategiske målstyringsrationale og det udviklingsorienterede styringsrationale på det praktiske niveau. Projektlederen befinder sig dermed i et styringsdilemma, hvor den data-drevne monitorering kan være svær at overføre på et praktisk niveau, hvor arbejdet ofte består af relationelt arbejde, der nærmere bør afdækkes af kvalitative indikatorer (Nielsen et al. 2021:56+73).

Den eksisterende forskning har dermed klarlagt, at de boligsociale projektledere står midt i et styringsdilemma, i krydsfeltet mellem den boligsociale bestyrelse og beboerne. Der eksisterer dog ikke viden om, hvordan projektlederne håndterer dette i praksis. Det er centralt at forstå, hvordan projektlederne håndterer styringsdilemmaet, da det kan have afledte effekter for helhedsplanens proces og slutresultat. Da arbejdet med beboerne netop er kernen og udgangspunktet for alle boligsociale helhedsplaner er denne viden vigtig, for de nuværende såvel som de fremtidige boligsociale helhedsplaner.

På denne baggrund vil vi besvare følgende problemformulering:

Hvilke konsekvenser har den nye organisationsstruktur i de boligsociale helhedsplaner for projektledernes praktisering af beboerinddragelse?

Som led i at besvare vores problemformulering, har vi opstillet følgende arbejdsspørgsmål, som vil danne grundlaget for vores analyse:

1. Hvordan oplever projektlederne styringsrationalerne i den nye organisationsstruktur?
2. Hvordan praktiserer projektlederne beboerinddragelsen i den nye organisationsstruktur?
3. Hvilke værktøjer tager projektlederne i brug for at supplere beboerinddragelsen?

Vi ønsker at undersøge, hvordan projektledernes inddragelse og samarbejde med beboerne foregår under den nye organisering. Dette opnår vi kendskab til gennem fokusgrupper med projektledere, som er vores metode til empiriindsamling. Problemformuleringen lægger op til at blive besvaret på baggrund af projektlederes professionaliserede viden, da vi ønsker at forstå beboerinddragelsen fra et organisatorisk perspektiv, i stedet for fra beboernes oplevelser. Projektlederne har netop en indsigt i både toppen og bunden af ledelsesniveauerne, hvorfor det er disse personer, som vi har valgt at fokusere på. Vi ønsker derved at forstå, hvilke udfordringer projektlederne står overfor i inddragelsen af beboerne i organisationsstrukturen. For at kunne besvare problemformuleringen er det, udover den indsamlede empiri, nødvendigt at inddrage teori om styringsrationaler, beboerinddragelse og samskabelse.

Opgaven er struktureret således, at vi indleder med en redegørelse for baggrunden for undersøgelsen herunder konteksten for det boligsociale arbejde og den almene sektor mere generelt. Her udfolder vi ydermere opbygningen af de boligsociale helhedsplaner, samt det deraf afledte styringsdilemma. Herefter redegør vi for undersøgelsens videnskabsteoretiske- og metodiske udgangspunkt og argumenterer for de til- og fravalg vi har gjort os i denne forbindelse. Efterfølgende præsenteres de teoretiske perspektiver, som danner grundlaget for at analysere empirien. Her introduceres begreberne New Public Governance og New Public Management, samt styringsværktøjerne innovation, borgerinddragelse og samskabelse. Disse begreber bliver en integreret del af den efterfølgende analyse af empirien. Analysen inddeles i tre dele. De tre delanalyser relaterer sig til hvert arbejdsspørgsmål, således at første del af analysen omhandler organisationsstrukturen, mens anden del fokuserer på beboerinddragelsen. Den tredje delanalyse har fokus på, hvordan projektlederne supplerer beboerinddragelsen gennem samarbejder med eksterne aktører. På baggrund af analysen indgår vi derefter i en diskussion om, hvor meget beboerinddragelsen bør fylde i de boligsociale helhedsplaner. Specialet rundes af med en konklusion, hvor vi reflekterer over undersøgelsens resultater.

Kapitel 1:

Baggrund for
undersøgelsen

1.1 Det boligsociale arbejde

Der findes mange definitioner i litteraturen på hvad boligsocialt arbejde er og Center for Boligsocial Udvikling¹ (CFBU) foreslår følgende definition:

”Det boligsociale arbejde er forebyggende socialt arbejde målrettet udvalgte geografiske boligområder, hvor der er en høj koncentration af udsatte beboere med lavere indkomst, lavere uddannelsesniveau, højere kriminalitetsrate og ringere beskæftigelsesgrad end den øvrige befolkning.” (Nielsen & Mygind 2021:1)

Det boligsociale arbejde har dermed en forebyggende og afhjælpende rolle i forhold til udviklingen i de udsatte boligområder. Formålet med boligsocialt arbejde er todelt. For det første skal boligsocialt arbejde medvirke til at styrke den enkelte udsatte beboer, således at vedkommendes livschancer øges. For det andet skal boligsocialt arbejde også medvirke til at skabe socialt bæredygtige boligområder, der karakteriseres af integration, tryghed og social sammenhængskraft både indenfor områderne selv og i relation til omkringliggende områder samt resten af byen (Nielsen & Mygind 2021:1-2).

Det boligsociale arbejde kom på den nationale boligpolitiske dagsorden i starten af 1990'erne, hvorefter det op igennem 00'erne og frem til i dag har spillet en stor rolle for lokal udvikling i udsatte boligområder. I 1993 nedsatte den socialdemokratisk-ledede regeringen et Byudvalg, som var det første politiske forsøg på at integrere fysiske- og sociale indsatser i en helhedsorienteret områdebaseret kontekst (Bech-Danielsen & Christensen 2017:26-28). Efter Byudvalgets arbejde blev afsluttet i 1998, har staten gradvist trukket sig mere og mere ud af opgaveløsningen med udsatte by- og boligområder og i stedet placeret ansvaret hos kommunerne og de almene boligorganisationer (Bech-Danielsen & Christensen 2017:28; Christensen 2013:46). Dog har staten siden starten af 10'erne gennem de lovmæssige rammer stillet krav til, hvordan de boligsociale helhedsplaner skal udføres. Staten spiller dermed stadig en central politisk rolle i det boligsociale arbejde ved at definere rammerne, dog uden at bidrage med økonomisk støtte.

Boligsociale indsatser karakteriseres som områdebaserede indsatser, der koordineres og implementeres igennem et tværgående samarbejde mellem boligorganisation, kommune,

¹ Center for Boligsocial Udvikling er en selvejende institution, under Bolig- og Planstyrelsen, som indsamler viden om de boligsociale indsatser i udsatte boligområder. Centret er finansieret af statslige satspuljemidler og Landsbyggefonden (CFBU's hjemmeside 2022).

civilsamfund og andre offentlige og private aktører, såsom politiet og lokale foreninger. Rammerne hvori boligsociale indsatser foregår, kaldes en helhedsplan. I en helhedsplan går en eller flere almene boligorganisationer sammen med kommunen om at udarbejde en 4-årig helhedsplan, som de sender ind til Landsbyggefonden med det formål at modtage økonomisk støtte (Nielsen & Mygind 2021:2-3). Når helhedsplanen godkendes, bidrager Landsbyggefonden med en finansiering på 75 procent og de resterende 25 procent finansieres lokalt gennem boligorganisationerne og kommunen (CFBU 2022:11). Der findes dog også tilfælde, hvor det boligsociale arbejde finansieres uden økonomiske midler fra Landsbyggefonden (Nielsen & Mygind 2021:2). Formålet med at udarbejde en boligsocial helhedsplan er at koordinere forskellige indsatser i boligområder og indsatserne kan ses som et supplement til både boligorganisationers- og kommunernes kernerdrift.

De første boligsociale indsatser havde et bredt fokus, men siden 2011, hvor en boligpolitisk aftale dikterede, at Landsbyggefonden fik en mere central myndighedsrolle i uddelingen af midler, blev fokus indsnævret. Landsbyggefonden forvalter den almene sektors økonomiske opsparring på baggrund af rammerne, der fastlægges i boligaftalerne. Siden 2011 er der i boligaftalerne stillet krav til typerne af aktiviteter, deres forløb og samarbejdet med kommunen samt organisering af den samlede indsats. Landsbyggefonden lægger vægt på, at der er et udviklings- og læringsperspektiv bag indsatserne samtidig med, at der er evidens bag aktiviteterne (Bech-Danielsen & Christensen 2017:91-93). De øgede krav betød, at det blev mere ressourcekrævende for boligorganisationerne at udarbejde en helhedsplan. Derfor blev det siden bevillingsperioden 2011-2014 muligt for et boligområde at prækvalificeres til at få midler til boligsociale indsatser, og en økonomisk ramme for indsatserne blev fastsat. Dette gjorde det muligt for boligorganisationerne at ansætte en projektleder, som havde ressourcerne til at deltage i udarbejdelsen af en helhedsplan, der senere skulle danne rammerne for arbejdet i praksis (Bech-Danielsen & Christensen 2017:91). I takt med at boligorganisationerne kunne prækvalificeres, blev der i boligaftalerne opstillet forhåndsdefinerede fokusområder for de boligsociale indsatser. Af nedenstående tabel fremgår fokusområderne for indsatser som Landsbyggefonden har støttet i den seneste og den igangværende bevillingsperiode.

Tabel 1:

Fokusområder for indsatserne	
2015-2018	2019-2026
Tryghed og trivsel	Beskæftigelse
Kriminalpræventiv indsats	Uddannelse
Uddannelse og beskæftigelse	Kriminalitetsforebyggelse
Forebyggelse og forældreansvar	Integration

Tabel 1 Oversigt over fokusområder i de boligsociale indsatser fordelt på to bevillingsperioder lavet på baggrund af Christensen et al. (2021) og CFBU (2022).

Fokusområderne for indsatserne i begge bevillingsperioder vægter både området som helhed, men i særdeleshed også det enkelte individ. Metoderne i det boligsociale arbejde handler om relationsarbejde mellem medarbejdere og beboere, der baseres på opsøgende kontakt, tillid og brobygning til andre relevante aktører eller aktiviteter, såsom foreningslivet eller eksisterende velfærdstilbud (Nielsen & Mygind 2021:2).

Det boligsociale arbejde foregår i dag udelukkende i den almene sektor, da der er bosat en højere koncentration af udsatte borger netop her. Det skyldes blandt andet den økonomiske krise i 1970'erne, der ændrede mange danskeres muligheder på boligmarkedet og deres boligpræferencer. Med inflationen, de lave huspriser og skattefordele blev ejerboligen i form af parcelhuset med egen have en mulighed for mange danske børnefamilier og et attraktivt alternativ til de almene lejlighedskomplekser. Det skabte derved et for stort udbud af almene familieboliger og flere almene boligafdelinger kæmpede med udlejningsvanskeligheder (Bech-Danielsen & Christensen 2017:20). Den almene sektor gik i den forbindelse fra at være en sektor, hvis formål var at forsyne alle danskere med kvalitetsboliger, til også at være en sektor med ansvar for at huse samfundets svageste grupper (Bech-Danielsen & Christensen 2017:23). Det sker blandt andet ved at kommunerne igennem den kommunale anvisningsret, har mulighed for at anvise minimum hver fjerde almene bolig til socialt udsatte borgere (Fridberg et al. 2006:37). Den kommunale anvisningsret er derfor også medvirkende til at øge andelen af socialt udsatte beboere i den almene boligsektor.

1.2 Kendetegn ved den almene sektor

Den almene boligsektor er en unik gren af det danske boligmarked, der er særligt kendetegnet ved non-profit økonomi og beboerdemokrati. Den almene boligsektor består af selvstændige boligorganisationer, som er opbygget med fire beboerdemokratiske organer: 1) øverste myndighed, som enten består af et repræsentantskab eller en generalforsamling, 2)

organisationsbestyrelse, 3) afdelingsbestyrelse og 4) afdelingsmøde (Velfærdsministeriet 2008:174). Beboerne er repræsenteret og har flertallet i alle organer.



Figur 1 De beboerdemokratiske organer. Kilde: Velfærdsministeriet 2008:180.

I repræsentantskabet sidder beboerrepræsentanter fra alle boligorganisationens afdelinger, og det er dette organ, der vælger medlemmer til organisationsbestyrelsen. Organisationsbestyrelsen består af et antal beboere samt eventuelt andre udpegede medlemmer fra for eksempel kommune eller forretningsførerorganisation². Afdelingsbestyrelsen består af beboere fra den pågældende afdeling valgt på et afdelingsmøde, hvor alle afdelingens beboere har stemmeret (Velfærdsministeriet 2008:180-184). Afdelingsmødet godkender afdelingens budget, samt iværksættelse af eventuelle forbedringsarbejder og aktiviteter og fastlæggelse af ordens- og vedligeholdelsesreglementer. Derudover har beboerne i en afdeling ret til at få et givent emne eller forslag behandlet på et afdelingsmøde (Velfærdsministeriet 2008:185-188). Således har beboerne i den almene sektor en høj grad af medindflydelse på både økonomi og aktiviteter vedrørende deres bolig og boligområde.

Huslejen i den almene sektor er omkostningsbestemt, hvilket betyder at huslejen skal dække udgifter til afbetaling af eventuelle lån i forbindelse med opførelse eller reovering, samt udgifter til driften af boligen (Nielsen & Haagerup 2017:144). Der må, med andre ord, ikke genereres et overskud gennem huslejen. Et potentielt overskud går tilbage til beboerne i form

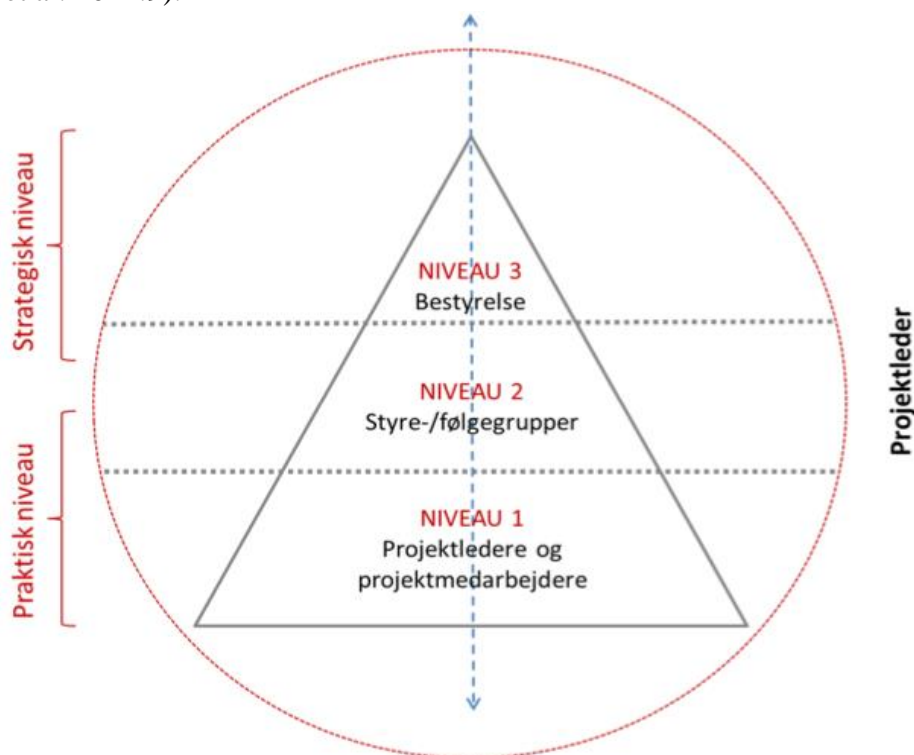
² En forretningsførerorganisation er en boligorganisation uden egne boliger. En forretningsførerorganisation anses derfor som en administrator af andre boligorganisationers afdelinger og boliger (Velfærdsministeriet 2008:175).

af ekstraordinære henlæggelser til vedligehold i afdelingen eller afvikling af et eventuelt tidligere underskud (Velfærdsministeriet 2008:219). Dermed fungerer den almene boligsektor som et nulsumsspil, hvor udgifter til drift betales gennem en omkostningsbestemt husleje.

Med andre ord er den almene sektor en del af det danske boligmarked, som påtager sig et stort socialt ansvar i forhold til at levere non-profit boliger til alle, og som giver beboerne en stor grad af medbestemmelse og indflydelse på egne boligforhold. Økonomien både i den enkelte boligorganisation og i sektoren generelt er cirkulær og ender hos beboerne gennem støtte til renovering og sociale indsatser. Derfor er det også ekstra bemærkelsesværdigt at beboernes rolle i en boligsocial helhedsplan ikke er veldefineret.

1.3 Den nye organisationsstrukturs styringsdilemma

Nielsen et al. (2021) har lavet nedenstående model, på baggrund af Landsbyggefondens ideal om organiseringen i de boligsociale helhedsplaner. Modellen visualiserer den nye organisering efter der i boligaftalen fra 2014 blev stillet krav til etablering af en boligsocial bestyrelse (Nielsen et al. 2021:12). De har identificeret tre organisationsniveauer med den boligsociale bestyrelse øverst, styre- og følgegrupper i midten og projektledere og -medarbejdere nederst (Nielsen et al. 2021:9).



Figur 2 Oversigt over de tre organisationsniveauer i den boligsociale organisationsstruktur. Kilde: Nielsen et al. 2021:9.

Den boligsociale bestyrelse arbejder på det øverste niveau og består af repræsentanter fra øverste ledelsesniveau i kommune og administrationen af boligorganisationen (LBF 2019:4-5). Den boligsociale bestyrelse arbejder ud fra nogle fastsatte mål, og opnåelsen af disse mål er afgørende for resultatet af den boligsociale indsats, hvorfor det er vigtigt at bestyrelsen løbende vurderer indsatsen gennem datadreven monitorering. Det er netop dette, der gør at den boligsociale bestyrelse arbejder på et strategisk niveau (Nielsen et al. 2021:72-73). Det midterste niveau består af styre- og følgegrupperne, hvor der typisk sidder lokale repræsentanter, der har tilknytning til nogle specifikke tematiske organer, der hænger sammen med den boligsociale helhedsplans delområder - for eksempel SSP-konsulenter eller skoleledere (LBF 2019:7). Dermed kan der være flere styre- eller følgegrupper, hvor hver styregruppe har ansvaret for at fastlægge aktiviteter indenfor et felt, såsom uddannelse eller kriminalitetsforebyggelse. Styre- og følgegrupperne har dermed indflydelse på udformningen af indsatserne, men er ikke en del af det direkte arbejde med beboerne, ligesom projektlederen og -medarbejderne. Projektlederen arbejder hovedsageligt på det nederste praktiske niveau, hvor denne har ansvaret for at koordinere og implementere de konkrete aktiviteter i samspil med relevante eksterne aktører. Projektlederen har dermed et større indblik i "livet på gaden" og hvordan de konkrete aktiviteter fungerer i praksis. Derfor er det også projektlederen, der har ansvaret for at bringe denne viden tilbage til den boligsociale bestyrelse (Nielsen et al. 2021:80). Projektlederen indgår dermed i et samarbejde med alle organisationsniveauer i den boligsociale helhedsplan, hvilket cirklen omkring trekanten indikerer.

Da boligsociale problemstillinger ofte er af meget kompleks karakter, hvor der ikke findes en endegyldig løsning, kræver arbejdet en vis grad af råderum, hvor der er mulighed for at tilpasse og justere indsatserne alt efter den enkelte kontekst (Nielsen et al. 2021:8+56). Samtidig er der sket en politisering af boligsociale indsatser, hvilket har medført et øget behov for målstyring og professionalisering af det boligsociale arbejde (Fallov 2017:36). Dette eksemplificeres i et casestudie af boligsociale job- og uddannelsesvejledninger fra fem boligområder, hvor de boligsociale medarbejdere i høj grad arbejdede med at involvere beboerne gennem frivillighed, og hvor formålet var at understøtte beboernes ressourcer og behov. Medarbejderne arbejdede med et situationsbestemt metodevalg, hvor beboernes fokus på for eksempel familieudfordringer, sundhedsmæssige forhold eller konkret behov for udfærdigelse af CV'er afgjorde, hvordan den enkelte vejledning forløb. Beboerne havde i disse indsatser dermed stor

medindflydelse på, hvordan job- og uddannelsesvejledningen konkret fandt sted (Espersen & Andersen 2017:199). Dog oplevede de boligsociale medarbejdere en udfordring, når beboernes fokus med at deltage i en indsats ikke stemte overens med vejledningens mål om at få beboerne i uddannelse eller beskæftigelse. Vejledningernes overordnede målstyring medførte derfor, at medarbejderne indimellem måtte bringe uddannelse og beskæftigelse på banen, på trods af at beboeren ikke var parat. Dette satte medarbejderne i et krydspres, mellem det resultatorienterede målstyringsrationale og det inddragende innovative styringsrationale (Espersen & Andersen 2017:216).

Der har dermed de senere år eksisteret et dilemma indenfor de boligsociale helhedsplaner om, hvordan man sikrer effektivitet og resultater, samtidig med at indsatserne er inddragende og innovative og møder målgruppen i øjenhøjde:

”Samtidig sætter disse tendenser et mere gennemgående styringsdilemma på spidsen, nemlig det, at jo mere innovativ og udviklende det boligsociale arbejde bliver, jo mere ustyrligt bliver det også set med nationale briller. Parallelt med ønsket om øget og stadig innovation vokser også behovet for at kontrollere og sætte rammer for den innovative praksis. Det skyldes behovet for at sikre, at pengene bruges til de fastsatte mål, og at igangsatte innovationer også kan udvikle den offentlige sektor som sådan.” (Fallov 2017:42).

Hvordan den entydige ledelse hænger sammen med inddragende innovativt arbejde for de boligsociale medarbejdere er endnu uvist. I organisationsstrukturen er der ikke formelle krav til inddragelsen af beboerne, hvorfor det fra helhedsplan til helhedsplan kan variere, hvorledes beboerne inddrages. Projektlederne står dermed med ansvaret for at forene innovativ beboerinddragelse og målorienteret resultatstyring.

Kapitel 2:

Metode

2. Metode

Som led i at besvare undersøgelsens problemformulering anvendes kvalitativt indsamlet empiri i form af fokusgrupper. Overordnet har kvalitativ forskning til formål at opnå en dybere indsigt i, hvordan bestemte fænomener opleves, handles på og udvikles (Brinkmann & Tanggaard 2015:29). Kvalitativ forsknings force sammenlignet med kvantitativ forskning er, at der i kraft af kvalitative metoder, såsom fokusgruppeinterview eller deltagerobservation, er et solidt grundlag for en mere dybdegående indsigt i det pågældende fænomen. Der er nemlig mulighed for at følge op på udtalelser, handlinger eller nedskrevne ord fra de pågældende deltagere. Formålet med denne undersøgelse er at opnå dybdegående viden om, de konsekvenser den nye organisationsstruktur har for projektledernes inddragelse af beboerne i de boligsociale helhedsplaner. Til at opnå denne viden er det nødvendigt at få et professionaliseret perspektiv på organisationsstrukturen. Denne undersøgelses empiriske grundlag består derfor af fire fokusgrupper, hvor deltagerne er projektledere af boligsociale helhedsplaner fra rundt om i landet. Fokusgrupperne bidrager med en essentiel viden, om projektledernes arbejde og de udfordringer med beboerinddragelse, der kan opstå under den nye organisationsstruktur. Denne viden er nødvendig for at kunne besvare problemformuleringen.

Metodeafsnittet er opbygget således, at der i begyndelsen redegøres for undersøgelsens kritisk realistiske videnskabsteoretiske positionering. Dette videnskabelige ståsted spiller en rolle for vores genstandsfelt og metodiske valg, hvilket vi vil redegøre for i det følgende afsnit. Vi tager udgangspunkt i, hvordan videnskabsteorien afspejles i vores ontologi og epistemologi. Efterfølgende introduceres fokusgrupper som metode med en dertilhørende argumentation for anvendelsen af metoden i denne undersøgelse. Dernæst udfoldes nogle af de praktiske aspekter ved fokusgrupperne i denne konkrete undersøgelse med fokus på samplingsstrategi, rekruttering, spørgeguide og transskribering. Metodeafsnittet afrundes af et mindre afsnit om de etiske overvejelser i kvalitativ forskning.

2.1 Videnskabsteori

2.1.1 Ontologi og epistemologi

Ontologi er læren om verden, og hvordan vi opfatter dennes beskaffenhed (Justesen & Mik-Meyer 2010:14). Ontologien beskriver, hvordan vi forstår verden og dermed det, som man gør

til genstandsfelt for ens undersøgelse. Genstandsfeltet i vores undersøgelse er boligsociale helhedsplaner under Landsbyggefondens regulativ, der stiller krav om en boligsocial bestyrelse. Med et kritisk realistisk blik eksisterer genstandsfeltet uafhængigt af forskeren, dog med en accept af at genstandsfeltet ikke er statisk, men mulig at forandre eller påvirke (Jespersen 2018:172). Vi accepterer præmissen om, at de boligsociale helhedsplaner og organisationskravet findes som en uafhængig virkelighed. Med det mener vi, at boligsociale helhedsplaner ikke bør anses som en social konstruktion, der påvirkes af vores erkendelse. Realismen adskiller sig fra socialkonstruktivismen ved at hævde, at der er en objektiv virkelighed, som eksisterer uafhængigt af vores viden og bevidsthed om den, hvorimod man med et socialkonstruktivistisk blik vil påpege, at boligsociale helhedsplaner kun eksisterer i kraft af, at vi gør os bevidste om dem og italesætter dem (Rasborg 2018:406-407; Justesen & Mik-Meyer 2010:15). I en undersøgelse med et realistisk videnskabsteoretisk afsæt vil idealet derfor være at opnå objektiv viden om verden, som den er (Justesen & Mik-Meyer 2010:19). Dette er dog i kvalitative undersøgelser af samfundsforhold imidlertid umulig, da man altid skal forholde sig til konteksten og da ens genstandsfelt er konstant foranderligt (Jespersen 2018:172-175; Justesen & Mik-Meyer 2010:17). Indenfor kritisk realisme accepteres denne præmis, men der lægges derfor stor vægt på beskrivelsen af undersøgelsens genstandsfelt. Genstandsfeltets ontologi spiller en afgørende rolle for undersøgelsens epistemologi, da empirien afgør, hvordan man bedst opnår viden om emnet.

Epistemologi, som også kaldes erkendelsesteori, handler om, hvordan vi opnår viden om verden (Justesen & Mik-Meyer 2010:14). Da genstandsfeltet i en kritisk realistisk undersøgelse er foranderligt, giver det ikke mening at gøre brug af en erkendelsespraksis, som fordrer, at man har komplet kontrol over situationen, som for eksempel i et videnskabeligt deduktivt eksperiment. Det er i stedet gennem en detaljeret beskrivelse af genstandsfeltet, at man fastlægger epistemologien og dermed, hvordan man bedst opnår erkendelse om sit genstandsfelt (Jespersen 2018:177). Ens metodiske og teoretiske redskaber skal bidrage til at beskrive og forklare de underliggende mekanismer i den empiriske data, hvorfor det er vigtigt at der er kohærens mellem empiri, metode og teori (Jespersen 2018: 178). De fleste kritisk realistiske undersøgelser arbejder med et genstandsfelt, som har flere niveauer: det empiriske, det faktuelle og det underliggende niveau. Det underliggende niveau er ikke muligt at observere, men kan forklares gennem studier af det empiriske og det faktuelle (kontekstuelle) niveau (Jespersen 2018:174; Justesen & Mik-Meyer 2010:20-21). For vores undersøgelse betyder det, at vi undersøger det empiriske og kontekstuelle niveau i de boligsociale

helhedsplaner, for at kunne forklare, hvordan organisationen påvirker projektledernes beboerinddragelse på et underliggende niveau. Vi indsamler data på det empiriske niveau ved at udføre fokusgrupper med projektledere fra forskellige boligsociale helhedsplaner. Ved at sammenholde resultaterne med relevant teori og viden om det kontekstuelle niveau forsøger vi, at afdække de strukturer som er gældende i boligsociale helhedsplaner.

I den kritisk realistiske videnskabstradition er formålet ikke at bevise en hypotese eller opnå én sandhed. Dette er selvsagt umuligt, når man arbejder med et foranderligt genstandsfelt. I stedet er formålet at opnå et dybere kendskab til og forståelse af genstandsfeltet (Justesen & Mik-Meyer 2010:19). Man arbejder hverken deduktivt, da man ikke afprøver en på forhånd formuleret hypotese eller induktivt, da man er bevidst om, at kontekst og strukturelle forhold påvirker ens observationer. Derfor benytter vi den metodiske mellemform, retroduktion. Retroduktion, der også af nogle bliver kaldt abduktion, er en blanding af deduktion og induktion, hvor man med inspiration fra induktionen, lader empirien og observationer styre til en vis grad og med inspiration fra deduktion forsøger at finde kausale sammenhænge – ofte ved hjælp af teori (Jespersen 2018:181-182). Vi forholder os åben overfor empirien, men vi har på forhånd gjort os nogle overvejelser om relevant teori. Eftersom vi i denne undersøgelse arbejder med kvalitativ empiri, er vi bevidste om, at selvom vi finder sammenhænge, er vi ikke er i stand til at påvise en kausalitet, hvilket heller ikke er vores intention.

2.1.2 Videnskabsteoriens betydning for valg af metode

Valget af fokusgrupper sker på baggrund af beskrivelsen af genstandsfeltet. Vi har tidligere redegjort for den nye organisationsstruktur, der placerer projektlederne i et interessant krydsfelt mellem den boligsociale bestyrelse og beboerne. Da vi netop er interesserede i, hvordan beboerne inddrages under denne nye struktur, er det relevant for os at inddrage projektlederne i dataindsamlingen, da de sidder med viden om både organisationsstrukturen og arbejdet med beboerne. Eftersom vi har et kritisk realistisk afsæt, er vi hovedsageligt interesserede i de udsagn som deltagerne præsenterer i samtalen, og ikke hvordan de når frem til udsagnene. Vi anser interaktionen i fokusgrupperne som et middel til at få projektledernes iboende udsagn og holdninger til organisationsstrukturen frem i lyset. Interaktionen er dermed for os ikke udgangspunktet for analysen, men i stedet et metodisk redskab (Justesen & Mik-Meyer 2010:95). Dette hænger blandt andet også sammen med, at vi har valgt kun at have projektledere med i fokusgrupperne. Havde vi i stedet valgt at udføre fokusgrupper, hvor vi samlede både projektledere, medlemmer fra de boligsociale bestyrelser og beboere havde det

været mere relevant at se på interaktionen mellem deltagerne og hvordan der blev skabt enig- eller uenighed. En sådan undersøgelse ville have taget afsæt i en socialkonstruktivistisk positionering og ville kunne fortælle noget om det hierarkiske niveau i organisationsstrukturen (Justesen & Mik-Meyer 2010:96). Da vi ikke er interesserede i det hierarkiske niveau, men i stedet i de underliggende konsekvenser som organisationsstrukturen har for beboerinddragelsen, er det et bevidst valg, at vi udfører fokusgrupper med en homogen gruppe i form af projektledere ud fra en kritisk realistisk position.

2.1.3 Kvalitetskriterierne i undersøgelsen

Når man skal vurdere hvad sand eller kvalificeret viden er indenfor en kritisk realistisk position er der nogle særlige parametre, der gør sig gældende. Da epistemologien afhænger af ens ontologiske genstandsfelt, vil kvalitetskriterierne ligeledes afspejle dette. Dog er objektivisme et videnskabsmæssigt ideal, som man kan stræbe efter, men som aldrig er mulig at opnå (Justesen og Mik-Meyer 2010:15). Derudover kan reliabilitet, der henviser til at dataindsamling skal kunne udføres og gentages af andre forskere med samme resultat, være et ideal for en kritisk realistisk undersøgelse (Justesen & Mik-Meyer 2010:44; Jespersen 2018:172). I vores tilfælde forsøger vi at imødekomme objektivisme og reliabilitet ved at udføre flere fokusgrupper med samme spørgeguide, samt ved at redegøre for de valg vi har truffet forud for dataindsamlingen. På den måde er det muligt for andre forskere at gentage vores undersøgelse. Dog er det vigtigt at pointere, at da genstandsfeltet er foranderligt og indlejret i en specifik kontekst, vil det være umuligt at udføre samme undersøgelse med præcis det samme resultat på et senere tidspunkt. Det er netop det, som adskiller kritisk realistiske studier fra andre mere positivistiske studier, hvor man kan lave kontrollerbare eksperimenter af kontekstuafhængige emner (Jespersen 2018:175).

Derudover kan vores undersøgelse vurderes ud fra kriterierne om transparens og kohærens. Kohærens handler om sammenhængen mellem undersøgelsens enkelte dele – det være sig ontologien, metoden, teorien og analysestrategien (Justesen & Mik-Meyer 2010:38). Vi har brugt den videnskabsteoretiske position til at guide os i udvælgelsen af metode, teori og analysestrategi, hvorfor dette danner baggrunden for kohærens i vores undersøgelse. Vi forsøger ligeledes at leve op til dette kvalitetskriterium gennem det andet kvalitetskriterium om transparens, som henviser til eksplicite og begrundede valg i undersøgelsen (Justesen & Mik-Meyer 2010:39). Med andre ord handler det om at vise gennemsigtighed og være tydelig omkring, hvorfor man har truffet de valg man har. Ved eksplicit at redegøre og argumentere

for de valg vi har truffet i forbindelse med undersøgelsen, samt hvordan vi i praksis har udført valgene, er det muligt for læseren at følge udviklingen i undersøgelsen. Det skal dermed både medvirke til en grad af objektivitet, transparens og kohærens i vores undersøgelse.

En kritisk realist vil aldrig påstå at have opnået sand viden, men vil i stedet påstå at være nået frem til en kvalificeret fortolkning af sit genstandsfelt, som leder til nye indsigter om netop dette (Jespersen 2018:183). Dermed skal kvalitetskriterierne ikke bruges til at sætte to streger under vores undersøgelsesresultat, men i stedet bruges til at kvalificere den fortolkning vi præsenterer af vores genstandsfelt.

2.2 Fokusgrupper

Vi har valgt fokusgrupper, fremfor individuelle interviews, da det vilkår at deltagerne samles i en gruppe ansporer dem til at udfolde deres antagelser overfor hinanden. Følgende definition fra David L. Morgan (1997) dukker op i meget fokusgruppelitteratur:

“... focus groups as a research technique that collects data through group interaction on a topic determined by the researcher. In essence, it is the researcher’s interest that provides the focus, whereas the data themselves come from group interaction.” (Morgan 1997:6)

Ifølge Morgan er essensen i fokusgrupper, at viden produceres igennem gruppeinteraktion om et forskerbestemt emne. Fokusgrupper anvendes derfor, når forskeren har et emne vedkommende gerne vil have diskuteret af en gruppe mennesker med bestemte kendetegn (Morgan 1997:6). En gruppediskussion muliggør, at deltagerne kan stille spørgsmål indbyrdes til hinanden og dermed komme omkring emner som forskeren ikke selv havde spurgt ind til (Justesen & Mik-Meyer 2010:81). Fokusgrupper indeholder derfor både dele af det kvalitative individuelle interview samt observationsstudier. Fokusgruppen minder om det individuelle interview i kraft af, at deltagerne inviteres ind til et møde af forskeren, hvor de skal forholde sig til et overordnet emne med dertilhørende spørgsmål, som forskeren stiller. Fokusgrupper minder derimod også om observationsstudier på baggrund af et fokus på social interaktion (Justesen & Mik-Meyer 2010:78-79). Fokusgruppen adskiller sig dog fra det individuelle interview, eftersom formålet ikke er at opnå en dybere indsigt i det individuelle svar. Formålet med fokusgruppen er i stedet at opnå indsigt i de forskelligartede svar på baggrund af dialogen

og interaktionen mellem deltagerne og analysere sig frem til forskellige mønstre heraf (Justesen & Mik-Meyer 2010:79). Fokusgruppen bliver i vores tilfælde et redskab til at få bragt projektledernes holdninger og adfærd frem i lyset. Udtalelser fra en projektleder kan sætte refleksioner i gang hos en anden projektleder, som ellers ikke vil være igangsat gennem individuelle interviews.

Morgan stiller følgende spørgsmål *Hvornår er det passende at udføre fokusgrupper?* Hans svar er, at hvis det er nemt for deltagerne aktivt at diskutere emnet, så er det passende at udføre en fokusgruppe (Morgan 1997:17). Ud fra dette forsimplede svar vil fokusgrupper i vores undersøgelse være passende at udføre, eftersom organiseringen af de boligsociale helhedsplaner er et emne som projektlederne bør have en holdning til. Derudover har projektlederne også et stort kendskab til organiseringen og de vil derfor aktivt og nemt kunne diskutere emnet. Formålet med at anvende fokusgrupper i denne undersøgelse er netop at opnå indsigt i projektledernes forskellige holdninger og handlinger i relation til deres arbejde som eksekveres i rammerne af den nye organisationsstruktur. Fokusgruppen er en nyttig metode til at få fremlagt direkte forskelle og ligheder indenfor projektledernes beretninger, som man i individuelle interviews ellers skulle analysere sig frem til (Morgan 1997:10). De, som eksperter på deres område, har en viden som vi som specialestuderende ikke besidder og det er den viden, som vi gerne vil have adgang til.

Forskerrollen er anderledes i en fokusgruppe sammenlignet med i et individuelt interview. I en fokusgruppe kaldes forskeren for en moderator frem for en interviewer. Grunden til dette er, at forskeren ud over at stille spørgsmål, lytte aktivt og skabe gode rammer også skal facilitere en saglig og konstruktiv dialog mellem deltagerne, som i sidste ende resulterer i det materiale, der skal anvendes til at besvare problemformuleringen (Justesen & Mik-Meyer 2010:87; Brinkmann & Tanggaard 2015:143). I indeværende undersøgelse sørgede moderatoren for, at samtalen forløb hensigtsmæssigt, ved eksempelvis at være opmærksom på, at alle deltagere kom til orde. Ud over moderatoren var der også være en observatør til stede i fokusgrupperne. Observatøren havde ansvaret for at nedfælde vigtige observationer under fokusgruppen, samtidig med at vedkommende hjalp med teknikken og sikrede sig at tidsplanen blev overholdt.

2.2.1 Den virtuelle fokusgruppe

Idealet i denne undersøgelse var at alle fire fokusgrupper blev udført fysisk i et ansigt-til-ansigt format, men realiteten og tidsomfanget, satte sine begrænsninger. Derfor traf vi en beslutning om at afholde en fysisk fokusgruppe med projektledere fra København og tre virtuelle fokusgrupper med projektledere fra Jylland og resten af Sjælland. De tre virtuelle fokusgrupper, var et nødvendigt supplement for vores empiriske grundlag. De har gjort os i stand til at opnå en værdifuld viden om inddragelse af beboere i den nye organisationsstruktur fra en landsdækkende kontekst.

De seneste års coronapandemi har gjort muligheden for at udføre flere arbejdsopgaver over virtuelle platforme langt mere nødvendige men også attraktive. Særligt Microsoft Teams og Zoom er blevet alment kendte digitale platforme som mange uddannelsesinstitutioner, arbejdspladser og andre anvender. Igennem disse platforme er det muligt for mennesker at kommunikere på tværs af tid og rum, hvilket medfører en stor fleksibilitet (Lo Lacono et al. 2016:4-5). I forbindelse med at udføre virtuelle fokusgrupper er det essentielt at påpege nogle af denne metodes særlige karakteristika.

Deakin og Wakefield (2014) argumenterer for, at det er muligt at producere lige så pålidelig empiri gennem et virtuelt interview som i et fysisk interview. De virtuelle fokusgrupper er synkrone, hvilket betyder at de foregår online, men at deltagerne medvirker i fokusgruppen på samme tid i en fastsat tidsramme (Deakin & Wakefield 2014:604). På den måde bliver præmissen for deltagernes svar i de fysiske fokusgrupper og de virtuelle fokusgrupper ens. Her gør det spontane svar in situ sig nemlig gældende begge steder. Eftersom geografiske afstande overskrides i den virtuelle fokusgruppe, er det mere bekvemt for deltagerne at medvirke. Projektlederne kan selv bestemme, hvor de vil deltage i fokusgruppen, så længe det er et sted, hvor de har adgang til en computer eller telefon med kamera og internetforbindelse. De behøver ikke transportere sig hen til et bestemt sted for at deltage i fokusgruppen, hvorfor vi også havde en formodning om at rekruttering hertil ville være nemmere end til den fysiske fokusgruppe. Dette viste sig også at være tilfældet i praksis, hvilket hovedsageligt skyldtes, at projektlederne sparede transporttiden i de virtuelle fokusgrupper.

Fokusgruppeinterviewene foregik over Microsoft Teams med lyd og kamera, således at deltagerne og vi som moderator og observatør gjorde oplevelsen så virkelighedsnær som mulig. Ved at alle deltagere i fokusgruppen havde slået kamera til, således at især ansigtet var

synliggjort, øgedes noget af den nonverbale interaktion, der ellers ville gå tabt (Lo Lacono et al. 2016:6). Vi sendte en mødeindkaldelse med link til teamsmødet ud til deltagerne så snart de bekræftede deres medvirken. Dagen forinden fokusgruppeinterviewene sendte vi en påmindelse ud til deltagerne, således at de huskede at møde op. Dette fandt vi særlig vigtigt, ved de virtuelle fokusgrupper, da der er tendens til et større frafald af deltagere, da de kan føle sig mindre forpligtede overfor aftalen, end hvis de fysisk skulle møde op (Deakin & Wakefield 2014:613). I praksis erfarede vi, at der ikke var forskel på projektledernes forpligtigelse overfor det fysiske og de virtuelle fokusgrupper, da der til alle fokusgrupper var et afbud.

Til trods for at Deakin og Wakefield (2014) proklamerer at en virtuel fokusgruppe producerer lige så pålidelig empiri som en fysisk fokusgruppe, kritiseres virtuelle fokusgrupper for at have et større interaktionstab, som påvirker dataproduktionen negativt, end fysiske fokusgrupper (Lo Lacono et al. 2016:6). Derfor fastholdt vi at afholde en fysisk fokusgruppe med de københavnske projektledere. Denne beslutning gjorde os i stand til at afprøve, hvorvidt formatet har indflydelse på den producerede empiri. I praksis blev det muligt for os at afkræfte denne kritik, eftersom dialogen i de virtuelle fokusgrupper producerede samme valide data, som dialogen i den fysiske fokusgruppe. Havde vi i stedet lavet en socialkonstruktivistisk undersøgelse med fokus på interaktionen, havde et virtuelt fokusgruppeinterview fungeret mindre optimalt, da noget af den nonverbale kommunikation går tabt.

2.3 Sampling og rekruttering

Udvælgelsen af deltagerne til fokusgrupperne var analytisk selektiv snarere end tilfældig, hvilket betyder at essentielle karakteristika hos deltagerne, i forhold til problemformuleringen, repræsenteres (Halkier 2016:29). Deltagerne i denne undersøgelse er projektledere for enten igangværende eller tidligere boligsociale helhedsplaner, der har modtaget støtte af Landsbyggefonden efter 2015. Intentionen var at hver fokusgruppe skulle indeholde mellem fire til seks deltagere. Dette antal blev bestemt ud fra et ønske om at komme i dybden med temaerne samtidig med at få fremlagt og diskuteret forskellige perspektiver (Justesen & Mik-Meyer 2010:84).

Eftersom interaktionen spiller en væsentlig rolle for den fremlagte viden i fokusgruppeinterviewene, er det vigtigt at overveje sammensætningen af deltagerne både internt og eksternt i fokusgrupperne. Intern sammensætning henviser til deltagerne indenfor

samme fokusgruppe og ekstern sammensætning henviser til deltagerne på tværs af fokusgrupperne. Som hovedregel bør fokusgrupper internt ikke være for homogene eller for heterogene. Er førstnævnte tilfældet er der risiko for, at der ikke forekommer tilstrækkelig social udveksling og er sidstnævnte tilfældet er der risiko for, at der kan opstå konflikter (Halkier 2016:31; Brinkmann & Tanggaard 2015:140-141). I denne undersøgelse var ambitionen at sammensætte fire internt homogene fokusgrupper. Homogeniteten henviser til deltagerens profession og organisationsstrukturen. Vi var på forhånd bekendte med at de københavnske helhedsplaner har et ekstra organisationsniveau i form af et samarbejdsforum, hvorfor det kunne udfordre samtalen, hvis projektlederne i samme fokusgruppe ikke talte ud fra samme organisatoriske kontekst. Derfor valgte vi at afholde en fokusgruppe udelukkende med projektledere fra København. Derudover var dette også en pragmatisk årsag, da det blev muligt at afholde fokusgruppen fysisk.

Eftersom projektledere repræsenterer en forholdsvis lille gruppe af mennesker, har vi fravalgt at have et krav om variation i rekrutteringen hvad angår eksempelvis køn og alder (Halkier 2016:30). Vi vurderer dog ikke dette til at være et problem, da vi på baggrund af vores videnskabsteoretiske positionering ikke intenderer at analysere på den sociale interaktion mellem deltagerne. Vi har ikke kendskab til, om deltagerne i de enkelte fokusgrupper kender hinanden i forvejen. Justesen og Mik-Meyer fremlægger at en realist helt firkantet vil mene at det er uoplagt at deltagerne kender hinanden, da de kan påvirke hinanden til ikke at svare ærligt (Justesen & Mik-Meyer 2010:85). Denne fortolkning udfordrer vi ved at pointere, at lige så vel som deltagere med kendskab til hinanden kan påvirke hinanden uhensigtsmæssigt, kan de også påvirke hinanden hensigtsmæssigt. Eksempelvis kan det for nogle deltagere være tryghedsskabende, at de kender en af de andre deltagere på forhånd. Det kan have det positive udfald, at de fortæller mere end de ville gøre, hvis der ikke var en velkendt deltager til stede.

Rekrutteringsprocessen forløb således, at vi igennem Det Boligsociale Danmarkskort³, systematisk fandt oplysninger på projektledere fra alle helhedsplaner i Danmark og tog kontakt til de pågældende boligsociale ledere over mail (Bilag 1). Vi har sendt mails ud til stort set alle projektledere på igangværende helhedsplaner i hele landet, svarende til 45 helhedsplaner.

³ Digital platform, der viser de aktive boligsociale helhedsplaner på et Danmarkskort (LBF 2022).

Den fysiske fokusgruppe blev afholdt i et seminarrum på Aalborg Universitet i Københavns Sydhavn. Her var der mulighed for at booke et passende lokale samtidig med, at det er tæt på en S-togsstation, hvilket gjorde det nemt for deltagerne at komme dertil. Det er et neutralt sted at afholde fokusgruppen sammenlignet med, hvis det havde været på en af deltagernes arbejdsplads (Halkier 2016:40). I lokalet sørgede vi for friske forsyninger under hele seancen, som varede cirka halvanden time.

Som hjælp til den efterfølgende transskribering lydoptog vi både det fysiske og de virtuelle fokusgrupper (Halkier 2016:59-60). Vi gjorde brug af optagelsesfunktionen både på mobilen og computeren. Eftersom vi begge var til stede til hver fokusgruppe, samt at vi ikke havde intentioner om at analysere på gruppeinteraktionen, fravalgte vi videooptagelse. Der er flere fordele ved ikke at optage med video. Den første fordel er at deltagerne potentielt føler sig mindre overvåget og derved føler sig bedre tilpas i situationen (Morgan 1997:56). Den anden fordel er at der rent pragmatisk er mindre teknik man skal tage stilling til og sørge for fungerer i situationen (Halkier 2016:60).

2.4 Diskussionsguide

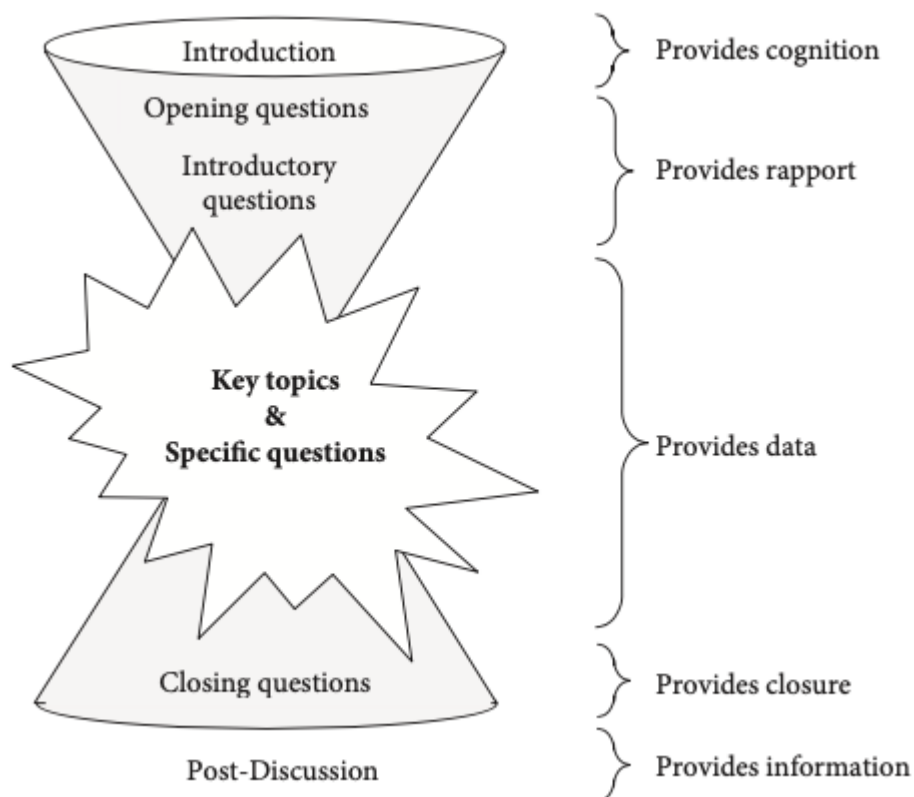
For at afvikle en succesfuld fokusgruppe er det essentielt at have forberedt en diskussionsguide. En diskussionsguide, er en liste med spørgsmål eller temaer, som skal diskuteres i fokusgruppen. Det er moderatorens redskab til at afvikle fokusgruppen og sikre, at man får indsamlet den relevante data i forhold til ens problemformulering (Hennink 2014:48; Cyr 2019:40). En diskussionsguide til et fokusgruppeinterview består ofte af færre spørgsmål end ved et individuelt interview. Dette skyldes, at fokusgruppen danner data i diskussionen mellem deltagerne. Diskussionsguiden skal derfor være tilpas åben, således at der er mulighed for at deltagerne taler indbyrdes med hinanden, og hvor forskeren blot styrer hvad der tales om gennem temaer eller få hovedspørgsmål (Hennink 2014:59; Cyr 2019:57). Dette var udgangspunktet for opbygningen af vores diskussionsguide, som vi redegør for i det følgende.

Vores diskussionsguide findes i bilag 2. Diskussionsguiden er relativt detaljeret, da vi havde et ønske om, at alle fokusgrupper skulle være så konsistente i afviklingen som muligt. Dette bundes blandt andet i vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvor vi forsøger at opnå en vis grad af objektivitet og reliabilitet. Ved at have en detaljeret diskussionsguide bliver det lettere

at skabe ens forhold i alle fokusgrupper. Dette medvirker ligeledes til at det data de fire fokusgrupper producerede, har et bedre sammenligningsgrundlag i den senere analyse (Hennink 2014:49). Forud for udarbejdelsen af diskussionsguiden læste vi samarbejdsaftalerne, for de pågældende helhedsplaner, som deltagerne i fokusgrupperne repræsenterede. Dette hjalp os til at få en bedre forståelse for organiseringen af de enkelte helhedsplaner, samt hvilke udfordringer og indsatser, der karakteriserede hver enkelt helhedsplan. Det betød med andre ord, at vi blev i stand til at kvalificere spørgsmålene i interviewguiden.

2.4.1 Opbygningen

Vi har opbygget interviewguiden efter en timeglas-model, med en introduktion, et bredt indledende tema, en midte med de vigtigste temaer og en outro (figur 3). Hver del af interviewguiden har et særligt formål, som er medvirkende til at få det mest optimale data ud af fokusgruppen.



Figur 3 Hourglass design of the focus group discussion guide. Kilde: Hennink 2014:51.

Introduktionens formål var at præsentere ”spillereglerne” og gøre deltagerne trygge i, hvordan fokusgruppen blev afviklet (Hennink 2014:51-52). Her bød vi velkommen og takkede for deres deltagelse, hvorefter vi fortalte om os selv og projektet, samt hvordan fokusgruppen ville

forløbe. I introduktionen gjorde vi også opmærksom på at fokusgruppeinterviewet ville blive lydoptaget, samt hvilke tiltag vi havde gjort os for at anonymisere deltagerne. Introduktionen var dermed et vigtigt element i både at skabe tryghed for deltagerne, ligesom det var her vi kunne forsikre deltagerne og os selv om at fokusgruppen forløb etisk forsvarligt (Hennink 2014:55).

Efter vores introduktion fulgte en præsentation af deltagerne, samt den første indledende øvelse. Øvelsen bestod i at deltagerne blev bedt om at notere tre ord på en post-it-seddel, som beskriver deres rolle i en boligsocial helhedsplan. Herefter præsenterede hver deltager sig selv med navn og helhedsplan, samt uddybede de tre ord vedkommende havde valgt. Øvelsen fungerede som et bredt åbnings spørgsmål, som deltagerne burde føle sig genkendt i (Hennink 2014:51+56). Skriftlige opgaver giver tilmed en anden form for data end det sagte ord. Ved at bede deltagerne skrive noget ned, inden de præsenterer det for de andre, får deltagerne mulighed for at præsentere deres individuelle tanker, uden at blive påvirket af andre. De tre ord hver deltager skrev, siger dermed noget særligt om deltagerens situation (Cyr 2019:57). Det indledende tema skulle ud over at gøre dem komfortable i at fremlægge egne holdninger i forummet også skabe samhørighed mellem deltagerne (Hennink 2014:51). Dermed fungerede denne del som en slags opvarmning til den egentlige diskussion, der pegede deltagerne i retning af undersøgelsens fokus (Hennink 2014:57). I afviklingen af et fokusgruppeinterview er det relevant at holde øje med, hvilken ”position” deltagerne taler ud fra. Taler de som privatperson, fagprofessionel eller på vegne af hele gruppen? Dette spiller en afgørende rolle for den senere analyse af det data, man får ud af fokusgruppeinterviewet (Hydén & Bülow 2003:305-306). Ved at spørge til projektledernes rolle i en boligsocial helhedsplan, som det første, forsøgte vi at få deltagerne til at tale ud fra deres fagprofessionelle position. Dette var ligeledes med til at deltagerne anerkendte deres fællestræk og dermed fandt et fælles kommunikativt grundlag at tale ud fra i de resterende diskussioner (Hydén & Bülow 2003:311).

Efter det indledende tema fulgte tema to og tre, som de mest centrale og hvor formålet var at producere det vigtigste data for den senere analyse (Hennink 2014:51). Tema to og tre handler om henholdsvis organisationsstrukturen og beboerinddragelse, og relaterer sig dermed meget direkte til vores problemformulering. Disse to temaer var derfor også dem som fyldte tidsmæssigt mest i selve afviklingen af fokusgruppeinterviewene (Hennink 2014:52). Spørgsmålene i disse temaer har fokus på at skabe en diskussion imellem deltagerne og derfor

fokuseres der på det brede perspektiv i stedet for deltageres personlige fortællinger (Hennink 2014:59).

I tema to præsenterede vi, som det første, en model⁴ over organisationsstrukturen i boligsociale helhedsplaner og pointerede, at beboerne ikke er inkluderet i modellen. Herefter spurgte vi, hvor projektlederne ville placere beboerne i modellen, på baggrund af deres praktiske erfaringer. Præsentationen af modellen fungerede som et visuelt statement, der opfordrede og ledte til en diskussion i kraft af, at modellen satte tanker i gang hos deltagerne (Hennink 2014:60; Cyr 2019:56). Herefter spurgte vi til samarbejdet med den boligsociale bestyrelse, samt koblingen mellem bestyrelsen og beboerne. I tema tre fokuserede vi på, hvordan den nye organisationsstruktur påvirker beboerinddragelsen, ved først at spørge ind til projektledernes oplevelse af organisationsstrukturen og derefter til graden af metodefrihed. Herefter spurgte vi, hvordan projektlederne inddrager beboerne og om de synes beboerne inddrages tilstrækkeligt. Til de sidste to spørgsmål havde vi forberedt nogle stikord, som fungerede som en hjælp for moderatoren. Disse stikord var ”indflydelse vs. inddragelse” samt ”medskaber eller modtager” og de blev brugt af moderatoren til at stille opfølgende spørgsmål til deltageres diskussion om beboerinddragelse.

Til sidst havde vi en outro, hvor vi gav deltagerne mulighed for at stille spørgsmål til os. Det skulle være med til at signalere overfor deltagerne, at vi rundede af (Hennink 2014:51). Outroen fungerede også som en debriefing, hvor deltagerne blev orienteret om, at de er velkomne til at henvende sig til os efterfølgende, hvis der skulle opstå spørgsmål eller kommentarer.

2.5 Transskribering

Efter afviklingen af fokusgrupperne transskriberede vi hvert enkelt fokusgruppeinterview ud fra nogle på forhånd fastlagte retningslinjer. Ved at transskribere fokusgrupperne oversætter vi de sagte ord til skriftlige data, som gør den senere databehandling mere overskuelig. Ved at have data i skriftlig form er det ligeledes lettere at skabe transparens i analysen, da vi lettere kan dokumentere vores empiriske påstande (Brinkmann & Tanggaard 2015:542). Man kan i transskriberingen dog ikke undgå, at viden om kropssprog og toneleje går tabt. Dog anser vi ikke dette for et problem for vores undersøgelse, da vi netop, qua vores kritisk realistiske

⁴ Kilde: Nielsen et al. 2021:9.

ståsted, er interesseret i indholdet fremfor udtryksformen og interaktionen (Justesen & Mik-Meyer 2010:88).

Vores retningslinjer for transskriberingen er inspireret af Brinkmann og Tanggaards instruktioner for transskription af interviews, der blandt andet lægger vægt på konsistens i de valgte tegn, linjeskift og ufuldendte ord (Brinkmann & Tanggaard 2015:44):

- Brug af forbogstaver til at angive hvem der taler: D1, D2, D3 osv. for deltagere, mens M står for moderator og O for observatør.
- Brug af linjeskift når en ny person taler.
- Undlad at notere unødvendige passager såsom ”Øhh”, ord der gentages eller tænkepauser.

Vi har undladt at transskribere introen og outroen, da disse dele af fokusgruppen omhandler praktiske forhold, der hovedsageligt henvender sig til deltagerne. Det betyder, at vi kun transskriberede de spørgsmål og diskussioner, som knytter sig til tema et til tre. Grunden til at vi har truffet dette valg bunder i to ting. For det første vurderede vi, at indholdet af introen og outroen ikke ydede et essentielt bidrag til analysen. For det andet er transskriberingen en meget tidskrævende proces, hvorfor vi af pragmatiske årsager vurderede, at det var optimalt kun at bruge tid på de vigtigste elementer af fokusgruppen. På denne måde sikrer vi os, at vi har den relevante data for analysen i en skriftlig form, hvilket gør, at vi på forhånd ikke har lavet en grovsortering af dataet.

Moderatoren, som faciliterede fokusgruppen, havde ansvaret for transskriberingen af den pågældende fokusgruppe. Dette var et bevidst valg, da moderatoren havde et bedre overblik over hvilken deltager, der havde udtalt hvad (Brinkmann & Tanggaard 2015:43). Vi kvalitetssikrede dog transskriberingen ved, at observatøren efterfølgende læste transskriberingen igennem synkront med at vedkommende lyttede til lydoptagelsen.

2.6 Kodning

Efter transskriberingen var vores formål at danne os et overblik over rådataen samt på systematisk vis forsøge at reducere den. Bente Halkier fremlægger tre redskaber til at systematisere rådataen: 1) kodning, 2) kategorisering og 3) begrebsliggørelse (Halkier 2016:75). Kodning handler om, at forskeren kondenserer lange tekststykker fra transskriberingen ved at tildele mindre tekststykker et foreløbigt mærkat. Det kan eksempelvis være at en eller flere sætninger tildeles en tematisk meningsgivende overskrift (Halkier 2016:75).

I vores tilfælde har vi brugt kodning som den indledende gennemgang af vores empiriske data. Vi har lavet en ekstra kolonne ved siden af rådataen, hvor vi har kondenseret de længere brødtekster til korte og opsummerende tekststykker, som visualiseret i nedenstående tabel. Vores fokus har været at kode så empirinært som muligt, hvorfor vi er bevidste om, at denne første gennemgang giver mange forskellige koder. Denne første gennemgang havde til formål at give os et overblik over indholdet i empirien (Halkier 2016:75).

Tabel 2:

“Altså jeg skal koordinere de indsatser vi har sådan at de forskellige forløb vi laver de harmonerer med det som bestyrelserne og andre styregrupper også videre ønsker bliver resultatet og samtidig skal vi koordinere det med de mål vi har fra Landsbyggefonden.”	“Koordinere indsatser jf. målsætningerne stillet af ledelsesniveauerne.”
---	--

Tabel 2 Fremstilling af proceduren for første kodningsrunde.

Grundet de mange forskellige koder i den første gennemgang, var det vigtigt at få komprimeret koderne til færre mere præcise kategoriseringer, hvilket var formålet med anden gennemgang. Her gjorde vi brug af Halkiers redskab, kategorisering, hvor de forskellige koder sættes i relation til hinanden. Igennem dette redskab blev det muligt at se hvilke koder der hænger sammen, står i modsætning til hinanden eller påvirker hinanden (Halkier 2016:77). Der findes to måder, hvorpå kategoriseringen kan foregå. Den ene tilgang er empiridrevet, hvilket betyder, at man tager udgangspunkt i de koder empirien har fået tildelt. Den anden tilgang er teoridrevet, hvilket betyder, at forskeren anvender bestemte teoretiske begreber på empirien. I praksis anvendes ofte er en kombination af begge tilgange (Halkier 2016:77-78). I vores tilfælde har vi primært gjort brug af den empiridrevende kategorisering, hvilket er i tråd med den empirinære

kodning. I denne gennemgang har vi for eksempel gjort brug af nogle overordnede koder såsom “Projektledernes rolle i organisationen” og “Inddragelse af den menige medarbejder”, som har bidraget til at kategorisere de meget brede koder fra første gennemgang.

Det tredje og sidste redskab Halkier (2016) fremlægger er begrebsliggørelsen og her forbindes de eksisterende koder og kategoriseringer med data fra lignende undersøgelser eller udvalgte teoretiske begreber (Halkier 2016:78). Vi har anvendt begrebsliggørelsen ved at tage udgangspunkt i de tre arbejdsspørgsmål. Her har vi på reflekteret vis koblet eksisterende koder og kategoriseringer sammen med det relevante arbejdsspørgsmål, hvorefter vi har forholdt disse koblinger til relevant teori. I praksis har vi gjort dette ved at gå igennem alle fokusgruppeinterviews og farvekodet kategoriseringerne i henholdsvis blå, orange og grøn. Den blå farvekode henviser til kategoriseringer, som er forbundet med det første arbejdsspørgsmål *Hvordan oplever projektlederne styringsrationalerne i den nye organisationsstruktur?* Den orange farvekode relaterer sig til kategoriseringerne, som er forbundet med andet arbejdsspørgsmål *Hvordan praktiserer projektlederne medarbejderinddragelse i den nye organisationsstruktur?* Og de grønne farvekodninger repræsenterer kategoriseringerne, som er forbundet med det sidste arbejdsspørgsmål *Hvilke værktøjer tager projektlederne i brug for at supplere medarbejderinddragelsen?* Denne fremgangsmåde har resulteret i et dokument for hver farvekodning, med relevante citater fra hver fokusgruppeinterview, hvilke vi har vedlagt som bilag 3, 4 og 5. Denne sidste systematisering af dataen danner dermed grundlaget for vores teoretiske fortolkning af empirien samt analysens opbygning.

Kodningsrunderne blev foretaget i fællesskab, hvilket har skabt en mere konsistent og valid bearbejdning af empirien (Cyr 2019:91). I den fælles gennemgang har vi forholdt os åbne overfor, at der kan eksistere flere tolkninger af samme passage, hvorfor vi anser det som en fordel at have været to om at udføre kodningen (Cyr 2019:92).

2.7 Forskningsetiske overvejelser

I enhver samfundsvidenskabelig undersøgelse er målet at skabe en faglig velovervejet undersøgelse samtidig med, at de involverede parter ikke forvoldes skade (Kristensen 2019:77). I denne kvalitative undersøgelse har vi forsøgt at opnå en balance mellem sløring af

deltagernes identitet, således at deltagerne ikke bliver genkendelige og at empirien fremlægges på en faglig legitim måde, der opfylder kvalitetskriteriet om transparens (Kristensen 2019:90).

Forskningsetiske overvejelser drejer sig om god forskningspraksis, som blandt andet handler om at sikre, at deltagerne i en undersøgelse deltager på baggrund af et informeret frivilligt samtykke (Kristensen 2019:77+85). I den indledende mail, vi har sendt til projektlederne, informerer vi om specialeprojektets formål og praktisk information om fokusgruppen, samt deltagernes rettigheder i form af en grad af anonymisering. I vores undersøgelse er det deltagernes svar på vores indledende mail om, at de gerne vil deltage, der udgør deltagernes informeret samtykke (Kristensen 2019:85-86). Vi har valgt ikke at indsamle en mere officiel samtykkeerklæring, da vi gerne vil undgå, at det skal påvirke den forholdsmæssige uformelle stemning, som vi ønskede at skabe i fokusgrupperne.

God forskningspraksis handler også om beskyttelse af de medvirkendes velbefindende (Kristensen 2019:84). I praksis foregår det eksempelvis ved at have overvejelser omkring potentielle positive og negative konsekvenser for de medvirkende i forhold til deres udtalelser (Kristensen 2019:84). I dette projekt har vi imødekommet de potentielle negative konsekvenser ved at anonymisere projektlederne i så høj grad som det er muligt (Kristensen 2019:89). Det sker ved at undlade navne og andre personidentificerende kendetegn i transskriberingen og analysen, herunder i citater (Kristensen 2019:90). I analysen skriver vi blot "projektleder" og hvis vi nævner en tendens, der primært gør sig gældende i København, så skriver vi "københavnsk projektleder".

I indeværende kapitel har vi redegjort for undersøgelsens metodiske grundlag, samt hvordan vi har grebet dataindsamlingen an. I det følgende kapitel vil vi præsentere de teoretiske begreber, som danner grundlaget for den senere analyse af den indsamlede empiri.

Kapitel 3:

Teori

3.1 New Public Governance – et nyt styringsparadigme

Siden årtusindskiftet er konturerne af et nyt styringsparadigme begyndt at tage form. Paradigmet, der senere er navngivet New Public Governance (NPG), udspringer af den offentlige sektors behov for at tænke kreativt, i et forsøg på at forbedre kvaliteten af de offentlige velfærdsydelser uden at øge forbruget af de offentlige ressourcer (Sørensen & Torfing 2011:19-20). Det har ført til et nyt styringsparadigme, der lægger vægt på tværgående samarbejder med civile aktører samt nye ledelsesmæssige opgaver for de offentligt ansatte. Inden dette uddybes, er det dog relevant at forstå baggrunden for det nye paradigme. Nye paradigmer opstår oftest som en kritik af eksisterende paradigmer og NPG er ligeledes opstået som en modreaktion på styringsparadigmerne, New Public Management og Old Public Administration (Torfing & Triantafillou 2017:13).

Et styringsparadigme er en underliggende antagelse, der påvirker, hvordan en organisation ledes og interagerer med omverdenen (Torfing & Triantafillou 2017:10; Espersen & Andersen 2017:202). Et styringsparadigme vil ofte bestå af tre elementer, der skal harmonere før der er tale om et særskilt paradigme. Det drejer sig om henholdsvis 1) en grundfortælling, der definerer det ledelsesmæssige perspektiv, 2) forvaltningspolitiske målsætninger, der afgør den offentlige sektors indretning samt 3) styringsværktøjer, der fungerer som redskaber til at udøve målsætningerne i praksis (Torfing & Triantafillou 2017:11). I praksis kan paradigmerne ikke klart adskilles, da tilstedeværelsen af et paradigme ikke udelukker et andet paradigme. Styringsparadigmerne er med andre ord teoretiske definitioner på forskellige empiriske tendenser, som i praksis ikke er lige så skarpt adskilte som i teorien.

3.1.1 Old Public Administration (OPA)

Old Public Administration er det ældste af de tre nuværende paradigmer. I OPA er der en skarp opdeling mellem politik og administration. De offentlige medarbejdere fungerer som klassiske embedsmænd, der med specialiserede fagligheder implementerer love og sikrer korrekt sagsbehandling, mens de folkevalgte politikere fastlægger de overordnede visioner (Torfing & Triantafillou 2017:14-15). De offentlige medarbejders faglighed spiller dermed en central rolle i dette styringsparadigme. Ved at have en tydelig arbejdsfordeling mellem politik og administration, samt høje lønninger for medarbejderne sikrer man, at de offentlige

medarbejdere udelukkende agerer på baggrund af faglige hensyn og ikke på baggrund af politisk pres eller egne interesser (Sørensen & Torfing 2017:124).

Borgerens rolle i dette styringsparadigme er at afgive sin demokratiske stemme og dermed sikrer den offentlige sektor, at alle borgere har lige muligheder for at blive inddraget (Agger 2017a:139+141). Borgerne har indflydelse på hvem, der vælges som politiske repræsentanter, men inddrages ikke i udviklingen af velfærdsydelser, da det er de professionelle offentlige medarbejders ansvar qua deres specialiserede faglighed. Borgerens rolle i forhold til velfærdsydelsen er i stedet at være en klient, som medarbejderne udvikler ydelser til (Agger 2017a:141).

OPA kritiseres dog for at skabe silo-forvaltninger, hvor medarbejderne sidder med hver deres specifikke faglighed, der fungerer godt i den enkelte silo. Medarbejderne har dog svært ved at løse komplekse problemstillinger, der går på tværs af de klassiske forvaltninger (Sørensen & Torfing 2017:126). Derudover er OPA ressourcekrævende og i takt med at den offentlige sektors behov for optimering og besparelser steg, begyndte New Public Management paradigmet at tage form (Torfing & Triantafillou 2017:16).

3.1.2 New Public Management (NPM)

New Public Management er kendetegnet ved at være inspireret af den private sektors fokus på konkurrencedygtighed og effektiviseringer, hvilket i Danmark blandt andet har vist sig i form af udliciteringer og fritvalgsordninger, særligt inden for sundhedsvæsenet (Jensen & Krogstrup 2017:35-37). NPM har fokus på at effektivisere de offentlige medarbejders arbejde, og derved få mest muligt ud af de eksisterende ressourcer. Det medvirker til øget efterspørgsel på evidensbaserede indsatser, der skal garantere at der opnås resultater på baggrund af de anvendte ressourcer (Jensen & Krogstrup 2017:38). Derudover bliver styringsværktøjer, såsom monitorering og benchmarking-målinger, brugt til at sikre effektiviteten og konkurrencedygtigheden (Torfing & Triantafillou 2017:19). Den offentlige leders rolle, inden for NPM, er at ansøre medarbejderne til at yde deres bedste ved at skabe incitament gennem målstyring og præstationslønninger. Medarbejdernes rolle er derimod at yde den bedste service for færrest mulige ressourcer, hvilket kan medføre at medarbejderne først og fremmest fokuserer på de lavt hængende frugter i form af nemme opgaver, der i målingerne indikerer en øget produktivitet (Sørensen & Torfing 2017:127; Torfing & Triantafillou 2017:21).

Borgerens rolle bliver i NPM-paradigmet, at være en kunde af velfærdsydelserne. Borgerne kan frit vælge mellem ydelserne og anses for at “stemme med fødderne”, hvilket henviser til, at borgernes tilvalg indikerer tilfredshed med en ydelse (Espersen & Andersen 2017:204). Der er en opfattelse af, at borgerne agerer ud fra et “rational choice”-perspektiv, hvor borgeren rationelt tilvælger den bedste service. Derved kan man bruge borgernes tilfredshedsundersøgelser og tilvalg af ydelser til at udvikle nye og bedre velfærdsløsninger (Agger 2017a:142-143; Espersen & Andersen 2017:203). Borgerne får på denne måde indirekte indflydelse på udviklingen af velfærdsydelserne gennem deres til- og fravalg.

New Public Management kritiseres dog for at skabe en offentlig sektor, hvor afstanden til borgeren er for lang og uden mulighed for politisk debat, da de offentlige medarbejders fokus er på effektivitet og tilfredshedsundersøgelser frem for dialog med borgerne (Espersen & Andersen 2017:204; Agger 2017a:142). Derudover påstår kritikere, at der opstår en offentlig sektor, der ansporer til en tilgang, hvor borgeren vænnes til ikke at tage ansvar for løsningen, men i stedet stiller større krav til serviceudbuddet (Espersen & Andersen 2017:205; Agger 2017a:143).

Det er blandt andet denne ansvarsfralæggende “kundeliggørelse” af borgerne, som det nyeste paradigme, New Public Governance, forsøger at gøre op med. Derudover forsøger NPG også at gøre op med silo-opdelingen fra OPA. Ved at fokusere på tværgående samarbejder, både blandt de offentlige medarbejdere men også med civilsamfundet, forsøger New Public Governance dermed at gøre op med de eksisterende styringsparadigmer.

3.1.3 New Public Governance (NPG)

New Public Governance har fokus på innovative løsninger i den offentlige sektor gennem nye styringsværktøjer, såsom tillidsbaseret ledelse, samskabelse og borgerinddragelse (Torfing & Triantafillou 2017:25+29-30). Dette bundes i en ny forståelse af den offentlige sektors rolle og derigennem grundfortællingen om, hvad den offentlige sektor skal kunne. I tidligere paradigmer har fokus, som beskrevet, været at levere faglige eller konkurrencedygtige velfærdsydelser (Torfing & Triantafillou 2017:14-25), hvorimod NPG-paradigmet har fokus på at kvalificere og løfte den offentlige sektors håndtering af komplekse samfundsmæssige problemstillinger, såsom negativ social arv, udsatte boligområder eller integration. Fælles for disse komplekse problemstillinger er, at de går på tværs af sektorer og derfor er svære at håndtere i en enkelt forvaltning. Problemstillingerne omtales også som “wicked problems”, der

henviser til, at der ikke findes en entydig løsning (Torfing & Triantafillou 2017:26; Sørensen & Torfing 2011:25).

NPG er karakteriseret ved at have et stort fokus på tværgående samarbejder og inddragelse af relevante eksterne aktører. Den offentlige sektor bliver dermed ikke længere kun en leverandør af velfærdsydelser, men også en arena for samskabelse (Torfing & Triantafillou 2017:27). Vi definerer begrebet samskabelse nærmere i afsnit “3.2.2 Samskabelse”. Civilsamfundet og borgerne anses som en essentiel ressource, der besidder vigtig viden om, hvordan komplekse problemstillinger håndteres bedst muligt (Espersen & Andersen 2017:206; Agger 2017a:140). Det indikerer en ny forståelse af offentligt velfærdsarbejde, hvor faglighed ikke længere er tilstrækkelig til at vurdere værdien af en velfærdsservice. Offentlige medarbejdere skal i stedet samarbejde med “den tredje sektor”, i form af borgere, frivillige organisationer, NGO’er⁵ og interessegrupper og lave pragmatiske vurderinger af, hvem der bedst kan bidrage til at løse de givne problemstillinger (Jensen & Krogstrup 2017:45). Medarbejderne skal arbejde ud fra et ressourcemobiliseringsperspektiv, hvor de bygger bro mellem diverse relevante aktører (Sørensen & Torfing 2017:122+130). Samarbejdet med disse aktører kræver, at medarbejderne kan tænke kreativt og begå sig i mange forskellige sammenhænge, afhængig af om samarbejdspartneren kommer fra civilsamfundet eller en anden forvaltning. Det betyder, at medarbejderens primære kompetence ikke længere er professionsfaglig, men i stedet bliver facilitering af tværgående dialog og samarbejde en kernekompetence i sig selv (Sørensen & Torfing 2017:132). De offentlige medarbejdere bliver dermed bindeleddet mellem den offentlige forvaltning og civilsamfundet.

Dette betyder også, at borgerens rolle skifter i NPG-paradigmet, fra tidligere blot at være en modtager af velfærdsydelser til i stedet at være en aktiv ressource, der skal inddrages i alle led i udviklingen af velfærden (Agger 2017a:139+143). NPG-paradigmet anser den øgede borgerinddragelse som værdifuld på flere parametre. Først og fremmest kan det medføre, at servicetilbuddene forankres bedre hos borgerne, der oplever en form for medejerskab af initiativerne, hvilket kan lede til, at borgerne fremover tager et større ansvar for velfærden (Agger 2017a:144; Sørensen & Torfing 2011:185). Derudover kan inddragelse af borgere og andre eksterne aktører, såsom frivillige organisationer og NGO’er, bidrage til en

⁵ NGO er en forkortelse for “non-governmental organisation”. En NGO er en ikke-statslig organisation, som arbejder uafhængigt af de nationale myndigheder. NGO er ofte nonprofitorganisationer og fokuserer på velgørende formål (Europa Kommissionen).

effektivitetsgevinst ved at flere løfter opgaven, uden at det offentlige skal bidrage med flere ressourcer. Fortalerne for NPG påpeger også at der er en demokratigevinst, ved at borgerne føler sig hørt og får indflydelse på beslutningerne (Agger 2017a:145; Jensen & Krogstrup 2017:45). Målet er således det langvarige outcome, i form af langsigtede løsninger der løftes gennem inddragelse af civilsamfundet i stedet for det kortsigtede output, hvor der opnås et hurtigt målbart resultat (Torfing & Triantafillou 2017:28-29).

New Public Governances fokus på inddragelse og samskabelse møder dog også kritik for at skabe en uhensigtsmæssig magtfordeling, hvor de ressourcestærke borgere får mest indflydelse, hvilket kan være med til at øge den sociale ulighed (Agger 2017a:145-146; Espersen & Andersen 2017:208). Derudover møder det nye paradigme kritik for, at borgerinddragelse fungerer som en "skin-proces", der legitimerer offentlige beslutninger, uden at borgerne reelt har indflydelse (Agger 2017a:146). Effektiviseringsgevinsten, kan af nogle også opfattes negativt, da man risikerer at civilsamfundet inddrages for at spare på de offentlige ressourcer, i stedet for at ambitionen er at udvikle mere kvalificerede velfærdsydelser (Tortzen 2017:3).

3.1.4 Styringsdilemmaer i forbindelse med sameksisterende styringsparadigmer

I praksis er styringsparadigmerne ikke lige så skarpt adskilt som i teorien og et paradigme vil aldrig eksistere i en rendyrket og isoleret form (Jensen & Krogstrup 2017:34). I stedet sameksisterer styringsparadigmerne og hver gang konturerne af et nyt paradigme opstår, tilføjes det som et ekstra lag til de eksisterende paradigmer (Torfing & Triantafillou 2017:34). Det betyder, at for hvert nyt paradigme bliver den ledelsesmæssige kontekst mere kompleks. Lederen skal konstant navigere i et spænd af forskellige styringsparadigmer og være i stand til at reflektere over, hvordan der skal ageres i den konkrete situation, hvilket stiller høje krav til lederens kompetencer (Torfing & Triantafillou 2017:34). Styringsparadigmerne, herunder særligt NPM og NPG, er i nogle tilfælde i direkte modstrid med hinanden, hvilket ligeledes øger kompleksiteten. For eksempel stilles medarbejderne og lederne i et styringsmæssigt dilemma, når der skal prioriteres mellem inddragelse af civilsamfundet og fastlagte målsætninger. NPM-paradigmet viger ikke meget plads til innovation og risikovillighed, hvilket ofte er nødvendigt, hvis man arbejder med samarbejder og deltagelse af civilsamfundet. Lederne kan i sådanne tilfælde dermed opleve, at styringsparadigmerne spænder ben for

hinanden og at potentialet i styringslogikkerne ikke udøves optimalt (Espersen & Andersen 2017:216; Jensen & Krogstrup 2017:51). Ofte betyder det i praksis, at samskabelse i en NPG-tilgang nedprioriteres og erstattes af et mindre krævende samarbejde, hvor man først inddrager borgeren eller civilsamfundet meget sent i processen (Espersen & Andersen 2017:219; Tortzen 2017:11). Implementeringen af en NPG-tilgang i en kontekst, hvor NPM-rationaler også dominerer, kræver dermed en leder, som tør være risikovillig og i stedet for at lede en indsats i højere grad reflekterer over, hvordan en indsats kan faciliteres (Tortzen 2017:11-12). Derudover skal der være organisatorisk rum til at lederen og medarbejderne tør være risikovillige, hvilket kan være svært hvis NPM er meget dominerende. Det handler derfor, for lederen om at kunne navigere i styringsdilemmaerne og tage hensyn til både de organisatoriske hierarkiske logikker og borgerens logikker og finde en måde, hvorpå disse kan harmonere i praksis (Agger 2017a:147).

3.2 Nye styringsværktøjer i New Public Governance

I forbindelse med styringsparadigmet NPG anvendes begreber såsom innovation, samskabelse og borgerinddragelse, hyppigt. Derfor er det essentielt at få defineret i hvilken betydning, begreberne anvendes i dette speciale.

3.2.1 Innovation i den offentlige sektor

Innovation er et særligt populært begreb i forbindelse med det nyeste styringsparadigme. Innovation fremlægges som en løsning på en række udfordringer i den offentlige sektor, som hovedsageligt omhandler øgede krav til kvaliteten af de offentlige services, samt begrænsede økonomiske ressourcer (Sørensen & Torfing 2011:20). Innovation bør ikke anses som et mål i sig selv, men som et middel til at få opfyldt forventningerne til den offentlige sektor, samtidig med at det kan skabe merværdi i samfundet i form af bedre velfærdsydelser og mere medborgerskab (Sørensen & Torfing 2011:21). Men hvad betyder innovation egentligt? Ifølge Sørensen og Torfing henviser innovation til ”en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst” (Sørensen & Torfing 2011:29). Det tydeliggøres i citatet, at innovation er en bevidst og målrettet jagt efter nye originale ideer. Derudover er det ikke nok at få de originale ideer. Ideerne kan først blåstemmes som innovation, når de eksekveres i virkeligheden og udvides til de rette organisationer i det omfang, at der sker en reel forandring.

Ideen må gerne være anvendt i en anden sammenhæng, og så afspejles innovationen i, at ideen appliceres i en ny sammenhæng med de nødvendige kontekstuelle tilpasninger (Sørensen & Torfing 2011:29). Sørensen og Torfing lægger særlig vægt på, at det er i tværgående samarbejder mellem forskellige aktører, hvor der udveksles viden, erfaringer og ressourcer, at der skabes innovation (Sørensen & Torfing 2011:21). Samarbejde bliver dermed én ud af mange forskellige kilder til at skabe innovation i den offentlige sektor, hvorfor de anvender betegnelsen samarbejdsdrevet innovation (Sørensen & Torfing 2011:22).

3.2.2 Samskabelse

Ligesom begrebet innovation, optræder begrebet samskabelse også hyppigt i forbindelse med efterspørgslen af nye måder at skabe kvalitetsydelser i den offentlige sektor med færre økonomiske ressourcer (Tortzen 2017:3+6; Krogstrup & Mortensen 2017:50). Begrebet oprinder fra den internationale litteratur om co-production og co-creation (Krogstrup & Mortensen 2017:150). Samskabelse kan betragtes som en samlet betegnelse for co-production og co-creation, men de to engelske begreber kan også betragtes differentieret (Tortzen 2017; Espersen & Andersen 2017), hvilket uddybes senere i afsnittet.

Krogstrup og Mortensen pointerer, at Ostrom (1996) betragtes som den første til at bruge begrebet co-production (Krogstrup & Mortensen 2017:152). For Ostrom handler co-production om, hvordan økonomiske og sociale ressourcer forbindes, således at der skabes fællesskaber og velfærdsgoder, der i sidste ende producerer sociale og økonomiske ressourcer til gavn for samfundet (Krogstrup & Mortensen 2017:152). Her symboliserer samskabelse et brud med tankegangen fra NPM-paradigmet om, at den offentlige sektor skaber ydelser for brugerne. Brugere går fra at være passive forbrugere til at være aktive ressourcer under NPG-paradigmet. Brugere betragtes her som en ligeværdig aktiv aktør, der kan bidrage med viden og kompetencer indenfor de forskellige faser i en velfærdsydelse, herunder planlægning, implementering og evaluering (Krogstrup & Mortensen 2017:152-153; Tortzen 2017:8). Den offentlige sektors samarbejde med brugeren giver mulighed for en ændring i magtfordelingen og aktørernes roller og relationer, der kan bibringe en ny transformativ synergi. Det er igennem det ligeværdige samarbejde, at samskabelse ifølge Tortzen adskiller sig fra begreber som frivillighed og borgerinddragelse (Tortzen 2017:8). Samskabelse omhandler dermed, at forskellige aktører, såsom offentlige- og private institutioner og virksomheder, borgere og civilsamfundet, ligeværdigt samarbejder om at finde løsninger på de eksisterende velfærdsudfordringer (Tortzen 2017:3).

Tortzen fremlægger at en gruppe britiske forskere anser samskabelse som et ambivalent begreb, der er påvirket af forskellige styringsrationaler (Durose et al. 2013, i Tortzen 2017:7). Denne påvirkning resulterer i, at samskabelse har en mørk og en lys side. Den mørke side af samskabelse er påvirket af en NPM-styringsforståelse, hvor fokus er på privatisering og effektivisering, herunder at borgere, civilsamfund og frivillige overtager de fagprofessionelles arbejde. Den lyse side af samskabelse er derimod påvirket af en NPG-styringsforståelse og handler om, at der opstår nye ligeværdige relationer mellem offentlige og private aktører, som parterne får gensidig gavn af. Dette perspektiv på samskabelse anser samskabelse som en måde, hvorpå civilsamfundet og borgerne får mulighed for at udleve deres demokratiske potentiale, samt at der sker en empowerment af disse aktører (Tortzen 2017:7+10-11).

Tortzen konkluderer, på baggrund af sit forskningsprojekt, at for at samskabelsesprocesser opnår succes kræves det, at processerne understøttes af et styrings- og ledelsesrationale, der prioriterer ligeværdigt samarbejde og medvirker til, at alle parter ressourcer og viden aktiveres og respekteres. Hvis kommunen eksempelvis ender med at påtage sig en dominerende lederrolle frem for en facilitatorrolle i samskabelsesprocesserne, og ikke viger plads til civilsamfundsaktører og borgere, kan det virke ødelæggende for samarbejdet (Tortzen 2017:11). I praksis er den mørke side af samskabelsen, det vil sige NPM-styringsforståelsen, ofte et benspænd for gode intentioner om samskabelse (Tortzen 2017:12).

Tortzen (2017) differentierer ikke i mellem co-production og co-creation, men oversætter begge engelske ord til det danske ord *samskabelse*. Espersen og Andersen (2017) anser dog samskabelse, forstået som co-creation, og samproduktion, forstået som co-production, som to forskellige tværsektionelle samarbejdsmodeller. Espersen og Andersen definerer *samskabelse* som en proces, hvor borgerne inddrages på lige fod med de offentlige myndigheder, når velfærdsydelser skal videreudvikles eller forbedres. Borgerne forholder sig aktive og respekteres og der forekommer dialog på tværs af forskelle (Espersen & Andersen 2017:209). *Samproduktion* defineres derimod som en længerevarende og mere helhedsorienteret proces, hvor borgerne både deltager i udviklingsfasen, implementeringsfasen og evalueringsfasen af velfærdsydelser (Espersen & Andersen 2017:209-213). Pointen med at beskrive forskellen i Tortzen og Espersen og Andersens ordvalg er, at vise, at der ikke eksisterer én form for samskabelse, men at der eksisterer forskellige samarbejdsvarianter og at civilsamfundet og borgerne inddrages og opfattes forskelligt afhængigt af, hvor meget og i hvilke faser de indgår

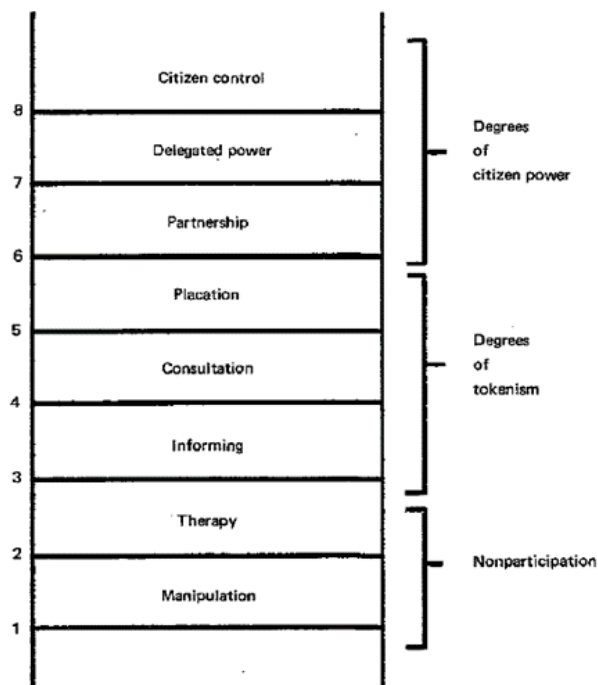
i. Espersen og Andersen gør dog opmærksom på, at i praksis dominerer samskabelse ofte på bekostning af samproduktion (Espersen & Andersen 2017:209-214). I analysen anvender vi Tortzens samlede forståelse af co-creation og co-production i begrebet *samskabelse*. Tortzens samskabelsesbegreb lægger vægt på det ligeværdige samarbejde mellem relevante aktører. Derudover er hendes samskabelsesbegreb inkluderende i den forstand, at det åbner op for, at samarbejdet ikke per definition skal foregå i alle udviklingsfaser, i modsætning til Espersen og Andersens samproduktionsbegreb. Vi vurderer derfor, at en adskillelse mellem co-creation og co-production ikke yder et essentielt bidrag til at kunne analysere empirien anderledes end Tortzens samskabelsesbegreb, da det centrale for vores analyse er det ligeværdige samarbejde mellem aktørerne.

3.2.3 Borgerinddragelse

Det er først i forbindelse med fremkomsten af NPG-paradigmet, at der er kommet fokus på, borgerne som potentielle samarbejdspartnere og medproducenter af innovation i den offentlige sektor. Agger og Lund argumenterer for, at borgerne sidder inde med en vigtig kontekstuel viden og ressourcer, som kan være nyttige i samspil med viden fra fagprofessionelle og politikere, når innovative løsninger på velfærdsydelser skal udvikles (Agger & Lund 2011:177-178). Borgerinddragelse bliver i den kontekst en måde, hvorpå produktiviteten og kvaliteten i den offentlige sektor kan styrkes (Agger og Lund 2011:180). Agger (2017a) fremhæver følgende tre roller, som borgerne kan indtage: initiativtager, med-designer og medimplementator. Relateret til offentlige velfærdsydelser henviser initiativtageren til, at borgerne kommer med ideer i begyndelsen af processen. Med-designeren henviser til, at borgerne hjælper med den løbende udvikling og medimplementatoren henviser til, at borgerne bidrager til, at initiativet eksekveres (Agger 2017a:144-145). Agger understreger, at de fagprofessionelles perspektiv på borgerens rolle er afgørende for i, hvilke faser borgerne inddrages og dermed også effekten af borgerinddragelsen (Agger 2017a:144-145; Agger & Lund 2011:178). På baggrund af empirisk forskning pointerer både Agger og Tortzen, at borgernes rolle i inddragelsesprocesser som regel kommer til udtryk igennem medimplementatoren (Tortzen 2017:10; Agger 2017a:144-145). Det understreger, at borgere ofte inddrages sent og dermed får begrænset indflydelse.

Inden for borgerinvolvering er inddragelse og indflydelse essentielle dimensioner (Krogstrup & Mortensen 2017:154). Der er nemlig væsentlig forskel på, om borgerne blot inddrages eller om de også har indflydelse. I den forbindelse er det relevant at fremhæve Arnsteins (1969)

forståelse af borgerinddragelse. For Arnstein handler borgerdeltagelse om borgermagt. Det symboliserer en omfordeling af magten således, at de borgere, der i mange situationer er ekskluderede fra politiske-, økonomiske- og sociale processer, inkluderes i fremtiden (Arnstein 1969:415). For at vise de forskellige eksisterende former for borgermagt, har hun opstillet en deltagelsesstige. På stigen er der otte trin, og hvert trin hænger sammen med en bestemt grad af borgermagt indenfor konteksten af byplanlægning og politik. Stigen går fra ingen indflydelse i bunden til reel magt i toppen (Arnstein 1969:415).

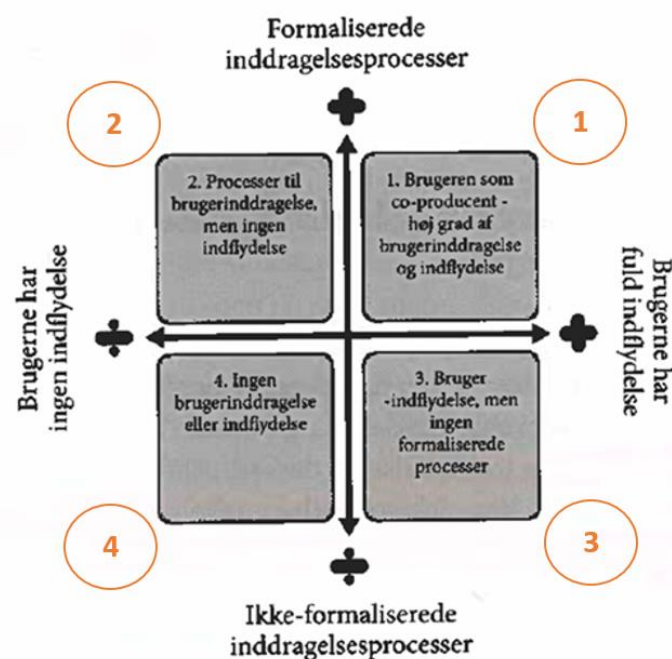


Figur 4 The ladder of participation. Kilde: Arnstein 1969:217.

De to nederste trin *manipulation* og *terapi* kategoriseres som ikke-deltagelse. Det er en falsk form for deltagelse, hvorpå det udadtil fremstår som om, at borgerne inddrages og deltager, men det er blot et skalkeskjul for, at magthaverne belærer og uddanner deltagerne (Arnstein 1969:416). De næste tre trin *informering*, *konsultation* og *formidling* kategoriseres som forskellige grader af symbolske gestus. Under *informering* og *konsultation* har deltagerne en stemme, men grundet ressourcemangel er de ikke i stand til at sikre, at magthaverne lytter til dem. På trin fem *formidling* har borgerne mulighed for at rådgive magthaverne, men magthaverne bestemmer fortsat. De tre sidste og øverste trin *partnerskab*, *uddelegeret magt* og *borgerkontrol* kategoriseres som forskellige grader af borgermagt. Trin seks *partnerskab* muliggør, at deltagerne kan forhandle med de traditionelle magthavere og under *uddelegeret*

magt og borgerkontrol har deltagerne enten flertal eller fuld kontrol indenfor beslutningstagningen og opnår dermed en høj grad af indflydelse.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at Arnsteins deltagelsesstige er over 50 år gammel og skabt i en amerikansk kontekst, hvorfor alle trin i stigen ikke nødvendigvis kan overføres til en nutidig dansk kontekst. Vi vurderer dog stadig, at modellen er relevant til at forstå forskellige grader, hvorpå borgerne kan have indflydelse, hvorfor vi i konteksten af vores speciale, anvender Arnsteins begreb om magt som synonymt med indflydelse. Krogstrup og Mortensen (2017) har ligesom Arnstein opstillet en model, der adresserer borgerinddragelse og borgerindflydelse blot i en dansk nutidig kontekst.



Figur 5 Firefeltets figur på brugerinddragelse. Kilde: Krogstrup & Mortensen 2017:156. (Orange talmarkeringer er vores tilføjelse).

Deres model består af to dimensioner, hvor den vandrette akse repræsenterer brugernes indflydelsesgrad og den lodrette akse repræsenterer, hvorvidt inddragelsesprocesserne er formaliserede eller ej. I det første felt har brugeren en høj grad af indflydelse i en formaliseret inddragelsesproces, hvori brugeren indgår som en medproducent (Krogstrup & Mortensen 2017:156). For at borgeren kan opnå en høj grad af indflydelse i den formaliserede inddragelsesproces er det, ifølge Krogstrup og Mortensen, vigtigt at organisationen og borgerne i fællesskab kan dele erfaringer, samt at borgeren inddrages som

en ligeværdig aktør i tilrettelæggelsen, planlægningen og evalueringen af indsatsen (Krogstrup & Mortensen 2017:157). Dette felt i deres figur minder dermed i høj grad om Tortzens definition på samskabelse. I det andet felt er de formaliserede inddragelsesprocesser også til stede, men her omsættes de ikke til handling og dermed får brugeren ingen indflydelse. Krogstrup og Mortensen nævner evalueringer, hvor resultaterne ikke anvendes i praksis, som eksempler på formaliserede inddragelsesprocesser, hvor beboerne ikke opnår indflydelse (Krogstrup & Mortensen 2017:160). I det tredje felt er der ikke formaliserede inddragelsesprocesser til stede, men brugeren formår på individniveau at opnå indflydelse. Dette sker typisk gennem en ansigt-til-ansigt relation mellem den enkelte borger og medarbejderen eller ved at borgeren "råber op" og således opnår indflydelse (Krogstrup & Mortensen 2017:161-162). Det fjerde felt afspejler, at der ikke er nogle formaliserede inddragelsesprocesser og at brugeren ej heller har nogen indflydelse (Krogstrup & Mortensen 2017:162). De fire former for brugerinvolvering skal betragtes som idealtyper, hvilket betyder, at de sjældent i praksis vil forekomme i deres rene form og at flere former for brugerinvolvering godt kan optræde samtidig (Krogstrup & Mortensen 2017:163).

Vi vurderer at Arnsteins deltagelsesstige og Krogstrup og Mortensens firefeltfigur yder et godt supplement til hinanden. Krogstrup og Mortensen teori kan anvendes til at vurdere om borgerne blot inddrages eller om de også har indflydelse, mens Arnsteins begreber bruges til at vurdere hvilken form for indflydelse beboerne har. I specialet vil vi derfor anvende kategoriseringerne fra både deltagelsesstigen og firefeltsfiguren til at analysere, hvorledes projektlederne inddrager beboerne, men også hvorvidt beboerne opnår indflydelse i inddragelsesprocesserne i de boligsociale helhedsplaner.

3.3 Teorien i en boligsocial kontekst

I de kommende afsnit sætter vi styringsparadigmerne i relation til den boligsociale kontekst, ved først at argumentere for, hvorfor teorien er relevant i denne kontekst, for derefter at diskutere, hvordan teorier om borgerinddragelse kan sættes i forbindelse med udsatte boligområder. I den sammenhæng er det essentielt at uddybe, hvad der karakteriserer et udsat boligområde, for netop at være i stand til at koble teorierne om styringsparadigmer til vores konkrete kontekst med de boligsociale helhedsplaner.

Udsatte boligområder består af komplekse samfundsmæssige problemstillinger, der både vedrører temaer såsom lavt uddannelsesniveau og høj arbejdsløshed, social eksklusion og integration. Det er kombinationen af disse socioøkonomiske udfordringer, der gør at de udsatte boligområder kan defineres som “wicked problems” (Torfing & Triantafillou 2017:26). Det boligsociale arbejde medvirker til, at de komplekse udfordringer i boligområderne løftes. Det er ikke muligt at “løse” et udsat boligområde, gennem en enkelt indsats med for eksempel sprogundervisning, da de sociale udfordringer er så komplekse og sammensatte, at det kræver tværgående, langvarigt og innovativt arbejde at forbedre. Der er dermed en klar parallel til udfordringerne i det boligsociale arbejde og den offentlige sektors behov for tværgående innovative løsninger og fremkomsten af NPG-styringsværktøjer. Det boligsociale er derudover medfinansieret af kommunen og de udfører flere opgaver, der minder om kommunens velfærdsservice, blandt andet job- og uddannelsesvejledning. Dermed kan det boligsociale arbejde ifølge vores vurdering anses som en delvist offentlig instans, som medvirker til at etablere velfærdsydelser for de udsatte beboere.

Derudover peger forskellig eksisterende litteratur også på, at det boligsociale arbejde er spændt ud mellem forskellige styringsparadigmer, herunder særligt NPM og NPG. De boligsociale helhedsplaner er rammesat af NPM-rationaler, der lægger vægt på målstyring og evidensbaserede indsatser (Espersen & Andersen 2017:215). Det viser sig blandt andet i de fastlagte delaftaler, hvor konkrete målsætninger defineres, samt i den løbende monitorering af indsatserne (Espersen & Andersen 2017:204-205). Dog er det effektive metodiske middel i arbejdet med udsatte beboere oftere inspireret af NPG-rationaler, hvor fokus er på at opbygge sociale kompetencer og indgå i samarbejder, der kan forankre de sociale indsatser på længere sigt (Espersen & Andersen 2017:215+208; Agger 2017b:169-170). Det kan indikere at de boligsociale helhedsplaner befinder sig i et interessant krydsfelt, mellem at have en NPM-inspireret ramme og et NPG-inspireret middel, hvilket stiller projektlederne overfor en ny rolle, hvor de både skal forholde sig til forskellige styringsparadigmer og tværgående relationer (Jensen & Krogstrup 2017:51; Espersen & Andersen 2017:198). På denne baggrund finder vi det relevant at bruge teorier om styringsparadigmer og de enkelte styringsværktøjer, særligt indenfor New Public Governance, da disse både kan bidrage til at forstå den organisatoriske sammenhæng i de boligsociale helhedsplaner, men også organiseringens indflydelse på arbejdet med de udsatte beboere.

3.3.1 Forskellige forståelser af udsatte boligområder

Udsathed er en kompleks størrelse, som ikke endegyldigt kan defineres. Der eksisterer både politiske og videnskabelige bud på, hvornår en borger opfattes som udsat.

Indenrigs- og Boligministeriet definerer udsatte boligområder i 2021 som områder, hvor der bor minimum 1.000 beboere og som opfylder to af følgende fire kriterier (Indenrigs- og Boligministeriet 2021:1):

1. Andelen af beboere udenfor arbejdsmarkedet er over 40 procent.
2. Andelen af dømte er over 2,27 procent.
3. Andelen af beboere, der har grundskole som højest fuldførte uddannelse er over 60 procent.
4. Den gennemsnitlige indkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år er under 55 procent, målt i forhold til regionens gennemsnitlige indkomst.

Regeringens perspektiv på et udsat boligområde, kan reduceres til et boligområde, hvor beboerne kæmper med flere af følgende udfordringer; høj arbejdsløshed, høj kriminalitetsrate samt lavt uddannelses- og indtægtsniveau.

De teoretiske bud på hvad et udsat boligområde lægger, i modsætning til regeringens definition, ikke vægt på specifikke kvantitative grænseværdier for udsathed, men fokuserer i højere grad på kompleksiteten af udsathed. Andersen og Nielsen pointerer, at udsatte boligområder er et resultat af segregation. Segregation er en samfundsproces, der er med til at adskille befolkningsgrupper på baggrund af etniske, økonomiske eller sociale karakteristika (Andersen & Nielsen 2017:47). Beboerne i et udsat boligområde er kendetegnende ved at have færre socioøkonomiske ressourcer end gennemsnittet og dermed mindskes deres mobilitet på boligmarkedet, hvorfor de som regel er bosat i et almennyttigt boligområde (Andersen & Nielsen 2017:59). I de almene boliger er der ud over en højere arbejdsløshed og lavere indkomst hos beboerne også en overrepræsentation af førtidspensionister og enlige samtidig med, at der er en ustabil beboersammensætning i og med, at der er mange til- og fraflytninger i området (Andersen & Nielsen 2017:53).

Udover Andersen og Niensens perspektiv på udsatte boligområder anses udsatte boligområder ifølge Madanipour et al. som en rumlig manifestation af social eksklusion (Madanipour et al. 2015:11). Social eksklusion handler om, at et individ eller en gruppe ikke deltager på baggrund af forskellige udelukkelsesmekanismer. Her er der tale om, at den ekskluderede gruppe har et andet sæt af ressourcer og vilkår, der medfører, at de ikke har adgang til forskellige samfundsmæssige arenaer, hvad end det er uddannelsesvæsenet, arbejdsmarkedet, foreningslivet eller en helt fjerde arena (Larsen 2004:70-71). Segregationen og eksklusionen af beboere i et udsat boligområde resulterer i, at det er sværere at få dem integreret i samfundets andre arenaer. Her er det netop den boligsociale indsats funktion at afhjælpe de konsekvenser, som den sociale eksklusion medfører, samt at styrke beboernes vilkår og integration, hvilket blandt andet sker på baggrund af at øge beboernes socioøkonomiske og institutionelle kompetencer. Vi anerkender den videnskabelige forståelse af udsathed, som lægger vægt på social udsathed som et resultat af social eksklusion og segregering, og som medfører at de udsatte borgere har sværere livsvilkår end den øvrige befolkning.

3.3.2 Inddragelse af udsatte beboere

Netop fordi udsatte borgere har sværere livsvilkår, er det centralt at have en refleksiv tilgang til, hvordan disse borgere inddrages i forskellige processer. Caswell og Monrad pointerer, at det fra borgerens side kræver ressourcer og kompetencer at indgå i samskabelsesprocesser (Caswell & Monrad 2017:29). Derfor er det essentielt, at man i organiseringen af samskabelsen har borgerens behov og udfordringer for øje, for netop at etablere de bedste forudsætninger for samskabelse med den udsatte borger (Caswell & Monrad 2017:28). Der er risiko for, at samskabelsen har en negativ effekt og øger afstanden mellem borgeren og medarbejderen, hvis medarbejderen stiller for store krav til borgeren. Det kan med andre ord være svært at få udsatte borgere til at indgå i et ligeværdigt samarbejde med offentlige medarbejdere, hvis borgeren ikke ønsker det eller ikke har ressourcerne til det. Borgerens ressourcer og behov samt rammerne for organiseringen er dermed centrale for, hvorvidt samskabelse overhovedet giver mening (Caswell & Monrad 2017:28-29).

I den forbindelse kan det være relevant at se på andre inddragelsesformer, når man arbejder med socialt udsatte borgere. Her er særligt deltagelsesstigen og borgerinddragelse relevant, da disse begreber åbner for forskellige inddragelsesformer, hvor der er mulighed for forskellige grader af indflydelse for borgeren (Arnstein 1969; Krogstrup & Mortensen 2017). Her er det muligt, at inddragelse kan manifestere sig i form af tilstedeværelse i en given aktivitet (Krogstrup

& Mortensen 2017:160). Dermed skelnes der mellem, hvorvidt borgeren inddrages i form af at deltage i en aktivitet eller inddrages i form af at opnå indflydelse på udviklingen af aktiviteter. Disse forskellige organisatoriske tilgange til borgerinddragelse medvirker til at indsatsen planlægges, udvikles og etableres med borgerens behov og ressourcer i centrum. Derfor er både samskabelse og borgerinddragelse essentielle begreber i konteksten af inddragelsesprocesser i det boligsociale arbejde.

I den boligsociale kontekst har fokus ofte været på inddragelse af beboerdemokratiet, da denne organisation spiller en central rolle i den almene sektor. Beboerdemokratiet er en veletableret organisering, der i sin opbygning fungerer som et repræsentativt demokrati, hvor en afdelingsbestyrelse bliver valgt til at varetage de øvrige beboeres interesser (Jensen 2006:88; Agger 2017b:171). I praksis kan man dog diskutere, hvorvidt beboerdemokratiet er repræsentativt i et udsat boligområde. Beboerdemokrater er typisk førtidspensionister, der ofte er relativt højtuddannede eller som har et stort kendskab til det beboerpolitiske arbejde og de besidder derfor nogle institutionelle kompetencer (Jensen 2006:93). På den baggrund er beboerdemokraterne typisk også optagede af andre emner end de mest udsatte beboere, hvorfor beboerdemokraterne risikerer at være mindre repræsentative for denne gruppe (Jensen 2006:98). Det kan potentielt medføre en skævvridning, hvis det hovedsageligt er beboerdemokrater, der ikke repræsenterer de udsattes behov og ønsker, som involveres i det boligsociale arbejde. På denne baggrund vil vi i den efterfølgende analyse derfor skelne mellem inddragelse af beboerdemokrater og de menige beboere⁶.

⁶ Med de menige beboere henviser vi til den almindelige beboer, som ikke er organiseret i det formelle beboerdemokrati i enten en afdelingsbestyrelse eller en organisationsbestyrelse. Når vi fremadrettet henviser til beboerne, menes der således de menige beboere.

Kapitel 4:

Analyse

4.1 Præsentation af projektlederne

Som indledning til analysen vil vi først præsentere deltagerne i fokusgruppeinterviewene og hvordan opbygningen er i de helhedsplaner, som de repræsenterer. Vores empiri består af fire fokusgruppeinterviews med i alt 16 boligsociale projektlederne fra hele landet. Når vi i analysen referer til projektlederne, er det derfor disse specifikke projektlederne vi henviser til. Vi henviser til deres udtalelser gennem bilag 3, 4 og 5. Bilagene består af uddrag fra hver af de fire fokusgrupper, inddelt i tematikker efter delanalysernes fokuspunkter. I bilag 3 er der dermed uddrag fra alle fire fokusgrupper, hvor projektlederne taler om organisationsstrukturen. For at sikre deltagernes anonymitet har vi valgt blot at vedlægge udsnit fra transskriberingerne, i stedet for at vedlægge de fulde transskriberinger som bilag. Det betyder med andre ord også, at der er fire projektlederne som refereres til som for eksempel 'D1' i de tre bilag.

I den nedenstående tabel ses en opgørelse over, hvordan projektlederne var fordelt i de fire fokusgrupper.

Fokusgruppe:	1	2	3	4
Antal deltagere:	5 projektlederne	3 projektlederne	4 projektlederne	4 projektlederne
Deltagernes geografiske ophav:	3 fra Sjælland 2 fra Jylland	Alle fra København	2 fra Aarhus 2 fra Jylland	1 fra Aalborg 3 fra Jylland

De medvirkende projektlederne udgør ikke et repræsentativt udsnit af alle boligsociale projektlederne i Danmark. Vi har dog været i stand til at rekruttere projektlederne fra forskellige byer i Jylland og på Sjælland, hvilket betyder at vi igennem empirien har fået afdækket perspektiver hos boligsociale projektlederne fra store dele af landet. I empiriindsamlingen indgår der også projektlederne fra nogle af landets største byer herunder København, Aarhus og Aalborg, hvor organisationsstrukturen forholder sig en smule anderledes end i de andre byer, hvilket redegøres for nedenunder.

I fokusgruppeinterviewene bad vi deltagerne om at præsentere dem selv ved at beskrive deres rolle som projektleder i boligsociale helhedsplaner med tre ord. Mange af projektlederne beskrev deres rolle på samme måde, blot med forskellige ord, hvilket flere af projektlederne også italesatte i interviewsituationen. De tre ord, der særligt gik igen i alle

fokusgruppeinterviews, var: *personaleledelse, udvikler og brobygger*. Størstedelen af projektlederne lagde vægt på, at de står for personaleledelsen. De har alle ansvaret for de medarbejdere, som er ansat under dem. I ordet udvikler ligger der, at projektlederen skal have overblikket over de mange forskellige projekter, der skal udvikles på og som sidenhen skal driftes og forankres med henblik på at opfylde de opstillede målsætninger. Det udviklingsorienterede perspektiv indeholder et forandringspotentiale samt en accept af, at projektlederne ikke altid kender svaret på, hvordan de skal udføre de forskellige opgaver og de arbejder derfor hele tiden med at finde nye måder at arbejde på og nye parter at samarbejde med. Samarbejdet med forskellige parter hænger også sammen med det sidste ord “brobygger”, hvor meget af projektledernes arbejde handler om at bygge broer og skabe netværker til andre aktører. Projektlederne betragter dem selv som bindeleddet mellem helhedsplanen og kommunen, foreninger, virksomheder og mange flere. De medvirker til at bringe folk sammen på kryds og tværs. Deres beskrivelser er med andre ord med til at visualisere, hvordan projektlederne opfatter dem selv og dermed hvilke deltagere vi har med at gøre.

4.1.1 De boligsociale helhedsplaner i København, Aarhus og Aalborg

I fokusgruppeinterviewene bad vi også projektlederne fortælle om organisationsstrukturen i de helhedsplaner, som de hver især er ansat i. I disse diskussioner blev det tydeligt for os at der er et fællestræk i organisationsstrukturen blandt helhedsplanerne i København, Aarhus og Aalborg. Her er der et ekstra ledelsesniveau til stede, som ikke er vist i Nielsen et al.’s model⁷. Modellen, der er baseret på Landsbyggefondens ideal om organiseringen, viser tre niveauer med en boligsocial bestyrelse på øverste niveau, styre- og følgegrupper i midten og projektledere- og medarbejdere nederst (Nielsen et al. 2021:9). Dermed indikerer det, at opbygningen af de boligsociale helhedsplaner i de større byer i Danmark har et ekstra niveau, som Landsbyggefonden ikke stiller krav om. I København kaldes dette niveau et samarbejdsforum og i Aarhus og Aalborg kaldes niveauet bydækkende bestyrelse (Bilag 3:4+7+12). Niveauet kan betragtes som et yderligere strategisk niveau, der ligger over den boligsociale bestyrelse, et såkaldt fjerde niveau (Bilag 3:7). På niveauet sidder direktører i boligadministrationerne samt forvaltningschefer fra kommunen (Bilag 3:4+8+10). Projektlederne pointerer, at der på det øverste strategiske niveau ikke sidder beboerdemokrater (Bilag 3:8). Under samarbejdsforummet eller den bydækkende bestyrelse er

⁷ Se side 12 i specialet.

bydelsbestyrelserne i København og lokalbestyrelserne i Aarhus og Aalborg (Bilag 3:4+7). Medlemmerne på dette tredje niveau er en blanding af professionelle samarbejdsaktører fra både kommunen og boligadministrationen, hvilket eksempelvis kan være en vicedirektør i en boligadministration (Bilag 3:4+7). I Aarhus er der også beboerrepræsentanter i form af afdelingsbestyrelsesmedlemmer på dette niveau (Bilag 3:+8). Beboernes behov og ønsker repræsenteres dermed i den boligsociale bestyrelse gennem udvalgte beboerdemokrater. Havde der ikke siddet beboerdemokrater med i den boligsociale bestyrelse, ville det være projektlederens ansvar at videreformidle beboernes ønsker og behov. På niveau to følger styre- og følgegrupper og på niveau et befinder projektlederne og de boligsociale medarbejdere sig. I vores analyse fokuserer vi mindre på styre- og følgegrupper end på den boligsociale bestyrelse. Dette har vi valgt, fordi der ikke er et krav om at de boligsociale helhedsplaner skal have styre- og følgegrupper. Derudover har vi i vores empiri kunne se at styre- og følgegrupperne er organiseret på meget forskellige måder, hvorfor vi ikke vil kunne analysere på et gennemgående mønster. Vores pointe med at fremhæve den anderledes organisationsstruktur i København, Aarhus og Aalborg er, at det ekstra strategiske organisatoriske lag medvirker til, at der er længere mellem beboerne i boligområderne og beslutningstagerne netop her sammenlignet med i de øvrige byer.

4.1.2 De boligsociale helhedsplaner i de øvrige byer

Helhedsplanerne udenfor København, Aarhus og Aalborg følger i højere grad Landsbyggefondens ideal om opbygningen, som den er visualiseret i Nielsen et al.'s model med tre niveauer. Det er dog forskelligt, hvordan den boligsociale bestyrelse på det øverste niveau er organiseret. I seks af helhedsplanerne, som projektlederne repræsenterer, består bestyrelserne udelukkende af medlemmer fra et højt ledelsesniveau i kommunen, erhvervslivet eller boligadministrationen. Kommunale direktører, samt direktørerne for boligadministrationerne går igen i de fleste helhedsplaner. Derudover er kommunale forvaltningschefer på beskæftigelses- eller børn- og familieområdet repræsenteret i flere boligsociale bestyrelser (Bilag 3:3+10+13). Enkelte steder er borgmesteren også repræsenteret i den boligsociale bestyrelse, samt repræsentanter for det private erhvervsliv (Bilag 3:3+4+12). Denne opbygning hænger dermed tydeligt sammen med Landsbyggefondens krav om, at medlemmerne i den boligsociale bestyrelse skal have "mandat til at træffe nødvendige beslutninger" og dermed agere på et højt ledelsesmæssigt niveau (LBF 2019:5). Opbygningen i disse seks helhedsplaner er dermed konsistent med Nielsen et al.'s model, hvor der sidder en

boligsocial bestyrelse på niveau tre, som udelukkende beskæftiger sig med det strategiske niveau.

I de resterende fem boligsociale helhedsplaner er der, udover direktører og chefer fra kommune og boligadministrationer, også beboerdemokrater repræsenteret i den boligsociale bestyrelse (Bilag 3:1+2+11). På trods af at Landsbyggefonden ikke stiller krav til, at beboere er repræsenteret i den boligsociale bestyrelse (LBF 2019), har man alligevel valgt at inkludere dem her. I nogle helhedsplaner er det formændene fra afdelingsbestyrelserne, som sidder i den boligsociale bestyrelse, mens det andre steder er formændene fra organisationsbestyrelsen, der er repræsenteret (Bilag 3:1). De helhedsplaner, som har beboere repræsenteret i den boligsociale bestyrelse, er ligeledes konsistent med modellen. Projektlederne oplever dog, at det kan være sværere at opretholde det strategiske niveau i den boligsociale bestyrelse, når der også sidder beboerrepræsentanter med ved bordet (Bilag 3:1+2+9).

Den forestående analyse består af tre dele, der baserer sig på specialets tre arbejdsspørgsmål. Første delanalyse fokuserer på organisationsstrukturen og de styringsrationaler denne medfører. Derudover fokuserer delanalysen på inddragelse af beboerdemokraterne. Anden delanalyse har til formål at besvare, hvordan projektlederne praktiserer beboerinddragelse under påvirkning af styringsrationalerne i den nye organisationsstruktur. Her fokuseres der på de forskellige inddragelsesformer, som projektlederne anvender i deres arbejde med beboerne. Tredje delanalyse fokuserer herefter på, hvordan projektlederne supplerer den generelle beboerinddragelse gennem samarbejder med eksterne aktører.

4.2 Første delanalyse: Organisationsstrukturen i de boligsociale helhedsplaner

Denne analysedel tager udgangspunkt i vores første arbejdsspørgsmål som er følgende:
Hvordan oplever projektlederne styringsrationalerne i den nye organisationsstruktur?

For at kunne besvare, hvordan projektlederne oplever styringsrationalerne i den nye organisationsstruktur, er det nødvendigt at vide, hvordan organisationsstrukturen i de forskellige helhedsplaner er opbygget. Helhedsplanernes opbygning samt projektledernes rolle blev præsenteret i det foregående afsnit. Denne organisatoriske opbygning danner grundlag for første delanalyse, der udfolder hvilke styringsrationaler, der er til stede i de boligsociale helhedsplaner.

Delanalysen består af tre afsnit, hvor det første afsnit fokuserer på, hvilke styringsrationaler, der er til stede i organiseringen, mens det andet afsnit omhandler, hvordan styringsrationalerne påvirker projektledernes arbejde. Herefter følger et afsnit, hvor vi analyserer konsekvenserne ved, at der i nogle helhedsplaner sidder beboerdemokrater med i den boligsociale bestyrelse. Dette er med til at besvare, hvordan organisationsstrukturen påvirker projektledernes praktisering af inddragelse af beboerdemokraterne jævnfør vores problemformulering.

4.2.1 Styringsrationaler i den boligsociale organisering

I præsentationen af projektlederne og organiseringen af de boligsociale helhedsplaner, tydeliggjorde vi at et fællestræk for alle helhedsplanerne er, at de har en boligsocial bestyrelse, der arbejder på et strategisk niveau. Indenfor den offentlige ledelseskontekst kommer styringsparadigmet NPM blandt andet til udtryk ved at sproget fra den private sektor trækkes ind i den offentlige organisation. Det sker blandt andet ved at politikerne anses som en "virksomhedsbestyrelse", der har ansvaret for de overordnede mål, mens forvaltningen skal udtænke løsninger (Torfing & Triantafillou 2017:19). Denne inspiration fra den private sektor er også til stede i de boligsociale helhedsplaner, hvor organiseringen med en strategisk bestyrelse drager nogle tydelige referencer til NPM-styringsparadigmet. På denne baggrund er det relevant at undersøge nærmere, hvordan styringsparadigmerne ellers kommer til udtryk gennem organiseringen af de boligsociale helhedsplaner. Vi vil i dette afsnit særligt fokusere på styringsparadigmerne NPM, der kendetegnes gennem målstyring, effektivisering og evidensbaserede indsatser og NPG, der kendetegnes ved ressourcemobilisering, innovation og

tværgående samarbejder (Torfing & Triantafillou 2017; Sørensen & Torfing 2017). Disse to styringsparadigmer er i mange henseender modstridende, men empirien viser at begge er til stede i den organisatoriske kontekst i de boligsociale helhedsplaner, hvilket understreger at de kan eksistere sideløbende.

Den boligsociale bestyrelse er sat i verden for at “sikre retning på indsatsen og følge op på fastsatte mål” (LBF 2019:4). Projektlederne har blandt andet til opgave at afrapportere til den boligsociale bestyrelse om, hvordan helhedsplanen forløber. Det er blandt andet i disse afrapporteringer, at projektlederne skal redegøre for projektets fremdrift og om hvorvidt de lever op til deres fastsatte målsætninger og kriterier (Bilag 3:5+8+10+12-13). Flere projektledere fortæller, at de har gjort brug af “rød-gul-grøn-målinger” til at visualisere resultaterne for den boligsociale bestyrelse (Bilag 3:5+13). Målstyringen fylder generelt en del for de fleste projektledere, der pointerer at der er en bunden opgave i at sikre at der opnås resultater indenfor den gældende projektperiode (Bilag 3:1+6-7+11):

D1: “Altså målstyring, det er jo sådan omdrejningspunktet for alt det vi arbejder med. At vi har nogle mål, vi skal forfølge og udvikling/innovation, ja det hænger jo sammen med den daglige drift. Udvikling det handler jo om de projekter vi udfører med henblik på at nå målene og forankring” (Bilag 3:11)

I citatet fremgår det, at projektledernes arbejde i høj grad præges af målstyring. Styringsparadigmet NPM har netop fokus på målstyring gennem strategisk ledelse (Torfing & Triantafillou 2017:18), hvorfor projektlederens citat kan tolkes som om, at hun arbejder indenfor en organisatorisk ramme, der er præget af NPM-rationaler. Dermed får projektlederne et medansvar for monitoreringen af udviklingen af de boligsociale helhedsplaner.

Derudover fremhæver projektlederne, at de boligsociale indsatser har været udsat for økonomiske besparelser, hvilket har medført at de i højere grad skal prioritere deres indsatser (Bilag 3:5+7+10). Dette kommer blandt andet til udtryk, når de omtaler, hvordan de udvælger deres indsatser. Flere nævner Center for Boligsocial Udviklings idekatalog⁸ og fremhæver fordelene ved at bruge evidensbaserede indsatser, som andre har afprøvet tidligere og som man

⁸ Idekataloget er ifølge CFBU's egen hjemmeside et videnskatalog, der hovedsageligt henvender sig til aktører, der arbejder indenfor det boligsociale felt. Kataloget er en samling af best practices indenfor indsatser i det boligsociale arbejde (CFBU's hjemmeside med Inspirations- og videnskataloget 2022).

derfor ved virker (Bilag 3:4+7+10+14). Evidensbaserede indsatser bliver, set med NPM-briller, en måde hvorpå effektiviteten kan øges og omkostningerne kan reduceres (Jensen & Krogstrup 2017:38). Projektledernes fremhævelse af CFBU's idekatalog er dermed også med til at indikere, at de arbejder indenfor en NPM-ramme. Evidensbaserede indsatser kritiseres dog for at være kontekstafhængige, hvilket betyder at indsatserne ikke tager højde for de sociale forskelle, der måtte være i de forskellige situationer. Det kan være problematisk i en situation, hvor der skal løses komplekse kontekstafhængige sociale problemstillinger, som tilfældet er i de boligsociale helhedsplaner (Jensen & Krogstrup 2017:39). Dermed bliver det paradoksalt at projektlederne arbejder med evidensbaserede indsatser indenfor en NPM-ramme, når deres fokus er på at løfte socialt udsatte beboere. Da de økonomiske rammer for indsatserne er blevet mindre, skal projektlederne derfor forholde sig til, hvordan de opnår bedst mulig fremdrift for færrest mulige midler, hvilket er medvirkende årsag til at de bruger evidensbaserede indsatser.

Til trods for at projektlederne prioriterer evidensbaserede indsatser, er der bred enighed blandt projektlederne om, at de også har en høj grad af metodefrihed (Bilag 3:4+6+11+14). De lægger blandt andet vægt på, at de har flere beføjelser for hvad de må foretage sig med beboerne, sammenlignet med hvad kommunen kan. De er for eksempel ikke bundet af de samme bureaukratiske rammer, som de kommunale medarbejdere, hvilket betyder at projektlederne i de boligsociale helhedsplaner kan handle hurtigere på beboernes individuelle behov (Bilag 3:4+6+14). Projektlederne har med andre ord metodefrihed i forhold til, hvordan de vil arbejde med beboerne og dermed hvordan de vil sikre at helhedsplanens mål opnås. Det betyder ligeledes at projektlederne har mulighed for at "tænke ud af kasserne" (Bilag 3:14), hvilket er gode forudsætninger, hvis man ønsker at arbejde med innovation ud fra et NPG-rationale. Innovation skal forstås som et forsøg på at skabe forandring ved at afprøve noget nyt (Sørensen & Torfing 2011:20-21). Det betyder, at for at opnå innovation skal der være frie organisatoriske rammer til at afprøve forskellige løsninger. Projektlederne lægger, i deres diskussion om metodefrihed, vægt på at de ikke er begrænset af at være i en "søjle", i modsætning til de kommunale medarbejdere:

D3: "Løsningerne ligger jo aldrig i søjlen selv, men løsningerne ligger altid imellem søjlerne. Altså det ligger jo ikke i en søjle, fordi et liv er komplekst (...) et udsat liv er jo ofte endnu mere komplekst og er afhængig af mange flere andre parter, som på en eller anden måde har en *saying* i ens liv og hvis man så skal få de ting til på en eller anden måde at spille, så ligger løsningerne derimellem et eller andet sted." (Bilag 3:6)

Projektlederne har med andre ord, flere muligheder til at prøve forskellige løsninger i samarbejde med beboerne, i modsætning til de kommunale medarbejdere, der er bundet af forvaltningernes arbejdsgange. Dermed har projektlederne bedre forudsætninger for at opnå innovation og dermed potentielt løfte de komplekse problemstillinger, som er forbundet med de udsatte beboere. Den traditionelle søjleopdeling i de kommunale forvaltninger har eksisteret længe indenfor den offentlige sektor og var blandt andet et kendetegn ved Old Public Administration, som styringsparadigmet NPM netop forsøger at gøre op med (Torfing & Triantafillou 2017:15+26). Der er derfor ikke kun NPM-rationaler til stede i den organisatoriske kontekst i boligsociale helhedsplaner, men også NPG-rationaler, der lægger vægt på at projektlederne kan innovere deres metoder og arbejde på tværs af eksisterende forvaltninger. NPG kommer med andre ord til udtryk gennem projektledernes metodefrihed.

Ud over at det i fokusgruppediskussionerne blev tydeligt for os, at projektlederne ifølge dem selv har en høj grad af metodefrihed, var det også tydeligt, at deres metodefrihed stadig er forbundet til NPM-rationalet om målstyring og resultater. En projektleder nævnte for eksempel at metodefriheden formentlig ville blive begrænset, hvis der opstod "utilfredshed et eller andet sted i systemet" (Bilag 3:4). Underforstået at hvis den boligsociale bestyrelse ikke er tilfreds med helhedsplanens resultater, vil projektlederens metodefrihed i forhold til hvilke indsatser og aktiviteter vedkommende laver for og med beboerne, indskrænkes. Andre projektledere gav ligeledes udtryk for, at de er bevidste om at der er noget "bestemt vi skal nå" (Bilag 3:6+11), hvilket stiller krav til projektlederne og deres måde at håndtere metodefriheden på. Projektlederne oplever dermed tydelige modstridende styringsrationaler, hvor den virksomme metode, kan være svær at få til at harmonere med målstyring og effektivisering:

D5: "Vi bestræber os jo på at arbejde efter ABCD-metoden⁹ og det er jo meget bottom-up og det er noget med ejerskab og anerkende de behov der er og sådan noget og det er jo i direkte modstrid med entydig ledelse og fireårige planer og hvad man ellers kan komme på. Så det der dilemma det er jo bare ivoende med at have sådan en kransekageledelse. Men omvendt så må man sige at vi har den, det er jo også det der gør at de øverste i kommunen og i boligselskabet ved hvad det er for en dialog vi har med beboerne (...) jo højere et ledelsesniveau man har med der, det gør jo også at det er lettere at få penge til det som den helt almindelige beboer har brug for." (Bilag 3:4)

⁹ ABCD er en forkortelse for Asset Based Community Development, som er en metode, der fokuserer på at løfte et lokalsamfund ved at mobilisere lokalsamfundets eksisterende ressourcer og potentialer (DePaul Asset-Based Community Development Institutes hjemmeside 2022).

I citatet udtrykker projektlederen at Landsbyggefondens krav om entydig ledelse, gennem den boligsociale bestyrelse, strider imod ønsket om at facilitere bottom-up-drevne indsatser for beboerne. Vedkommende giver dermed udtryk for en konflikt mellem målstyringsrationalet og ønsket om at inddrage beboerne, hvilket indikerer at projektledernes metodefrihed trods alt er bundet op på nogle begrænsninger. Projektlederne har med andre ord metodefrihed, så længe de kan dokumentere eller sikre en effekt af indsatserne. Organisationsstrukturen med den boligsociale bestyrelses krav om målstyring betyder dermed, at projektledernes NPG-rationaler bliver indlejret og tilpasset i en NPM-kontekst.

4.2.2 Styringsrationalernes betydning for projektledernes arbejde

Ovenstående analyseafsnit af styringsrationalerne i de boligsociale helhedsplaner viser at projektlederne befinder sig i en kompleks organisatorisk kontekst, hvor rammen er præget af NPM-rationaler, mens metoden præges af NPG-rationaler. Disse konfliktende styringsrationaler påvirker projektledernes arbejde og ledelse, hvilket dette afsnit vil udfolde nærmere.

I situationer hvor flere styringsparadigmer er til stede samtidig, påpeger Torfing og Triantafillou, at der stilles store krav til lederens evne til at reflektere over de ledelsesmæssige greb (Torfing & Triantafillou 2017:34). De boligsociale projektledere har da også en oplevelse af, at der forventes meget af dem og deres kompetencer:

D3: “Det kræver jo også at vi som ledere jo faktisk spænder rigtig vidt. Altså jeg synes faktisk vi skal kunne mange ting for at kunne manøvrere på de her forskellige niveauer. (...) jeg tror også det er noget af det man skal være opmærksom på, når vi nu snakker alt det her entydige ledelse og den her meget stramme styring og organisering. Det er at så skal vi sørge for at have kompetencerne til også at kunne arbejde på de forskellige andre niveauer. Det er i hvert fald noget af det jeg er opmærksom på.” (Bilag 3:10)

Projektlederens udtalelse vidner om, at hun er bevidst om, at hun skal håndtere situationer på forskellige ledelsesniveauer. Dette betyder, at hun konstant skal være omstillingsparat. Hun henviser til “den stramme styring” i form af den boligsociale bestyrelses entydige ledelse, som vi i forrige afsnit argumenterede for, er præget af et NPM-rationale. Når hun henviser til at hendes ledelseskompetencer også skal kunne manøvrere på andre niveauer, indikerer det at det kræver en NPG-ledelsesstil at arbejde på det praktiske niveau med beboerne. En anden

projektleder giver udtryk for at “det handler om at skabe sammenspil” mellem de bundne opgaver og ønsket om at sætte medarbejderne fri i forhold til at kunne præge indsatserne (Bilag 3:1). Denne projektleder lægger dermed ligeledes vægt på, hvordan han oplever de konfliktende styringsrationalers tilstedeværelse i sit arbejde. Projektlederne er med andre ord bevidste og reflekterede om, at de har ansvaret for at kombinere de forskellige styringsrationaler på forskellige ledelsesniveauer, hvilket ifølge Torfing og Triantafillou også er nødvendigt for at undgå at de sameksisterende styringsparadigmer spænder ben for hinanden.

En anden projektleder lægger vægt på den vigtige rolle, som projektlederne har i forhold til at bringe information om beboerne videre til den boligsociale bestyrelse. Hun beskriver, at projektlederne skal gentage beboernes historier igen og igen, for at sikre sig, at den boligsociale bestyrelse lytter og agerer på baggrund af beboernes fortællinger (Bilag 3:3). I samme forbindelse nævner en tredje projektleder, at hun føler sig “ret tæt på bestyrelsen” og selvom det er “øverste hylde ledere”, så fungerer de som bindeled ind til andre aktører i kommunen (Bilag 3:3). Det viser, at projektlederne bruger den boligsociale bestyrelse til både at forbedre forholdene for den enkelte beboer, ved at fortælle om de faktiske forhold, og til at øge muligheden for tværgående samarbejder med andre aktører i kommunerne. Den boligsociale bestyrelse bliver dermed ikke kun en enhed som projektlederne skal afrapportere til, men den bliver også en ressource som projektlederne kan trække på. Ved at opfatte og bruge den boligsociale bestyrelse som en ressource, formår de at agere ud fra et NPG-rationale. Dette til trods for at den organisatoriske opbygning lægger op til, at bestyrelsen blot skal fungere som et målstyringsorgan, indenfor et NPM-rationale. Dermed formår projektlederne at skabe harmoni mellem ressourcemobiliseringsperspektivet fra NPG og målstyringsperspektivet fra NPM. Derudover viser ovenstående eksempler også, at projektlederne ikke er blege for at gå ind i en diskussion med den boligsociale bestyrelse om hvad de anser, som den bedste fremgangsmåde. Tortzen nævner, at ledere netop bør være risikovillige for at opnå det bedste resultat indenfor NPG-ledelse (Tortzen 2017:12). Risikovillighed bliver dermed, som vi ser det i de ovenstående eksempler, et udtryk for at projektlederne formår at inddrage den boligsociale bestyrelse som en ressource ud fra NPG-rationaler i den ellers NPM-dominerede kontekst, hvor bestyrelsen ellers blot fungerer som styringsorgan.

Risikovilligheden kommer ligeledes til udtryk i empirien ved, at en projektleder udtalte, at han “kommer til at udfordre hvor generelt og fleksibelt” han kan formulere den kommende

helhedsplans delaftaler (Bilag 3:11). Han har tidligere haft nogle meget detaljerede delaftaler, hvor succeskriterierne har været så præcist formulerede, at de næsten var umulige at indfri. Denne projektleder viser risikovillighed ved at ændre på succeskriterierne og derved hvad helhedsplanen skal opnå. På den måde formår han at fastholde den NPM-orienterede målstyring, da han anerkender, at projektet trods alt skal have fremdrift mod nogle fastsatte mål, men han gør de metodiske rammer bredere ved at definere målene mere generelt. På den måde bliver der plads til at projektlederen metodisk kan arbejde ud fra NPG-rationaler, indenfor en eksisterende NPM-ramme. Dette lykkedes han med, fordi han tør være risikovillig, hvilket bliver en nødvendig egenskab for lederne i en kontekst hvor modstridende styringsparadigmer sameksisterer. Ved at bruge den boligsociale bestyrelse som en ressource og ved at formulere delaftalerne på ny formår projektlederne at udvide de organisatoriske rammer.

Organiseringen og styringsrationalerne indenfor de boligsociale helhedsplaner har ikke kun indflydelse på projektledernes arbejde og de krav, der stilles til deres ledelsesmæssige kompetencer. Den NPM-prægede organisering, påvirker nemlig også projektlederens arbejde med beboerinddragelse. Beboerinddragelsen i den formelle organisering besværliggøres netop af, at mange medlemmer i den boligsociale bestyrelse befinder sig på et højt strategisk niveau i kraft af deres embede. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet hos beboerdemokraterne der, som nævnt, også sidder i en del af de boligsociale bestyrelser. I kraft af at medlemmerne i de boligsociale bestyrelser fokuserer på forskellige aspekter af boligområdet, kan det skabe nogle udfordringer for projektlederen. I næste afsnit kommer vi nærmere ind på, hvilke udfordringer organiseringen medfører i forhold til inddragelse af beboerdemokraterne i den boligsociale bestyrelse.

4.2.3 Konsekvenser ved beboerdemokrater i de boligsociale bestyrelser

Projektlederne har forskellige holdninger til, hvorvidt det er en fordel eller ulempe, at have beboerdemokrater med i de boligsociale bestyrelser. I empirien er der dog bred enighed om, at det stiller højere krav til projektlederne i forhold til at skabe en dialog, hvor både beboerdemokrater og medlemmer fra høje ledelsesniveauer kan komme til orde, da beboerdemokraterne primært fokuserer på det praktiske niveau, mens lederne fokuserer på det strategiske niveau (Bilag 3:1+2+8+10+13).

Fortalerne for at inddrage beboerdemokraterne i den boligsociale bestyrelse lægger vægt på, at en mangfoldig bestyrelse kan medvirke til, at de forskellige perspektiver bliver bragt frem i lyset:

D5: “Det giver da også nogle interessante samtaler en gang imellem, men jeg synes stadigvæk at det falder ud til fordel. Jeg synes alle har gavn af at høre hvad man har at sige og set fra nogle andre perspektiver selvom samtalen bliver sværere af det.” (Bilag 3:2-3)

Denne projektleder anser det som en fordel, at medlemmerne fra høje ledelsesniveauer af den boligsociale bestyrelse præsenteres for forskellige perspektiver gennem den direkte dialog med beboerdemokraterne. En anden projektleder, der også anser det som positivt at beboerdemokraterne sidder med i den boligsociale bestyrelse, udtaler:

D1: “Man slipper også for at det er nogle andre der formidler de oplysninger man har givet videre med de konsekvenser det kan have en gang imellem. Så på den måde synes jeg der er noget enormt positivt i at have afdelingerne og organisationsfolkene med i bestyrelsen.” (Bilag 3:3).

Denne projektleder har særligt fokus på formidlingen af forskellige perspektiver og interesser, og anser det som en styrke at perspektiverne ikke skal formidles gennem en tredjepart. I bestyrelser, der udelukkende består af medlemmer fra høje ledelsesniveauer, er det projektlederen som forventes at bringe beboernes perspektiver videre til den boligsociale bestyrelse. I sådanne tilfælde risikerer man, at en del af informationen går tabt eller videreformidles forkert, samtidig med at der lægges et ekstra ansvar over på projektlederen. Nogle projektledere anser det derudover som en positiv “måde hvorpå vi [projektlederne] også anerkender beboerdemokraterne” (Bilag 3:9).

Dog udtrykker de fleste projektledere også skepsis over at have beboerdemokrater med i de boligsociale bestyrelser. Mange lægger vægt på at beboerdemokraterne har svært ved at følge med på det strategiske niveau:

D1: “De er jo meget forskellige også rustet i forhold til hvordan de deltager i bestyrelsen, hvor ressourcestærke de er, hvor meget de kan bevæge sig op på det strategiske niveau, om de egentlig mest er interesserede i at sikre at de ikke mister noget så at sige.” (Bilag 3:2)

D2: “Så det der med, fordi at medlemmerne af den boligsociale bestyrelse er på så forskellige niveauer så synes jeg det kan være lidt vanskeligt.” (Bilag 3:2)

Projektlederne oplever, at beboerdemokraterne og lederne har forskellige kompetencer i forhold til at indgå i bestyrelsesarbejdet. Det kan være svært at få skabt en konstruktiv dialog, når medlemmerne i den boligsociale bestyrelse ikke har samme udgangspunkt hvad angår viden og ressourcer, når der zoomes ud fra specifikke lokale problemstillinger og fokus i højere grad er på det strategiske og overordnede niveau. Der er derfor flere af projektlederne som ytrer, at der er visse fordele forbundet med at operere med en bestyrelse der udelukkende består af medlemmer fra høje ledelsesniveauer (Bilag 3:9). En projektleder nævner blandt andet:

D3: “Jeg har to boligforeningsdirektører og to kommunale direktører og de er på niveau og det bliver dialogen også derefter (...) Jeg har også siddet med de her beboerrepræsentanter, som bliver fuldstændig hængt af altså.” (Bilag 3:9)

Ved at medlemmerne i den boligsociale bestyrelse udelukkende består af direktører bliver det muligt at opnå en konstruktiv dialog, hvor alle parter har noget at bidrage med indenfor den strategiske dagsorden. Projektlederen forholder sig til, at denne konstellation skaber et mere distanceret niveau i forhold til konkrete lokale problemstillinger, men vedkommende ser det som hendes job at bygge bro og føre de lokale behov frem i lyset på bestyrelsesmøderne (Bilag 3:9).

Flere projektledere opfatter det ligefrem som en lettelse eller en fordel at deres boligsociale bestyrelse udelukkende består af ledere (Bilag 3:3+9+12+14). De oplever at bestyrelsesmedlemmerne fra høje ledelsesniveauer har mulighed for at træffe nogle beslutninger (Bilag 3:3+12):

D2: “... f.eks. direktøren for forvaltningen, som har noget beslutningskompetence, nogle stjerner på skuldrene til og ligesom os bakke op om nogle af de ting, som er nødvendige, hvis vi skal lykkedes med nogle af tingene.” (Bilag 3:12)

Ved at den boligsociale bestyrelse udelukkende består af repræsentanter fra høje ledelsesniveauer, med kontakter i kommune og boligadministrationer, kan de træffe hurtige og resolute beslutninger, der sikrer fremdrift til helhedsplanen. Hvis der sad beboerdemokrater med i denne diskussion, er der en risiko for at dialogen bliver afsporet, hvilket kan gå ud over de beslutninger, der træffes i bestyrelsen. Projektlederne oplever dermed, at

Landsbyggefondens krav om at have medlemmer fra høje ledelsesniveauer fungerer godt i en praktisk kontekst, da det betyder at bestyrelsen kan træffe beslutninger og reagere på projektledernes forespørgsler.

Dette afsnit har tydeliggjort, at Landsbyggefondens krav om en boligsocial bestyrelse med repræsentanter fra høje ledelsesniveauer giver mening i praksis, i forhold til at sikre strategisk udvikling og fremdrift i de boligsociale helhedsplaner. I den forbindelse har analysen dog også vist, at projektlederne oplever det som udfordrende, når beboerdemokrater er med i den boligsociale bestyrelse, fordi de har svært ved at agere på det strategiske niveau. Dermed har fokuset på entydig ledelse i den nye organisering gjort det sværere for projektlederne at inddrage beboerdemokrater i helhedsplanens formelle beslutningsorgan. Den almene sektor har traditionelt praktiseret beboerinddragelse gennem det repræsentative beboerdemokrati (Jensen 2006), men da beboerdemokraterne ikke prioriteres inddraget i den boligsociale bestyrelse, sker der dermed et opgør med denne tradition. Projektlederne må således praktisere en anden form for beboerinddragelse end den traditionelle almene beboerdemokratiske form. I anden delanalyse vil vi komme nærmere ind på dette, ved at fokusere på, hvordan projektlederne i stedet praktiserer inddragelse af den menige beboer.

4.2.4 Opsummering

I denne delanalyse har vi analyseret, hvilke organisatoriske rammer projektlederne arbejder indenfor, samt hvilke styringsparadigmer, der kendetegner disse rammer. Projektlederne oplever en høj grad af metodefrihed hvad angår planlægning og udførsel af indsatser, så længe de bruger metodefriheden til at sikre fremdrift af helhedsplanen. Projektlederne skal afrapportere til den boligsociale bestyrelse, om hvorledes målsætninger opfyldes, og projektlederne skal derfor arbejde indenfor et målstyringsperspektiv. Projektledernes arbejde er underlagt to modstridende styringsparadigmer, hvor NPM kendetegner de organisatoriske rammer og NPG kendetegner projektledernes arbejdsmetoder. Det medfører, at projektlederne skal kunne balancere disse styringsrationaler i deres arbejde. Det gør projektlederne blandt andet ved at være refleksive omkring deres arbejde, samt ved at udvise risikovillighed. Derudover har delanalysen bidraget til at forstå, hvilke konsekvenser organiseringen har for beboerinddragelsen af beboerdemokraterne. Projektlederne har svært ved at harmonere inddragelse af beboerdemokraterne, med det strategiske niveau, som den boligsociale bestyrelse opererer på. Derfor nedprioriteres den klassiske beboerdemokratiske form for

beboerinddragelse, hvilket stiller nye krav til, hvordan projektlederne i stedet praktiserer beboerinddragelse.

For at kunne besvare vores problemformulering har det været nødvendigt at få klarlagt, både hvilke styringsrationaler, der kommer til udtryk i den organisatoriske kontekst, samt hvordan organiseringen påvirker den traditionelle form for beboerinddragelse af beboerdemokraterne. I den næste delanalyse vil vi komme nærmere ind på, hvordan projektlederne konkret arbejder med og forholder sig til beboerinddragelsen af de menige beboere.

4.3 Anden delanalyse: Projektledernes praktisering af beboerinddragelse

Denne delanalyse tager udgangspunkt i vores andet arbejdsspørgsmål som er følgende: *Hvordan praktiserer projektlederne beboerinddragelsen i den nye organisationsstruktur?*

I denne delanalyse tager vi udgangspunkt i at analysere de forskellige former for inddragelse, som projektlederne udøver i deres arbejde med beboerne. Til at analysere og diskutere inddragelsesformerne anvendes Krogstrup og Mortensens firefeltsgur over borgerinddragelse og -indflydelse samt Arnsteins deltagesstige. Herefter analyseres projektledernes perspektiver på beboerinddragelse med udgangspunkt i hvilke styringsrationaler, der gør sig gældende. Afslutningsvis analyserer vi, hvordan styringsrationalerne NPG og NPM påvirker projektledernes praktisering af beboerinddragelse.

4.3.1 Inddragelse af beboerne i de boligsociale helhedsplaner

Ud fra vores empiri har vi iagttaget tre måder, hvorpå beboerne inddrages. Disse tre måder fremlægges i indeværende afsnit og analyseres ved hjælp af Krogstrup og Mortensens teori om inddragelse og indflydelse. I den forbindelse diskuterer vi også Krogstrup og Mortensens perspektiv på inddragelse og indflydelse op i mod Arnsteins forståelse af indflydelse ved brug af hendes deltagesstige. For overskuelighedens skyld opdeles indeværende afsnit derfor i tre underafsnit på baggrund af de tre empiriske former for inddragelse: 1) Direkte deltagelse i aktiviteter, 2) Deltagelse i følgegruppemøder og workshops og 3) Deltagelse i udviklingen af aktiviteter.

Krogstrup og Mortensens (2017) teori om inddragelse og indflydelse kan visualiseres igennem deres firefeltfigur¹⁰. Deres model åbner op for forskellige muligheder, hvorpå inddragelse og indflydelse finder sted. Modellen indeholder, som tidligere nævnt, to dimensioner. Henholdsvis den horisontale og den vertikale dimension fremstiller et kontinuum der går fra; ingen indflydelse til fuld indflydelse og ikke-formaliserede inddragelsesprocesser til formaliserede inddragelsesprocesser (Krogstrup & Mortensen 2017:156). Ifølge Krogstrup og Mortensen henviser indflydelse til, at brugeren har medbestemmelse i forskellige faser i en indsats herunder planlægning, tilrettelæggelse og evalueringen. Med formaliserede inddragelsesprocesser mener de processer, hvor der indgår regler, rutiner og procedurer (Krogstrup & Mortensen 2017:156). Modellen viser, at beboere godt kan inddrages i en formaliseret inddragelsesproces uden at opnå indflydelse jævnfør figurens andet felt. Derudover viser figuren, at beboere kan opnå indflydelse uden at inddragelsesprocessen er formaliseret jævnfør det tredje felt. Krogstrup og Mortensen differentierer dermed begreberne indflydelse og formaliseret inddragelse ved at det ene kan være til stede uden det andet. Den følgende analyse trækker på figurens tre første felter, der bidrager til at forstå inddragelse og indflydelse i de empiriske tendenser. Figurens fjerde felt, der indikerer at der hverken er formaliseret inddragelse eller indflydelse, anvendes ikke i vores analyse, da der ikke er nogle empiriske tendenser herpå. Krogstrup og Mortensen pointerer selv, at det er vanskeligt at forestille sig denne situation i organisationer, hvor en målsætning er at opbygge sociale kompetencer (Krogstrup og Mortensen 2017:162). Da de boligsociale indsatser netop har til formål at styrke beboernes livschancer og kompetencer, giver det dermed god mening at det ikke er en tendens, vi har iagttaget.

4.3.1.1 Direkte deltagelse i aktiviteter

I vores empiri fremhæver projektlederne, at det er igennem de forskellige konkrete indsatser, at meget af beboerinddragelsen finder sted (Bilag 4:1+5). En projektleder uddyber ved at nævne følgende aktiviteter:

D1: “De er inddraget i sprogskoler, i legestuer, i cykelkurser, i samling i naturen, i alle mulige andre forløb der er. Især hvis vi snakker de mest udsatte. (...) De er interesserede eller aktive i at lære dansk eller at lære at cykle eller lære at være sammen med deres børn i naturen, eller hvad de nu har lyst til.” (Bilag 4:1)

¹⁰ Se side 44 i specialet.

De konkrete indsatser, som projektlederen nævner, har til formål at styrke forskellige kompetencer hos forskellige målgrupper. De nævnte aktiviteter, såsom sprogskoler og cykelkurser, udgør mere eller mindre færdige koncepter, hvor beboerne blot kan møde op og deltage, uden at skulle tage et ansvar for at drive aktiviteten. På den måde inddrages beboerne gennem direkte deltagelse i en allerede tilrettelagt aktivitet. Det stiller færre krav til beboeren, men som en projektleder siger, så kan det at møde op også være en form for inddragelse: “der handler det om for nogle bare at møde op, det er at blive inddraget, det at komme ud ad døren” (Bilag 4:5). De mest udsatte beboere kan have udfordringer med at dukke op til de forskellige aktiviteter, hvorfor flere af helhedsplanerne har ansat en beboerrådgiver eller social vicevært, der med deres nære kontakt til denne gruppe, kan hjælpe dem således, at de deltager i nogle af aktiviteterne (Bilag 4:3+9).

I de ovenstående tilfælde, hvor beboeren har mulighed for at møde op til en allerede planlagt aktivitet, inddrages beboerne dermed gennem en formaliseret proces, hvor rammerne er fastlagte på forhånd. Krogstrup og Mortensen pointerer at borgeren skal være involveret i tilrettelæggelse, planlægning eller evaluering for at opnå indflydelse på aktiviteter (Krogstrup & Mortensen 2017:157). Da cykelkurserne og sprogskolerne som udgangspunkt allerede er planlagt og tilrettelagt, giver det derfor ikke mulighed for at beboerne opnår indflydelse på aktiviteterne. Inddragelsen placerer sig dermed i andet felt i Krogstrup og Mortensens model, som er en formaliseret inddragelsesproces, men uden indflydelse. Med andre ord opfatter projektlederne i disse tilfælde det at deltage i en formaliseret aktivitet uden indflydelse som en inddragelsesform, hvilket Krogstrup og Mortensens teori også indikerer. Indenfor de boligsociale indsatser kan det dog udgøre et dilemma, hvis projektlederne vurderer, at det er tilstrækkeligt blot at inddrage beboerne i en på forhånd planlagt aktivitet, hvor beboeren ikke har indflydelse på udviklingen af indsatsen. En stiltiende accept af denne inddragelsesform kan i værste tilfælde resultere i at projektlederne nedprioriterer andre former for inddragelsesprocesser, hvor beboerne har mulighed for at opnå mere indflydelse. Arnstein vil netop ikke mene, at det er tilstrækkeligt blot at inddrage beboerne igennem deltagelse i på forhånd tilrettelagte aktiviteter, da hun lægger stor vægt på at der også skal være indflydelse til stede i inddragelsesprocesserne.

Arnsteins teori om borgerdeltagelse omfatter en deltagelsesstige, der repræsenterer forskellige niveauer, hvorpå borgeren kan opnå indflydelse. Stigen går fra, at borgeren har ingen indflydelse i bunden til at have reel magt i toppen (Arnstein 1969:415). Ud fra den empiriske

kontekst symboliserer den blotte deltagelse i en indsats de to nederste trin på stigen, *manipulation og terapi*. Disse trin kategoriseres ifølge Arnstein som ikke-deltagelse, der er en falsk form for deltagelse, hvor det udadtil ligner, at borgerne inddrages og deltager, men i stedet belærer og uddanner magthaverne deltagerne (Arnstein 1969:416). Her repræsenterer de laveste trin derfor inddragelsesprocesser, hvor beboerne ikke opnår indflydelse. Inddragelse via deltagelse i sprogskoler og cykelkurser kan med Arnsteins teori betragtes som en måde, hvor de boligsociale medarbejdere uddanner de deltagende beboere til at opnå øgede kompetencer på et givent felt. Så længe projektlederne blot inddrager igennem deltagelse, vil det med Arnsteins perspektiv ikke være muligt for beboerne at opnå indflydelse igennem disse indsatser.

Umiddelbart er det positivt at fagprofessionelle er med til at skabe kompetencer hos beboerne ud fra indsatser, som de ved har en positiv effekt. Ud fra et NPG-perspektiv bliver det dog problematisk, at beboerne ikke selv bidrager med egen viden og ikke opnår indflydelse på aktiviteterne, da de set med NPG-briller burde betragtes som eksperter i eget liv. Derudover vil det ud fra Arnsteins perspektiv være problematisk at udsatte beboere ikke får muligheden for at opnå indflydelse på områder, der relaterer sig til deres behov. Derfor kan der stilles spørgsmålstejn ved om deltagelse i tilrettelagte aktiviteter i boligsociale helhedsplaner i det hele taget bør anses som beboerinddragelse.

Krogstrup og Mortensen pointerer dog, at der i inddragelsesprocesser uden indflydelse *kan* opstå mulighed for indirekte indflydelse, hvis arrangørerne af aktiviteten påvirkes af brugernes meninger. Denne indflydelse kan ikke iagttages empirisk, da brugerens ønsker vil implementeres langsomt over tid (Krogstrup & Mortensen 2017:160). Vi ser antræk til dette i empirien, når projektlederne giver udtryk for, at de bruger beboernes holdninger til at udvikle på en aktivitet (Bilag 4:4+8+11):

D1: “Vi har haft gåture, der ikke interesserer nogen, til gengæld så er vores cykelture, eller hvad hedder sådan noget, cykelkurser overtegnede før de overhovedet er lagt op. Så det er jo også noget med at rette ind efter hvad er ønskerne og hvad er behovene.” (Bilag 4:4)

Projektlederens udtalelse om, at de “retter [indsatserne] ind” efter beboernes ønsker og behov, indikerer at der faktisk opstår en form for indirekte indflydelse. Aktiviteter, hvor beboerne blot skal dukke op og deltage, kan med andre ord ved første øjekast ligne en inddragelsesproces, hvor beboerne ikke har indflydelse, men gennem deres deltagelse og ønsker kan de opnå

indirekte indflydelse over tid, ved at projektlederne tilpasser de planlagte aktiviteter. Det stiller dog store krav til at projektlederne faktisk implementerer beboernes ønsker i aktiviteterne. Eftersom flere projektledere ser det som en af deres opgaver i helhedsplanen at justere indsatserne, så de stemmer overens med beboernes ønsker og behov, kan der argumenteres for at projektlederne arbejder på, at beboerne faktisk opnår indirekte indflydelse. I denne kontekst kan denne form for deltagelse derfor godt betragtes som en form for beboerinddragelse med indirekte indflydelse.

4.3.1.2 Deltagelse i følgegruppemøder og workshops

Der er også eksempler i empirien, hvor beboernes ressourcer bringes mere aktivt i spil end ved den blotte deltagelse i indsatser som helhedsplanen har initieret (Bilag 4:1-3+6+8+11-12). En projektleder forklarer følgende om en kommende aktivitet i deres helhedsplan:

D2: “Vi kommer til at drive sådan noget vi kommer til at kalde ‘åben følgegruppe møde’, hvor vi inviterer alle beboere ind til at kigge nærmere på aktiviteter, kommunikation og andre elementer i helhedsplanen. (...) Det er et program og så skal det være rigtig meget for sanserne. Så det skal være sådan korte oplæg og så er der altid sådan tre til fire workshops.” (Bilag 4:1-2)

Projektlederens udtalelse viser, at de i deres helhedsplan ønsker at inddrage beboerne på en anden måde end ved, at de kun skal deltage. I denne aktivitet lægger den boligsociale projektleder op til, at beboerne skal komme med ideer og ytre deres holdninger til, hvilke ønsker de har for deres boligområde. Her anvender de boligsociale projektledere redskaber, som de har erfaring med, fungerer i denne type af aktiviteter, hvor der skal være meget for sanserne og at oplæg samt workshops har et inkluderende format. Denne form for aktivitet, er ligesom sprogskolerne og cykelkurserne en formaliseret inddragelsesproces, hvor projektlederne på forhånd har fastsat rammerne. I modsætning til sprogskolerne og cykelkurserne lægger disse workshops og åbne følgegruppemøder op til en mere direkte indflydelse, hvor beboerne inviteres ind til at dele deres erfaringer og i fællesskab med projektlederne og medarbejderne udvikle nye forståelser og ideer til fremtidige aktiviteter. Med udgangspunkt i Arnsteins deltagelsesstige repræsenterer denne inddragelsesform trin fem kaldet *formidling* (Arnsteins 1969:416). Ifølge Arnstein har borgerne igennem dette inddragelsesniveau mulighed for at rådgive magthaverne, men i sidste ende er det stadig magthaverne, der bestemmer. Indenfor de boligsociale helhedsplaner udgør indsatser såsom

eksempelvis følgegruppemøderne og workshopperne en arena, hvor projektlederne giver mulighed for, at beboerne kan bidrage med deres viden om, hvilke kvaliteter fremtidige aktiviteter kan indeholde. Selvom projektlederne efter følgegruppemøderne og workshopperne stadig afgør, hvilke af beboernes ideer de arbejder videre med, så tilbyder projektlederne i empirien trods alt en inddragelsesform, hvor beboerne får mulighed for at rådgive projektlederne i udviklingen af indsatserne. Denne inddragelsesform placerer sig dermed i Krogstrup og Mortensens første felt, hvor der både er formaliseret inddragelse og indflydelse til stede, da beboerne får mulighed for at præge kommende aktiviteter.

4.3.1.3 Deltagelse i udviklingen af aktiviteter

Projektlederne tydeliggør også i empirien, at inddragelsen ikke blot kommer til udtryk igennem initiativer som medarbejderne i helhedsplanen har initieret, men også igennem ideer som beboerne selv har været drivkræfterne bag. En projektleder pointerer, at de i deres helhedsplan har en indsats kaldet starthjælp til beboere, hvilket betyder at de boligsociale medarbejdere støtter beboerne i at oprette forskellige klubber eksempelvis fiskeklub, strikkeklub og zumbahold ved at sikre de rette beboerressourcer samt den nødvendige økonomiske støtte (Bilag 4:4). Samme koncept gør sig gældende i andre af de medvirkende helhedsplaner. En anden projektleder fortæller for eksempel, at de har en pigeklub, hvor beboerne får et tomt årshjul, de selv kan udfylde (Bilag 4:4+9+12). Her bidrager beboerne med initiativet og de boligsociale medarbejdere hjælper med at understøtte ideen på forskellige måder. Så selvom projektlederne tager udgangspunkt i, at de altid faciliterer rammerne for indsatserne, så fokuserer de også på, at beboerne bliver selvkørende med projektlederens opbakning (Bilag 4:9). Projektledernes fokus er her at få skabt et samarbejde mellem beboerne og de boligsociale medarbejdere, hvor ressourcer fra begge parter aktiveres. Projektlederne ser gerne at aktiviteterne er “nedefra op drevet” og at aktiviteterne “bliver på deres [beboernes] initiativ og det bliver med dem [beboerne] som drivere” (Bilag 4:11-12). I kraft af at disse aktiviteter er skabt på beboernes initiativ udgør de ikke-formaliserede inddragelsesprocesser, hvor beboerne opnår en vis grad af indflydelse. Dette felt i Krogstrup og Mortensens firefeltfigur repræsenterer en indflydelse, der opnås ved at borgeren råber højt (Krogstrup & Mortensen 2017:162). For at denne inddragelsesform kan blive en realitet kræves der derfor et forum, hvor der er plads til, at beboerne kan komme med forslag til nye indsatser, som de selv kan være ansvarlige for. Derudover kræver det også, at der er beboere, som er villige og har overskuddet til at tage initiativer og omdanne disse til handling. Dette ser vi i empirien da en projektleder

fortæller, at når beboerne kommer med et særligt ønske til en aktivitet, besvarer hun dem med: “jamen det skal I da lave, det er da en god ide” (Bilag 4:12), hvorved hun forsøger at anspore beboerne til selv at igangsætte aktiviteten. Denne form for ikke-formaliserede inddragelsesproces medfører dermed indflydelse, hvor beboerne har ansvaret for udviklingen af aktiviteter, som de selv har taget initiativet til.

4.3.2 Projektledernes perspektiv på beboerinddragelse

De foregående eksempler på beboerinddragelse indikerer, at projektlederne forholder sig til beboerinddragelse ud fra et NPG-perspektiv, hvor de anser beboerne som en værdifuld ressource. Dog kan der i empirien også spores elementer af andre styringsrationaler i projektledernes tilgang til inddragelse. I dette afsnit vil vi analysere, hvordan projektlederne forholder sig til beboerinddragelse, først ud fra et NPG-perspektiv og derefter ud fra et OPA-perspektiv. Det er relevant at forstå, hvordan projektlederne forholder sig til beboerinddragelse, da det spiller en rolle for, hvordan de prioriterer beboerinddragelsen indenfor de organisatoriske rammer, hvilket udfoldes i det efterfølgende afsnit.

Projektledernes perspektiv på beboerinddragelse præges af NPG-rationaler. Indenfor NPG opfattes borgeren som en ligeværdig ressource der besidder værdifuld viden, som medarbejderne kan drage nytte af i udviklingen af aktiviteter. Perspektivet om beboeren som en ressource i de boligsociale indsatser er parallelt med perspektivet om borgeren som en ressource indenfor den offentlige sektor (Espersen & Andersen 2017:206; Agger 2017a:140). Beboerne som ressource i de boligsociale indsatser kommer særligt til udtryk, når projektlederne giver udtryk for, at de er lydhøre overfor beboernes ønsker og behov. En projektleder lægger vægt på at det er vigtigt at tage sig tid til at lytte på beboerne for eksempel over en kop kaffe:

D3: ”Det er simpelthen tid og kaffe til at lytte, lytte, lytte. Og så mellem linjerne så kan man høre nogle behov, nogle ønsker og nogle ressourcer og sådan.” (Bilag 4:2)

Denne forståelse af beboerne, som sidder med vigtig viden for udviklingen af indsatserne, deles af flere andre projektledere, der ligesom projektlederen fra citatet lægger vægt på at det er vigtigt at lytte til hvad beboerne har at sige (Bilag 4:2+6-7+9+12). Derudover kommer projektledernes NPG-tilgang til beboerinddragelse til udtryk igennem projektledernes fokus på rollefordelingen. Projektlederne betragter deres rolle, som faciliterende i mange af

aktiviteterne, hvor de rekrutterer engagerede beboere, hvis rolle over tid bliver at stå for aktiviteterne. Dermed bliver nogle beboere på sigt de drivende kræfter bag aktiviteterne, hvilket kan øge deres ansvarsfølelse og ejerskab over aktiviteten. I empirien fremgår eksempler på dette gennem en legestue og et værested for unge, hvor det til at begynde med var boligsociale medarbejdere, der var drivkræfterne bag, men hvor det i dag er frivillige beboere, der har overtaget denne funktion (Bilag 4:1-3). En projektleder udtaler i forbindelse med dette, at de har “oplevet at det bibringer rigtig rigtig meget til en gruppe af dem som er rigtig udsatte” (Bilag 4:3).

NPG-tilgangen til beboerinddragelse kommer også til udtryk, når projektlederne lægger vægt på at beboerne skal inddrages ”hvor det giver mening” (Bilag 4:10-11+13). NPG-paradigmet anser som bekendt borgerne som en ressource, som de offentlige medarbejdere skal invitere med ind i udviklingen af velfærden, men paradigmet lægger også vægt på at borgerne selv skal være villige til at påtage sig ansvaret (Agger 2017a:149). Dermed er det indenfor et NPG-paradigme essentielt at alle involverede parter får gavn af samarbejdet. I dette tilfælde bliver det tydeligt, at projektlederne ikke ønsker at overbebyrde beboerne, men i stedet tilpasse inddragelsesformen efter beboernes behov:

D1: “Ja jeg er sådan meget enig i at det rigtige spørgsmål er ikke skal, skal ikke, men hvordan og om hvad og hvornår, fordi det vil nemlig altid være vigtigt at få folk med, om det så bare er at få dem til at komme ud af lejligheden, det er jo også en inddragelsesproces.” (Bilag 4:7)

Citatet tydeliggør at projektlederne altid vil have fokus på at inddrage beboerne, men at de også skal forholde sig reflektivt over hvem og hvordan de inddrager den enkelte beboer. Denne refleksivitet kommer også til udtryk ved, at en projektleder nævner, at de i hans helhedsplan, anvender deltagelsesstigen, som metode. Projektlederen udtaler endvidere at den grundlæggende måde ham og hans medarbejdere arbejder med beboerne på handler om “at finde ud af på, hvilket niveau vil de [beboerne] ind på eller er de [beboerne] til” samtidig med “at arbejde progressivt med deltagelse” (Bilag 4:6). At de i denne helhedsplan arbejder med forskellige niveauer, kan med Arnsteins teoretiske briller være et udtryk for, at de arbejder med forskellige inddragelsesprocesser, som omfavner beboernes forskellige kompetencer og behov. I nogle tilfælde kan det at komme ud ad døren, som tidligere nævnt, være en inddragelsesproces, hvor det for andre handler om at få noget indflydelse eksempelvis i form af at blive aktivitetsfrivillig i en indsats. I kraft af at projektlederen pointerer, at de arbejder

med forskellige deltagelsesniveauer og progressivt med deltagelse indikerer det, at de i helhedsplanen er bevidste om, at det er vigtigt at skabe forskellige inddragelsesmuligheder, der stemmer overens med den enkelte beboers behov og præmisser.

Dette signalerer ligeledes at projektlederne arbejder ud fra et NPG-rationale, hvor de ønsker at indgå i et meningsfuldt samarbejde med beboerne. Det er vigtigt for projektlederne at beboerne også selv opfatter inddragelsen som meningsfuld, og at beboerne derved får noget ud af relationen, hvilket blandt andet understreges ved at alle inddragelsesformer er frivillige (Bilag 4:3+4). Projektlederne forsøger at opnå meningsfulde samarbejder ved at fokusere på de emner, hvor beboerne kan drage nytte af at få indflydelse. Her nævnes for eksempel fokusområderne sammenhængskraft og medborgerskab som relevante forummer at invitere beboerne ind i, i modsætning til for eksempel beskæftigelsesområdet (Bilag 4:10). Derudover bliver der af projektlederne lagt vægt på at det ofte også er meningsfuldt at inddrage beboerne i initiativfasen af en indsats (Bilag 4:4-5). En projektleder uddyber: "De er i hvert fald utrolig iderige, vores beboere, men derfra og til handling, det kan være svært" (Bilag 4:4). Det kræver altså en større indsats og engagement fra beboernes side, når det kommer til selve udviklingen og implementeringen af initiativet. Det vil sige, at selvom der er muligheder for, at beboerne inddrages i alle tre faser: initiativ, udvikling og implementering, så kræves det, som Caswell og Monrad også pointerer (2017), at projektlederne i inddragelsesprocessen har beboernes behov og kompetencer for øje. Derfor bliver deres vurdering ofte at det er bedst at inddrage beboerne i initiativet. Det essentielle for projektlederne er dermed hele tiden at vurdere hvem, der er relevant at inddrage i den konkrete situation, hvilket indikerer at projektlederne mestrer at være opmærksomme på de beboere de arbejder med.

Projektlederne giver dog også udtryk for at det i nogle tilfælde er mere relevant at inddrage fagprofessionelle fremfor beboere, hvilket indikerer at projektlederne også er præget af OPA-styringsrationaler:

D4: "Men når vi snakker beskæftigelse og lignende, er det for det første noget, som de oftest ikke synes er så relevant, men også at det er et meget fagområde ift. at få løst nogle konkrete problemstillinger." (Bilag 4:10)

Projektlederen vurderer, at det ofte ikke er relevant at inddrage beboerne indenfor beskæftigelsesområdet. Dette emne bærer præg af mere faglige problemstillinger, hvor det i stedet er meningsgivende at inddrage fagprofessionelle. Flere andre projektledere deler

opfattelsen af at der er nogle faglige emner, hvor det ikke giver mening at inddrage beboerne (Bilag 4:11). Her bliver det tydeligt at se, at projektlederne i nogle tilfælde også arbejder ud fra et OPA-styringsrationale, hvor beboerne opfattes som klienter, hvortil der skal udvikles faglige tilbud (Agger 2017a:141). Det betyder at projektlederne ikke i alle situationer opfatter beboerne som eksperter i eget liv, men at deres tilgang til og forståelse af beboerinddragelse tilpasses den givne situation og problemstilling. Indsætsernes fokusområde påvirker med andre ord, hvorvidt projektlederne vurderer, at det er en god ide at beboerinddrage. Dette understreger ydermere pointen om at styringsparadigmerne i praksis ikke eksisterer i en isoleret form, men at de sameksisterer og at de nye paradigmer tilføjes som et yderligere lag til deres forgængere (Jensen & Krogstrup 2017:34; Torfing & Triantafillou 2017:34).

Dette afsnit har tydeliggjort at projektlederne hovedsageligt forholder sig til beboerinddragelse ud fra et NPG-perspektiv, hvor de anser beboerne som en ressource og hvor projektlederne reflektivt tilpasser inddragelsesindsatserne til beboernes behov og præmisser. Dog viste afsnittet også at projektlederne i nogle tilfælde opfatter faglighed som et vigtigt element, hvorfor beboerne på disse områder inddrages mindre. Det betyder at projektlederne konstant skal forholde sig meget reflektivt til hvem de inddrager, hvorfor de inddrager dem og hvordan de inddrager dem i de forskellige sociale indsatser. Denne analyse har dermed bidraget til at forklare projektledernes perspektiv på beboerinddragelse. Næste afsnit fokuserer på, hvordan de organisatoriske rammer og de dertilhørende styringsrationaler påvirker, hvordan projektlederne prioriterer og praktiserer beboerinddragelse.

4.3.3 Styringsrationalernes indflydelse på beboerinddragelse

På trods af at projektledernes perspektiv på beboerinddragelse hovedsageligt er præget af NPG-rationaler, så viser empirien at projektlederne agerer ud fra både NPG- og NPM-rationaler i praktiseringen af beboerinddragelse. I dette afsnit præsenterer vi tre tendenser fra empirien, hvor projektlederne i praktiseringen af beboerinddragelse agerer ud fra både NPG- og NPM-rationaler. Første tendens fokuserer på understøttelsen af de mest ressourcestærke beboere, anden tendens fokuserer på, hvordan projektlederne opfatter den håndholdte beboerinddragelse som besværlig, mens tredje tendens fokuserer på udviklingen af indsatser på baggrund af deltagelsesmål og evidens.

Projektlederne prioriterer at arbejde ud fra en understøttende tilgang, hvor de lægger noget af ansvaret for en aktivitet over på beboerne. Det ses for eksempel i pigeklubben, hvor beboerne

er med til at udvikle årshjulet og bestemme, hvilke aktiviteter der skal foregå (Bilag 4:11), jævnfør de inddragelsesprocesser som vi fremhævede i afsnit 4.3.1.3. Her fremgår en tydelig reference til NPG-rationaler og -metoder, hvor projektlederne opfatter beboerne som en ressource, præcis som forrige afsnit lagde vægt på. Denne tilgang har projektlederne også til beboerne, når de ønsker at invitere dem ind til åbne følgegruppemøder eller workshops, som beskrevet i afsnit 4.3.1.2. Her fokuserer projektlederne på at få beboernes visioner og kompetencer frem i lyset og dermed give beboerne et ejerskab over de indsatser, der igangsættes. Med andre ord forsøger projektlederne at skabe en arena, hvor beboerne kan komme til orde og hvor de kan opnå indflydelse på udviklingen af aktiviteterne. Når projektlederne inddrager beboere som ressourcer, fokuserer de dog i høj grad på de beboere som allerede har vist en interesse for en særlig aktivitet eller indsats:

D2: "... det er derfor vi har valgt for eksempel i følgegrupperne, at det er nogle mennesker som er dødinteresseret i at mit eget barn eller unge kammeratskabsgruppe, at de også har nogle ordentlige fritidsaktiviteter (...) Fordi så har vi altså noget engagement. Og det er altså meget nemmere at arbejde med." (Bilag 4:8)

I citatet lægger projektlederen vægt på, at det er mere oplagt at arbejde med de beboere, der i forvejen har vist en interesse, hvorfor det bliver dem, der i højere grad inddrages. På den måde forsøger projektlederen at udnytte beboernes ressourcer mest optimalt, således at beboernes ressourcer bliver bragt i spil, der hvor det giver mening for beboerne, men i særdeleshed også hvor det giver mening for helhedsplanens fremdrift. Når projektlederne lægger vægt på, at de gør brug af de "nemme" løsninger, som kræver færrest mulige ressourcer, indikerer det, at de er bevidste om de organisatoriske NPM-rammer, som stiller krav til at helhedsplanen opnår de fastsatte målsætninger og resultater indenfor en kort årrække. Derved bliver projektledernes NPG-tilgang også præget af de organisatoriske NPM-rationaler, hvor fokus er på at udnytte ressourcerne mest effektivt.

På trods af at projektlederne har en understøttende tilgang til beboerinddragelse gør de opmærksom på, at det er ressourcekrævende at inddrage beboerne, herunder særligt de mest udsatte beboere, som kræver at inddragelsesprocesserne bliver mere "håndholdt" (Bilag 4:12). Projektlederne lægger vægt på, at inddragelsen bliver "lettere når først man har noget konkret" og at det er "nemtest i initiativet" at inddrage de udsatte beboere (Bilag 4:4). De udsatte beboere har ikke ressourcerne til at føre et projekt eller en aktivitet videre, hvorfor det i inddragelsen af disse beboere ofte bliver gennem deltagelse i formaliserede

inddragelsesprocesser, såsom sprogskoler eller workshops. Da projektlederne, jævnfør første delanalyse, arbejder indenfor en organisatorisk ramme, der har fokus på målstyring og effektivitet, er de nødsaget til at prioritere deres ressourcer:

D1: “Der er de meget bottom-up drevet processer, som der måske har været plads til tidligere, er der ikke i samme omfang plads til i dag, hvor man bare inviterer ind og siger hvad har I lyst lave, bare vi er sammen.” (Bilag 3:7)

De organisatoriske NPM-rammer betyder, at projektlederne bliver nødt til at prioritere hvem og hvordan de inddrager. Da inddragelse af de mest udsatte beboere er det mest ressourcekrævende sker inddragelsen af disse beboere hovedsageligt gennem deltagelse i allerede planlagte aktiviteter. Disse beboere inddrages dermed i inddragelsesprocesser, der relaterer sig til det laveste niveau på Arnsteins deltagelsesstige. Det betyder ifølge Arnstein, at beboerne ingen indflydelse opnår. Udover at det er et udtryk for ressourceoptimering, så synliggør dette også en kritik af NPG-paradigmet. NPG har fokus på at demokratisere serviceudviklingen gennem inddragelsesprocesser, men kritiseres samtidig for at modarbejde demokratiet, da det ofte er de mest ressourcestærke som kommer til orde i inddragelsen (Agger 2017a:145-146; Espersen & Andersen 2017:208), hvilket også er det vi ser i empirien. Ud fra den empiriske kontekst argumenterer vi dog for, at det er på grund af NPM-rammen at de demokratiske NPG-målsætninger ikke kan udfoldes optimalt. Empirien viser netop at de udsatte beboere får mindre indflydelse, da projektlederne arbejder under en NPM-ramme, hvor de bliver målt på fremdrift og udvikling, hvorfor projektlederne derfor prioriterer inddragelse af de mest ressourcestærke beboere¹¹, der kan anses som den lette måde at øge produktiviteten (Torfing & Triantafillou 2017:21; Sørensen & Torfing 2017:128).

NPM-rationaler er også fremtrædende i andre sammenhænge af beboerinddragelsen, særligt i udvikling af indsatser på baggrund af deltagelsesmål. Flere projektledere lægger blandt andet vægt på, at de anser deltagelse i aktiviteter, som et succeskriterium på, at beboerne er tilfredse med indsatserne: “Folk stemmer med fødderne, hvis de kommer herved, så er det fordi de synes det er vigtigt” (Bilag 4:4). At folk stemmer med fødderne betyder, at beboerne gennem deres deltagelse udviser en interesse og tilfredshed med indsatsen. En anden projektleder fortæller ligeledes, at hvis beboerne deltager i helhedsplanens tilbud, så tolker hun det som om, at det er den aktivitet de gerne vil have (Bilag 4:11). Inden for NPM-paradigmet er

¹¹ At beboerne er ressourcestærke betyder, at de besidder ressourcer, såsom overskuddet til at påtage sig et ansvar indenfor en indsats.

tilfredshedsundersøgelser og deltagelsesstatistikker en måde, hvorpå medarbejdere udvikler servicetilbud, uden at de behøver indgå i en dialog med borgeren (Espersen & Andersen 2017:204; Agger 2017a:142). På denne måde bliver det at “stemme med fødderne” en måde, hvorpå man kan optimere udviklingen af servicetilbud for færre ressourcer. Projektlederne agerer dermed ud fra et NPM-rationale, når de bruger kvantitative deltagelsesmål til at vurdere indsatsen. I vores empiri indgår projektlederne dog trods alt i en form for dialog med beboerne ved at være lydhøre overfor deres ønsker, selvom det i nogle tilfælde blot udmønter sig som indirekte indflydelse for beboerne.

Derudover spiller pointen fra første delanalyse, om at projektlederne bruger evidensbaserede indsatser, også en rolle for inddragelsen af beboerne. Da boligsociale helhedsplaner ofte løber i fireårige perioder har projektlederne sparsom tid til at udvikle nye indsatser i samarbejde med beboerne. I den situation er det dermed fordelagtigt for projektlederne at gøre brug af eksisterende indsatser, som de ved virker. Projektlederne bliver derfor nødt til at optimere deres inddragelsesprocesser, fordi de har nogle mål de skal arbejde sig hen imod. Som analysen har vist sker det både igennem strategisk prioritering af beboernes ressourcer, men også gennem deltagelsesmålinger og evidensbaserede indsatser. Projektlederne kan, qua deres NPG-orienterede tilgang til beboerinddragelse, godt have et ønske om at inddrage også de mest udsatte beboere i højere grad, men grundet besparelser samt en udvidet arbejdsportefølje i forbindelse med de organisatoriske NPM-rammer, kan de føle sig nødsaget til hovedsageligt at inddrage i deltagelsen. Inddragelse af særligt de mest udsatte beboere bliver dermed i form af deltagelse i konkrete aktiviteter, da de andre inddragelsesformer, hvor beboeren opnår mere indflydelse, er for ressourcekrævende. Det betyder at rammerne ikke fordrer yderligere inddragelse af beboerne.

En anden proces, hvor det kan være ressourcekrævende at inddrage beboerne, er i forankringen af indsatserne. Forankringsperspektivet er særligt relevant, når bevillingsperioden for helhedsplanen rinder ud. I den forbindelse skal projektlederne gerne have overleveret ansvaret for de forskellige sociale indsatser til lokale aktører, der kan føre dem videre. En projektleder fremhæver en af udfordringerne forbundet med at forankre indsatserne hovedsageligt hos beboerne: “Jeg kan også se at det ofte bliver nogle gange det lidt svage led i forhold til at holde fast og til og skabe noget kontinuitet, fordi der er en kæmpestor udskiftning ofte på beboersiden” (Bilag 4:9). Der kan være et større arbejde forbundet med at forankre indsatserne hos beboerne, da til- og fraflytningen kan være høj. I kraft af, at det er for usikkert og

ressourcekrævende at forankre indsatserne hos beboerne, er projektlederne nødsaget til at tænke særligt den langvarige forankring ind hos andre samarbejdspartnere. Dette er netop omdrejningspunktet for sidste delanalyse.

4.3.4 Opsummering

I denne delanalyse har vi analyseret de forskellige inddragelsesformer som projektlederne arbejder med. I den forbindelse har vi fået klarlagt, at der er forskellige teoretiske forståelser af, hvornår beboerne har indflydelse og dermed hvornår inddragelsen opfattes som reel inddragelse. Ifølge Krogstrup og Mortensen er der i inddragelsesprocesser uden indflydelse mulighed for, at der kan opstå indirekte indflydelse, hvis projektlederne lader indsatserne påvirkes af beboernes meninger og ønsker. Ifølge vores vurdering kan det indenfor de boligsociale indsatser udgøre et dilemma, hvis projektlederne vurderer, at det er tilstrækkeligt blot at inddrage beboerne i en på forhånd planlagt aktivitet. Hvis projektlederne accepterer denne inddragelsesform, kan det i værste fald resultere i, at de nedprioriterer andre former for inddragelse, hvor beboerne kan opnå direkte indflydelse. Ifølge Arnstein vil det ikke være nok at inddrage via deltagelse, da hun mener at der også skal være direkte indflydelse til stede. I analysen præsenteres også andre inddragelsesformer, hvor beboerne ifølge Arnstein har større mulighed for at opnå indflydelse. Dette ses i form af blandt andet workshops og beboerdrevne aktiviteter. Derudover har vi analyseret projektledernes perspektiv på beboerinddragelse, som hovedsageligt trækker på NPG-rationaler. I empirien fremgår det, at projektlederne gerne vil inddrage beboerne, hvor det giver mening. Derudover indikerer projektledernes udtalelser, at de har en ambition om at inddrage beboerne i flere inddragelsesprocesser end blot via deltagelse. De organisatoriske NPM-rammer, med et fokus på effektivisering og målstyring, giver dog ikke altid mulighed for at projektlederne kan praktisere alle de inddragelsesprocesser, som ligger i tråd med den NPG-tilgang, de har ambitioner om. Særligt de mest udsatte beboere er ressourcekrævende for projektlederne at inddrage, hvorfor det ofte reduceres til kun at være i initiativ- eller deltagelsesfasen. Analysen har ydermere vist, at det ofte er de mest ressourcestærke beboere, som i forvejen har udvist engagement eller interesse, som opnår mest indflydelse i inddragelsesprocesserne. I selve implementerings- og forankringsfasen bliver projektlederne nødsaget til at inkludere andre samarbejdspartnere i de boligsociale indsatser, hvilket udfoldes nærmere i tredje delanalyse.

4.4 Tredje delanalyse: Samskabelse som supplement til beboerinddragelse

Denne delanalyse tager udgangspunkt i vores tredje arbejdsspørgsmål som er følgende: *Hvilke værktøjer tager projektlederne i brug for at supplere beboerinddragelsen?*

Delanalysen har til formål at analysere de eksterne samarbejder, som projektlederne indgår i, ved brug af samskabesperspektivet. Anden delanalyse viste, at beboerinddragelsen oftest finder sted i initiativ- og deltagelsesfasen, samt at beboerne ikke altid opnår direkte indflydelse. Projektlederne overgiver med andre ord ikke ansvaret for aktiviteterne til beboerne. Ansvaret overdrages i stedet til relevante eksterne aktører, der skal stå for at indsatserne implementeres og forankres. Dermed bliver de eksterne samarbejder inddraget som et supplement til beboerinddragelsen og bidrager med at løfte indsatserne i de faser, hvor beboerne ikke selv har forudsætningerne. De eksterne samarbejder er relevante i forhold til beboerinddragelse, netop fordi projektlederne overlader en del af ansvaret for beboerinddragelsen i implementeringsfasen til de eksterne samarbejdspartnere.

Delanalysen er opbygget i tre afsnit, der fokuserer på henholdsvis hvilke samarbejdspartnere, der inddrages i samskabelsesprocesserne, hvordan samskabelsen adskiller sig fra beboerinddragelsen samt hvordan samskabelsesprocesserne kommer til udtryk gennem NPM- og NPG-rationaler. I det sidste afsnit kommer vi ydermere ind på, hvordan helhedsplanernes samarbejde med de eksterne samarbejdspartnere kan tolkes som samarbejdsdrevet innovation.

4.4.1 Samskabelse med de eksterne samarbejdspartnere

De to foregående delanalyser har haft fokus på projektledernes arbejde med henholdsvis den boligsociale bestyrelse, beboerdemokraterne og de menige beboerne i de udsatte boligområder. Dog samarbejder projektlederne også med flere forskellige andre aktører fra kommunen og civilsamfundet. Når man ser på, hvilke konsekvenser organisationsstrukturen i de boligsociale helhedsplaner har for projektledernes praktisering af beboerinddragelsen, er det derfor også relevant at se på hvilke andre redskaber projektlederne gør brug af, udover den direkte inddragelse af beboerne. Når projektlederne bruger tid på at etablere eksterne samarbejder, får de mindre tid til at fokusere på beboerinddragelsen. Omvendt kan de eksterne samarbejder medvirke til at der er flere aktører til at løfte inddragelsen af beboerne i de forskellige indsatser.

Projektlederne fremhævede tre følgende samarbejdspartnere i vores empiri: kommunen, NGO'er og netværksgrupper, hvilket danner grundlaget for dette afsnit.

Landsbyggefonden lægger op til, at den boligsociale indsats skal have et tæt samarbejde med kommunen i udarbejdelsen af selve helhedsplanen og indsatserne (LBF 2019:3). Dette samarbejde italesættes også af projektlederne i fokusgrupperne:

D2: "Vi skal snakke med kommunen, om hvad oplever de af behov. Og det synes jeg er rigtig vigtigt for at få nogle aktiviteter, der har en vis kvalitet og er målrettede. Så det er ikke nødvendigvis at spørge beboerne hvad de kunne have af aktiviteter eller hvordan de skal vinkles. Jeg synes det er vigtig at bygge på, det der er prøvet og virker og de demografiske forhold og udfordringer man ser i kommunen." (Bilag 5:2)

Samarbejdet mellem helhedsplanen og kommunen centrerer sig blandt andet om, at den boligsociale indsats skal medvirke til at støtte op om den kommunale kernerdrift (Bilag 5:1-2). Projektlederen gør i citatet opmærksom på, at det er vigtigt at få afdækket, hvilke behov der er til stede i kommunen og på den måde udarbejde indsatser, der skriver sig ind i disse behov. I den forbindelse lægger projektlederen vægt på, at det ikke altid er nok blot at spørge beboerne, hvad de har lyst til. Det er mindst lige så vigtigt i den boligsociale indsats at kende til kommunens udfordringer. En anden projektleder pointerer, at de har et godt samarbejde med beskæftigelsesafdelingen i kommunen, hvor de har fundet frem til, at når beboerne får tildelt et ansvar i forbindelse med et frivilligt arbejde, kan de bringes tættere på arbejdsmarkedet (Bilag 5:1). Her bliver det frivillige arbejde det "første skridt på en lidt svær vej for nogle af dem, der står rigtig langt væk fra arbejdsmarkedet." (Bilag 5:1). I dette tilfælde udgør projektlederen- og medarbejderne bindeleddet mellem beboeren og kommunen. Helhedsplanen faciliterer dermed et møde mellem medarbejdere fra beskæftigelsesafdelingen i kommunen og arbejdsløse beboere. Her bliver helhedsplanen en måde, hvorpå nogle af de kommunale indsatser målrettes den enkelte borger mere specifikt end kommunen selv ville være i stand til.

Udover samarbejdet med kommunen fremhæver projektlederne også flere forskellige NGO'er. De er ligesom kommunen med til at drive indsatser og aktiviteter for beboerne. For eksempel nævner en projektleder at organisationen GAME står for at lave udendørs idræt for børnene i boligområdet (Bilag 5:2). Der er ligeledes en anden projektleder, som fortæller om samarbejdet med Natteravneforeningen, der efter en forespørgsel fra beboerne har opstartet natteravne i boligområdet (Bilag 5:5). Her er det altså hverken beboerne eller projektlederen, som har

ansvaret for at aktiviteten eller indsatsen drives. Projektlederen er i stedet en facilitator for samarbejdet mellem foreningerne og beboerne og ansvaret for driften af aktiviteten lægges i stedet over på disse eksterne aktører. Når indsatser eller aktiviteter drives af en ekstern aktør, drives indsatserne stadig med fokus på beboerne, med hensigten om at beboerne skal deltage i aktiviteterne. Beboerinddragelsen bliver med andre ord ikke sat ud af kraft, men ansvaret for den aktivitet, hvori beboerne inddrages placeres hos den eksterne aktør i stedet for hos projektlederne. Det faktum, at projektlederne faciliterer samarbejder med NGO'er eller aktører som beboerne selv har efterspurgt, medvirker ligeledes til, at beboerne opnår en form for medindflydelse i hvilke aktiviteter, der skal etableres i boligområdet.

Flere projektledere nævner også, at de i deres helhedsplaner har forskellige netværksgrupper, der fungerer som et sted hvor forskellige aktører kan møde hinanden. Disse netværk består blandt andet af repræsentanter fra kirker, moskeer, kulturhuse og tidligere helhedsplaner (Bilag 5:3+6). Netværkerne bliver en mulighed for, at civilsamfundets forskellige aktører, med interesse og relevans for den boligsociale helhedsplan, kan møde hinanden. Derudover kan beboerne blive sat i kontakt med eller sidde i netværket, hvilket betyder at netværket også bliver en arena, hvor beboeren kan blive hørt og anerkendt af lokalsamfundets øvrige aktører (Bilag 5:3). Både netværkene og NGO'erne eksisterer uden om helhedsplanerne og projektlederens ledelse. Projektlederen kan være involveret i at brobygge mellem partnerne ved at få de forskellige aktører til at mødes med hinanden eller med beboerne (Bilag 5:5), mens de eksterne aktørers rolle bliver at udføre de konkrete indsatser eller aktiviteter med beboerne.

I ovenstående eksempler på eksterne samarbejder er det tydeligt, at projektlederen agerer som en facilitator for samarbejderne, der skaber de nødvendige samarbejdsflader. Vi argumenterer for, at disse samarbejder er et udtryk for samskabelse (Tortzen 2017), hvor civilsamfundet inddrages som en ligeværdig ressource i udviklingen og driften af aktiviteter i helhedsplanen. På den måde bliver mobiliseringen af viden og ressourcer fra forskellige relevante parter medvirkende til at de komplekse udfordringer mindskes. Tortzen nævner, at for at samskabelsesprocesser opnår succes kræver det et ledelsesrationale, der har det ligeværdige samarbejde i fokus (Tortzen 2017:11). Overført på de boligsociale helhedsplaner betyder det, at projektlederen i stedet for at påtage sig en dominerende lederrolle skal udgøre en facilitatorrolle i samskabelsesprocesserne. Flere af projektlederne overdrager ansvaret for en aktivitet til eksterne samarbejdspartnere, samt fremhæver facilitatorrollen, som en vigtig del af deres arbejde (Bilag 5:1+3-5). Det understreger, at projektlederne, i følge Tortzens perspektiv,

medvirker til at der skabes gode vilkår for samskabelsesprocesser med disse aktører i de boligsociale helhedsplaner.

På baggrund af de centrale eksterne samarbejder, som projektlederne i det daglige indgår i, får projektlederen mulighed for at bruge eksterne aktører som en ressource til at supplere beboerinddragelsen. I samarbejdet overdrager projektlederne en del af ansvaret for aktiviteten og inddragelsen af beboerne i den givne aktivitet til de eksterne aktører, der skal medvirke til at løfte beboernes livschancer ved at udarbejde aktiviteter for og med beboerne. Flere projektledere nævner i denne forbindelse samskabelse, som en metode til at udvikle disse samarbejder:

D1: “Og så synes jeg, at min rolle handler om samskabelse (...) det er jo sådan at få fat i alle de samarbejdspartnere man har i de forskellige boligområder. Ikke kun i [område], men der hvor vi er til stede og sige jamen det er noget vi skal løfte i flok det her. Forandringerne der skal ske, det skal ske i samarbejde.” (Bilag 5:3)

At projektlederen lægger vægt på at hendes rolle som projektleder handler om samskabelse, går konkret ud på få skabt den nødvendige kontakt til relevante samarbejdspartnere i forhold til helhedsplanens indsatser. Denne forståelse af samskabelse ligger i tråd med Tortzen samskabelsesperspektiv, hvor samskabelse handler om at forskellige aktører blandt andet offentlige- og private institutioner og civilsamfundet indgår i et ligeværdigt samarbejde om at løfte eksisterende velfærdsydelser (Tortzen 2017:3). Eftersom en boligsocial helhedsplan er en midlertidig konstruktion med et begrænset antal medarbejdere og økonomiske ressourcer, bliver projektlederen nødt til at tænke innovativt for at kunne sikre at helhedsplanen og indsatserne herunder lever op til de fastsatte målsætninger. Som projektlederen også udtaler, skal områdets udfordringer løftes i flok, og det er i samarbejdet at forandringerne ligger. Projektlederen og medarbejderne er ikke i stand til at løfte boligområdernes “wicked problems” (Torfing & Triantafillou 2017:26) på egen hånd, og i dette tilfælde bliver samskabelse vejen frem og udslagsgivende for, hvorvidt der kan ske forandringer i området. Ligesom at samskabelse optræder i den offentlige sektor i forbindelse med efterspørgslen af nye måder at skabe kvalitetsydelser med færre ressourcer, bliver helhedsplanens samarbejde med de eksterne samarbejdspartnere netop også en måde at kvalitetssikre indsatserne på baggrund af færre ressourcer (Tortzen 2017:3+6; Krogstrup & Mortensen 2017:50).

De ligeværdige samskabelsesrelationer mellem projektlederne og de eksterne aktører medfører dog ikke nødvendigvis at beboerinddragelsesprocesserne ændrer sig. Beboerne forbliver modtagere af eller deltagere i aktiviteter, og opnår ikke mere indflydelse end som det blev fremhævet i delanalyse to. I kraft af at projektlederne netop investerer en del af deres arbejdstid på at indgå i samskabelsesprocesserne med de eksterne aktører, kan man argumentere for, at projektlederne agerer ud fra en effektivitetsforståelse af samskabelse, som fokuserer på at øge effektiviteten gennem strategiske samarbejder (Tortzen 2017:9). Som konsekvens af dette fastholder projektlederne beboerne i en modtagerrolle i indsatserne frem for at gøre dem til medproducenter i samskabelsen. Beboerne har dog mulighed for at præge aktiviteterne og opnå indflydelse ved at være til stede og ytre sine holdninger, men det overordnede ansvar for aktiviteten placeres stadig hos en tredjepart. Dermed medfører samskabelsesprocesserne ikke, at beboerne inddrages i højere grad eller får tildelt mere ansvar. Samskabelsesprocesserne medfører i stedet at projektlederne ”aflastes” ved at kunne trække på eksterne ressourcer, der kan videreføre eller supplere inddragelsen af beboerne i konkrete aktiviteter. Dermed fremstår samskabelsesprocesserne mest som en fordel for projektlederne og mindre som en fordel for beboeren og projektledernes praktisering af beboerinddragelse risikerer at blive nedprioriteret til fordel for samskabelse med eksterne aktører.

4.4.2 Samskabelse i kontrast til beboerinddragelse

Samskabelse med de eksterne aktører adskiller sig på flere punkter fra de former for beboerinddragelse, som blev præsenteret i anden delanalyse. Dette afsnit vil udfolde disse forskelle ved først at fokusere på, hvordan magtfordelingen er i henholdsvis samskabelse og inddragelse, for derefter at fokusere på, hvilke potentialer samskabelse har i modsætning til inddragelse.

Tortzen påpeger at samskabelse adskiller sig fra borgerinddragelse ved at der sker en ændring i magtfordelingen, som kan medføre en ny transformativ synergi (Tortzen 2017:8). Set med disse briller er beboerinddragelsen, hvor projektlederne understøtter beboerne dermed ikke samskabelse, da beboerinddragelsen ikke ændrer på magtfordelingen. I anden delanalyse viste vi, ved hjælp af Arnsteins deltagelsesstige, at projektledernes praktisering af beboerinddragelse befandt sig på trinene *manipulation*, *terapi* og *formidling*. På disse inddragelsestrin inddrages borgerne blot igennem indsatser, hvor formålet er at de skal udvikle kompetencer eller hvor borgerne igennem rådgivning har mulighed for at præge magthaverne, men der sker ikke et reelt skifte i magtfordelingen (Arnstein 1969:416). I vores tilfælde er magten således stadig

hovedsageligt placeret hos projektlederne i beboerinddragelsesprocesserne. Det er altså projektlederne, der afgør i hvilke processer af indsatserne beboerne bliver inddraget og dermed også hvor stor indflydelse beboerne i sidste ende opnår. Denne magtpositionering mellem projektlederne og beboere står i kontrast til ambitionen om samskabelse indenfor NPG, hvor aktørerne anses som ligeværdige, og hvor magten derfor i højere grad er ligeligt fordelt. Relationen mellem projektledere og beboere baserer sig i højere grad på borgerinddragelse igennem de mindst ressourcekrævende inddragelsesprocesser, hvor magtfordelingen ikke ændres.

Der tegner sig dog et andet billede, når man kigger på magtpositioneringen mellem projektlederne og de eksterne samarbejdspartnere. I empirien er det tydeligt, at projektlederne indgår i samarbejder, hvor de eksterne aktører opnår indflydelse på implementeringen og forankringen af de forskellige indsatser:

D3: ”Jeg synes næsten aldrig jeg laver andet end at være i gang med noget helt nyt. Fordi lige så snart tingene falder på plads og går i drift så er jeg ikke en del af det længere. Altså så kører det. Og nu drifter vi jo heller ikke ting i det boligsociale. Det skal jo gerne forankres hos nogen der er der, når vi ikke er der længere.” (Bilag 5:3)

De eksterne samarbejdspartnere får tildelt et ansvar i forhold til at drifte indsatserne i de boligsociale helhedsplaner. Relationen mellem projektlederne og de eksterne aktører baserer sig derfor i højere grad på samskabelse, hvor magten fordeles ligeligt mellem parterne. Inddragelsen af de eksterne samarbejdspartnere placerer sig nærmere på Arnsteins trin *uddelegeret magt*, der indebærer at borgerne har flertal eller overrepræsentation i en beslutningsproces i forhold til de traditionelle magthavere (Arnstein 1969:421). I vores tilfælde, hvor den traditionelle magthaver er projektlederen, afgiver denne dermed en del af magten over den enkelte aktivitet til en tredjepart i form af eksempelvis kommunen eller en NGO, der i stedet får ansvaret for at drifte og dermed udvikle og implementere aktiviteterne.

Projektlederne giver udtryk for at de ikke har samme muligheder for at uddelegere samme indflydelse til beboerne, som de gør til de eksterne samarbejdspartnere, da de oplever at beboerne ofte bliver ”det lidt svage led i forhold til at holde fast og til og skabe noget kontinuitet” (Bilag 4:9). Derfor inddrages beboerne ikke på samme måde i samskabelsesprocesser, men i stedet igennem konkrete aktiviteter, hvor de afhængigt af hvilken inddragelsesproces, der er til stede i indsatsen, kan opnå en vis grad af indflydelse, men uden at de får en ledende rolle, som vist i anden delanalyse. Ud fra et NPG-perspektiv er det

problematisk at nogle af projektlederne ser beboeren som det svage led. Ved at udtrykke denne holdning lægger projektlederne i højere grad vægt på de negative aspekter ved beboerinddragelse, som for eksempel at det er ressourcekrævende, i stedet for at lægge vægt på de positive aspekter, der kan være, i form af at beboerne oplever at få medansvar og styrkede kompetencer (Torfing & Triantafillou 2017:30; Agger 2017a:144-145). Beboerne burde derfor i højere grad, ud fra et NPG-perspektiv betragtes som en ligeværdig ressource, der får mulighed for at påtage sig et ansvar for indsatserne. Omvendt er det dog også muligt at forholde sig kritisk overfor et ideal om samskabelse mellem projektlederne og de udsatte beboere. Kernen indenfor samskabelse er netop, det ligeværdige samarbejde, hvor alle de involverede parter tager del i at løfte udfordringerne. Når man i de boligsociale indsatser arbejder med udsatte beboere, er det dog ikke sikkert, at alle borgere har interessen eller overskuddet til at indgå i sådanne samarbejder med den magt eller det ansvar det medfølger.

Når projektlederne prioriterer at samarbejde med eksterne aktører i en samskabelsesproces, anser vi det som en måde, hvorpå projektlederne kan sikre at der sker en langvarig forankring af de boligsociale indsatser. De boligsociale helhedsplaner vil altid være begrænset til en kortere tidsperiode, hvorfor det er vigtigt at der skabes nogle aktiviteter som kan forblive der, når helhedsplanen slutter. Projektlederne fortæller at beboerne trives bedst i initiativfasen og mindre når de selv skal stå for aktiviteten:

D3: "... de i hvert fald er utrolig iderige, vores beboere, men derfra og til handling, det kan være svært." (Bilag 4:4)

D4: "Vi får rigtig mange gode forslag og når det så kommer til at der skal løftes lidt, så er der knap så mange der står på spring. (...) Det er klart i initiativ og idefasen at vores beboere er længst fremme i skoene." (Bilag 4:4)

D2: "... der er en masse gode ideer men når der skal lægges kræfter i er det lidt sværere." (Bilag 4:4)

Projektlederne giver udtryk for, at det er svært at overlade ansvaret for implementeringen og den langsigtede drift til beboerne. De eksterne aktører eksisterer uafhængigt af helhedsplanen og med opbakning fra beboerne kan de i stedet fortsætte aktiviteterne, når helhedsplanen er færdig. Dermed kan projektlederne ved at overlade ansvaret for driften af indsatserne til eksterne aktører, medvirke til at der fortsat er sociale indsatser i boligområdet, når helhedsplanen afsluttes:

D2: "... den her helhedsplan er den sidste helhedsplan, så vi er på vej til noget nyt. Både i samarbejde med Landsbyggefonden, men også i endnu tættere samarbejde med kommunen, for at se på hvordan får vi brobygget, hvordan får vi videreført arbejdet, med stadig nogle opmærksomheder, men ikke som såkaldt boligsocial." (Bilag 5:3)

Når helhedsplanens tidsbegrænsede periode rinder op, bliver det de eksterne samarbejdspartnere, der får lov til at bestemme, hvilke indsatser der får lov til at køre videre. Derudover kommer de eksterne samarbejdspartnere også til at stå med det fulde ansvar for beboerinddragelsen, som helhedsplanen i udgangspunktet havde det primære ansvar for. For projektlederne bliver de eksterne samarbejdspartnere dermed en måde at "udfase" dem selv på (Bilag 5:6), så det ikke er helhedsplanen, der har styringen på indsatserne samt ansvaret herfor, men at det på sigt bliver de eksterne aktører. I den forbindelse kunne det fremadrettet være interessant at undersøge, hvorvidt og hvordan beboerinddragelsen ændrer sig, når andre aktører end helhedsplanerne skal overtage arbejdet med beboerinddragelsen.

4.4.3 Samskabelse i et NPM- og et NPG-perspektiv

Der er flere måder at betragte de eksterne samarbejder på. Tortzen fremhæver, at der er en lys og en mørk side af samskabelse. Den lyse side definerer hun som en empowerment tilgang inspireret af NPG-rationaler, mens den mørke side karakteriseres af en effektivitetsforståelse, inspireret af NPM-rationaler (Tortzen 2017:9). Ud fra et NPM-rationale vil man opfatte inddragelsen af eksterne samarbejder som en positiv effektiviseringsgevinst, hvor fordelene er at indsatserne opretholdes ved brug af færre ressourcer. Omvendt forholder det sig, hvis man ser det ud fra et NPG-rationale. Her opfattes samskabelse i stedet som en metode til at øge kvaliteten ved at flere relevante aktører får indflydelse i udviklingen af indsatsen (Tortzen 2017:9). I den forbindelse er det vigtigt at se på projektledernes motivation for at gøre brug af samskabelse. Er det hovedsageligt for at øge effektiviteten eller for at øge kvaliteten af de boligsociale indsatser?

På baggrund af empirien argumenterer vi for, at projektlederne ikke opfatter det som en enten eller tilgang til samskabelse, men at de eksterne samarbejder bliver en måde, hvorpå samskabelse *både* er med til at øge kvaliteten af de boligsociale indsatser og optimere ressourcerne. Som vist tidligere i analysen er de boligsociale helhedsplaner præget af en NPM-ramme, hvor der qua den organisatoriske opbygning er fokus på målstyring og effektivitet. I forbindelse med at de boligsociale helhedsplaner har været udsat for besparelser (Bilag 3:5), har projektlederne været nødsaget til at optimere deres ressourcer. Derfor kan det opfattes som

en *ressourceoptimering*, når projektlederne overdrager ansvaret for en aktivitet til en ekstern aktør. Dog bliver inddragelsen af de eksterne aktører også et udtryk for et NPG-rationale, der handler om *ressourcemobilisering*, hvor det anerkendes at problemstillingen skal løftes gennem samarbejder (Torfing & Triantafillou 2017:27). Projektlederne laver en vurdering af, hvilke aktører der er bedst at inddrage i den givne kontekst, på baggrund af beboernes ønsker. Dermed bliver det eksperterne på det givne felt, som inddrages i samskabelsesprocesserne, hvilket for eksempel ses når GAME inddrages til at udvikle sportsaktiviteter for børn (Bilag 5:2). Derudover kan man argumentere for, at samarbejderne bidrager som et supplement til helhedsplanerne, da indsatserne såsom gadesport eller natteravne formentlig ikke vil eksistere i boligområdet, hvis ikke det var for disse eksterne aktører. Samarbejderne bærer dermed både præg af en NPM-tilgang, der handler om, at de boligsociale helhedsplaner skal opnå flest aktiviteter og indsatser, hvor medarbejderne og projektlederen skal bruge færrest mulige ressourcer. Derudover bærer det også præg af en NPG-tilgang, med fokus på at øge kvaliteten af indsatserne. Det bliver med andre ord muligt for projektlederne både at opnå effektivitet og kvalitative indsatser, der skal styrke beboernes livschancer ved at indgå i eksterne samarbejder. Vores empiri viser med andre ord, at Tortzens to sider af samskabelse kan sameksistere og være lige fordelagtige, da effektivitetsgevinsten i konteksten af de boligsociale helhedsplaner ikke nødvendigvis opfattes negativt.

Det er en klassisk diskussion inden for offentlig ledelsesteori, om hvor ansvaret for udviklingen af velfærdsydelser skal placeres (Torfing & Triantafillou 2017), hvilket også er en relevant diskussion i denne boligsociale kontekst. NPG kritiseres for at uddelegere ansvaret til civilsamfundet, da det medfører tvivl om hvor ansvaret for den offentlige velfærd egentlig kan placeres (Agger 2017a:146). Den offentlige sektor har netop til opgave at levere velfærdsydelser, men når disse opgaver delvist overdrages til civilsamfundet, kan man argumentere for, at den mister noget af sit eksistensgrundlag. Samme diskussion gør sig gældende i de boligsociale helhedsplaner, der er sat i verden for at løfte de udsatte boligområder. Ved at der i helhedsplanerne afgives noget af ansvaret ved at inddrage civilsamfundet i det omfang, der er tilfældet, kan man stille spørgsmålstegn ved helhedsplanernes egentlige relevans. Hvis civilsamfundet er i stand til at drive indsatserne, hvorfor skal der så være en helhedsplan? Et modargument til dette vil være at det kræver en faciliterende rolle at igangsætte og mobilisere civilsamfundets ressourcer – både i forhold til udvikling af velfærdsydelser i den offentlige sektor og i udviklingen af indsatser i de boligsociale helhedsplaner (Sørensen & Torfing 2017:130; Tortzen 2017:11). Det kan ikke

forventes at en lokal forening ville være opmærksom på, at den skulle udvikle en indsats i netop det specifikke boligområde, hvis ikke det var fordi projektlederen havde bygget en bro mellem beboerens ønske og foreningens kompetencer. Samtidig kan det ikke forventes at de udsatte beboere selv ved, hvordan de skal komme i kontakt med en relevant forening eller hvilken forening de i så fald skulle række ud til, for at få opfyldt deres behov for en konkret aktivitet. Derfor er det essentielt at der er en projektleder, som har det overordnede helikopterblik på hvilke aktører, der kan bidrage med hvilke ressourcer og dermed står med ansvaret for ressourcemobiliseringen.

På baggrund af vores analyse bliver de eksterne samarbejdspartnere dermed en måde, hvorpå der skabes værdi i de boligsociale indsatser. Samarbejdet er ikke blot en måde at effektivisere på, men det er også en måde, hvor der skabes indsatser, der kan styrke beboernes kompetencer, som der ellers ikke ville være ressourcer til. Ud fra Sørensen og Torfings (2011) teoretiske perspektiv om innovation, kan samarbejdet mellem helhedsplanen og de eksterne aktører betragtes som en innovation i sig selv. Innovationen ligger ikke i selve indsatserne i boligområderne, men i stedet i de tværgående samarbejder, hvor aktørerne i fællesskab når frem til de bedste løsninger (Sørensen & Torfing 2011:21). Derved bliver den innovative samarbejdsmetode en måde, hvorpå projektlederne kan sikre at der udvikles indsatser, hvor beboerne kan inddrages. Beboernes ønsker kan netop realiseres ved at projektlederne inddrager eksterne ressourcer. De eksterne samarbejdspartnere bliver dermed inddraget til at stå for de aktiviteter beboerne eller helhedsplanen ikke selv har ressourcerne til, men som projektlederne ved der vil være opbakning til blandt beboerne. På den måde bliver det en innovativ måde at sikre, at beboernes ønsker realiseres, uden at der lægges for meget ansvar over på beboeren eller på helhedsplanen. Samarbejdsdrevet innovation bliver med andre ord et særligt kendetegn for de boligsociale helhedsplaner og projektledernes måde at praktisere beboerinddragelsen på.

4.4.4 Opsummering

Denne delanalyse har fokuseret på de eksterne aktører, som samarbejder med de boligsociale helhedsplaner. I analysen fremgår det, at dette samarbejde kan betragtes som en samskabelsesproces, som står i kontrast til projektledernes praktisering af beboerinddragelsen. Forskellen ligger i det ansvar, der lægges på henholdsvis de eksterne aktører og beboerne. De eksterne samarbejdspartnere kan bidrage med nogle essentielle ressourcer til helhedsplanen, i form af medarbejdere og økonomi, som helhedsplanen eller beboerne ikke selv er i stand til at bidrage med. Beboerne inddrages hovedsageligt i initiativet og til dels i udviklingen af

aktiviteter, mens det større ansvar for driften af aktiviteterne placeres hos eksterne aktører. Samarbejdet med de eksterne aktører bliver med andre ord en måde, hvorpå projektlederne indgår i en samskabelsesproces. Projektlederne udvælger hvem der skal indgå i samarbejderne på baggrund af, hvilke aktører de forventer kan løfte ansvaret og sikre indsatserne på lang sigt. Delanalysen har derudover vist, hvordan disse samarbejder bruges af projektlederne til at supplere beboerinddragelsen, da de eksterne aktører gør det muligt både at øge kvaliteten af indsatserne, men også sikre at beboernes ønsker rent faktisk kan realiseres. Derudover overdrager projektlederne en del af ansvaret for selve beboerinddragelsen i de konkrete aktiviteter, til den aktør der har ansvaret for afviklingen af aktiviteten. De eksterne samarbejder bliver med andre ord både et udtryk for en NPM-orienteret ressourceoptimering og en NPG-orienteret arbejdsmetode, hvor strategiske samarbejder er i fokus. Dette bliver en innovativ måde, hvorpå projektlederne igennem *ressourcemobilisering* kan sikre kvaliteten af indsatserne, til glæde for beboerne, samtidig med at der sker en *ressourceoptimering* i helhedsplanerne, hvor helhedsplanen skal bidrage med færre ressourcer. Projektledernes strategiske samarbejde er dog ikke uden konsekvenser for beboerinddragelsen, da det blandt andet kan indebære at projektlederne nedprioriterer selv at praktisere beboerinddragelse, til fordel for at fokusere på samskabelse med eksterne samarbejdspartnere.

4.5 Sammenfattende opsummering

De tre delanalyser har samlet bidraget til at besvare problemformuleringen:

Hvilke konsekvenser har den nye organisationsstruktur i de boligsociale helhedsplaner for projektledernes praktisering af beboerinddragelse?

Analysen har vist at organisationsstrukturen er karakteriseret af både NPM- og NPG-rationaler. NPM-rationalerne fremgår især ved den organisatoriske opbygning med en boligsocial bestyrelse på øverste niveau, som skal sikre målstyring og fremdrift. Projektlederne skal blandt andet forholde sig til deltagelsesmålinger og hvordan de bruger helhedsplanens ressourcer mest optimalt. NPG-rationalerne kommer til udtryk i kraft af at projektlederne arbejder med at øge beboernes livschancer gennem metodiske værktøjer såsom borgerinddragelse og samskabelse. Projektledernes arbejde er dermed underlagt to sameksisterende styringsparadigmer, hvor NPM karakteriserer de organisatoriske rammer og NPG karakteriserer projektledernes

arbejdsmetoder. Dette fører til, at projektlederne skal være i stand til at balancere styringsrationalerne i deres arbejde. Det gør projektlederne blandt andet ved at være reflektive omkring deres arbejde og ved at udvise risikovillighed. Det kan synes paradoksalt at have et målstyringsperspektiv i en kontekst hvor der arbejdes med beboere, der skal have styrket deres livsvilkår. Denne problematik kommer til at udgøre det første tema, som behandles i diskussionen. Organisationsstrukturen påvirker også projektledernes inddragelse af beboerdemokraterne. Det varierer fra helhedsplan til helhedsplan, hvorvidt der sidder beboerdemokrater med i den boligsociale bestyrelse. Projektlederne har dog svært ved at harmonere inddragelse af beboerdemokraterne, med det strategiske niveau, som den boligsociale bestyrelse netop opererer på. Derfor nedprioriteres den klassiske beboerdemokratiske form for beboerinddragelse.

Denne nedprioritering stiller nye krav til, hvordan projektlederne i stedet praktiserer beboerinddragelse. Projektlederne praktiserer forskellige former for beboerinddragelse, hvor beboerne i mere eller mindre grad opnår indflydelse. Beboerne inddrages gennem direkte deltagelse i konkrete aktiviteter, der skal øge deres kompetencer. Her opnår beboerne ikke mulighed for direkte indflydelse, og beboerne er derfor i højere grad en modtager af en ydelse i disse tilfælde. Derudover kan beboerne inddrages igennem workshops, hvor beboerne har mulighed for at præge udviklingen af indsatserne. Beboerne kan også inddrages i udviklingen af projekter, hvis de i forvejen har udvist et initiativ, hvilket betyder at det bliver de mest ressourcestærke beboere, i form af de beboere som har præmisserne til at tage et initiativ, der opnår mest indflydelse. Projektlederne, der har en NPG-tilgang til beboerinddragelse, kan have et ønske om at inddrage beboerne i højere grad end hvad der er tilfældet, men i kraft af den NPM-prægede organisatoriske ramme er der ikke ressourcer eller rum til at udføre yderligere beboerinddragelse, hvor beboerne opnår mere indflydelse. Projektlederne udtrykker at beboerinddragelsen skal give mening for beboerne selv, men også for helhedsplanen. Det bliver derfor projektledernes ansvar at vurdere, hvornår og hvordan beboerne inddrages. Det kan være problematisk at det er projektlederne, der på beboernes vegne afgør dette. Denne problematik kommer til at udgøre det andet tema, som behandles i diskussionen. Ud fra et NPG-rationale er det positivt at projektlederne gør en indsats for at beboerinddrage, da det ifølge dette perspektiv er med til at styrke kvaliteten af indsatserne samtidig med at beboerne kan opnå et ejerskab over indsatserne. I kraft af at de boligsociale helhedsplaner er i en kontekst af udsatte boligområder er det muligt at problematisere, hvorvidt det dog er retfærdigt at placere en del

af ansvaret for at løfte de komplekse udfordringer på den enkelte beboer. Denne problematik udgør tredje tema i diskussionen.

Projektlederne indgår i strategiske samarbejder med eksterne aktører for at sikre implementeringen og forankringen af indsatserne. I modsætningen til projektledernes inddragelsesprocesser med beboerne indgår projektlederne i samskabelsesprocesser med eksterne samarbejdspartnere. De eksterne samarbejdspartnere opnår dermed en anden form for indflydelse på aktiviteterne end beboerne. Hvor beboernes indflydelse hovedsageligt foregår i initiativet i form af at komme med ønsker og forespørgsler, har de eksterne samarbejdspartnere i højere grad indflydelse på udviklingen, samt implementeringen af aktiviteterne. Projektlederne anvender også de eksterne samarbejdspartnere, som et supplement til beboerinddragelsen. Igennem de eksterne samarbejder kan projektlederne både ressourcemobilisere og ressourceoptimere indenfor de boligsociale helhedsplaner. Det betyder at helhedsplanerne rekrutterer relevante aktører, der kan igangsætte flere aktiviteter til fordel for beboerne samtidig med at helhedsplanen sparer ressourcer. Når helhedsplanerne afsluttes, overdrages ansvaret for beboerinddragelsen fra projektlederne til de eksterne samarbejdspartnere. I den forbindelse er det interessant at finde ud af hvad der sker, når det ikke er helhedsplanen, der har ansvaret for beboerinddragelsen, men når det i stedet bliver en tredjepart. Eftersom denne refleksion kræver en indsigt i, hvordan tredjeparter konkret håndterer beboerinddragelsen, er vi ikke i stand til at besvare denne problemstilling på baggrund af vores empiri. I stedet vil vi diskutere, hvilke konsekvenser det potentielt kan have at projektlederne overdrager en del af ansvaret for beboerinddragelsen til de eksterne aktører, samt hvordan projektlederne fremover kan prioritere beboerinddragelsen. Denne problematik udgør diskussionens fjerde tema.

Ud fra de forskellige essentielle fund fra delanalyserne har vi opstillet fire problematikker, der behandles i diskussionen. Afslutningsvis bidrager vi med vores vurdering af, hvor meget beboerinddragelsen bør fylde i de boligsociale helhedsplaner fremadrettet.

Kapitel 5:

Diskussion

5. Diskussion

Formålet med dette afsnit er at diskutere og reflektere over, hvor meget beboerinddragelsen bør fylde i de boligsociale helhedsplaner på baggrund af analysens konklusioner. I diskussionen bidrager vi med vores vurdering af projektledernes inddragelse af beboerne. Diskussionen kan dermed være med til at sætte fokus på, hvordan projektledernes praktisering af beboerinddragelsen kan se ud i fremtiden.

De boligsociale helhedsplaner er med indførelsen af en boligsocial bestyrelse blevet underlagt et målstyringsrationale. Flere af projektlederne fremhævede dette gennem rød-gul-grøn-målinger, hvor forskellige deltagelsesmålsætninger opgøres gennem kvantitative indikatorer såsom specifikke antal deltagere i en given aktivitet. Det kan dog virke paradoksalt at arbejde med kvantitative målsætninger, når målet er at øge beboernes livschancer og minimere den sociale udsathed i boligområdet. Arbejdet med udsatte beboere handler om at øge deres kompetencer og tilknytning til det omkringliggende samfund og man kan argumentere for at det kræver en kvalitativ forståelse for den enkeltes situation at kunne løfte denne opgave. I sådanne tilfælde kan kvantitative indikatorer på, hvor mange beboere, der har deltaget i en given aktivitet, være paradoksalt, da det ikke fortæller noget om, hvorvidt beboernes kompetencer er øget ved at have deltaget i aktiviteten. Kvantitative målsætninger har dermed den risiko, at der kan lægges en stor mængde energi i at få en masse beboere til at møde op til en aktivitet, og mindre energi i at beboerne rent faktisk får noget ud af aktiviteten. Derved risikerer man at kvaliteten af aktiviteten nedprioriteres til fordel for at opfylde de kvantitative målsætninger. I yderste konsekvens kan det betyde, at beboerne ikke opnår øgede livschancer eller nye kompetencer, men at helhedsplanen alligevel opfylder sine målsætninger. Omvendt kan kvantitative målsætninger være en fordel til at sikre, at indsatserne når bredt ud i boligområdet. For at dette er en fordel, bør det dog være nødvendigt at have en vis garanti for at indsatserne, der opgøres efter kvantitative deltagelsesmål, har en kvalitativ effekt. Flere af projektlederne nævner, at de gør brug af evidensbaserede indsatser, som er afprøvet af andre og som de derfor ved giver nogle kvalitative resultater. I disse tilfælde giver kvantitative deltagelsesmålsætninger i højere grad mening, da man her kan arbejde hen imod at flest mulige beboere får glæde af den givne aktivitet. Med andre ord kan der både være fordele og ulemper ved kvantitative indikatorer og målsætninger i en boligsocial kontekst. Det centrale er, at de kvantitative målsætninger bliver brugt til at måle på indsatser, man ved har en vis kvalitet, da man ellers risikerer at det bliver en måde at sløre den egentlige værdi af indsatserne.

Analysen viste ydermere, at projektlederne inddrager beboerne ud fra en vurdering af, hvor det giver bedst mening - både for beboerne og for helhedsplanen. Det rejser et dilemma om, hvornår og hvordan projektlederne vurderer at beboerne skal inddrages. Når projektlederne inddrager beboerne via deltagelse i en på forhånd planlagt og tilrettelagt aktivitet indskrænkes beboernes muligheder for at opnå indflydelse på indsatserne. En fortaler for en høj grad af beboerinddragelse, vil argumentere for, at det er uretfærdigt at andre ikke giver beboerne mulighed for at yde direkte indflydelse på de indsatser, som skal være med til at øge deres egne livschancer. En fortaler for at inddragelse via deltagelse er tilstrækkeligt vil modsat argumentere for, at det er vigtigt at være opmærksom på, at der med indflydelse også medfølger et ansvar. Denne fortaler vil ydermere mene, at det slet ikke er sikkert, at alle beboere, og særligt de mest udsatte beboere har tid, lyst eller overskud til at påtage sig sådan et ansvar, hvorfor indflydelse ifølge dette standpunkt ikke er en nødvendighed. På trods af disse forskellige tilgange til behovet for inddragelse af beboerne, vil vi dog problematisere, når andre træffer denne afgørelse på vegne af beboerne. Det kan godt være tilfældet, at beboerne ikke er interesseret i at yde indflydelse på aktiviteten i den boligsociale helhedsplan. Det bliver dog problematisk, hvis de i første omgang ikke får muligheden for at yde indflydelse, fordi andre har vurderet at beboeren ikke har behovet, eller fordi de organisatoriske rammer ikke fordrer inddragelsen. I sådanne tilfælde fratages beboeren dermed handlingskraft. Omvendt kan det være problematisk at pålægge eller forvente, at beboeren skal påtage sig et ansvar for helhedsplanens aktiviteter. Det er dermed centralt at projektlederne ikke fra begyndelsen afgør, hvilke indsatser beboerne bør eller ikke bør inddrages i, men i stedet løbende lader det være op til den enkelte beboer at give udtryk for hvor og hvornår denne er interesseret i at inddrages. Det stiller krav til at rammerne er tilpas åbne til at en udsat beboer kan inddrages på det plan beboeren ønsker og kan give udtryk for, samt at der foregår en ligeværdig dialog mellem projektleder og beboer. Således kan beboerne blive en medaktør i at vurdere, hvor og hvornår det giver mening at de selv inddrages og risikoen for at projektlederne fratager dem et ansvar, de gerne ville påtage sig, eller at projektlederne pålægger dem et ansvar de ikke kan bære, mindskes. Det er dog også vigtigt, at projektlederne overvejer, hvor meget af deres arbejdstid de bruger på at aktivere og engagere beboerne. I kraft af at projektlederne varetager mange forskellige arbejdsopgaver, er det ofte et prioriteringsspørgsmål, hvor meget opgaven med beboerinddragelse kan og skal fylde. Hvis der eksempelvis umiddelbart ikke er interesse fra beboernes side om at inddrages mere end hvad der er tilfældet, kan man argumentere for at

projektlederens arbejdstid er bedre givet ud ved at prioritere varetagelsen af andre arbejdsopgaver.

Udover at problematisere målstyringsrationalet, samt vurderingen af hvornår beboerne bliver inddraget, forholder vi os også kritisk til, om det i det hele taget giver mening at placere en del af ansvaret for udviklingen af et boligområde hos beboerne gennem beboerinddragelse. Argumenterer man ud fra et NPG-rationale vil man lægge vægt på at beboerne er eksperter i eget liv og at det derfor er vigtigt at de inddrages i at løfte de komplekse udfordringer i boligområdet. Dette er også hvad vi argumenterer for, når vi som ovenfor skriver at rammerne i de boligsociale indsatser skal være tilpas åbne til at beboerne kan byde ind og bidrage. Dog medfører denne forståelse af beboerne som eksperter også dilemmaet omkring hvor stor en del af ansvaret for at løfte udfordringerne i boligområdet, der skal lægges på dem. Grunden til, at der overhovedet er boligområder, hvor der er en boligsocial helhedsplan, er netop fordi, der er identificeret nogle sociale udfordringer, som ikke gør sig gældende i de resterende boligområder i kommunen. De boligsociale helhedsplaner bliver en integreret del af bestemte områder med det formål, at de igennem samarbejde med forskellige aktører om relevante indsatser skal medvirke til at nogle af de komplekse udfordringer reduceres. De skal udføre et stykke arbejde, som andre enkeltstående aktører, såsom kommunerne eller boligorganisationerne, ikke har været i stand til tidligere, hvilket indikerer at problemstillingen og dermed løsningen er af en meget kompleks karakter. Når kommunerne, der i øvrigt har ansvaret for en stor del af velfærdsudviklingen og det sociale arbejde i samfundet generelt, ikke har formået at minimere udsathed i boligområdet, kan det opfattes som paradoksalt at beboerne selv skulle være i stand til at løfte udfordringerne. Omvendt kan det være at kommunerne tidligere er mislykkedes med at løfte de udsatte boligområder, fordi de ikke har været gode nok til at lytte til beboernes egentlige behov eller ikke har haft kompetencerne til at arbejde progressivt med inddragelse af de udsatte beboere? Man kan dog også argumentere for, at beboere med forskellige sociale udfordringer har nok at kæmpe med i deres egen hverdag. Det er ikke sikkert at beboerne har overskuddet, lysten eller præmisserne til at påtage det ansvar, som det er at medvirke til at løfte boligområdet ud af udsathed. Vi vurderer dog at det er vigtigt at muligheden er til stede uden at beboerne presses til deltagelse.

I analysen fremgår det at, det primære ansvar for at løfte de udsatte boligområder er placeret hos helhedsplanen i samskabelse med organiserede enheder såsom kommunen, NGO'er og andre relevante aktører fra lokalområdet. Dette kan betragtes som en måde helhedsplanen kan

effektivisere på, ved at der inddrages flere eksterne ressourcer, som kan være med til at etablere indsatser, uden brug af flere ressourcer i helhedsplanen. Man kan dog diskutere om samarbejderne med de eksterne aktører bidrager positivt til beboerinddragelsen eller om det blot bliver en måde, hvorpå projektlederne kan “komme let omkring” beboerinddragelsen. Analysen viste at de eksterne samarbejder bidrog til at øge mængden og kvaliteten af indsatser, men vi kan ikke konkludere på, hvorvidt de eksterne samarbejder øger kvaliteten af beboerinddragelse, da dette ville forudsætte, at vi havde undersøgt disse aktørers praktisering af beboerinddragelse. Dog vil vi argumentere for at, for at de eksterne samarbejder skal bidrage positivt til beboerinddragelsen, er det centralt at de eksterne aktører prioriterer inddragelse, hvor der er mulighed for at beboerne opnår indflydelse på aktiviteterne. Dette kræver at de eksterne aktører indgår i ligeværdige dialoger med beboerne, hvilket tidligere har været projektledernes ansvar. Gør de eksterne aktører ikke dette, risikerer disse samarbejder blot at blive en “skin-proces” for beboerinddragelse, hvor det fra helhedsplanens side bruges som et supplement til beboerinddragelsen, mens det fra beboernes side kan opfattes som en måde, hvorpå helhedsplanen fraskriver sig ansvaret for beboerinddragelsen.

Et øget fokus fra projektlederne på at indgå i nye samarbejder, kan dog også gå ud over projektledernes eget fokus på og muligheder for beboerinddragelse. Hvis projektlederne bruger meget af deres arbejdstid på at indgå i eksterne samarbejder, har de nødvendigvis mindre tid til at stå for beboerinddragelsen. Det stiller nogle nye krav til, hvordan projektlederne fremover prioriterer, hvilke arbejdsopgaver de selv skal varetage samt hvilke arbejdsopgaver deres medarbejdere skal varetage. I empirien fremgår det, at mange af projektlederne blandt andet bruger tid på at betjene de boligsociale bestyrelser. Den tid som projektlederne bruger på denne arbejdsopgave, er tid, der går fra potentielle inddragelsesprocesser sammen med beboerne. I den forbindelse kan det være en mulighed at projektlederne tager stilling til, hvorvidt det er dem, der skal have ansvaret for at beboerne bliver inddraget, eller om det ansvar i højere grad skal placeres hos de boligsociale medarbejdere, eller som analysen har vist hos de eksterne aktører. De boligsociale medarbejdere har i forvejen en tættere kontakt til beboerne på det praktiske niveau igennem indsatserne, så en overdragelse af ansvaret for inddragelsesprocesserne vil potentielt ikke forekomme unaturligt. En anden mulighed vil være at, projektlederne ikke skal have ansvaret for at betjene bestyrelserne. Problematikken i denne mulighed vil dog være, at man risikerer at det strategiske arbejde, som de boligsociale bestyrelser sidder med, bevæger sig endnu længere væk fra beboernes ønsker og behov i

praksis. Det er jo netop den brobyggende funktion mellem det strategiske og det praktiske niveau, som projektlederen har til formål at varetage.

På baggrund af undersøgelsens resultater, finder vi det problematisk, at projektlederne som oftest ikke inddrager beboerne i et bredere omfang, end tilfældet. De udsatte beboere vil potentielt kunne inddrages i et større omfang, end hvad der er tilfældet nu, hvis projektlederne udviser mere risikovillighed eller hvis de organisatoriske rammer fokuserede mindre på målstyring. Risikovilligheden bliver for projektlederne en måde de kan udfordre de organisatoriske rammer, hvilket åbner op for muligheden for mere beboerinddragelse. Vi forestiller os at projektlederne ville have lettere ved at udvise risikovillighed, hvis ikke helhedsplanerne havde været udsat for økonomiske besparelser eller hvis de havde mindre fokus på målstyring. I forbindelse med hvor meget beboerinddragelse bør fylde, vil det derudover være relevant at undersøge, hvorvidt beboerne for det første synes, at de inddrages tilstrækkeligt og for det andet hvilke ønsker beboerne reelt har til måden de inddrages på. Dette ligger dog ud over specialets formål, men resultaterne af sådan en undersøgelse, vil kunne kvalificere vores vurdering af projektledernes praktisering af beboerinddragelse.

Indenfor beboerinddragelse er det dermed netop ikke et spørgsmål om, hvorvidt beboerne skal inddrages eller ej, men om at finde en gylden mellemvej. Den gyldne mellemvej handler om, at beboernes ressourcer ikke skal udnyttes, men omvendt er det også vigtigt, at beboerne ikke ekskluderes fra muligheden for at få indflydelse i de aktiviteter, der skal bidrage til at øge deres livschancer. Beboerne og de boligsociale medarbejdere eller de eksterne samarbejdspartnere kan kun indgå i et samarbejde, hvis projektlederne faciliterer nogle rammer, hvor det er muligt samt at beboerne er villige til det. Fra projektledernes side kræver det, at de ikke kun fokuserer på samskabelsen med de mest ressourcestærke aktører i form af de eksterne samarbejdspartnere, men at de tør at være mere risikovillige i forsøget på at inddrage beboerne i højere grad. Ved at udvise risikovillighed kan projektlederne formå at udvide de organisatoriske rammer, således at der bliver mere rum til at praktisere inddragelsen. På den måde mindsker projektlederne også faren for blot at reproducere det klassiske kritikpunkt indenfor NPG-tilgangen, hvor det er de mest ressourcestærke aktører, der inkluderes i samskabelsen.

Konklusion

I dette studie har vi opnået indsigt i, hvordan projektlederne praktiserer beboerinddragelse inden for de organisatoriske rammer af de boligsociale helhedsplaner. Baggrunden for undersøgelsen var Landsbyggefondens krav til etableringen af et ekstra ledelsesniveau i organiseringen, i form af en boligsocial bestyrelse. Vi undrede os over, at Landsbyggefonden ikke definerede beboernes rolle, hvilket vi fandt paradoksalt eftersom omdrejningspunktet for de boligsociale indsatser er at styrke beboernes livschancer. Derudover havde vi i den eksisterende litteratur på området identificeret at projektlederne har fået flere arbejdsopgaver, som de skal varetage, samt et styringsdilemma, hvor projektlederne står i et krydspres mellem målstyring og innovativ inddragelse af beboerne. Inden undersøgelsen gik i gang, havde vi derfor en forventning om at den nye organisering ville besværliggøre projektledernes praktisering af beboerinddragelse. På denne baggrund opstillede vi følgende problemformulering:

Hvilke konsekvenser har den nye organisationsstruktur i de boligsociale helhedsplaner for projektledernes praktisering af beboerinddragelse?

For at kunne besvare vores problemformuleringen har vi gjort brug af metoden fokusgrupper, hvor vi har interviewet 16 projektledere fra boligsociale helhedsplaner. Vi har udført i alt fire fokusgrupper, hvoraf tre blev afviklet online via Microsoft Teams og det sidste blev afholdt fysisk. Fokusgruppemetoden har uafhængigt af det fysiske eller det virtuelle format bidraget til at få projektledernes forskellige erfaringer frem i lyset gennem indbyrdes diskussion om emnet. Metoden har været optimal at anvende i denne undersøgelse, da fokus har været på projektledernes overordnede praktisering af beboerinddragelse i en organisatorisk kontekst frem for på den enkelte projektleders dybdegående erfaringer og holdninger til beboerinddragelse. Derudover har fokusgruppemetoden været en brugbar metode til at få afdækket mange projektlederes holdninger til organiseringsstrukturen og beboerinddragelsen. Det vil også have været muligt igennem individuelle interviews, men ikke indenfor den tidsramme, som vi har haft til at udarbejde vores speciale. Det er dog stadig et bevidst tilvalg at vi har udført fokusgrupper, da vi har fundet værdi i den viden, som interaktionen mellem projektlederne har produceret. Qua vores videnskabsteoretiske positionering skal vores undersøgelses konklusioner betragtes som en kvalificeret tolkning af, hvordan organisationsstrukturen påvirker projektledernes praktisering af beboerinddragelse.

Til at analysere den indsamlede empiri har vi gjort brug af teorier om styringsparadigmerne; Old Public Administration, New Public Management og New Public Governance. Derudover har vi inddraget teori om de tre styringsværktøjer; innovation, samskabelse, og borgerinddragelse. De teoretiske perspektiver på styringsparadigmer og styringsværktøjer har bidraget med et sprog til at forstå de tendenser og mønstre vi har set i empirien. Vi har netop valgt teorier om styringsparadigmer fordi beboerinddragelsen har skulle holdes op imod organisationsstrukturen. Styringsparadigmerne kan bruges til at beskrive, hvordan den offentlige sektor er indrettet, hvilket vi i vores speciale har brugt til at forklare, hvordan de boligsociale helhedsplaner er organisatorisk indrettet. Derudover kan teorierne om styringsparadigmer også bruges til at forklare, hvilke styringsværktøjer der bliver brugt. Gennem dette har vi opnået værktøjer til at kunne analysere projektledernes praktisering af forskellige former for beboerinddragelse på baggrund af begreberne inddragelse og indflydelse samt samskabelse. Disse teoretiske begreber om de værktøjer og metoder projektlederne anvender, har også hjulpet os til at forholde os kritisk til de empiriske tendenser. Teorien har med andre ord betydet, at vi ikke blot har gengivet projektledernes udtalelser, men har kunne forklare de underliggende mekanismer, som er til stede i praktiseringen af beboerinddragelse i de boligsociale helhedsplaner.

Den metodiske tilgang og de teoretiske perspektiver har dannet grundlaget for analysen. I analysen har vi fundet frem til at projektledernes tilgang til beboerinddragelse er præget af en NPG-tilgang, hvor de opfatter beboerne som en ressource, der skal inddrages i udviklingen af de boligsociale indsatser. Dog har analysen også vist at projektlederne, på grund af den organisatoriske ramme, der er præget af NPM-rationaler om fremdrift og målstyring, må prioritere hvor og hvornår beboerne inddrages. Analysen har vist at det ofte er de mest ressourcestærke beboere, som har kompetencerne til at tage initiativ, der får mest indflydelse i inddragelsesprocesserne. De mindre ressourcestærke beboere inddrages oftere i formaliserede inddragelsesprocesser i form af aktiviteter, hvor de ikke opnår indflydelse, og dermed bidrager de ikke til udviklingen af indsatserne som en ressource. Dermed har organisationsstrukturen den konsekvens, at projektledernes ambition om beboerinddragelse ud fra en NPG-tilgang, særligt med fokus på de mest udsatte beboere, ikke i alle tilfælde realiseres.

Analysen har også vist at projektlederne indenfor de målstyringsorienterede rammer indgår i samarbejder med eksterne samarbejdspartnere, således at den længerevarende forankring sikres. Projektledernes rolle bliver dermed at facilitere forbindelser mellem beboerne og andre

relevante aktører, som dermed får ansvaret for beboerinddragelsen. Projektlederne har indenfor den nye organisationsstruktur fået flere ansvarsområder, som de skal varetage. Derfor er beboerinddragelsen ikke deres primære arbejdsopgave, men én blandt mange andre. De eksterne aktører bliver en måde projektlederne igennem samskabelse kan supplere deres egen praktisering af beboerinddragelsen på, ved at overdrage opgaven til en tredjepart. Det har den konsekvens for beboerinddragelsen at det i mindre grad bliver projektlederne som praktiserer den fremadrettet.

Vi har dermed fået bekræftet at det ekstra ledelsesniveau i form af den boligsociale bestyrelse medvirker til at projektlederne befinder sig i et styringsdilemma, hvor de konstant skal prioritere mellem forskellige arbejdsopgaver. Det medfører at projektlederne har mindre fokus på at praktisere beboerinddragelsen. Vi har dog fundet ud af at projektlederne bruger eksterne samarbejdspartnere som en strategisk ressource til at supplere beboerinddragelsen, hvorved projektlederne får frigivet tid til andre arbejdsopgaver. Dette bliver dermed en måde, hvorpå projektlederne kan håndtere det øgede styringsdilemma, som den nye organisationsstruktur har medført. De boligsociale helhedsplaner kan bruge denne konklusion til at tænke beboerinddragelsen sammen med eksterne samarbejder i fremtiden, da vi vil argumentere for at det bliver en måde, hvorpå projektlederne kan håndtere det iboende styringsdilemma, der er i de boligsociale helhedsplaner. Derudover kan de boligsociale projektledere håndtere styringsdilemmaet ved at udvise risikovillighed, for eksempel når helhedsplanens mål skal defineres. Ved at præge de NPM-orienterede rammer bliver der større mulighed for at udfolde de NPG-orienterede metoder.

Litteraturliste

Agger, A. (2017a): Kapitel 8: Borgernes samskabelse af egen og andres velfærdsservice, i Torfing, J. & P. Triantafillou (red.): New Public Governance på dansk. København: Akademisk Forlag.

Agger, A. (2017b): Kapitel 7: Borgerinddragelse og lokaldemokrati i det boligsociale arbejde, i Aner, L. G. & B. Mazanti (red.): Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels Forlag.

Agger, A. & D. H. Lund (2011): Kapitel 9: Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevet innovationsprocesser, i Sørensen, E. & J. Torfing (red.): Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Andersen, H. T. & R. S. Nielsen (2017): Kapitel 2: Segregationen i Danmark, i Aner, L. G. & B. Mazanti (red.): Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels Forlag.

Arnstein, S. R. (1969): 'A Ladder of Citizen Participation', Journal of the American Institute of Planners, 35, i Healey, P. & J. Hillier (2008): Foundations of the Planning Enterprise. Routledge.

Bech-Danielsen, C. & G. Christensen (2017): Boligområder i bevægelse. Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50-års jubilæum. Landsbyggefonden.

Brinkmann, S. & L. Tanggaard (2015): Kvalitative metoder - En grundbog. Hans Reitzel.

Caswell, D. & M. Monrad (2017): Samskabelse mellem udsatte borgere og myndighed på beskæftigelsesområdet, i Social Årsrapport 2017. Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) og Analyse & Tal.

CFBU (2022): Inspirations- og videnskatalog. Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden.

CFBU's hjemmeside (2022): Inspirations- og videnskatalog. Besøgt d. 25. maj 2022 på: <https://www.cfbu.dk/udgivelser/inspirations-og-videnskatalog/>

CFBU's hjemmeside (2022): CFBU's organisation. Besøgt d. 27. maj 2022 på: <https://www.cfbu.dk/om-cfbu/organisation/>

Christensen, G., V. Jakobsen, C. D. Søgaard & H. Nielsen (2021): Effekter og resultater af de boligsociale indsatser - Landsbyggefondens 2011-14-midler. VIVE.

Christensen, G. (2013): Indsatser i udsatte boligområder - Hvad virker, hvorfor og hvordan? Kraks Fond Byforskning.

Cyr, Jennifer (2019): Focus Groups for the Social Science Researcher. Cambridge University press.

Deakin, H. & K. Wakefield (2014): Skype interviewing: reflections of two PhD researchers. Qualitative Research Vol. 18(5).

DePaul Asset-Based Community Development Institutes hjemmeside (2022). Besøgt d. 11. maj 2022 på: <https://resources.depaul.edu/abcd-institute/Pages/default.aspx>.

Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (eds) (2013): Beyond the State: Mobilising and Co-Producing with Communities - Insights for Policy and Practice. Birmingham.

Espersen, H. H. & L. L. Andersen (2017): Kapitel 8: Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde - civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion, i red. Aner, L. G. & B. Mazanti (2017): Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels Forlag.

Europa Kommissionen (2022): "NGO'er: Hvad, hvorfor og hvor?". Besøgt d. 16. maj 2022 på: https://ec.europa.eu/eures/public/ngos-what-why-and-where-2017-07-03_da

Fallov, M. A. (2017): Kapitel 1: De boligsociale indsatser set fra tidsmaskinen og helikopteren - historiske tendenser og nutidige styringsdilemmaer, i red. Aner, L. G. & B. Mazanti (2017): Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels Forlag.

Fridberg, T., L. Engberg & G. Gottschalk (2006) Kommunernes brug af de almene boliger, i red. Andersen, H. S., & T. Fridberg (2006) Den almene boligsektors rolle i samfundet. Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser? Statens Byggeforskningsinstitut, 1. udg. 2016:11.

Halkier, B. (2016): Fokusgrupper. Samfundslitteratur, 3. udg.

Hennink, M. M. (2014): Chapter 2: Designing and conducting focus group research, i Focus Group Discussions. Oxford University Press, Incorporated, 2014. ProQuest Ebook.

Hydén, L. C. & P. H. Bülow (2003): Who's talking: drawing conclusions from focus groups – some methodological considerations. International Journal of Social Research Methodology 6(4).

Indenrigs- og boligministeriet (2021): Liste over udsatte boligområder 2021. Indenrigs- og boligministeriet 1/12-2021.

Jensen, L. (2006): Lokalt beboerdemokrati i den almene boligsektor - baggrund, funktion og udfordringer, i red. Andersen, H. S., & T. Fridberg (2006) Den almene boligsektors rolle i samfundet. Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser? Statens Byggeforskningsinstitut, 1. udg. 2016:11.

Jensen, J. B. & H. K. Krogstrup (2017): Kapitel 1: Fra New Public Management til New Public Governance, i Krogstrup, H. K. (red.): Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor. Hans Reitzels Forlag.

Jespersen, J. (2018): Kritisk realisme – teori og praksis, i Fuglsang, L., P. B. Olsen & K. Rasborg (red.): Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. 3. udgave. Samfundslitteratur.

Justesen, L. & N. Mik-Meyer (2010): Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier. Hans Reitzels Forlag.

Kristensen, C. J. (2019): Kapitel 5: Forskningsetik i samfundsvidenskaberne, i Kristensen, C. J. & M. A. Hussain (red.): Metoder i samfundsvidenskaberne.

Krogstrup, H. K. & N. M. Mortensen (2017): Kapitel 6: Opbygning af kapacitet til samskabelse og brugerinvolvering, i Krogstrup, H. K. (2017). Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor. Hans Reitzel Forlag.

Larsen, J. E. (2004): Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede. København: Socialforskningsinstituttet.

LBF (2022): Det boligsociale danmarkskort. Besøgt i februar 2022 på: <https://lbf.dk/det-boligsociale-danmarkskort/>

LBF (2019): Hæfte: Organisering af boligsociale indsatser.

Lo Iacono, Valeria, Paul Symonds & David H. K. Brown (2016): "Skype as a Tool for Qualitative Research Interviews". *Sociological Research Online*, 21/2.

Madanipour, A., Shucksmith, M. & H. Talbot (2015): Concepts of poverty and social exclusion in Europe. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, November 2015, Vol.30(7).

Morgan, D. L. (1997): *Focus Groups as Qualitative Research*. Second Edition. SAGE Publication.

Nielsen, H. & R. E. Mygind (2021): Vidensblad om Hvad er boligsocialt arbejde? CFBU.

Nielsen, R. S., J. N. Larsen, S. Rudå & A. Egsgaard-Pedersen (2021): Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser. *BUILD 2021:21*. Aalborg Universitet.

Nielsen, R. S. & C. D. Haagerup (2017): The Danish Social Housing Sector: Recent Changes and Future Challenges. *Critical Housing Analysis*, 2017/1.

Ostrom, E. (1996): Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development* 24(6).

Rasborg, K. (2018): Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi, i Fuglsang, L., P. B. Olsen & K. Rasborg (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. 3. udgave. Samfundslitteratur.

Sørensen, E. & J. Torfing (2011): Kapitel 1: Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor, i Sørensen, E. & J. Torfing (red.): *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.

Sørensen, E. & J. Torfing (2017): Kapitel 7: Offentlige frontlinjemedarbejdere, i Torfing, J. & P. Triantafillou (red.): New Public Governance på dansk. København: Akademisk Forlag.

Torfing, J. & P. Triantafillou (2017): Kapitel 1: Introduktion: New Public Governance på dansk, i Torfing, J. & P. Triantafillou (red.): New Public Governance på dansk. København: Akademisk Forlag.

Tortzen, A. (2017): Samskabelse som fortælling og praksis: Et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden. Uden for Nummer, 2017(34).

Velfærdsministeriet (2008): Den almene boligsektors styring. Silkeborg Bogtryk. 2. udgave.