



**Redaktion:**

Eksterne redaktører: Morten Jakobsen og Mette Kjærgaard Thomsen

Intern redaktør: Asbjørn Sonne Nørgaard

Redaktion: Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderkov og Morten Valbjørn

*Redaktionskomité:*

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

**© politica**

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 8. maj 2015

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto:politica@ps.au.dk)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 125 *Simon Calmar Andersen, Helena Skyt Nielsen og Mette Kjærgaard Thomsen*  
Brugernes reaktion når det offentlige øger serviceniveauet. Resultater fra et lodtrækningsforsøg på skoleområdet
- 144 *Jens Blom-Hansen og Martin Bækgaard*  
Kan borgerne motiveres til at samproducere ved hjælp af information om performance?
- 164 *Morten Jakobsen og Mette Kjærgaard Thomsen*  
Samproduktion, offentlige tiltag og servicebrugernes motivation til at deltage
- 185 *Annika Agger*  
Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring?
- 202 *Johan Vamstad*  
En annan väg till individualisering av välfärdstjänster?  
– medskapande av barnomsorg i Sverige

## Artikler udenfor tema

- 216 *Rasmus Abildgaard Kristensen*  
Kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada – erfaringer for Danmark og Grønland
- 234 *Lars Erslev Andersen og Louise Wiuff Moe*  
Global eller regional jihad? Foreign fighters og al-Qaida-retorik i al-Shabaabs nationalistiske oprørskamp
- 252 Abstracts
- 256 Om forfatterne



Simon Calmar Andersen, Helena Skyt Nielsen og  
Mette Kjærgaard Thomsen

## Brugernes reaktion når det offentlige øger serviceniveauet. Resultater fra et lodtrækningsforsøg på skoleområdet

Det er først for nylig, at det inden for uddannelsesområdet er blevet undersøgt, hvordan brugere reagerer, når investeringer i den offentlige serviceproduktion øges. Disse nye studier tyder på, at det får brugerne til at sænke deres bidrag til produktionen af disse ydelser. Det er uheldigt i den forstand, at det sænker den samlede effekt af de offentlige investeringer. Teori om samproduktion tilsiger imidlertid, at brugernes reaktion på forstærkede offentlige indsatser vil afhænge af, om de opfatter indsatserne som komplementære i forhold til, hvad de selv kan bidrage med, eller om de opfatter dem som rene substitutter. Vi undersøger brugernes reaktion ved i et felteksperiment på skoleområdet at sammenligne effekten af tre forskellige men sammenlignelige indsatser. Resultaterne viser, at den indsats, der appellerede til forældrenes aktive bidrag ved at give de fagligt svageste børn flere lektier for – og som samtidig var målrettet hjælp til børnene frem for hjælp til læreren – faktisk gjorde, at børnene oplevede, at forældrene hjalp dem mere med skolearbejdet. Resultaterne giver derfor grund til at forvente, at effekten af offentlige indsatser kan forstærkes frem for svækkes, hvis de tilrettelægges, så de giver brugerne en oplevelse af, at deres bidrag kan komplementere den offentlige indsats.

Mange offentlige serviceydelser produceres i virkeligheden i et samspil mellem de offentlige frontmedarbejdere og de brugere, som servicen er rettet mod – i det man kalder samproduktion. Eksempler på samproduktion er, når patienter selv genoptræner efter en operation eller følger lægernes anvisning i forhold til at tage medicin. Her bidrager de selv til effekten af den sundhedsydelse, som det offentlige i øvrigt leverer til dem. Det samme gælder, når borgere giver politiet oplysninger til brug for beskyttelse af borgernes egen sikkerhed. Og det gælder, når forældre hjælper deres børn med lektier, så børnene får større udbytte af den undervisning, de modtager fra det offentlige. Derfor er det meget relevant at vide, hvordan brugere reagerer, hvis det offentlige øger serviceniveauet: Får det brugerne til at læne sig tilbage og i højere grad lade det offentlige bære omkostningerne ved serviceydelserne? Eller kan øgede offentlige

investeringer indrettes på en måde, så det ligefrem får brugerne til at øge deres input til det samlede resultat?

En forståelse af, hvordan brugere reagerer på øgede offentlige investeringer, er på den måde en vigtig brik i forhold til at finde ud af, hvordan man får mest ud af offentlige investeringer i serviceydelser. Det er imidlertid først for ganske nyligt, at en forskningsbaseret undersøgelse af det spørgsmål er påbegyndt – i hvert fald på uddannelsesområdet som er det empiriske genstandsfelt for denne artikel. Pop-Eleches og Urquiola (2013) finder i et studie i Rumænien, at hvis et barn kommer i en god skole, får det forældrene til at bruge mindre tid på at hjælpe deres børn med lektier. Tilsvarende finder Das et al. (2013) i både Indien og Zambia, at en forøgelse af skolers budgetter får forældre til at reducere deres økonomiske investeringer i deres børns skolegang. I begge disse studier ser det altså ud til, at en øget offentlig investering har en negativ effekt på forældres input til deres børns skolegang. Det er en klar ulempe set fra det offentliges side. Sådanne reaktioner betyder nemlig, at der ikke kommer samme udbytte af forstærkede offentlige indsatser, som der ville gøre, hvis man kunne undgå denne negative effekt på brugernes input til samproduktionen af offentlige serviceydelser.<sup>1</sup>

Det er dog ikke sikkert, at forstærkede indsatser fra det offentliges side altid vil føre til, at brugerne reducerer deres input. Teoretisk set må det afhænge af flere forhold – navnlig i hvilken grad den forstærkede offentlige indsats opfattes af brugerne som substitut eller som komplementær i forhold til deres eget input. Som substitut kan den øgede offentlige investering erstatte brugernes input, mens komplementaritet består i, at den øgede offentlige investering forstærker udbyttet af brugernes input. Sidstnævnte er en mere eller mindre eksplicit grundantagelse i meget af forskningen inden for samproduktion, som blev initieret i slutning af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne (se fx Brudney, 1983; Parks et al., 1981; Percy, 1983; Sharp, 1980), og som de seneste ti år har haft en stor opblomstring (se fx Alford, 2009; Bovaird, 2007; Jakobsen og Andersen, 2013; Jakobsen, 2013; Parrado et al., 2013; Pestoff, Brandsen og Verschuere, 2012; van Eijk og Steen, 2014). Her antages det, at brugerne og det offentlig kan levere forskellige typer input, som komplementerer hinanden. På skoleområdet vil det sige, at skolerne leverer nogle ydelser, som får forældrene til at opleve, at det i højere grad kan betale sig at hjælpe deres børn – fx ved at skolerne i højere grad inddrager hjemmet i uddannelsen af børnene. Empiriske studier af samproduktion er der en del af, men det er generelt studier, som har vanskeligt ved at isolere effekten af offentlige initiativer møntet på større borgerinddragelse fra andre forklarende faktorer. Dog er der et dansk lodtrækningsforsøg, som finder, at en indsats rettet mod at få indvandrerforældre til at

understøtte deres børns sproglige udvikling ved fx at læse sammen med deres børn, øger nogle forældres input og børnenes efterfølgende sproglige udvikling (Jakobsen og Andersen, 2013; Jakobsen, 2013).

For at bidrage til en bedre forståelse af, hvordan forældres input påvirkes af øgede offentlige investeringer, benytter vi et randomiseret felteksperiment med tre forskellige indsatser på skoleområdet. Eksperimentet har i den sammenhæng to store fordele. Den ene er metodisk. Det er oplagt, at det ofte vil være vanskeligt at identificere effekten af samspillet mellem øgede offentlige investeringer og brugeres input, fordi de kan påvirke hinanden gensidigt. Den statistiske korrelation mellem det offentlige serviceniveau og brugeres input kan derfor ikke tages som et direkte udtryk for effekten af det ene på det andet. Det problem løser lodtrækningsforsøget, fordi randomiseringen gør, at systematiske forskelle i forældres støtte til deres børn i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen dårligt kan tilskrives andre forhold end netop indsatsen.

Den anden fordel ved dette eksperiment er, at det giver mulighed for at undersøge effekten af tre sammenlignelige men alligevel forskellige indsatser. På den måde kan vi komme tættere på en forståelse af, hvad der skal til, før en forstærket indsats i skolen har en positiv (frem for en negativ) effekt på forældrenes input til deres børns skolegang. De få eksisterende studier ser på offentlige indsatser, som enten er rettet specifikt mod øget borgerinddragelse eller slet ikke er det, og hvor påvirkning af brugernes input mere kan betragtes som en uintenderet bieffekt. Alle tre indsatser i forsøget består i at tildele en række skoleklasser en ekstra voksen i nogle timer om ugen. Men det er forskellige typer ”ekstra voksen”. I det ene tilfælde er det en ekstra lærer, der, som det vil fremgå, ikke var med til at give eleverne flere lektier for og på den måde ikke øgede inddragelsen af hjemmet i skolens arbejde. I det andet tilfælde var det en faglig vejleder, som godt nok bidrog til flere lektier for den fagligt svageste gruppe af elever, men som kun havde få ugentlige timer i klassen, og hvis opgave var at støtte læreren og ikke så meget de enkelte elever. I det tredje tilfælde var det en ikke-læreruddannet voksen, som havde flere timer i klassen med eleverne, og som bidrog til at de fagligt svageste elever fik flere lektier for. I den forstand skabte denne indsats en større inddragelse af hjemmet i skolens arbejde.

Resultaterne viser, at i det sidste tilfælde betød den forstærkede indsats i skolen faktisk, at nogle af forældrene begyndte at bruge mere tid på at hjælpe deres børn med lektierne – modsat hvad Pop-Eleches og Urquiola (2013) fandt i deres studie af effekten af højere skolekvalitet (målt ved skolekammeraternes faglige resultater). I konklusionen diskuterer vi nærmere, hvad disse resultater fortæller om effekten af forskellige typer indsatser. I næste afsnit præsenteres

den teoretisk ramme for studiet, derefter dets metodiske design efterfulgt af et afsnit med resultaterne af undersøgelsen.

## Teoretisk ramme

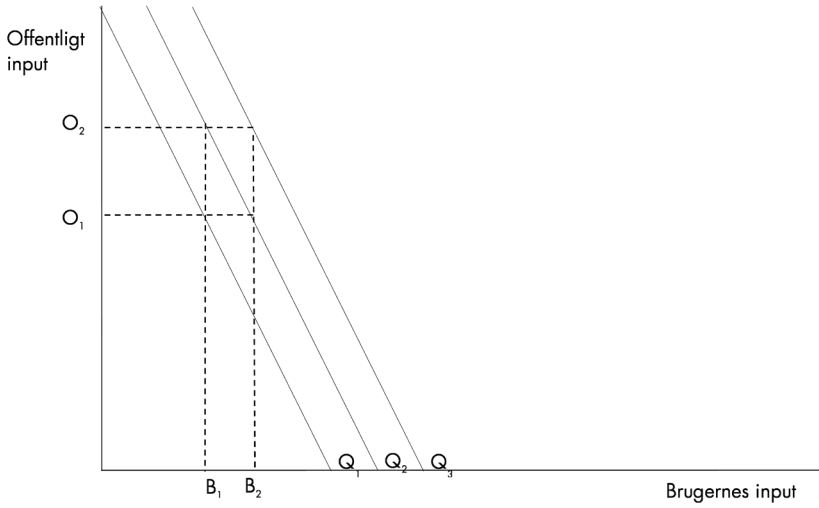
Ostrom (1996) opstiller to modeller, som i figur 1 og 2, for, hvordan kombinationen af input fra det offentlige og fra brugerne kan føre til forskellige niveauer af output. I figur 1 er input fra det offentlige og brugerne tekniske substitutter. Her produceres tre forskellige mængder (isokvanter), Q1, Q2 og Q3. Forskellen mellem Q1 og Q2 er den samme som forskellen mellem Q2 og Q3. Udgangspunktet er Q1, som er den mængde, der produceres med inputtet B1 fra brugerne og O1 fra det offentlige. Hvis brugerne øger deres input fra B1 til B2, opnås en gevinst i output fra Q1 til Q2. Hvis det offentlige derimod først øger sin investering fra O1 til O2 og dermed output fra Q1 til Q2, kan brugerne efterfølgende øge deres input fra B1 til B2. Det øger så outputtet fra Q2 til Q3. Pointen er, at udbyttet af brugernes øgede investering (B1 til B2) giver den samme ændring af udbyttet uanset om det offentlige først har øget sin investering. Stigningen fra Q1 til Q2 er som nævnt den samme som stigningen fra Q2 til Q3. Hvis input fra det offentlige og brugerne på den måde er tekniske substitutter, påvirkes den marginale effekt af, at brugerne øger deres input, ikke af niveauet af de offentlige investeringer.

I figur 2 er input fra det offentlige og brugerne komplementære. Det ses ved, at isokvanterne, kurverne Q1, Q2 og Q3, nu er konvekse. Her er stigningen i produktion fra Q1 til Q2 mindre end stigningen fra Q2 til Q3. Den komplementære sammenhæng betyder, at brugerne får mere ud at øge deres input fra B1 til B2, hvis det offentlige først øger sit input. Hvis kun brugerne øger deres input, sker der en stigning fra Q1 til Q2. Hvis det offentlige først har øget sin investering fra O1 til O2, bliver effekten af brugernes højere input en ændring fra Q2 til Q3, der som nævnt var større end stigningen fra Q1 til Q2. Når input fra det offentlige og brugerne er komplementære, får brugerne med andre ord mere ud af at øge deres input, hvis det offentlige har øget sit input.

Substantielt kan man tænke på det på den måde, at nogle typer input fra det offentlige og private er rene substitutter. På skoleområder kunne det fx være input i form af penge, hvor effekten af et større skolebudget formentlig er det samme uanset om pengene betales af det offentlige eller af forældre i form af højere forældrebetaling. Das et al. (2013) undersøger effekten af, at det offentlige øger skolers budgetter. De finder, at det får forældre til at reducere deres økonomiske investeringer i deres børns skolegang. Dette resultat passer med en fortolkning af, at forældrene opfatter de økonomiske input som tekniske substitutter, og den øgede offentlige investering skaber en form for indkomstef-

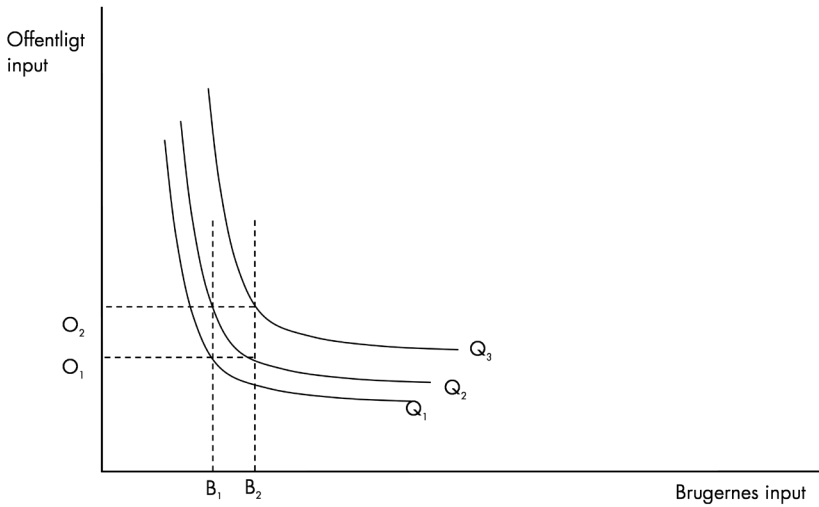


Figur 1: Samproduktion når input fra det offentlige og fra brugerne er substitutter



Note: Tilpasset fra Ostrom (1996).

Figur 2: Samproduktion når input fra det offentlige og fra brugerne er komplementære



Note: Tilpasset fra Ostrom (1996).

fekt, der gør, at de kan prioritere at bruge flere penge på andre ting, uden at det sænker deres børns udbytte af skolegangen.

På skoleområdet kan andre input fra det offentlige måske derimod være komplementære i forhold til forældrenes input. Hvis skolen eksempelvis styrker indsatsen med at inddrage forældrene i deres børns skolegang ved at give eleverne flere lektier for derhjemme samt afsætter mere tid til at samarbejde med forældrene om, hvordan de kan hjælpe deres børn, så vil forældrene måske opleve, at de får et større udbytte af at hjælpe børnene med skolearbejdet, end i de tilfælde hvor skolen ikke gør noget for at etablere et tættere samarbejde. Ligeledes kunne man forestille sig, at forældre vil opleve et større udbytte af at læse sammen med deres børn, hvis ressourcer til læsning i skolen samtidig øges.

Das et al. (2013) argumenterer for, at inputtene kan være substitutter, eller at sammenhængen ligefrem er konkav (det vil betyde, at en øget offentlig investering gør effekten af øget borgerinput mindre). Men i forskningen inden for samproduktion, som blev initieret af Ostrom og kolleger i 1970'erne, og som de seneste ti år har haft en stor opblomstring (se fx Alford, 2009; Bovaird, 2007; Jakobsen og Andersen, 2013; Jakobsen, 2013; Parrado et al., 2013; Pestoff, Brandsen og Verschuere, 2012; van Eijk og Steen, 2014), er det ofte en mere eller mindre eksplicit antagelse, at inputtene er komplementære, og at der er samfundsmæssige gevinster at hente ved at skabe et større samspil mellem det offentlige og brugerne. Et dansk randomiseret forsøg, som undersøger effekten af en offentlig indsats rettet mod at få indvandrerforældre til i højere grad at understøtte deres børns sproglige udvikling, finder, at det har en positiv effekt på nogle grupper af forældres input og deres børns efterfølgende sproglige udvikling (Jakobsen og Andersen, 2013; Jakobsen, 2013).

Hvis man skal forsøge teoretisk at forudsige, hvordan brugere vil reagere på en øget investering fra det offentlige, skal man i øvrigt være opmærksom på et par andre forhold. For det første reagerer brugerne ikke nødvendigvis på, om deres input i praksis vil fungere som substitut eller komplementær i forhold til de offentlige investeringer, men snarere på hvordan de opfatter dette. Det afgørende er med andre ord ikke, hvordan sammenhængen faktisk er, men hvordan den opfattes af brugerne. For det andet kan der være forskelle fra borger til borger. Hvis nogle brugere har ramt grænsen for, hvilke ressourcer de har mulighed for at investere, må de forventes at være mindre påvirkelige af øgede offentlige indsatser, selvom de skulle opfatte inputtene som komplementære. Hvis forældre fx ikke har evnerne til at hjælpe deres børn mere med skolearbejdet, end de allerede gør, så vil en øget investering i lektier og forældresamarbejde fra skolens side næppe påvirke forældrenes input meget.

## Forskningsdesign og data

Med henblik på at undersøge hvordan brugernes input påvirkes af en øget investering fra det offentlige, anvendes et felteksperiment på skoleområdet. Der er en række metodiske udfordringer forbundet med at undersøge dette forskningsspørgsmål. For det første er det ofte vanskeligt at identificere effekten af samspillet mellem en forstærket offentlig indsats og brugernes input, fordi de kan påvirke hinanden gensidigt. For det andet kan det være vanskeligt at identificere effekten af en øget investering fra det offentlige på brugerens input, da niveauet af offentlige services ofte vil være korreleret med karakteristika ved brugerne, såsom forudsætninger for og evne til at deltage. Konsekvensen bliver, at en eventuel statistisk sammenhæng mellem det offentlige serviceniveau og brugernes input ikke kan tages som udtryk for en kausal sammenhæng. For at løse dette problem anvendes et randomiseret felteksperiment, hvor en tilfældig gruppe af brugere via lodtrækning får forøget serviceniveauet fra det offentlige, mens en anden gruppe bevarer det eksisterende serviceniveau. Kan der bagefter identificeres systematiske forskelle i brugernes input i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen, kan det tilskrives den øgede investering fra det offentlige.

Det empiriske genstandsfelt for dette studie er som nævnt skoleområdet, og den forstærkede indsats i skolen bestod i at tildele en række skoleklasser på 6. klassetrin en ekstra voksen i nogle timer om ugen. Indsatsen løb i perioden den 1. oktober 2012 til udgangen af skoleåret 2012/13. Der var tale om tre typer indsats. I det ene tilfælde var den ekstra person en læreruddannet person, som havde linjefag i dansk eller matematik og/eller særlige specialpædagogiske kompetencer. Den læreruddannede person skulle hen over forsøgsperioden i gennemsnit være i klassen i mindst 10,5 lektioner om ugen og havde desuden forberedelsestid til rådighed. I det andet tilfælde var den ekstra person en anden ressourceperson, som ikke var læreruddannet, men som fx kunne have en pædagogisk eller håndværksmæssig uddannelse. Ressourcepersonen skulle hen over forsøgsperioden i gennemsnit være i klassen i mindst 14,5 lektioner om ugen og havde desuden forberedelsestid til rådighed, men omfanget af forberedelsestid var mindre end for den læreruddannede person.

De offentlige udgifter til de to indsats var den samme, men som det fremgår af ovenstående, deltog ressourcepersonen i undervisningen i flere lektioner om ugen end den læreruddannede person. Derudover viser vores egne analyser, at indsatsen med en ressourceperson bidrog til en øget investering fra skolens side i at inddrage forældre til de fagligt svage børn i deres børns skolegang. Tabel 1 viser således, at de fagligt svage børn, omfattet af indsatsen med en ressourceperson, oplevede en stigning i omfanget af lektier. Model I i tabel 1 viser, at der ikke er nogen gennemsnitseffekt af de tre indsats på omfanget af

lektier, men i model II ses det, at de fagligt svage børn (dem der inden forsøgets begyndelse lå under middel i en læsetest), fik signifikant flere lektier for, hvis deres klasse havde en ressourceperson tilknyttet. Denne effekt er statistisk signifikant på 5 pct. niveau.

Til sammenligning bidrog indsatsen med en læreruddannet person ikke til en øget investering fra skolens side i at inddrage forældrene i børnenes lektielæsning. I det tredje tilfælde var den ekstra person en faglig vejleder med en læreruddannelse. Denne persons opgave var at støtte lærerne frem for eleverne. Den faglige vejleder havde hen over forsøgsperioden i gennemsnit 2,5 timer om ugen til hver klasse og var således i klassen i væsentlig færre lektioner hen over forsøgsperioden, end tilfældet var med de to andre indsatses. Derfor var de offentlige udgifter til denne indsats også væsentlig lavere. Vores egen analyser i tabel 1 viser, at indsatsen med en faglig vejleder ligeledes bidrog til en øget in-

*Tabel 1: Effekten af indsatsen på omfanget af lektier<sup>a</sup>*

	Model I	Model II
Indsats (ref. kontrolgruppe)		
Læreruddannet person	-0,03 (0,04)	0,01 (0,06)
Anden ressourceperson	-0,03 (0,04)	0,12 (0,06)*
Faglig vejleder	0,01 (0,06)	0,19 (0,08)*
Testscore i dansk, 4. klasse (ref. under middel) <sup>b</sup>		0,00 (0,03)
Indsats x test score i dansk, 4. klasse (ref. under middel)		
Læreruddannet person x testscore		-0,05 (0,05)
Anden ressourceperson x testscore		-0,19 (0,06)***
Faglig vejleder x testscore		-0,22 (0,07)**
Konstant	2,72 (0,22)***	2,73 (0,22)***
Justeret R <sup>2</sup>	0,20	0,21
n <sub>klasser</sub>	463	456
n <sub>elever</sub>	7.759	7.355

Noter: a. Målt ved følgende spørgsmål: ”Hvor tit har du lektier for?” (se tabel A1 i appendiks).

b. Under middel svarer til scoren 0-35, mens middel og derover svarer til scoren 36-100 i national test i dansk, læsning i 4. klasse. † p < 0,10, \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001 (tosidet hypotesetest). Alle modeller er estimeret ved OLS regression og inkluderer dummyvariable for kommune samt mål for omfanget af lektier fra førmålingen. Klyngerobuste standardfejl på klasseniveau i parentes.

vestering fra skolens side i at inddrage forældre til de fagligt svage børn i deres børns skolegang (signifikant effekt på 5 pct. niveau).

Samlet set viser tabel 1, at både ressourcepersonen og den faglige vejleder øgede brugen af lektier for de fagligt svage børn. Da ressourcepersonen samtidig er den af de indsats, der er rettet mod og har langt flest timer sammen med børnene, forventes det, at denne indsats er den, som har størst sandsynlighed for at øge forældrenes input til samproduktionen, da det er mest sandsynligt, at denne indsats opleves af forældrene som komplementær i forhold til deres egen indsats. Dette forventes navnlig at gøre sig gældende for de fagligt svage elever, da det er dem, der får flere lektier for.

Undersøgelsespopulationen for studiet bestod ved forsøgets start af 10.198 elever fordelt på 221 skoler, 487 klasser og 18 kommuner. Heraf modtog 4.923 elever fordelt på 109 skoler en af de tre indsats, mens 5.275 elever fordelt på 112 skoler indgik i kontrolgruppen.<sup>2</sup> Med henblik på at undgå kontamination, dvs. at indsats- og kontrolgruppen påvirker hinanden, anvendtes klyngerandomisering, hvor skoler frem for skoleklasser blev tilfældigt udtrukket til de fire eksperimentelle grupper. For yderligere information om stratificeringen og randomiseringen henvises til figur A1 i artiklens appendiks. Balanceret for randomiseringen bekræfter desuden antagelsen om, at randomisering skaber balancerede grupper (se Andersen, Beuchert og Nielsen, 2014).

Spørgeskemaundersøgelser til undersøgelsen af effekten af indsatsen blev gennemført blandt samtlige elever omfattet af forsøget i september 2012 og maj 2013, dvs. lige før indsatsen blev igangsat og ved indsatsens afslutning. Spørgeskemaet blev udfyldt online. Blandt de 10.198 elever omfattet af forsøget ved dets start var der 9.665 elever, som besvarede førmålingen, svarende til en svarprocent på 95. Til sammenligning var der 8.231 elever, som besvarede eftermålingen, hvilket giver en svarprocent på 81. Med henblik på at undersøge hvordan børnene oplever, at forældrenes input påvirkes af den øgede indsats i skolen, blev børnene spurgt: ”Hvor tit hjælper din mor eller far dig med lektier?” Som nævnt kan der være forskelle fra forældre til forældre med hensyn til, hvor mange ressourcer de besidder i forhold til at hjælpe deres børn. I de tilfælde hvor forældrene mangler evnerne til at hjælpe deres børn, vil den øgede investering fra skolens side næppe påvirke forældrenes input meget. Med henblik på at tage højde for dette i vores analyser, blev børnene også spurgt: ”Kan din far eller mor hjælpe dig med lektierne, hvis du har brug for hjælp?”. Tabel A1 i artiklens appendiks giver et overblik over variable fra spørgeskemaundersøgelsen.

I det næste afsnit præsenteres de empiriske analyser af effekten på forældrenes input. Alle treatment-effekter, der præsenteres, er estimeret ved brug af

OLS regression. Vi anvender OLS regression frem for logistisk regression, da tidligere studier viser, at fortegnet på interaktionsleddet samt den tilhørende signifikanstest ofte kan være misvisende ved brug af logistisk regression (Ai og Norton, 2003; Greene, 2010). Analyserne er dog også lavet ved brug af logistisk regression og viser grundlæggende samme resultater som OLS analyserne. Samtlige analyser inkluderer en dummyvariabel for hver af de tre indsats (ref. kontrolgruppe), dummyvariable for kommune og klyngerobuste standardfejl på klasseniveau. Alle estimerede treatment-effekter er baseret på *intention-to-treat*-princippet, dvs. at alle børn omfattet af indsatsen, og som deltog i spørgeskemaundersøgelsen, er inkluderet i analyserne. Det giver et mere unbiased estimat af effekten, end hvis man alene analyserer på de elever, der endte med at modtage indsatsen, idet der kan være en selektion i, hvilke skoler der gennemførte indsatsen som planlagt.

## Analyseresultater

Vi indleder med at undersøge, hvordan forældrenes evner til at hjælpe deres barn med lektier, barnets faglige niveau og en række familiekarakteristika samvarierer med, hvor meget børnene oplever, at forældrene hjælper med lektierne inden forsøgets begyndelse. Resultaterne er estimeret ved brug af logistisk regression (da de ikke indbefatter interaktionsled) og ses i tabel 2.

Af tabel 2, model I fremgår det, at jo dårligere et barn klarer sig fagligt, desto oftere oplever barnet at få hjælp til lektierne fra sine forældre. Derudover ses det, som forventet, at børnenes oplevelse af forældrenes evner til at hjælpe med lektier samvarierer med, hvor ofte de oplever, at forældrene hjælper dem med lektier. Eksempelvis er børn af forældre, som ”næsten aldrig” eller ”aldrig” kan hjælpe med lektier, mindst tilbøjelige til at modtage hjælp til lektierne fra deres forældre. Endelig fremgår det af model I, at omfanget af hjælp til lektier fra forældrene kun i begrænset omfang er afhængig af forældres uddannelsesniveau. Disse resultater viser den heterogenitet, der er i forældres input i form af lektiehjælp, på tværs af forældres og børns evner, og det understreger relevansen af at undersøge, om effekten af ændringer i skolens indsats er afhængig af børns og forældres evner.

I model II i tabel 2 tilføjes variabelen, som angiver, hvor ofte barnet har lektier for. Her ses det, at jo oftere barnet har lektier for, desto ofte hjælper forældrene med lektier – også når der kontrolleres for alle de andre faktorer. Dette resultat bestyrker argumentet om, at lektier giver forældre en mulighed for at hjælpe deres børn og på den måde er med til at fremme samproduktionen.

Vi undersøger nu, om og hvordan forældrenes input påvirkes af den øgede indsats i skolen. Resultaterne er præsenteret i tabel 3, model I-III. I model I ses

effekten af de tre indsatser for alle elever omfattet af forsøget. Her ses ingen statistisk signifikante effekter på omfanget af forældreinvolvering.

Beskrivelsen af de tre indsatser i forrige afsnit viste imidlertid, at indsatsen med en ressourceperson og den faglige vejleder bidrog til i højere grad at inddrage forældre til de fagligt svage elever ved at give disse elever flere lektier for. Vi undersøger derfor, om den forstærkede indsats navnlig har en positiv effekt på forældreinvolveringen blandt disse elever. Dette gøres ved i model II at tilføje et interaktionsled mellem børnenes faglige niveau og de tre indsatser. Af modellen fremgår det, at effekten af indsatsen med en ressourceperson på forældrenes input afhænger af elevernes faglige niveau. Konkret er effekten større i familier med et fagligt svagt barn end i familier med et fagligt stærkt barn. Forskellen er statistisk signifikant ved 10 pct. niveau. Vi kan ikke identificere en tilsvarende effekt af de to andre indsatser.

Som argumenteret for tidligere vil den øgede investering fra skolens side næppe påvirke forældrenes input i de tilfælde, hvor forældrenes mangler evnerne til at hjælpe deres børn. I model III er derfor frasorteret de familier, hvor forældrene "aldrig" kan hjælpe barnet med lektier. Igen ses det, at effekten af indsatsen med en ressourceperson på forældrenes input er større i familier med et fagligt svagt barn end i familier med et fagligt stærkt barn, og forskellen er statistisk signifikant på 5 pct. niveau. Derudover fremgår det, at effekten af indsatsen med en ressourceperson er positiv og statistisk signifikant på 10 pct. niveau for de fagligt svage elever. I en logistisk regressionsmodel er denne effekt statistisk signifikant på 5 pct. niveau (ikke vist). Der er ingen signifikante effekter for de to andre indsatser. Det kunne altså tyde på, at forældre til de fagligt svage børn, som er omfattet af indsatsen med en ressourceperson, oplever den forstærkede indsats som komplementær i forhold til deres eget input, og at de derfor reagerer på den øgede indsats ved selv at øge deres input til samproduktionen.

Table 2. Sammenhæng mellem forældrebaggrund og omfanget af forældreinvolvering<sup>a</sup>

	Model I	Model II
Kan din far eller mor hjælpe dig med lektierne, hvis du har brug for hjælp? (ref. Ja, både min far og mor kan hjælpe)		
Ja, men min far er god til noget, min mor til noget andet	0,02 (0,05)	0,03 (0,05)
Ja, min mor kan hjælpe, men ikke min far	0,09 (0,10)	-0,09 (0,10)
Ja, min far kan hjælpe, men ikke min mor	-0,45 (0,13)***	-0,45 (0,13)***
Nej, min mor og far kan næsten aldrig hjælpe mig	-2,03 (0,19)***	-2,04 (0,20)***
Nej, min mor og far kan aldrig hjælpe mig	-4,19 (0,45)***	-4,10 (0,46)***
Testscore i dansk, 4. klasse	-0,60 (0,03)***	-0,59 (0,03)***
Hvor tit har du lektier for? (ref. Næsten aldrig eller aldrig)		
Sjældnere end 1 gang om ugen		0,33 (0,40)
1 gang om ugen		0,99 (0,32)**
2-4 gange om ugen		1,74 (0,30)***
Hver dag		2,13 (0,30)***
Elevekarakteristika		
Dreng	-0,27 (0,04)***	-0,26 (0,04)***
Alder	-0,02 (0,06)	-0,04 (0,06)
Ikke-vestlig indvandrer	-0,34 (0,32)	-0,51 (0,32)
Ikke-vestlig efterkommer	-0,27 (0,11)*	-0,26 (0,11)*
Fødselsvægt, lav	0,04 (0,10)	0,01 (0,10)
Diagnose ADHD	0,49 (0,33)	0,47 (0,32)
Diagnose psykiatrisk	0,10 (0,17)	0,13 (0,16)
Diagnose kredsløbsygdomme	-0,15 (0,21)	-0,11 (0,20)
Diagnose respiratoriske	-0,05 (0,05)	-0,04 (0,05)
Bor med begge forældre	0,06 (0,08)	0,08 (0,08)
Anstal hjemmeboende børn	-0,00 (0,03)	-0,02 (0,03)



Karakteristika mor		
Gift eller samboende partner	-0,22 (0,09)*	-0,24 (0,09)**
Alder ved fødsel	0,00 (0,01)	-0,00 (0,01)
Højeste fuldførte uddannelse (ref. folkeskole)		
Gymnasial uddannelse	0,03 (0,11)	0,02 (0,11)
Erhvervsfaglig uddannelse	-0,03 (0,08)	-0,03 (0,08)
Kort videregående uddannelse	-0,17 (0,11)	-0,16 (0,12)
Mellemlang videregående uddannelse	-0,05 (0,09)	-0,03 (0,09)
Lang videregående uddannelse	-0,01 (0,11)	0,01 (0,12)
Erhvervs erfaring (år)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)
Beskæftiget	0,07 (0,08)	0,04 (0,08)
Indkomst (10.000 kr.)	-0,00 (0,00)†	-0,00 (0,00)†
Karakteristika far		
Alder ved fødsel	-0,00 (0,01)	-0,00 (0,01)
Højeste fuldførte uddannelse (ref. folkeskole)		
Gymnasial uddannelse	-0,14 (0,11)	-0,11 (0,12)
Erhvervsfaglig uddannelse	-0,12 (0,07)†	0,13 (0,07)†
Kort videregående uddannelse	-0,17 (0,09)†	-0,16 (0,09)†
Mellemlang videregående uddannelse	-0,18 (0,08)*	-0,16 (0,08)†
Lang videregående uddannelse	-0,27 (0,09)**	-0,23 (0,09)*
Erhvervs erfaring (år)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Beskæftiget	-0,08 (0,08)	-0,07 (0,08)
Indkomst (10.000 kr.)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,05	0,06
n <sub>observer</sub>	7.572	7.446

Note: a. Målt ved følgende spørgsmål: "Hvor tit hjælper din mor eller far dig med lektier?" (se tabel A1 i appendiks), † p < 0,10, \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001 (tosidet hypotesetest). Alle modeller er estimeret ved ordered logistisk regression. Klyngerobuste standardfejl på klasseniveau i parentes. Analysen er baseret på formålingen.

Table 3: Effekten af indsatsen på omfanget af forældreinvolvering<sup>a</sup>

	Model I	Model II	Model II
Indsats (ref. kontrolgruppe)			
Lærerruddannet person	-0,00 (0,04)	-0,00 (0,09)	0,01 (0,09)
Anden ressourceperson	-0,00 (0,05)	0,14 (0,09)	0,15 (0,09)†
Faglig vejleder	-0,04 (0,05)	-0,06 (0,09)	-0,09 (0,09)
Testscore i dansk, 4. klasse (ref. under middel) <sup>b</sup>		-0,27 (0,05)***	-0,27 (0,05)***
Indsats x testscore i dansk, 4 klasse (ref. under middel)			
Lærerruddannet person x testscore		0,00 (0,10)	-0,01 (0,10)
Anden ressourceperson x testscore		-0,18 (0,09)†	-0,18 (0,09)*
Faglig vejleder x testscore		0,02 (0,09)	0,05 (0,09)
Konstant	1,73 (0,07)***	1,94 (0,08)***	1,95 (0,08)***
Justeret R <sup>2</sup>	0,29	0,30	0,30
n <sub>klasser</sub>	462	455	455
n <sub>elever</sub>	6.898	6.537	6.380

Noter: a. Målt ved følgende spørgsmål: "Hvor tit hjælper din mor eller far dig med lektier?" (se tabel A1 i appendiks).

b. Under middel svarer til scoren 0-35, mens middel og derover svarer til scoren 36-100 i national test i dansk, læsning i 4. klasse. † p < 0,10, \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001 (tosidet hypotesetest). Alle modeller er estimeret ved OLS regression og inkluderer dummyvariable for kommune samt mål for omfanget af forælderinvolvering fra formålingen. Klyngerobuste standardfejl på klasseniveau i parentes.

## Konklusion

Forskning i samproduktion har i mange år peget på de potentielle gevinster ved aktivt at inddrage brugerne i produktionen af offentlige serviceydelser. Men først for nylig er der, i hvert fald på uddannelsesområdet, blevet skabt opmærksomhed om, hvordan øgede offentlige investeringer, som ikke er direkte møntet på at inddrage brugerne i samproduktionen, påvirker brugernes bidrag til servicen. Disse studier viser, at øgede investeringer i skoler reducerer forældres bidrag til børnenes uddannelse (Das et al., 2013; Pop-Eleches og Urquiola, 2013). Vi har imidlertid argumenteret for, at brugernes reaktion på en øget offentlig indsats afhænger af, om denne indsats opleves af brugerne som komplementær eller som en substitut i forhold til deres eget bidrag.

Vi har undersøgt denne sammenhæng ved brug af et felteksperiment, som har testet effekten af tre forskellige offentlige skoleindsatser. Ingen af dem var direkte møntet på øget forældreinddragelse. Men to af dem appellerede i højere grad til forældrene i den forstand, at de gav en gruppe af børn, de fagligt sva-

geste, flere lektier for. Det er derfor plausibelt, at forældrene i dette tilfælde oplever, at deres bidrag til børnenes læring komplementerer skolens indsats, fordi de kan hjælpe med noget, som skolen har signaleret, at børnene vil have gavn af at arbejde med derhjemme. Resultaterne viser, at børnene oplever, at forældrene i den ene af disse to indsatsgrupper øger deres lektiehjælp. Resultaterne er ikke meget stærke men giver ikke desto mindre nogle væsentlige indsigter i forhold til den hidtidige forskning på området.

For det første kan vi se, at brugerne ikke nødvendigvis reagerer på en øget offentlig indsats ved at sænke deres eget input til serviceproduktionen, sådan som den hidtidige forskning har tydet på. Det er et væsentligt resultat i sig selv, fordi det viser, at det kan være muligt at få fuld effekt af de offentlige investeringer, uden at det delvis modvirkes af, at brugerne slækker på deres bidrag til den samlede effekt.

For det andet siger resultaterne også noget om, hvad der skal til for at få brugerne til ligefrem at øge deres bidrag til samproduktionen. Dels så vi kun en effekt for den gruppe børn, hvor den offentlige indsats appellerede til et større samarbejde med forældrene ved at øge mængden af skolearbejde, der skal udføres derhjemme. Dels var det kun den ene af de to indsats, som gjorde dette, der også havde en positiv effekt på børnenes oplevelse af forældrenes hjælp til lektier. Denne indsats, en anden ressourceperson i klassen, havde mange timer målrettet til at hjælpe børnene, i modsætning til den anden indsats, som var målrettet lærerne.

Dette resultat giver støtte til samproduktionsteoriens antagelse om, at hvis brugerne oplever, at deres input til serviceproduktionen komplementerer indsatsen fra det offentlige side, så øger en forstærket offentlig indsats værdien af brugernes input. Sammenligner man med den negative effekt af offentlige investeringer, der blot består i øgede økonomiske ressourcer – som i højere grad kan opfattes som en teknisk substitut for brugerbetaling – så tegner dette et billede af, at jo mere en offentlig indsats samtidig inddrager brugerne, desto større sandsynlighed er der for at få skabt en synergieffekt, hvor brugerne yderligere øger deres input.

Dette er imidlertid kun en fortolkning af resultaterne i dette studie, og der er derfor et behov for nærmere at få undersøgt, om denne sammenhæng mellem typen af offentlig investering, brugernes oplevelse af henholdsvis substitution og komplementaritet, og brugernes adfærdændring, kan påvises empirisk. Endvidere er den potentielle variation i, hvor meget de offentlige indsats inddrager brugerne, stor. I dette studie har vi kigget på en lille del af denne variation – fra en indsats der ikke signifikant øger inddragelsen, til en der gør det i et vist omfang, men dog ikke er målrettet borgerinddragelse. Hvis man

undersøger indsatser, som mere direkte inddrager brugerne, kan man forvente større, positiv respons fra brugernes side.

## Note

1. Eksistensen af sådanne brugerreaktioner på offentlige indsatser har også den metodiske konsekvens, at effektstudier, som ikke tager højde for disse reaktioner (hvilket i parentes bemærket generelt gælder det meste af den hidtidige forskning på uddannelsesområdet), ikke måler den isolerede effekt af de offentlige indsatser, men den kombinerede effekt af indsatser og brugernes (og andres) reaktion på indsatserne.
2. Analyserne til denne artikel er baseret på de data, der var tilgængelige august 2014.

## Litteratur

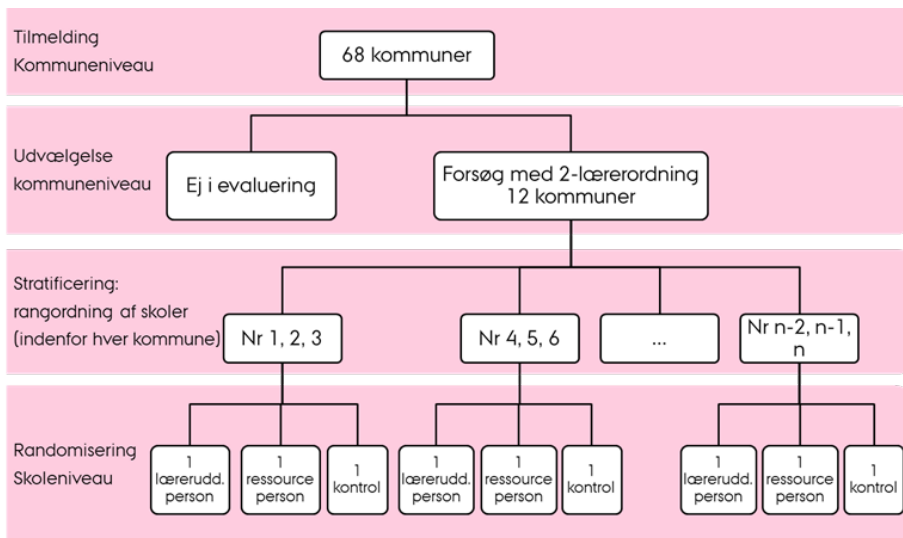
- Ai, Chunrong og Edward C. Norton (2003). Interaction terms in logit and probit models. *Economics Letters* 80 (1): 123-129.
- Alford, John (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Andersen, Simon C., Louise V. Beuchert og Helena S. Nielsen (2014). *The Danish co-teacher experiment: research design, implementation and methodological considerations*. Upubliceret manuskript, TrykFondens Børneforskningscenter, Aarhus Universitet.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.
- Brudney, James L. (1983). The evaluation of coproduction programs. *Policy Studies Journal* 12 (2): 376-385.
- Das, Jishnu, Stefan Dercon, James Habyarimana, Primila Krishnan, Karthik Muralidharan og Venkatesh Sundararaman (2013). School inputs, household substitution, and test scores. *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (2): 29-57.
- Greene, William (2010). Testing hypotheses about interaction terms in nonlinear models. *Economics Letters* 107 (2): 291-296.
- Jakobsen, Morten (2013). Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (1): 27-54.
- Jakobsen, Morten og Simon Calmar Andersen (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73 (5): 704-713.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development* 24 (6): 1073-1087.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordan P. Whitaker og Rich

- Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services - some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Parrado, Salvador, Gregg G. Van Ryzin, Tony Bovaird og Elke Löffler (2013). Correlates of co-production: evidence from a five-nation survey of citizens. *International Public Management Journal* 16 (1): 85-112.
- Percy, Stephen L. (1983). Citizen coproduction: prospects for improving service delivery. *Journal of Urban Affairs* 5 (3): 203-210.
- Pestoff, Victor, Taco Brandsen og Bram Verschuere (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge.
- Pop-Eleches, Cristian og Miquel Urquiola (2013). Going to a better school: effects and behavioral responses. *American Economic Review* 103 (4): 1289-1324.
- Sharp, Elaine B. (1980). Toward a new understanding of urban services and citizen participation: the coproduction concept. *The American Review of Public Administration* 14 (2): 105-118.
- van Eijk, Carola J. A. og Trui P. S. Steen (2014). Why people co-produce: analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review* 16 (3): 358-382.

# Appendiks

Figur A1 illustrer designet bag stratificeringen og randomiseringen.

Figur A1: Stratificering og randomisering



I alt 68 kommuner tilmeldte sig til projektet, og på baggrund af geografisk spredning, kommunestørrelse og skolestørrelse blev 18 kommuner udvalgt og opdelt i to grupper, heraf 12 kommuner til indsatsen med en læreruddannet eller anden ressourceperson (forsøg med 2-lærerordning) og seks kommuner til indsatsen med en faglig vejleder. Forud for randomiseringen til de eksperimentelle grupper blev skoler inden for en kommune stratificeret efter deres statistiske forventede nationale test score i dansk, læsning i 6. klasse i skoleåret 2012/2013. Hvis eksempelvis en kommune havde ni skoler med i forsøget blev der lavet tre strata med hver tre skoler. De tre højest rangerede skoler kom i stratum 1, de tre næsthøjest skoler kom i stratum 2 og de tre lavest rangerede skoler kom i stratum 3. Inden for hvert stratum blev der tilfældigt udtrukket én skole til hhv. kontrolgruppen, indsatsen med en læreruddannet person og indsatsen med en anden ressourceperson. Herved sikres, at både skoler, hvor eleverne klarer sig godt og mindre godt fagligt, er repræsenteret i de forskellige eksperimentelle grupper. I de tilfælde hvor en skole udtrækkes til en af de tre indsats, fik alle skolens 6. klasser den samme indsats. Den samme procedure blev anvendt i forbindelse med udvælgelse af skoler til kontrol- og indsatsgruppen for indsatsen med en faglig vejleder.

*Table A1: Oversigt over variable fra spørgeskemaundersøgelsen*

	Gennem- snit	Std. afvigelse	Range
Hvor tit har du lektier for? (ref. Næsten aldrig eller aldrig)			
Sjældnere end én gang om ugen	0,01	0,10	0-1
Én gang om ugen	0,04	0,20	0-1
2-4 gange om ugen	0,62	0,48	0-1
Hver dag	0,31	0,46	0-1
Hvor tit hjælper din mor eller far dig med lektier? (ref. Næsten aldrig eller aldrig)			
Sjældnere end én gang om ugen	0,16	0,36	0-1
Én gang om ugen	0,25	0,43	0-1
2-4 gange om ugen	0,32	0,47	0-1
Hver dag	0,11	0,31	0-1
Kan din far eller mor hjælpe dig med lektierne, hvis du har brug for hjælp? (ref. Ja, både min far og mor kan hjælpe)			
Ja, men min far er god til noget, og min mor til noget andet	0,52	0,50	0-1
Ja, min mor kan hjælpe, men ikke min far	0,09	0,28	0-1
Ja, min far kan hjælpe, men ikke min mor	0,04	0,19	0-1
Nej, min mor og far kan næsten aldrig hjælpe mig	0,02	0,15	0-1
Nej, min mor og far kan aldrig hjælpe mig	0,01	0,09	0-1

Note: I tabellen er angivet tal for førmålingen.  $n_{\text{clever}} = 9,442$ .

## Jens Blom-Hansen og Martin Bækgaard Kan borgerne motiveres til at samproducere ved hjælp af information om performance?

Samproduktion fører ofte til bedre offentlige ydelser. Men hvordan kan man motivere borgerne til at øge samproduktionen? Vi opstiller en generel model for borgernes motivation for at samproducere, som vi efterprøver med data fra en spørgeskemaundersøgelse. For at gøre analysen policy-relevant har vi særligt fokus på performanceinformation, som er en faktor, der kan påvirkes på kortere sigt. Endogenitetsproblemer i målingen af effekten af performanceinformation håndteres med et survey-eksperiment. Analysen viser, at der næppe er nogen nem vej til at øge motivationen til at samproducere. Performanceinformation har ingen direkte effekt, men synes dog at kunne påvirke motivation indirekte gennem borgernes holdningsdannelse.

Serviceydelser i velfærdsstaten kræver ofte et medspil fra borgerne. Kan man forestille sig, at folkeskoler og daginstitutioner kan fungere, uden at forældrene bakker op? Kan hospitaler gøre folk raske, uden at patienterne er indstillet på at tage deres medicin og gå til genoptræning? Kan jobcentre finde arbejde til ledige, hvis disse ikke selv gør en aktiv indsats? I en dansk sammenhæng kan disse spørgsmål synes selvindlysende. Selvfølgelig bakker folk op om velfærdssamfundet. Men det er ikke nogen naturlov, og det er langt fra tilfældet alle steder. Studier inden for den såkaldte samproduktionslitteratur (Parks et al., 1981; Ostrom, 1996; Davis og Ostrom, 1991) har undersøgt effekterne af borgernes aktive, men frivillige inddragelse i produktionen af serviceydelser i den offentlige sektor. Selvom samproduktion kan give lighedsudfordringer, fordi ikke alle borgere har samme forudsætninger for at bidrage til og drage fordel af samproducerede ydelser (Jakobsen og Andersen, 2013; Percy, 1984), viser empiriske studier, at samproduktion ofte fører til bedre offentlige ydelser (Bovaird, 2007; Brannan, John og Stoker, 2006). Det gælder fx i så forskellige forhold som involvering af forældre i skolen (Marschall, 2006), forældredeltagelse i offentlig børnenepasning (Pestoff, 2006) og medinddragelse af lokalbefolkningen i udformning af vand- og kloakeringsystemer (Ostrom, 1996).

Når aktiv opbakning fra borgerne kan være så effektivt, er et naturligt spørgsmål, hvordan man kan motivere borgerne til at medvirke endnu mere. Artikkens formål er at belyse dette spørgsmål. Vi opstiller en generel model for,



hvorfor nogle borgere indgår mere i samproduktion end andre. Den efterfølgende empiriske analyse giver os dermed mulighed for at identificere, hvilke grupper der i særlig grad er motiverede for at samproducere, og som det offentlige derfor har størst chance for at gøre til aktive samproducenter gennem et opsøgende arbejde. Vi har særligt fokus på de faktorer, som kan påvirkes på kortere sigt. Idéen er at gøre analysen policy-relevant. Hvilke midler kan politikerne gribe til, hvis omfanget af samproduktion skal øges?

Spørgsmålet om samproduktionens årsager har ikke fået megen opmærksomhed i samproduktionslitteraturen (se dog Brudney, 1983; Thomsen og Jakobsen, 2013; Parrado et al., 2013). Vi tager derfor udgangspunkt i den bredere forvaltningslitteratur, når vi i næste afsnit opstiller en forklaringsmodel. Derefter redegør vi for, hvordan vi efterprøver modellen empirisk. Datagrundlaget er en spørgeskemaundersøgelse med et indbygget eksperiment til at måle den potentielt mest policy-relevante faktor til forklaring af samproduktionens omfang, nemlig information. Herefter fremlægger vi resultaterne af vores empiriske analyse. De viser, at der næppe er nogen nem vej til at øge motivationen til at samproducere. Information har ingen direkte effekt men synes dog at kunne påvirke motivation indirekte gennem borgernes holdningsdannelse. I konklusionen diskuterer vi perspektiverne og generaliserbarheden af dette resultat.

## Hvorfor samproducerer nogle borgere mere end andre?

Hvis man ønsker at øge omfanget af samproduktion, må man forstå, hvilke forhold der driver borgerne i denne retning, og hvor barriererne ligger. Som nævnt i indledningen tager vi udgangspunkt i den bredere forvaltningslitteratur for at opstille en forklaringsmodel. Mere præcist ser vi nærmere på den del af forvaltningslitteraturen, som har fokus på samspillet mellem forvaltningen og borgerne. Det er en bred og mangefacetteret litteratur (Jakobsen og Nielsen, 2014). Vi ser nærmere på to grene, som har særligt fokus på borgernes adfærd i samspillet med forvaltningen.

### *Compliance-studier*

Den første gren er litteraturen om, hvorfor borgere og virksomheder efterlever lovgivningen, de såkaldte *compliance*-studier (Weaver, 2014; Parker og Nielsen, 2011; May, 2004). Denne litteratur har påvist, at en række forhold har betydning for, i hvilket omfang lovgivningen efterleves. En første basal faktor er borgernes kapacitet til at efterleve lovgivningen. Spørgsmålet er her, om borgerne har de nødvendige ressourcer. Det kan både dreje sig om individuelle ressourcer og om samfundsmæssige forhold (Weaver, 2014: 249). På det individuelle niveau drejer det sig især om videnskabsmæssige ressourcer i form af både

generelle uddannelsesmæssige forudsætninger og mere specifik information om den konkrete lovgivning. I Weavers (2014: 249) oversigtsstudie fremhæves endvidere individuelle ressourcer såsom økonomi og helbred. På samfundsniveauet kan forhold som fysisk nærhed til serviceinstitutioner og den offentlige infrastruktur udgøre begrænsninger for borgernes mulighed for at efterleve lovgivningen.

En næste faktor er borgernes interesser og holdninger. Jo større afstanden er mellem borgernes interesser og holdninger og lovgivningens målsætninger og virkemidler, jo sværere bliver det at sikre medspil fra borgernes side. Forskelle i interesser og holdninger kan dermed bidrage til forskelle i grad af efterlevelsen af lovgivningen.

En sidste faktor, som har fået bred opmærksomhed i compliance-studier, er motivationen til at efterleve lovgivningen (fx Kagan, Cunningham og Thornton, 2011). Der sondres normalt mellem økonomisk, social og normativ motivation. Økonomisk motivation betyder, at borgerne reagerer på belønninger eller sanktioner ved at efterleve lovgivningen. Fx er man økonomisk motiveret, hvis man overholder færdselsreglerne for at undgå at få en fartbøde. Social motivation betyder, at borgerne indretter sig efter, hvad der er anerkendte adfærdsmønstre i deres omgivelser. Fx er man socialt motiveret, hvis man undlader at køre spirituskørsel, fordi man synes, at det vil være pinligt i forhold til familie og venner at blive taget i denne forseelse. Endelig betyder normativ motivation, at borgerne efterlever lovgivningen ud fra en moralsk forpligtelse. Eksempelvis er man normativt motiveret, hvis man overholder skattelovgivningen, fordi man føler en forpligtelse til at bidrage til fællesskabet. Der er tale om analytiske sondringer. I virkelighedens verden er borgerne ofte drevet af en blanding af alle tre motivationsformer.

Alt i alt har compliance-litteraturen fokus på tre typer forklaringer på, at lovgivningen overholdes: ressourcer, holdninger og motivation. Det præcise samspil mellem disse forklaringer er ikke afdækket. Vi mener, at det er mest rimeligt at tale om en kausalkæde, hvor ressourcer påvirker holdninger, der igen påvirker motivation. Ressourcer kan dog også forventes at påvirke motivationen direkte, dvs. virkningen behøver ikke gå gennem holdninger. Det er altså relevant at undersøge både direkte og indirekte sammenhænge.

I lighed med compliance-litteraturen mener vi, at de relevante ressourcer findes både på individuelt og samfundsmæssigt niveau. Uddannelse og viden er også relevante individuelle ressourcer i vores sammenhæng, men i forbindelse med samproduktion af serviceydelser gør sig samtidig det særlige forhold gældende, at indsatsen er tidskrævende. Så vi forventer, at borgere med relativt meget fritid er mere motiverede for at samproducere. På samfundsniveau me-

ner vi, at afstand er vigtig, da samproduktion kræver fysisk tilstedeværelse. I tætbefolkede områder er det alt andet lige nemmere at samle folk til samproduktion. Desuden forventer vi, at borgere tager det eksisterende serviceniveau med i betragtning, når de overvejer at samproducere. Hvis serviceniveauet er meget højt, kan behovet for samproduktion opfattes som mindre.

Hvad angår holdninger, kan det med udgangspunkt i compliance-litteraturen forventes, at borgernes tilfredshed med den offentlige service og deres interesse i god kvalitet i de offentlige serviceydelser spiller en rolle for motivationen for at samproducere. Desuden er det sandsynligt, at motivationen for samproduktion er påvirket af politisk ideologi, da samproduktion indebærer en aktiv og intervererende offentlig sektor, hvilket harmonerer bedst med den rolle, venstrefløjen traditionelt ser for det offentlige i samfundet.

### *Litteratur om målgruppeadfærd*

Den anden gren af forvaltningslitteraturen, vi bruger til at forstå samproduktion, er litteraturen om målgruppers adfærd. Det drejer sig her om, hvilke strategier borgere og virksomheder anlægger, når de har kontakt med det offentlige. En typologi over disse strategier er udviklet af Braithwaite og hendes kolleger (Braithwaite, 1995, 2009; Braithwaite, Murphy og Reinhart, 2007). Der sondres her mellem fem strategier hos målgrupper. *Engagement* indebærer et positivt og aktivt samspil med forvaltningen. *Kapitulation* indebærer et positivt, men passivt samspil. *Modstand* betyder, at målgruppen aktivt modarbejder forvaltningen. *Afkobling* indebærer en distancering fra forvaltningen, men ikke aktiv modstand. Endelig indebærer *game-playing*, at målgruppen anerkender forvaltningen, men søger smuthuller i lovgivningen.

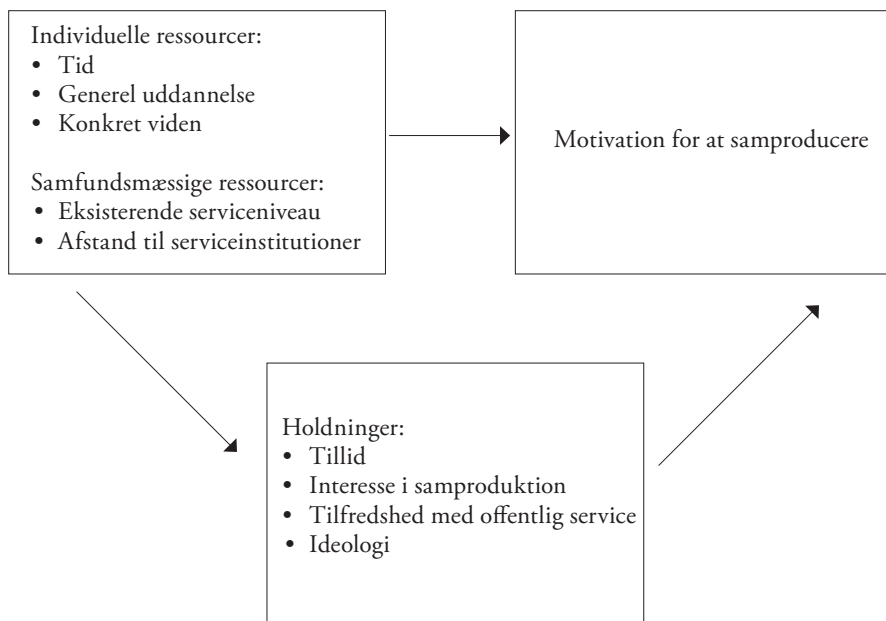
Af disse strategier er engagement-strategien klart den ønskelige, når det drejer sig om samproduktion, hvor det offentlige ønsker et aktivt og positivt medspil fra borgerne. Spørgsmålet er derfor, hvordan man kan forklare, hvorfor nogle målgrupper i højere grad udviser denne adfærd. Empiriske studier viser, at målgruppers valg af adfærdsstrategi over for det offentlige i høj grad har at gøre med forhold, der også er fokus på i compliance-litteraturen – dvs. borgernes ressourcer, holdninger og motivation. Men litteraturen om målgruppeadfærd bidrager med det yderligere fund, at tillid hos målgrupper fremmer et positivt og aktivt samspil med det offentlige (Bartel og Barclay, 2011; Braithwaite, 1995, 2009; Braithwaite og Makkai, 1994; Murphy, 2004; Scholtz og Lubell, 1998). Fx viser Braithwaite (2009: 175-213), at tillid får skatteydere til at udvise mindre modstand og en mindre afvisende holdning til skattemyndighederne.

Igen forventes det med udgangspunkt i litteraturen, at holdninger og ressourcer er forklarende faktorer i forhold til motivation. Mere specifikt viser målgruppelitteraturen, at det er væsentligt at tage tilliden hos målgruppen i betragtning som en yderligere holdningsvariabel i en samlet forståelse af borgernes motivation for samproduktion.

### *En samlet kausalmodel*

Med udgangspunkt i compliance-studierne og litteraturen om målgruppeadfærd kan vi nu opstille en samlet kausalmodel. Den afhængige variabel er borgernes motivation for at samproducere med det offentlige. De to typer uafhængige variable, ressourcer og holdninger, er begge nærmere diskuteret ovenfor. Ressourcer er bagvedliggende faktorer, som forventes at påvirke motivationen dels direkte, dels indirekte via deres betydning for borgernes holdninger. Den samlede kausalmodel fremgår af figur 1.

*Figur 1: Kausalmodel for motivation for at samproducere serviceydelser*



## Det offentliges muligheder for at påvirke borgernes motivation til at samproducere

Vores mål med den empiriske analyse er todelt. Dels ønsker vi at identificere de borgere, som har det største potentiale for at blive samproducenter med det offentlige. Det kræver en generel forklaringsmodel, som er opstillet i figur 1. Dels ønsker vi at gøre analysen policy-relevant. Det kræver et særligt fokus på forhold, som det offentlige kan påvirke direkte og på kort sigt. De fleste af vores forklarende variabler lader sig dog kun vanskeligt ændre eller kan kun ændres på meget langt sigt, fx befolkningens generelle uddannelsesniveau. Den eneste forklaringsfaktor, som lader sig ændre på kort sigt, er borgernes konkrete viden, som det offentlige kan påvirke gennem information.

I den empiriske analyse fokuserer vi på performanceinformation, dvs. information om, hvordan offentlige organisationer klarer sig relativt i forhold til andre offentlige organisationer. Performanceinformation er dermed blot én blandt flere typer information, som det offentlige kan levere til borgerne. Det er tidligere blevet foreslået i samproduktionslitteraturen, at information i form af fx vejledninger kan have en effekt på borgernes tilbøjelighed til at samproducere (Sharp, 1980). I compliance-litteraturen figurerer information også som en vigtig individuel ressource med betydning for villigheden til at efterleve lovgivningen (Weaver, 2014: 247-248). Der er flere grunde til, at det er interessant at fokusere på netop performanceinformation. For det første har tidligere undersøgelser vist, at borgere generelt mangler information om offentlige myndigheders performance (Bækgaard, 2014), og at information herom har betydning for en række forhold så som borgernes tilfredshed med offentlige serviceydelser (James, 2011), deres oplevelse af offentlige myndigheders ansvar for de pågældende servicier (James og Moseley, 2014) og deres holdninger til ændring af det gældende serviceniveau (Bækgaard, 2014). Der lader altså til at være et potentiale for helt generelt at påvirke borgernes holdninger gennem performanceinformation. Tilsvarende er der også potentiale for, at det kan påvirke borgernes motivation. Udgangspunktet er, at det offentliges performance kun kan have betydning for borgernes motivation for at samproducere, hvis borgerne rent faktisk har viden om performance. Performanceinformation kan hjælpe borgerne til at opnå præcis denne viden.

For det andet er der gode grunde til at tro, at de offentlige myndigheders performance kan have betydning for borgernes motivation for at samproducere, blandt de borgere som er informerede om myndighedernes performance. Det kan dog ikke opstilles nogen entydig teoretisk forventning herom. Det skyldes, at det altid er et fortolkningsspørgsmål, hvad en passende respons på performanceinformation er (Moynihan, 2006; Nielsen og Bækgaard, 2013).

På den ene side kan høj performance fortolkes som et signal om, at det offentlige er effektivt, og at det som følge heraf ikke er spildt at indgå i samproduktionsinitiativer. Omvendt vil lav performance ifølge et sådant ræsonnement sende et signal om, at det offentlige er ineffektivt, og at det derfor både er besværligt at indgå i samproduktion og måske heller ikke vil nytte, fordi det offentlige ikke er i stand til at tilvejebringe nogle rammer, som muliggør effektiv samproduktion.

På den anden side kan høj performance også forstås som et signal om, at det allerede går godt, og at der derfor ikke er behov for samproduktion. Omvendt vil lav performance ifølge dette ræsonnement signalere, at der er behov for borgernes indsats, for at performance kan forbedres. Sammenhængen kan også være indirekte. Fx har studier påvist en sammenhæng mellem performanceinformation og borgernes tilfredshed med den offentlige service (James, 2011; Bækgaard, 2014; James og Moseley, 2014), mens et tværnationalt studie indikerer, at tilfredsheden med performance har en negativ effekt på borgernes tilbøjelighed til at samproducere (Löffler et al., 2008: 33). I lighed med kausalmodellen i figur 1 forventer vi derfor, at performanceinformation både kan have en direkte og en indirekte effekt (gennem borgernes tilfredshed med den pågældende service) på deres motivation for at samproducere.

## Design

De fleste samproduktionsstudier fokuserer på, i hvor høj grad borgerne faktisk samproducerer. Der kan være forskellige grunde til, at borgerne ikke samproducerer. Det kan fx skyldes, at de ikke er motiverede for det, eller at barrierer såsom manglende tid eller store fysiske afstande forhindrer dem heri. Motivationen for at samproducere er her en første forudsætning for, at samproduktion faktisk finder sted. Hvis ikke borgerne er motiverede for at samproducere, vil de næppe heller indgå i samproduktionsinitiativer. Vi vælger derfor i dette studie at fokusere på motivationen for at samproducere frem for faktisk samproduktion. Med motivation forstås vi i lighed med Perry, Hondeghe og Wise (2010) den energi, borgere er villige til at lægge i bestemte aktiviteter.

For at måle borgernes motivation for at samproducere gennemførtes i maj 2014 en surveyundersøgelse med deltagelse af 2002 borgere, som er medlemmer af Userneeds internetpanel.

Mens respondenterne på den ene side udgør et repræsentativt udsnit af den danske befolkning med hensyn til alder, køn og bopæl, er det mere usikkert, om de – qua deres status som medlemmer af et internetpanel – også holdningsmæssigt afspejler den danske befolkning. På den anden side er der ikke nogen oplagt grund til at tro, at årsagerne til, at panelmedlemmer bliver motiveret

for at samproducere, skulle adskille sig væsentligt fra den øvrige befolkning, og vi forventer derfor samlet set, at kausalrelationen mellem vores forklarende variabler og motivationen for at samproducere lader sig generalisere til den øvrige danske befolkning, mens dette i mindre grad gør sig gældende for rent deskriptiv statistik om, i hvor høj grad vores respondenter er motiverede for at samproducere.

To metodiske udfordringer vanskeliggør empiriske studier af, hvordan borgerne kan motiveres til at samproducere. Den første udfordring gør sig gældende for studier af samproduktion helt generelt, mens den anden mere specifikt har at gøre med spørgsmålet om, hvorvidt offentlige myndigheder gennem information om performance kan styrke borgernes motivation for at samproducere.

Den første udfordring er, at samproduktion sommetider defineres så bredt, at begrebet bliver næsten altomfattende. I Parrado et al. (2013) måles samproduktion fx blandt andet ved hjælp af spørgsmål om, hvorvidt man søger for at lukke døre og vinduer, før man tager hjemmefra, og hvorvidt man går, cykler eller anvender offentlig transport. På den ene side er det klart, at der i begge tilfælde er tale om samfundsmæssigt ønskværdig adfærd fra borgernes side i den forstand, at den henholdsvis kan begrænse antallet af indbrud i det første tilfælde og antallet af sygdomstilfælde i det andet og dermed kan bidrage til at holde de offentlige udgifter på et så lavt niveau som muligt. På den anden side er det karakteristisk for de to eksempler, at der ikke er tale om serviceproduktion, men om forebyggende foranstaltninger, som har karakter af private goder. Spørgsmålet er, om ikke definitionen af samproduktion her bliver så bred, at det er uklart, hvornår der ikke længere er tale om samproduktion. Vi vil derfor argumentere for, at samproduktionsbegrebet alene bør fokusere på handlinger, hvor borgerne medvirker aktivt til *offentlig serviceproduktion, og hvor det gode, der produceres, har en offentlig karakter*. Denne definition minder om det, der i samproduktionslitteraturen omtales som kollektiv samproduktion (Brudney og England, 1983: 64).

Som empirisk genstandsfelt ser vi derfor på skoleområdet. Der har i de seneste år været en stigende interesse fra det offentliges side i at inddrage frivillige i såkaldte lektiecafeer og mentorordninger, hvor eleverne har mulighed for at få et fagligt løft (se fx Biblioteksstyrelsen, 2007; Ballerup Kommune, 2012). Samtidig er der tale om en type samproduktion, som kun få borgere indgår i. I vores spørgeskemaundersøgelse angav kun hhv. 2,5 og 0,9 pct. af respondenterne, at de på nuværende tidspunkt arbejder frivilligt i en lektiecafe eller en mentorordning i en folkeskole.<sup>1</sup> Det er derfor sandsynligt, at potentialet for at inddrage borgerne i serviceproduktionen på dette område ikke er udtømt. Vi

måler motivationen for samproduktion med to spørgsmål, hvor respondenterne efter en kort beskrivelse af aktiviteterne, som vi i begge tilfælde fik valideret af eksperter i en kommunal forvaltning i en større dansk kommune, blev bedt om at angive, om de kan se sig selv være involveret i aktiviteten som frivillig, jf. de præcise spørgsmålsformuleringer i tabel 1.

*Tabel 1:* Beskrivelse af samproduktionsaktiviteter til brug for den afhængige variabel

Lektiecafeer:	Mentorordninger:
Mange steder har man støtte til lektielæsning for folkeskoleelever i form af lektiecafeer eller lignende. Det kan foregå på skolen, det lokale bibliotek, i fritidsklubben eller hos en lokal forening og med anvendelse af lærere, pædagoger og frivillige. Formålet er at understøtte elevernes faglige læring. Kan du se dig selv være involveret i denne aktivitet som frivillig?	Nogle folkeskoler har mentorordninger, hvor frivillige fungerer som ressourcerpersoner, der støtter udsatte elever for at hjælpe dem til at blive dygtigere. Kan du se dig selv være involveret i denne aktivitet i den lokale folkeskole?

Svarkategorierne var i begge tilfælde ”I meget høj grad”, ”I høj grad”, ”I nogen grad”, ”I mindre grad”, ”Slet ikke” eller ”Ved ikke”. Motivationen for at samproducere er herefter blevet målt ved at summere svarene på de to spørgsmål.<sup>2</sup> Den afhængige variabel går således fra 1-5, hvor værdien 5 udtrykker den højeste motivation.

Den anden udfordring er, at det kan være svært at adskille årsagerne til, at folk samproducerer, fra effekterne af at samproducere. Udfordringen har med andre ord at gøre med den interne validitet. Som tidligere beskrevet er der enighed i litteraturen om, at samproduktion har en positiv betydning for performance. Samtidig er det muligt, at borgere, som i særlig grad er motiverede for at samproducere, i højere grad søger information. Når effekterne af performanceinformation på motivationen til at samproducere skal estimeres, er det derfor behov for eksogen variation i den information, som respondenterne har om deres kommunes skoleperformance. Desværre er en sådan eksogen variation ikke umiddelbart forekommende. Derfor indlejrer vi et randomiseret surveyeksperiment i vores survey. Nogle respondenter (treatmentgruppen) gives information om performance, mens andre respondenter (kontrolgruppen) ikke modtager denne information. Ved at randomisere respondenterne til henholdsvis en treatment- og en kontrolgruppe sikres, at de to grupper gennemsnitligt er ens på både observerede og uobserverede karakteristika bortset fra den infor-



mationstreatment, som kun treatmentgruppen har modtaget. Eventuelle forskelle i motivationen for at samproducere på kontrol- og treatmentgruppen kan derfor udelukkende tilskrives det eksperimentelle treatment (Shadish, Cook og Campbell, 2002: 248-253).

For at gøre eksperimentet så virkelighedstro som muligt præsenteres respondenterne i treatmentgruppen udelukkende for information om virkelig performance. Der er formentlig uenighed om, hvilket mål for folkeskolen der er det væsentligste, men de fleste vil nok anerkende, at faglig læring er en kerneopgave i folkeskolen. Vi anvender derfor et performancemål baseret på elevkarakterer korrigeret for social baggrund.<sup>3</sup> Forskning i effekterne af performanceinformation viser, at performanceinformation typisk har de stærkeste effekter, når performance sættes i forhold til et forståeligt benchmark blandt dem, man sammenligner sig med (Charbonneau og van Ryzin, 2013), og vi inddeler derfor performancemålet i tre grupper, alt efter om kommunerne på skoleområdet performer over, på linje med eller under landsgennemsnittet. Tabel 2 viser formuleringen af den eksperimentelle treatment.

Hvad angår de øvrige variabler i kausalmodellen, er der i mindre grad risiko for endogenitetsproblemer. Vi beror derfor på observationsdata. Respondenternes tid til at samproducere måles med deres køn, alder og beskæftigelse, som er indikatorer på deres erhvervsaktivitet. Målingen af de øvrige variabler fremgår af tabel 3.

*Tabel 2: Den eksperimentelle treatment*

Kontrolgruppen:	Treatmentgruppen:
Der tales en del om kvaliteten af den offentlige service. Fx har der været stort fokus på at måle kvaliteten af undervisningen i de danske folkeskoler.	Der tales en del om kvaliteten af den offentlige service. Fx har der været stort fokus på at måle kvaliteten af undervisningen i de danske folkeskoler.
Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om folkeskolen?	Her viser en opgørelse fra 2012, at karaktergennemsnittet ved folkeskolens afgangsprøve i [respondentens kommunenavn blev indsat her] lå i den [dårligste/midterste/bedste] tredjedel blandt landets kommuner, når der tages højde for elevernes sociale baggrund.
	Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om folkeskolen?

Table 3: Beskrivelse af variabler

Variabel	Beskrivelse/operationalisering	Gns.	Std. afvigelse	Min.	Maks.
Motivation til at samproducere <sup>a</sup>	Indeks på baggrund af to items	2,25	1,00	1,00	5,00
Serviceniveau <sup>b</sup>	Den kommunale beskætningsprocent	24,97	0,97	21,70	27,48
Afstand til serviceinstitutioner <sup>b</sup>	Befolkningsræthed mål i antal hundrede pr. km <sup>2</sup>	13,01	24,69	0,32	117,93
Afstand til serviceinstitutioner <sup>b</sup>	Indbyggertal målt i titusinder	14,59	16,76	0,33	56,96
Kvinde <sup>a</sup>	Dummyvariabel	0,47	0,50	0,00	1,00
Alder <sup>a</sup>	År	46,55	13,22	18,00	67,00
Høj uddannelse <sup>a</sup>	Dummyvariabel. Værdien 1 omfatter respondenter, som har en videregående uddannelse	0,57	0,49	0,00	1,00
I beskæftigelse <sup>a</sup>	Dummyvariabel	0,68	0,47	0,00	1,00
Ideologi <sup>a</sup>	Partitilhørsforhold målt ved dummyvariabel. Værdien 1 omfatter respondenter, som stemte på enten A, F eller Ø ved kommunalvalget i 2013	0,49	0,50	0,00	1,00
Skoletilfredshed <sup>a</sup>	Baseret på likertskalet spørgsmål på en skala fra 1-5*	3,22	1,08	1,00	5,00
Tillid <sup>a</sup>	Indeks for generaliseret tillid baseret på tre spørgsmål, som alle var baseret på en skala fra 0-10**	6,81	1,84	0,00	10,00
Interesse i samproduktion <sup>a</sup>	Dummyvariabel. Værdien 1 omfatter respondenter, som enten har børn i folkeskolen eller i førskolealderen***	0,29	0,45	0,00	1,00

Note: N = 1054. Kilder: a. Survey, b. Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ([www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)). Spørgsmålsformuleringer: \* Undervisningen i folkeskolen i min kommune har en tilfredsstillende kvalitet. \*\* A. Mener du, at folk er til at stole på, eller kan man ikke være for forsigtig, når man har med andre mennesker at gøre? B. Tror du, at de fleste mennesker ville prøve at udnytte dig, hvis de fik mulighed for det, eller ville de prøve at være reelle? C. Mener du, at andre mennesker for det meste prøver at være hjælpsomme, eller tænker de for det meste på sig selv? \*\*\* Idéen bag denne operationalisering var, at forældre til kommende og nuværende børn i folkeskolen må antages at have en særlig interesse i en høj undervisningskvalitet.

## Analyse

Eftersom der for en række af forholdene på individ- og samfundsniveau forventes en indirekte effekt, laves analysen som en række regressioner, hvor vi først inddrager de bagvedliggende forhold og til sidst borgernes holdninger. Da respondenterne kommer fra forskellige kommuner, anvendes klyngerobuste standardfejl, da fejlleddene kan være korrelerede mellem observationer fra samme kommune (Cameron og Trivedi, 2009: 313). Analysen er afrapporteret i tabel 4.

I den første model undersøges, om performanceinformation har en effekt på borgernes motivation for at samproducere. Analysen foretages ved at interagere vores mål for kommunernes performance på skoleområdet med variabelen for, hvorvidt borgerne har modtaget information. Alle regressionskoefficienterne er klart insignifikante, og vi konkluderer derfor, at vores informationstreatment ikke har nogen effekt på borgernes motivation for at samproducere. Dette billede går igen i de tre efterfølgende regressionsmodeller, hvor vi først inddrager samfundsmæssige baggrundsfaktorer, dernæst individuelle baggrundsfaktorer og til sidst også holdningsmæssige variabler. Det ses af model 2, at kommunernes serviceniveau har en negativ betydning, mens kommunernes indbyggertal har en positiv betydning. Effekterne forsvinder imidlertid, når der i model 4 kontrolleres for holdninger. Mere specifikt viser yderligere analyser (ikke vist her), at effekten forsvinder, når der kontrolleres for borgernes tilfredshed med det kommunale skolevæsen. Dette indikerer, at forhold på samfundsniveau har en indirekte betydning på den måde, at borgerne i store kommuner og i kommuner med et højt serviceniveau er mindre tilbøjelige til at være tilfredse med det kommunale skolevæsen. Da borgernes tilfredshed med skolevæsenet samtidig er positivt korreleret med deres motivation, forsvinder effekten af kommunernes serviceniveau og størrelse derfor, når der kontrolleres for tilfredsheden.

Af model 3 fremgår det ydermere, at individuelle baggrundsforhold har den forventede effekt. Kvinder, højtuddannede og folk uden beskæftigelse er mere motiverede for at samproducere. Disse fund stemmer overens med tidligere undersøgelser (Löffler et al., 2008: 28) og understøtter, at vores afhængige variabel faktisk indfanger noget væsentligt omkring samproduktion. Endvidere viser analysen en ikke-lineær effekt af alder. En udregning på baggrund af regressionskoefficienterne viser, at alder har en negativ effekt indtil ca. 60 år, hvorefter effekten er stærkt positiv. Der kan af disse fund drages den policyimplikation, at det offentlige måske i højere grad bør forsøge at få kvinder, højtuddannede samt unge og gamle til at samproducere. Disse grupper er i hvert fald de umiddelbart mest motiverede.

Table 4: Effekten af performanceinformation på borgernes motivation til at samproducere (OLS-regression med klyn-gerubeste standardfejl)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Performanceinformation	0,005 (0,081)	0,010 (0,081)	-0,051 (0,087)	-0,148 (0,118)
Høj performance	0,129 (0,085)	0,041 (0,080)	0,008 (0,085)	-0,085 (0,101)
Lav performance	0,120 (0,125)	-0,046 (0,090)	-0,055 (0,095)	-0,047 (0,117)
Information * høj performance	-0,036 (0,112)	-0,046 (0,112)	-0,013 (0,121)	0,092 (0,146)
Information * lav performance	0,059 (0,101)	0,071 (0,101)	0,111 (0,113)	0,205 (0,154)
Beskatningsprocent		-0,075** (0,028)	-0,046* (0,027)	-0,024 (0,035)
Befolkningstæthed		0,001 (0,001)	0,000 (0,001)	0,000 (0,001)
Indbyggertal		0,006** (0,001)	0,002* (0,001)	0,003 (0,002)
Kvinde			0,185** (0,044)	0,153** (0,058)
Alder			-0,061** (0,018)	-0,060** (0,019)
Alder * alder			0,001** (0,000)	0,001* (0,000)
Høj uddannelse			0,283** (0,044)	0,197** (0,056)
I beskæftigelse			-0,146* (0,073)	-0,116 (0,093)
Har børn i folkeskole eller førskolebørn			0,117* (0,050)	0,037 (0,070)
Stemmer på venstreorienteret parti				-0,008 (0,069)
Tilfredshed med det kommunale skolevæsen				0,061* (0,034)
Tillid				0,053** (0,015)
Intercept	2,183** (0,058)	4,025** (0,713)	4,829** (0,762)	3,781** (1,000)
N	1775	1775	1693	1054
R2	0,00	0,03	0,11	0,10

Note: \*\* p < 0,01; \* p < 0,05; + p < 0,1.

Med undtagelse af beskæftigelsesvariablen er effekten af alle de individuelle variabler fortsat signifikante med samme fortegn i model 4, hvor der kontrolleres for holdninger. For de holdningsmæssige variabelers vedkommende kan vi ikke endegyldigt fastslå kausalretningen. Vi undlader derfor at tale om effekter og nøjes med at konstatere, om der er korrelationer eller ej. I model 4 viser borgernes tilfredshed med det kommunale skolevæsen samt deres generaliserede tillid sig som forventet at være positivt korrelerede med deres tilbøjelighed til at samproducere. Derimod findes der noget overraskende hverken en signifikant sammenhæng med respondenternes partitilhørsforhold eller deres interesse i at samproducere. Selvom både individuelle baggrundsforhold og to holdningsvariabler er klart statistisk signifikante i denne model, er forklaringskraften temmelig lav med en  $R^2$  på 0,1. Der er således betydeligt rum for at undersøge, om andre faktorer end dem, vi har fokuseret på, har betydning for borgernes motivation for at samproducere.

Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt det offentlige kan påvirke borgernes motivation til at samproducere gennem performanceinformation. Mens analyserne i tabel 4 klart viser, at der i hvert fald ikke er nogen direkte effekt af vores informationstreatment, er det muligt, at der er en indirekte effekt på den måde, at informationstreatmentet påvirker borgernes holdninger, som så påvirker borgernes motivation. Vores eksperiment giver mulighed for at undersøge et aspekt af dette spørgsmål, fordi spørgsmålet om borgernes tilfredshed med det kommunale skolevæsen var placeret mellem vores eksperiment og vores afhængige variabel i spørgeskemaet. Samtidig viser tidligere undersøgelser (James, 2011; James og Moseley, 2014) netop, at performanceinformation kan have en effekt på borgernes tilfredshed, og som det fremgår af model 4 i tabel 3, er borgernes tilfredshed positivt korreleret med deres motivation for at samproducere. Hvis vi kan finde en effekt af performanceinformation på borgernes tilfredshed, er det derfor en indikation på, at performanceinformation også har en indirekte sammenhæng med borgernes motivation for at samproducere. Analysen af denne sammenhæng er gengivet i tabel 5, hvor vi for illustrationens skyld har lavet en split-sample analyse med de samme variabler på individ- og kommuneniveau som i tabel 4.<sup>4</sup>

Af model 1 fremgår det, at performance ingen effekt har på respondenternes tilfredshed med kommunens skoleservice, såfremt vi undersøger sammenhængen for de respondenter, der *ikke* har modtaget performanceinformation. Til gengæld viser model 2 som tidligere undersøgelser, at performance har en betydning for skoletilfredshed blandt dem, der modtager performanceinformation, på den måde, at højere performance er lig med større tilfredshed. Forskellen blandt dem, der kommer fra kommuner, der performer bedst og dårligst

Table 5: Effekten af performanceinformation på borgernes tilfredshed med kommunens skoleservice (OLS-regression med klyngerobuste standardfejl)

	Model 1: Ingen information (kontrolgruppe)		Model 2: Information (treatmentgruppe)	
Høj performance	0,048	(0,107)	0,360**	(0,100)
Medium performance	Ref.		Ref.	
Lav performance	-0,169	(0,120)	-0,290**	(0,117)
Beskatningsprocent	-0,117*	(0,058)	0,059	(0,048)
Befolkningsstæthed	0,004**	(0,001)	0,004**	(0,001)
Indbyggertal	-0,019	(0,021)	-0,081**	(0,020)
Kvinde	0,058	(0,096)	-0,041	(0,090)
Alder (år)	-0,091**	(0,028)	-0,063*	(0,025)
Alder <sup>2</sup>	0,001**	(0,000)	0,001*	(0,000)
Høj uddannelse	0,015	(0,092)	0,170*	(0,091)
I beskæftigelse	0,150	(0,115)	0,023	(0,131)
Har børn i folkeskolen eller førskolebørn	0,128	(0,122)	0,039	(0,096)
Stemmer på venstre- orienteret parti	0,041	(0,086)	-0,037	(0,075)
Tillid	0,097**	(0,024)	0,083**	(0,026)
Intercept	7,086**	(1,668)	2,431*	(1,236)
<i>N</i>	549		598	
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,09		0,12	

Note: \*\*  $p < 0,01$ ; \*  $p < 0,05$ ; +  $p < 0,1$ .

er her på 0,65 point på tilfredshedsskalaen, der går fra 1-5. Dermed bidrager performanceniveauet betydeligt til at forklare forskelle i tilfredshedsniveauer blandt respondenter i treatmentgruppen. Sammenlignes resultaterne i model 1 og 2, ses det endvidere, at forskellen i den effekt, som information om høj performance har på tilfredshedsniveauet blandt respondenter, der har fået og ikke har fået performanceinformation, er på 0,32. Information om høj performance lader altså til at have en positiv effekt på respondenternes tilfredshed med kommunens skoleservice. Da tilfredshedsvariablen jo samtidig var positivt og signifikant korreleret med motivationen for at samproducere i tabel 4, indikerer fundene derfor, at performanceinformation, såfremt den informerer

om høj performance, kan medvirke til at øge borgernes tilfredshed med den kommunale service og dermed indirekte også til at øge borgernes motivation for at samproducere.

## Konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, om den offentlige sektor kan gøre noget for at øge borgernes motivation for at samproducere for på den måde at øge kvaliteten af de offentlige serviceydelser. Vi har søgt at gøre analysen så policy-relevant som muligt ved at fokusere på et instrument, som det offentlige har erfaring med at anvende, og som ikke er omkostningstungt at bruge, nemlig information om performance. For at belyse effekten af dette instrument opstillede vi en generel forklaring på, hvorfor nogle borgere samproducerer mere end andre. Vi trak her på indsigter fra andre grene af forvaltningslitteraturen, nemlig compliance-studier og litteratur om målgruppeadfærd. Vi fandt, at kvinder, højuddannede samt unge og gamle er særligt motiverede for at samproducere. Det offentlige vil derfor måske via særlige indsatser kunne få netop disse grupper til at samproducere mere.

Vores primære sigte var dog at identificere effekten af information om performance. Det er ikke nogen enkel forskningsudfordring, for man kan sagtens forestille sig, at borgere, der er interesserede i at samproducere, opsøger information. Metodisk set er der derfor et endogenitetsproblem, som vi håndterede med et survey-eksperiment.

Vores væsentligste fund er, at performanceinformation på det undersøgte område – lektiehjælp og mentorordninger i folkeskolen – ikke er nogen nem vej til at øge borgernes samproduktion. Vi har således ikke kunnet konstatere nogen direkte effekt af information. Men information synes dog at have en vis indirekte effekt, idet den påvirker borgernes tilfredshed med det kommunale skolevæsen, som så igen samkorrelerer med samproduktionen. I det følgende diskuterer vi rækkevidden af dette fund.

Spørgsmålet er, om vores resultater har gyldighed ud over den undersøgte case på skoleområdet. Det afhænger af, om vores studie udgør en hård eller nem case for at identificere effekten af information for samproduktion. Der er flere forhold, der her skal tages i betragtning. For det første er det vigtigt at holde in mente, at vi søgte at forklare motivationen for at samproducere, ikke hvorvidt borgerne rent faktisk samproducerer. Motivation er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at samproducere. Det er ikke sikkert, at ændret motivation fører til ændret adfærd. Sagt med andre ord er det nemmere at finde en effekt på motivation end på faktisk adfærd. For det andet er det vigtigt at holde vores definition af samproduktion in mente. Samproduktion kan

i litteraturen dække over mange typer adfærd, og effekterne kan have karakter af både private og offentlige goder. Vores fokus på frivillig lektiehjælp er en hård case i den forstand, at de frivillige ikke får et direkte privat afkast af indsatsen. Derfor vil mere information, bedre uddannelse og mere tid til rådighed formentlig ikke i nær så høj grad kunne motivere folk til at indgå i samproduktion i dette tilfælde, som hvis der er tale om fx lektielæsning med eget barn i hjemmet, hvor samproduktionen i højere grad har karakter af et privat gode. Endelig er det vigtigt at holde vores eksperimentelle intervention in mente. Den blev foretaget via en survey, så der er grænser for, hvor stærk interventionen kan gøres. Dette ligger i survey-metodens natur. Ønsker man en stærkere intervention, er man nødt til at benytte andre eksperimentelle metoder, fx et felteksperiment som hos Thomsen og Jakobsen (2013). Sagt med andre ord er det sværere at finde en effekt med vores eksperimentelle intervention end med andre metoder. Alt i alt er det svært entydigt at fastslå, om vores case er hård eller nem. Derfor skal en bredere lære drages med betydelige forbehold. Men vi mener, at man forsigtigt kan konkludere, at information næppe udgør noget *quick fix* til ændre samproduktionens omfang, men at der i givet fald nok skal sættes på en længere indsats via holdningsbearbejdelse hos borgerne.

Afslutningsvis vender vi tilbage til den teoretiske forståelse af samproduktion. Der er to udfordringer her. Den ene er at afklare begrebet. I litteraturen bliver begrebet brugt om så mange forhold, at det kan være uklart, hvornår grænserne for samproduktion er nået. I lighed med Parks et al. (1981) og Pestoff, Osborne og Brandsen (2006) finder vi, at begrebets kerne må være borgernes bidrag til produktionen af offentlige serviceydelser. Vi har forsøgt at tilrettelægge vores analyse, så den klart falder inden for denne kerne. Men meget mere kan gøres for at nå frem til en entydig definition af fænomenet. Den anden udfordring er at forstå samproduktionens årsager. Selvom der er eksempler på, at litteraturen om samproduktion har angrebet dette spørgsmål (Brudney, 1983; Percy, 1984), er der ikke nået nogen teoretisk afklaring. Da samproduktion fokuserer på spillet mellem borgere og det offentlige, er en oplagt vej frem at trække på indsigter fra den bredere forvaltningslitteratur om dette samspil. I artiklen har vi trukket på compliance- og målgruppelitteratur, men meget mere kunne gøres for at nyttiggøre den bredere forvaltningslitteratur i studiet af samproduktion.

## Noter

1. Eftersom disse respondenter allerede samproducerer, var spørgsmålet om, hvorvidt de var motiverede for at samproducere ikke meningsfuldt, og de indgår derfor ikke i den empiriske analyse.



2. Den afhængige variabel er altså et refleksivt indeks konstrueret på baggrund af to items. De to items er højt korrelerede ( $\gamma = 0,85$ ), og med en Cronbachs alpha på 0,86 må indekset anses for at være meget reliabelt.
3. Målet er baseret på CEPOS' måling af den såkaldte undervisningseffekt i 2012, og information er hentet fra <http://valg.tv2.dk/kommune-index/undervisningseffekt>.
4. Et alternativ til split-sample analysen ville være at præsentere resultaterne af en interaktionsanalyse på samtlige individer som i tabel 4. Da vi i analysen med tilfredshed som afhængig variabel i modsætning til analyserne i tabel 4 rent faktisk finder signifikante effekter af performanceinformation, finder vi det mere illustrativt at præsentere dette ved hjælp af split-samplen.

## Litteratur

- Ballerup Kommune (2012). *2,8 millioner til mentorprojekt for børn og unge*. <http://www.ballerup.dk/nyheder/2012/28-millioner-til-mentorprojekt-for-boern-og-unge> (9. juli 2014).
- Bartel, Robyn og Elaine Barclay (2011). Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture. *Journal of Rural Studies* 27: 153-170.
- Biblioteksstyrelsen (2007). *Lektiecafeer: Et springbræt til en bedre skolegang*, <http://www.bs.dk/publikationer/andre/lektiecafeer/pdf/Lektiecafer.pdf> (9. juli 2014).
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.
- Braithwaite, John og Toni Makkai (1994). Trust and compliance. *Policing and Society* 4 (1): 1-12.
- Braithwaite, Valerie (1995). Games of engagement: postures within the regulatory community. *Law & Policy* 17 (3): 225-255.
- Braithwaite, Valerie (2009). *Defiance in Taxation and Governance. Resisting and Dismissing Authority in a Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Braithwaite, Valerie, Kristina Murphy og Monika Reinhart (2007). Taxation threat, motivational postures, and responsive regulation. *Law & Policy* 29 (1): 138-158.
- Brannan, Tessa, Peter John og Gerry Stoker (2006). Active citizenship and effective public services and programmes: How can we know what really works? *Urban Studies* 43 (5/6): 993-1008.
- Brudney, Jeffrey L. (1983). The evaluation of coproduction programs. *Policy Studies Journal* 12 (2): 376-385.
- Brudney, Jeffrey L. og Robert E. England (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review* 43 (1): 59-65.
- Bækgaard, Martin (2014). Performance information and citizen service attitudes: Does cost information and service use affect the relationship? Upubliceret manuskript.

- Cameron, A. Colin og Pravin K. Trivedi (2009). *Microeconomics Using Stata*. College Station, TX: Stata Press.
- Charbonneau, Etienne og Gregg G. van Ryzin (2013). Benchmarks and citizen judgments of local government performance: findings from a survey experiment. *Public Management Review*, e-publication forud for print.
- Davis, Gina og Elinor Ostrom (1991). A public economy approach to education: choice and co-production. *International Political Science Review* 12 (4): 313-335.
- Jakobsen, Morten og Helle Ørsted Nielsen (2014). Forvaltningens samspil med borgere og virksomheder, pp. 325-351 i Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, Morten og Simon Calmar Andersen (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73 (5): 704-713.
- James, Oliver (2011). Performance information and democracy: information effects on citizens in field and laboratory experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (3): 399-418.
- James, Oliver og Alice Moseley (2014). Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information. *Public Administration* 92 (2): 493-511.
- Kagan, Robert E., Neil Gunningham og Dorothy Thornton (2011). Fear, duty, and regulatory compliance: lessons from three research projects, pp. 37-58 i Christine Parker og Vibeke Lehmann Nielsen (red.), *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Löffler, Elke, Salvador Parrado, Tony Bovaird og Gregg van Ryzin (2008). *If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together*. Paris: Det franske ministerium for budget, offentlige finanser og offentlige services.
- Marschall, Melissa (2006). Parent involvement and educational outcomes for Latino students. *Review of Policy Research* 23 (5): 1053-1076.
- May, Peter J. (2004). Compliance motivations: affirmative and negative bases. *Law & Society Review* 38 (1): 41-68.
- Moynihan, Donald P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2): 151-168.
- Murphy, Kristina (2004). The role of trust in nurturing compliance: a study of accused tax avoiders. *Law and Human Behavior* 28 (2): 187-210.
- Nielsen, Poul Aes og Martin Bækgaard (2013). Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform. *Journal of Public Ad-*

- ministration Research and Theory*, publiceret online forud for print, doi: 10.1093/jopart/mut051.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development* 24 (6): 1073-1087
- Parker, Christine og Vibeke Lehmann Nielsen (red.) (2011). *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry L. Kiser, Ronald J. Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker og Rick K. Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Parrado, Salvador, Gregg G. van Ryzin, Tony Bovaird og Elke Löffler (2013). Correlates of co-production: evidence from a five-nation survey of citizens. *International Public Management Journal* 16 (1): 85-112.
- Percy, Stephen L. (1984). Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review* 19 (4): 431-446.
- Perry, James L., Annie Hondeghem og Lois Recascino Wise (2010). Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review* 70 (5): 681-690.
- Pestoff, Victor (2006). Citizens and co-production of welfare services. Childcare in eight European countries. *Public Management Review* 8 (4): 503-519.
- Pestoff, Victor, Stephen P. Osborne og Taco Brandsen (2006). Patterns of co-production in public services. *Public Management Review* 8 (4): 591-595.
- Scholz, John T. og Mark Lubell (1998). Trust and taxpaying: testing the heuristic approach to collective action. *American Journal of Political Science* 42 (2): 398-417.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook og Donald T. Campbell (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Sharp, Elaine B. (1980). Toward a new understanding of urban services and citizen participation: the coproduction concept. *American Review of Public Administration* 14 (2): 105-118.
- Thomsen, Mette Kjærgaard og Morten Jakobsen (2013). Influencing citizen coproduction by sending encouragement and advice: a field experiment. Upubliceret arbejdspapir.
- Weaver, R. Kent (2014). Compliance regimes and barriers to behavioral change. *Governance* 27 (2): 243-265.

Morten Jakobsen og Mette Kjærgaard Thomsen

## Samproduktion, offentlige tiltag og servicebrugernes motivation til at deltage

Offentlige serviceydelser tilvejebringes ofte via samproduktion, dvs. gennem et miks af input fra offentligt ansatte og de brugere, som modtager serviceydelserne. Eftersom brugernes bidrag kan føre til en forbedring af kvaliteten og mængden af de offentlige serviceydelser, bliver der i stigende omfang iværksat offentlige samproduktionstiltag, som har til formål at øge brugernes bidrag. På baggrund af den eksisterende forskning ved vi meget lidt om, hvilken effekt sådanne tiltag har på servicebrugernes motivation til at samproducere. Ved brug af et empirisk eksempel fra folkeskoleområdet tester vi effekten af et samproduktionstiltag på forældrenes intrinsiske og ekstrinsiske motivation. Hovedresultatet er, at samproduktionstiltaget navnlig for lavtuddannede forældre har en negativ effekt på deres intrinsiske motivation. Dette resultat understreger vigtigheden af, at offentlige myndigheder, som iværksætter tiltag af denne art, er opmærksomme på eventuelle utilsigtede motivationseffekter, som kan betyde, at den tilsigtede adfærdsændring ikke indfries.

Begrebet samproduktion (på engelsk: *coproduction*) refererer til en situation, hvor offentlige serviceydelser såsom uddannelse, sundhed og sikkerhed tilvejebringes via et miks af input fra forskellige aktører (Parks et al., 1981). Ofte vil dette miks af input blive leveret af offentligt ansatte og de brugere, der modtager serviceydelserne. Eksempler på samproduktion, som defineret i dette studie, er, når forældre laver lektier med deres barn, så barnet får større udbytte af undervisningen i skolen, eller når en patient laver fysisk genoptræning efter en operation udført af det offentlige. I praksis tilvejebringes mange typer offentlige serviceydelser således via en proces, hvor brugerne, der er målet for en service, selv bidrager med input. Brugernes bidrag kan føre til en række gevinster. Disse omfatter blandt andet en øget produktion af offentlige serviceydelser, forbedret kvalitet i ydelserne, en mere efficient tilvejebringelse af ydelserne og på længere sigt måske tillige en højere grad af velfærd for de servicebrugere, som bidrager til produktionen af en given service (Alford, 2009; Jakobsen og Andersen, 2013; Vamstad, 2012).

Der kan derfor være god mening i, at det offentlige via samproduktionstiltag forsøger at øge brugernes bidrag, og særligt i de tilfælde hvor en lille ekstra indsats fra brugeren øger effektiviteten af den offentlige service og brugerens

eget udbytte betydeligt. En af grundantagelserne i litteraturen om samproduktion er, at brugernes *motivation* til at bidrage er afgørende for, om de faktisk leverer et input (Alford, 2002, 2009; Jakobsen, 2013; Rosentraub og Sharp, 1981). De få eksisterende empiriske studier af effekten af samproduktionstiltag har imidlertid fokuseret på påvirkningen på brugernes evne til at bidrage og deres deltagelse i samproduktion (Jakobsen, 2013; Jakobsen og Andersen, 2013). Der findes således meget lidt viden om, hvorvidt sådanne tiltag påvirker brugernes motivation. Det er overraskende set i lyset af, at der fra politiske side ofte iværksættes indsatser, som sigter mod at motivere brugerne til at øge deres bidrag. Eksempelvis kan det offentlige forsøge at opmuntre forældre til at læse sammen med deres barn ved at skabe bevidsthed om, at læsning i hjemmet har betydning for barnets sproglige udvikling. På samme måde bliver patienter ofte forsøgt opmuntret til selv at lave genoptræning efter en operation udført af det offentlige.

Formålet med denne artikel er at undersøge, hvorvidt samproduktionstiltag, som opmuntrer servicebrugerne til at deltage, påvirker deres motivation til at bidrage til samproduktionen. Tidligere studier fra motivationslitteraturen har argumenteret for, at individets intrinsiske motivation til at involvere sig i en given aktivitet kan reduceres, hvis de mødes med regler eller incitamenter, der svækker deres oplevelse af selvbestemmelse og følelse af kompetence (Frey, 1997; Ryan og Deci, 2000a). Artiklen videreudvikler det teoretiske argument bag disse studier til ikke blot at gælde regler og incitamenter, men også opmuntringer til at deltage i produktionen af serviceydelser leveret af det offentlige. Vi argumenterer for, at såfremt offentlige samproduktionstiltag opfattes som en kontrollerende foranstaltning og dermed svækker brugernes oplevelse af selvbestemmelse og/eller følelse af kompetence, vil tiltaget reducere brugerens intrinsiske motivation til at bidrage og dermed føre til, at den tilsigtede adfærdsændring i mindre grad indfries. Argumentet illustreres via et empirisk eksempel fra folkeskoleområdet, hvor et samproduktionstiltag blev iværksat for at øge forældrenes bidrag til udvikling af deres skolebørns læsefærdigheder. Samproduktionstiltaget bestod af en informationspjece, som opmuntrede forældrene til at læse dagligt sammen med deres børn samt gav dem konkrete råd til, hvordan de kunne understøtte udviklingen af deres barns sprog og læsning. Effekten af samproduktionstiltaget på forældrenes motivation blev undersøgt via et randomiseret felteksperiment.

Artiklen indleder med en kort introduktion til begrebet samproduktion og de samfundsmæssige gevinster, som er forbundet hermed. Herefter diskuteres offentlige samproduktionstiltag, der forsøger at øge brugernes deltagelse i samproduktion. Dernæst introduceres motivationsteori, som anvendes til

at udvikle det teoretiske argument til at forstå, hvordan opmuntringer til at samproducere kan påvirke brugernes motivation til at samproducere. Efterfølgende præsenteres det empiriske eksempel, og afslutningsvis diskuteres analyseresultaterne og implikationerne af resultaterne.

## Hvad er samproduktion?

Begrebet samproduktion blev udviklet i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne og blev oprindelig defineret som "et miks af input fra både offentligt ansatte og borgere til tilvejebringelsen af offentlige services" (Parks et al., 1981: 1002). Dette kan ske via et koordineret samarbejde mellem brugerne og de offentligt ansatte, eller ved at brugerne og de offentligt ansatte uafhængigt af hinanden bidrager til at tilvejebringe en given serviceydelse (Parks et al., 1981). I dette studie anvendes denne klassiske forståelse af samproduktion, hvor det primært er servicebrugeren eller dennes familiemedlemmer, som har glæde af den serviceydelse, som de selv bidrager til. Eksempler på denne form for samproduktion er, når forældre laver lektier med deres barn, når en patient laver fysisk genoptræning, eller når pårørende hjælper til på et plejehjem, hvor deres forældre bor. Samproduktion i dette studie omfatter således ikke tilfælde, hvor offentlige serviceydelser tilvejebringes via input fra frivillige og organisationer, eller tilfælde hvor der produceres kollektive offentlige serviceydelser som fx indsamling og sortering af affald.

Som tidligere nævnt er det et centralt argument i litteraturen, at brugernes deltagelse i samproduktion blandt andet kan bidrage til en forbedring af mængden og kvaliteten af de offentlige serviceydelser (Alford, 2009; Jakobsen og Andersen, 2013; Vamstad, 2012). Disse forbedringer forventes især, når de input, som brugerne leverer, bidrager til at øge effekten af de offentligt ansattes input. I sådanne tilfælde er input fra de offentligt ansatte og brugerne komplementære, dvs. en type input er særlig nyttig, såfremt den anden type input også er til stede (se Ostrom, 1996; Jakobsen og Andersen, 2013). Hvis fx en operation har en bedre effekt, såfremt patienten genoptræner, vil kirugens input således være mere effektivt, hvis patienten også leverer input i form af genoptræning.

## Samproduktionstiltag fra det offentlige

Som følge af gevinsterne ved samproduktion er der gode grunde til at igangsætte samproduktionstiltag fra det offentliges side. En række forskere inden for litteraturen har argumenteret for, at samproduktionstiltag bør sigte mod at påvirke de faktorer, som er afgørende for, om brugerne bidrager til den offentlige serviceproduktion. Især to faktorer anses for vigtige i denne henseende,

nemlig hvorvidt brugerne er i besiddelse af motivation og evne til at bidrage (Alford, 2002, 2009; Jakobsen, 2013; Porter, 2012; van Eijk and Steen, 2014). I forhold til evnen til at bidrage er det ofte mangel på viden, færdigheder eller materialer, som er årsag til, at visse brugere kun deltager i begrænset omfang. Tilsvarende har niveauet af motivation betydning for brugernes omfang af deltagelse. Størstedelen af samproduktionslitteraturen sonderer ikke mellem forskellige motivationsformer (se dog Alford, 2009). De få eksisterende empiriske studier af effekten af samproduktionstiltag har især undersøgt påvirkningen på brugernes evne til at bidrage samt deres deltagelse i samproduktion (Jakobsen, 2013; Jakobsen og Andersen, 2013). Der er derfor begrænset empirisk viden om, hvorvidt sådanne tiltag påvirker brugernes motivation til at bidrage til samproduktionen, herunder om forskellige motivationsformer påvirkes i positiv eller negativ retning (en undtagelse er Nesbit og Milthers, 2013). Motivationsteorien, som præsenteres i det følgende afsnit, sonderer mellem forskellige motivationsformer og de mekanismer, der påvirker dem.

Først er det dog vigtigt at redegøre for, hvad der kendetegner offentlige samproduktionstiltag. Som regel er samproduktionstiltag baseret på et princip om frivillig deltagelse, hvor det offentlige som minimum forsøger at opmuntre servicebrugere og borgere til en bestemt adfærd. Det kan eksempelvis være ved at bibringe brugerne information om vigtigheden af deres bidrag samt generelle opmuntringer til deltagelse i samproduktion (Alford, 2009; Brudney, 1983; Rosentraub og Sharp, 1981). Ofte vil samproduktionstiltag dog også have et andet formål end at motivere, nemlig at forbedre brugernes evne til at bidrage. Det kan eksempelvis være ved at give råd, vejledning eller redskaber (Alford, 2009; Brudney, 1983; Percy, 1984; Sharp, 1980). Et eksempel på et konkret samproduktionstiltag er, når skoler forsøger at opmuntre forældre til at læse sammen med deres børn ved at skabe øget bevidsthed om, at læsning i hjemmet har betydning for børnenes sproglige udvikling eksempelvis via uddeling af en informationspjece eller en bogpakke. Et andet eksempel er, når sundhedsvæsenet forsøger at opmuntre patienter til selv at lave genoptræning efter en operation udført af det offentlige.

## Hvordan påvirker regler og incitamenter individets motivation?

Som første skridt til at skabe en bedre forståelse for, hvordan samproduktionstiltag kan påvirke brugernes motivation, præsenteres først argumenter fra motivationslitteraturen, som har udviklet teorier om, hvordan brug af regler og incitamenter over for individer kan reducere eller øge deres motivation. I den del af motivationslitteraturen, som vi trækker på, sondres der mellem intrinsisk og ekstrinsisk motivation. Intrinsisk motivation refererer til, at en person

udfører en aktivitet, fordi vedkommende finder aktiviteten interessant i sig selv, hvorimod ekstrinsisk motivation betyder, at en person er motiveret af de konsekvenser, der er ved at udføre/ikke udføre en aktivitet i form af belønning eller undgå en straf (se Gagne og Deci, 2005: 331). Når forældre eksempelvis bidrager til produktionen af serviceydelser på skoleområdet ved at lave lektier med deres barn, fordi de finder det interessant, så er de drevet af deres intrinsiske motivation. I de tilfælde, hvor forældre laver lektier med deres barn med henblik på, at barnet kan opnå gode karakterer, så det fremstår godt, eller fordi bestemte sociale normer foreskriver lektielæsning med barnet, så er de drevet af deres ekstrinsiske motivation.

På baggrund af en række eksperimenter foreslog Deci (1971), at incitamenter i form af konkrete belønninger såsom penge for at udføre en given aktivitet kan reducere individets intrinsiske motivation til at udføre aktiviteten. Positiv verbal kommunikation og feedback til individet i forhold til en aktivitet viste sig derimod at have en positiv effekt på den intrinsiske motivation (Deci, Koestner og Ryan, 1999). Efterfølgende har en række forskere med Ryan og Deci i spidsen udviklet selvbestemmelsesteorien til at forstå den type effekt, hvor modtagerens intrinsiske motivation til at udføre en handling reduceres eller øges af et ydre forsøg på adfærdsregulering såsom brugen af belønninger, verbal kommunikation, feedback eller regler. Argumentet i selvbestemmelsesteorien er, at individet har behov for at opleve selvbestemmelse,<sup>1</sup> føle sig kompetent samt stå i relation til andre, så det føler, at det hører til, og at stimuleringen af disse behov er afgørende for, hvordan den intrinsiske motivation påvirkes (Deci, Koestner og Ryan, 1999; Ryan og Deci, 2000a). De tidlige formuleringer af teorien har især fokuseret på selvbestemmelse og kompetence. Hvis et individ oplever, at en ydre adfærdsregulering går imod opfyldelsen af individets behov for at opleve selvbestemmelse, dvs. individets oplevelse af at det har et valg i en given situation frem for at være underlagt andres vilje, vil den intrinsiske motivation reduceres (Ryan og Deci, 2000a). Ligeledes vil en ydre adfærdsregulering, der går imod opfyldelsen af individets behov for at føle sig kompetent til at udføre en aktivitet, reducere den intrinsiske motivation. Omvendt vil en ydre adfærdsregulering, som tilfredsstillende oplevelsen af selvbestemmelse og følelsen af kompetence, øge den intrinsiske motivation. Det skal dog understreges, at en tilfredsstillende af individets behov for at føle sig kompetent ikke vil øge den intrinsiske motivation, medmindre individets behov for at opleve selvbestemmelse samtidig er tilfredsstillet (Ryan og Deci, 2000a; Ryan og Deci, 2000b).

Efterfølgende har Frey (1997) sat dele af ovenstående teori ind i en økonomisk ramme, hvilket han benævner *motivation crowding*-teorien. Sammenlignet med selvbestemmelsesteorien inddrager *motivation crowding*-teorien kun



to af de tre behovsmekanismer fra selvbestemmelsesteorien, nemlig selvbestemmelse og selvværd (Andersen og Pedersen, 2014). Ifølge motivation crowding-teorien vil økonomiske belønninger eller reguleringssystemer, som opfattes som en kontrollerende foranstaltning, fortrænge den intrinsiske motivation (*crowding out*). Argumentet er her, at individets selvbestemmelse og selvværd svækkes, når den eksterne regulering opfattes som kontrollerende. Omvendt vil en ekstern adfærdsregulering, som opfattes som understøttende, øge den intrinsiske motivation (*crowding in*), da individets selvværd og selvbestemmelse styrkes (Frey, 1997). Ydermere er der blevet argumenteret for, at effekten af adfærdsreguleringen på den samlede motivation afhænger af forholdet mellem den positive effekt på den ekstrinsiske motivation og crowding-effekten (Weibel, Rost og Osterloh, 2010). Hvis effekterne på de to motivationsformer går i samme retning, vil den samlede motivation stige, mens modsatrettede effekter i værste fald kan føre til, at den samlede motivation reduceres, således at den ydre adfærdsregulering resulterer i et lavere niveau af den tilsigtede adfærd.

### Hvordan påvirker samproduktionstiltag brugernes motivation?

Selvom de præsenterede motivationsteorier fokuserer på effekten af stærkere instrumenter, såsom regler og incitament, til at regulere individers adfærd, end dem der typisk anvendes til at fremme brugernes samproduktion, vil vi argumentere for, at disse teorier kan anvendes til at belyse effekten af samproduktionstiltag på servicebrugernes motivation. Med baggrund i selvbestemmelsesteorien er det i forhold til at forstå effekten af et samproduktionstiltag på brugernes intrinsiske motivation afgørende, om tiltaget går imod individets opfyldelse af de tre basale behov (selvbestemmelse, kompetence og relation til andre, se ovenfor). Er det tilfældet, vil den intrinsiske motivation reduceres. I forlængelse heraf vil effekten på den intrinsiske motivation ifølge motivation crowding teorien afhænge af, om individet opfatter et samproduktionstiltag som kontrollerende eller understøttende. Selv om det almindeligvis er frivilligt for brugerne, om de vil deltage i et samproduktionstiltag, kan et tiltag opfattes som en kontrollerende foranstaltning, der svækker individets oplevelse af at være selvbestemmende og/eller signalerer, at individet er inkompetent. Det kan eksempelvis tænkes at gælde for tiltag, som råder brugerne fra eller til en bestemt adfærd, som afviger væsentligt fra vedkommendes gængse adfærd og/eller værdier. Jo mere kontrollerende et samproduktionstiltag opfattes, desto mere må tiltaget forventes at fortrænge brugernes intrinsiske motivation til at bidrage til samproduktionen. Som nævnt vil effekten på den samlede motivation afhænge af forholdet mellem den positive effekt på den ekstrinsiske motivation og en eventuel forøgelse eller reduktion af den intrinsiske motivation.

Såfremt en eventuel negativ effekt på den intrinsiske motivation overstiger den positive effekt på den ekstrinsiske motivation, kan det føre til en lavere grad af deltagelse i samproduktion. Eftersom brugernes deltagelse også afhænger af deres evne til at bidrage, vil påvirkningen herpå være en anden væsentlig faktor, som der bør tages højde for i forhold til at forstå effekten på deltagelse i samproduktion. Et tiltag, som har særligt fokus på at forbedre brugernes evne til at bidrage, kan på den ene side svække individets oplevelse af selvbestemmelse og på den anden side styrke dets følelse af at være kompetent, og dermed have modsatrettede effekter på den intrinsiske motivation (Deci, Koestner og Ryan, 1999).

Et centralt spørgsmål inden for samproduktionslitteraturen er, hvorvidt alle brugere i samme omfang påvirkes af offentlige samproduktionstiltag. Hidtidige studier har argumenteret teoretisk for samt påvist empirisk, at højtuddannede og økonomisk velstillede brugere er mere tilbøjelige til at deltage i den offentlige serviceproduktion, formentlig fordi de oftere besidder viden og færdigheder, som er nødvendige for at kunne deltage (Brudney, 1983; Jakobsen og Andersen, 2013; Rosentraub og Sharp, 1981; Warren, Rosentraub og Harlow, 1984). På den baggrund argumenterer flere forskere for, at samproduktionstiltag vil have den største effekt på ressourcestærke brugere (Brudney, 1983; Rosentraub og Sharp, 1981; Warren, Rosentraub og Harlow, 1984). På den anden side argumenterer to nyere studier for, at samproduktionstiltag, som er designet til at fjerne de barrierer, som forhindrer ressource svage brugere i at samproducere, især vil have en positiv effekt på disse brugeres deltagelse (Jakobsen og Andersen, 2013; Jakobsen, 2013). Det er således afgørende for effekten på brugernes intrinsiske motivation, om og hvordan tiltag påvirker forskellige gruppers oplevelse af selvbestemmelse og følelse af kompetence. Som følge af at lavtuddannede ofte er mindre tilbøjelige til at samproducere (Ostrom, 1996; Warren, Rosentraub og Harlow, 1984), kan der argumenteres for, at lavtuddannede brugere, sammenlignet med højtuddannede brugere, i højere grad vil opfatte samproduktionstiltag, der råder til eller fra en bestemt adfærd, som en svækkelse af deres selvbestemmende og/eller et signal om, at de er inkompetente. Er det tilfældet, vil især lavtuddannede opfatte tiltaget som en kontrollerende foranstaltning, og deres intrinsiske motivation vil efterfølgende reduceres, mens højtuddannedes intrinsiske motivation må forventes at forblive uforandret. I det følgende afsnit præsenteres det empiriske eksempel, som vi bruger til at teste effekten af et samproduktionstiltag på brugernes motivation.

## Et empirisk eksempel: forskningsdesign og data

Vi undersøger effekten af et samproduktionstiltag på brugernes motivation ved at anvende et randomiseret felteksperiment på folkeskoleområdet, som er gennemført i samarbejde med Aarhus Kommune.<sup>2</sup> Styrken ved dette forskningsdesign er, at det kan løse potentielle endogenitetsproblemer i undersøgelser af effekten af et offentligt samproduktionstiltag. I studier, der bygger på observationsdata, er der eksempelvis endogenitetsproblemer forårsaget af selvsektion, nemlig at bestemte typer servicebrugere vælger at deltage i offentlige indsatser. Der kan også være problemer med at fastslå kausalitetsretningen, idet iværksættelse af offentlige indsatser, som har til formål at øge brugerdeltagelse, som regel er hyppigere i de sammenhænge, hvor brugernes deltagelse er mindst. Derudover giver forskningsdesignet mulighed for at adskille effekten af forskellige offentlige tiltag fra hinanden. Grunden til, at felteksperimentet er velegnet til at løse førnævnte endogenitetsproblemer, er, at man på langt mere sikker grund kan bestemme effekten af en indsats, når det er helt tilfældigt, hvem der udsættes/ikke udsættes for et samproduktionstiltag. En anden væsentlig styrke ved et randomiseret felteksperiment er, at det foregår i den virkelige verden, idet indsatsen implementeres af den offentlige forvaltning selv. Som nævnt baseres undersøgelsen på data fra folkeskoleområdet. Denne case er valgt af to grunde. For det første er folkeskolen et område, hvor forældre i høj grad bidrager til udviklingen af barnets faglige færdigheder. For det andet bliver der i stigende omfang iværksat offentlige samproduktionstiltag på skoleområdet, som har til formål at tilskynde forældre til at involvere sig mere i deres barns skolegang. Sådanne tiltag kan omfatte dialog med forældre, omdeling af informationspjecer eller mere omfattende indsatser.

Undersøgelsespopulationen for studiet bestod af 1.438 familier til børn indskrevet i 1. til 3. klasse på ti folkeskoler i Aarhus Kommune.<sup>3</sup> For at undgå kontamination, dvs. at familierne i de to eksperimentelle grupper kommunikerede med og påvirkede hinanden, anvendtes klyngerandomisering, hvor skoleklasser ( $n = 81$ ), frem for familier, blev tilfældigt udtrukket til enten en indsats- eller kontrolgruppe. Først blev skoleklasserne på de ti deltagende skoler stratificeret efter skole og klassetrin, og dernæst blev skoleklasserne tilfældigt udtrukket ved lodtrækning til de to eksperimentelle grupper. Det betyder, at hvis en klasse blev udtrukket til indsatsgruppen, så omfattede det alle familier til børn i den pågældende klasse. Randomiseringen resulterede i, at 726 familier blev placeret i indsatsgruppen, og 712 familier i kontrolgruppen. Vores balancetest for randomiseringen bekræfter desuden antagelsen om, at randomiseringen skaber balancerede grupper.<sup>4</sup>

Samproduktionstiltaget bestod af en simpel indsats i form af en informationspjece, som blev sendt til familierne i indsatsgruppen. Pjecen var udviklet i samarbejde med Aarhus Kommune, deriblandt pædagogiske medarbejdere som var specialiserede i udvikling af børns sprog og læsning samt medarbejdere med erfaring i at udvikle informationsmateriale. I overensstemmelse med den teoretiske litteratur havde pjecen til at formål at øge forældrenes motivation og viden. Eksempelvis forsøgte pjecen at opmuntre forældrene til at læse dagligt med deres barn ved at skabe en større bevidsthed om, at læsning i fællesskab med barnet har betydning for udvikling af barnets sprog og læsning. Derudover gav pjecen konkrete råd til, hvordan forældre kunne understøtte udviklingen af deres barns sprog og læsning ved at stille spørgsmål og engagere barnet i forbindelse med læsningen. Endelig var pjecen bevidst skrevet i et letlæseligt sprog, så flest mulige familier kunne få gavn af pjecen. Pjecen blev sendt med post til familierne med skolen og kommunen som afsender, som det er normal praksis i forvaltningen. Dette styrker den økologiske validitet samt minimerer potentielle Hawthorne-effekter, dvs. det forhold at individer ændrer adfærd, fordi de er bevidste om, at de medvirker i et eksperiment og bliver målt på (Adair, 1984).

Spørgeskemaundersøgelsen til måling af effekten af indsatsen blev gennemført i november og december 2012. Spørgeskemaet blev besvaret af én forælder i husholdningen. I de tilfælde hvor forældrene var skilt, blev spørgeskemaet sendt til barnets mor. Spørgeskemaet kunne besvares elektronisk eller ved at udfylde en tilsendt papirversion (ca. 70 pct. af de besvarede spørgeskemaer blev besvaret på papir). Forældrene besvarede spørgeskemaet otte til 30 dage efter, at pjecen var udsendt, og den gennemsnitlige responstid var 18 dage. Den samlede svarprocent var 64, og der var ingen signifikant forskel på svarprocenten i de to eksperimentelle grupper ( $p = 0,17$ ). Spørgeskemaet indeholdt i alt seks items til måling af effekten af samproduktionstiltaget på forældrenes motivation. Konkret blev forældre bedt om at angive graden af enighed med seks forskellige udsagn, som belyser deres motivation til at læse sammen med deres barn. Tabel 1 viser en faktoranalyse for de seks items. Som det fremgår af faktoranalysen, kan der identificeres to faktorer med egenværdier over 1 og relativt høje faktorloadings. På baggrund af faktoranalysen er der blevet konstrueret et refleksivt indeks for den intrinsiske motivation bestående af de tre spørgsmål, som loader højt på denne dimension. Derudover er der blevet konstrueret et refleksivt indeks for den ekstrinsiske motivation, som dog kun består af to spørgsmål, da faktorloading for et af udsagnene til at indfange denne dimension er meget lav. Cronbachs Alpha for begge indeks er omkring 0,70, hvilket peger på, at reliabiliteten af indeksene er højt. Indeksene er kon-

struerede som additive indeks og dernæst skaleret fra 0-10. Jo højere værdi, desto større er motivationen.

*Tabel 1:* Faktoranalyse for items til måling af motivation

	Faktor 1 Intrinsisk motivation	Faktor 2 Ekstrinsisk motivation
1. Jeg føler en stor personlig tilfredsstillelse, når jeg læser sammen med mit barn (vendt om)	0,66	-0,06
2. Jeg mener ikke, at det hjælper mit barn i skolen, at vi læser sammen derhjemme	0,21	-0,29
3. Jeg glæder mig altid til at læse sammen med mit barn (vendt om)	0,67	-0,12
4. Jeg læser sammen med mit barn for at undgå kritik fra lærerne eller skolen (vendt om)	-0,12	0,65
5. Jeg synes, det er kedeligt at læse med mit barn	0,55	-0,34
6. Jeg er bange for at blive set skævt til af de andre forældre, hvis jeg ikke læser med mit barn derhjemme (vendt om)	-0,14	0,64
Egenværdier	1,26	1,04
Cronbachs Alpha for indeks	0,71	0,69

Note: Udtrækningsmetode: Principal faktoranalyse. Rotationsmetode: Varimax. Respondenterne blev stillet følgende spørgsmål: Hvor enig/uenig er du i følgende udsagn? Svarkategorier: Meget enig, enig, hverken eller, uenig og meget uenig.

Som vi tidligere har argumenteret for, vil et samproduktionstiltag, som opfattes som en kontrollerende foranstaltning, bidrage til at svække individets oplevelse af selvbestemmelse og/eller følelse af kompetence og som følge heraf reducere den intrinsiske motivation til at bidrage. I vores undersøgelse indgår ikke mål for oplevelse af selvbestemmelse, men derimod fire items som belyser, om forældrene opfatter situationer, hvor de modtager informationsmateriale fra kommunen eller skolen angående, hvordan de kan hjælpe deres barn i skolen som kontrollerende eller understøttende. I de tilfælde, hvor forældrene opfatter informationsmateriale som kontrollerende, vil vi forvente, at deres oplevelse af selvbestemmelse samtidig er lavere. En svaghed ved disse items er, at vi ikke spørger specifikt til den informationspiece, som forældrene i indsatsgruppen har modtaget. Omvendt er det en styrke, at vi ved at spørge generelt til opfattelsen af situationer, hvor forældre modtager informationsmateriale fra

det offentlige, opnår svar fra alle familier, uanset hvilken eksperimentel gruppe de tilhører, og dermed kan udtale os om kausale effekter. Som nævnt er pjecen udviklet i samarbejde med Aarhus Kommune, hvilket betyder, at pjecen er meget lig den type pjecer, som kommunen omdeler til familier med børn i skolealderen. Desuden er omdeling af informationspjecer til forældre, som forsøger at opmuntre til en bestemt adfærd, et instrument som ofte anvendes af offentlige myndigheder. Vi forventer derfor, at alle forældre kan relatere sig til en situation, hvor de modtager informationsmateriale fra det offentlige, og dermed tilkendegive hvordan de opfatter situationen. Tabel 2 viser en faktoranalyse for de fire items. Som det fremgår af faktoranalysen, kan der identificeres to faktorer med egenverdier over 1 og høje faktorloadings (minimum 0,69). På baggrund af faktoranalysen er der blevet konstrueret to reflektive indeks, som indfanger, i hvilket omfang indsatser med informationsmateriale opfattes som henholdsvis kontrollerende eller understøttende. Indeksene består af de to

*Tabel 2:* Faktoranalyse for items til måling af opfattelse af indsatser med informationsmateriale

	Faktor 1 Understøttende opfattelse	Faktor 2 Kontrollerende opfattelse
1. Den form for informationsmateriale er med til at understøtte min interesse for at hjælpe mit barn	0,72	0,20
2. Den form for informationsmateriale giver mig en følelse af, at man ikke tror, jeg er i stand til at hjælpe mit barn i forhold til dets skolegang (vendt om)	0,24	0,70
3. Den form for informationsmateriale opmuntrer mig på en god måde til at engagere mig i mit barns skolegang	0,72	0,28
4. Den form for informationsmateriale virker som en form for kontrol fra det offentliges side (vendt om)	0,26	0,69
Egenverdier	1,16	1,08
Cronbachs Alpha for indeks	0,81	0,79

Note: Udtrækningsmetode: Principal faktoranalyse. Rotationsmetode: Varimax. Respondenterne blev stillet følgende spørgsmål: Følgende udsagn handler om situationer, hvor du modtager informationsmateriale fra kommunen eller skolen om, hvordan du kan hjælpe dit barn i skolen. Hvor enig/uenig er du i udsagnene? Svarkategorier: Meget enig, enig, hverken eller, uenig og meget uenig.

spørgsmål, som loader højest på den pågældende dimension. Cronbachs Alpha for begge indeks er omkring 0,80, hvilket peger på, at reliabiliteten af indeksene er højt. Igen er indeksene lavet som additive indeks og dernæst skaleret fra 0-10. Jo højere værdi, desto mere kontrollerende/understøttende opfattes en indsats.

Ud over de omtalte items til måling af effekten af indsatsen blev der i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen indsamlet baggrundskarakteristika for forældre og børn. Analyseresultater for effekten af indsatsen er estimeret ved brug af OLS regression. Analyserne inkluderer ud over en dikotom variabel for interventionen (ref. kontrolgruppe) dummyvariabler for skolespecifikke klassetrin (såkaldt skolespecifikke klassetrin fixed effects) og klyngerobuste standardfejl for de 81 klasser. Som udgangspunkt er alle estimerede effekter baseret på *intention-to-treat*-princippet, dvs. at alle familier omfattet af undersøgelsen, og som deltog i spørgeskemaundersøgelsen, er inkluderet i analysen. Det gælder, uanset om familien i spørgeskemaundersøgelsen har svaret nej til at have modtaget materialet, på trods af at de indgår i indsatsgruppen eller vice versa. Analyser viser, at 77 pct. af familierne i indsatsgruppen svarede, at de havde modtaget pjecen, mens 11 pct. af familierne i kontrolgruppen tilkendegav det samme. Størstedelen af familierne i indsatsgruppen kan således erindre, at de har modtaget pjecen.

## Resultater

I tabel 3 starter vi med at undersøge sammenhængen mellem forældrenes opfattelse af indsatser som kontrollerende og deres intrinsiske motivation (model 1),<sup>5</sup> samt hvordan forældrenes intrinsiske og ekstrinsiske motivation samvarierer med deres samproduktion, som er målt ved, hvor ofte forældrene læser højt for barnet<sup>6</sup> (model 2-4). Af model 1 i tabel 3 fremgår det, at der er støtte til forventningen om, at jo mere forældre opfatter indsatser med informationsmaterialer som kontrollerende, desto mindre er deres intrinsiske motivation. Endvidere ses det af model 2 og 4 i tabel 3, at forældrenes intrinsiske motivation som forventet har en signifikant positiv sammenhæng med forældrenes samproduktion. Sammenhængen er endvidere relativt stærk. Eksempelvis er der ved gennemsnittet på indekset for den intrinsiske motivation ca. 27 pct. af forældrene, som angiver, at de eller deres partner læser højt for deres barn ”hver dag”, mens dette er tilfældet for ca. 45 pct. af forældrenes med den maksimale score på indekset for den intrinsiske motivation. Modsat vores forventning har forældrenes ekstrinsiske motivation ikke en signifikant positiv sammenhæng med deres samproduktion, når der kontrolleres for den intrinsiske motivation

*Table 3: Sammenhæng mellem kontrollerende opfattelse og motivation samt motivation og samproduktion*

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Intrinsisk motivation	Samproduktion (læse med barn)	Samproduktion (læse med barn)	Samproduktion (læse med barn)
Kontrollerende opfattelse	-0,08* (0,04)			
Intrinsisk motivation		0,43** (0,07)		0,40** (0,07)
Ekstrinsisk motivation			-0,18** (0,05)	-0,08 (0,05)
Konstant	7,20** (0,49)			
Justeret R <sup>2</sup>	0,02			
Pseudo R <sup>2</sup>		0,07	0,04	0,07
N	397	409	408	404

Note: +  $p < 0,10$ , \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ . Tosidet signifikantstest. Model 1 er estimeret ved OLS regression. Model 2-4 er estimeret ved ordered logistisk regression. Analysen indeholder de forældre, der var med i indsatsgruppen. I samtlige modeller kontrolleres der for forældrens uddannelse, beskæftigelsesstatus, indvandrerbaggrund, civil status, køn og antal børn i husstanden.

i model 4. Analyserne i tabel 3 understreger dermed vigtigheden af den intrinsiske motivation for brugernes deltagelse i samproduktion.<sup>7</sup>

I model 1 i tabel 4 undersøges effekten af indsatsen på forældrenes intrinsiske motivation for alle forældre. Der ses i model 1 en signifikant negativ effekt på 0,05-niveau af indsatsen på forældrenes intrinsiske motivation. Effekten er på -0,23, hvilket svarer til cirka 0,15 standardafvigelser på indekset, der måler den intrinsiske motivation, hvilket er en svag effekt. Selvom den ekstrinsiske motivation tilsyneladende ikke har betydning for deltagelse i samproduktion, tester vi, om effekten af indsatsen er positiv, som vi vil forvente ud fra de teoretiske argumenter. I model 3 ses en positiv effekt på den ekstrinsiske motivation på 0,20, som dog kun er signifikant på 0,10-niveau ( $p = 0,056$ ). Effekten er svag, da den svarer til cirka 0,10 standardafvigelser på indekset, der måler den ekstrinsiske motivation. Det tyder således på, at den negative effekt på den intrinsiske motivation udlignes af en positiv effekt på den ekstrinsiske motivation. Yderligere analyser, som ikke er præsenteret i tabel 4, viser, at effekten af indsatsen på et samlet mål for motivation, hvor spørgsmålene for begge motivationsformer er samlet i ét indeks, er insignifikant.



*Table 4: Effekten af samproduktionstiltaget på intrinsisk og ekstrinsisk motivation*

	(1) Intrinsisk motivation	(2) Intrinsisk motivation	(3) Ekstrinsisk motivation	(4) Ekstrinsisk motivation
Samproduktionstiltag (ref.: kontrolgruppe)	-0,23* (0,10)	-0,75** (0,24)	0,20+ (0,10)	0,61+ (0,36)
Højeste uddannelse (ref.: ingen videregående uddannelse)				
Kort videregående		0,13 (0,34)		0,38 (0,31)
Mellemlang videregående		0,08 (0,21)		-0,13 (0,32)
Lang videregående		-0,29 (0,23)		0,05 (0,30)
Samproduktionstiltag x kort videregående		0,39 (0,46)		-0,78 (0,51)
Samproduktionstiltag x mellemlang videregående		0,58* (0,27)		-0,31 (0,46)
Samproduktionstiltag x lang videregående		0,76* (0,32)		-0,63 (0,42)
Konstant	8,44** (0,11)	8,57** (0,20)	1,10** (0,26)	1,11** (0,35)
Justeret R <sup>2</sup>	0,02	0,03	0,00	0,00
N	838	838	843	843

Note: +  $p < 0,10$ , \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ . Tosidet signifikansrest. Alle modeller er estimeret ved OLS regression og inkluderer dummyvariabler for skolespecifikke klassetrin. Klynge robuste standardfejl på klasseniveau i parentes. De afhængige variabler er indeks fra 0-10.

I model 2 i tabel 4 tester vi, om effekten på den intrinsiske motivation er større for lavtuddannede end for højtuddannede forældre ved at interagere variabelen for forældrenes højst fuldførte uddannelse med variabelen for indsatsen. Resultaterne viser, at effekten på den intrinsiske motivation er betinget af forældrenes uddannelsesniveau. Konkret er effekten for forældre med en mellemlang eller lang videregående uddannelse signifikant mindre negativ end for forældre uden en videregående uddannelse. Ydermere ses det, at den marginale effekt på den intrinsiske motivation for forældre uden en videregående uddannelse er -0,75 og signifikant på 0,01-niveau. Det svarer til cirka en halv standardafvigelse på den afhængige variabel, hvilket er en ganske betydelig effekt. Yderligere analyser (ikke medtaget) viser, at margineffekten for de øvrige uddannelsesgrupper er insignifikant. Den negative effekt på den intrinsiske motivation i model 1 er således navnlig drevet af en betydelig negativ effekt for forældre uden en videregående uddannelse. I model 4 i tabel 4 testes det, om effekten på den ekstrinsiske motivation er større for lavtuddannede end for højtuddannede forældre. Vi finder ingen tegn på, at effekten på den ekstrinsiske motivation er signifikant større for forældre uden en videregående uddannelse end for forældre med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, når vi ser på interaktionsleddene. Beregning af marginale effekter for forældre med forskellig uddannelsesbaggrund viser imidlertid, at kun den marginale effekt på den ekstrinsiske motivation for forældre uden en videregående uddannelse er signifikant på 0,10-niveau, hvilket svarer til cirka en tredjedel standardafvigelse på den afhængige variabel. Margineffekten for de øvrige uddannelsesgrupper er derimod insignifikant. Når vi anvender et samlet mål for motivation, er margineffekten for forældre uden en videregående uddannelse insignifikant.

I lyset af den negative effekt af indsatsen på den intrinsiske motivation vil vi ud fra de teoretiske argumenter forvente, at indsatsen har medført, at forældrene i indsatsgruppen opfatter indsatser med informationsmateriale som mere kontrollerende end forældrene i kontrolgruppen. Resultaterne for effekten på en kontrollerende opfattelse er præsenteret i tabel 5. I model 1 i tabel 5, som viser effekten for alle forældre, ses det, at forældre, som har modtaget pjecen, opfatter indsatser med informationsmateriale som mere kontrollerende, end forældre som ikke har modtaget pjecen. Når vi undersøger effekten på en understøttende opfattelse (ikke præsenteret), finder vi ikke en signifikant effekt af indsatsen.<sup>8</sup> I model 2 i tabel 5 fremgår det endvidere, at effekten er signifikant større for forældre uden en videregående uddannelse end for forældre med en kort eller lang videregående uddannelse. Desuden er den marginale effekt for forældre uden en videregående uddannelse signifikant ved 0,01-niveau, og ko-

*Tabel 5: Effekten af samproduktionstiltaget på kontrollerende opfattelse*

	(1) Kontrollerende opfattelse	(2) Kontrollerende opfattelse
Samproduktionstiltag (ref.: kontrolgruppe)	0,23* (0,13)	1,01** (0,38)
Højeste uddannelse (ref.: ingen videregående uddannelse)		
Kort videregående		0,00 (0,39)
Mellemlang videregående		0,15 (0,28)
Lang videregående		0,42 (0,33)
Samproduktionstiltag x kort videregående		-0,99* (0,52)
Samproduktionstiltag x mellemlang videregående		-0,74 (0,46)
Samproduktionstiltag x lang videregående		-1,12* (0,48)
Konstant	2,18** (0,35)	1,94** (0,44)
Justeret R <sup>2</sup>	0,05	0,06
N	808	808

Note: +  $p < 0,10$ , \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ . Tosidet signifikanstest. Alle modeller er estimeret ved OLS regression og inkluderer dummyvariabler for skolespecifikke klassetrin. Klyngero-buste standardfejl på klasseniveau i parentes. Den afhængige variabel er et indeks fra 0-10.

efficiensen er 1,01, hvilket svarer til en effekt på 0,48 standardafvigelse på den afhængige variabel. Samlet set peger analyserne i tabel 5 på, at den negative effekt på den intrinsiske motivation hos lavtuddannede forældre blandt andet skal forklare med, at indsatsen for denne gruppe har medført, at de opfatter indsatsen med informationsmateriale som mere kontrollerende.

## Diskussion

Den offentlige forvaltning iværksætter i stigende omfang samproduktionstiltag, der på forskellig vis har til hensigt at øge de input, som brugerne selv bidrager med, når de modtager en given serviceydelse. Spørgsmålet er imidlertid, hvilken effekt sådanne indsatsen har på servicebrugernes motivation til at samproducere. Med udgangspunkt i motivationsteori argumenterede vi i dette studie for, at såfremt et samproduktionstiltag opfattes som en kontrollerende foranstaltning og dermed svækker brugernes oplevelse af selvbestemmelse og/eller følelsen af kompetence, vil indsatsen reducere brugernes intrinsiske motivation og dermed føre til, at den tilsigtede adfærdsændring i mindre grad indfries. Eksistensen af sådanne effekter understøttes af det empiriske eksem-

pel fra folkeskoleområdet, hvor et samproduktionstiltag blev rettet mod forældrene. Indsatsen bestod af en informationspjece, som opmuntrede forældre til at læse dagligt sammen med deres børn samt gav dem konkrete råd til, hvordan de kunne understøtte udviklingen af deres barns sprog og læsning. De indledende analyser viste, at kun den intrinsiske motivation havde en signifikant positiv sammenhæng med forældrenes deltagelse i samproduktion. Analyser af effekten af samproduktionstiltaget viste, at navnlig for lavtuddannede forældre havde indsatsen en signifikant negativ effekt på den intrinsiske motivation. Yderligere analyser pegede på, at dette blandt andet forklares med, at samproduktionstiltaget for denne gruppe har medført, at de opfatter indsatsen med informationsmateriale som mere kontrollerende.

Resultaterne i dette studie bidrager med viden på området i to henseender, som er relevant for fremtidige studier. For det første bidrager studiet til en bedre forståelse af mekanismerne bag effekten af samproduktionstiltag på brugernes adfærd. I lyset af at vores analyser viste, at kun den intrinsiske motivation havde en signifikant positiv sammenhæng med deltagelse i samproduktion samt en signifikant negativ effekt af den iværksatte indsats på den intrinsiske motivation, vil vi på baggrund af motivationslitteraturen forvente en negativ effekt på brugernes deltagelse i samproduktion. Et andet studie fra samme projekt finder dog ingen signifikant effekt af indsatsen på forældrenes deltagelse i samproduktion (Thomsen og Jakobsen, under udg.). Som argumenteret for tidligere er påvirkningen på brugernes evne til at bidrage en anden væsentlig faktor i forhold at forstå effekten af samproduktionstiltag på brugernes deltagelse i samproduktion. Et tredje studie fra samme projekt finder imidlertid en signifikant positiv effekt af indsatsen på forældrenes objektive viden (Jakobsen og Serritzlew, under udg.), som ofte anvendes som en indikator for evnen til at bidrage (Alford, 2009). En supplerende analyse (ikke præsenteret) viser desuden en signifikant positiv sammenhæng mellem forældrenes objektive viden og deres deltagelse i samproduktion i indsatsgruppen. Det tyder således på, at det er modsatrettede effekter af indsatsen på forældrenes intrinsiske motivation og evne til at bidrage, som er skyld i, at indsatsen ikke førte til den tilsigtede adfærdsændring. Der er imidlertid behov for at få undersøgt spørgsmål af denne art i fremtidige studier.

For det andet understreger studiet vigtigheden af, at offentlige myndigheder er opmærksomme på at udforme tiltagene således, at de undgår at reducere den intrinsiske motivation og dermed risikoen for, at den tilsigtede adfærdsændring ikke indfries. Et væsentligt forhold i den henseende kan være, hvordan opmuntringen til at samproducere bliver overleveret til brugeren. I dette studie blev en informationspjece anvendt. Det er muligt, at effekten på den intrinsiske

motivation havde været en anden, hvis informationen til forældrene var blevet overleveret mundtligt af eksempelvis barnets lærer eller på anden vis. Et andet væsentligt forhold kan være, hvordan en informationspjece frames. Jo mere kontrollerende kommunikationsformen er i form af sprogbrug såsom ”skal” og ”bør”, desto større reduktion i den intrinsiske motivation vil man forvente (Deci, Ryan og Koestner, 1999). Disse spørgsmål bør ligeledes undersøges i fremtidige studier. Implikationen af de præsenterede argumenter og det empiriske eksempel er således ikke, at samproduktionstiltag generelt bør opgives. Offentlige myndigheder skal dog være opmærksomme på, at selv nok så velmenende opmuntringer til brugerne om at deltage i samproduktionen af offentlige serviceydelser tilsyneladende kan fortrænge brugernes intrinsiske motivation og dermed betyde, at den tilsigtede adfærdsændring i mindre grad indfries.

## Noter

1. Senere studier anvender i stedet betegnelsen autonomi (Ryan og Deci, 2000a 2000b). I Deci et al. (1999) sættes lighedstegn mellem oplevelsen af selvbestemmelse og autonomi.
2. Eksperimentet blev desuden gennemført i samarbejde med Line S. Nesbit, Maiken K. Milthers og Søren Serritzlew. De to førstnævnte har anvendt eksperimentet i deres speciale (se Nesbit og Milthers, 2013). Eksperimentet anvendes ligeledes i Jakobsen og Serritzlew (under udg.) samt Thomsen og Jakobsen (under udg.)
3. De ti folkeskoler er karakteriseret ved at have over 400 elever og blev forud for forsøget kontaktet og spurgt, om de ville deltage. Der var yderligere to skoler, der tilmeldte sig, men som ikke opfyldte førnævnte kriterie, og de er derfor ikke inkluderet i analyserne. Robusthedsanalyser viser, at konklusionerne ikke ændres, såfremt de to skoler inkluderes i analyserne.
4. Af pladshensyn er balancetesten udeladt, men analysen kan ses i Thomsen og Jakobsen (under udg.).
5. Grundet vores teoretiske fokus på sammenhængen mellem opfattelse af indsatsen og intrinsisk motivation, er sammenhængen mellem opfattelse af indsatsen og ekstrinsisk motivation ikke vist i tabel 3.
6. Samproduktion er målt ved følgende spørgsmål: ”Hvor ofte læser du eller din partner højt for barnet?” (svarkategorier: Aldrig, én gang om måneden, én gang om ugen, flere gange om ugen, hver dag og ved ikke). Konklusionerne i tabel 3 er de samme, hvis kontrolgruppen inddrages i analyserne.
7. Korrelationen mellem de to motivationsformer er 0,28 (Pearsons  $r$ ).
8. Som nævnt indgår der i denne undersøgelse ikke et mål for oplevelse af selvbestemmelse, og vi undersøger derfor effekten af indsatsen på en kontrollerende (understøttende) opfattelse, der som argumenteret for er tæt forbundet med oplevet

selvbestemmelse (Frey, 1997). En række studier baseret på selvbestemmelsesteorien argumenterer for, at effekten af adfærdsreguleringen på den intrinsiske motivation går via oplevet selvbestemmelse (Reeve og Deci, 1996; Reeve, Nix og Hamm, 2003; Ryan og Deci, 2000a). På den baggrund mener vi, at det giver mening at undersøge effekten af indsatsen på en kontrollerende (understøttende) opfattelse.

## Litteratur

- Adair, John G. (1984). The Hawthorne effect: A reconsideration of the methodological artifact. *Journal of Applied Psychology* 69 (2): 334-345.
- Alford, John (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society* 34 (1): 32-56.
- Alford, John (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Andersen, Lotte B. og Lene H. Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: DJØF.
- Brudney, James L. (1983). The evaluation of coproduction programs. *Policy Studies Journal* 12 (2): 376-385.
- Deci, Edward L. 1971. Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology* 18 (1): 105-115.
- Deci, Edward L., Richard Koestner og Richard M. Ryan (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin* 125 (6): 627-668.
- Frey, Bruno S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gagne, Marylene og Edward L. Deci (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior* 26 (4): 331-362.
- Jakobsen, Morten (2013). Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (1): 27-54.
- Jakobsen, Morten og Simon C. Andersen (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73 (5): 704-713.
- Jakobsen, Morten og Søren Serritzlew (under udg.). Can government educate citizens? A field experiment on knowledge effects of information provision. *International Journal of Public Administration*.
- Nesbit, Line S. og Maiken K. Milthers (2013). *Motivation for coproduction. Et eksperimentelt studie af information som motivationsfremmende redskab*. Speciale. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development* 24 (6): 1073-1087.

- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordan P. Whitaker og Rich Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services - some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Percy, Stephen L. (1984). Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review* 19 (4): 431-446.
- Porter, David O. (2012). Co-production and network structures in public education, pp. 145-168 i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge.
- Rosentraub, Mark S. og Elaine B. Sharp (1981). Consumers as producers of social services: coproduction and the level of social services. *Southern Review of Public Administration* 4 (4): 502-539.
- Reeve, Johnmarshall og Edward L. Deci (1996). Elements of the competitive situation that affect intrinsic motivation. *Personality and Social Psychology Bulletin* 22 (1): 24-33.
- Reeve, Johnmarshall, Glen Nix og Diane Hamm (2003). Testing models of the experience of self-determination in intrinsic motivation and the conundrum of choice. *Journal of Educational Psychology* 95 (2): 375-392.
- Ryan, Richard M. og Edward L. Deci (2000a). Intrinsic and extrinsic motivations: classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology* 25 (1): 54-67.
- Ryan, Richard M. og Edward L. Deci (2000b). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist* 55 (1): 68-78.
- Sharp, Elaine B. (1980). Toward a new understanding of urban services and citizen participation: The coproduction concept. *The American Review of Public Administration* 14 (2): 105-118.
- Thomsen, Mette K. og Morten Jakobsen (under udg.). Influencing citizen coproduction by sending encouragement and advice: a field experiment. *International Public Management Journal*.
- Vamstad, Johan (2012). Co-production and service quality: a new perspective for the Swedish welfare state, pp. 297-316 i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge.
- van Eijk, Carola J. A. og Trui P. S. Steen (2014). Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review* 16 (3): 358-382.
- Warren, Robert, Mark S. Rosentraub og Karen S. Harlow (1984). Coproduction, equity, and the distribution of safety. *Urban Affairs Review* 19 (4): 447-464.

Weibel, Antoinette, Katja Rost og Margit Osterloh (2010). Pay for performance in the public sector-benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 387-412.



Annika Agger

## Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring?

Få studier af samproduktion har fokus på borgernes tidlige inddragelse i inputfasen af et policyforløb. Men hvilke udfordringer og potentialer er der, når borgere, politikere og forvaltere samarbejder om nye måder at udvikle offentlig politik på? Artiklen tager afsæt i et studie af en samproduktionsproces med fokus på at udvikle en ny politik for borgerinddragelse i Albertslund kommune. Her deltog seks borgere, seks politikere inklusiv borgmesteren i et § 17, stk. 4-udvalg, understøttet af tre kommunalt ansatte, herunder kommunaldirektøren. Studiet viser, at processen i udvalget rummer store potentialer, idet at borgerne bliver styrket i deres demokratiske handlekraft og tillid til kommunen. Omvendt er udfordringen, at udbyttet af processen bliver en kort politik, der kritiseres for at være for overordnet og uden konkrete handlinger. Skal potentialerne ved borgernes tidlige inddragelse i samproduktion indfris, kræver det, at man er villig til at arbejde på nye måder.

“Vi har brug for at finde nye måder at forny nærdemokratiet på – og vi har brug for hinanden til at udvikle det. Vi har været på en rejse i udvalget med seks borgere, seks politikere, og tre embedsfolk”. Således indledte borgmesteren sin tale til kommunalbestyrelsen i Albertslund, da han skulle fremlægge en ny politik for borgerinddragelse. Artiklen fortæller historien om denne rejse og nogle af de udfordringer og dilemmaer, der opstår, når borgere, politikere og forvaltere samarbejder om nye måder at kvalificere og udøve den offentlige service på. Mange kommuner har i disse år travlt med at udvikle og innovere deres politikker og offentlige velfærdsservices (se eksempelvis “Fremtidens velfærd alliance” på [www.kl.dk](http://www.kl.dk); Brogaard og Helby, 2014). De er udfordrede af, at borgerne i stigende grad har store forventninger til kvaliteten af den offentlige service, samtidig med at de kommunaløkonomiske ressourcer er begrænsede (Andersen, Klaudi og Torfing, 2013). Der er i den forbindelse kommet et øget fokus i forskningen (Bovaird, 2007; Osborne og Strokosch, 2013; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2014b) såvel som i praksis på, hvordan borgere og brugere forbruger offentlige services, og på hvorledes de kan samproducere offentlig velfærd ved at medvirke til at udvikle og kvalificere denne (Boyle, Slay og Stephens, 2010). En stor del af de offentlige initiativer, der har fokus på at involvere borgere, har oftest taget afsæt i et demokratiperspektiv. Men der ses

i disse år en ny tendens til, at borgerinddragelsen i stigende grad også anskues ud fra et ønske om at innovere, kvalificere og effektivisere offentlige ydelser. Disse initiativer adskiller sig fra tidligere initiativer ved, at de fokuserer mere direkte på borgerne end på de etablerede civilsamfunds organisationer, og ved at borgerinddragelsen i højere grad bliver en del af den statslige styring, hvor de inddrages i leveringen af offentlige serviceydelser og implementeringen af politik (Burau og Kjær, 2008: 265). Empirisk kommer det til udtryk i form af en række initiativer, der søger at gøre borgernes viden og ressourcer til en aktiv drivkraft i udviklingen af innovativ offentlig politik og service (Aagaard, Sørensen og Torfing, 2014). Den underliggende antagelse bag mange af disse initiativer er, at “dem, der har skoene på, ved, hvor den trykker”. Borgerne antages i disse initiativer at have en vigtig viden, der kan medvirke til at kvalificere problemforståelsen og identificere og realisere mulige løsninger i udviklingen af offentlig velfærdsservice (Agger og Lund, 2011).

Artiklen tager afsæt i en definition af samproduktion, som benævnes *co-governance* (Pestoff, 2012: 18). Denne form for samproduktion omfatter arrangementer, hvor repræsentanter fra civilsamfundet og private aktører sammen med offentlige aktører deltager i beslutningstagning og planlægning af offentlige services. Der er altså tale om en tidlig form for inddragelse allerede i inputfasen af et beslutningsforløb, hvor borgere og civilsamfundsaktører får mulighed for indflydelse og for at sætte rammerne for den efterfølgende proces. Netop denne form for samproduktion er relativt underbelyst ifølge flere forskellige reviews af samproduktion (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2014a; Osborne og Strokosch, 2013). Det betyder, at der forskningsmæssigt ikke er meget viden om, hvad en tidlig inddragelse af borgere i samproduktionsprocesser karakteriseret som *co-governance* har af betydning for borgernes motivation for at deltage, og hvilke faktorer der har indflydelse for borgernes vilighed til at deltage i sådanne processer (Verschuere og Verhaeghe, 2014). Når borgerne involveres i inputfasen og altså tidligt i et forløb, er rummet for at influere processerne og produktet større, hvilket potentielt medvirker til øget grad af “ejerskab”, engagement og forankring af projekter.<sup>1</sup> Omvendt rejser det også en række spørgsmål omkring demokratisk legitimitet. For hvilken rolle har de “involverede” borgere i forhold til andre målgrupper og i særdeleshed i forhold til politikerne eller embedsmændene? Denne problematik er overraskende fraværende i en stor del af den internationale forskningslitteratur om samproduktion (Needham og Carr, 2009).

I denne artikel analyseres spørgsmålet: *Hvilke udfordringer og potentialer er der ved borgernes tidlige inddragelse i samproduktion?* Analysen tager afsæt i et studie af en samproduktionsproces, hvor borgerne bliver inddraget helt

tidligt, dvs. i inputfasen i udviklingen af en ny politik. Studiet er foretaget i samarbejde med professor Eva Sørensen og Laia Martinez, der på daværende tidspunkt var studentermedhjælp, begge fra Roskilde Universitet. Studiet er udformet som et eksplorativt processtudie baseret på 22 kvalitative interviews med borgere, politikere og forvaltere. Derudover bygger artiklen på empiri indsamlet fra observationsstudier, der fandt sted i perioden 2010-2012, og som følger udviklingen af en ny politik for borgerinddragelse i Albertslund kommune (Sørensen og Agger, 2014).

## Teoretiske perspektiver på borgernes rolle i samproduktion

Forskningslitteraturen om samproduktion er bred og fragmenteret (Brandsen og Honingh, 2014; Agger og Tortzen, 2015), og der er derfor ikke konsensus om definitioner og dermed mulighed for systematiske komparationer (Alford, 2014). Derudover er der forskellige perspektiver på, hvad der kendetegner succesfuld samproduktion, afhængigt af om man analyserer samproduktion ud fra, om det er en *proces* eller kvalificering af et *produkt* eller *offentlig service* (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2014b). Overordnet kan man ud fra forskningslitteraturen skelne mellem studier, der anskuer samproduktion som enten en måde at effektivisere brugen af offentlige ressourcer på eller en måde at øge den demokratiske handlekraft på. I det første perspektiv anskues øget brug af samproduktion som et svar på knappe ressourcer i den offentlige velfærdsproduktion og dermed som en måde at effektivisere og kvalificere offentlige serviceydelser på både kvantitativt og kvalitativt (Jakobsen, 2012). I det andet perspektiv anskues samproduktion derimod som en mulighed for at øge demokratisk handlekraft og medborgerskab, og som en måde hvorpå civilsamfundsaktører kan få en større grad af indflydelse i prioritering, planlægning og produktion af offentlige velfærdsydelser (Jetté and Vaillancourt, 2010; Bovaird and Loeffler, 2012).

Fælles for de forskellige tilgange og for den forskningsmæssige og den praksisrelaterede litteratur om samproduktion er en opfattelse af, at borgerne udgør en overset ressource i den offentlige velfærdsproduktion. De tildeles således en ny og mere aktiv rolle, hvor de ikke blot er passive modtagere/klienter, men hvor de i højere grad er aktive deltagere i udøvelsen af offentlig service (Pestoff, Brandsen og Verschuere, 2012). Offentlig service skal ifølge flere af bidragsyderne på feltet i langt højere grad agere *med* borgerne fremfor *for* borgerne (Bason, 2010). Hermed tegner der sig en ny rolle for offentlige aktører, hvor blandt andre den engelske tænketank NESTA taler om at gentænke offentlige service og måden de samarbejder med marked og civilsamfundsaktører på,

hvilket de formulerer med mottoet “Turning public service inside out!” (Boyle, Slay og Stephens, 2010).

På trods af at der det seneste årti har været en fornyet interesse for samproduktion, er mange forskningsspørgsmål stadig ubesvarede (Pestoff, 2014). Vi ved stadigvæk relativt lidt om, hvilken indvirkning samproduktion har generelt, samt hvilken betydning interaktionen mellem professionelle og private aktører har for output og outcome af samproduktion (Brandsen og Honingh, 2014: 5). Derudover er der som nævnt relativt få studier af betydningen af tidlig inddragelse af borgere i et samproduktionsforløb med fokus på co-governance (Bovaird og Loeffler, 2012; Kristensen og Voxted, 2011), hvilket måske kan forklares ud fra, at det på mange måder støder ind i en diskussion om balancen mellem direkte og repræsentativt demokrati (Day, 1997). Eksempler på dette kan findes i samproduktion af offentlig innovation. Her har man i flere tilfælde ladet sig inspirere af den private sektor, hvor man i forbindelse med samproduktion samarbejder med *lead users* (Von Hippel, 1986), altså særlige superbrugere eller berørte parter (fx forældre til handicappede eller pårørende til ældre), når der skal udvikles nye services eller træffes beslutninger om drift og prioriteringer (Langergaard, 2015). Idéen om samproduktion og nye interaktioner mellem private borgere og offentlige aktører herunder politikere og fagprofessionelle rejser spørgsmål og udfordrer en række principper for den måde, offentlig services og politikker designes og udmøntes på. Et af disse spørgsmål handler om repræsentation og demokratisk legitimitet, når nogle borgere involveres og tildeles beslutningskompetence fremfor andre. Derudover kræver det større afgivelse af kontrol og indflydelse fra politikeres og offentlige forvalteres side, når man inviterer borgerne tidligt med i et samproduktionsforløb. Studier af offentlige innovationsprocesser viser, at mange politikere og forvaltere oplever det som udfordrende at indgå i samarbejdsrelationer med borgere, hvor man ikke kender svarene eller retningen (Schultz Larsen, 2014). Ligeledes har mange professionelle en manglende tiltro til, at borgerne kan og vil deltage i offentlige udviklingsprocesser, og om de evner at tænke ud over deres egne interesser (Osborne og Strokosch, 2013: 35).

Om end forskningslitteraturen er mangelfuld med hensyn til studier af tidlig inddragelse i samproduktion, er der ikke desto mindre en række teoretiske perspektiver, der kan bidrage til analysen af tidlig inddragelse i samproduktion karakteriseret som co-governance. Forskningen på feltet beskæftiger sig blandt andet med, hvad der motiverer borgere til at deltage i samproduktion (Alford, 2009: 26-27), og hvilke forhold der spiller ind på, om de vælger at deltage (Pestoff, 2012: 23-24). Det fremhæves blandt andet, at folk enten skal have noget igen eller ud af at deltage, hvilket kan være noget materielt, socialt eller norma-

tivt forstået som muligheden for og tilfredsstillelsen ved at kunne handle ud fra sine værdier, eller at man lærer noget nyt. Mange af disse perspektiver ligger i tråd med undersøgelser af motiver for frivillighed generelt (Wymer, Riecken og Yavas, 1997). Derudover peger flere af de studier, der anskuer samproduktion ud fra et demokratiperspektiv, at deltagelse i samproduktionsprocesser antages at have en transformativ karakter. Det betyder i praksis, at der er en forventning om, at deltagelsen fører noget med sig i form af ny viden, demokratisk handlekraft, *empowerment* ( Pestoff, Brandsen og Verschuere, 2012) eller forbedrede relationer i form af social kapital for borgerne (Bovaird and Loeffler, 2012). Sammenfatter vi de ovenstående teoretiske perspektiver, kan de inspirere til analysen af, hvilke udfordringer og potentialer der er ved borgernes tidlige inddragelse i samproduktion, ved at der vil blive set nærmere på, om borgernes motiver samt oplevelser med at deltage i udvalget ændres fra start til slut, og om deltagelsen har en transformativ karakter. I næste afsnit redegøres der nærmere for, hvorledes det empiriske grundlag for artiklen er tilvejebragt samt kriterierne for valg af case.

## Introduktion til case og metode

Kriteriet for valg af case var, at vi ønskede at finde en kommune, der havde fokus på at afprøve processer, hvor politikere, borgere og forvaltere sammen skulle indgå i en samproduktionsproces med fokus på offentlig innovation. Vi ønskede at finde cases, hvor der var fokus på tidlig inddragelse af borgere, altså i inputfasen af et beslutningsforløb, og med en tidsramme hvor der var mulighed for at følge processen undervejs, således at vi kunne belyse, hvordan relationerne mellem aktørerne i samproduktionen udfoldede sig. Ud af de mange kommuner, der arbejder med samproduktion omkring offentlig innovation, faldt vores valg på Albertslund kommune. Det skyldes, at vi ønskede at finde en kritisk case i form af en *most likely case* (Andersen, Binderkrantz og Hansen, 2012: 90), altså en kommune der igennem mange år har arbejdet fokuseret med at fremme og kvalificere kommunens dialog med borgerne. Denne form for cases er især anvendelig til at falsificere teorier (Flyvbjerg, 2009: 97). Lidt forenklet kan man sige, at såfremt borgerne her ikke oplever, at de bliver hørt, vil der være stor sandsynlighed for, at de heller ikke gøre det i lignende processer i andre kommuner.

En af Albertslunds kommunes grundsætninger, der går igen i flere af deres kommunale dokumenter, lyder: ”Vi vil udfolde den demokratiske kultur” (Albertslund kommune, 2009a). Kommunen har 28.000 indbyggere og er en ”ung kommune” i den forstand, at den primært blev udbygget i 1960’erne, og en stor andel af boligerne er almennyttige. Kommunen bliver i mange sam-

menhænge set som *frontrunner*, idet den har eksperimenteret med at gå nye veje i måden den samarbejder med lokale aktører på. Specielt indenfor udvikling af miljø og lokal bæredygtighed har kommunen formået at frembringe løsninger, der blandt andet har resulteret i, at den i 2011 blev kåret som Nordisk Energikommune.

Baggrunden for Albertslund kommunes ønske om at udforme en ny politik for borgerinddragelse var, at den ligesom mange andre kommuner (Agger, Löfgren, og Torfing, 2010) oplever faldende borgerdeltagelse i kommunalpolitiske aktiviteter (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Både i den kommunale chefgruppe såvel som i de lokale politiske partier var der derfor et ønske om at styrke dialogen med borgerne samt at få undersøgt, hvorledes man eksempelvis via nye IT-platformer kunne udvikle nye inddragelsesformer (Albertslund kommune, 2009b). Politikerne valgte derfor at nedsætte et § 17, stk. 4-udvalg under styrelsesloven i forbindelse med konstituering af den nye kommunalbestyrelse i efteråret 2009.<sup>2</sup> Opgaveporteføljen for udvalget var at udarbejde et udkast til en borgerinddragelses- og IT-politik for Albertslund kommune. Udvalget kom til at bestå af seks borgere, seks politikere, to forvaltere, der understøttede processen, samt kommunaldirektøren. Man ønskede, at borgerrepræsentanterne skulle være så forskellige som muligt, og kommunen annoncerede derfor i lokalaviser og på kommunens hjemmeside efter borgere, der ønskede at få en stemme i udviklingen af den nye politik. Borgerne blev opfordret til at begrunde deres ønsker om at deltage og til at anføre deres alder og erfaring med lokalpolitisk deltagelse. 12 borgere meldte sig, og seks blev udvalgt ud fra følgende kriterier: alder, etnicitet, tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor man boede i kommunen. Denne udvælgelsesmetode var ny og tog afsæt i et ønske om at få så bred en palet af synspunkter frem som muligt. Fire mænd og to kvinder blev udvalgt. De mandlige deltagere var en ældre aktiv borger, en erhvervsmand der ikke beskrev sig som værende aktiv, en gymnasieelev og en repræsentant fra en etnisk minoritetsgruppe. De to kvindelige deltagere var henholdsvis aktiv og ikke aktiv og fra hver sit deres boligkvarter i nord og syd. Politikerrepræsentanterne bestod ud over borgmesteren og en partifælle (socialdemokrater) af repræsentanter fra de andre politiske partier i kommunalbestyrelsen (Socialistisk Folkeparti, De konservative, Venstre, Dansk Folkeparti).

Udvalget mødtes seks gange med start fra sommeren 2010 og hen over vinteren til foråret 2011. Derudover blev der holdt en teaterworkshop, en ungeworkshop og en strategi- og visionscamp. Vores case studie var udformet som et eksplorativt processtudie. Det vil sige, at vi fulgte de første møder og foretog 22 interviews igennem hele processen (august 2010, forår 2011 og efterår 2012). I alt har vi således interviewet fem politikere, tre forvaltere og tre borgere,

hvoraf flere er blevet interviewet to eller tre gange. Fordelen ved eksplorative processtudier er, at de giver mulighed for at følge, hvorledes samspillet mellem de deltagende aktører ændrer sig undervejs som følge af introduktion og afprøvning af forskellige interaktive redskaber. Derudover fik vi lejlighed til at høre, om folks motivationer og opfattelse af deres udbytte ved at deltage forandrede sig i løbet af processen. Interviewene blev transskriberet og kodet efter eksempelvis opfattelse af egen og andres roller, perspektiver på resultater af processen, oplevelse af arbejdsform. Samlet set bidrog interviewene med viden om, hvordan aktørerne opfattede begivenhederne på forskellige tidspunkter i udvalgsarbejdet. Derudover bygger vores data på observationer af møderne, der gav os mulighed for at iagttage relationerne mellem deltagerne, samt på dokumentstudier, der medvirkede til at afdække forskellige skift i målsætningerne med udvalgets arbejde undervejs i processen. Intentionen i denne artikel er at analysere potentialer og udfordringer ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion. Dermed sagt at hvis der opstår udfordringer her, må de formodes også at gøre sig gældende i en vis udstrækning i andre kommuner, der ikke har samme tradition for at samarbejde tæt med borgerne. Analysen er struktureret ud fra tre nedslagspunkter i policyprocessen: opstart, idéudvikling, implementering. Disse tre punkter overlapper i det empiriske forløb, men analytisk set kan de adskilles. Under hvert forløb analyseres samspillet mellem de forskellige aktører, ud fra hvilke potentialer og udfordringer der dukker op i netop denne fase.

## Analyse af samproduktion i praksis

### *Opstart – vante roller dominerer*

Vores interviews med forvaltere, politikere og borgere i den første del af processen viser, at alle er positivt forventningsfulde om end også lidt usikre på formen og udbyttet af processen. Borgerne motiverer deres deltagelse i tråd med nogle af de perspektiver, der er fremført i teori afsnittet, der relaterer sig til ønsker om at gøre en forskel, at handle på sine værdier og at være en god medborger. Forløbet i udvalget er struktureret efter forskellige temaer. På det første møde i maj 2010 er temaet ”Hvad er borgerinddragelse – og hvorfor vil vi det i Albertslund?” Her deltager professor Eva Sørensen fra Roskilde Universitet, der på daværende tidspunkt er leder af CLIPS-projektet<sup>3</sup>, der har fokus på offentlig innovation. På mødet opstår der en debat om, at kommunen ikke længere kan *work harder* men må *work smarter* (Albertslund kommune, 2011b). Mødet munder ud i to nye tiltag. For det første tilføjes der et nyt fokuspunkt for udvalgets arbejde, der handler om innovation. Der tales i det efterfølgende om, at der både er et innovationsspor og et demokratispor. Projektlederen for-

klarer det således: ”På det første møde blev det klart for os, at det ikke blot handlede om at ’fine-tune’ lokaldemokratiet. Men det handlede om at gøre det eller tænke på det på en ny måde!” (Projektleder, august 2011). Det andet tiltag handler om at *walk the talk*, dvs. vi gør det, mens vi taler om det. Det betyder i praksis, at udvalget gradvist bliver et laboratorium for afprøvning af en masse nye deltagelses- og samarbejdsformer mellem borgere, politikere og forvaltere. Tabel 1 viser en oversigt over de forskellige arbejdsmetoder, der testes.

*Tabel 1: Oversigt over nye måder at samarbejde på i udvalget*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lader formandsposten rotere. Ofte vil det være borgmesteren, der leder og planlægger dagsorden for møderne. Nu er det på skift borgerne i samarbejde med de to forvaltere, der gør det.</li> <li>• Refleksionsrum og frie roller. Politikerne beslutter sig for at lade partidiskussionerne ligge, og at forvaltere og borgere kan deltage i debatten på lige fod.</li> <li>• Referater laves som mindmaps. Der fokuseres på de pointer, der kom frem ved mødet, fremfor korte overordnede referater.</li> <li>• Test af nye interaktive mødeværktøjer. Afprøvning af metoder til visioner (SWOT analyser) og forskellige idéværktøjer med post-its og plancher, brug af runder m.m.</li> <li>• Inspiration med faglige oplægsholdere og eksterne proceskonsulenter. Hermed fik udvalget fælles inspiration til nye måder at se på borgerinddragelse og innovation på.</li> <li>• Teaterworkshop. I samarbejde med CLIPS-projektet og DACAPO teateret gennemføres en teaterworkshop om udvikling af skoler og profilskoler.</li> <li>• Innovationscamp. I forbindelse med kommunalplanstrategien blev der afholdt en intensiv weekendworkshop med borgere, erhvervsfolk, kommunalpolitikere og direktørgruppen.</li> </ul>
---

Kilde: Albertslund kommune (2011a).

Vores observationer af det første møde viser, at det starter ud som vanlig praksis for politiske udvalg. Det vil sige, at det er borgmesteren der er mødeleder, og der er en forud tilsendt dagsorden. En af borgerne beskriver det således: ”Man kan sige, at formen måske var lidt slavisk nogle gange med, at der sidder en dirigent, og så får du ordet, og alle vil helst gerne sige så meget som muligt.” Nogle af borgerne giver efter det første møde udtryk for, at de frygter, at møderne bliver uproduktive snakkemøder, der ikke fører til konkret handling. Flere af borgerne fortæller, at de er usikre på, hvad formålet med processen er, men samtidig tilkendegiver flere af dem, at de allerede nu har lært noget nyt. En af de kvindelige borgere uddyber det således: ”Jeg synes, det var lidt rodet, hvad er formålet, og hvad er forventningerne til os som borgere, der sidder i



det her udvalg? Og samtidig synes jeg efter det første møde, at jeg havde fået udvidet mine perspektiver på, hvad borgerinddragelse er.” Specielt de to administratorer støtter tanken om, at man må forsøge at bløde op på de formelle procedurer og samarbejde og lede møderne på nye måder. Når der ikke bliver lagt op til det fra starten, skyldes det mest, at administratorerne er usikre på, hvordan dette skal gøres i praksis. Møde nummer to i udvalget har temaet “Hvordan gør vi borgerinddragelse i dag – og hvordan vil vi gerne gøre det?” Her afprøves to nye værktøjer, nemlig at det er to borgere, der i samarbejde med forvalterne forbereder og leder mødet, og der tages referater i form af mindmaps.

Observationerne fra de to første møder viser, at borgerne såvel som politikerne er noget usikre på roller og gensidige forventninger. Politikerne og administratorerne er i starten mere på hjemmebane og tager oftere ordet. Vi kunne observere, at borgerne indtog en relativt passiv rolle, og at de bliver iscenesat men også selv påtager sig rollen som skeptiske forbrugere. Det kommer eksempelvis til udtryk ved, at både forvaltere og politikere spørger ind til, hvad borgerne ønsker, og omvendt at borgerne stiller forskellige krav til kommunen. Politikerne tilkendegiver i de efterfølgende interviews, at de er usikre på, hvilken værdi de skal tillægge de deltagende borgers bidrag, når nu borgerne som sådan ikke er repræsentative. En politiker fortæller: ”Det gik op for mig, at de borgersynspunkter, der kommer frem, ikke nødvendigvis er repræsentative. Det er partierne, der skal sikre repræsentativiteten, for det er det, de er valgt til.” I praksis betyder det, at partipolitik kommer til at dominere på de første to møder. Forvalterne fremstår også usikre på, hvor meget de skal deltage i dialogen, da de hverken er politiske repræsentanter eller borgere. Intentionen om, at de skal deltage på lige fod, som det fremkommer efter første møde, udfordrer idéen om den neutrale embedsmand, som mange offentlige administratorer ser som en vigtig dyd. Indtrykket efter de første to møder er, at mange stemmer og synspunkter kommer frem og til orde ved møderne, men der synes ikke at være meget samarbejde eller idéudvikling, hvor der bygges videre på de forskellige fremlagte synspunkter i dette opstartsforløb.

### *Idéformulering – begyndende interaktion*

I denne fase er der fokus på at få konkretiseret de mange input og at få synergi mellem de forskellige perspektiver, der kommer frem på møderne. Temaerne for møde tre og fire er “Hvornår skal der borgerinddrages?” og “Hvem skal deltage i borgerinddragelsen?” De to møder har begge ekspertoplæg udefra, blandt andet med en repræsentant fra Kommunernes Landsforening, der fortæller om offentlig innovation og laver øvelser med deltagerne. På det andet

møde deltager DACAPO teateret med to skuespillere, der spiller små sekvenser som eksempler på forskellige typer borgere. Der er flere forhold, der er værd at bemærke i dette forløb. For det første synes den indholdsmæssige side af dialogerne at blive mere fokuseret og faglig på baggrund af de to ekspertoplæg. Eksempelvis refereres der flere gange tilbage til nogle af de eksempler og perspektiver på borgerinddragelse, der bliver nævnt i oplæggene. Derudover begynder der at komme konkrete idéer på bordet. Der er i stor udstrækning opbakning til de kreative processer, som udvalget har været igennem, med øvelser og rollespil. Men der udtrykkes samtidig et behov blandt både politikere og borgere for at skabe progression og resultater.

Vores observationer af møderne midt i forløbet viser, at de deltagende i modsætning til de første møder begynder at sætte sig mere blandet. Derudover er der indlagt en række interaktioner, hvor de skal debattere spørgsmål i par eller mindre grupper, hvilket betyder, at der tales mere på tværs af grupperne. En af borgerne beskriver det således: "Pointen er jo, at vi her møder politikere på lige fod. I øjenhøjde. Altså at vi er lige i det her udvalg, der er ikke nogen, der er bedre end andre." Flere af udvalgsmedlemmerne giver udtryk for, at de mere interaktive samarbejds måder betyder, at de har lært hinanden bedre at kende. Sammenlignet med de tidligere møder viser vores observationer, at medlemmerne i udvalget begynder at føle sig mere trygge ved hinanden og viser større interesse i hinandens idéer og forståelsesrammer. Kommunaldirektøren udtrykker dette skift i udvalgsmedlemmernes relationer på denne vis: "Jeg oplevede undervejs, at nogen af de modsætninger som selvfølgelig ligger mellem borgere og politikere og forvaltning, de blev opløst, når man sådan kom ind i emnet og begyndte at brænde for sagen". Medlemmerne har dog stadig deres egne "mærkesager", men den intensive gruppeøvelsesaktivitet har betydet, at udvalgets medlemmer nu i højere grad formår at arbejde sammen og gennemføre komplicerede aktiviteter. På trods af at udvalget nu begynder at få konkrete idéer til resultater, er der dog ingen tegn på, at medlemmerne modsiger hinanden og reelt diskuterer. Dette skyldes blandt andet, at politikerne har valgt at lægge deres partipolitiske kontroverser på hylden. Borgmesteren uddyber det således: "Når man er politiker, så er man jo et holdnings- og værdimenneske. Jeg har prøvet at lægge op til at forsøge at skubbe det lidt til side og at se og høre dem, der kommer. Når man har 'ikke-politikere' med i udvalget, så kommer der en helt anden proces, end hvis det blot er politikere, der sidder og snakker." Vores interviews med politikerne viser, at de i stor udstrækning mener, at borgerne kan bidrage med en type viden, som de ikke selv har. Vores observationer fra disse møder viser, at de mange interaktive øvelser har befordret, at der opstår et velfungerende dialogklima. Ingen holder sig tilbage, og

borgerne indtager en større rolle ved, at de bliver mere aktive. Dialogen er dog meget konsensusøgende, og nogle af de emner, man kunne forestille sig, ville være udfordrende, som eksempelvis “hvornår skal borgere/brugere inddrages/ikke inddrages”, berøres ikke.

### *Implementering – politik med mange intentioner*

På de to sidste møder skal udvalget forholde sig til og konkretisere politikken for borgerinddragelse. Administratorerne har udformet et udkast til en politik for borgerinddragelse på seks sider, som beskriver kommunens værdier og ønsker for et mere aktivt samarbejde mellem kommunen og dets borgere. Udkastet bliver diskuteret i udvalget, og flere af medlemmerne synes, at det er positivt, at politikken er kort, og at den lægger vægt på innovation og derfor åbner for nye typer processer. Dog kritiserer enkelte af politikerne, at politikken er for overordnet og fremstår som en trosbekendelse, som det er svært at være uenig i. Mere specifikt fremføre en enkelt politiker, at politikken er for ukonkret og uforpligtende med for lidt handling bag, således at man kan holde politikerne op på noget konkret. Ved vedtagelsen af politikken siger den politiker, der er mest kritisk: ”Jeg mener, at der mangler noget substans i de mange fine ord. Der kan eksempelvis være situationer, hvor borgerinddragelse ikke er godt. Det kunne man godt nævne. Det er også os folkevalgte, der skal stå til ansvar, det handler om, hvor meget indflydelse vil vi afgive?” Han frygter, at borgerne kan opleve det som skindemokrati, hvis de tror, at de har fået en indflydelse, som de efterfølgende ikke vil få.

Vores observationer på kommunalbestyrelsesmødet 6. december 2011, hvor politikken bliver vedtaget, viser, at der er mange positive tilbagemeldinger på specielt processen i udvalget. Stort set alle politikerne i udvalget tilkendegiver, at det har været en ny og overraskende positiv måde at samarbejde på. Specielt borgerne tilkendegiver, at de har fået meget ud af at sidde i udvalget. “Jeg føler mig nu som en borger i Alberslund, og det motiverer mig til at deltage og give mit besyv med i fremtiden.” En anden, der havde boet længe i kommunen, supplerer: “Det er første gang i de 20 år jeg har boet i Albertslund, at jeg for alvor føler, at jeg hører til, og jeg er stolt af at bo i denne kommune”. Der er ingen tvivl om, at de deltagende borgere har fået ændret deres forhold til kommunen, og flere tilkendegiver, at de både har fået en større lokalpolitisk identitet og lyst til at deltage i mere. Vores interview med borgerne illustrerer i tråd med nogle af de resultater, der er fremkommet i Pestoffs studier, nemlig at der kan være en demokratisk gevinst ved at deltage i samproduktion. Borgerne i vores undersøgelse tilkendegiver, at deres deltagelse i udvalget har forbedret deres demokratiske handlekapacitet, ved at de har fået bedre indsigt i det politiske

system og derved er bedre i stand til at begå sig i dette. En af borgerne udtrykker det således: ”Jo altså, før i tiden når man kiggede udefra, så syntes man, det var [mærkeligt], hvordan tingene hænger sammen. I dag når man selv er inde i situationen, så ser man, at det alligevel ikke er, som man troede.” Vores studie viser, at borgernes deltagelse i udvalget har haft en transformativ indvirkning på deres selvopfattelse. De tilkendegiver alle, at de har fået et personligt udbytte ved at deltage. Nogle har fået en større grad af stedsidentitet, andre en større grad af politisk handlekraft i form af et bedre kendskab til kommunen og mulighederne for at få indflydelse på forhold, der påvirker deres dagligdag. Samtidig udtrykker flere af borgerne, at de finder det positivt, at de har fået et tættere forhold til lokalpolitikkerne. En nævner: ”Man får et mere menneskeligt billede på politikerne ... Når man sidder rundt om et bord, går det op for en, at det er faktisk helt normale mennesker, der sidder her.” På næstsidste møde i udvalget opstår der en debat om, hvorvidt en politik for borgerinddragelse og tilvejebringelse af flere deltagelseskanaler i sig selv er nok, for at borgene vil deltage.

Politikerne appellerer til, at borgerne i kommunen generelt skal udvise en højere grad af medborgerskab og tage del i deres by. Hvorimod borgerne samlet argumenterer for, at politikerne og forvalterne skal gøre mere ud af at invitere borgerne ind i beslutningsarenaerne. De henviser til, at deres egne oplevelser med at blive inviteret til at deltage i udvalget gav dem en positiv følelse af, at man havde brug for borgernes input. Disse perspektiver er i tråd med, hvad den Danske Frivillighedsundersøgelse viser, nemlig at mange borgere er frivillige, fordi de blev ”direkte inviteret”.

## Konklusion

Formålet med denne artikel er at se på udfordringer og potentialer ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion. Vi tog udgangspunkt i en most likely case, dvs. en kommune med en lang tradition for at samarbejde aktivt med borgerne. Vi havde derfor en formodning om, at såfremt der var udfordringer ved samproduktion i denne case, ville der være stor sandsynlighed for, at det også ville være gældende i andre kommuner. Vores empiri-indsamling gav os mulighed for at følge arbejdet med at udvikle ”Ny politik for borgerinddragelse” tidligt i samproduktionsprocessen, og efter at politikken blev implementeret. Når vi skal vurdere potentialer og udfordringer ved tidlig inddragelse i samproduktion, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem samproduktionen som proces eller produkt.

Ser vi på potentialerne ved processen, kan vi konkludere, at borgerne er positivt overraskede over at blive indbudt tidligt i beslutningsarenaen og dermed

får indflydelse på udformningen af den konkrete politik. Det giver dem en større tillid til det kommunale systems lydhørhed overfor borgernes perspektiver. Borgerne synes at være blevet styrket i deres demokratiske handlekraft, og de tilkendegiver alle, at de har opnået en form for empowerment, hvilket ligger i tråd med andre empiriske studier af samproduktion (Pestoff, 2012; Bovaird, 2007). Borgerne motiverede i starten deres deltagelse med, at de ønskede at gøre noget for deres lokalområde. De giver i de sidste interviews alle udtryk for, at de føler sig mere kompetente og har en større motivation til at handle fremadrettet med lokale projekter. Enkelte fremhæver, at de har fået større tillid til, at kommunen vil lytte til dem, og at de har fået en bedre forståelse af og indsigt i det kommunale system. Det kan ligeledes konkluderes, at de mange interaktive mødeværktøjer medvirker positivt til at opbløde relationerne mellem borgere, politikere og forvaltere undervejs. På baggrund af vores observationer i udvalget kan vi identificere et tydeligt skift i debatklimaet mellem de tre grupper. Hvor de første møder er karakteriseret ved positionering og tilkendegivelse af holdninger, kunne vi på de sidste møder observere en langt højere grad af lydhørhed mellem de forskellige parter, og der blev idéudviklet på hinandens perspektiver.

Omvendt kan vi også konkludere, at processen med den tidlige inddragelse af borgere i samproduktion også rummer forskellige dilemmaer og udfordringer. En af disse udfordringer handler om balancen mellem det direkte og det repræsentative demokrati. Til trods for at borgerrepræsentanterne i udvalget er tilstræbt at skulle repræsentere så forskellige typer borgere som muligt, har flere af politikerne svært ved at forholde sig til, hvilken tyngde borgerrepræsentanternes synspunkter skal have i processen. En anden udfordring handler om at få forskellige former for viden i spil med hinanden. Her viser vores studie, at forvalterne og politikerne holder igen med henholdsvis deres faglige og deres politiske viden for at give plads til borgerne. Intentionen er fin og bevirker, at stemningen på møderne er "god" og uden konfrontatoriske politiske debatter.

Ser vi på samproduktionen som et produkt, er det en udfordring, at den konsensusorienterede arbejdsform synes at havde resulteret i et output i form af en noget overfladisk og ikke særligt bindende politik. Omvendt er potentialet, at kommune og borgere har samproduceret en politik for borgerinddragelse, hvilket sender et signal til kommunens øvrige borgere om, at kommunen har intentioner om en ny måde at samarbejde med sine beboere på. Derudover synes der at være tegn på, at et outcome af samproduktionsprocessen og politikken efterfølgende har skabt grobund for større åbenhed i kommunen for at afprøve nye dialogformer med borgere og berørte aktører. Dette ses ved, at man efterfølgende har afprøvet en række nye dialogmetoder på forskellige områder.

Man kan spørge, hvorvidt erfaringerne med tidlig inddragelse i samproduktion uden videre kan overføres på andre kommunale politikområder. Det umiddelbare svar er, at netop denne form for samproduktion er hensigtsmæssig på områder, der har karakter af komplekse problemstillinger, hvor det er vigtigt at få et mere differentieret input af viden med ind i den videre udvikling af en politik. Studiet bidrager til den eksisterende forskningslitteratur på feltet ved at vise, at inddragelse af flere dynamiske og interaktive dialogværktøjer har en positiv effekt på resultatet af samproduktion. Selv i en kommune som Albertslund, der ellers har en lang tradition for at samarbejde med lokale borgere og interessenter, er der behov for at bryde de vante forvalter-, borger- og politikerroller, så de forskellige vidensformer kommer mere konstruktivt i spil. På baggrund af vores studie kan vi konkludere, at borgernes positive oplevelser med at deltage i samproduktion som co-governance øges, når møderne træder ud af de vante rammer. Samtidig viser det empiriske materiale, at samproduktionsprocesser har potentialet til at styrke borgernes tillid til det offentlige system og styrke deres tilhørsforhold til det lokale miljø. Studiet viser yderligere, at borgere, forvaltere og politikere har svært ved at finde deres roller i sådanne processer. Det kan blandt andet relateres til, at flere af disse indsatser ikke forholder sig til de demokratiske aspekter ved at inddrage nogle borgere fremfor andre, hvilket rejser nogle dilemmaer omkring inklusion og legitimitet.

## Noter

1. Se eksempelvis [www.kennethbalfelt.org/enghaveplads](http://www.kennethbalfelt.org/enghaveplads), hvor lokale alkoholikere i Enghaveparken involveres og medvirker til at designe et nyt midlertidigt byrum.
2. Det karakteristiske ved et sådant udvalg er, at det er et midlertidigt politisk udvalg, der nedsættes for at rådgive kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget i særlige opgaver. Deltagerne i udvalget kan bestå af særlige aktører udover kommunalpolitikere og kan således inkludere borgere, foreningsrepræsentanter og erhvervsliv.
3. CLIPS står for Collaborative Innovation in the Public Sector, se også [www.ruc.dk/clips](http://www.ruc.dk/clips).

## Litteraturliste

- Agger, Annika og Dorthe Hedensted Lund (2011). Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser, pp. 177-194 i Eva Sørensen and Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Agger, Annika og Anne Tortzen (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde Universitet og Udviklingscenter for Samskabelse; University College Lillebælt.

- Agger, Annika, Karl Löfgren og Jacob Torfing (2010). Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Albertslund kommune (2009a). *Borgerinddragelse i det politiske liv i Albertslund kommune: Debatoplæg*. <http://albertslund.dk/media/147891/Politik-for-borgerinddragelse.pdf>.
- Albertslund kommune (2009b). Borgerinddragelse og IT (§ 17, stk. 4-udvalg), Dagsordenpunkt, sags nr. 09/23480.
- Albertslund kommune (2011a). Metoder og proces i borgerinddragelsesudvalgets udvalgsarbejde.
- Albertslund kommune (2011b). Notat: Vigtige drøftelser fra borgerinddragelsesudvalgets første fire udvalgsmøder.
- Alford, John (2009). *Engaging public sector clients. From Service Delivery to Co-production*. Houndmills og New York: Palgrave Macmillan.
- Alford, John (2014). The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review* 16 (3): 299-316.
- Andersen, Lotte Bøgh og Jacob Torfing (2013). *Ny dansk forvaltningspolitik*. [www.forvaltningspolitik.dk](http://www.forvaltningspolitik.dk).
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Skorkjær Binderkrantz og Kasper Møller Hansen (2012). Forskningsdesign, pp. 66-96 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Kurt Klaudi og Jacob Torfing (2013). Forskerkredsens forvaltningspolitiske oplæg et år efter. [www.forvaltningspolitik.dk](http://www.forvaltningspolitik.dk) (24. februar 2015).
- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation – Co-Creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.
- Bovaird, Tony og Elke Loeffler (2012). From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23 (4): 1119-1138.
- Boyle, David, Julia Slay og Lucie Stephens (2010). Public services inside out – putting co-production into practice. [http://socialwelfare.bl.uk/subject-areas/services-activity/community-development/nesta/1508522010\\_public\\_services\\_inside\\_out.pdf](http://socialwelfare.bl.uk/subject-areas/services-activity/community-development/nesta/1508522010_public_services_inside_out.pdf).
- Branden, Taco og Marlies Honingh (2014). Distinguishing different types of co-production: renewing our understanding of the classics. Paper, Netherlands Institute of Government, 5.-6. november, Delfts.

- Brogaard, Lena og Ole Helby (2014). *Offentlige-private innovationspartnerskaber (opi) -evaluering af erfaringer med OPI på velfærdsområdet*. KORA. [http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9052/Offentlige-private-innovationspartnerskaber-\(OPI\)](http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9052/Offentlige-private-innovationspartnerskaber-(OPI)).
- Burau, Viola og Mette Kjær (2008). Co-governance som styringsstrategi: teoretiske debatter og empiriske case studier. *Politica* 40 (8): 265-278.
- Day, D. (1997). Citizen participation in the planning process: an essentially contested concept? *Journal of Planning Literature* 11 (3): 421-434.
- Flyvbjerg, Bent (2009). *Samfundsvidenskab som virker*. København: Akademisk Forlag.
- Jakobsen, Morten (2012). Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (1): 27-54.
- Jetté, Christian and Yves Vaillancourt (2010). Social economy and home care services in Quebec: Co-production or co-construction? *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 22 (1): 48-69.
- Kommunernes Landsforening (2014). Fremtidens velfærdsalliance. <http://kl.dk/Aktuelle-temaer/Samskabelse/>.
- Kristensen, Catharina Juul og Søren Voxted (2011). *Innovation og entreprenørskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Langergaard, Luise Li (2015). Perspectives on user-driven innovation in public sector services, pp. 47-67 i Annika Agger, Bodil Damgaard, Andreas Hagedorn Krogh og Eva Sørensen (red.), *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe*. Bussum: Bentham Science Publishers.
- Needham, Catherine and Sarah Carr (2009). *SCIE Research Briefing 31: Coproduction: An Emerging Evidence Base for Adult Social Care Transformation*. <http://www.developbromley.com/public/SelfDirectedSupport/Tools/SCIE.Research.Briefing.31.pdf>.
- Osborne, Stephen P. og Kirsty Strokosch (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management* 24 (S1) S31-47.
- Pestoff, Victor (2012). Co-production and third sector social services in Europe – some crucial conceptual issues, pp. 13-34 i Victor Pestoff, Taco Brandsen og Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Pestoff, Victor (2014). Collective action and the sustainability of co-production, *Public Management Review* 16 (3): 383–401. doi:10.1080/14719037.2013.841460.



- Pestoff, Victor, Taco Brandsen og Bram Verschuere (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production. Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*. New York: Routledge.
- Schultz Larsen, Troels (2014). Mellem begejstring og budgetfokus, pp. 323-344 i Peter Aagaard, Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: DJØF forlag.
- Sørensen, Eva og Annika Agger (2014). Samarbejdsdrevet politikinnovation i praksis: udfordringer og muligheder, pp. 153-174 i Peter Aagaard, Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: DJØF forlag.
- Verschuere, Bram, Trui Steen, Carola van Eijk og Tom Verhaeghe (2014). Motivations for coproduction of public services: empirical evidence from a comparative case study. Paper, IIAS Conference on Coproduction, 20.-21. Maj, Bergamo. <https://biblio.ugent.be/publication/4380005/file/4380007.pdf> (15. april 2015).
- Von Hippel, Eric (1986). Lead users: a source of novel product concepts. *Management Science* 32 (7): 791-805.
- Voorberg, William, Victor Bekkers og Lars Tummers (2014a). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 31 (2): 1-25.
- Voorberg, William, Victor Bekkers og Lars Tummers (2014b). The keys to successful co-creation: an explanation using causal proces tracing. Paper, *EGPA Conference 2014*, Speyer, Germany.
- Wymers, Walter, Glen Riecken og Ugur Yavas (1997). Determinants of volunteerism. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 4 (4): 3-26.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet*. [http://oim.dk/media/515502/Op\\_af\\_sofaen\\_anbefalinger\\_til\\_lokaldemokratiet.pdf](http://oim.dk/media/515502/Op_af_sofaen_anbefalinger_til_lokaldemokratiet.pdf).
- Aagaard, Peter, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Johan Vamstad

## En annan väg till individualisering av välfärdstjänster? – medskapande av barnomsorg i Sverige

Den svenska välfärdsstaten har under senare år reformerats på ett sätt som skapat omfattande valfrihetssystem för tjänster inom vård, skola och omsorg. Motivet till detta har varit att individualisera tjänsterna på ett sätt som ger ökad personlig frihet samt konkurrens som leder till högre effektivitet och bättre kvalitet. Men är just valfrihet på kvasi-marknader det enda sättet att nå detta mål? Denna artikel undersöker hur medskapande (*co-production*) kan användas för att nå samma eller liknande mål. Med hjälp av resultat från ett forskningsprojekt undersöks möjligheterna med medskapande med hänsyn till dess olika effekter på produktionen av välfärdstjänster och vad Marshall kallade det sociala medborgarskapet. Resultatet visar att både kvasi-marknader och medskapande har sina begränsningar i hur de fungerar – särskilt i relation till marginaliserade grupper – men att medskapande har möjlighet att förena individualisering med social sammanhållning om den politiska viljan finns.

Den svenska välfärdsstaten är känd för att vara ett centralt exempel på vad Esping-Andersen (1990) kallade för en socialdemokratisk välfärdsregim. Mindre känt utanför Sverige är att den svenska välfärdsstaten genomgått en omfattande liberalisering sedan Esping-Andersen skapade sin typologi och att en stor del av den svenska välfärdsproduktionen idag sker på kvasi-marknader. Introduktionen av kvasi-marknader har i Sverige motiverats utifrån två generella principer. På individuell nivå sägs valfriheten ge större frihet och bättre anpassning efter individuella preferenser. På systemnivå sägs valfriheten leda till konkurrens som ger högre effektivitet och bättre kvalitet. Med kvasi-marknad avses här mer specifikt det marknadsliknande arrangemang som kännetecknar de svenska valfrihetssystemen. Dessa regleras sedan 2008 i en särskild lag om valfrihetssystem (LOV), även om valfrihetssystem på sina håll har funnits i svenska kommuner sedan 1980-talet. Lagen om valfrihetssystem innebär att alla utförare som har genomgått en enkel registreringsprocess får delta i en lokal och av kommunen administrerad kvasi-marknad för den aktuella tjänsten. Det är kommunens uppgift att erbjuda information om vilka utförare som ingår i det lokala valfrihetssystemet men dess handläggare måste förhålla sig passiva och neutrala gentemot medborgarna när de väljer, de kommunala utfö-

rarna får inte gynnas men det måste finnas ett kommunalt icke-valsalternativ i de kommuner som använder sig av lagen (SOU 2008:15; Lund, 2007). Utöver den information som tillhandahålls av kommunen så förekommer, särskilt inom vissa tjänsteområden, också en omfattande marknadsföring från utförarna själva, vilket stärker intrycket av att den offentligt finansierade välfärden är en marknad med konkurrerande företag. Vad som skiljer kvasi-marknaden från en ordinarie marknad är att kunderna på en kvasi-marknad som de här avsedda inte behöver ta hänsyn till priset på tjänsten eftersom det är kommunen som betalar för tjänsten. Ett annat sätt att beskriva samma sak är att de olika rollerna i marknadstransaktionen har skiljts åt då en aktör (kommunen) betalar det som en annan aktör (medborgaren) köper.

Syftet med denna artikel är att undersöka ett annat möjligt sätt att individualisera välfärdstjänster. Kvasi-marknaden är en modell för individuell kontroll över tjänsterna, vilket på samhällsnivå ska leda till högre effektivitet och kvalitet i produktionen av offentligt finansierade välfärdstjänster. Det andra sättet att individualisera välfärdstjänster är medskapande och det avses kunna leda till liknande eller likvärdiga resultat. Medskapande är en svensk översättning av begreppet *co-production* som i sin vidaste definition innebär att utföraren och mottagaren av en tjänst i någon utsträckning skapar eller producerar tjänsten gemensamt. En underliggande förståelse för denna undersökning är att medskapande i vissa sammanhang kan vara ett alternativ till valfrihet och att medskapande eventuellt är en bättre väg att uppnå individuellt inflytande över välfärdstjänster då tillhandahållandet av dem sker i en långsiktig relation mellan utförare och mottagare och inte genom kortsiktiga marknadstransaktioner. Den övergripande frågan som denna artikel avser att besvara är alltså om och i sådana fall hur det är möjligt att uppnå samma eller liknande mål som för kvasi-marknader vad gäller individualisering, effektivisering och högre kvalitet, genom medskapande. Eftersom relativt lite är känt om medskapande i detta sammanhang så kommer svaret på denna fråga inte kunna bli slutgiltigt eller definitivt men med hjälp av teori, tidigare forskning och viss primärempiri kommer det ändå att gå att säga något om medskapandets möjligheter och begränsningar.

## Metod och material

I besvarandet av de frågor som ställdes i inledningen kommer texten att utgå från teorier om marknadsrelationer och medborgarskap samt en del tidigare forskning inom detta område. De primärempiriska delarna utgörs av resultat från en studie av demokrati och individuellt inflytande i olika former av barnomsorg som genomfördes i flera olika stadsdelar i Stockholm, i en medelstor

svensk stad och på landsbygden i norra Sverige under åren 2003-2007. Detta material består av en enkätundersökning med 271 föräldrar till barn i förskolan, en andra enkätundersökning med 116 anställda vid förskolor och sammanlagt 36 intervjuer med framför allt föreståndare för förskolor och i mindre utsträckning kommunala tjänstemän. Föräldraenkäten hade en svarsfrekvens på 49,5 pct. och personalenkäten hade en svarsfrekvens på 81,1 pct. Valet av barnomsorg som exempel på medskapande är naturlig. Inom barnomsorg, men få andra tjänsteområden i Sverige, finns en signifikant mängd kooperativa utförare som praktiserar medskapande. Barnomsorgens unika ställning i fråga om medskapande begränsar förstås generaliserbarheten för slutsatserna men det finns också exempel på att medskapande fungerar i exempelvis äldreomsorg och missbruksvård i Sverige, men dessa är så marginella att de inte erbjuder något meningsfullt empiriskt underlag (Vamstad, 2012b). Även om detta material har fördelen att komma från ett område med relativt omfattande medskapande så har det ändå begränsningar. Det går inte att med någon exakthet testa medskapandets effekt utifrån detta material men det är inte heller den typen av undersökning. Istället är det en första, explorativ, ansats till att vidga perspektivet på vad det innebär att individualisera sociala tjänster.

## Tre teoretiska tolkningsramar

Sättet på vilket välfärdstjänster produceras och dess implikationer för samhället i stort kan förstås ur en rad olika teoretiska perspektiv. Här kommer därför tre olika teoretiska tolkningsramar att presenteras. Dessa erbjuder i tur och ordning förklaringar av hur medskapande skiljer sig från kvasi-marknader, vilken betydelse sättet man utför välfärdstjänster på har på medborgarskapet och hur skillnaden i hur man ser på möjligheten till samarbete mellan individer påverkar valet av produktionsmetod.

### *Exit och voice i offentligt finansierad tjänsteproduktion*

Ett sätt att förstå medskapande i relation till kvasi-marknader är genom Hirschmans begrepp *exit* och *voice*. *Exit* är en funktion praktiserad av kunden då denna väljer att "ta sina affärer någon annanstans" än den leverantör som inte passar hans krav på kvalitet, pris eller någon annan aspekt av varan (Hirschman, 1970). *Voice* är brukarens funktion då denne försöker påverka organisationen eftersom beroendet av den är för stort för att lämna verksamheten som med *exit* funktionen (Hirschman, 1970: 22-25). De två huvudsakliga skälen att använda *exit* är enligt Hirschman pris och kvalitet (Hirschman, 1970). Eftersom medborgaren inte betalar ur egen ficka på de svenska kvasi-marknaderna så behöver denne inte oroa sig över priset. Därmed återstår kvali-

tet att ta hänsyn till och idealt konkurrerar utförare av tjänster om att attrahera medborgare med bättre tjänster. En begränsning med exit är om mottagaren av tjänsten på grund av informationsasymmetri inte känner till det alternativ som passar de egna preferenserna bäst. En annan begränsning uppstår när mottagaren inte har förmåga till den delaktighet det krävs för lämna en tjänst om den inte är nöjd med den. Det kan exempelvis handla om mottagare av vård, skola eller omsorg som saknar initiativ, kraft eller tid att byta utförare (Möller, 1996). Dessa begränsningar förklaras enklast med att flera sociala tjänster dels är långsiktiga och dels har mottagare som saknar auktoritet och självständighet att agera som nyttomaximerande kunder, något som har framhållits av Möller (1996), Burrows (1993), Hudson (1998) och Baharad och Nitzan (2000) med flera. Voice kan också vara ett möjligt alternativ på en kvasi-marknad men det är exit som är den bärande logiken för ett sådant sätt att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster.

På liknande sätt som exit är en grundkomponent i kvasi-marknaden så är *voice* en central del i medskapande. Även om medskapande innebär att gränserna mellan utförare och mottagare av tjänster suddas ut så återstår i regel ändå ytterst ansvaret för utförandet hos de förra. Mottagarna blir alltså i mindre utsträckning just mottagare och i varierande utsträckning istället också medutförare, men det finns exempel på hur deras faktiska produktion av tjänster är av sekundär betydelse och att det verkliga värdet av deras deltagande istället ligger i det informationsutbyte – eller *voice* – som sker mellan dem och de professionella då de utvecklar och utför tjänsterna tillsammans (Vamstad, 2007). Tjänsterna anpassas bättre till mottagarnas preferenser och i de fall tjänsteproduktionen också drivs av mottagarna så anpassas i gengäld arbetsplatsen efter de professionellas behov i en dialog mellan utförare och mottagare (Vamstad, 2012a). En verksamhet som utgår från *voice* passar en långsiktig tjänst bättre än en verksamhet som utgår från exit men problemet med mottagare som brister i auktoritet och självständighet kvarstår i någon mån. *Voice* i en långsiktig relation av medskapande är dock ett sätt att påverka utförandet av tjänsten som är flexibelt och individuellt anpassat efter mottagarens förmåga, medskapande kan men behöver alltså inte innebära att mottagaren av tjänsten bidrar med fysiskt arbete eller ens egna initiativ. Som framgår av definitionen av medskapande nedan så kan bidraget till det medskapade arbetet se väldigt olika ut. Hirschman syftade med *voice* särskilt på den individuella relationen mellan utförare och mottagare av varan eller tjänsten och att praktisera *voice* i ett socialt sammanhang är mer komplicerat, som framgår av den följande presentationen av empiriska resultat. Vid medskapande deltar mottagaren av tjänsten både i individuell *voice* och i *voice* som är gemensam för hela gruppen

av mottagare, vilket gör att den alltså kan leda till både direkt individualisering och till indirekt individualisering genom interaktion med andra mottagare av samma tjänst.

### *Socialt medborgarskap*

Ett besläktat teoriområde som är relevant för medskapande är det om socialt medborgarskap som det beskrivs av Marshall (1950, 1965). Marshall menade att det sociala medborgarskapet bestod av sociala rättigheter som förverkligas genom den förda socialpolitiken, ett medborgarskap som kompletterar och som är i en ömsesidig beroenderelation till två andra typer av medborgarskap; det politiska med politiska rättigheter till demokratiskt medbestämmande och det civila bestående av grundläggande rättigheter till liv och personlighet (Marshall, 1950). Som Lister (2005) klargör så menar Marshall att de sociala rättigheterna är beroende av de civila och politiska och vice versa. Sociala rättigheter är beroende av hur socialpolitiken utformas och genomförs och en individualisering av välfärdstjänster står i kontrast till idén om socialpolitiken som en sammanhållande kraft, som ett medborgarskap. Sättet på vilket man individualiserar välfärdstjänsterna är alltså avgörande för medborgarskapet och en intuitivt möjlig men empiriskt otestad hypotes är att om kvasi-marknader atomiserar tjänsteproduktionen så innebär personifiering genom medskapande att den sociala dimensionen av samma tjänsteproduktion ändå bevaras. Detta är i sig ett starkt skäl till att vidare utforska möjligheterna i medskapande.

### *Kollektivt handlande*

Medskapande skiljer sig vidare från kvasi-marknader genom att de två principerna utgör två olika sätt att se på kollektivt handlande, vilket alltså är ett tredje teoriområde. En kvasi-marknad är baserad på principen om individuell nyttomaximering och rationellt självintresse på en fungerande marknad. Detta är vad Ostrom (2000) kallar för en teori om "zero contribution" till kollektivt handlande, hon citerar Mancur Olsen som menade att "rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests" (Ostrom, 2000: 3; Olsen, 1965). Ostroms egen beskrivning av kollektivt handlande, bäst känd genom hennes empiriska forskning om allmänningens dilemma, ligger nära beskrivningen av medskapande. Hon tar avstånd från den grundläggande förståelsen av rationellt handlande för egen nytta som kännetecknar marknader och kvasi-marknader för att istället hävda att inte alla aktörer är "rational egoists" och att: "At least some individuals in social dilemma situations follow norms of behavior – such as those of reciprocity, fairness and trustworthiness

– that lead them to take actions that are directly contrary to those predicted by contemporary rational choice theory” (Ostrom, 2000: 8).

Samarbete är, med andra ord, möjligt eftersom de individuella deltagarna i åtminstone vissa situationer kan offra sin kortsiktiga nyttomaximering och bortse från sitt egenintresse för att istället verka för en kollektiv lösning som är bättre fungerande och mer långsiktig. Denna skillnad mellan Ostrom och Olsen leder förstås också till olika förståelser av vilka lösningar på samhällsproblem som är möjliga. I Olsens version verkar medborgaren enligt sitt rationella egenintresse i en institutionell miljö avsedd att reglera och kontrollera det i enlighet med gemensamt beslutade lagar och regler. Detta gör att medborgarna är begränsade till avtalsliknande interaktioner med institutioner och varandra inom en förutbestämd juridisk ram. I Ostroms version kan medborgare skapa en högre gemensam nytta och förvalta den utan någon annan kontroll än delade normer. På samma sätt erbjuder visserligen kvasi-marknader valfrihet men inom den begränsade ram av beteende och interaktion som marknadsmodellen tillåter. Medskapande ställer stora krav på medborgarnas vilja att samarbeta men samtidigt öppnar den också upp för en större bredd av möjliga lösningar och tillvägagångssätt (Davis och Ostrom, 1991). Detta är en viktig distinktion, inte minst med hänsyn till den vidare diskussionen om individuell frihet och om den nås bäst genom ett val av existerande tjänstealternativ på en kvasi-marknad eller genom en deltagande interaktion för att utföra de tjänster som behövs i enlighet med de deltagandes behov.

## Individualisering genom medskapande

Med medskapande avses alltså här vad som på engelska beskrivs som “co-production”, ett begrepp och koncept som härstammar från forskning som nobelpristagaren Elinor Ostrom och hennes kollegor vid Indiana University genomförde i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet (Alford, 2013). I sitt pionjärbete behandlar de medskapande av säkerhet och trygghet i form av interaktion mellan polisen och allmänheten. I en enkel men nyskapande och klagörande modell visar de hur polisen arbetar med ”input” (personal och material) för att uppnå ”output” (insatser, arresteringar) som i sin tur leder till både ”objektiva outcomes” (mindre brottslighet) och ”subjektiva outcomes” (tillit och uppskattning från allmänheten) (Ostrom et al., 1978). Medskapandet med allmänheten innebär att representanter ur den bidrar med extra ”input” (tid, arbete, information) genom saker som grannskapsbevakning och inrapportering av misstänkta brott, vilket ger en mer omfattande ”output” i form av fler ingripanden och såväl ”objektiva outcomes” som ”subjektiva outcomes” i form av fler avvärdade eller lösta brott och en bättre relation till medborgare i allmän-

het (Ostrom et al., 1978; Parks et al., 1981). I detta exempel är det tydligt att de olika parterna i medskapandet, alltså polisen och allmänheten, bidrar med olika men tydligt komplementära saker till samarbetet och att nyttan på så sätt blir större för båda parterna. Det ömsesidiga utbytet kan se lite olika ut i olika exempel på medskapande men inte sällan innebär det att de professionella kan koncentrera sig på de mer kvalificerade tjänsterna medan arbetsintensiva men enklare uppgifter kan helt eller delvis övertas av mottagaren av tjänsten.

### *Tidigare forskning om medskapande*

Ostroms forskning kom vid en tid då medborgerligt engagemang trädde fram som ett viktigt forskningsområde genom 1960 och 70-talens behavioristiska våg bland samhällsvetenskaperna, men som Alford (2013) uttrycker det så var Ostrom et al även i detta sammanhang i framkant eftersom de ”took participation a stage further, by seeking to involve people in the execution of public policy as well as the formulation of it” (Alford, 2013: 300). Medskapande som begrepp har utvecklats sedan dess och den empiriska tillämpningen har kommit att inkludera fler typer av aktörer, en mer komplex uppsättning incitament och tjänster producerade i både privat och offentlig sektor, samt olika hybridformer av de två (Alford, 2013). Medskapande av trygghet och säkerhet studeras fortfarande, som i exempelvis Freises (2012) studie av polisarbete i Tyskland, men medskapande har också studerats i så olika empiriska områden som undervisning (Porter, 2012), boende (Brandsen och Helderman, 2012), social omsorg (Brown et al., 2012), urban upprustning (Schlappa, 2012), lokal styrelse (Dezuere og de Rynck, 2012), barnomsorg (Vamstad, 2007, 2012a; Pestoff, 2012; Vancoppenolle och Verschuere, 2012) och många fler. Inom företagsekonomi och organisations- och ledarskapsforskning har medskapande kommit att beteckna både kundrelationer och olika sorters självservice-arrangemang som bankautomater, näthandel och möbler som monteras av kunden själv (Jakob och Rettinger, 2011). Andra saker som har kallats medskapande är strategier för samarbete mellan aktörer med olika bakgrund och identiteter samt gemensamt kunskapsskapande mellan forskare och professionella eller forskare och allmänheten. (Orr och Bennet, 2012; Burns et al., 2012; Durose et al., 2012). Fotaki är en av relativt få forskare som gör en jämförelse mellan kvasi-marknader och medskapande och hennes resultat visar ganska entydigt att tjänster som hälsovård, äldreomsorg och utbildning lämpar sig bättre för medskapande genom voice än för kvasi-marknader baserade på exit. Enligt henne ligger det i dessa tjänsters natur att relationen mellan utförare och mottagare av tjänster utgår från samarbete snarare än konkurrens, hon menar att de i idealfallet blir ”partners in a continuing process of inquiry” (Fotaki, 2009).



Fotaki skiljer alltså mellan kvasi-marknadens val mellan att köpa eller lämna en tjänst och medskapandets ömsesidiga och relativt långvariga dialog genom vilken en tjänst kan anpassas efter individuella preferenser och behov.

### *Medskapande i barnomsorg*

Vår undersökning om olika former av förskola visar entydigt och föga överraskade att föräldrar med barn i föräldrakooperativa förskolor har långt bättre insyn i och kunskap om verksamheten än föräldrar med barn i kommunala förskolor. Andelen som ansåg sig ha ”stor” eller ”mycket stor” insyn i verksamheten bland de föräldrakooperativa förskolorna (n = 107) var 74 pct. och motsvarande siffra bland de kommunala (n = 87) var bara 25 pct. Insyn och kunskap är här en integrerad del av medskapandet, föräldrarna förstår helt enkelt verksamheten bättre eftersom de själva är verksamma i den. Denna insyn i, och kunskap om, verksamheten är en del i den mer jämlika relationen gentemot de professionella, vilket gör att 89 pct. av föräldrarna i föräldrakooperativen anser sig ha ”mycket” inflytande, jämfört med 45 pct. i de kommunala förskolorna. Medskapandet ger med andra ord föräldrarna voice i form av inflytande över tjänsten de själva brukar. Inflytandet leder också till att man på föräldrakooperativen är mer nöjd med verksamheten, 91 pct. tycker exempelvis att personaltättheten är bra jämfört med 76 pct. hos de kommunala förskolorna, trots att personaltättheten de facto är snarlik i de olika förskolorna. Detta beror så klart på att personaltättheten upplevs som större när föräldrarna utför vissa delar av verksamheten men känslan av delad kontroll av verksamheten hjälper också att höja nöjdheten. Sammantaget verkar det som om föräldrarna med barn i kooperativ har en relativt hög grad av aktivitet men att denna också översätts i kunskap, inflytande och friheten att anpassa tjänsten efter de egna behoven. Friheten är onekligen av en annorlunda art jämfört med valfriheten på en kvasi-marknad men det är en sort som verkar passa förskolan ganska väl.

### *Individuell frihet i ett socialt sammanhang*

I jämförelsen mellan medskapande och valfrihet på en kvasi-marknad finns det en viktig distinktion att göra, särskilt med hänsyn till betydelsen för den individuella friheten: Medskapandets voice-funktion genomförs företrädesvis i ett socialt sammanhang som inkluderar andra tjänstemottagares mer eller mindre kompatibla röster, medan kvasi-marknadens exit-funktion görs av mottagaren själv, i förmodad isolation från andra mottagare av samma tjänst. Naturligtvis innebär även medskapande en möjlighet till individuellt utbyte mellan utförare och mottagare av en tjänst men den slutgiltiga utformningen av tjänsten är åtminstone i någon utsträckning beroende av en sammanvägning av interak-

tioner mellan utförare och flera mottagare. Att facilitera all voice kan i vissa sammanhang vara en utmanande uppgift för en tjänsteproducent, vilket inte minst illustreras av olika former av initiativ för medborgarengagemang (Munn-Giddings, 2014). Medskapande kan också ställa höga krav på färdigheter hos personalen, färdigheter som de i många fall kanske inte alls tillgodogjort sig genom sin professionella utbildning (Benjamin, 2014). Betydelsen av en fungerande interaktion mellan professionella utförare och mottagare av tjänsterna är helt central i medskapande, de sökta, positiva effekterna kan annars utebli och misslyckat medskapande kan till och med orsaka motsatta effekter. En positiv effekt av medskapande anses exempelvis vara att maktasymmetrin mellan professionella och lekmän jämnas ut på ett sätt som demokratiserar relationen och underlättar kommunikationen. I medskapande som misslyckas med att hårbärgera mottagarnas deltagande kan tvärtom maktasymmetrin göra att voice blir svårt för vissa grupper av medborgare att praktisera och i jämförelse med en sådan situation framstår exit som en mer hanterlig strategi för individuellt inflytande.

#### *Att facilitera voice i barnomsorg*

Problemen med att facilitera voice och att tillåta individuell frihet i en social kontext var tydligt närvarande i vår intervjustudie med personal och föreståndare vid förskolor. Flera föreståndare för kommunala skolor menar att för stort inflytande från föräldrarna kan hindra den professionella personalen att utföra sitt jobb korrekt. En föreståndare säger specifikt att hon inte vill ha föräldrarna som chefer och nämner ett exempel där ett barn med särskilda behov inte kan få hjälp eftersom föräldrarna vägrar att erkänna att barnet är annorlunda (Intervju 7. oktober 2006). En föreståndare för ett föräldrakooperativ tar samma exempel och menar att det tvärtom är lättare i ett föräldrakooperativ eftersom föräldrarna där är närvarande på förskolan och att de därför själva kan se att barnet behöver särskilt stöd (Intervju 13. februari 2007). Den avgörande skillnaden mellan dessa två beskrivningar är förstås att man i den senare men inte den förra förutsätter en fungerande kommunikation. Kommunikation beskrivs genomgående som nyckeln till den mer icke-hierarkiska relationen mellan utförare och mottagare i medskapande. En föreståndare för ett föräldrakooperativ beskriver att hon måste lägga mycket tid och energi på att förklara saker för föräldrarna men också hur slutresultatet faktiskt blir bättre när föräldrarna förstår verksamheten. Lika viktigt är att hon som professionell yrkesutövare själv också får kunskap och en känsla av mening från föräldrarna (Intervju 3. oktober 2006). Detta exempel liknar Ostroms ursprungliga studie av medskapande mellan poliser och allmänhet i det att utbytet är ömsesidigt.

### *Kvalitet genom medskapande*

I vår studie av medskapande inom barnomsorgen framstår kvalitetsarbetet som både framgångsrikt och effektivt i de föräldrakooperativa förskolorna. Exempelvis upplever de en bättre tillgång till resurser, trots att de i samtliga fall är små förskolor som till skillnad från de kommunala förskolorna inte har en stor organisation bakom sig. Detta verkar bero på dels att de kan kommunicera behov mellan olika aktörer på förskolan bättre och dels att de har kortare beslutsvägar (Vamstad, 2007: 213-214). Samma sak verkar av samma anledning gälla personalens arbetsmiljö, både den psykosociala och den fysiska arbetsmiljön är märkbart bättre på kooperativen trots att dessa har mindre resurser än de kommunala förskolorna (Vamstad, 2012a; Pestoff och Vamstad, 2014). Även föräldrarna upplever just kommunikationen och flexibiliteten i en mindre organisation som bättre, de kan anpassa sin användning av barnomsorgen i en direkt dialog med personalen på ett sätt som underlättar deras vardag och i denna mening ökar deras handlingsfrihet (Vamstad, 2007: 223).

### *Medskapande och segregation*

Medskapande som en relation baserad på voice kan, som redan konstaterats, vara svår att upprätthålla för vissa mottagare av tjänsten. Precis som i fallet med kvasi-marknader så har klass och annan bakgrund betydelse för i vilken utsträckning man kan nå individuell frihet genom voice (Vamstad, 2014). De kooperativa förskolorna i studien har en mycket lägre andel föräldrar med invandrarbakgrund och de som trots allt finns har ofta varit i Sverige länge, de kommer ofta från Europa och de är ofta högutbildade (Vamstad, 2007; Intervju 21. februari 2007; 22. februari 2007). Föreståndaren för det föräldrakooperativ i studien som hade flest föräldrar med invandrarbakgrund menar också att det kan vara väldigt svårt att få dessa att förstå principen om medskapande och att de i många fall valt kooperativet utan att veta vad det betyder eller för att det inte fanns något annat (Intervju 20. februari 2007). Samma sak verkar gälla inkomst och utbildningsnivå. I vår studie hamnade 61 pct. av de föräldrakooperativa föräldrarna i den översta inkomst kategorin men endast 12 pct. av de i den kommunala förskolan. 83 pct. av kooperatörerna hade högre utbildning jämfört med 49 pct. i de kommunala förskolorna och 94 pct. av de kooperativa föräldrarna levde i hushåll med två föräldrar att jämföra med 83 pct. vid de kommunala förskolorna. Det finns, kort sagt, inget som tyder på att medskapande i sig skulle vara ett mer inkluderande sätt att nå individuell frihet, tvärtom verkar medskapandet ställa krav som utesluter vissa grupper ännu effektivare än vad valfrihet på kvasi-marknaden gör.

## Slutsatser

Som vi har sett så finns det många aspekter att ta i beaktande då man studerar individualisering genom medskapande i relation till individualisering genom kvasi-marknader. Båda modellerna har uppenbarligen betydelse för både den individuella friheten och för effektiviseringen och kvalitetsutvecklingen av dessa välfärdstjänster. Kvasi-marknader utgår från exit och de erbjuder mottagaren av tjänsten möjligheten att i relativ isolering välja utförare. Denna individuella frihet sker dock inom en snäv institutionell ram, mottagaren kan välja mellan de utförare som finns i enlighet med en marknadslogik begränsad till kontraktsöverenskommelser som i regel sker vid ett enda tillfälle. Vid medskapande har mottagaren av tjänsten friheten att genom voice påverka och utveckla tjänsten långsiktigt. Begränsningen i det fallet är istället att påverkan sker i ett socialt sammanhang, vilket dels innebär kompromisser med andra mottagare och dels en utmaning för utföraren. Båda modellerna har begränsningar av deltagandet, kvasi-marknader kan vara svåröverskådliga och medskapande kräver en viss grad av engagemang. Båda modellerna verkar i olika utsträckning missgynna deltagande av vissa mottagare utifrån klass, utbildning och huruvida de är födda i Sverige. Särskilt påtaglig verkar denna effekt vara i medskapande som kräver en viss grad av social integration, kunskap och tillit, såväl som tid och kanske även andra resurser. Väl genomfört medskapande kan dock genom sin flexibilitet och ömsesidighet utvecklas att passa fler om bara tillräckligt med arbete läggs på att facilitera det och dessutom kan medskapande i sig vara ett sätt att socialt integrera marginaliserade grupper genom delaktighet i de välfärdstjänster som ändå brukas i vardagen. Medskapande verkar alltså verkligen vara mer kompatibelt med Marshalls beskrivning av det sociala medborgarskapet, det är en form av individualisering som leder till mer istället för mindre social interaktion i genomförandet av socialpolitiken.

Vad gäller effektiviteten så verkar den alltså knappast gynnas av medskapande men det är sällan heller avsikten. Empirin från förskolorna pekar på att det tvärtom krävs mer resurser, framför allt i form av arbetstid men också att resultatet under lyckliga omständigheter kan bli mycket bättre eftersom de professionellas insatser matchas av föräldrarnas. Inom barnomsorgen går det alltså att se att medskapade ställer stora krav på utföraren och – vilket är mer allvarligt – även på mottagaren av tjänsten. När medskapandet fungerar så leder samarbetet mellan utförare och mottagare dock både till bättre fungerande drift av verksamheten och till en högre kvalitet i tjänsterna. Det finns med andra ord förutsättningar för kollektivt handlande även om de är svåra att administrera, vilket går emot tanken på rationell individuell nyttomaximering som den beskrivs i teoridelen. Sverige har under de senaste 20 åren ganska

ensidigt satsat på individualisering av välfärdstjänster genom etableringen av en lång rad kvasi-marknader, även på områden där de visat sig ha flera negativa konsekvenser och inga av de positiva de avser att uppnå. Medskapande inom alla områden där det är möjligt är därför ett viktigt exempel på att välfärdstjänsterna kan individualiseras utan marknadslösningar och att politiskt styrda, offentliga monopol inte är det enda alternativet till valfrihet på en kvasi-marknad. Än saknas dock i Sverige det politiska initiativet att utforska och implementera möjligheterna med medskapande.

## Källförteckning

- Alford, John (2013). The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review* 16 (3): 299-316.
- Baharad, Eyal och Schmuël Nitzan (2000). Extended preferences and freedom of choice. *Social Choice and Welfare* 17: 629-637.
- Benjamin, Lehn (2014). Nonprofit performance: bringing the user back in. Paper, ISTR 11th International Conference, Münster, 22.-25. juli.
- Brandsen, Taco och Jan-Kees Heldermaun (2012). The conditions for successful co-production in housing: a case study of German housing cooperatives, kapitel 9 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Brown, Kerry, Robyn Keast, Jennifer Waterhouse, Glen Murphy och Myrna Mandell (2012). Co-management to solve homelessness: wicked solutions for wicked problems, kapitel 11 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Burns, Diane, Paula Hyde, Anne Killett, Fiona Poland och Richard Gray (2012). Participatory organizational research: examining voice in the co-production of knowledge. *British Journal of Management* 25: 133-144.
- Burrows, Paul (1993). Patronising paternalism. *Oxford Economic Papers* 45 (4): 542-571.
- Davis, Gina och Elinor Ostrom (1991). A public economy approach to education: choice and co-production. *International Political Science Review* 12 (4): 313-335.
- Dezeure, Karolien och Filip de Rynck (2012). Don't bite the hand that feeds you? On the partnerships between private citizen initiatives and local government, kapitel 13 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Durose, Catherine, Yasminah Beebeejaun, James Rees, Jo Richardson och Liz Richardson (2012). *Towards Co-production in Research with Communities*. London: Arts and Humanities Research Council.

- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fotaki, Marianne (2009). Are all consumers the same? Choice in health, social care and education in England and elsewhere. *Public Money and Management* 29 (2): 87-94.
- Freise, Matthias (2012). Co-producing safety or participative window dressing? Regulation partnerships in German local governance arrangements, kapitel 14 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hudson, Pete (1998). The voluntary sector, the state and citizenship in the United Kingdom. *Social Service Review* 72 (4): 452-465.
- Jakob, Frank och Birgit Rettinger (2011). The value of customer co-production in value creation. *Research paper*, ESCP Europe Campus Berlin.
- Lister, Michael (2005). Marshall-ing social and political citizenship: towards a unified conception of citizenship. *Government and Opposition* 40 (1): 471-491.
- Lund, Stefan (2007). Valfrihet och konkurrens – utvecklingstendenser inom gymnasieutbildningen. *Pedagogisk forskning* 12 (4): 281-300.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965). The right to welfare. *Sociological Review* 13 (3): 261-272.
- Möller, Tommy (1996). *Brukare och klienter i välfärdsstaten: Om missnöje och påverkan inom barn och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.
- Munn-Giddings, Carol (2014). Citizens research groups: a critical reflection on supporting the development of research groups run by and for citizens. Paper, ISTR 11th International Conference, Münster, 22.-25. juli.
- Orr, Kevin och Mike Bennet (2012). Down and out at the British library and other dens of co-production. *Management Learning* 43 (4): 427-442.
- Ostrom, Elinor (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23 (1): 3-16.
- Ostrom, Elinor, Roger B. Parks, Gordon P. Whitaker och Stephen L. Percy (1978). The public service production process: a framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal* 7 (1): 381-389.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker och Rick Wilson (1981). Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.

- Pestoff, Victor (2012). New public governance, co-production and third sector social services in Europe: crowding in and crowding out, kapitel 19 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Pestoff, Victor och Johan Vamstad (2014). Enriching work environment in the welfare service sector: the case of social enterprises in Swedish childcare. *Annals of Public and Cooperative Economics* 85 (3): 353-370.
- Porter, David O. (2012). Co-production and network structures in public education, kapitel 8 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge
- Schlappa, Hans (2012). Co-management in urban regeneration: new perspectives on transferable, collaborative practice, kapitel 12 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag om Valfrihetssystem*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Vamstad, Johan (2007). *Governing Welfare: The third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Vamstad, Johan (2012a). Co-production and service quality – the case of cooperative childcare in Sweden. *Voluntas* 23 (4): 1173-1188.
- Vamstad, Johan (2012b). Kooperativt företagande i Sverige: En kunskapsöversikt om det kooperativa företagandets betydelse för demokrati, välfärd och tillväxt. Stockholm: Sektor 3.
- Vamstad, Johan (2014). Too much information and too little knowledge? An attempt to explain findings from the Swedish voucher system for upper secondary education. *Journal of School Choice* 8 (4): 567-588.
- Vancoppenolle, Diederik och Bram Verschuere (2012). The challenges of co-management for public accountability: lessons from Flemish childcare, kapitel 18 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.

## Intervjuer

- Intervju 3. oktober 2006. Kooperativ förskolechef
- Intervju 7. oktober 2006. Kommunal förskolechef
- Intervju 13. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 20. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 21. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 22. februari 2007. Kooperativ förskolechef

Rasmus Abildgaard Kristensen

# Kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada - erfaringer for Danmark og Grønland<sup>1</sup>

Kinesiske investeringer har udviklet sig til et skræmmebillede i debatten om udnyttelsen af det grønlandske råstofpotentiale, men er der grund til bekymring? Artiklen ser nærmere på erfaringerne fra Australien og Canada, som begge har været genstand for omfattende kinesiske råstofinvesteringer det seneste årti. Begge lande har haft overvejende gode erfaringer, selvom der har været tale om vanskelige forløb præget af folkelig skepsis og gensidige misforståelser, og hvor både de kinesiske selskaber og værtslandenes myndigheder har gennemgået en stejl læringskurve. Danmark og Grønland kan med fordel tage ved lære af de australske og canadiske erfaringer, som viser, at nøglen til succes er dialog og stram regulering, som har tvunget de kinesiske investorer til at lære og tilpasse sig. Artiklen argumenterer også for værdien af et institutionelt perspektiv, herunder spørgsmålet om organisatorisk læring, i studiet af kinesiske investeringer i udlandet.

Kinesiske investeringer har udviklet sig til et skræmmebillede i den ophedede debat om udnyttelsen af det grønlandske råstofpotentiale. Formålet med denne artikel er at nuancere debatten om kinesiske investeringer i råstofudvinding i udlandet på basis af en komparativ analyse af kinesiske investeringer i Canada og Australien. Det antages, at erfaringerne fra disse to cases kan anvendes i debatten om kinesiske råstofinvesteringer i Grønland. Med afsæt i et institutionelt teoretisk perspektiv viser artiklen, at de kinesiske investorer i Australien og Canada har formået at lære af egne fejl og gradvist tilpasset sig værtslandenes institutioner, normer og regler, ligesom værtslandene over tid er blevet bedre til at håndtere de kinesiske investorer. Artiklen konkluderer på den baggrund, at kinesiske råstofinvesteringer ikke behøver at udgøre nogen trussel for værtslandet, hvis de rette rammebetingelser er til stede i form af stærke regler og institutioner.

Spørgsmålet om kinesiske investeringer har fyldt meget i debatten om råstofudvinding i Grønland. Det kan undre, når man påtænker, at der i skrivende stund endnu ikke er foretaget nævneværdige kinesiske investeringer i landet. Hertil kommer, at interessen for råstofpotentialet i Grønland fra andre udenlandske investorer, herunder sydkoreanske, ikke har påkaldt sig særlig opmærksomhed. Kinesiske investeringer opfattes åbenbart som en helt særlig



udfordring eller trussel. Bekymringerne handler især om den forventede brug af kinesisk arbejdskraft i forbindelse med råstofudvindingen, herunder de negative sociale konsekvenser, som det kunne få for det grønlandske samfund. Endvidere peges på risikoen for miljøproblemer og korrupsion. Endelig rejses tvivl om de kinesiske motiver for at investere i Grønland, hvor mineselskaberne fremstilles som den kinesiske stats forlængede arm, og hvor formålet med investeringerne angiveligt skulle være at sikre Kina et monopol på sjældne jordarter eller et strategisk brohoved i Nordamerika (fx *Economist*, 2014; Sørensen og Hyltoft, 2012; Strand, 2012).

Debatten i Danmark og Grønland afspejler på mange måder den internationale debat på området, hvor kinesiske selskaber beskyldes for at stå bag korrupsion, miljøproblemer, udnyttelse af arbejdskraften samt ulige koncessionsaftaler i en række udviklingslande (fx Moyo, 2012; Pablo Cardenal og Araújo, 2013). Problemerne skyldes næppe kun de kinesiske investorer, men formentlig i lige så høj grad udviklingslandenes manglende evne til at håndtere dem, herunder mangelfuld regulering, begrænset administrativ kapacitet samt udbredt korrupsion. Man kan på den baggrund spørge, om de kinesiske selskaber ville udvise en anden adfærd, hvis der var tale om andre rammebetingelser? Det kan her være nyttigt at se på erfaringerne fra Australien og Canada, hvis regulerede økonomier begge har været genstand for omfattende kinesiske råstofinvesteringer det seneste årti. De australske og canadiske erfaringer har imidlertid været fraværende i den hjemlige debat, hvor det typisk er erfaringerne fra udviklingslandene, som fremhæves. Det blokerer for en nøgtern afvejning af muligheder og risici forbundet med kinesiske råstofinvesteringer i Grønland.

Artiklen falder i fire dele. Første del præsenterer det teoretiske og metodiske grundlag for artiklen, herunder fremhæver vigtigheden af at inddrage institutionelle forhold og organisatorisk læring, hvis man vil forklare kinesiske investorers adfærd i udlandet. Anden og tredje del beskriver de australske og canadiske erfaringer med at håndtere kinesiske råstofinvesteringer samt de kinesiske investorers erfaringer med at operere i Australien og Canada, herunder beskriver den læringskurve, som begge parter har gennemgået. Sidste del sammenfatter iagttagelserne og kommer med bud på, hvad Danmark og Grønland kan lære af de australske og canadiske erfaringer. Desuden diskuteres, hvilke implikationer undersøgelsen har for forskningen på området.

## Teoretiske og metodiske overvejelser

Væksten i de kinesiske investeringer i udlandet det seneste årti har også påkaldt sig stigende interesse i den teoretiske litteratur. Forskningen har især fokuseret på at afdække, hvilke typer kinesiske selskaber der investerer i udlandet, hvad

der motiverer dem til at investere, samt hvilke lande og sektorer der har været mål for investeringerne (fx Nolan, 2012; Austin og Huang, 2011). Det har ledt til hypoteser om, at kinesiske selskaber primært er interesserede i energi og råstoffer, eller at der primært investeres i lande, som har gode politiske relationer til Kina (fx Quan og Liang, 2012). To spørgsmål har imidlertid været underbelyst i forskningen. Det første spørgsmål handler om sammenhængen mellem kinesiske investorerers adfærd og de institutionelle rammebetingelser i værtslandet. Som allerede nævnt er det relevant at spørge, om kinesiske investorer opfører sig anderledes i regulerede økonomier end i udviklingslande. Det andet spørgsmål vedrører ændringer i adfærden over tid. Eftersom kinesiske selskaber endnu mangler erfaring med at investere i udlandet, kunne man forestille sig, at deres adfærd ændres i takt med, at de opnår større erfaring. Enkelte analyser har påvist, at kinesiske selskaber investerer bredere, herunder geografisk og sektormæssigt, i takt med større modenhed, men der er ikke gjort noget forsøg på at kortlægge og forklare ændringer i adfærden over tid inden for en given sektor eller geografisk lokalitet (fx Milelli og Sindzingre, 2013).

Nærværende artikel søger at udfylde dette forskningsmæssige tomrum ved at inddrage institutionelle forklaringer på de kinesiske selskabers adfærd, herunder ændringer i adfærden over tid samt tilpasning og læring i forhold til værtslandets rammebetingelser. Institutionel teori synes oplagt til formålet, idet denne netop lægger vægt på, at organisationer er indlejret i deres institutionelle miljø, og at deres adfærd er en direkte refleksion af eller reaktion på regler og normer i omgivelserne (Meyer og Rowan, 1977). Institutionel teori har derfor også fundet anvendelse i generelle analyser af investeringer i udlandet, hvor det påpeges, at multinationale selskaber, som opererer i forskellige lande med forskellige miljøer, også møder forskellige former for pres, hvilket igen har indflydelse på deres strategier og adfærd. Institutionel teori har dog endnu kun fundet begrænset anvendelse i studiet af kinesiske investeringer i udlandet. Enkelte analyser har fokuseret på, hvordan kinesiske normer og institutioner påvirker de kinesiske investorerers adfærd i udlandet, mens der ikke ses på betydningen af værtslandets regler og institutioner, hvilket alt andet lige synes mere oplagt. Disse studier opfordrer derfor også til, at der sættes mere fokus på netop det aspekt (fx Deng, 2009). En beslægtet problemstilling vedrører spørgsmålet om organisatorisk læring, hvilket synes centralt i forståelsen af netop kinesiske investorer, som mangler erfaring med at investere i udlandet. Spørgsmålet er, i hvilket omfang kinesiske investorer formår at lære af deres erfaringer, herunder hvad der fremkalder læring. Institutionel teori fremhæver, at organisationer lærer, når de oplever problemer (Cyert og March, 1963). Problemer stimulerer med andre ord viljen til at erhverve sig ny viden og finde løsninger. Med und-

tagelse af et empirisk casestudie af et kinesisk aluminiumselskabs læringskurve i USA (Paulson Institute, 2013) har forfatteren dog ikke kendskab til analyser af kinesiske investorerers læring på udenlandske markeder.

Artiklen argumenterer for, at et institutionelt perspektiv kan bidrage til at belyse kinesiske investorerers adfærd i udlandet. Det er ikke ambitionen at udvikle en teoretisk ramme, som kan testes systematisk, men alene at formulere en række spørgsmål, som kan informere og guide den efterfølgende empiriske analyse: 1) Er der tegn på, at værtslandets institutioner, normer og regler øver indflydelse på kinesiske investorerers adfærd, herunder at der gradvist sker en tilpasning? 2) Er der tegn på, at udfordringer og problemer i interaktionen mellem de kinesiske investorer og værtslandet medfører organisatorisk læring, dels blandt de kinesiske investorer, som skal vænne sig til andre rammebetingelser end i hjemlandet, dels i værtslandet, som skal vænne sig til at håndtere en ny og fremmedartet investor?

Artiklen søger at belyse disse teoretiske spørgsmål gennem en komparativ analyse af kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada. De to lande er udvalgt som cases, fordi kinesiske selskaber det seneste årti har investeret massivt begge steder, herunder på råstofområdet. Australien og Canada har således betydelige erfaringer med kinesiske investeringer, ligesom det vil være muligt at kortlægge ændringer over tid i såvel den kinesiske investeringsadfærd som i værtslandenes håndtering heraf. Hertil kommer, at begge lande har stærke institutioner, som regulerer de udenlandske investeringer, hvilket skaber helt andre rammebetingelser, end dem som møder de kinesiske investorer i udviklingslande. Det må alt andet lige forventes at skabe et større pres for tilpasning. Endelig rummer de to cases oplagte perspektiver for Grønland, idet flere af de problemstillinger, som har præget debatten om kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada, også genfindes i den dansk-grønlandske debat. Det gælder fx spørgsmålet om import af kinesisk arbejdskraft, håndtering af statsejede selskaber samt interaktionen med oprindelige folk. Selvom der efterhånden findes en række empiriske studier af kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada, har forfatteren i skrivende stund ikke kendskab til egentlige komparative studier, som kortlægger og sammenligner erfaringerne med kinesiske råstofinvesteringer i begge lande. Artiklen tilbyder derved også en komparativ indsigt, som ikke findes i den eksisterende litteratur på området.

Artiklens primære datagrundlag er interviews med relevante aktører i Australien, Canada og Kina. Med henblik på at tilvejebringe så bredt og validt et billede som muligt er der gennemført eksplorative interviews med nationale og lokale myndigheder, konsulenter og erhvervsorganisationer samt aktivister, akademikere og tænketanke. Interviewpersonerne er dels fundet på baggrund

af henvendelser til relevante myndigheder, dels på baggrund af henvendelser til uafhængige iagttagere, som kunne pege på andre ressourcepersoner med indsigt i emnet. Bredden i de gennemførte interviews, herunder muligheden for at sammenligne på tværs af lande, bidrager til at afdække og modvirke bias, herunder risikoen for at myndigheder og erhvervslivet i såvel Kina som de to investeringslande kunne have en interesse i at fremstille erfaringerne med kinesiske investeringer som værende bedre, end de faktisk har været, mens fx fagforeningsaktivister og medierne kunne have en interesse i det modsatte. Den primære risiko for bias er håndteret derved, at der er gennemført interviews med både kinesiske og vestlige ressourcepersoner. En kildemæssig udfordring har dog været, at det ikke lykkedes at gennemføre interviews med kinesiske enkeltvirksomheder, men alene med kinesiske myndighedspersoner, erhvervssammenslutninger, konsulenter og akademikere. Et direkte kinesisk virksomhedsperspektiv ville selvsagt have styrket analysen – ikke mindst i forhold til afdækning af interne læringsprocesser. Interviewene blev gennemført med udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide, hvor spørgsmålene fokuserede på erfaringer og læring over tid med forskellige aspekter af investeringsprocessen set fra et kinesisk eller et australsk/canadisk perspektiv. Efter som der kun er gennemført et begrænset antal interviews i de tre lande og med henblik på at styrke analysens validitet, er interviewene suppleret med andre datakilder, herunder akademiske undersøgelser, konsulentrapporter, avisartikler samt officielle dokumenter. De empiriske afsnit er struktureret omkring de udfordringer og læringspunkter, som interviewpersonerne og litteraturen på området har fremhævet som værende centrale i interaktionen mellem de kinesiske investorer og relevante aktører i Australien og Canada.

## Australske og canadiske erfaringer

Baggrunden for de massive kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada har været væksten i den kinesiske økonomi, herunder den stigende urbanisering, som skabte en uset efterspørgsel efter råstoffer. Konsekvensen var høje priser og kinesisk bekymring over forsyningssikkerheden, hvilket fik kinesiske selskaber til at investere i udenlandske miner (Austin og Huang, 2011: 18-27; Grant, 2012: 5-9). Australien er blandt de største modtagere af kinesiske investeringer i verden. Investeringerne tog fart i 2005 og voksede i perioden 2006-2012 med hele 45 mia. AU\$, hvoraf 79 pct. var inden for minedrift, herunder især jernmalm, mens olie og gas tegnede sig for 12 pct. Der er desuden investeret i uranminer (Hurst, Cai og Findlay, 2012: 5; Austin og Huang, 2011: 34). Kina har også investeret massivt i Canada, selvom investeringsbølgen tidsmæssigt ramte nogle år senere end i Australien. Kina tegnede sig for

næsten 50 pct. af væksten i de udenlandske investeringer i Canada i perioden 2008-2010. Halvdelen af den kinesiske investeringsbeholdning i Canada på 14 mia. CA\$ i 2011 var inden for råstoffer og energi. Sammenlignet med Australien, hvor fokus har været på mineraludvinding, har de kinesiske selskaber i Canada investeret mere i energi, herunder tjæresand (Grant, 2012: 10-15). Senest er investeringstempoet fra kinesisk side dog aftaget i begge lande, hvilket dels skyldes afmatningen på de internationale råstofmarkeder, dels kinesisk diversificering til andre markeder (Smyth, 2014). Det er et fællestræk ved de kinesiske investeringer i begge lande, at investeringsprojekterne typisk er store (> 500 mio. DKK), og at de statsejede kinesiske selskaber tegner sig for hovedparten. Hvis man ser på investeringsformen, har der i begge lande været tale om en blanding af selskabsovertagelser, køb af aktiemajoriteten, indgåelse af joint ventures samt køb af minoritetspositioner. Sidstnævnte udgør hovedparten, selvom der også er flere eksempler på overtagelser, herunder fx CNOOC's opkøb af canadiske Nexen i 2013 (Austin og Huang, 2011: 38-45; forfatterens interviews med NRC, DFAT og RET).

### *Folkelig og politisk reaktion*

Væksten i de kinesiske investeringer har i både Australien og Canada været et kontroversielt fænomen – såvel politisk som i offentligheden. Trods politiske uenigheder har skiftende regeringer i de to lande været grundlæggende positive over for investeringer fra Kina, selvom der spores en konfliktlinje, hvor de føderale myndigheder har været mere forsigtige end delstatsmyndighederne, som primært har fokuseret på vækst og beskæftigelse (Uren, 2012: 9-18; Austin og Huang, 2011: 102-105; forfatterens interview med WADSD). For Australiens vedkommende sker det i en erkendelse af, at Kina står bag landets råstofboom, og at råvarehandlen har betydet, at Australien slap helskindet igennem finanskrisen. Canada har ligeledes nydt godt af de kinesiske investeringer i udbygningen af landets råstofindustri, som særligt under finanskrisen har haft svært ved at skaffe kapital. I Canada hænger debatten om kinesiske investeringer desuden sammen med ønsket om at frigøre sig fra afhængigheden af det amerikanske marked i takt med, at USA har øget produktionen af skifergas. Canada har derfor fokus på mulighederne for eksport til Asien, hvilket dog kræver nye rørledninger til Vestkysten (forfatterens interviews med Austin, Harris, Burton, Evans, Yuan og Grant). Samarbejdet med Kina og dets investorer har ikke altid været gnidningsfrit. Konflikterne har handlet dels om godkendelse af investeringsprojekter, dels om prisfastsættelsen på mineraler. Hertil kommer, at begge lande i perioder har ført en hård linje over for Kina i menneskerettighedsspørgsmålet (Uren, 2012: 139-152; Jiang, 2010: 16-17; for-

fatterens interview med Evans). Politisk har der i begge lande endvidere været tale om en balancegang på grund af folkelig skepsis over for de kinesiske investeringer. I Australien viste en Lowy Institute meningsmåling fra 2013, at 57 pct. af befolkningen mente, at myndighederne tillod for mange kinesiske investeringer. I Canada viste en tilsvarende meningsmåling fra 2013 udført af Asia Pacific Foundation, at hele 80 pct. af befolkningen var imod flere kinesiske investeringer (Golding, 2013: 11; forfatterens interview med Harris, Zhang).

Selvom der således i begge lande har været og fortsat er en betydelig folkelig modstand mod kinesiske investeringer, må det alligevel konstateres, at debatten har ændret sig over tid, og at råstofinvesteringer i dag synes mindre kontroversielle end tidligere, hvilket blandt andet skyldes stigende erfaring med de kinesiske investorer, mens modstanden i stedet har flyttet sig til andre områder, herunder især investeringer på ejendomsmarkedet og i landbruget (Placsek, 2014). De kinesiske investeringer synes desuden mindre kontroversielle i Australien end i Canada, hvilket kan forklares med, at førstnævnte har længere erfaring med kineserne end sidstnævnte. Hertil kommer, at man i Australien er vant til udenlandske investeringer, som har været afgørende for udviklingen af landets råstofindustri. Hele 85 pct. af minesektoren er på udenlandske hænder. Først kom briterne og amerikanerne, derefter japanerne og koreanerne og senest kineserne. Den offentlige debat i Canada i dag minder om debatten i Australien for fem år siden, hvor Chinalcos forsøg på at overtage Rio Tinto mobiliserede folkestemningen. I Canada har det især været bekymringer over salget af Nexen i 2013 til kinesiske CNOOC, som ifølge iagttagere skabte folkelig modvilje mod de kinesiske investeringer (Vanderklippe, 2014; Smyth, 2014; forfatterens interviews med Austin, Zhang, Potter og Evans).

### *Screening af investeringerne*

I både Australien og Canada har myndighederne forsøgt at forsikre offentligheden om, at de kinesiske investeringer ikke udgør nogen trussel. Et af de vigtigste redskaber hertil har været screening af udenlandske investeringer. I Australien vurderer Foreign Investment Review Board (FIRB), om udenlandske investeringer er i modstrid med nationale interesser. I Canada screenes udenlandske investeringer under Investment Canada Act (ICA), hvor hovedkravet er, at investeringerne skal være til gavn for Canada. Sidstnævnte er ikke defineret, men opfattes som strengere end det australske krav om, at investeringerne ikke må være i modstrid med nationale interesser. Screeningsprocedurerne er typisk baseret på tærskelværdier, hvor investeringer over en vis størrelse kræver godkendelse. Hertil kommer særlige regler for statsejede selskaber (SOE'er), som enten indebærer, at de altid skal screenes (Australien), eller at

tærskelværdien er lavere end for andre investeringer (Canada). Bekymringen har været, at udenlandske SOE'er kunne fremme politiske interesser på vegne af deres statslige ejere. Foruden regler for hvornår en investering skal screenes, har især Australien været igennem en proces med udspecificering af kriterier for, hvornår en investering er i ”modstrid med australske nationale interesser”. Kriterierne omfatter blandt andet sikkerheds- og konkurrencehensyn samt indvirkning på samfund og økonomi. I Canada er processen mindre transparent, og ICA opererer ikke med udspecificerede kriterier (Austin og Huang, 2011: 48-70; Golding, 2013: 11-22, 34-38; forfatterens interviews med Grant, FIRB og NRC). I Australien oplyser FIRB, at man ved udgangen af 2012 havde screenet mere end 400 kinesiske projekter, og at ingen blev afvist. Heller ikke i Canada er der eksempler på afviste kinesiske investeringer (forfatterens interviews med FIRB og NRC). Det dækker dog over, at der undertiden stilles betingelser for godkendelse (fx frasalg af dele af selskabet, loft over antallet af udlændinge i bestyrelsen, fastholdelse af lokale medarbejdere eller påbud om at lade selskabet blive på børsen). Endelig er en række kinesiske ansøgninger blevet trukket tilbage, fordi det stod klart, at de ikke ville blive godkendt (Austin og Huang, 2011: 64).

Kritikere påpeger, at screeningsprocessen undertiden har haft et kaotisk præg med uklar signalgivning til investorerne. Screeningsmekanismerne er blevet en løftestang for politisk indblanding i investeringsprocessen, hvilket har bidraget til at skabe modvilje i befolkningen og konflikter med investorerne. Senest i forbindelse med CNOOC's opkøb af Nexen, hvor de canadiske myndigheder på den ene side godkendte købet men samtidig tilføjede, at man fremover kun i særlige tilfælde ville tillade tilsvarende investeringer. De skiftende udmeldinger har også medført kritik fra de kinesiske selskaber og myndigheder, som føler sig diskriminerede. Hvorvidt screeningen har haft en negativ indvirkning på den kinesiske investeringslyst er dog uklart (Vanderklippe, 2014; Larum og Qian, 2012: 9-12, 18-21; forfatterens interviews med Yuan, Cornish, Grant og Burton).

Fra australsk og canadisk side har man lært, at investeringscreening er et tveægget sværd, som på den ene side kan bidrage til at mindske den folkelige skepsis over for udenlandske investeringer, men som på den anden side også øger risikoen for politisering og konflikt med investorerne. Selvom investeringscreening ikke har været uproblematisk, er der også positive aspekter. Systemet har blandt andet tvunget de kinesiske selskaber til at forberede sig bedre, ligesom de har ændret strategi i retning af mindre kontroversielle investeringsformer. Såvel FIRB som ICA har desuden lært af egne fejl og styrket dialogen med de kinesiske investorer længe før et investeringsprojekt sendes til

godkendelse, hvilket også styrker den langsigtede bæredygtighed i projekterne, ligesom det forhindrer politisering. FIRB holder i dag regelmæssigt informationsmøder med de kinesiske myndigheder i Beijing (forfatterens interviews med FIRB, Drysdale, Hendrischke, Potter og Qian). Endelig har især Australien arbejdet på at udspecificere godkendelseskriterierne, hvilket bidrager til at mindske usikkerheden for investorerne. Begge landes myndigheder har således forsøgt at videreudvikle screeningssystemerne, så de ikke hæmmer investeringslysten fra Kina.

### *Statsejede selskaber*

Statsejede kinesiske selskaber opfattes ofte som den kinesiske stats forlængede arm, ligesom de mistænkes for at fremme politiske interesser på vegne af deres ejere (fx Moyo, 2012: 6-9). Synspunktet har også været fremtrædende i debatten i Australien og Canada, hvor det udgør en af begrundelserne for screening af udenlandske investeringer. Hvis man studerer de kinesiske SOE'ers adfærd i Canada og Australien, er det dog svært at finde eksempler på en sådan adfærd. Tværtimod synes både myndighedspersoner og uafhængige iagttagere enige om, at de kinesiske SOE'er har optrådt korrekt. Samtidig har man observeret, at de kinesiske selskaber udviser et udpræget kommercielt fokus. I debatten anføres ofte, at formålet med de kinesiske investeringer skulle være at skaffe sig kontrol over råstoffer i udlandet med henblik på at sende dem til Kina til favorable priser og som led i en samlet plan koordineret af den kinesiske stat. Det er dog sjældent tilfældet i praksis. Fx ender den olie, som de kinesiske selskaber producerer i Canada, ikke i Kina, men i USA, mens olie produceret af amerikanske selskaber i Mellemøsten sendes til Kina. Det hele indgår i såkaldte *swap agreements* baseret på verdensmarkedspriser. For de kinesiske selskaber handler investeringerne derfor om at opnå profit og om at sikre sig adgang til råstoffer, der kan handles på verdensmarkedet (Ferguson og Hendrischke, 2012: 5; Larum og Qian, 2012: 12; Golding, 2013: 9; Cornish, 2012: 10; forfatterens interviews med Cornish, Gostling, McLaughlin og O'Rourke samt Zhang).

Kommunistpartiet har fortsat relationer til alle kinesiske SOE'er, men efter tre årtiers reformpolitik i Kina agerer SOE'erne relativt uafhængigt af parti og regering, især på det operationelle plan. Selskaberne, herunder især provinsielle SOE'er, plejer egne kommercielle interesser og rivaliserer mod hinanden. Flere iagttagere påpeger, at de japanske og koreanske konglomerater faktisk har en tættere koordination med deres myndigheder, end det er tilfældet på kinesisk side (forfatterens interviews med Cornish og Austin). Det så man fx under jernprisforhandlingerne i perioden 2007-2009 mellem kinesiske stålværker på den ene side og multinationale mineselskaber på den anden side. Udgangs-



punktet for forhandlingerne var en situation med stor efterspørgsel og lavt udbud, hvilket gav mineselskaberne mulighed for at presse priserne op. De kinesiske myndigheder prøvede derfor at tvinge de kinesiske stålværker ind i en fælles forhandlingsfront. En række stålværker, herunder den statsejede stål-gigant, Baosteel, valgte imidlertid at ignorere påbuddet og i stedet lave egne aftaler med de udenlandske mineselskaber for at sikre sig forsyninger. Udfaldet var suboptimalt for Kina, men gav mening for de enkelte stålværker, som ellers risikerede at blive overhalet af japanske og koreanske konkurrenter i kampen om jernmalmen. Eksemplet illustrerer, at den kinesiske stat ikke er nogen monolit, hvor alle aktører udtrykker den kollektive vilje, men at også de statsejede selskaber plejer økonomiske særinteresser (Austin og Huang, 2011: 93-102; Uren, 2012: 153-176).

Den stigende uafhængighed betyder ikke, at den kinesiske stat er uden indflydelse, idet investeringer i udlandet fortsat skal godkendes af en række kinesiske myndigheder. Hertil kommer, at staten ofte stiller kapital til rådighed på favorable vilkår, hvilket ligeledes giver mulighed for kontrol. De kinesiske myndigheder ønsker fx at rette op på de kinesiske selskabers dårlige ry i udlandet. Derfor lægges i stigende grad vægt på antikorruption og overholdelse af miljøstandarder. På grund af statsligt tilsyn, større erfaring og flere ressourcer fremhæver iagttagere i Kina, Australien og Canada, at kinesiske SOE'er faktisk er mere professionelle end private kinesiske selskaber, herunder på miljøområdet. Hertil kommer, at SOE'erne er mindre tilbøjelige til at løbe tør for kapital, selvom den kinesiske stat ikke længere vil holde hånden over urentable projekter (Larum og Qian, 2012: 9; forfatterens interviews med Cornish, Wang, CDB og CAITEC). Det betyder ikke, at SOE-investeringer er uproblematisk, men erfaringerne fra Canada og Australien viser, at SOE'erne er bedre og mere kommercielt indstillede end deres rygte.

### *Import af arbejdskraft*

En kontroversiel problemstilling i Australien og Canada handler om brugen af kinesisk arbejdskraft. Baggrunden er manglen på arbejdskraft i mineområderne, hvilket øger omkostningerne for mineselskaberne og forringer muligheden for at udvikle nye projekter. Mineindustriens ønske om at importere arbejdskraft har dog mødt modstand fra såvel fagforeningerne som det politiske system. Der er dog i begge lande åbnet for import af udenlandsk arbejdskraft, men området er stramt reguleret, ligesom der føres skarp kontrol med løn og arbejdsmiljø. I både Australien og Canada skal der betales samme lønninger til udenlandske og lokale arbejdere, og selskaberne skal demonstrere, at der ikke findes den fornødne arbejdskraft eller ekspertise lokalt (Austin og Huang, 2011:

194-195; Larum, 2011: 17; forfatterens interviews med DIAC, FAIT, NRC og DFAT). I Australien har selskaberne mulighed for at indgå *enterprise migration agreements* i forbindelse med store mineprojekter, hvor der skal bruges mange arbejdere. Kinesiske selskaber har udvist interesse for ordningen, men der er kun få ansøgninger, hvilket skyldes, at der stilles omfattende krav. Fra australsk side er man omvendt ikke interesseret i mineprojekter i øde områder med kinesiske arbejdere, hvis der ikke er styr på forholdene. De kinesiske arbejdere i Australien er derfor typisk specialister, administrativt personale eller udsendte chefer (forfatterens interviews med Austin, Drysdale og DIAC), og der har ikke været nævneværdige eksempler på omgåelse af reglerne. I Canada er billedet det samme, og selvom reglerne tillader det, er der kun få eksempler på mineprojekter, hvor der gøres brug af kinesisk arbejdskraft. Det skyldes blandt andet en sag fra British Columbia, hvor fagforeninger trak et kinesisk selskab i retten for ”misbrug” af reglerne om import af arbejdskraft. Fagforeningen tabte sagen, men den negative omtale tvang alligevel den kinesiske investor til at trække sig (forfatterens interviews med Zhang og Yuan). Fra kinesisk side klages regelmæssigt over de manglende muligheder for at importere arbejdskraft. I praksis forsøger de kinesiske selskaber dog at undgå problemet ved blandt andet at bygge infrastruktur (fx LNG-terminaler) i Kina, som derefter sejles til Australien og samles (forfatterens interview med Austin). Fra australsk og canadisk side er der tale om et bevidst valg, når man ikke ønsker at lempe på reglerne for import af arbejdskraft. Trods kinesisk kritik synes de restriktive regler heller ikke at have hæmmet investeringslysten, selvom forudsætningen selvsagt har været, at der eksisterer det nødvendige lokale arbejdsudbud (forfatterens interviews med Petrich, DFAT og WADSD).

## Kinesiske erfaringer

Der er blandt iagttagere i de tre lande bred enighed om, at de kinesiske selskaber på en lang række områder har gennemgået en læringskurve i forbindelse med deres råstofinvesteringer i Australien og Canada det seneste årti:

De kinesiske selskaber har for det første ændret investeringsstrategi, hvor fokus i dag er mindre på overtagelse af selskaber og mere på køb af minoritetspositioner samt indgåelse af joint ventures. Kinesiske selskaber har lært, at de ikke behøver at kontrollere et selskab for at indgå samarbejder, der sikrer stabile forsyninger og langsigtede prisaftaler. Kineserne har også erkendt, at de sjældent har erfaringen og kapaciteten til at overtage store udenlandske mineselskaber. I stedet fokuseres på partnerskaber og joint ventures, som dels spreder investeringsrisikoen, dels muliggør læring og teknologioverførsel. Endelig er joint ventures og køb af minoritetspositioner mindre politisk følsomme,

hvorved selskaberne slipper for kritik i medierne og problemer med at opnå godkendelse. Ændringen i investeringsstrategi er således også et resultat af pres fra FIRB og ICA. I Australien har FIRB ”signaleret”, at man ”foretrækker” SOE-investeringer på mindre end 15 pct. i etablerede mineprojekter og mindre end 50 pct. i *greenfield*-projekter, selvom disse tommelfingerregler ikke er formaliserede. ICA er kommet med tilsvarende udmeldinger i Canada (Larum, 2011: 13, 18-20; Austin og Huang, 2011: 44; Uren, 2012: 108-110; forfatterens interview med Hendrischke).

Kinesiske selskaber har for det andet lært, at omkostningerne i forbindelse med råstofinvesteringer typisk er højere end forudset, og at projekter kan slå fejl. Eksempler omfatter Citic Pacifics investeringer i udvinding og forarbejdning af jernmalm i Australien, hvor omkostningerne løb løbsk. Udfordringen for de kinesiske investorer har ofte været, at de etablerede mineselskaber allerede sidder på de bedste mineralforekomster, mens kineserne har været tvunget til at investere i mindre rentable projekter (Austin og Huang, 2011: 38-45; forfatterens interviews med NRC, DFAT, RET samt CBD). Det afspejles også i statistikken, hvor de kinesiske investeringer i fx Australien har været mindre profitable end deres udenlandske konkurrenters. De kinesiske selskaber er derfor blevet grundigere og mere tålmodige i deres investeringstilgang, og de ser i dag nøje på business casen, samtidig med at de forhandler regulering og betingelser på plads, som er til fordel for dem selv. Kineserne har desuden lært, at adgangen til infrastruktur, herunder havne og jernbaner, har afgørende betydning for profitabiliteten i råstofprojekterne. Kinesiske selskaber er derfor i dag utilbøjelige til at investere i projekter, medmindre der foreligger tilsagn fra myndighederne om adgang til eksisterende infrastruktur eller medfinansiering til etablering af ny infrastruktur (Larum og Qian, 2012: 9; forfatterens interviews med Hendrischke, Wang, Zhang, Yuan, McLaughlin og O’Rourke, CAITEC samt CBD). Samtidig er også de kinesiske myndigheder blevet mere opmærksomme på at undgå fejlslagne investeringer. Efter en række tabsgivende mineprojekter har myndighederne sat større fokus på økonomisk bæredygtighed og rentabilitet ved godkendelse af råstofinvesteringer. De kinesiske myndigheder ser også mere på selskabernes kapacitet til at gennemføre investeringerne samt risikostyringen i projekterne.

For det tredje er kinesiske selskaber blevet bedre til at begå sig i de regulerede australske og canadiske samfund. De har lært at hyre lokale rådgivere til håndtering af de komplekse politiske, økonomiske og juridiske processer i forbindelse med større investeringsprojekter, herunder dialogen med FIRB og ICA samt håndtering af medierne. Svendestykket var på mange måder CNOOC’s overtagelse af canadiske Nexen, hvor kineserne var særdeles velforberedte og

kørte en sofistikeret lobbykampagne i medierne og det politiske system. De kinesiske selskaber har lært, at de politiske og juridiske systemer ikke kan kompromitteres, hvorfor de er nødt til at indrette sig efter reglerne (Larum, 2011: 19; forfatterens interview med FAIT, Grant og Hendrichske). Et illustrativt eksempel har været spørgsmålet om oprindelige folks rettigheder – dvs. aboriginals i Australien og First Nations i Canada – som de kinesiske selskaber havde svært ved at håndtere i begyndelsen. I Australien medførte det rygter om bestikkelse, idet de kinesiske selskaber forsøgte at løse problemerne med overlappende jordrettigheder ved at give penge til alle (forfatterens interview med Qian). I Canada var de kinesiske selskaber ligeledes forvirrede over de mange First Nation-grupper, som hævdede at kunne blokere mineprojekterne. Kineserne søgte derfor at styrke relationerne til de forskellige grupperinger, hvilket medførte beskyldninger om politisk indblanding. Politiseringen gik dog begge veje, idet First Nation-grupperne også forsøgte at indynde sig hos kineserne. I dag synes den røde løber dog at være væk, idet kineserne har opdaget, at gruppernes indflydelse er mindre end antaget (forfatterens interviews med Zhang og Grant). Fra kinesisk side har adfærden i begyndelsen mest handlet om uvidenhed frem for en bevidst strategi om at omgå myndighederne. Kineserne har desuden lært at tage spørgsmålet alvorligt og hyre lokale rådgivere til at håndtere relationerne, ligesom de forbereder sig grundigere end tidligere, herunder ved at tale med de australske og canadiske myndigheder om oprindelige folks jordrettigheder på forhånd. Endelig er de kinesiske investorer i dag mest interesserede i fremskredne råstofprojekter, hvor spørgsmålet om jordrettigheder er afklaret, og hvor de kan overtage den tidligere ejers CSR-programmer. Forholdet mellem de kinesiske investorer og oprindelige folk synes derfor mindre kontroversielt end tidligere (forfatterens interviews med Austin, Hendrichske, Burton og WADSD).

Endelig er de kinesiske selskaber blevet bedre til at operere lokalt, herunder bruge lokal arbejdskraft samt engagere sig i lokalsamfundet, så de hilses velkommen. Det gælder blandt andet tiltag som sponsorater af lokale sportsklubber, men der er også eksempler på kinesiske investorer, som har bygget skoler og sundhedsklinikker i de yderområder, hvor de opererer. Kineserne har desuden erkendt, at de mangler erfaring og ekspertise, hvorfor de i dag normalt fastholder lokale chefer og medarbejdere i forbindelse med en overtagelse. Samtidig er de udsendte kinesiske medarbejdere mere kompetente end tidligere, og der er som regel tale om folk med gode sprogkompetencer og international erfaring. (Austin og Huang, 2011: 132-133; forfatterens interviews med Hendrichske, Qian, Austin og Yuan).

## Konklusion og perspektivering

Artiklen viser, at det sidste årtis kinesiske investeringer i den australske og canadiske råstofsektor har været et kontroversielt fænomen præget af udfordringer, selvom erfaringerne med de kinesiske selskaber har været bedre, end mediendækningen givet indtryk af. Det er fx svært at finde eksempler på, at kinesiske SOE'er investerer af politiske grunde, ligesom de angivelige problemer med kinesisk arbejdskraft eller med oprindelige folk synes overdrevne. Det skyldes dels, at man på kinesisk side er blevet bedre til at begå sig i regulerede økonomier, dels at man fra australsk og canadisk side er blevet bedre til at håndtere kineserne. Trods betydelige fremskridt er der dog forsat tale om en læreproces for kineserne, herunder håndteringen af medier og lokalsamfund samt vestlige principper for *corporate governance*. Der er også eksempler på kinesiske selskaber, som "ikke har lært noget", og som blot søger at bortforklare udfordringer med "vestlig diskrimination" (forfatterens interview med Zha). Generelt er de kinesiske selskaber dog kommet langt, hvilket dels skyldes evnen til at lære af egne fejl, dels dialogen med de australske og canadiske myndigheder samt de japanske investorers erfaringer fra 1980'erne, som kineserne har studeret nøje (forfatterens interview med Gostling). Sammenfattende har forløbet i begge lande været karakteriseret ved en gensidig tilpasning, men uden at man fra australsk eller canadisk side har givet køb på egne værdier, normer og regler. Tværtimod synes det netop at være stram regulering og stærke institutioner, som har tvunget de kinesiske investorer til at lære og tilpasse sig. Artiklens konklusioner har både praktiske og teoretiske implikationer for forståelsen af konsekvenserne af kinesiske investeringer i udlandet. På det praktiske plan kan erfaringerne fra de to cases blandt andet anvendes i Grønland, hvor Selvstyret har en erklæret ambition om at tiltrække kinesiske investeringer til råstofsektoren.

Det første råd til Grønland fra iagttagere i Kina, Australien og Canada kan sammenfattes med udsagnet: "Tillid er godt, men kontrol er bedre". Det fremhæves, at fraværet af større miljø- eller arbejdsmiljøproblemer i forbindelse med kinesiske mineprojekter især skyldes, at myndighederne udfører hyppig og skarp kontrol. Det grønlandske selvstyre bør derfor overveje, om man besidder den fornødne tilsynskapacitet til at håndtere kinesiske råstofinvesteringer i større skala. Det er også vigtigt at tiltrække de rigtige investorer. De kinesiske selskaber er blevet mere erfarne, men langt fra alle har kapaciteten og kompetencerne til at håndtere større investeringer i udlandet. Her skal man ikke lade sig forblinde af private kinesiske virksomheder, som ofte er mindre erfarne end statsejede selskaber. Der synes her behov for en nuancering af den dansk-grønlandske debat, så det ikke kun handler om, hvorvidt en given investor er

statslig eller privat, men i lige så høj om, hvorvidt den pågældende investor har ressourcerne og erfaringen til at gennemføre investeringer i udlandet. Et beslægtet råd er, at kinesiske investorer bør opfordres til at indgå partnerskaber med lokale virksomheder, så det sikres, at der er det nødvendige lokalkendskab i projekterne. Udfordringen for Grønland kan her blive, at der kun eksisterer få lokale virksomheder, som vil kunne håndtere sådanne partnerskaber. Det taler for at sætte øget fokus på at engagere danske og andre vestlige selskaber i samarbejdet med kinesiske investorer. Screening af udenlandske investeringer kan være et effektivt middel til at sikre, at det er de rigtige investorer, som lukkes ind, samt til at stille krav om fx brug af lokal arbejdskraft. Erfaringerne fra Australien og Canada viser dog, at investeringscreening er et tvægget sværd, som øger risikoen for politisering og konflikt med investorerne. Såfremt man fra grønlandsk side måtte ønske at screene udenlandske investeringer, bør systemet derfor baseres på klare og transparente kriterier, så man undgår ”hestehandel” mellem investorer og myndigheder.

Grønland rådes også til at indlede en tidlig dialog med de kinesiske investorer om forventninger og krav til overholdelse af miljøstandarder og arbejdstagerrettigheder, ligesom man heller ikke må glemme den løbende *aftercare*. I såvel Australien som Canada blev de kinesiske selskaber i begyndelsen ofte overladt til sig selv, når deres investeringer var godkendt, hvilket skabte problemer. ”Tal ofte og tal meget” lyder rådet fra de australske og canadiske myndigheder. Det virker selvindlysende, men vil i praksis stille store krav til de administrative og kulturelle kompetencer hos det grønlandske selvstyre. Erfaringerne med brugen af kinesisk arbejdskraft er mere begrænsede i Australien og Canada pga. restriktive regler. Det er i sig selv et godt råd. I Grønland vil det dog næppe være muligt at undgå import af arbejdskraft til råstofudvindingen, idet man ikke råder over den nødvendige arbejdskraft lokalt. Det stiller store krav til forberedelse og håndtering. Kinesiske eksperter, som har erfaring med brug af kinesisk arbejdskraft i udlandet, kommer med det råd, at der bør sættes tidligt ind med undervisning i sprog, arbejdsmiljø og lokale forhold i samarbejde med en erfaren kinesisk partner, før eventuelle minearbejdere sendes til Grønland.

Debatten i Australien og Canada handler i dag i stigende grad om, hvordan man kan fastholde kinesernes investeringslyst. Således er de globale råstofpriser faldet markant den senere tid, hvilket mindsker kinesernes appetit på at investere i nye projekter, medmindre råstoffernes kvalitet og investeringsvilkårene er meget attraktive. Fra canadisk og australsk side forudses derfor øget konkurrence om at tiltrække kinesiske råstofinvesteringer i fremtiden (Boersma og Foley, 2014; Smyth, 2014). Grønland forsøger at markedsføre sig selv som et relevant alternativ. Der er dog ingen garanti for, at det vil lykkes,

idet landet hverken kan tilbyde infrastruktur, arbejdskraft eller fremskredne projekter, hvor kineserne kan købe sig ind. Grundet udfordringerne kræves grundigt forarbejde og konkrete tiltag for at fastholde den kinesiske interesse, da der – også i en kinesisk optik – er lang vej, før råstofpotentialet i Grønland kan realiseres. Det skaber en risiko for, at man vil føle sig fristet til at slække på kravene for at gøre sig mere attraktiv over for de kinesiske investorer. Det er, som erfaringerne viser, næppe en farbar vej.

Artiklens konklusioner har også teoretiske implikationer for forskningen i kinesiske investeringer i udlandet. Således demonstreres, at kinesiske investorer tilpasser sig institutioner, normer og regler i værtslandet, ligesom der ses tegn på læring hos såvel de kinesiske selskaber som værtslandets myndigheder i forbindelse med de udfordringer, der opstår i interaktionen mellem de to. Analysen bekræfter dermed betydningen af institutionelle forhold, herunder i værtslandet, som forklaring på kinesiske investorerers adfærd. Forskningen i kinesiske investeringer i udlandet kan derfor med fordel sætte øget fokus på det aspekt. Det kunne fx være relevant at teste en hypotese om, at jo stærkere normer og regler, der findes værtslandet, jo mere vil de kinesiske investorer være tvunget til at lære og tilpasse sig lokale rammebetingelser. En efterprøvning af denne hypotese vil dog kræve et andet forskningsdesign end i nærværende artikel, hvor de to cases ikke udviser variation i så henseende. Man kunne fx udvælge ét kinesisk selskab med investeringer i flere lande og se, om man kunne iagttage variation i adfærden mellem industrialiserede lande og udviklingslande. Det kunne også være interessant at anlægge et institutionelt perspektiv på kinesiske investeringer i udviklingslande, hvor der også må kunne forventes gensidig læring og tilpasning – blot i forhold til andre normer og institutioner.

## Note

1. Artiklen er udtryk for forfatterens egne synspunkter, som ikke nødvendigvis deles af nuværende eller tidligere arbejdsgivere. Tak til Annemarie & Erling Kristiansens fond, som har støttet projektet økonomisk.

## Litteratur

- Austin, Ian og Xueli Huang (2011). *Chinese Investment in Australia – Unique Insights from the Mining Industry*. London: Palgrave Macmillan.
- Boersma, Tim og Kevin Foley (2014). *The Greenland Gold Rush*. Energy Security Initiative og John L. Thornton China Center of Brookings.
- Cornish, Margaret (2012). *Behaviour of Chinese SOEs: Implications for Investment and Cooperation in Canada*. Canadian International Council.

- Cyert, Richard M. og James G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Deng, Ping (2009). Why do Chinese firms tend to acquire strategic assets in international expansion. *Journal of World Business* 44: 74-88.
- Economist, The* (2014). China and the Arctic: Polar bearings, 12. juli.
- Ferguson, Doug og Hans Hendrichske (2012). *Demystifying Chinese Investment – China's Outbound Direct Investment in Australia*. KPMG Update.
- Golding, Greg (2013). Australia's experience with foreign direct investment by state controlled entities: A move towards xenophobia or greater openness? Paper, the Chinese ODI Roundtable 10. juli. Australia National University.
- Grant, Michael (2012). *Fear The Dragon? Chinese Foreign Direct Investment in Canada*. The Conference Board of Canada.
- Hurst, Luke, Peter Cai og Christopher Findlay (2012). Chinese direct investment in Australia: Public reaction, policy response, investor adaptation. *EABER Working Paper Series, Paper No. 81*.
- Jiang, Wenran (2010). The dragon returns: Canada in China's quest for energy security. *Canadian International Council, China Papers, No. 19*.
- Larum, John og Jingmin Qian (2012). *A Long March: The Australia-China Investment Relationship*. Australia China Business Council.
- Larum, John (2011). *Chinese Perspectives on Investing in Australia*. Lowy Institute for International Policy.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalised organisations. *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Milelli, Christian og Alice Sindzingre (2013). Chinese outward foreign investment: converging characteristics. *EconomiX Working Paper #34*.
- Moyo, Dambisa (2012). *Winner Take All – China's Race for Resources and What It Means for Us*. London: Penguin Books.
- Nolan, Peter (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge: Polity Press.
- Paulson Institute (2013). A Chinese aluminium company's learning curve in the US market. *Paulson Papers on Investment*. The Paulson Institute.
- Placek, Kevin (2014). Australia and Chinese investment. *The Diplomat*, 18. juni.
- Pablo Cardenal, Juan og Heriberto Araújo (2013). *China's Silent Army*. London: Allen Lane.
- Quan, Li og Guoyang Liang (2012). Political relations and Chinese outbound direct investment. *RCCPB Working Paper #19*.
- Smyth, Jamie (2014). Australia "open" to more Chinese investment. *Financial Times*, 20. juni.
- Strand, Ida (2012). Regeringen giver grønt lys for kinesiske arbejdsforhold i Grønland. *Mandag Morgen*, 7. december.



- Sørensen, Bent Højgaard og Vibe Hyltofte (2012). Kinesisk invasion truer Grønland. *Berlingske Business*, 10. oktober.
- Uren, David (2012). *The Kingdom and the Quarry – China, Australia, Fear and Greed*. Collingwood: Black Inc.
- Vanderklippe, Nathan (2014). China decries Canada's "negative" investment rules. *The Globe and Mail*, 8. maj.

## Interviews

(Interviewede embedsmænd har udtalt sig til baggrund og er derfor ikke angivet ved navn).

- Australien (Canberra, Perth og Sydney; juni 2013): Bruce McLaughlin og Susan O'Rourke, Australia-Chinese Business Council; Hans Hendrichske, Professor, University of Sydney; Peter Drysdale, Professor, Australia National University; Ian Austin, Lecturer, Edith Cowan University; Jingmin Qian, Jing Meridian Consultancy; Matthew Petrich, Strategy Manager, Australian Mines and Metals Association; Laclan Harris, tidligere rådgiver for Kevin Rudd; Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT); Department of Immigration and Citizenship (DIAC); Department of Resources, Energy and Tourism (RET); Foreign Investment Review Board (FIRB); Western Australia Department of State Development (WADSD).
- Canada (Vancouver, Toronto og Ottawa; juli 2013): Kenny Zhang, Senior Project Manager, Asia Pacific Foundation of Canada; Tony Gostling, Director, Canada China Business Council; Dong Yuan, Representative, China Council for the Promotion of International Trade in Canada; Stuart Trew, trade campaigner, Council of Canadians; Paul Evans, Professor, University of British Columbia; Pitman Potter, Professor, University of British Columbia; Charles Burton, Professor, Brock University; Michael Grant, Conference Board of Canada; Foreign Affairs and International Trade (FAIT); Natural Resources Canada (NRC).
- Kina (Beijing; maj 2013): Dajiong Zha, Professor, School of International Studies, Peking University; Bijun Wang, Office of International Investment Research, Chinese Academy of Social Science; Margaret Cornish, Canadian International Council; Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), Ministry of Commerce; China Development Bank (CBD); canadiske og australske ambassader.

Lars Erslev Andersen og Louise Wiuff Moe

# Global eller regional jihad? Foreign fighters og al-Qaida-retorik i al-Shabaabs nationalistiske oprørskamp

*Foreign fighters* bliver set som en massiv sikkerhedstrussel for vestlige lande. Især Syrienskrigerne har senest været i fokus, men debatten startede langt tidligere, særligt med henvisninger til truslen som siges at udgå fra den somaliske oprørsgruppe al-Shabaab. Hvad er det empiriske grundlag for den påståede kobling mellem regionale konflikter, jihadgrupper og en stigende og massiv trussel mod Vesten? Er der entydige eksempler på, at al-Shabaab organiserer angreb eller rekrutterer og træner fighters til at vende tilbage til Vesten med henblik på at udføre terrorisme? Empiri fra åbne kilder og analyse af al-Shabaab indikerer, at denne påståede sammenhæng mangler empirisk grundlag men ikke desto mindre bliver brugt som legitimerende begrundelse for at udvide støtte til antiterrorismeinitiativer og øge ressourcer og beføjelser til efterretningstjenester.

Flere gange har EU's koordinator for antiterrorisme Gilles de Kerchove advaret om, at såkaldte *foreign fighters* udgør en massiv sikkerhedsrisiko mod Europa. Advarslerne steg efter en affære i Frankrig i marts 2012, hvor en franskmand med algerisk baggrund havde angrebet militærfolk og jøder i byerne Toulouse og Montauban. I alt otte blev dræbt og flere alvorligt sårede. Gilles de Kerchove pegede på, at i takt med at truslen fra det egentlige al-Qaida var faldende, havde man registreret en stigning i antal personer, der rejser til konfliktzoner og vender tilbage som potentielle terrorister (Star Tribune, 2012). Tilsvarende udtalte den tidligere chef for Politiets Efterretningstjeneste (PET) Jakob Scharf i 2013, at personer, der fra Danmark rejser til konfliktzoner, såkaldte *foreign fighters*, ved deres hjemkomst udgør den pt. største sikkerhedsrisiko mod Danmark (Berlingske, 2013; Politiken, 2013). Center for Terroranalyse (CTA) under PET har ligeledes flere gange advaret om denne trussel, fx i sin trusselsvurdering fra 12. december 2014 (CTA, 2014).

I den danske og europæiske debat citeres særligt Magnus Ranstorp, forskningsdirektør ved Center for Asymmetrisk Trussel ved den svenske Forsvarshøjskole, ofte i sin rolle som terrorismeforsker for den store sikkerhedsrisiko, *foreign fighters* udgør. Samtidig drager forskeren og "statstjænsteman" (Ranstorps egen betegnelse i privat e-mail) i lighed med Gilles de Kerchove en direkte forbindelse med organiserede jihadgrupper i regionale kampe og ter-

rorisme i Europa. Således udtalte Ranstorp efter et terrorangreb i Nairobi i september 2013, at angrebet ville betyde, at al-Shabaab næste gang “vil ramme mål i Europa” (Okstrøm og Jørgensen, 2013). Som dokumentation for den generelt voksende trussel i forbindelse med foreign fighters henviser Ranstorp til sine mange samtaler med europæiske efterretningstjenester (Weekendavisen, 2014). Tilsvarende henviser såvel danske som udenlandske efterretningskilder, vi har talt med, til klassificerede sager og materiale (altså hemmelige for offentligheden og forskningen), når de forespørges om empirisk belæg for sikkerhedstruslen fra foreign fighters.

Selvom det i dag mest er Syrien, der nævnes som træningssted for terrorister, har det dog i årevis været Somalia, der gang på gang er blevet henvist til. Nærværende artikel koncentrerer sig om den terrortrussel, der ifølge tjenester, Ranstorp og andre udgår fra den somaliske oprørsgruppe al-Shabaab.

Formålet med analysen er at tilvejebringe et kvalificeret grundlag baseret på empiri tilgængelig i åbne kilder til vurdering af den påståede kobling mellem regionale konflikter og oprørskampe, jihadgrupper og en stigende og massiv terrortrussel mod Vesten. Kort sagt undersøges spørgsmålet: Er der empirisk grundlag for den ofte fremsatte påstand om, at al-Shabaab udgør en sikkerhedstrussel mod Danmark og andre europæiske lande?

Denne diskussion af truslen fra al-Shabaab mod mål i Europa enten i form af, at al-Shabaab direkte organiserer angreb eller rekrutterer og træner foreign fighters til at vende tilbage til Europa med henblik på at udføre terrorisme, er ikke grundigt undersøgt, på trods af at henvisninger til al-Shabaab og Somalia har været centrale som grundlag for en række europæiske (og danske) udenrigspolitiske initiativer.

Således er artiklens problemstilling relevant, både når det drejer sig om at forstå og forholde sig til de personer, der fra Vesten drager til Somalia for at tilslutte sig al-Shabaab, og i vurderingen af de udenrigspolitiske initiativer, herunder såkaldte Countering Violent Extremism (CVE) strategier, som Danmark bruger bistandskroner på med den begrundelse, at det er nødvendigt at bekæmpe terrortrusler og ekstremisme dér, hvor de opstår, for at forhindre, at de manifesterer sig i Europa: “For at gøre Danmark mere sikker”, som den daværende udviklingsminister Søren Pind udtrykte det i 2010, da han med direkte reference til Somalia lancerede sit projekt om at bekæmpe ekstremisme med udviklingsmidler (Berlingske, 2010). Sagt i al enkelhed er det en væsentlig begrundelse, også for den socialdemokratisk-radikale regering under Helle Thorning-Schmidt, at anvende bistandsmidler på CVE-projekter i Østafrika, fordi Danmark derved bekæmper en ekstremistisk gruppe som al-Shabaab, der ellers ville udgøre en (større) terrortrussel mod Danmark. Præmissen for denne

begrundelse er, at al-Shabaab udgør en global trussel, herunder en trussel mod mål i Europa (Danmark). Denne præmis er imidlertid ingenlunde selvindlysende og bør analyseres, hvilket er nærværende artikels hovedanliggende.

Naturligvis kan personer, der rejser rundt i verden, herunder til konfliktzoner, udgøre en sikkerhedsrisiko, uden at de er direkte trænet til at udføre terrorisme i Europa eller er organiseret og styret af jihadgrupper i konfliktzoner. Ligesom personer i vestlige samfund kan tilslutte sig ekstremistiske og voldelige strategier, enten fordi de er inspireret af ekstremistiske grupper og i sympati stræber efter at gennemføre militante aktioner, eller fordi de af andre, undertiden patologiske, grunde bliver voldelige. I nærværende artikel er det imidlertid ikke "soloterrorisme" (med PETs ord), der er det primære fokus, men den påståede forbindelse mellem jihadgrupper, in casu al-Shabaab, og foreign fighters som en central sikkerhedstrussel for vestlige lande, der analyseres: et forhold der politisk både begrunder og legitimerer en lang række initiativer, der skal forhindre respektive straffe foreign fighters samt begrunde udenrigspolitiske CVE-programmer finansieret over bistandsmidler.

## Debatten om Al-Shabaab og foreign fighters

Truslen fra foreign fighters fremstilles som alvorlig, og der igangsættes mange initiativer for at modgå den. Således har EU-Kommissionen i sit store anti-radikaliseringsskema Radicalisation Awareness Network (RAN) nedsat en arbejdsgruppe, der fokuserer på foreign fighters. Formålet er at kortlægge motivationer for Syrienkrigere, anbefale tiltag til at modvirke at personer rejser af sted, samt at udvikle metoder til at følge og tackle dem, når (eller hvis) de vender tilbage (Europa-Kommissionen, 2014). Arbejdsgruppen ledes af Peter Knoope, hollandsk diplomat og tidligere direktør for International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), hvor han aktuelt er tilknyttet som forsker, og ovennævnte Magnus Ranstorp.

Når vurderingerne af sikkerhedsrisikoen og terrortruslen fra foreign fighters kommunikeres offentligt, står det dog klart ved nærlæsning af disse vurderinger, at de ikke baseres på hverken entydigt eller solidt empirisk grundlag. Som basis for vurderingerne og dokumentationen henvises som nævnt til klassificerede samtaler med efterretningstjenester eller til klassificerede sager; i en kritik i *Weekendavisen* af den tidligere chef for den britiske efterretningstjeneste MI6, Richard Dearloves vurdering af sikkerhedsrisikoen som moderat udtalte Ranstorp således: "Dearlove tager fejl. Alle europæiske efterretningstjenester – og jeg har talt med dem alle – er enige om, at der er tale om en kæmpetrussel, og vi er allerede ved at se den materialisere sig" (*Weekendavisen*, 2014). Heller ikke i sin egen artikel i *Lawfare* "Scandinavian foreign fighters – trends and les-

sons” (Ranstorp, 2014) henvises til konkrete eksempler på terrorisme udført af Syrienkrigere. Tilbage står, at tænketanke, Ranstorp og efterretningstjenester alle henviser til de samme få eksempler, tilsyneladende i mangel på mere solidt empirisk grundlag.<sup>1</sup>

Henvisninger til klassificeret materiale og vurderinger fra efterretningskilder danner ydermere grundlag for en del af forskningen på området. Et af pionerarbejderne i analysen af truslen, den norske forsker Thomas Hegghammers studie i artiklen “Should I stay or should I go” (2013), benytter sig fx i udstrakt grad af klassificeret materiale, har forskere på DIIS konstateret: Hegghammer, der er en internationalt anerkendt forsker i terrorisme, analyserer i sit studie en lang række terrorsager med henblik på at se, hvilken rolle foreign fighters har spillet i dem. I de åbne kilder er der derimod særdeles få eksempler på, at foreign fighters fra Syrienkonflikten enten som organiseret af etablerede jihadgrupper i Syrien (eller Irak) eller som *lone wolf*-aktører, har stået bag terrorisme i Europa.

Angrebet på det franske satireblad *Charlie Hebdo* 7. januar 2015 blev af kommentatorer fra starten knyttet sammen med foreign fighter-problematikken, og Ranstorp udtalte således til forskellige medier, at han frygtede, det var Syrienkrigere, der stod bag (Ekstra-Bladet, 2015 og adskillige andre medier). Som belæg for antagelsen henviste de til den store grad af professionalisme, hvormed attentatet var blevet udført, som ifølge kommentatorerne indikerede militær træning – et synspunkt, der i øvrigt blev draget i tvivl af militærkyndige eksperter (Thomas Galasz Nielsen i *DR P1 Orientering*, 8. januar 2015). Hurtigt viste det sig, at gerningsmændene havde en lang historie i ekstremistiske miljøer i Paris, der gik mere end ti år tilbage, at den ene selv havde opsøgt træning i Yemen, men at ingen af dem havde foreign fighter-baggrund. Det var under fængselsophold i Frankrig, at Amedy Coulibaly konverterede til radikal islam, og også her at han mødte Kouachi. Ikke desto mindre vedblev deres udåd at blive knyttet til foreign fighter-problematikken, og den danske justitsminister annoncerede således i medierne, at PET skulle have flere midler til at håndtere problemet, ligesom regeringen nu ville fremskynde et lovforslag, der skulle fratage potentielle Syrienkrigere deres pas (Mette Frederiksen til *Politiken*, 8. januar 2015). Der er således ingen tvivl om, at foreign fighter-problematikken både er fremmede for terrorksperters karrierer, giver politikere mulighed for at vise handlekraft samt legitimerer øgede bevillinger og udvidede beføjelser til efterretningstjenester – på trods af at større fokus på foreign fighter-problematikken ikke ville have forhindret Hebdo-attentatet, og det kunne i stedet undersøges, om fokus på denne problematik faktisk har fået efterretningstjenesten til at undervurdere truslen fra soloterrorisme (Erslev Andersen, 2015).

Præcis de samme overvejelser kunne gøres i forhold til skudattentaterne i København 14. og 15. januar 2015 og regeringens efterfølgende forslag til en terrorpakke 19. januar, hvor der foreslås afsat knap 1 milliard kr., der primært skulle gå til at styrke efterretninger om Syrienkrigere på trods af, at gerningsmanden heller ikke i denne tragiske episode var Syrienkriger.

Artiklen indskriver sig i to delvist forbundne debatter i international forskning og policy-litteratur. For det første i den ovennævnte debat om risikoen fra foreign fighters, der startede med al-Shabaab og tilstrømningen af krigere både fra USA og Europa til Somalia og blev intensiveret i forbindelse med den syriske borgerkrig og efterfølgende fremkomsten af Islamisk Stat (IS). Denne debat vedrører også problemstillinger omkring, hvorvidt de nationale og udenrigspolitiske initiativer i forbindelse med regionale konflikter og foreign fighters aktivitet reelt modvirker radikalisering og reducerer terrortrussel, eller om interventioner risikerer at virke mod hensigten. Dette er ikke artiklens primære fokus, men vores analyse af motivationer og dynamikker, der er centrale i al-Shabaabs kamp, har ikke desto mindre direkte relevans for denne debat. Polerne i debatten spænder fra myndigheder, forskere og tænketanke, som vurderer risikoen fra foreign fighters til at være høj (The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, ICSR 2014 og Center for New American Security, CNAS, se Rand og Vassalo, 2014), til forskning, der konkluderer, at antiradikaliseringsskemaer udgør en større trussel end truslen fra foreign fighters, således som forskerne Didier Bigo, King's College, Laurent Bonelli, Nanterre Universitet, Emmanuel-Pierre Guttet, Manchester Universitet og Francesco Ragazzi, Leiden Universitet fastslår i en rapport udarbejdet for EU-Parlamentet (Directorate-General for Internal Policies, 2014). Diskussionen om radikalisering og antiradikalisering sammenfattes bedst i tre rapporter af forskeren Tobias Gemmeli (Gemmeli 2014a, 2014b, 2015).

Den anden debat drejer sig om vurderingen af den globale terrortrussel, nærmere bestemt al-Qaidas styrke og gruppens relation til lokale og regionale oprørsgrupper. Siden præsident Obama i 2009 intensiverede jagten og likvideringerne af al-Qaeda-ledere og -operatører i form af målrettede drab ofte udført af droner (førerløse fly), er det klassiske al-Qaedas styrke ifølge en lang række forskere, analytikere og myndigheder blevet reduceret betragteligt. På en konference Washington i tiåret for 11. september-angrebet konkluderede CNN-korrespondent og forfatter Peter L. Bergen som en sammenfatning på konferencen, at al-Qaida ikke længere udgjorde "an existential threat". Dermed blev den globale terrortrussel set som stærkt aftagende, eftersom alene al-Qaeda har formået at true globalt (det diskuteres nu, om IS på sigt kan overtage al-Qaidas' rolle som global trussel, men det er i høj grad uklart og afhænger

af forløbet af den igangværende konflikt). Heroverfor pegede andre analytikere på, at nok var al-Qaidas seniorlederskab betydeligt svækket, men tilknyttede grupper var særdeles aktive i regionale konflikter i Nordafrika, Sahel, Arabiske Halvø, Syrien, Irak – og gruppen al-Shabaab i Somalia. Fra denne synsvinkel blev de regionale “al-Qaida grupper” sammen med et stigende antal foreign fighters set som trusselsforhold, som erstatter den gamle globale trussel fra al-Qaida og er mindst lige så bekymrende set fra et vestligt synspunkt: Selvom den globale operative logik var transformeret til mere regionale kampe uden for Vesten, var situationen og den opfattede globale trussel mindst lige så bekymrende, som da al-Qaida var stærkere og globalt operativ. Denne diskussion sammenfattes i to artikler i bogen *Terrorisme og trusselsvurderinger*, som DIIS udgav i 2014 (Erslev Andersen, 2014; Hove, 2014).

Nærværende artikel fokuserer på, hvorvidt al-Shabaab organiserer og/eller er direkte involveret i terrorisme uden for Afrika. Vi har gennemført grundige og omfattende søgninger på eksisterende offentligt tilgængelige kilder og analyser (policy og forskning). Materialet i undersøgelsen inkluderer de kendte sager, hvor al-Shabaab påstås at have været involveret.

Det er således på baggrund af grundige og omfattende søgninger på eksisterende offentligt tilgængelige analyser (policy og forskning)<sup>2</sup> at vi konstaterer, at der faktisk er tale om overraskende få sager, helt som tilfældet er med sager om foreign fighters fra Syrien (se også van Zuijdewijn, 2014). Det lille antal er i sig indikativt for omfanget af truslen, men er tillige symptomatisk for manglen på substantielt empirisk stof i studiet af radikaliserings, terrorisme og foreign fighters. I forskningssammenhæng og i policy-studier er denne mangel på empiri et gennemgående problem, der ofte sløres i suggestive spekulationer, der så citeres igen og igen og derved kommer til at fungere som surrogat for empiri. Det er naturligvis i vores studie også en begrænsning, at der ikke er mere empiri til rådighed, men dels antyder det, at problemet med foreign fighters måske er overgjort, dels er det en væsentlig pointe i analysen faktisk at understrege problemet med begrænset empiri, fordi det i sig selv åbner for en seriøs diskussion af holdbarheden af de konklusioner, der drages i de mange tænketanksrapporter, der netop igen og igen citerer den samme sparsomme empiri. De sager, vi har fundet med påstået al-Shabaab indblanding uden for Afrika, analyserer vi under inddragelse af resultater fra andre analyser. I artiklen beskriver vi først al-Shabaabs baggrund, radikaliserings og øgede betydning i Somalia som en direkte udløber af Etiopiens invasion af Somalia og angrebskrig mod De Islamiske Domstole. Dernæst fokuserer vi på al-Shabaabs terrorisme og viser, at den er geografisk begrænset til Somalia samt de lande i Afrika, som militært er involveret i krigen mod al-Shabaab. Dernæst undersøges al-Shaba-

abs forhold til al-Qaida, al-Shabaabs retorik både i forhold til global jihad og i forhold til den danske Muhammedtegnings sag samt al-Shabaabs rekruttering og brug af foreign fighters. På denne baggrund konkluderes, at al-Shabaab er en somalisk oprørsgruppe, hvis dagsorden er nationalistisk-islamisk, og at al-Qaida-retorik om global jihad bruges til dels at legitimere oprørskampen som en retfærdig del af global jihad, der udkæmpes i Somalia (lokalt) og mod al-Shabaabs fjender i afrikanske lande (regionalt), dels i rekrutterings øjemed, men at al-Shabaab ikke har været aktiv i terrorisme uden for Afrika.

## Baggrund for al-Shabaab

Selvom de fleste somaliere er muslimer, er der ikke generelt i det somaliske samfund tradition for at støtte eller praktisere konservative eller militante former for islam. Somaliere har langt overvejende praktiseret en fortrinsvis moderat og tolerant type af sunni-islam og har traditionelt tilhørsforhold til de tre sufi-ordener Quadiriya, Ahmediya og Salihya.

Der er dog historiske fortilfælde af specifikke grupper, der har benyttet sig af militant politisk islam. Her har den gennemgående agenda været at bekæmpe udefra kommende magter og indflydelse. Et af de mest kendte eksempler er Seyyid Mohamed Abdulle Hassans "jihad" mod kolonialmagterne i det tidlige 20. århundrede, og efterfølgende har flere andre militære grupper ladet sig inspirere af denne kobling mellem nationalisme og religion.

En af de grupper, som er set som en direkte forløber for al-Shabaab, er al-Itihaad al-Islamiya, som opstod i de tidlige 1980'ere (Marchal, 2011; Harper, 2012). Fra midt 2000'erne var al-Itihad under opløsning, splittet af klanstridigheder og interne konflikter. Flere medlemmer blev inkorporeret i blandt andet al-Shabaab og i de Islamiske Domstole, som en kort overgang i 2006 var ved magten i Somalia. Blandt centrale Somalia-forskere (Menkhaus, 2009; Marchal, 2011; Harper, 2012; Hansen, 2013) er der enighed om, at den udvikling, der fandt sted i forbindelse med de Islamiske Domstole og krigen mod disse domstole i 2006, havde afgørende betydning for det forhold, at al-Shabaab udviklede sig til Somalias mest indflydelsesrige og effektive militante bevægelse.

De Islamiske Domstole udsprang fra et løst netværk af klanbaserede shariadomstole, der stod for lokal sikkerhed og orden i forskellige nabolag i Mogadishu efter statens kollaps i 1991, i en kontekst der var præget af forfejlede internationale forsøg på at reinstallere en central magt i Somalia. Det var dog først i 2006, at Domstolene forenedes til en egentlig alliance. Dette skete efter at USA, i tæt samarbejde med Etiopien, besluttede at give sin fulde støtte og sponsorering til the Alliance for the Restoration of Peace and Counter-terro-



rism. Denne alliance var formet af en gruppe somaliske krigsherrer, som søgte øget indflydelse i Mogadishus magtelite, og som var dybt upopulære i den somaliske befolkning. Til omverdenens overraskelse lykkedes det i sommeren 2006 de Islamiske Domstole at bekæmpe krigsherrernes alliance og herefter overtage kontrollen med Mogadishu og dele af det sydlige og centrale Somalia. Domstolene etablerede en grad af sikkerhed og stabilitet i Somalia, som ikke var set siden statskollapset i 1991. De nød derfor stor popularitet hos befolkningen, til trods for at de også mødte nogen kritik for deres håndhævelse af strikte sharialove (Harper, 2012; Samatar, 2006).

I månederne hvor domstolenes indflydelse steg, blev deres interne splittelse imidlertid også gradvist tydeligere, og dette blev udnyttet af den spirende al-Shabaab bevægelse. Al-Shabaab blev dannet af Aden Hashi Ayro i 2004 som en reaktion på en serie CIA-operationer, der rettede sig mod somaliere, som USA beskyldte for at stå bag ambassadebombningerne i Østafrika i 1998. En af de dræbte var Ayros svoger, og for at beskytte sig dannede han en militærs bodyguards. Der var tale om en lille gruppe, som med Etiopiens krig – krigen mod De Islamiske Domstole – voksede i betydning (Erslev Andersen, 2009a; Barnes og Hassan, 2007). Særligt Sheik Hassan Dahir Aweys, som tidligere havde stået i spidsen for al-Itihaad al-Islamiya, spillede en væsentlig rolle, dels i rekrutteringen af al-Shabaab-kombattanter fra de Islamiske Domstole, dels ved at erklære jihad mod Etiopien. Den etiopiske leder Meles Zenawis modsvar var at lancere en storstilet militær invasion af Somalia. Zenawi fik fuld opbakning og militær støtte fra USA.

Denne invasion og efterfølgende besættelse blev af de intervenserende styrker retfærdiggjort som et nødvendigt tiltag i den globale krig mod terror. Dog er der blandt forskere enighed om, at den i stedet var med til at producere præcis den radikaliserings, som invasionen angiveligt var lanceret til at bekæmpe (Marchal, 2011; Menkhau, 2009; Moe, 2012; Hansen, 2013).

Efter kun en uges kampe var de Islamiske Domstole nedkæmpet. På baggrund af invasionen fik al-Shabaab imidlertid større støtte end nogensinde, da gruppen nu kunne positionere sig som den ledende nationalistiske islamske gruppe i modstanden mod udenlandsk besættelse (Marchal, 2011; Harper, 2012; Menkhau, 2009). “På intet tidspunkt før den Etiopiske intervention havde radikaliserings været så høj, og på intet tidligere tidspunkt havde så mange været klar til at miste deres liv i kampen mod dem, de så som besættelsesstyrker”, konkluderer Marchal og hævder endvidere, at sammenfaldet mellem den etiopiske invasion og den stærkt øgede støtte til al-Shabaab viser, at bevægelsen – til trods for sin retoriske tilslutning til jihad – fik succes og tilhængere ved at operere som en ultranationalistisk bevægelse.

Han underbygger ydermere dette med en gennemgang af al-Shabaabs selvmordsbombeangreb fra 2006 til 2010. Selvmordsbomber var en ny al-Qaida-inspireret taktik, som ikke var en del af krigen inden 2006, men Marchals gennemgang af angrebene dokumenterer dog klart, at målene for aktionerne er de etiopiske styrker, de internationale intervenserende styrker og den internationalt indsatte og støttede overgangsregering (Marchal, 2011)

## Splittelse og forholdet til al-Qaida (AQ)

Man kan tale om transnationale dimensioner af al-Shabaabs kamp i den udstrækning, at gruppen begyndte at benytte sig af nye aktionsformer såsom selvmordsaktioner, og derved at udefrakommende krigere, *foreign fighters*, har tilsluttet sig bevægelsen i Somalia. Det står klart, at al-Shabaab benytter sig af en global framing, idet bevægelsen fremstiller sin kamp som en del af en jihad, som udkæmpes internationalt af al-Qaida (Henne, 2013; Harper, 2012). Samtidig er der ikke tegn på stærkere transnationale links, ej heller en tilsidesættelse af lokale agendaer og splittelser til fordel for en samlet global agenda, som man ville se, hvis gruppen var i stand til at mobilisere på tværs af klaninteresser (Henne, 2013).

Forskningen peger på, at al-Shabaabs globale framing gennemgående har været nært forbundet med internationale interventioner i Somalia (Henne, 2013: 86; se også Harper, 2012; Marchal, 2011). Framingprocesser beskriver, hvorledes oprørs- eller sociale bevægelser fortolker og fremstiller narrativer om sociale og politiske tilstande og begivenheder på måder, der legitimerer deres egen kamp, så potentielle tilhængere mobiliseres, og der opnås støtte. *Diagnostic framing* identificerer problem og attribuerer skyld og årsager, *prognostic framing* fremsætter løsningsforslag og strategier, og *motivational framing* udvikler rationaler for handlen ofte af mere følelsesmæssig art (Snow, 2004).

Al-Shabaab fremstillede hovedproblemet i Somalia som udefrakommende invasion og besættelse, hvilket bevægelsen ydermere framede som et eksempel på en bredere global tendens til at undertrykke muslimer og muslimsk politisk orden; denne kobling tjente formålet at motivere til en bred mobilisering til at "befri" Somalia fra illegitime besættelsesstyrker.

Som nævnt var invasionen i 2006 central i forhold til at styrke fremkomsten af al-Shabaab, og efterfølgende har al-Shabaab fremstillet konflikten i Somalia som en kamplads for global jihad (se CTA, 2013: Baggrund om Harakat al-Shabaab al-Mujahidin). I de senere år er særligt afrikanske styrker i African Mission in Somalia (AMISOM) og FN blevet fremstillet af al-Shabaab som de uønskede besættelsesmagter og mål for jihad (Henne, 2013). Ved retorisk at tilslutte sig en global jihad søger al-Shabaab at fremstille sig selv som den bedste

forsvarer af somalisk nationalisme mod udefrakommende besættelsesmagter. Dette er centralt i strategien for at tiltrække diaspora og andre muslimer til at komme til Somalia og kæmpe. Der er imidlertid ingen beviser på, at al-Shabaab har kæmpet en global jihad uden for Afrika.

I et telefoninterview i 2011 blev den tidligere prominente al-Shabaab (og tidligere al-Itihaad leder) Sheik Hassan Dahir Aweys spurgt om de primære årsager bag al-Shabaabs kamp. Hertil var hans svar:

Vi kæmper af tre grunde. For det første er vores land blevet invaderet. For det andet bliver vi forhindret i at praktisere vores religiøse overbevisning. For det tredje kæmper vi mod dem, der blokerer vort folks interesser, ved at forhindre dem i at etablere en islamisk regering. Vi deler al-Qaedas tankemåde, men ... al-Shabaab har ikke et administrativt samarbejde med Al-Qaeda (Harper, 2012: 88).

Al-Shabaab har vist sig effektiv i rekruttering af personer i diasporaen til deres kamp. Det vakte især stor bekymring i USA, da det i 2009 kom frem, at mere end 20 somaliere fra diasporaen i Minnesota var draget til Somalia for at støtte al-Shabaabs kamp. Efterretningstjenester i Vesten fokuserede i stigende grad på al-Shabaabs forbindelser og effektive rekruttering især i England og Sverige, men også i Danmark, hvorfra et betydeligt antal er rejst til træningslejre i Somalia. I mindst tre tilfælde har dansk-somaliere været indblandet i terrorisme: en selvmordsaktion ved en dimission på Mogadishu Universitet i oktober 2009, hvor en snes nyuddannede læger samt fire ministre blev dræbt, en selvmordsaktion i Mogadishu lufthavn i september 2010, hvor 24 blev dræbt samt den såkaldte "øksemands" angreb på Kurt Vestergaard 1. januar 2010 (Politiken, 2010; CTA, 2014; Shinn, 2011). Bekymringen i de vestlige tjenester går på, at personer, der tager til Somalia og får træning og måske også kamperfaring, kan vende tilbage til Danmark med henblik på at gennemføre terrorisme her.

Med undtagelse af "øksemanden" er der imidlertid ingen kendte eksempler på dette. Og det står også klart, at "øksemanden" handlede på egen hånd og ikke var styret af al-Shabaab, der ikke havde taget del i organiseringen, og som efterfølgende fralagde sig ansvaret for handlingen – om end de billigede den (jf. CTA, 2013). Selvom gerningsmanden ifølge den danske efterretningstjeneste havde kontakter til al-Shabaab, var hans handling således hverken styret, organiseret eller beordret af al-Shabaab.

Undertiden trækkes det mislykkede bombeangreb på Londons Undergrundsbane 21. juli 2005 frem, der fandt sted to uger efter det store terroran-

greb i London, som et eksempel på et terrorplot med forbindelse til Somalia og al-Shabaab (Harper, 2012). Grunden er, at gerningsmændene havde afrikanske rødder i Etiopien, Ghana og Somalia. Men dels har man ikke kendskab til, at al-Shabaab var begyndt at rekruttere internationalt på dette tidspunkt, dels var plottet ifølge de dømte tænkt som en protest mod krigen i Irak.

Et tredje eksempel på al-Shabaab-indblanding i terrorisme i lande uden for Afrika er det såkaldte Holsworthy Barracks Plot, et masseskyderi på en militærbase i Sydney, der i en tidlig fase blev bremset af australsk antiterrorberedskab. I en analyse gennemført af Andrew Zammit for det anerkendte forskningscenter Combating Terrorism Center West Point konkluderes det, at plottet

ikke var igangsat eller styret af al-Shabaab. Det kan tilføjes, at ingen af de tre dømte havde modtaget træning i en oversøisk jihadist lejr. At gruppen bag plottet sendte to individer til Somalia, men at den ene ikke kunne klare træningen og vendte tidligt tilbage uden at tage del i plottet. Den anden blev senere rapporteret savnet i Somalia (Zammit, 2012).

Efterretningstjenester og analytikere har konkluderet, at Westgate Mall-angrebet var en del af al-Shabaabs kamp mod de afrikanske/kenyanske tropper i Somalia, hvortil yderligere kommer, at omstændighederne under angrebet endnu ikke er opklaret, og at der er tvivl om, hvilken rolle al-Shabaab, respektive de kenyanske sikkerhedsstyrker spillede. Hvorom alt er, er det mest nærliggende at se Westgate Mall-terrorismen som et regionalt anliggende, der ikke ændrer trusselsbilledet mod Vesten, sådan som PET også konkluderede (Erslev Andersen, 2014). Vi kan således konkludere, at der ikke er kendte eksempler på, at al-Shabaab har været direkte indblandet i terrorisme uden for Afrika.

Når vestlige efterretningstjenester er bekymrede for, at al-Shabaabs oprørskrig og jihadtræning kan udgøre en direkte trussel mod vestlige lande, herunder Danmark, skyldes det erfaringerne fra al-Qaida, først og fremmest de store terroraktioner i New York og Washington 11. september 2001 og London 7. juli 2005. Især angrebene 11. september 2001 må tilskrives tilstedeværelsen af al-Qaida-faciliteter og træningslejre i Afghanistan. Der er imidlertid en væsensforskel mellem al-Qaida og stort set alle andre militante jihadgrupper, nemlig at al-Qaida ene og alene i forbindelse med sin rekruttering til træningslejrene i Tora Bora bjergene udviklede en global jihaddagsorden, mens alle andre kendte grupper, herunder al-Shabaab, er eller har været involveret i en lokal /regional oprørskrig, der er deres primære dagsorden. I perioden fra 1996, tidspunktet hvor Osama Bin Ladin slog sig ned i Afghanistan, og hvor al-Qaida træningslejre for alvor blev udbygget, blev de personer, som al-Qaida havde

rekrutteret i de vestlige lande, efter endt træning sendt tilbage, hvor de kom fra, for at gennemføre terrorisme. Al-Qaida var ikke en del af borgerkrigen i Afghanistan. Gruppens dagsorden var at bekæmpe Vesten, især USA, med henblik på at befri det arabiske Mellemøsten for de u-islamiske regimer, der i al-Qaidas fortolkning blev holdt ved magten af Vesten, især USA (Erslev Andersen og Aagaard, 2002). Taliban, der var kommet til magten i Kabul 1996, og som gav al-Qaida tilladelse til at opholde sig i Afghanistan, insisterede på, at al-Qaida holdt sig ude af den afghanske borgerkrig (Brown, 2010). Al-Qaidas træning sigtede derfor på at uddanne terrorister til aktioner i Mellemøsten og Vesten. Dertil havde organisationen etableret træningslejre, den rekrutterede i Vesten, og den havde en del mæcener, fx i de arabiske gulflande, der forsynede den med betydelige pengebeløb. Når al-Shabaab rekrutterer i diasporaen, ved vi, det er for at tiltrække personer til deres kamp i Somalia, herunder til terroraktioner mod regimet i Somalia eller de stater i Afrika, der sender tropper til Somalia eller for at samle penge ind. Der er ingen indikationer på, at de træningslejre, al-Shabaab har etableret og drevet i Somalia, er drevet med henblik på at træne personer til at gennemføre terrorisme i vestlige lande. Størstedelen af de foreign fighters, der er rekrutteret til al-Shabaab, er personer med somalisk baggrund i de afrikanske nabolande, en mindre gruppe er somaliere fra diasporaen i Vesten, og endelig er der en lille gruppe af personer, der ikke har etnisk relation til Somalia (Shinn, 2011). Det er tegn på, at der er to typer træningslejre i Somalia, nemlig primært til dem der rekrutteres lokalt, og som trænes til oprørssoldater, og dem der er rekrutteret i udlandet, der især skal bruges til terrorisme som fx selvmordsaktioner. Den sidste type lejre synes at være blevet ledet af al-Shabaab-personer med relationer til al-Qaida og erfaringer fra Afghanistan eller Irak, som fx Saleh Ali Saleh al-Nabhan, som amerikanerne mener var involveret i terrorhandlinger mod de amerikanske ambassader i Kenya og Tanzania i 1998 samt hovedmand bag angreb mod et israelsk hotel og fly i Mombasa i 2002. al-Nabhan blev dræbt af amerikanerne i 2009. Det var akkurat al-Nabhan sammen med andre al-Shabaab-ledere som Abu Mukhtar Robow og Ahmed Abdi Godane (Mukhtar Abu al-Zubair), som, inden han blev offer for et amerikansk droneangreb i september 2014, i interviews opfordrede udlændinge til at drage til Somalia og støtte "den globale jihad" på al-Shabaabs slagmarker her (Kohlmann, 2009).

Al-Shabaabs rekruttering af foreign fighters har lige fra starten har været en alvorlig kilde til splittelse i organisationen. Således gjorde De islamiske Domstole alt for at forhindre, at udlændinge kom ind i landet for at tilslutte sig al-Shabaab ved at stille sig op i lufthavnen i Mogadishu og simpelthen nægte dem indrejse. Da al-Shabaab blev stærkere, overtog gruppen kontrollen i lufthavnen

og fik de tilrejsende visiteret til forskellige lejre og områder. Men splittelsen blev ved at gøre sig gældende i al-Shabaab helt frem til i dag, hvor spørgsmålet om foreign fighters og forholdet til al-Qaida har ført til intern borgerkrig i al-Shabaabs ledelse. Splittelsen skyldes formentlig forskellige klienttilhørsfold blandt lederne (Kohlmann, 2009; Hove, 2012). Akkurat klanstrukturer gjorde, at det ikke lykkedes al-Qaeda at etablere sig i Somalia, som de forsøgte i begyndelsen af 1990'erne (Harmony Project, 2007).

En anden grund til, at vestlige efterretningstjenester er bekymrede for, at al-Shabaab vil rekruttere med henblik på at træne personer til at udføre terrorisme i vestlige lande, er ledernes retorik i interviews samt rekrutteringsvideoer blandt andet på Youtube. Der er især to forhold, der vækker bekymring: Det ene er al-Shabaabs opbakning til al-Qaidas ideologi og fra februar 2012 faktiske tilknytning til al-Qaida, og det andet er de trusler om angreb på Vesten, der fremsættes, og for Danmarks vedkommende især trusler om at angribe danske mål for at hævne de karikaturer af profeten Muhammed, *Jyllands-Posten* offentliggjorde i september 2005. Det er imidlertid vigtigt at skelne mellem trussel og risiko: Alle kan fremsætte trusler, men det kræver ressourcer, vilje og kapacitet at gøre en alvor af truslerne. Viser en analyse, at den eller de, der fremsætter trusler, også har ressourcer, kapacitet og vilje til at gennemføre, er risikoen høj. Fremsættes trusler, uden at der kan dokumenteres kapacitet, vilje og ressourcer, er de tomme og risikoen lille. Det kan ikke dokumenteres, at al-Shabaab har ressourcer og kapacitet til at gennemføre egentlig terrorisme uden for Afrika. Med hensyn til vilje er billedet mere sammensat, eftersom der jo faktisk fremsættes trusler, men hvad der i denne sammenhæng er bemærkelsesværdigt er, at al-Shabaab eksplicit fralægger sig ansvaret for aktioner, der i medierne tilskrives al-Shabaab. Det gælder både i Sydney-plottet og i den danske sag med "øksemanden" som også understreget af CTA i erklæringen om al-Shabaab (CTA, 2013). Dette er bemærkelsesværdigt og kan skyldes, at al-Shabaab af strategiske grunde ikke i konkrete sager vil sættes i forbindelse med terrorisme i Vesten, fordi det utvivlsomt vil øge det internationale pres mod dem. Når al-Shabaab alligevel fremsætter trusler mod Vesten, tyder alt på, det sker i framing øjemed: Der fremsættes trusler, ydes støtte til al-Qaida-ideologi og global jihad for at fremstå som del af et al-Qaida-projekt og dermed tiltrække rekrutter til den nationale-islamiske kamp i Somalia. Denne framing gælder i høj grad også retorikken om Muhammedtegningerne. I 2006 begyndte al-Qaida-lederne at rekruttere og mobilisere på grundlag af denne sag, og navnlig efter genoptrykningen af tegningerne i danske aviser i februar 2008 blev Muhammedtegningsagen en obligatorisk reference i alle jihaderklæringer (Erslev Andersen, 2009b). Det ville have været yderst mærkeligt, dersom

al-Shabaab ikke udtrykte sin vrede over denne sag og truede med at ville hævne den. Som påvist af flere forskere, heriblandt Henne, fremstår al-Shabaabs retorik om sagen ganske fragmenteret og usystematisk (Henne, 2013: 87).

## Konklusion

På trods af al-Qaida-retorik og trusler kan det ikke dokumenteres, at al-Shabaab har været direkte indblandet i terrorisme uden for Afrika, ej heller har al-Shabaab trænet udenlandske jihadister med henblik på at sende dem tilbage til deres hjemlande for at gennemføre terrorisme. Brugen af al-Qaida retorik, tilslutningen til al-Qaida i februar 2012, som der internt i al-Shabaab ledelsen er voldsom uenighed om, samt trusler, herunder trusler mod Danmark i forlængelse af Muhammedtegningssagen, er framing af al-Shabaabs kommunikation med henblik på dels at legitimere oprørskampen som en retfærdig del af global jihad, dels derved bedre at kunne rekruttere i diasporaen til kampen i Somalia. Det kan dokumenteres, at personer, der har været i al-Shabaabs træningslejre, er blevet brugt i al-Shabaabs kamp såvel lokalt i Somalia som regionalt i krigsførende lande i Afrika, herunder i selvmordsaktioner, men ikke at der er personer, der har været trænet til at gennemføre al-Shabaab-aktioner uden for Afrika.

Når der henvises til en stor trussel om terrorisme i Vesten fra personer, der er trænet i al-Shabaabs træningslejre, er der således ikke empirisk belæg for det. Legitimeringen af de store initiativer, der tages på det udenrigs- og bistandspolitiske område, fx i form af Counter Violent Extremism (CVE) på Afrikas Horn, og som følges op af såkaldte af-radikaliseringsprojekter rettet mod blandt andre den somaliske diaspora i Danmark med henvisning til, at al-Shabaab er globalt orienteret terrorgruppe, der træner europæisk-somalier til terrorisme i Europa og Danmark, savner empirisk begrundelse og dokumentation. For så vidt der er belæg for legitimeringen i klassificerede kilder (hemmelige efterretninger), der kun deles af en særdeles begrænset gruppe i det danske samfund uden politisk eller parlamentarisk kontrol, giver dette anledning til at rejse en problemstilling om demokratisk underskud. Den manglende empiriske dokumentation for, at al-Shabaab er en global terrorgruppe med operative ambitioner i Europa, giver med andre ord anledning til en række problemer, dels i forhold til begrundelsen for brug af betydelige bistandsmidler, dels af politisk og demokratisk art. Givet denne konklusion, vil det være både fagligt interessant og en politisk presserende opgave at undersøge, hvad truslerne fra foreign fighters i andre konfliktzoner som fx Syrien baserer sig på.

## Noter

1. Paradeeksemplet på truslen fra Syrienkrigere er Mehdi Nemmouche, en franskmand af algerisk herkomst, der 24. maj 2014 skød og dræbte fire personer på et jødisk museum i Bruxelles. Gerningsmanden havde været knap et år i Syrien som brutal fangevogter ved et fængsel drevet af Islamisk Stat for Irak og Levanten (ISIL), men hans motiver for at være i Syrien var af tidligere ISIL-gidsler, der vidnede i retssagen, omstridte. Forud for sit ophold i Syrien havde han en årelang baggrund som kriminel på kant med systemet. Det er med andre ord ikke muligt at fastslå, om Nemmouche udførte sin udåd i Bruxelles, fordi han var tidligere Syrienkriger eller af andre grunde (The Independent, december 2014).
2. Søgninger var foretaget på offentligt tilgængelige databaser med fokus på angreb, hvor al-Shabaab har været involveret, eller hvor det påstås, at de var involveret. Vi har desuden brugt DIIS' egen database, "Database of Islamist Terror-plots in the West 2000 – onwards". Databasen er under opdatering, men vil blive offentligt tilgængelig. Vi har konsulteret eksisterende analyser og redegørelser foretaget af andre analytikere og prominente forskningsinstitutter, både igennem søgninger og i enkelte tilfælde gennem personlig korrespondance. Henvisninger til kilder og litteratur er angivet fortløbende i analysen.

## Litteratur

- Barnes, Cedric og Harun Hassan (2007). The rise and fall of Mogadishu's Islamic courts. *Journal of Eastern African Studies* 1 (2): 151-160.
- Berlingske (2010). Det er også for at sikre Danmark. Udviklingsminister Søren Pind vil bruge nogle af ulandspengene til at bekæmpe ekstremisme i udemokratiske lande, 3. december.
- Berlingske (2013). PET-chef om Syrien-krigere: Vi har de nødvendige redskaber, 24. september.
- Brown, Vahid (2010). The facade of allegiance: Bin Ladin's dubious pledge to Mullah Omar. *CTC Sentinal* 3 (1): 1-6.
- CTA (2013). *Baggrund om Harakat al-Shabaab al-Mujahidin*. Erklæring 16. december + erklæring om træningslejre i Somalia i Ankeekstrakt i sagen Statsadvokaten i Viborg mod Guleed Mohamed Warsame og Nuur Mohamad Warsame, Domsdato 25. marts 2013.
- CTA (2014). *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*, 12. december.
- Directorate-General for Internal Policies (2014). *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*. Bruxelles: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department. Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- Ekstra-Bladet (2015). Ekspert: Frygter det er Syrien-krigere. Franske islamister med erfaring fra Syrien-krigen skaber frygt og har tidligere stået bag angreb, 7. januar.



- Erslev Andersen, Lars (2009a). Piracy in the Gulf of Aden: reflections on the concepts of piracy and order, pp. 79-103 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*. København: DIIS.
- Erslev Andersen, Lars (2009b). Al-Qaidas styrke og sårbarhed. Salafisme og krigen mod terror. *Historisk Tidsskrift* 109 (1): 124-153.
- Erslev Andersen, Lars (2014). Al-Qaeda som talehandling, pp. 69-93 i Lars Erslev Andersen (red.), *Terrorisme og Trusselsvurderinger*. København: DIIS.
- Erslev Andersen, Lars (2015). Attentatmænd i Paris var soloterrorister – ikke Syrien-krigere, *DIIS Comment* 13. januar. <http://www.diis.dk/node/4689> (13. april 2015).
- Erslev Andersen, Lars og Jan Aagaard (2002). *Den afghanske forbindelse. Afghanistan-veteraner, al-Qaida-netværk og den globale terrorisme*. København: Mellemfolkeligt Samvirke.
- Europakommissionen (2014). European Commission: Home Affairs; RAN Internal and External dimensions (RAN INT/EXT), [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/ran-int-ext/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-int-ext/index_en.htm)
- Gemmeli, Tobias (2014a). *Online-radikalisering. Et uafklaret begreb. Litteraturreview af definitioner og tilgange inden for online-radikalisering* (del 1 af 3). DIIS Rapport 2014:07.
- Gemmeli, Tobias (2014b). *Online-radikalisering: en rundrejse i forskningslitteraturen. Litteraturreview af definitioner og tilgange inden for online-radikalisering* (del 2 af 3). DIIS Rapport 2014:08.
- Gemmeli, Tobias (2015). *Online-radikalisering: forebyggelse på internettet. Litteraturreview af definitioner og tilgange indenfor online-radikalisering* (del 3 af 3). Under udgivelse som DIIS Report.
- Hansen, Stig Jarle (2013). *Al Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012*. London: Hurst
- Harmony Project (2007). *Al Qaeda's (Mis)Adventures in the Horn of Africa*. Combating Terrorism Center at West Point.
- Harper, Mary (2012). *Getting Somalia Wrong? Faith, War and Hope in a Shattered State*. London: Zed Books.
- Hegghammer, Thomas (2013). Should I stay or should I go? Explaining variation in Western Jihadists' choice between domestic and foreign fighting. *American Political Science Review* 107 (1): 1-15.
- Henne, Peter S. (2013). Is all Jihad local? Transnational contention and political violence in Somalia, pp. 73-93 i Emma Leonard og Glibert Ramsey (red.), *Globalizing Somalia, Multilateral, International, and Transnational Repercussions of Conflict*. New York: Bloomsbury.

- Hove, Søren (2012). *Somalias al-Shabaab og al-Qaeda – mellem national oprørsbevægelse og international terrorisme*. DIIS Report 2012:11.
- Hove, Søren (2014). The comeback kid – hvorfor et presset al-Qaeda alligevel klarer sig, pp. 54-68 i Lars Erslev Andersen (red.), *Terrorisme og Trusselsvurderinger*. København: DIIS.
- ICSR (2014). Joseph A. Carter, Shiraz Maher, Peter R. Neumann, *#Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighter Networks*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Kohlmann, Evan F. (2009). *Shabaab al-Mujahideen: Migration and Jihad in the Horn of Africa*. NEFA Foundation Report.
- Marchal, Roland (2011). *The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War. Harakat al-Shabaab al-Mujaheddin in Somalia*. Rapport for CNRS, SciencesPo Paris. [http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art\\_RM2.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art_RM2.pdf) (13. april 2015).
- Menkhaus, Ken (2009). *Somalia after the Ethiopian Occupation. First Steps to End the Conflict and Combat Extremism*. Rapport, Enough Project. <http://enoughproject.org/publications/somalia-after-ethiopian-occupation-first-steps-end-conflict-and-combat-extremism>
- Moe, Louise Wiuff (2012). Towards new approaches to statehood and governance in Africa: the Somali crisis reconsidered, pp. 87-105 i Scarlett Cornelissen, Fantu Cheru og Timothy Shaw (red.), *Africa and International Relations in the Twenty-First Century: Still Challenging Theory?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Okstrøm, Olive og Uffe Jørgensen (2013). Terror-ekspert: Næste gang rammer de os. Interview med Magnus Ranstorp om al-Shabaab angreb i Nairobi, *BT*, 23. september.
- Politiken* (2010). Dansk-somalier i selvmordsaktion i Mogadishu, 29. september.
- Politiken* (2013). PET og Bødskov vil drive klapjagt på danske krigere i Syrien, 19. juni.
- Politiken* (2015). Mette Frederiksen: Terrortruslen var desværre også høj i forgårs, 8. januar.
- Rand, Dafna og Anthony Vassalo (2014). *Bringing the Fight Back Home. Western Foreign Fighters in Iraq and Syria*. CNAS Policy Brief, Washington, DC: Center for a New American Security. [http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS\\_ForeignFighters\\_policybrief.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_ForeignFighters_policybrief.pdf) (13. april 2015).
- Ranstorp, Magnus (2014). The foreign policy essay: Scandinavian foreign fighters – trends and lessons. *Lawfare*, 7. december.
- Samatar, Ahmed (2006). The miracle of Mogadishu. *Review of Political Economy* 33 (109): 581-587.
- Shinn, David (2011). Al Shabaab's foreign threat to Somalia. *Orbis* 55 (2): 203-215. <http://www.fpri.org/docs/media/alshabaab.pdf> (13. april 2015).

- Snow, David A. (2004). Framing processes, ideology, and discursive fields, pp. 380-412 i David A. Snow, Sarah A. Soule og Hanspeter Kriesi (red.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell Publishing.
- StarTribune* (2012). Hundreds of “lone wolves” are out there, European Union official says, 22. marts.
- The Independent* (2014). Brussels Jewish museum massacre suspect Mehdi-Nemmouche is Syrian captor, claims kidnapped journalist, 6. september.
- Van Zuijdewijn, Jeanine de Roy (2014). The foreign fighters’ threat: What history can (not) tell us. *Perspectives on Terrorism* 8 (5): 59-73.
- Weekendavisen* (2014). Nye terrorplaner, 17. juli.
- Zammit, Andrew (2012). The Holsworthy Barracks plot: a case study of an al-Shabab support network in Australia. *CTC Sentinel* 5 (6): 13-16. <https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2012/06/CTCSentinel-Vol5Iss67.pdf> (13. april 2015)

# Abstracts

*Simon Calmar Andersen, Helena Skyt Nielsen and Mette Kjærgaard Thomsen*

## Service users' response to increased public services: Results from a randomized field experiment in education

Recent studies indicate that service users may respond to increased investments in the public service production (in education) by lowering their contribution to the service production. This is unfortunate as it reduces the overall effect of increased public investments. However, coproduction theory suggests that service users' response depends on whether they perceive the increased public effort as complementary to their own input or as a substitute. In a randomized field experiment in primary education we examined the behavioral response of service users to three different, but comparable public initiatives. In one initiative, the academically weakest students were assigned significantly more homework in an attempt to involve their parents in helping them with homework. According to our results, the children experienced that their parents did help them more. This suggests that if the design of such public initiatives makes service users perceive their contribution as a complement to the public effort the effect can be strengthened rather than weakened.

*Jens Blom-Hansen and Martin Bækgaard*

## Can performance information motivate citizens to co-produce?

The article asks what governments can do to motivate citizens to engage in co-production. Based on the broader public administration literature we develop a general explanatory model of citizen co-production motivation. In our empirical study we focus especially on the impact of performance information on citizen co-production motivation. We test our model using data from a randomized survey experiment in which some but not all citizens were presented with information on local government school performance. The analysis shows that performance information influences citizen satisfaction with public school services and in turn also has some but weak impacts on their motivation to co-produce.

*Morten Jakobsen and Mette Kjærgaard Thomsen*

### Coproduction, public initiatives and service users' motivation

The quantity and quality of public services are improved when citizens coproduce, that is, contribute input to public service provision. It is therefore becoming increasingly common for local governments to initiate coproduction initiatives in order to enhance citizen input to coproduction. However, we know little about how these initiatives influence citizens' motivation to coproduce. Using lower secondary education as the relevant service area, this study tests the effect of a coproduction initiative on parents' intrinsic and extrinsic motivation. Our results show that only intrinsic motivation is positively and significantly related to citizen input to coproduction, and for less educated parents the initiative was found to have a negative effect on their intrinsic motivation. These results highlight how important it is that local governments pay attention to unintended motivation effects when they initiate coproduction initiatives.

*Annika Agger*

### Potentials and challenges in early involvement of citizens in coproduction in the form of co-governance

Few studies of co-production in the form of co-governance focus on early involvement of citizens in the input stage of a policy process. What kinds of challenges and potentials does this form of co-production bring about when citizens, local councilors and public administrators collaborate to develop public policies? The empirical foundation for the article is a study of a Danish municipality, Albertslund, where six local councilors, six citizens and three public administrators participated in a formal committee with the purpose of developing a new municipal policy for citizen participation. The study concludes that citizens improve their democratic capabilities and trust in the political establishment in the municipality by participating in the committee. However, a condition for realizing the potentials is a willingness to collaborate in new and more interactive ways.

*Johan Vamstad*

## A different path to individualization of welfare services? Co-production of childcare services in Sweden

The Swedish welfare state has in recent years undergone extensive reforms that have allowed quasi-markets to be formed in several social service areas. The establishment of these quasi-markets has been said to ensure greater individual freedom as well as competition between service providers that will create greater efficiency and better quality. But are quasi-markets really the only means to reach these goals? This paper studies how co-production can be used to reach the same or similar goals. The possibilities of co-production in the welfare state and its significance for what Marshall called social citizenship will be presented, using results from a research project on co-production. The results will show that co-production, like quasi-markets, has its limitations – especially with regard to marginalized groups in society – but that co-production has the potential to combine individualization of social services with social cohesion, provided that there is a political will to do so.

*Rasmus Abildgaard Kristensen*

## Chinese mining investment in Australia and Canada – lessons for Denmark and Greenland

Chinese investment has become a “bogeyman” in the debate on the exploitation of Greenland’s mineral resources, but are there reasons for concern? The article looks at experiences in Australia and Canada, where China has made massive mining investment over the past decade. Both countries have had mostly good experiences with the Chinese investors, although it has been a difficult process marked by popular skepticism and mutual misunderstandings, and where both the Chinese companies and the host country authorities have undergone a steep learning curve. Denmark and Greenland could learn a lot from the Australian and Canadian experiences, which show that the key to success is dialogue and strict regulation. This has forced the Chinese investors to learn and adapt. The article also demonstrates the theoretical value of an institutional perspective, including the concept of organizational learning, in the study of Chinese direct investment abroad.

*Lars Erslev Andersen and Louise Wiuff Moe*

## Global or regional jihad? Foreign fighters and al-Qaida rhetoric in al-Shabaab's nationalistic rebellion

Foreign fighters are seen as a great threat to Western countries. The “Syria warriors” have recently been in focus, but the debate started much earlier, with particular reference to the threat that is said to be posed by the Somali rebel group al-Shabaab. What is the empirical basis for the alleged link between regional conflicts, Jihad groups, and a growing threat to the West? Are there clear examples of al-Shabaab organizing attacks or recruiting fighters to return to the West to carry out terrorism? Empirical data from open sources and analysis of al-Shabaab indicate that this alleged link lacks empirical basis, but nevertheless is used to legitimize extending support to anti-terrorism initiatives and increasing the resources and powers of intelligence services.

# Om forfatterne

*Annika Agger*, ph.d., lektor, Institut for Samfund & Globalisering, Roskilde Universitet. Har i flere år forsket i, hvordan offentlige myndigheder samarbejder med borgerne, og i, hvorledes man kan evaluere sådanne processer. Seneste publikation, skrevet med Jesper Ole Jensen, er *Area-based Initiatives – and their Work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital*, *European Planning Studies*, 2015. E-mail: aagger@ruc.dk

*Lars Erslev Andersen*, seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier. E-mail: LEA@diis.dk.

*Simon Calmar Andersen*, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i forskellige aspekter af politisk og administrativ styring og deres betydning for offentlige organisationers resultater med særligt fokus på dagtilbuds- og skoleområdet. Har publiceret i blandt andet *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Public Administration Review* og *Public Administration*. Medlem af ledelsen af TrykFondens Børneforskningscenter, SFI's Research Advisory Board og Advisory Board for The Public Management Evidence Lab i Hong Kong. 2009-2013 medlem af formandskabet for Rådet for evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen (Skolerådet), der rådgiver Børne- og undervisningsministeren. E-mail: sca@ps.au.dk

*Jens Blom-Hansen*, ph.d., professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker og underviser i offentlig forvaltning. Har forsket i kommunalpolitik, samspillet mellem staten og kommunerne og EU-politik og publiceret herom i *American Journal of Political Science*, *European Journal of Political Research* og *Journal of European Public Policy*.

*Martin Bækgaard*, ph.d, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker og underviser i offentlig forvaltning og kommunalpolitik. Har forskningsmæssigt blandt andet beskæftiget sig med effekter af performance information og publiceret herom i *Journal of Public Administration Research and Theory*, *International Public Management Journal* og *Public Performance and Management Review*.



*Morten Jakobsen*, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder blandt andet med samspillet mellem den offentlige forvaltning og borgerne. Har deltaget i en række forskellige felt eksperimenter til afdækning af politologiske problemstillinger. E-mail: mortenj@ps.au.dk.

*Rasmus Abildgaard Kristensen*, cand.scient.pol., Aarhus Universitet og MScEcon (International Politics), University of Wales, Aberystwyth. Siden 2014 kon-torchef i Klima-, Energi og Bygningsministeriet. Var 2004-2006 ansat som rådgiver på Institut for Menneskerettigheder og 2006-2014 som diplomat i Udenrigsministeriet, hvor han blandt andet var chef for Analyseenheden i Danmarks Eksportråd (2013-2014) samt udsendt til den danske ambassade i Beijing, Kina, hvor han var chef for den økonomiske afdeling (2009-2013). Modtog i 2013 Annemarie og Erling Kristiansens Mindelegat til et studiepro-jekt om kinesiske råstofinvesteringer i Australien og Canada med henblik på at kortlægge erfaringerne for Danmark og Grønland. E-mail: rasab@kebmin.dk

*Louise Wiuff Moe*, forsker, Dansk Institut for Internationale Studier. E-mail: LOMO@diis.dk.

*Helena Skyt Nielsen*, ph.d., professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. Forsker i arbejdsmarkedsøkonomi med særligt fokus på uddannelsesøkonomi. Har publiceret i blandt andet *American Economic Journal*, *Economic Policy*, *Economic Journal*, *Journal of Human Resources* og *Journal of Health Economics*. Chefredaktør for *Labour Economics* og medlem af Det Frie Forskningsråd, Samfund og Erhverv. E-mail: hnielsen@econ.au.dk

*Mette Kjergaard Thomsen*, cand.scient.pol., ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Primære forskningsinteresse er samproduktion med særligt fokus på forældres involvering i deres børns skolegang. Hendes ph.d.-afhandling omhandler effekten af forskellige offentlige initiativer på forældres deltagelse i samproduktion. E-mail: mkt@ps.au.dk

*Johan Vamstad*, ph.d., lektor i statskundskab, Institutionen för Socialvetenskap, Ersta Sköndal högskola, Stockholm. Forsker i velfærdsstaten og civilsamfundsspørgsmål. Udgiver i 2015 bogen *Valfri välfärd – ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten* på Arkiv förlag. E-mail: johan.vamstad@esh.se