

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

Agger, Annika

Published in:
Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

Publication date:
2015

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Agger, A. (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 47(2), 185-201.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

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 velfærdsalliance” på 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.¹ 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 designs 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 *fronrunner*, 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 2009.² 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-projektet³, 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

- 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.
- Refleksionsrum og frie roller. Politikerne beslutter sig for at lade partidiskussionerne ligge, og at forvaltere og borgere kan deltage i debatten på lige fod.
- Referater laves som mindmaps. Der fokuseres på de pointer, der kom frem ved mødet, fremfor korte overordnede referater.
- 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.
- Inspiration med faglige oplægsholdere og eksterne proceskonsulenter. Hermed fik udvalget fælles inspiration til nye måder at se på borgerinddragelse og innovation på.
- Teaterworkshop. I samarbejde med CLIPS-projektet og DACAPO teateret gennemføres en teaterworkshop om udvikling af skoler og profilskoler.
- Innovationscamp. I forbindelse med kommunalplanstrategien blev der afholdt en intensiv weekendworkshop med borgere, erhvervsfolk, kommunalpolitikere og direktørgruppen.

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 borgeres 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 have 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, 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.

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 Økonomiforbundets 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 udvalgs møder.
- 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.
- 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 (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.
- 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.
- Wymer, 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.
- Aagaard, Peter, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.