

Organisatorisk support og samproduktion

Et eksperimentelt studie af styringsstrategier i
den offentlige uddannelsessektor

Når man fra politisk side ønsker at tilpasse og forbedre offentlige velfærdsydelser, kræves en god fornemmelse for, hvad der sker ved 'frontlinjerne' af den offentlige forvaltning, hvor velfærdsydelserne konkret tilvejebringes – såsom skoler, hospitaler, daginstitutioner, plejehjem, politiarbejde på gaderne eller hjemmehjælp. Men hvilke muligheder har man fra politisk side i forhold til at organisere tilvejebringelsen af velfærdsydelser, herunder det konkrete input fra såvel offentligt ansatte som brugerne, så vi sikrer en høj grad af velfærd? Afhandlingen har sit udgangspunkt i dette spørgsmål med særligt fokus på uddannelsesområdet.

I afhandlingen anvendes et større felteksperiment foretaget i samarbejde med Aarhus Kommune til at undersøge to politiske styringsstrategier, organisatorisk support og samproduktion, i forhold til, hvordan uddannelsen af udsatte førskolebørn kan organiseres. Organisatorisk support fokuserer på de offentligt ansattes input, mens samproduktion fokuserer på brugernes input.

Overordnet yder projektet tre bidrag: teoretisk og empirisk viden om de to strategier og deres anvendelse i forhold til frontlinjeniveauet af den offentlige forvaltning; viden om, hvordan vi øger uddannelseschancerne hos udsatte børn, hvilket udgør en stor fremtidig samfundsmæssig udfordring; og projektet viser, hvordan såvel felteksperimenter som surveyeksperimenter kan anvendes til at løse en række metodiske udfordringer inden for studier af offentlig forvaltning.



Organisatorisk support og samproduktion
Et eksperimentelt studie af styringsstrategier
i den offentlige uddannelsessektor

Morten Jakobsen

Ph.d.-afhandling

**Organisatorisk support og samproduktion
Et eksperimentelt studie af styringsstrategier
i den offentlige uddannelsessektor**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren 2011

ISBN: 978-87-7335-149-9

Omslag: Svend Siune

Tryk: Juridisk Instituts Trykkeri, Aarhus Universitet

Layout: Annette B. Andersen

Afleveret: 30. juni 2011

Forsvaret finder sted 23. august 2011

Udgivet august 2011

Forlaget Politica
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé 7
8000 Aarhus C
Danmark

Tel. 8942 1253

Fax 8613 9839

e-mail: politica@ps.au.dk

Indhold

Forord.....	6
Indledning	9
Problemstilling og bidrag	11
Det offentlige frontlinjepersonel: Organisatorisk support og framing.....	14
Brugerne af velfærdsydelser: Samproduktion af offentlige ydelser.....	16
Metodiske udfordringer i de eksisterende studier af styringsstrategier.....	17
Randomiseret felteksperiment.....	20
Effekter på det offentlige frontlinjepersonel	28
Effekter på brugerne.....	29
Effekter på uddannelseschancer	30
Diskussion	33
Referencer.....	37
Dansk resume	41
English summary	42

Forord

Som titlen indikerer, omhandler afhandlingen organisatorisk support og samproduktion i den offentlige sektor. Selve arbejdet med afhandlingen er imidlertid i sig selv en historie i organisatorisk support og samproduktion. I forbindelse med projektet har jeg således nydt godt af støtte fra, og samarbejder med, en lang række personer og organisationer.

Jeg vil først og fremmest gerne takke Søren Serritzlew og Simon Calmar Andersen, som jeg har lært utroligt meget af, og som har været med til at gøre projektet til en god oplevelse. Søren har som hovedvejleder vist et fantastisk engagement i projektet og på kompetent vis givet en yderst værdifuld styring til processen samt et væld af konstruktive kommentarer til projektets enkelte dele. Søren har også haft stor betydning allerede før projektets start – at jeg overhovedet fik øjnene op for at lave en ph.d.-afhandling skyldes sparringen med Søren på såvel seminarer som specialet. Afhandlingen har været en del af et tomandsprojekt gennemført i samarbejde med Simon – jeg vil gerne takke for et rigtigt godt samarbejde. Det var Simon, der i første omgang introducerede ideen om at lave et felteksperiment i Aarhus, hvilket blev en central del af afhandlingen. Ud over at være samarbejdspartner har Simon fungeret som en dygtig medvejleder på afhandlingen.

Gennem projektet har jeg været begunstiget af at være en del af et inspirerende miljø på Institut for Statskundskab (IFSK) ved Aarhus Universitet. Ph.d.-gruppen har, ud over en masse kommentarer til projektet, været medvirkende til, at det har været rart at have sin daglige gang på instituttet. I denne henseende skylder jeg en særlig tak til Elias Götz, som jeg har delt kontor med i de tre år, og som i høj grad har været medvirkende til at gøre det daglige arbejde sjovere. Jeg har ligeledes nydt at være en del af Afdelingen for Offentlig Forvaltning, hvori jeg har modtaget en betydelig sparring i forhold til projektet. På instituttet har jeg endvidere fået en stor (og nødvendig) hjælp fra Annette Andersen, Anja Dalsgaard, Anne-Grethe Gammelgaard og Else Løvdaal Nielsen til at gøre min engelske fremstilling mere forståelig. Jeg er ligeledes taknemmelig for studentermedhjælp til projektet fra Mette Kristoffersen, Sanne Severinsen, Søren Thaysen Andersen og Morten Søland Jensen.

Jeg vil også gerne sige tak for godt samarbejde med Aarhus Kommune og Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI). Disse samarbejder har været *helt afgørende* for kunne gennemføre afhandlingens undersøgelser. Afhandlingens felteksperiment blev således foretaget sammen med det daværende Videncenter for Integration i Aarhus Kommune. Jeg

skylder således en særlig tak til Anette Dahl Knudsen og Catharina Damgaard for deres samarbejde – og ikke mindst deres viden om udviklingen af børns sprog. Anette har som eksperimentets særlige sprogkonsulent spillet en central rolle i udviklingen og implementeringen af den sprogtekniske del af eksperimentets indsatser. Fra Aarhus Kommune vil jeg endvidere også gerne sende en tak til Pauli Johansen, Rikke Slot, Maria Ellehuus Nielsen, Lone Nielsen, Lone Pedersen og Ole Hersted for deres assistance i projektet.

Jeg er ligeledes yderst taknemmelig for KREVI's bidrag til dataindsamlingen samt faglig sparring omkring projektets udvikling. Disse bidrag muliggjorde således en langt bedre dataindsamling, end jeg på nogen måde ville kunne tilvejebringe på egen hånd. I forbindelse hermed vil jeg særligt sige tak til Tim Jeppesen, Peter Holdt-Olesen og Torben Buse. Som en del af ph.d.-forløbet var jeg i efteråret 2010 på et forskningsophold ved Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University. Jeg skylder Steve Martin tak for denne mulighed. Jeg havde den fornøjelse af dele kontor med Rhys Andrews og Mark Esteve, som begge læste og kommenterede flere af de papers, som indgår i afhandlingen. Herudover har en række personer bidraget med vigtige input til data. Det gælder Martine Friisenbach og Jørn Hansen Schmidt fra Danmarks Statistik, Marie Jensen og tolkene fra Aarhus Kommunes Tolkeservice samt Rage Hersi, Esmá Özbek og Farida Christensen, som ligeledes har assisteret med oversættelse.

De familier og pædagoger, der indgik i afhandlingens undersøgelser, har selvsagt afgørende betydning for muligheden for at gennemføre sådanne undersøgelser. Jeg er taknemmelig for deres deltagelse og arbejde med indsatserne.

Den største tak går til mine forældre, min søster og Helene – for uvurderlig støtte før og under projektet.

Morten Jakobsen
August 2011

Indledning

Denne sammenfatning giver et overblik over ph.d.-afhandlingen 'Organisatorisk support og samproduktion: Et eksperimentelt studie af styringsstrategier i den offentlige uddannelsessektor' ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Ud over sammenfatningen består afhandlingen af seks papers og en baggrundsnote, der giver yderligere information i forhold til de tre papers, som anvender projektets felteksperiment (de tre første papers i nedenstående liste). Sammenfatningen har til formål at forklare de enkelte papers' sammenhæng og bidrag til den samlede afhandling. Afhandlingens papers er:

Jakobsen, Morten & Simon C. Andersen (2011b). 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations: Evidence from a Randomized Field Experiment', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Paper]

Jakobsen, Morten (2011a). 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Inviteret til revise and resubmit ved tidsskrift]

Jakobsen, Morten & Simon C. Andersen (2011a). 'Coproducting Educational Chances: Evidence From a Randomized Field Experiment', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Paper]

Jakobsen, Morten (2011d). 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes? The Role of Perceived Organizational Support', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Inviteret til revise and submit ved tidsskrift]

Andersen, Simon C. & Morten Jakobsen (2011). 'Managing Bureaucrats by Framing', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Paper]

Jakobsen, Morten (2011b). 'Common Source Bias in Public Administration Studies: Bringing the Challenges and Solutions to Attention', Department of Political Science and Government, Aarhus University. [Paper]

Følgende baggrundsnote giver yderligere information vedrørende felteksperimentet:

Jakobsen, Morten (2011c). 'Organizational Support and Coproduction: Supporting Information', Department of Political Science and Government, Aarhus University.

Igennem sammenfatningen anvendes blot en del af paperets titel, når der refereres til det enkelte paper. Eksempelvis benævnes 'Coproducting Educational Chances: Evidence From a Randomized Field Experiment' blot 'Coproducting Educational Chances'.

Problemstilling og bidrag

Når man fra politisk side ønsker at tilpasse og forbedre offentlige velfærdsydelser, kræves en god fornemmelse for, hvad der sker ved 'frontlinjerne' af den offentlige forvaltning, hvor velfærdsydelserne konkret tilvejebringes – såsom skoler, hospitaler, daginstitutioner, plejehjem, politiarbejde på gaderne eller hjemmehjælp. Med Lipskys banebrydende bog *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* fra 1980 blev der for alvor sat fokus på den helt afgørende rolle, som netop dette område af den offentlige forvaltning spiller for velfærdsydelsernes udformning og effekter.

Dette leder naturligt til spørgsmålet om, hvilke muligheder man fra politisk side har i forhold til at organisere den konkrete tilvejebringelse af velfærdsydelser, dvs. aktiviteterne på frontlinjeniveauet, på en måde, der sikrer en høj grad af velfærd. Ph.d.-afhandlingen har sit udgangspunkt i dette spørgsmål med særligt fokus på uddannelsesområdet, som i det moderne videnssamfund har en afgørende betydning for såvel det enkelte individs livschancer som samfundets generelle velfærdsniveau (Esping-Andersen, 2002b).

Meget tyder imidlertid på, at de politiske styringsinstrumenter, der ligger lige for, langt fra altid har de ønskede effekter. Eksempelvis har studier vist, at en øget tilførsel af ressourcer i sig selv ikke nødvendigvis giver bedre resultater (Boyne, 2003) – dette gælder særligt inden for uddannelsesområdet i moderne velfærdsstater (Hanushek, 2003; Andersen & Mortensen, 2010). En anden ofte anvendt strategi går på at indføre forskellige former for økonomiske incitamentsstrukturer, der kan regulere adfærden på frontlinjeniveauet. Denne tilgang er dog langt fra uproblematisk. Eksempelvis peger litteraturen på, at økonomiske incitamentsstrukturer rettet mod det enkelte individ, f.eks. offentligt ansatte, potentielt udhuler individers (indre) motivation i arbejdet (Frey, 1997; Andersen & Pallesen, 2008). Den eksisterende forskning har endvidere ikke – specielt på uddannelsesområdet – kunnet finde entydige positive effekter af at indføre markeds konkurrence for derigennem at skabe incitamentter til bedre produktion på frontlinjeniveauet (se eksempelvis Smith, 1994; Meier, Polinard & Wrinkle, 2000; Andersen & Serritzlew, 2007). Der er således i høj grad behov for at undersøge alternative styringsstrategier til de udbredte ressource- og incitamentsstrategier.

I ph.d.-afhandlingen undersøges to sådanne styringsstrategier i forhold til organisering af de konkrete aktiviteter, der foretages ved frontlinjeniveauet i forbindelse med produktionen af uddannelse: *organisatorisk support* og *samproduktion*. Strategierne er kendetegnet ved, at de betoner de løbende

relationer, særligt de løbende kommunikations- og informationsmæssige udvekslinger, mellem det offentlige frontlinjepersonel, brugerne af velfærdsydelserne og den centrale del af den offentlige forvaltning (dvs. politikere og embedsmænd i den centrale administration). Organisatorisk support retter sig således mod det offentlige frontlinjepersonel, mens samproduktionsstrategien retter sig mod brugerne.

De to strategier bygger på forskellige teoretiske fundament. Eisenberger et al. (1986) anvender *social exchange*-teorien til at udvikle argumentet om, at organisatorisk support fra organisationen til medarbejderne vil øge medarbejdernes engagement og præstationer. Samproduktion (oversat fra *coproduction*) er en teoretisk ramme udviklet for bedre at kunne forstå og indarbejde betydningen af input fra forskellige aktør – f.eks. brugerne – i produktionen af velfærdsydelser (Parks et al., 1981; Ostrom, 1996). Fælles for de to tilgange er, at der teoretisk kan udledes forventninger om effekter af tiltag fra politisk side, dvs. den centrale del af den offentlige forvaltning, på aktiviteterne ved frontlinjerne af den offentlige organisation – vel at mærke uden brug af økonomiske incitamenter eller en stor mængde tilførte ressourcer fra politisk side.

Projektets empiriske undersøgelser foretages med udgangspunkt i de udfordringer, samfundet står over for på uddannelsesområdet. Den eksisterende forskning har for det første vist, at de tidlige leveår er yderst vigtige i individers samlede tilegnelse af færdigheder, hvorfor der er god grund til at investere kraftigt i tidlige uddannelsesindsatser (Esping-Andersen, 2002a). For det andet er familiens input – særligt fra familielivet hos førskolebørn – helt afgørende for børns tilegnelse af færdigheder (Cunha & Heckman, 2007). Det er således nødvendigt at investere i tidlige indsatser, som understøtter familiernes input til udviklingen af børns færdigheder. Den hidtidige forskning peger endvidere på, at indsatser rettet mod børn fra udsatte, dårligt stillede familier er særligt udbytterige (Heckman, 2006). Spørgsmålet er imidlertid, hvordan sådanne investeringer i tidlige indsatser skal udmøntes. Hvilke politiske styringsstrategier kan anvendes til at organisere den offentlige uddannelse, så vi kan skabe de bedst mulige rammer for understøttelsen af input til førskolebørns udvikling?

Empirisk efterprøvning af styringsstrategier står over for en række betydelige metodiske udfordringer, som hidtidige studier af de to ovennævnte strategier generelt har haft vanskeligt ved at løse. Som det vil fremgå, udgør forskellige typer endogenitetsproblemer en væsentlig metodisk udfordring, mens en anden udfordring består i, at frontlinjeaktiviteterne bedst studeres i deres naturlige omgivelser (og ikke i laboratorier). Projektet forsøger at løse

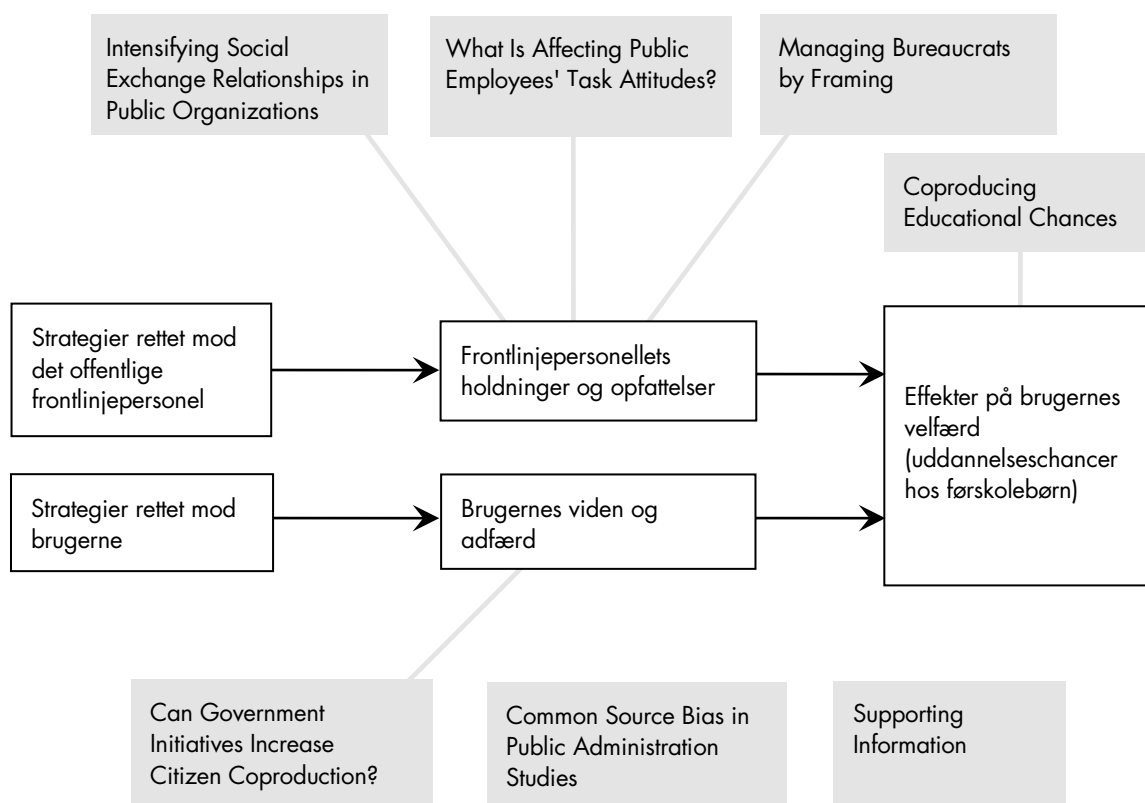
disse udfordringer ved at anvende et felteksperiment som undersøgelsesdesign.

Overordnet yder projektet således tre bidrag. For det første bidrager projektet med teoretisk og empirisk viden om de to strategier og deres anvendelse i forhold til frontlinjeniveauet af den offentlige forvaltning. For det andet bidrager projektet med viden om, hvordan vi øger uddannelseschancerne hos udsatte børn, hvilket udgør en stor fremtidig samfundsmæssig udfordring. For det tredje viser projektet, hvordan såvel felteksperimentet som surveyeksperimentet kan anvendes til at løse en række (men naturligvis ikke alle) metodiske udfordringer inden for studier af offentlig forvaltning.

Figur 1 på næste side viser en oversigt over, hvordan de enkelte papers relaterer sig til den samlede afhandling. Som figuren viser, undersøger projektet effekter af strategier rettet mod henholdsvis det offentlige frontlinjepersonel og brugerne af velfærdsydelser. De grå bokse viser de enkelte papers. De grå streger viser, hvad der er det enkelte papers afhængige variabel. Eksempelvis undersøger 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' effekten af en samproduktionsstrategi på brugernes viden og input til produktionen af uddannelse, mens 'Managing Bureaucrats by Framing' undersøger effekten af en framingstrategi på holdningerne til en bestemt opgave hos det offentlige frontlinjepersonel. 'Common Source Bias in Public Administration Studies' er et metodisk paper, der behandler en metodisk udfordring (*common source bias*) og løsninger herpå, som knytter sig til projektet generelt. Baggrundsnoten 'Supporting Information' giver uddybende information om de tre papers, som anvender felteksperimentet (se de tre første papers i indledningen) med særligt fokus på det eksperimentelle design, data og supplerende analyser, der henvises til i de tre papers, men som ikke er vist i tabeller eller figurer.

Denne sammenfatning er opbygget på følgende måde. De næste to afsnit opidser kort, hvilke teoretiske tilgange der hovedsageligt anvendes i de forskellige papers og de pågældende papers' udvikling af teoretiske argumenter. Herefter sammenfattes de metodiske udfordringer, som analyserne i de forskellige papers står over for. Det derpå følgende afsnit redegør for, hvilke metodiske tilgange afhandlingens papers anvender for at håndtere disse problemer. Resultaterne sammenfattes i tre afsnit (effekter på det offentlige frontlinjepersonel, effekter på brugerne og effekter på uddannelseschancer), hvorefter diskussionerne i de forskellige papers sammenfattes.

Figur 1. Oversigt over sammenhængen mellem afhandlingens dele



Det offentlige frontlinjepersonel: Organisatorisk support og framing

En del af projektet undersøger effekterne af politiske styringsstrategier rettet mod det offentlige frontlinjepersonel. Som grundlag for undersøgelsen af disse strategier anvendes forskellige teoretiske rammer. De vigtigste er teorien om organisatorisk support (se Eisenberger et al., 1986; Coyle-Shapiro & Conway, 2004), forskningsfeltet der fokuserer særligt på det offentlige frontlinjepersonel, også kaldet *street-level bureaucracy* (se Lipsky, 1980) og framing-teori (se Nelson, Oxley & Clawson, 1997; Chong & Druckman, 2007).

'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?' undersøger, om oplevet organisatorisk support fra den centrale forvaltning (dvs. kommunernes centrale administration) af det offentlige frontlinjepersonel vil skabe positive holdninger hos frontlinjepersonellet til de opgaver, som de pålægges at udføre. En del studier har vist, at det offentlige frontlinjepersonels holdninger til de opgaver, de pålægges at udføre, har stor betydning for udførelsen af disse opgaver (Lipsky, 1980; Brehm & Gates, 1997; May & Winter, 2009). Spørgsmålet er imidlertid, om man fra den centrale del af den offentlige for-

valtning kan gøre noget for at påvirke frontlinjepersonellets holdninger til konkrete opgaver, som de skal implementere.

Teorien om organisatorisk support forventer, at medarbejdere vil gengælde den støtte og værdsættelse, de oplever fra deres organisation med loyalitet og et stærkere tilhørsforhold til organisationen (*affective commitment*). En række empiriske studier af offentlige organisationer støtter denne påstand i forhold til offentligt ansatte. Betydningen af det offentlige frontlinjepersonels holdninger til konkrete opgaver gør det imidlertid endnu mere interessant at anvende og undersøge holdningerne til konkrete opgaver som afhængig variabel frem for den mere generelle følelse af tilhørsforhold til organisationen, som undersøges i de eksisterende studier. I 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?' anvendes teorien om organisatorisk support således som fundament til at udvikle et argument om, at organisatorisk support gengældes med positive holdninger til konkrete opgaver hos det offentlige frontlinjepersonel. Paperet undersøger således effekten af frontlinjepersonellets oplevede organisatoriske support på deres holdninger til konkrete opgaver, de skal udføre.

Teorien om organisatorisk support anvendes ligeledes som grundlag for undersøgelsen af en politisk styringsstrategi (organisatorisk support) i 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations' og 'Coproducting Educational Chances'. Strategien forsøger at forbedre uddannelsesresultaterne ved at yde organisatorisk støtte fra den centrale del af forvaltningen til frontlinjepersonellet. I 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations' undersøges effekterne på frontlinjepersonellet. Her anvendes frontlinjepersonellets oplevede organisatoriske support som en central afhængig variabel. I 'Coproducting Educational Chances' undersøges effekterne af organisatorisk supportstrategien på uddannelsesresultater hos førskolebørn.

Som nævnt har mange studier påvist betydningen af det offentlige frontlinjepersonels holdninger til de konkrete opgaver de skal løse. Men hvordan formes disse holdninger, og har den centrale del af forvaltningen nogen indflydelse i denne henseende? Dette spørgsmål, som undersøges i 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?', behandles ligeledes i 'Managing Bureaucrats by Framing' – men ud fra et andet teoretisk perspektiv. *Framing*-litteraturen inden for offentlig opiniondannelse har vist, at folks holdninger påvirkes af, hvordan budskaber *frames*, dvs. hvordan de vinkles (Chong & Druckman, 2007). Samtidig ved man, at kommunikation er yderst vigtig i offentlige organisationer. I 'Managing Bureaucrats by Framing' kombineres de to indsigter ved at opstille en simpel model, der har til formål at

forklare, hvordan offentligt ansatte påvirkes af *frames* i den kommunikation de modtager.

De fire papers omtalt i dette afsnit relaterer sig således til to politiske strategier, der forsøger at påvirke det offentlige frontlinjepersonel. 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations' undersøger effekten af en organisatorisk supportstrategi på oplevet organisatorisk support. 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?' undersøger effekten af oplevet organisatorisk support på holdninger til konkrete opgaver som frontlinjepersonellet skal udføre. 'Coproducting Educational Chances' undersøger effekterne af organisatorisk supportstrategien på brugernes velfærd (i form af uddannelseschancer). 'Managing Bureaucrats by Framing' undersøger derimod en strategi der forsøger at påvirke frontlinjepersonellets holdninger til konkrete opgaver via framing af kommunikation.

Brugerne af velfærdsydelser: Samproduktion af offentlige ydelser

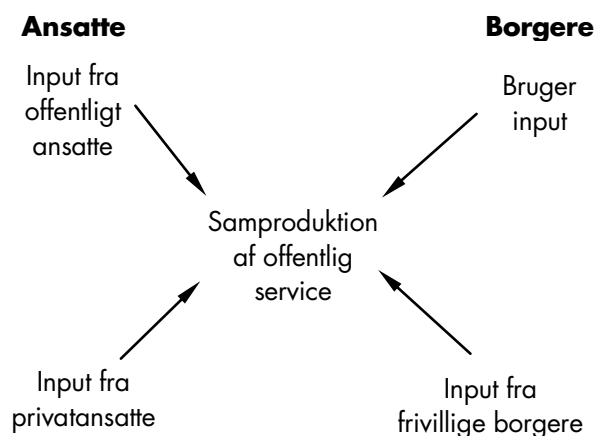
Projektet undersøger ligeledes en politisk styringsstrategi rettet mod brugerne af de offentlige velfærdsydelser. Den primære teoretiske ramme der anvendes i denne henseende, er ideen om samproduktion – oversat fra det engelsk begreb *coproduction*. Tilgangen bygger på argumentet om, at offentlige velfærdsydelser ikke produceres af enten det offentlige eller det private – men gennem et *miks* af input fra forskellige aktører, såsom offentlig ansatte, privat ansatte og brugere (Parks et al., 1981; Ostrom, 1996; Sharp, 1980; Brudney & England, 1983; Percy, 1984; Bovaird, 2007). Figur 2 på næste side illustrerer dette.

Denne tilgang danner i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' og 'Coproducting Educational Chances' grundlag for opstilling og undersøgelse af en styringsstrategi, hvor den centrale del af forvaltningen forsøger at øge og forbedre brugernes input til produktionen af uddannelse. Men kan brugernes input overhovedet påvirkes – og hvordan? Litteraturen indeholder en række spredte forslag til, hvad der er bestemmende for brugernes deltagelse i produktionen. I 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' kombineres forskellige af disse forslag i en teoretisk model, der også inkluderer styringsstrategier, som aktivt forsøger at øge og forbedre brugernes input – modellen fokuserer på samspillet mellem styringsstrategier og brugernes karakteristika.

I 'Coproducting Educational Chances' opstilles et argument om, at i forhold til uddannelse af udsatte børn vil samproduktionsstrategier være

mere effektive end strategier, der forsøger at styrke det offentlige frontlinjepersonels input. Argumentet tager udgangspunkt i en forventning om, at hos udsatte børn er familiernes input til uddannelse begrænset af manglende viden og redskaber (bøger, spil osv.). Derfor har samproduktionsstrategier, der kan øge forældrenes input særligt gode muligheder for at forbedre uddannelseschancerne hos udsatte børn – som ellers mangler dette vigtige input i uddannelsen.

Figur 2. Input i produktionen af offentlig service



Metodiske udfordringer i de eksisterende studier af styringsstrategier

Empiriske analyser af styringsstrategier i den offentlige forvaltning stiller store krav til undersøgelsesdesignet, som skal kunne håndtere en række metodiske udfordringer. Nedenstående giver en opsummering af disse udfordringer og redegør for, hvilke af de enkelte papers der behandler dem.

For det første er det forventeligt, at styringsstrategierne og politikernes beslutning om at iværksætte bestemte strategier ikke blot påvirker – men i sig selv afhænger af en række karakteristika ved de pågældende velfærdsydelser såsom ydelsernes pågældende udformning, kvalitet, omkostninger, de offentligt ansattes adfærd og brugernes adfærd. Eksempelvis kan iværksættelsen af en given strategi netop være en konsekvens af dårlige resultater eller, omvendt, et ønske hos en særligt engageret, succesfuld organisation, der søger yderligere forbedringer. Kausalretningen kan, med andre ord, forventes at gå begge veje, hvilket medfører endogenitetsproblemer i almindelige sammenligninger af f.eks. kommuner, der fortager en given indsats med kommuner, der ikke gør. Denne problemstilling tages op i fire af afhandlingens papers: 'Can Government Initiatives Increase Citizen Copro-

duction?', 'Managing Bureaucrats by Framing', 'Coproducting Educational Chances og Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations'. En løsning indeholder et komparativt design, hvor iværksættelsen af strategierne i bestemte områder, f.eks. en kommune, samt manglende iværksættelse i andre områder er eksogent givet, som det er tilfældet i mange eksperimentelle designs. Dvs. at strategierne ikke er iværksat som en respons på bestemte forhold ved velfærdsydelse, brugerne, de offentligt ansatte eller dem, der beslutter at iværksætte strategierne.

For det andet er der ofte systematiske forskelle i, hvilke aktører der er omfattet af en given strategi, og hvilke der ikke er. Dette vanskeliggør sammenligninger af aktører, der er inkluderet i strategien med aktører, der ikke er. Eksempelvis er det oftest de mest ressourcetsvage brugere, der bliver genstand for en given strategi. Dette gælder særligt inden for uddannelsesområdet, som f.eks. specialundervisning i de danske folkeskoler eller det amerikanske Head Start program (Currie & Thomas, 1995). Hvis brugerne kan tilmelde sig en strategi eller program, vil der givetvis også være en selvseleksion, således at det er bestemte typer brugere, der tilmelder sig. En sådan selvseleksion kan også opstå ved, at bestemte typer borgere vil bosætte sig i områder, hvor der foretages indsatser, mens andre typer vil søge væk fra sådanne områder (Tiebout, 1956). Disse former for selvseleksion, mht. hvem der omfattes af en strategi, kan potentielt medføre skævheder i simple sammenligninger, da det er yderst vanskeligt at kontrollere sådanne forskelle væk. Denne udfordring behandles ligeledes i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?', 'Managing Bureaucrats by Framing', 'Coproducting Educational Chances' og 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations'. For at løse denne udfordring kræves enten yderst detaljerede oplysninger om brugerne, eller at det er helt tilfældigt, hvilke aktører der omfattes af strategien, og hvilke der ikke gør, som det er tilfældet i et randomiseret eksperiment.

En tredje udfordring går på de institutionelle forhold, der omgiver den undersøgte serviceydelse. Arbejdsgange, normer, hierarki, politiske direktiver og målsætninger omkring servicen bør ideelt set være ens i de cases (f.eks. kommuner), der sammenlignes, da sådanne forhold potentielt påvirker resultaterne. Dette er en generel udfordring, som i mere eller mindre grad berøres af alle afhandlingens papers. En løsning kunne bestå i at sammenligne (nogenlunde) ens kommuner eller kontrollere sådanne forskelle ud i statistiske analyser. En anden løsning kunne være at sammenligne forskellige strategier inden for samme kommune(r), hvormed de institutionelle forhold holdes konstante, for så vidt de er ens inden for kommunen.

En fjerde udfordring består i, at mange indsatser i praksis er udformet som 'pakker', hvor man forsøger med mange forskellige strategier på en gang. Denne udfordring gør det vanskeligt at sammenligne forskellige strategier rettet mod forskellige typer input. Det er dermed vanskeligt, men nødvendigt, at finde cases, hvor man så vidt muligt kan isolere og undersøge strategier rettet mod bestemte elementer af velfærdsproduktionen – i dette tilfælde aktiviteterne hos henholdsvis det offentlige frontlinjepersonel og brugerne. Udfordringen behandles i 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations', 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' og 'Coproducting Educational Chances'.

For det femte bør de empiriske studier tage udgangspunkt i de aktører, aktiviteter og omgivelser, der kendetegner frontlinjeniveauet. Laboratorieeksperimenter i sig selv giver med andre ord kun en del af løsningen på de potentielle endogenitetsproblemer, der nævnes ovenfor. Det er således yderst vanskeligt at undersøge offentligt ansattes og brugernes input samt resultaterne af disse input i laboratoriet. Denne udfordring behandles i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?', 'Managing Bureaucrats by Framing', 'Coproducting Educational Chances' og 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations'. En løsning kunne være at kombinere laboratorieeksperimenter med dybdegående casestudier eller statistiske analyser af observerede forhold på området for derigennem at styrke resultaternes generaliserbarhed til de aktører, aktiviteter og omgivelser, der kendetegner frontlinjeniveauet. En anden løsning kunne være at foretage felteksperimenter.

For det sjette er det en udfordring for mange studier af styringsstrategier af frontlinjeniveauet, at det er vanskeligt at undersøge, om der er forskellige effekter af strategierne på forskellige dele af frontlinjeniveauet, som eksempelvis forskellige effekter på forskellige typer frontlinjemedarbejdere eller brugere. Hertil kræves inddelinger af aktørerne og organisationsenhederne efter type samt data på de forskellige aktørers og enhedernes karakteristika. Udfordringen behandles i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?', 'Managing Bureaucrats by Framing', 'Coproducting Educational Chances'.

I 'Common Source Bias in Public Administration Studies' behandles endvidere den metodiske udfordring, som ofte benævnes *common source bias*. Udfordringen knytter sig til måling af både den uafhængige og afhængige variabel via den samme spørgeskemundersøgelse, dvs. hver respondent tilvejebringer værdierne på såvel den uafhængige som den afhængige variabel. Dette kan give skævheder i effektestimaterne. Man står dermed potentielt over for denne udfordring, såfremt der anvendes spørgeskema-

undersøgelser af frontlinjepersonellet eller brugerne. Paperet 'Common Source Bias in Public Administration Studies' udspringer i høj grad af en kritisk læsning af de eksisterende empiriske studier af organisatorisk support, som oftest anvender spørgeskemaundersøgelser af de samme respondenter til at måle både uafhængige og afhængige variabler, men som kun i mindre grad nævner denne udfordring, selvom den er relevant for denne type studier.

Ovennævnte metodiske udfordringer har vist sig overordentligt vanskelige at løse i den eksisterende litteratur, der empirisk undersøger effekterne af forskellige strategier til organisering af uddannelse. En række hidtidige studier forsøger på forskellig vis at tage hånd om dele af udfordringerne. Eksempelvis har dybdegående casestudier inden for samproduktionslitteraturen været yderst givtige i forhold til at bidrage med viden, der direkte tager udgangspunkt i de aktører, aktiviteter og omgivelser, der kendetegner frontlinjeniveauet (se f.eks. Ostrom, 1996; Bovaird, 2007). Andre samproduktionsstudier har forsøgt via kontrolvariabler i statistiske analyser at håndtere systematiske forskelligheder i institutionelle forhold og hos aktører, der sammenlignes (Marschall, 2004; Folz, 1991; Bifulco & Ladd, 2006; Schneider, 1987). Meget få samproduktionsstudier har forsøgt at håndtere endogenitetsproblemerne via eksperimentelle designs (en undtagelse er Cotterill et al., 2011).

Studier af offentlige frontlinjemedarbejdere har i mange tilfælde forsøgt at håndtere forskelle i de sammenlignede aktører eller enheder via statistisk kontrol (se f.eks. Andersen & Serritzlew, 2007; Winter, 2002; Keiser & Soss, 1998; Brewer, 2005), ligesom studier med et stort antal frontlinjemedarbejdere har muliggjort analyser af, hvordan frontlinjemedarbejdernes aktiviteter påvirkes forskelligt af politiske aktiviteter (May & Winter, 2009). Laboratorieeksperimenter har ligeledes, dog i noget mindre omfang, været anvendt til at håndtere endogenitetproblemerne (Brewer & Brewer, 2010; Weibel, Rost & Osterloh, 2010). I denne afhandling forsøges ovennævnte metodiske udfordringer håndteret ved at foretage et felteksperiment af styringsstrategier rettet mod frontlinjeniveauet i den offentlige forvaltning. I det følgende afsnit redegøres for dette valg af undersøgelsesdesign samt den konkrete case.

Randomiseret felteksperiment

I 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?', 'Coproducting Educational Chances' og 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations' anvendes et randomiseret felteksperiment til at imødegå ovennævnte metodiske udfordringer. Felteksperimentet beskrives nærmere i de tre papers samt baggrundsnoten 'Supporting Information', som opstiller eksperimentets protokol, udvælgelsesmetode og generelt giver supplerende

information til de tre papers. I de øvrige papers er (dele af) udfordringerne løst via et surveyeksperiment, se 'Managing Bureaucrats by Framing', og paneldataanalyser, se 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?' og 'Common Source Bias in Public Administration Studies'. Disse metoder er beskrevet i de pågældende papers. I det følgende gives derimod en opsummering af det randomiserede felteksperiment.

Overordnet er randomiserede eksperimenter kendetegnet ved, at de enheder, der undersøges, f.eks. individer eller organisationer, via tilfældig udvælgelse tildeles værdier på den uafhængige variabel. Undersøgelsesenhederne placeres således i forskellige eksperimentelle grupper, hvor en eller flere grupper udsættes for en bestemt intervention (*treatment*), mens en anden gruppe ikke modtager interventionen og fungerer som kontrolgruppe (Serritzlew, 2004). Felteksperimenter er karakteriseret ved, at denne intervention foregår i den virkelige verden (Davenport, Gerber & Green, 2010) – modsat laboratorieeksperimentet.

Det eksperimentelle design er velegnet til at håndtere endogenitetsproblemer, som følger af, at den afhængige variabel påvirker den uafhængige variabel samt forskellige former for selektion. Dette gøres ved at tildele værdierne på den uafhængige variabel – i dette tilfælde hvem der udsættes for en given styringsstrategi – tilfældigt. Dette sikrer, at den afhængige variabel ikke kan påvirke den uafhængige variabel, ligesom man undgår at bestemte typer personer tildeles eller undgår tildeling af interventionen som følge af selektionsmekanismer, der ikke kontrolleres af forskeren. Som der argumenteres for i 'Common Source Bias in Public Administration Studies', giver det eksperimentelle design endvidere mulighed for at håndtere potentielle problemer med *common source bias*.

En anden stor fordel ved felteksperimentet er, at det foregår i de naturlige omgivelser, der ønskes undersøgt – modsat laboratorieeksperimentet, hvor de kausale effekter undersøges i kunstige omgivelser. Input fra det offentlige frontlinjepersonel og brugerne lader sig kun vanskeligt undersøge i laboratoriet, og felteksperimentet giver således en klar fordel i denne sammenhæng og bedre muligheder for at generalisere resultaterne til de faktiske omgivelser i den offentlige forvaltning.

Eksperimentelle designs, og felteksperimenter i særdeleshed, har kun i mindre omfang været anvendt i forbindelse med studier af offentlig forvaltning (Margetts, 2011). Dette er imidlertid overraskende, eftersom der hele tiden foregår forskellige former for forsøgsordninger, hvor en del af den offentlige forvaltning udsættes for en ny måde at gøre tingene på eller en prøveperiode. I mange tilfælde kunne man således med fordel, i hvert fald ud

fra et forskningsmæssigt synspunkt, randomisere sådanne forsøgsordninger og dermed foretage en bedre evaluering af forsøget.

Case: Sprogstimulering af førskolebørn med dansk som andetsprog

Som nævnt ønsker afhandlingen at bidrage med viden om, hvordan styringsstrategier kan forbedre uddannelseschancerne hos udsatte, dårligt stillede børn. En beskrivelse af den konkrete case, der undersøges samt begrundelserne for valget af denne case findes i de tre papers, som anvender eksperimentet samt baggrundnoten 'Supporting Information'. Nedenfor gives en sammenfatning af dette.

Som det fremgik ovenfor, er der brug for en case, hvor det er muligt at foretage et randomiseret felteksperiment, der undersøger forskellige strategier – henholdsvis organisatorisk support og samproduktion – under identiske institutionelle forhold. En god case vil desuden give mulighed for, at de pågældende strategier implementeres af de politiske aktører og den offentlige forvaltning selv, dvs. ikke af forskerne, så det sikres, at den konkrete implementering foregår, som den normalt ville gøre i forvaltningen. Dette mindsker en eventuel Hawthorne-effekt, som er den ændring i individers adfærd, der kan opstå, fordi individerne er bevidste om, at de medvirker i et eksperiment eller bliver studeret og målt på (Adair, 1984). Endvidere skal casen have solide mål for børnenes læringsresultater, efter de har været udsat for strategierne. Også her er det en fordel, hvis sådanne målinger foretages af forvaltningen for at undgå en Hawthorne-effekt.

Ud fra overvejelserne om, hvad der udgør en god case til problemstillingen, foretages projektets empiriske undersøgelser på sprogstimulering af førskolebørn (3-6 år), der lærer dansk som andetsprog i Aarhus, Danmark. Disse børn er oftest efterkommere af indvandrere. Ud over en ofte begrænset socioøkonomisk familiebaggrund har børnene således også en sproglig udfordring, som gør, at de er i risiko for at være bagud allerede ved skolestart (for en diskussion af indvandrere og efterkommere som risikogruppe i forbindelse med uddannelse, se Esping-Andersen, 2008). Formålet var at undersøge, om særlige indsatser i forbindelse med den kommunale forvaltnings organisering af sprogstimuleringen i daginstitutionerne kunne forbedre de dansksproglige færdigheder hos børnene inden skolestart.

Undersøgelsen blev foretaget i samarbejde med Aarhus Kommune, hvilket muliggjorde gennemførelsen af et randomiseret felteksperiment med inddragelse af en faktisk offentlig forvaltning. Endvidere har Aarhus Kommune et stort antal børn, der lærer dansk som andetsprog (normalt 450-600 på

en årgang), hvormed casen giver mulighed for at teste forskellige strategier under fuldstændig ens randbetingelser i form af de institutionelle forhold, der kendetegner sprogstimuleringen. Kommunen stod for såvel implementering, finansiering og administration af strategierne. Strategierne blev således gennemført, som sådanne tiltag normalt gennemføres i kommunen (uden et forskningsprojekt). Det vurderes, at dette har mindsket eventuelle Hawthorne-effekter markant.

I tillæg hertil er det i Aarhus normal praksis, at børn, der lærer dansk som andetsprog, sprogscreenes inden skolestart. Det har dermed ikke været nødvendigt at indføre tests af børnene, ud over hvad der normalt foretages, hvilket ligeledes mindsker en eventuel Hawthorne-effekt. Desuden foretages sprogscreeningerne af uvildige sprogkonsulenter fra skoledistrikterne – ikke af børnenes egne pædagoger – hvilket giver en mere objektiv test og forhindrer, at gennemførelsen af sprogscreeningerne påvirkes af eksperimentet.

Sprogresultaterne har betydning for det enkelte barns skoleproces. Børn, der har alderssvarende dansksproglige færdigheder, opnår frit skolevalg. En anden gruppe har brug for sprogstøtte i de første år af deres skolegang og bliver derfor henvist til skoler med en lille andel af børn, der lærer dansk som andetsprog. En tredje gruppe har et kritisk lavt dansksprogligt niveau og er nødt til at starte i særlige modtagelsesklasser, inden de skifter til det almindelige skolesystem.

I og med at sprogresultaterne er kvantitative i format, giver casen endvidere mulighed for at koble resultaterne til baggrundsdata om børnene og deres familier fra CPR-registeret og administrative data om børnehaverne. Dette har to fordele. For det første kan disse data anvendes til at tjekke, om eksperimentgrupperne ligner hinanden – om de balancerer. For det andet anvendes baggrundsdata til at inddele børnene, når det undersøges, hvordan strategierne har forskellige effekter på børn med forskellig baggrund (se eksempelvis 'Coproducting Educational Chances').

Strategier

I forlængelse af den teoretiske del blev to strategier undersøgt: en organisatorisk supportstrategi rettet mod det offentlige frontlinjepersonels (pædagogernes) input og en samproduktionsstrategi rettet mod brugerne (familiernes) input. Organisatorisk supportstrategi er beskrevet nærmere i 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations'. I 'Supporting Information' er der desuden indlagt den jobbeskrivelse, som lå til grund for den særlige sprogkonsulents funktion. Indsatsen bestod af en øget støtte til pædagogerne i form af organisering af sprogstimuleringen ud fra pædagoger-

nes erfaringer og behov samt anerkendelse af pædagogernes input fra forvaltningens side – samt øget faglig støtte fra forvaltningens side til pædagogernes daglige sprogstimuleringsarbejde. Konkret blev en særlig sprogkonsulent (benævnt *special language consultant* i de forskellige papers) fra forvaltningen med ekspertise i sprogstimulering af børn, der lærer dansk som andetsprog, stillet til rådighed for de daginstitutioner, som var del af indsatsen. Pointen var, at den særlige sprogkonsulent kunne yde en øget støtte ude i den enkelte børnehaveafdeling. Når sprogkonsulenten kaldes for en 'særlig' konsulent, skyldes det, at kommunen i forvejen har sprogkonsulenter ansat, som understøtter børnehavernes sprogstimulering. Hensigten var, at den særlige sprogkonsulent i yderligere omfang besøgte institutionerne og med udgangspunkt i pædagogernes dagligdag kom med sparring og input til sprogstimuleringsarbejdet.

Indsatsen rettet mod familiernes input, samproduktionsindsatsen, er beskrevet nærmere i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' og 'Supporting Information'. Indsatsen bestod i en sprogkuffert, som blev uddelt til familierne i gruppen af daginstitutioner, der var udvalgt til samproduktionsindsatsen. Kufferterne, som var designet af sprogkonsulenter fra Aarhus Kommune, indeholdt bøger, spil og en DVD med gode råd og vejledning omkring sprogstimulering. Der blev i forhold til begge indsatser lagt vægt på, at de skulle være realistiske i forhold til kommunens givne prioritering og budget på området – dvs. kommunen skulle efterfølgende kunne implementere strategien for alle børnehaver. Dette understreges af, at kommunen finansierede strategierne, som dermed ikke blev gjort urealistisk dyre, eksempelvis via forskningsmidler suppleret udefra.

Inddeling i eksperimentelle grupper og data

Inddelingen i eksperimentelle grupper er beskrevet nærmere i 'Supporting Information'. I alt 117 daginstitutioner (fordelt på 41 dagtilbud, som er klynger af daginstitutioner) med mere end 800 børn, der lærer dansk som andetsprog, blev inddelt i de tre grupper. Inddelingen skete ved at fordele dagtilbuddene i de tre grupper via lodtrækning (med forudgående stratificering).

Det anvendte datamateriale er beskrevet nærmere i såvel 'Supporting Information' som de enkelte papers. Overordnet bestod datamaterialet af to spørgeskemaundersøgelser af pædagogerne foretaget i slutningen af 2008 og starten af 2010, en spørgeskemaundersøgelse af familierne foretaget i starten af 2010, sprogvurderinger af børnene foretaget i foråret 2010, administrative data om institutionerne samt registerdata om børnene og deres familier. I spørgeskemaundersøgelsen af pædagogerne i 2010 var der des-

uden indlagt et surveyeksperiment, der havde til formål at assistere i undersøgelsen af, hvordan offentligt ansattes input formes. Tabel 1 viser en oversigt over datamaterialet, og hvilke papers de forskellige data er anvendt i.

Tabel 1. Oversigt over data

Beskrivelse	Datatype	Indsamlingsmetode	Antal enheder ^a	Svarpct. (RR1) ^b	Anvendelse i papers
Pædagogundersøgelse 2008	Spørgeskema	Trykt spørgeskema og returkuvert sendt med post	647	65,8	What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?, Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations, Common Source Bias in Public Administration Studies
Pædagogundersøgelse 2010	Spørgeskema	Trykt spørgeskema og returkuvert sendt med post	622	57,3	What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?, Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations, Common Source Bias in Public Administration Studies, Managing Bureaucrats by Framing
Familieundersøgelse 2010 (Spørgeskema på 6 sprog)	Spørgeskema	Telefoninterviews (tosprogede interviewere)	513	52,3	Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?
Interviews af sprogkonsulent, pædagoger og forældre	Interview	Semistrukturerede interviews	-	-	Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations (anvendes desuden som baggrund/pilot til spørgeskemaundersøgelserne)
Sprogscreeningsresultater 2010 (tre forskellige test)	Administrative data	Via Aarhus Kommune	422	-	Coproducing Educational Chances
Daginstitutionsdata 2008	Administrative data	Via Aarhus Kommune	-	-	Anvendes i alle papers
Baggrundsdata på børn og familier	Registerdata	Via Danmarks Statistik	-	-	Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations Coproducing Educational Chances

Note: Tabellen er inspireret af Serritzlew (2004) og Bækgaard (2010). Mere information om data findes i 'Supporting Information'.

^a Viser det samlede antal enheder i datasættet. Til forskellige studier anvendes typisk delmængder af data.

^b Viser svarprocenten for det samlede datasættet beregnet ud fra APPOR (2009), RR1. Til forskellige studier anvendes typisk delmængder af data, hvormed svarprocenten kan variere.

Mekanismerne

Eksperimenter er i høj grad designet til at undersøge effekter. Dette medfører, naturligt nok, en trang til at kende mekanismerne, hvorigennem en given effekt virker (eller en potentiel effekt bremses). Samtidig er mekanismerne yderst vanskelige at afdække (Bullock, Green & Ha, 2010). Dette skyldes primært, at eventuelle mellemkommende variabler ikke er manipuleret og kontrolleret via det eksperimentelle design, sådan som eksperimentets uafhængige variabel er det. Det betyder, at det kræver mange studier – og kan tage lang tid – at afdække mekanismerne af en given effekt.

Dette betyder imidlertid ikke, at man skal afholde sig fra at undersøge mekanismerne. En mulighed er at undersøge de direkte effekter af eksperimentets uafhængige variabel (*treatment*) på en række af de mellemkommende variabler, hvorigennem man forventer, at effekten virker. Derved kan man begynde at udelukke eller beholde forventningen om en given mellemkommende variabel. Dette er således et første skridt på vejen til at få en fornemmelse af, hvorvidt den givne effekt virker gennem en teoretisk forventelig mellemkommende variabel eller ej (Green, Ha & Bullock, 2010). Projektet har fulgt denne strategi i forhold til mellemkommende variabler ved at undersøge effekterne af de to strategier på henholdsvis det offentlige frontlinjepersonel og brugerne.

En lignende problemstilling findes i forhold til eventuelle moderatorer af de eksperimentelle effekter, eksempelvis variabler der betinger effekten af de to strategier i projektets felteksperiment. Sådanne moderatorer er ofte vanskelige at manipulere eksperimentelt (f.eks. familiernes tid eller behov for den offentlige sprogstimulering). En streng empirisk strategi ville være kun at udtale sig om de overordnede, gennemsnitlige effekter af indsatserne. Såfremt denne tilgang følges, risikerer man imidlertid at overse væsentlige forskelle i indsatsens effekter, som betinges af forskellige karakteristika såsom familiernes socioøkonomiske baggrund eller behov for den offentlige sprogstimulering. Eksempelvis er det en del af projektets teoretiske forventning og bidrag, at effekterne af samproduktionsstrategier er betinget af en række forhold, bl.a. brugernes karakteristika (se 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?'). I projektet undersøges således de betingende effekter af en række faktorer, som ikke kan manipuleres eksperimentelt, men observeres. Dette gøres ud fra teoretiske argumenter, via empiriske tests af alternative moderatorer og med det forbehold, at også andre moderatorer end de undersøgte kan påvirke de fundne moderatoreffekter. I de følgende tre afsnit gives en sammenfatning af resultaterne af de empiriske under-

søgelse. Jeg har prioriteret en kort gengivelse af hovedresultaterne frem for en detaljeret beskrivelse af resultaterne og diskussion heraf, som findes i de enkelte papers.

Effekter på det offentlige frontlinjepersonel

I felteksperimentet bestod organisatorisk supportstrategien som nævnt af en øget organisatorisk støtte, der havde til formål at inddrage og anerkende pædagogernes bidrag, samt en øget faglig støtte, dvs. en faglig ressource, som pædagogerne kunne trække på. Men havde denne strategi, som forventet, effekter på pædagogernes oplevede support og engagement i sprogstimuleringen? Den empiriske undersøgelse af effekten af denne strategi findes i 'Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations' (med supplerende information i 'Supporting Information').

Studiet gør brug af før- og eftermålinger af pædagogernes opfattelse af forvaltningens support, både generelt og specifikt i forhold til sprogstimulering, samt deres generelle engagement såvel som deres engagement specifikt i forhold til sprogstimulering (dvs. fire dimensioner i alt). Resultaterne viser, at der ikke er nogen statistisk signifikante effekter af den øgede organisatoriske support på nogle af de fire ovennævnte dimensioner. Eventuelle effekter fra indsatsen rettet mod pædagogernes input på børnenes sprog synes dermed ikke at virke gennem en ændret opfattelse af forvaltningens støtte eller et ændret engagement i forhold til sprogstimuleringen hos pædagogerne. Til gengæld havde indsatsen en betydelig positiv effekt på pædagogernes opfattelse af sprogkonsulenterne. En nærmere diskussion af resultaterne findes i ovennævnte paper.

Som nævnt har en række eksisterende studier vist, at offentligt ansatte gengælder oplevet support med et øget tilhørsforhold til deres organisation (*affective organizational commitment*). Tidligere studier har imidlertid i høj grad påpeget vigtigheden af det offentlige frontlinjepersonels holdninger til *konkrete* opgaver. I studier af det offentlige frontlinjepersonel er det således mindst lige så interessant at undersøge, hvorvidt organisatorisk support gengældes med positive holdninger til konkrete opgaver, som det offentlige frontlinjepersonel pålægges. Dette er ikke undersøgt i eksisterende studier, men undersøges i 'What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?' Resultaterne af en række forskellige analyser viser, at både den support, som offentligt ansatte generelt oplever fra forvaltningen, og den support, de oplever i forhold til en given konkret opgave, påvirker deres holdning til opgaven. Jo mere oplevet støtte, desto mere positiv holdning.

Det offentlige frontlinjepersonels holdninger til konkrete opgaver er ligeledes den centrale afhængige variabel i 'Managing Bureaucrats by Framing'. Her opstilles et argument om, at offentligt ansattes holdninger påvirkes af den kommunikation, der finder sted omkring den givne opgave eller indsats. Konkret argumenteres der for, at holdningen påvirkes af, hvordan opgaven eller indsatsen *frames* i kommunikationen. Der opstilles således en teoretisk ramme til at analysere sådanne framingeffekter i den offentlige forvaltning med fokus på framingeffekternes betydning for, om offentligt ansatte danner positive eller negative holdninger til den givne opgave eller indsats.

Argumentet undersøges via et surveyeksperiment af pædagogerne i 2010-undersøgelsen. Forventningen var, at *frames*, der forsøger at frembringe betydningen af offentligt ansattes trang til at tjene samfundet (*public service motivation*) og professionelle normer, ville have en stærkere effekt på deres holdninger, end *frames*, der spiller på brugernes ønsker til en given service. Resultaterne støtter denne forventning. Analyserne viser endvidere, at effekten af *frames*, der spiller på *public service motivation* og professionelle normer, har størst effekt blandt ansatte med lav anciennitet, hvorimod der ikke er en effekt på de mere erfarne ansatte.

Effekter på brugerne

Spørgsmålet er, om det overhovedet er muligt at påvirke familiernes input til børnenes uddannelse fra politisk side – dette gælder specielt for de mest udsatte familier, hvis input til uddannelsesproduktionen forventes at være lavest. Effekterne af felteksperimentets samproduktionsstrategi på forældrenes viden og input til sprogstimuleringen af børnene undersøges i 'Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction?' med supplerende information i baggrundsnoten. Paperet udvikler og undersøger et argument om, at politiske samproduktionsstrategier vil interagere med brugernes karakteristika i deres effekt på brugernes input. Forventningen var, at de forældre, der har sværest ved at hjælpe deres børn med indlæring af dansk, også vil have det største behov for, og mest nytte af, de offentlige strategier, der går på forældrenes input. Hermed kan netop disse forventes at være mest åbne over for at arbejde med tiltaget.

Til at undersøge effekterne på familierne gennemførtes en spørgeskemaundersøgelse, hvor skemaet blev oversat til de forskellige sprog (og oversat tilbage til dansk for at kunne justere evt. afvigelser i det oversatte skema). Interviewene blev foretaget af tosprogede interviewere. I tråd med forventningen er der en klar effekt af samproduktionsstrategien på forældrenes vi-

den og input hos de forældre, der har størst behov for den offentlige strategi, hvorimod der ikke findes effekter hos de forældre, der har mindst behov. Paperet viser således ved hjælp af en test, der tager højde for de tidligere nævnte metodiske udfordringer, at det er muligt for den centrale del af forvaltningen at påvirke brugernes input via samproduktionsstrategier. Endvidere er det muligt at påvirke inputtet hos de familier, der har størst behov for den offentlige sprogstimulering.

Effekter på uddannelseschancer

Resultaterne af de analyser, som undersøger effekterne af felteksperimentets to strategier på børnenes dansksproglige færdigheder ved skolestart, er præsenteret i 'Coproducting Educational Chances'. Paperet foretager først en teoretisk diskussion af forholdet mellem input til uddannelsesproduktion fra henholdsvis det offentlige frontlinjepersonel (skolelærere, pædagoger) og brugerne (familierne, forældrene). Der argumenteres for, at familiernes input hos de mest udsatte børn i mange tilfælde er begrænset af manglende viden og redskaber til brug i indlæring (bøger, spil mv.). Samproduktionsstrategier, der kan løse denne begrænsning på forældrenes input ved at tilføje viden og redskaber, vil således kunne øge de udsatte børns færdigheder. Denne effekt af samproduktionsstrategierne vil være størst hos de mest udsatte børn, da deres forældre er de mest begrænsede i forhold til levering af input. Der opstilles endvidere et argument om, at det for de mest udsatte børn i moderne velfærdsstater vil være mere effektivt at øge familiernes input til uddannelsesproduktionen end at øge frontlinjepersonellets input.

Børnene sprogscreenes inden skolestart via tre tests, der forsøger at indfange tre forskellige elementer af de dansksproglige færdigheder. Afhandlingen har undersøgt effekterne af strategierne på den første årgang (2004) af børn, der deltog i eksperimentet, dvs. hvor indsatsene har kørt i knap et år (sprogresultaterne for den anden årgang, 2005, foreligger først ved projektets slutning og afrapporteres senere). Resultaterne viser, at hos de mest udsatte børn (kategoriseret som dem, hvis mor ikke har en uddannelse) har såvel organisatorisk supportstrategien som samproduktionsstrategien betydelige effekter på børnenes sprog. Der findes derimod ikke effekter hos de øvrige børn.

Det undersøges også, hvilke konsekvenser strategierne har for børnenes videre skolegang. Som nævnt inddeles børnene i tre kategorier (1. aldersvarende dansk, 2. brug for sprogstøtte og 3. kritisk lavt dansk niveau), som har betydning for, hvilken skole de starter i. Målet er naturligvis at få så mange som muligt til at starte i skole med aldersvarende dansksproglige kundskaber

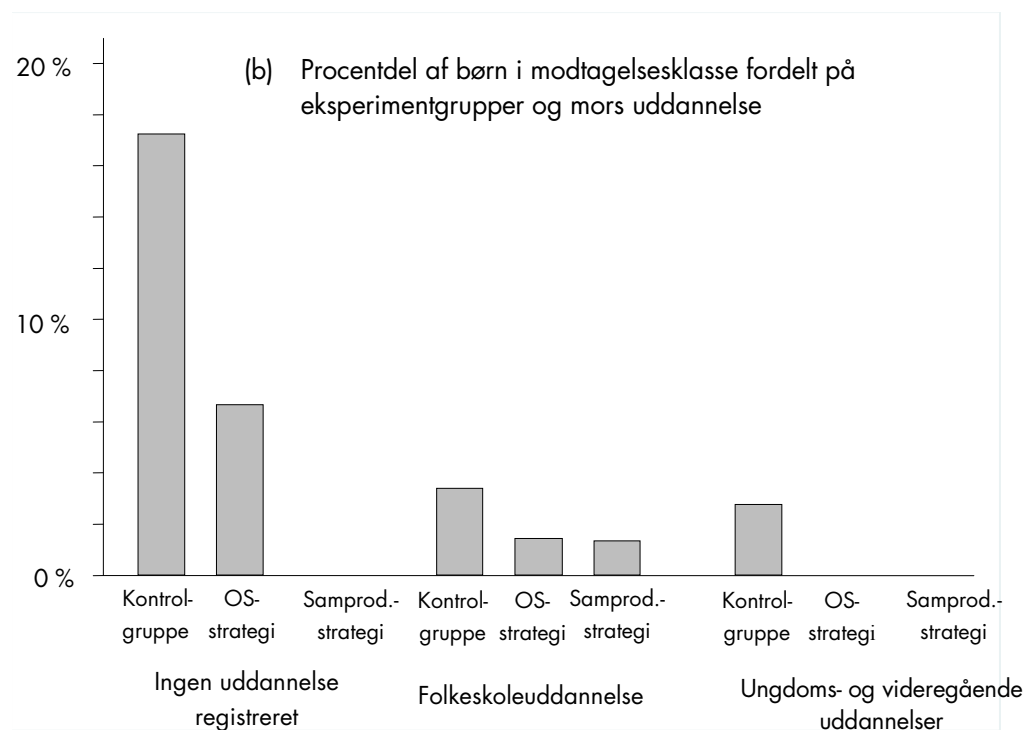
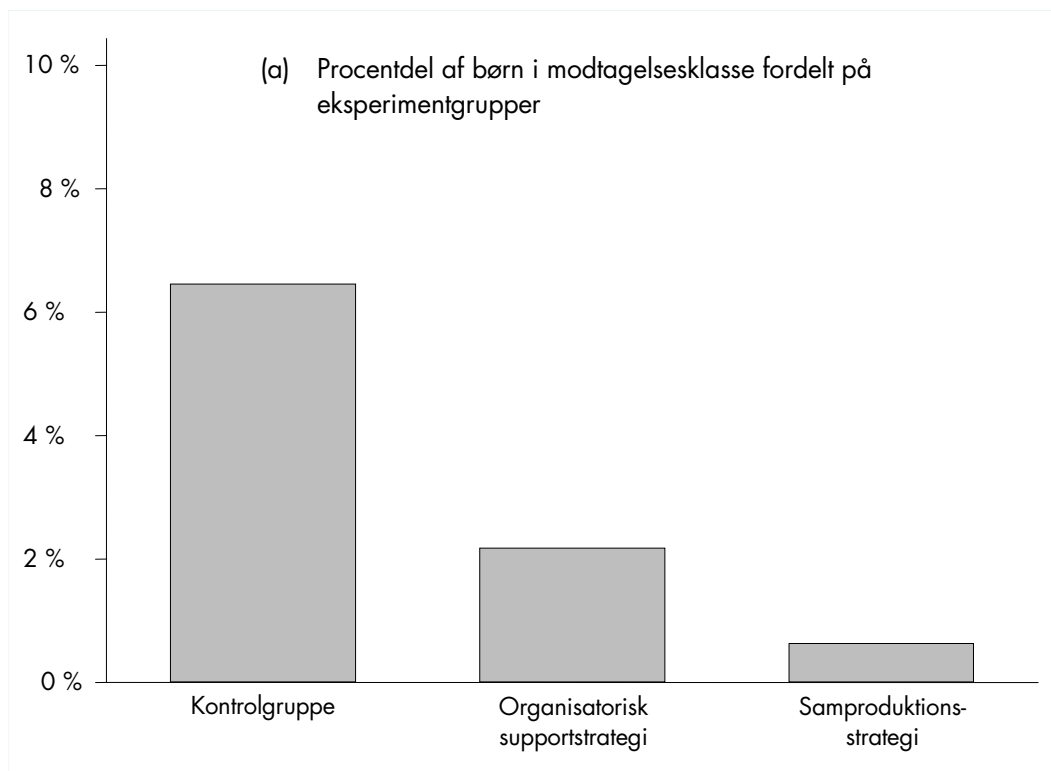
(disse børn opnår frit skolevalg) og så vidt muligt undgå, at børn skal i modtagelsesklasse som følge af et kritisk lavt dansksprogligt niveau ved skolestart. Målet på længere sigt er, at børnenes præstationer i det videre uddannelsesforløb forbedres. Resultaterne viser, at ingen af de to indsatsgrupper kunne øge andelen af børn i kategorien med aldersvarende dansk for 2004-årgangen. Andelen af børn i denne kategori ligger omkring 25-30 pct. for de tre grupper. Forskellene mellem kontrolgruppen og de to indsatsgrupper er imidlertid ikke statistisk signifikante.

Derimod viser resultaterne, at indsatserne har effekter på andelen af børn, der har så lavt dansksprogligt niveau, at de må starte skolegangen i modtagelsesklasse. Figur 3(a) viser procentdelen af børn på årgangen, der skal i modtagelsesklasse fordelt på eksperimentgrupperne. For kontrolgruppen skal cirka 6 pct. af børnene i modtagelsesklasse, hvilket omtrent svarer til, hvad der normalt starter i modtagelsesklasse på en årgang. Organisatorisk supportstrategien har reduceret denne andel til cirka 2 pct. Samproduktionsstrategien har reduceret andelen til cirka 0,5 pct. Forskellen til kontrolgruppen er statistisk signifikant for både organisatorisk supportstrategien og samproduktionsstrategien.

Det er betydelige effekter. Hvorvidt et barn kommer til at starte i modtagelsesklasse kan ikke forudsiges ved indskrivning i børnehaven. Man kan således sige, at hvert barn har en given sandsynlighed (risiko) for, at dets dansksproglige niveau er så lavt ved skolestart, at det skal starte i modtagelsesklasse. Denne sandsynlighed kan variere som følge af en række karakteristika ved barnet og dets omgivelser. Men det er imidlertid vanskeligt ved indskrivningen i daginstitutionen direkte at udpege de børn, der kommer til at starte i modtagelsesklasse (cirka 5-6 pct.) og så give dem en særlig indsats. Der er således nærmere tale om en (større) risikogruppe, som alle må eksponeres for en given indsats, hvis andelen i modtagelsesklasse skal reduceres.

Børnene i modtagelsesklasserne starter med at være bagud, hvilket kan være yderst vanskeligt at indhente i den senere skolegang (Heckman, 2006). Derudover er modtagelsesklasserne økonomisk meget ressourcekrævende for kommunerne (se 'Coproducting Educational Chances' for analyser, der indregner de økonomiske konsekvenser af resultaterne). Endelig kan modtagelsesklasserne være ganske ressourcekrævende for det enkelte barn, da det typisk vil skulle flytte klasse (og evt. skole), når det går fra modtagelsesklassen til den almindelige skoleklasse. Der er, med andre ord, al mulig grund til at foretage indsats, der styrker sproget, så antallet af børn i modtagelsesklasse kan reduceres.

Figur 3. Effekter af henholdsvis organisatorisk supportstrategien og samproduktionsstrategien på uddannelseschancer



Sandsynligheden for at skulle i modtagelsesklasse vil være størst for børn med lav socioøkonomisk baggrund. Indsatserne har således haft de største

effekter hos denne gruppe af børn. Dette kan illustreres via Figur 3(b), som viser procentdelen af børn på årgangen, der skal i modtagelsesklasse fordelt på eksperimentgrupperne og mors uddannelse. For de børn, hvis mor ikke har været i kontakt med uddannelsessystemet (de er således ikke registreret i Danmarks Statistiks uddannelsesregister), kommer hele 17 pct. fra kontrolgruppen i modtagelsesklasse. Det er dermed i høj grad i denne gruppe af børn, hvor indsatserne har reduceret andelen, der kommer i modtagelsesklasse, som det ses af Figur 3(b). Samlet set har indsatserne således haft effekter på den mest udsatte gruppe af børn: de, som er i risiko for at skulle starte skolegangen i modtagelsesklasse som følge af et meget lavt dansk-sprogligt niveau.

Paperet undersøger ligeledes strategiernes efficiens på det korte sigt ved at tage udgangspunkt i kommunens økonomiske udbytte af strategierne. Fokus er således på de estimerede omkostninger ved strategierne samt de estimerede omkostninger ved, at et barn går i henholdsvis normalklasse og modtagelsesklasse. Resultaterne viser, at kommunens omkostninger ved samproduktionsstrategien er lavere end ved organisatorisk supportstrategien. Da samproduktionsstrategien samtidig reducerer andelen af børn i modtagelsesklasse lidt mere end organisatorisk supportstrategien, er udbyttet for samproduktionsstrategien højest. Sådanne cost-benefit analyser skal naturligvis tages med det forbehold, at der er tale om estimerede tal, og i dette tilfælde er hverken pædagogernes eller forældrenes arbejdsindsats indregnet.

Diskussion

Der er i høj grad behov for at undersøge alternative styringsstrategier til de udbredte ressource- og incitamentsstrategier på frontlinjeniveauet. Dette projekt forsøger for det første at bidrage med teoretisk og empirisk viden om to sådanne alternative styringsstrategier og deres anvendelse i forhold til frontlinjeniveauet af den offentlige forvaltning. For det andet bidrager projektet med viden om, hvordan vi øger uddannelseschancerne hos udsatte børn, som udgør en stor fremtidig samfundsmæssig udfordring. Endvidere viser projektet, hvordan såvel felteksperimenter, surveyeksperimenter og pannedataanalyse kan anvendes til at løse en række metodiske udfordringer inden for studier af offentlig forvaltning. I det følgende behandles dele af resultaterne og diskussionerne fra de forskellige papers.

Det samlede billede af resultaterne viser, at det er muligt at påvirke og styre ved hjælp af andre tilgange end ressource- og incitamentsstrategier. Såvel organisatorisk supportstrategien som samproduktionsstrategien var i stand til at forbedre udviklingen af færdigheder inden skolestart for de mest

udsatte børn. Begge strategier er kendetegnet ved, at de kræver relativt få ekstra ressourcer at anvende (set i forhold til samfundets generelle uddannelsesinvesteringer), og de har ikke en økonomisk incitamentsstruktur indbygget. Når man ser på effekterne af samproduktionsstrategien på forældrenes input til sprogstimuleringen findes samme mønster, dvs. strategien havde primært effekter på forældrene til de mest udsatte børn. Når man ser på effekterne på frontlinjepersonellet, viste framingen af kommunikationen og den oplevede support at have betydelige effekter på pædagogernes holdninger til de opgaver, de pålægges. Derimod fandtes ikke effekter af organisatorisk support på pædagogernes oplevede support eller engagement. Effekten af denne strategi på sprogresultaterne må derfor tilskrives andre mulige mekanismer. Mest oplagt er den øgede faglige viden, som den særlige sprogkonsulent kunne bidrage med samt den meget decentrale organisering af denne support (dvs. støtten fandt sted ude i børnehaverne).

Resultaterne bygger på et casestudie, hvilket naturligt rejser spørgsmålet om resultaternes generaliserbarhed. Man skal her være opmærksom på, at strategierne er implementeret i en given institutionel kontekst, dvs. en skandinavisk kontekst, som er kendetegnet ved universelle velfærdsydelser og en relativ stor offentlig sektor. De undersøgte børnehaver er således alle offentligt ejede og drevet af kommunerne. Som sådan er der imidlertid ikke noget til hinder for, at de anvendte strategier kan implementeres i private børnehaver. Samproduktionsstrategien betoner netop det forhold, at offentlige ydelser oftest produceres i et samspil, hvor flere forskellige aktører, f.eks. offentligt ansatte, privat ansatte og brugerne, bidrager med input. Interesserne hos de private organisationer må imidlertid i nogen grad forventes at adskille sig fra de interesser, man har i den offentlige forvaltning, da fokus i højere grad vil være på profitmaksimering. Om dette har en større betydning for resultaterne, må fremtidige studier, der inddrager private organisationer, vise.

Yderligere to forhold, som potentielt adskiller denne case fra andre, bør overvejes i generaliseringen af resultaterne. Det første er det konkrete design af strategierne. Man kunne således forstille sig en lang række andre udformninger af den konkrete del af strategierne. Man kunne have benyttet et andet redskab end en sprogkuffert, sprogkufferten kunne eksempelvis indeholde andre bøger, man kunne forestille sig andre typer organisatorisk support, den konkrete sprogkonsulent kunne være en anden medarbejder osv. I projektet kan strategierne imidlertid opfattes som politiske styringsstrategier. Dvs. at man fra politisk side beslutter sig for at følge eksempelvis en organisatorisk supportstrategi eller en samproduktionsstrategi – derefter er det op til forvaltningen, herunder fagkyndige, at udforme den helt konkrete del af strategien (f.eks. en sprogkuffert eller en sprogkonsulent, der besøger børnehaverne) ud

fra deres viden og erfaring. Denne tilgang er fulgt i projektet. Det er f.eks. ansatte med ekspertise inden for sprog, der har designet sprogkufferten, ligesom det eksempelvis er embedsmænd, der har erfaring med det konkrete frontlinjepersonale, der har udvalgt sprogkonsulenten og guidet denne.

For det andet skal man være opmærksom på, at de undersøgte børn alle er indskrevet i offentlig daginstitution ved felteksperimentets start – strategierne omfatter således ikke de børn, der ikke går i børnehave, som imidlertid må forventes at have (mindst) lige så store behov for sproglige støtte. Fremtidige undersøgelser kan dermed bygge videre på dette studie ved at inkludere disse børn i strategierne.

Det skal imidlertid nævnes, at der generelt i Danmark gøres en stor indsats for, at børn med dansk som andetsprog kommer i børnehave. Andelen af efterkommere af indvandrere (den primære gruppe, der modtager sprogstimulering), der går i børnehave, er således 78 pct. (Danmarks Statistik, 2008, 156-57). Dette gør, at strategierne er undersøgt på en stor del af de børn, der lærer dansk som andetsprog. Det taler endvidere for resultaternes generaliserbarhed, at strategierne er undersøgt ved at implementere dem i en lokalpolitisk kontekst, en kommune, som oftest udgør referencerammen for den konkrete produktion af offentlig førskole- og skoleuddannelse.

Referencer

- AAPOR (2009). *Standard Definitions: Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys*. 6th edition, AAPOR.
- Adair, John G. (1984). 'The Hawthorne effect: A reconsideration of the methodological artifact', *Journal of Applied Psychology*, Vol. 69, No. 2, pp. 334-345.
- Andersen, Lotte B. & Thomas Pallesen (2008). "Not Just for the Money?' How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions', *International Public Management Journal*, Vol. 11, No. 1, pp. 28-47.
- Andersen, Simon C. & Morten Jakobsen (2011). *Managing Bureaucrats by Framing*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Andersen, Simon C. & Peter B. Mortensen (2010). 'Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22.
- Andersen, Simon C. & Søren Serritzlew (2007). 'The Unintended Effects of Private School Competition', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 2, pp. 335-356.
- Bifulco, Robert & Helen F. Ladd (2006). 'Institutional change and coproduction of public services: The effect of charter schools on parental involvement', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 4, pp. 553-576.
- Bovaird, Tony (2007). 'Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services', *Public Administration Review*, No. 5, pp. 846-860.
- Boyne, George A. (2003). 'Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 3, pp. 367-394.
- Brehm, John & Scott Gates (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brewer, Gene A. (2005). 'In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 4, pp. 505-527.
- Brewer, Gene A. & Gene A. Brewer (2010). 'Experimental Methods in Public Management Research: A Demonstration Parsing Public/Private Differences', *Journal of Public Administration Review & Theory*,
- Brudney, Jeffrey L. & Robert E. England (1983). 'Toward a Definition of the Coproduction Concept', *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 1, pp. 59-65.
- Bullock, John G., Donald P. Green & Shang E. Ha (2010). 'Yes, But What's the Mechanism? (Don't Expect an Easy Answer)', *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 98, No. 4, pp. 550-558.

- Bækgaard, Martin (2010). Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner – en sammenfatning, Aarhus: Politica.
- Chong, Dennis & James N. Druckman (2007). 'Framing Theory', *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, No. 1, pp. 103-126.
- Cotterill, Sarah, Peter John, Hanhua Liu & Hisako Nomura (2011). 'Mobilizing citizen effort to enhance environmental outcomes: A randomized controlled trial of a door-to-door recycling campaign', *Journal of Environmental Management*, Vol. 91, No. 2, pp. 403-410.
- Coyle-Shapiro, Jacqueline A.-M. & Neil Conway (2004). 'The Employment Relationship Through the Lens of Social Exchange', pp. 5-28 i Coyle-Shapiro, Jacqueline A.-M., Lynn M. Shore & M. S. Taylor, *The Employment Relationship. Examining Psychological and Contextual Perspectives* Oxford: Oxford University Press.
- Cunha, Flavio & James Heckman (2007). 'The Technology of Skill Formation', *The American Economic Review*, Vol. 97, No. 2, pp. 31-47.
- Currie, Janet & Duncan Thomas (1995). 'Does Head Start Make a Difference?', *American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 341-364.
- Davenport, Tiffany C., Alan S. Gerber & Donald P. Green (2010). 'Field Experiments and the Study of Political Behavior', pp. 69-88 i Leighley, Jan E., *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior* Oxford: Oxford University Press.
- Danmarks Statistik (2008). *Indvandrere i Danmark 2008*, København: Danmarks Statistik.
- Eisenberger, Robert, Robin Huntington, Steven Hutchison & Debora Sowa (1986). 'Perceived Organizational Support', *Journal of Applied Psychology*, Vol. 71, No. 3, pp. 500-507.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002a). 'A Child-Centred Social Investment Strategy', pp. 26-67 i Esping-Andersen, Gøsta, *Why We Need a New Welfare State* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002b). 'Towards the Good Society, Once Again?', pp. 1-25 i Esping-Andersen, Gøsta, *Why We Need a New Welfare State* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2008). 'Childhood Investments and Skill Formation', *International Tax and Public Finance*, Vol. 15, No. 1, pp. 19-44.
- Folz, David H. (1991). 'Recycling Program Design, Management, and Participation: A National Survey of Municipal Experience', *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 3, pp. 222.
- Frey, Bruno S. (1997). *Not Just For The Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, UK and Brookfield, USA: Edward Elgar.
- Green, Donald P., Shang E. Ha & John G. Bullock (2010). 'Enough Already about Black Box Experiments: Studying Mediation Is More Difficult than Most Scholars

- Suppose', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 628, No. 1, pp. 200-208.
- Hanushek, Eric A. (2003). 'The Failure of Input-based Schooling Policies', *The Economic Journal*, Vol. 113, No. 485, pp. F64-F98.
- Heckman, James J. (2006). 'Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children', *Science*, Vol. 312, No. 5782, pp. 1900-1902.
- Jakobsen, Morten (2011a). *Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Jakobsen, Morten (2011b). *Common Source Bias in Public Administration Studies: Bringing the Challenges and Solutions to Attention*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Jakobsen, Morten (2011c). *Organizational Support and Coproduction: Supporting Information*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Jakobsen, Morten (2011d). *What Is Affecting Public Employees' Task Attitudes?*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Jakobsen, Morten & Simon C. Andersen (2011a). *Coproducing Educational Chances: Evidence From a Randomized Field Experiment*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Jakobsen, Morten & Simon C. Andersen (2011b). *Intensifying Social Exchange Relationships in Public Organizations: Evidence from a Randomized Field Experiment*, Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Keiser, Lael R. & Joe Soss (1998). 'With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement', *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 4, pp. 1133-1156.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Margetts, Helen Z. (2011). 'Experiments for Public Management Research', *Public Management Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 189-208.
- Marschall, Melissa J. (2004). 'Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods', *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2, pp. 231-244.
- May, Peter J. & Søren C. Winter (2009). 'Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 3, pp. 453-476.
- Meier, K. J., J. L. Polinard & R. D. Wrinkle (2000). 'Bureaucracy and organizational performance: Causality arguments about public schools', *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, pp. 590-602.
- Nelson, Thomas E., Zoe M. Oxley & Rosalee A. Clawson (1997). 'Toward a Psychology of Framing Effects', *Political Behavior*, Vol. 19, No. 3, pp. 221-246.

- Ostrom, Ellinor. (1996). 'Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development', *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry L. Kiser, Ronald J. Oakerson, Ellinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker & Rick K. Wilson (1981). 'Consumers As Co-Producers of Public-Services – Some Economic and Institutional Considerations', *Policy Studies Journal*, Vol. 9, No. 7, pp. 1001-1011.
- Percy, Stephen L. (1984). 'Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services', *Urban Affairs Review*, Vol. 19, No. 4, pp. 431-446.
- Schneider, Anne L. (1987). 'Coproduction of Public and Private Safety: An Analysis of Bystander Intervention, 'Protective Neighboring,' and Personal Protection', *The Western Political Quarterly*, Vol. 40, No. 4, pp. 611-630.
- Serritzlew, Søren (2004). *Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv*, Aarhus: Politica.
- Sharp, Elaine B. (1980). 'Towards a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Co-production Concept', *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 14, No. 2, pp. 105-118.
- Smith, K. B. (1994). 'Policy, Markets, and Bureaucracy – Reexamining School Choice', *Journal of Politics*, Vol. 56, No. 2, pp. 475-491.
- Tiebout, Charles M. (1956). 'A Pure Theory of Local Expenditures', *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost & Margit Osterloh (2010). 'Pay for Performance in the Public Sector: Benefits and (Hidden) Costs', *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 20, No. 2, pp. 387-412.
- Winter, Søren C. (2002). 'Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies', konferencepapir, præsenteret på The 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Dansk resume

Når man fra politisk side ønsker at tilpasse og forbedre offentlige velfærdsydelser, kræves en god fornemmelse for, hvad der sker ved 'frontlinjerne' af den offentlige forvaltning, hvor velfærdsydelserne konkret tilvejebringes – såsom skoler, hospitaler, daginstitutioner, plejehjem, politiarbejde på gaderne eller hjemmehjælp. Dette leder naturligt til spørgsmålet om, hvilke muligheder man fra politisk side har i forhold til at organisere den konkrete tilvejebringelse af velfærdsydelser, dvs. aktiviteterne på frontlinjeniveauet, på en måde, der sikrer en høj grad af velfærd. Ph.d.-afhandlingen har sit udgangspunkt i dette spørgsmål med særligt fokus på uddannelsesområdet, som i det moderne videnssamfund har en afgørende betydning for såvel det enkelte individs livschancer som samfundets generelle velfærdsniveau.

I ph.d.-afhandlingen undersøges to sådanne styringsstrategier i forhold til organisering af de konkrete aktiviteter, der foretages på frontlinjeniveauet i forbindelse med produktionen af uddannelse: *organisatorisk support* og *samproduktion*. Strategierne er kendetegnet ved, at de betoner de løbende relationer, særligt de løbende kommunikations- og informationsmæssige udvekslinger, mellem det offentlige frontlinjepersonel, brugerne af velfærdsydelserne og den centrale del af den offentlige forvaltning (dvs. politikere og embedsmænd i den centrale administration). Organisatorisk support retter sig således mod det offentlige frontlinjepersonel, mens samproduktionsstrategien retter sig mod brugerne.

Empirisk efterprøvning af styringsstrategier står over for en række betydelige metodiske udfordringer, som hidtidige studier af de to ovennævnte strategier generelt har haft vanskeligt ved at løse. Som det vil fremgå, udgør forskellige typer endogenitetsproblemer en væsentlig metodisk udfordring, mens en anden udfordring består i, at frontlinjeaktiviteterne bedst studeres i deres naturlige omgivelser (og ikke i laboratorier). Projektet forsøger at løse disse udfordringer ved at anvende et felteksperiment som undersøgelsesdesign.

Overordnet yder projektet således tre bidrag. For det første bidrager projektet med teoretisk og empirisk viden om de to strategier og deres anvendelse i forhold til frontlinjeniveauet af den offentlige forvaltning. For det andet bidrager projektet med viden om, hvordan vi øger uddannelseschancerne hos udsatte børn, hvilket udgør en stor fremtidig samfundsmæssig udfordring. For det tredje viser projektet, hvordan såvel felteksperimenter som surveyeksperimenter kan anvendes til at løse en række metodiske udfordringer inden for studier af offentlig forvaltning.

English summary

When politicians seek to adapt and improve public welfare services, it requires knowledge about what happens at the 'street-level' of the public administration – such as schools, hospitals, day care centers, nursery homes, police work in the streets, or home care. This leads to the question: What political strategies can be used to organize the concrete production of welfare services, i.e. the activities at the street-level, in a way that ensures the best possible welfare. The dissertation centers on this question focusing on education, which is crucial for both the individual's life chances and society's general level of welfare in the modern knowledge economy.

The dissertation investigates two strategies for organizing street-level activities concerning the production of education: an organizational support strategy that focuses on the street-level public employees and a coproduction strategy that focuses on service users as coproducers of public service. The strategies emphasize the relations between public street-level workers, service users, and the central administration.

In order to address a number of methodological challenges, a large randomized field experiment on language support of immigrant preschool children is used to examine the effects of the strategies. The experiment includes more than 800 street-level workers and more than 800 children as well as their families. The results show that both strategies were able to improve the educational outcomes, especially among the most disadvantaged children.

Overall the project makes three contributions. First, the project contributes with theoretical and empirical knowledge about the two strategies. Second, the project contributes with knowledge about how we increase the educational chances for disadvantaged children. Third, the project shows how field experiments can be used to solve a number of methodological challenges in public administration studies.