

Kapitel 6 ”Hvordan kan vi få kommunen ned i hverdagslivet?”

-En analyse af ’ZebraBy Æblehaven/Rønnebærparken’, Roskilde Kommune

Indledning

I dette kapitel analyserer jeg det andet af de tre samskabelsesinitiativer, nemlig ’Zebraby Æblehaven/Rønnebærparken’ (ZebraBy Æ/R), som Roskilde kommune lancerede i sommeren 2014, og som løb indtil sommeren 2016. Analysen er opbygget på samme måde som den forrige, og en oversigt over de dokumenter, interview og observationer, der er henvist til i caseanalysen, findes i bilag 2.

6.1 Kort om casen

Mens casen fra Holbæk Kommune er et eksempel på samskabelse af typen co-governance, er casen Zebraby Æ/R udvalgt som en case på den type af samskabelse, som Pestoff et al. (2012) kalder **’co-management’**, dvs. en form for samskabelse, hvor civilsamfundet producerer offentlige ydelser i samarbejde med det offentlige. Casen er et lokalsamfundsinitiativ og er udvalgt på baggrund af Roskilde Kommunes beskrivelse, som italesætter initiativet som et samskabelsesprojekt, der sigter mod at gøre *”lokalsamfundet til aktive medproducenter af velfærd”* (Dokument 4). ZebraBy-initiativet udspringer af en innovationsproces i Roskilde Byråd i år 2011-2012. Gennem en længere proces arbejdede byrådet med en innovationsdagsorden og formulerede tre visioner og innovationstemaer (Dokument 1). ZebraBy-konceptet blev udarbejdet som en løsning på to af disse innovationstemaer, nemlig ’Flere gode leveår’ og ’Nye fællesskaber og medborgerskab’. ZebraBy bliver italesat som en mulig løsning på ’wicked problems’ som ensomhed og fysisk og psykisk sundhed (Dokument 4). ZebraBy trækker på en samskabelsesfortælling, hvor lokalsamfund og kommune *”samproducerer mange af velfærdssamfundets ydelser”* (Dokument 4).

6.1.1 Baggrund

Betegnelsen ZebraBy blev oprindeligt foreslået af et reklamebureau (uformel snak med projektleder 20.10.14) som en metafor for intentionerne med initiativet. Fortællingen om zebraen er en fortælling om ’fællesskab i forskellighed’: *”Zebraens mønster af striber ser for de fleste helt ens ud, men hver enkelt zebra har sin helt unikke sammensætning af sorte og hvide striber. Det siges, at når en flok zebraer bliver angrebet af et rovdyr, danner de en cirkel omkring de svageste i flokken for at beskytte dem”* (Dokument 13). En ZebraBy beskrives som *”et lokalsamfund, hvor der er stærke netværk imellem lokalsamfundets mange forskellige aktører. Aktørerne i netværket har fælles mål om at udvikle det lokale samfund til et stærkt og bæredygtigt samfund. ... Resultatet er bedre velfærdsydelser og flere gode leveår til borgerne”* (Dokument 4). Den første ZebraBy i Roskilde Kommune, Gundsømagle, blev gennemført i 2013-14. Anden runde af ZebraBy-initiativet blev gennemført i et andet lokalområde i kommunen, nemlig Viby. I forskningsprojektet

følger jeg tredje runde af ZebraBy-initiativer, som omfatter Æblehaven/Rønnebærparken, et udsat boligområde i Roskilde by, der for nylig er kommet på 'ghetto-listen'. ZebraBy-indsatsen i Æ/R har fået bevilget 500.000 kr. fra kommunens pulje til udvikling af lokalsamfund.

Mens de to første ZebraBy-projekter primært var rettet mod at samarbejde med lokale borgere om den fysiske udvikling i lokalområderne, lægges der i ZebraBy Æ/R i højere grad vægt på en social indsats. Derfor er det også forvaltningen Velfærd (siden ændret), der har tæten i denne runde af ZebraBy-indsatsen, som blev igangsat i sommeren 2014 og løb i to år.

6.1.2 Organisering og aktører

ZebraBy-projektet er organiseret internt i Roskilde kommune med en styregruppe, en projektgruppe, en projektleder og en politisk følgegruppe:

Figur 6.1: Intern organisering af ZebraBy Æ/R

Politisk følgegruppe:	Nedsat af byrådet. Består af fire byrådsmedlemmer. Skal følge ZebraBy-projekterne tæt og fremlægger årligt en status for byrådet. Følgegruppen kan indstille større beslutninger til fagudvalg, ØU og Byrådet til godkendelse.
Administrativ styregruppe:	Går på tværs af de to kommunale forvaltninger og har fire medlemmer, nemlig direktøren for Velfærd, direktøren for By, Kultur og Miljø samt projektlederen for ZebraBy Æ/R og projektlederen for ZebraBy Viby, som stadig er i gang.
Projektleder:	En medarbejder fra Velfærd. Ny projektleder tiltrådte årsskiftet 2014-15. Desuden er der tilknyttet en studentermedarbejder.
Projektgruppe:	Består af udvalgte medarbejdere fra de forskellige forvaltninger.

Der er tale om et komplekst projekt, som inkluderer en række lokale interessenter, bl.a. ledere og medarbejdere fra lokale, kommunale institutioner, medarbejdere fra Boligselskabet Sjælland, afdelingsbestyrelserne i hhv. Æblehaven og Rønnebærparken samt beboere og frivillige foreninger i lokalområdet. I min analyse af ledelsen af ZebraBy-indsatsen har jeg særligt fokus på de offentlige administratører, som udøver ledelse i dette initiativ, nemlig styregruppen, der bl.a. består af to direktører, samt projektlederen. Jeg har gennemført semi-strukturerede interviews med udvalgte repræsentanter for disse grupper samt med andre relevante aktørgrupper i projektet, nemlig lokale beboere, medlemmer af den politiske følgegruppe, medarbejdere i Boligselskabet Sjælland og medarbejdere på lokale kommunale institutioner. Desuden har jeg afdækket de to tidligere ZebraBy-runder via interviews med de ansvarlige projektledere. Min analyse af denne case bygger dermed på følgende data: Relevante policy-dokumenter samt observation af i alt seks møder og i alt 14 interviews fordelt på alle aktør-grupper (se bilag 2). Jeg har fulgt projektet via observationer fra sommeren 2014 til sommeren 2015. Nedenfor følger en oversigt over projektets tidsforløb med markering af en række væsentlige møder og milepæle:

Figur 6.2: Zebraby Æ/R tidsforløb

Tid	Aktivitet	Deltagere
Forår 2014	Projektleder afholder afsøgende møder med interessenter Udarbejdelse af ressourcekort	Projektleder
August-september 2014	Politisk behandling: ZebraBy Æ/R-indsats vedtaget. Politisk følgegruppe nedsat	Økonomiudvalg Byråd
September 2014	Første møde i den politiske følgegruppe	Politisk følgegruppe, projektleder
Oktober 2014	Projektleder afholder møde med afdelingsbestyrelser	Projektleder, afdelingsbestyrelser
Oktober 2014	Projektleder afholder møde med lokale institutionsledere	Projektleder, institutionsledere
November 2014	ZebraBy-træf: Møde for medarbejdere og beboere. Forberedelse af Zebradag	Projektleder, medarbejdere, beboere
Februar 2014	Møde i projektgruppe: Forberedelse af Zebradag	Projektleder, medlemmer af projektgruppe
Februar 2015	Zebradag. Event i Æ/R med underholdning, aktiviteter, åbent hus etc.	Projektleder, projektgruppe, politisk følgegruppe, borgmester, beboere
Februar 2015	ZebraBy-træf: Møde for medarbejdere og beboere. Evaluering af Zebradag og planlægning af den videre indsats.	Projektleder, medarbejdere, beboere
Forår-sommer 2015	Månedlige ZebraBy-træf Konkrete projekter i gang: Fælles urtehave Nørde-loppemarked Roskilde synger Idrætsbibliotek Sommerfest	Projektleder, beboere, medarbejdere

6.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen?

Rammesættende ledelsesgreb

Dette afsnit analyserer de offentlige administratorers ledelse af initiativet ZebraBy Æ/R med særligt fokus på de rammesættende ledelsesgreb. Opbygningen følger samme struktur som det forrige kapitel.

6.2.1 Hvordan italesætter og framer de offentlige administratorer initiativet?

ZebraBy-projektet i Æ/R kan betragtes som et 'modent' samskabelsesinitiativ, hvor kommunen har haft lejlighed til at indhente læring i de tidligere runder. Oprindeligt har udvalgte offentlige administratorer i henholdsvis Velfærds- og By, Kultur og Miljøforvaltningen i Roskilde Kommune stået for at udvikle ZebraBy-konceptet og dermed fortællingen om ZebraBy. Derefter er det vedtaget i Roskilde Byråd og udgør dermed mandatet for ZebraBy-indsatsen. Afsættet for ZebraBy-initiativet italesættes som et ønske om at forbedre kvaliteten af den offentlige velfærd ved at flytte den tættere på borgerne og understøtte samskabelse. Målet er at udvikle stærke, forpligtende netværk i lokalsamfund, som kan bidrage til at løse velfærdsudfordringerne på nye måder. I italesættelsen lægges vægt på den synergi, som det lokale samarbejde kan give. I beskrivelsen af ZebraBy-pilotprojektet formuleres det på følgende måde: *"Ved at skabe intelligente koblinger, udnyttes allerede eksisterende ressourcer på nye og innovative måder, der skaber større borgerværdi. To plus to kommer til at give fem"* (Dokument 5). Her vil jeg særligt pege på tre forhold, der har betydning i framingen af ZebraBy-initiativet: 1. den oprindelige grundfortælling om ZebraBy, 2. et geografisk fokus og 3. en glidning i framingen af ZebraBy-initiativet i Æ/R henimod et større fokus på 'kommuneværdi'.

Grundfortællingen om ZebraBy: Netværk og innovation

Den oprindelige grundfortælling om ZebraBy-initiativet trækker på to centrale fortællinger, hhv. en netværks-fortælling og en innovations-fortælling. Netværks-fortællingen er den dominerende, mens innovations-fortællingen nedtones hen ad vejen. I det følgende vil jeg beskrive udviklingen i italesættelsen af ZebraBy med afsæt i en analyse af en række centrale policydokumenter samt interviews.

Netværks-fortællingen er central i den måde, ZebraBy-initiativet italesættes på i de officielle policydokumenter, som er udarbejdet af forvalterne. Denne fortælling er til stede både ift., hvilke udfordringer initiativet skal løse, hvilket udbytte det kan føre med sig og i opfattelsen af, hvilke nye roller, de enkelte aktørgrupper skal påtage sig. Den indsigt fra innovationsprocessen, der ligger til grund for ZebraBy, italesættes således: *"Lokalområderne skal gøres stærkere, så problemerne kan løses der hvor de er og med de ressourcer, der allerede findes"* (Dokument 4). Udfordringen – og den primære årsag til, at der er behov for et ZebraBy-projekt – italesættes som en mangel på kvalitet og synergi i den offentlige velfærdsproduktion. Dette skyldes bl.a. siloopdelingen på rådhuset, som reproduceres i lokalsamfundene. En opdeling, der fører til, at "vi

som samfund mister de synergieffekter, der opstår, når man ser borgeren i en helhed" (Dokument 4).

I tråd med en NPG-styringsforståelse italesættes borgere og lokalsamfund som ressourcestærke og som potentielle medproducenter af offentlig velfærd. Udfordringen ligger i siloopdelingen af de kommunale organisationer, som gør det vanskeligt at løse 'wicked problems' som eksempelvis ensomhed samt fysisk og psykisk sundhed, og som samtidig begrænser lokalsamfundenes mulighed for at være medproducenter af velfærd: *"Der er masser af potentiale i lokalsamfundene til at være medproducenter af velfærd. Kommunens siloopdeling og kassetænkning begrænser lokalsamfundenes mulighed for, at det kan realiseres"* (Dokument 4). I denne fortælling peges altså – i tråd med en udbredt kritik af effekterne af NPM-styring - på den kommunale organisering og mangel på helhedssyn og tværfagligt samarbejde som den primære udfordring (Pollitt & Bouckaert, 2011). I denne fortælling italesættes udbyttet af ZebraBy-initiativer som bedre velfærdsløsninger med større 'borgerværdi' tilvejebragt gennem samskabelse (Dokument 4). Det økonomiske aspekt af ZebraByer italesættes ikke direkte, men fremgår mere indirekte, fx i den måde udbyttet italesættes på. På længere sigt vil gevinsten være bedre løsninger på lokale problemer, som giver større tilfredshed og *"mere velfungerende borgere, som har mindre behov for serviceydelser fra kommunen"* (Dokument 4). Desuden skal ZebraBy fremme tværgående løsninger, der er udviklet af lokale, forpligtende netværk, som *"opfylder borgernes behov, men hvor ressourcerne anvendes på nye, bedre måder"* (Dokument 4).

I netværks-fortællingen understreges det, at de aktive, lokale netværk, som ZebraBy-initiativet sigter mod at udvikle, stiller nye krav til alle aktørgrupper. Krav, som også italesættes ud fra en netværkstænkning. Kommunen og de kommunale institutioner og medarbejdere skal indtage en ny rolle i ZebraBy. Kommunen skal understøtte de lokale netværk: *"Kommunen får en ny stærk rolle som facilitator af lokale netværk med henblik på samproduktion af velfærdsydelser i lokalsamfundene"* (Dokument 4). Ligesom de lokale, kommunale institutioner og medarbejdere skal væk fra at være 'isolerede øer' og i stedet indtage en ny rolle, hvor de åbner op ift. lokalsamfundet og indgår i et forpligtende samarbejde med de øvrige, lokale aktører (Dokument 4). Som nævnt italesættes lokale borgere og andre aktører som potentielle ressourcer, der kan medproducere offentlig velfærd. Det forudsætter dog en 'transformation' af borgerne fra 'kunder' til 'medborgere' (Dokument 4). Dvs. et ønske om at bevæge sig væk fra en NPM-styringstænkning i retning af NPG-styring.

Innovations-fortællingen løber igennem ZebraBy i form af en forventning om, at initiativet vil resultere i innovative løsninger. Dette italesættes i policydokumenterne som 'nye usædvanlige løsninger' og 'radikalt innovative løsninger' og som en forventning om, at 'to plus to kommer til at give fem', ligesom den politiske følgegruppe får til opgave at 'sikre innovationshøjden' i projekterne (Dokument 3, 4 og 5). Imidlertid sker der en nedtoning af innovations-fortællingen efterhånden som ZebraBy-projekterne konkretiseres. Dette understøttes af velfærdsdirektøren, som i et interview giver udtryk for, at hun ikke mener, man skal lægge så meget i innovations-ambitionen. Ifølge hende er innovations-framingen kommunens måde at øge risikovilligheden og opnå et lidt større spillerum på i en kultur, der er præget af nulfejlskultur: *"...med indførsel af 'nu skal vi være innovative' og ting og sager, så får man ligesom smidt spændetrøjen lidt og tillader sig at sige: Nu prøver vi en ny, innovativ løsning...det er en måde, der legitimerer, at vi prøver nye løsninger og gør noget på en ny måde"* (Interview 4). ZebraBy-indsatsen, der oprindeligt havde

udspring i en innovationsambition bliver altså i de offentlige administratorers italesættelse gradvis drejet væk fra innovations-fortællingen. I stedet overtager netværks-fortællingen. Den grundfortælling, som de offentlige administratorer udvikler i ZebraBy, kan dermed føres tilbage til NPG-styringsparadigmets fokus på styring af samfundsudviklingen via netværk, samarbejde og fællesskaber med deltagelse af en bred kreds af aktører og på en opfattelse af borgere og andre aktører som gensidigt afhængige og ressourcestærke.

”Vi bliver nødt til at have alle til at synes, at det her er én kommune”

Et andet vigtigt træk i framingen af ZebraBy er det geografiske fokus. I italesættelsen af ZebraBy fremhæves lokalsamfundene og de lokale ressourcer som bærende elementer. Dette udspringer af et politisk ønske om at ’binde kommunen sammen’. Samtidig har den geografiske framing betydning for, hvilke aktører der opfattes som legitime, og hvilke indsats der kan omfattes af ZebraBy-indsatsen. Dermed er det et led i fastlæggelsen af ’den politiske mulighedsstruktur’ for initiativet (Newman et al., 2004).

Det geografiske fokus er et vigtigt afsæt for ZebraBy-tankens: *”wicked problems som ensomhed, fysisk og psykisk sundhed løses bedst i lokale, forpligtende fællesskaber”* (Dokument 4). Det geografiske fokus tilgodeser særligt politikernes dagsorden, mens forvalternes faglige dagsorden nedtones i den geografiske framing. Ved at fastholde det geografiske fokus er politikerne med til at udøve rammesættende ledelse i denne case. Fra politisk side indgår ZebraBy-projekterne i en strategi for at skabe bedre sammenhæng i Roskilde Kommune, som ved kommunalreformen blev sammenlagt af tre mindre kommuner. Det er også på baggrund af netop disse overvejelser, at de konkrete lokalområder, som bliver udnævnt til ZebraByer, er valgt ud. Fx siger formanden for den politiske følgegruppe: *”...så hvis vi skal forsøge at sikre, at dette her bliver et fællesskab...så bliver vi nødt til at have at alle synes, at det her er én kommune. Selv om vi så bruger 40 mio. til et centralt torv i Roskilde, så skal der altså også ske noget på torvet i Viby og ved Jyllingecentret og i alle de små landsbyer”* (Interview 3). Et kriterie om ’lige behandling’ af kommunens forskellige lokalområder indgår altså som en politisk overvejelse.

For politikerne er det lokale fokus i ZebraBy-initiativerne desuden væsentligt, fordi det danner udgangspunktet for deres kontakt med borgerne. Det understreges her af formanden for den politiske følgegruppe: *”Altså, vi er jo i bund og grund valgt der, hvor vi kommer fra. Så som politiker er geografien vigtig i forhold til vælgerne... Og det er også det, som politikerne kan forstå. Og så kan vi i anden ombæring få de faglige ting på...”* (Interview 3). Samtidig har den geografiske framing af ZebraBy sine begrænsninger set fra et forvaltningsmæssigt synspunkt. Ifølge projektlederen i den første ZebraBy-runde (Interview 1) kan det lokale fokus gøre det vanskeligt at tage tungere, faglige emner op: *”Det er dilemmaet ved at tage det lokalt i stedet for at tage det fagligt. Når man tager et lokalområde, er det nogle andre frivillige aktører, så er det byens idrætsforening osv. ...det ligger også lidt i det snit at sige, at det er det lokale. Man kan også sige, at det måske er svært at arbejde med nogle af de tungere problemer, fx alkoholproblemer – man sidder jo ikke der og peger på naboen ... Der ligger mange dilemmaer i det, virkelig”*. Framingen af ZebraBy som en geografisk, lokalsamfundsbaseret indsats, som prioriteres højt af politikerne, er altså rammesættende for, hvilke aktører der opfattes som legitime deltagere i processen – og hvilke udfordringer det er muligt at tage op i ZebraBy-indsatsen.

Fra nedbrydning af kommunale siloer til medborgerskab og legitimitet

I den fortælling, som de offentlige administratorer udvikler om den konkrete indsats i ZebraBy Æ/R, sker der en glidning i forhold til grundfortællingen om ZebraBy. I ZebraBy Æ/R-indsatsen er udvikling af kommunens interne organisering og nedbrydning af organisatoriske siloer nedtonet til fordel for et fokus på det konkrete samarbejde mellem lokale borgere og kommunale medarbejdere. Desuden understreges ambitionen om at vinde borgernes opbakning til at udvikle velfærdssamfundet. I den forstand sker der en forskydning fra 'borgerværdi' til 'kommuneværdi' i italesættelsen, som ser ud til at være påvirket af politikernes præferencer. Dette ses ved, at der i beskrivelsen af ZebraBy Æ/R ikke tales om nødvendigheden af at arbejde med kommunens interne organisering og arbejdsmåde (Dokument 8, 8a og 8b) som i de oprindelige beskrivelser af ZebraBy. Dette underbygges af velfærdsdirektøren, som understreger, at hun ikke ser siloerne i den kommunale organisering som et problem: *"Jeg er ikke sådan en, der synes, at vi har alt for mange siloer. Dem skal vi have, for hvis ikke du har stærke faglige miljøer, kan du ikke lave de bedste løsninger...det handler om, at de ikke skal leve isoleret, men i samskabelsesprocesser omkring de borgervendte ydelser"* (Interview 4). Fokus i fortællingen om ZebraBy Æ/R er i stedet på det konkrete samarbejde mellem lokale borgere og kommunale medarbejdere om at løse lokale udfordringer – og på medborgerskab forstået som borgernes aktive bidrag til at udvikle lokalsamfundet.

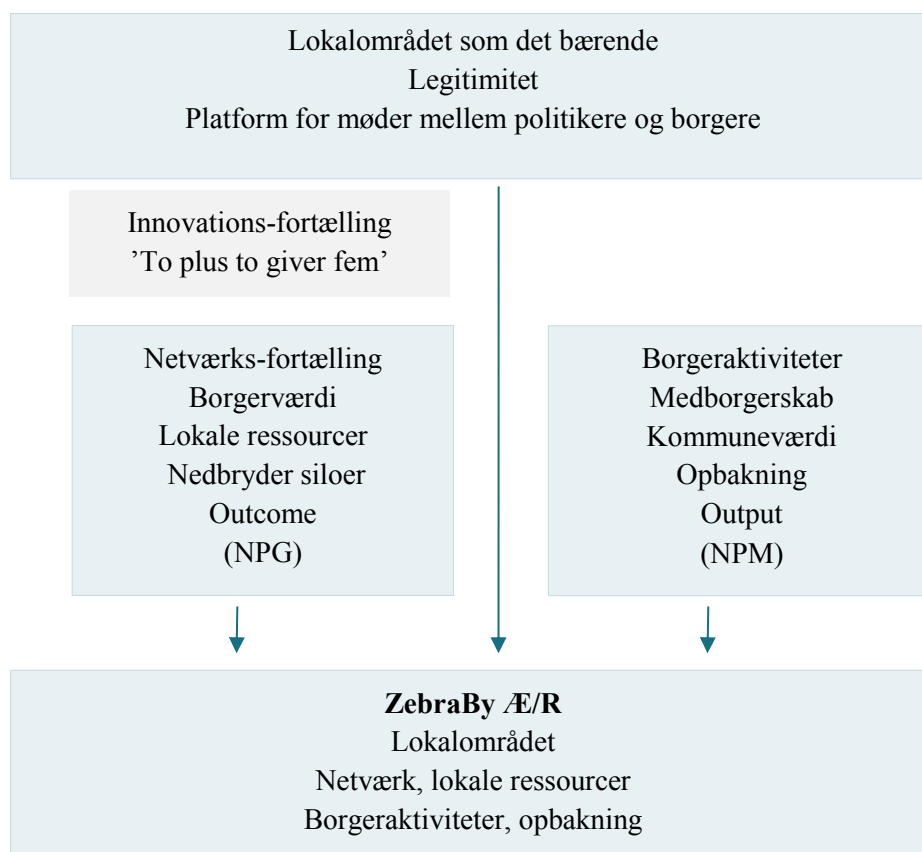
Den oprindelige ambition i ZebraBy om at udfordre den kommunale organisering og arbejdsmåde nedtones. Den opgave, der handler om at udvikle og ændre den interne organisering opleves tilsyneladende af aktørerne som vanskelig og kompleks (se mere om dette i afsnit 6.2.7). Desuden får den ikke stor bevågenhed fra politisk side. Formanden for den politiske følgegruppe har ikke noget højt ambitionsniveau, hvad angår de organisatoriske forandringer: *"det, der er rigtig godt og stærkt ved det her, er, at de to direktører er med til vores følgegruppemøder osv. ...hvis der kan findes ud af noget med at arbejde lidt sammen på kryds og tværs af deres forvaltninger, så er det jo også i deres egen interesse, så det tror jeg, der bliver..."* (Interview 3). Her er det oprindelige behov for at arbejde på tværs af siloerne forvandlet til et ønske om at arbejde lidt sammen på kryds og tværs.

ZebraBy italesættes som en måde at vinde borgernes opbakning til de kommunale institutioner og til det politiske niveau. Velfærdsdirektøren ser ZebraBy-projektet i et større perspektiv, nemlig i lyset af de store ændringer, der er på vej i Kommune 3.0. I den sammenhæng ser hun ZebraBy som en vej til at skabe legitimitet og vinde borgernes opbakning til den offentlige sektor: *"...det kan være med til at skabe legitimitet...hvordan er det, vi kan få kommunen ned i hverdagslivet? Det er jo den store, brede del af befolkningen, der skal bakke op om, at vi udvikler skoler, daginstitutioner m.v. Det må vi have en dialog omkring, så de kan se, at det ikke bare er noget, vi gør, fordi vi ikke vil dem det godt..."* (Interview 4). Medborgerskab, nærdemokratiske potentialer og kommunal legitimitet har en stor plads i den måde, ZebraBy Æ/R italesættes på.

Ligeledes får linket til den politiske arena og byrådets udbytte af ZebraBy her en fremtrædende plads. Muligheden for at bruge ZebraBy til at styrke lokaldemokratiet og øge stemmeprocenten understreges (Dokument 13). ZebraBy ses som en styrkelse af det lokale medborgerskab, og opbakningen til det lokale demokrati fremhæves. Velfærdsdirektøren italesætter de demokratiske potentialer i ZebraBy på følgende måde: *"Målet med det her er at understøtte, at der er nogle aktive fællesskaber...og samtidig må det gerne blive et sted og en nærhed mellem et byråd og en*

borgergruppe, der kan øge valgdeltagelsen og se sammenhængen op til byrådet” (Interview 4). Fortællingen om ZebraBy udvikles altså gradvis af de offentlige administratorer og foretager en bevægelse væk fra ’borgerværdi’ (indre kommunen mere efter borgernes behov) til større vægt på ’kommuneværdi’ (opnå opbakning fra borgerne).

Figur 6.3. Framing af Zebraby Æ/R



Italesættelsen af ZebraBy-initiativet er tydeligt præget af en NPG-logik, hvor netværksbaseret samarbejde på tværs af faglige siloer og med deltagelse af berørte og relevante parter er i fokus. I det konkrete ZebraBy-initiativ sker der dog en glidning i italesættelsen i forhold til den oprindelige grundfortælling om ZebraBy-initiativet. I italesættelsen af ZebraBy er lokalområdet omdrejningspunktet for indsatsen, hvilket understøtter ZebraBy som en platform for møder mellem borgere og politikere og for udvikling af nærdemokratiet og kommunens legitimitet lokalt.

6.2.2 Hvilke mål og rammer for indsatsen fastlægges og af hvem?

Fastlæggelse af mål og rammer i den konkrete ZebraBy-indsats foregik med afsæt i den oprindelige ’grundmodel’ for ZebraBy-konceptet, hvor de overordnede mål er formuleret som *”at etablere rammer for nye forpligtende fællesskaber i lokalsamfundene”* og *”aktivt styrke eksisterende og nye netværk”* (Dokument 5). Rammer og mål for det konkrete ZebraBy-forløb i Æ/R blev vedtaget af byrådet i september 2014 på baggrund af en indstilling fra forvaltningen. Roskilde Kommune formulerer formålet med projektet således: *”Borgerne skal i samspil med kommunens medarbejdere komme med løsningsforslag på en række samfundsmæssige udfordringer i lokalområdet... Udgangspunktet er defineret af borgernes oplevelser af, hvad der er*

behov for, og hvad de har lyst til" (Dokument 8). I det følgende vil jeg gå i dybden med to forhold, der fik betydning for samskabelsen, dels de offentlige administratorers resultatmål og fokus på borgeraktiviteter og dels en høj grad af målkompleksitet i ZebraBy-indsatsen.

"ZebraBy skal mobilisere borgernes deltagelse, samproduktion og medborgerskab"

Målene for ZebraBy fastlægges af de offentlige administratorer, som har udarbejdet indstillingen til politikerne om den konkrete indsats. Her er det værd at bemærke, at der i ZebraBy Æ/R for første gang formuleres resultatmål for initiativet. Dette er en nyudvikling ift. de to første runder af ZebraBy, hvor det var til forhandling med de lokale borgere, hvad ZebraBy-indsatsen skulle rette sig imod og dermed, hvad målet skulle være. I ZebraBy Æ/R er det de offentlige administratorer, der har udarbejdet indstillingen og på forhånd har fastlagt målene for indsatsen. Der er dog ikke tale om mål, som er rettet mod outcome af ZebraBy-indsatsen relateret til trivsel, ensomhed eller andre forhold hos borgerne. Målene retter sig først og fremmest mod at fremme borger-aktiviteter. I det følgende vil jeg analysere målene for ZebraBy-indsatsen og den udvikling, de gennemgår.

De overordnede mål for ZebraBy-indsatsen i Æ/R beskrives således: *"Målene for ZebraBy er at skabe flere fællesskaber, mere trivsel, og at der gennemføres mindst 3 borgerdrevne aktiviteter..."* (Dokument 8b). De har først og fremmest fokus på aktiviteter hos de eksterne aktører, dvs. lokale beboere og civilsamfund. Hovedopgaven er at aktivere de lokale beboere til at deltage som frivillige kræfter og at få igangsat 'borgerdrevne aktiviteter': *"ZebraBy skal mobilisere borgernes deltagelse, samproduktion og medborgerskab i lokalområdet Æblehaven/Rønnebærparken"* (Dokument 8). Her er der for første gang i et Zebra-initiativ formuleret en række konkrete mål for, hvilke aktiviteter og resultater initiativet skal munde ud i (Dokument 8). Under konkrete aktiviteter nævnes bl.a. *"gennemføre borgerdialog og events, der motiverer mange forskellige borgere"* og *"beskrive en Zebra-plan og en fysisk plan for området"* (Dokument 8). Under resultater opregnes en række konkrete, målbare resultater, heriblandt *"gennemføre minimum 3 fælles borgerdrevne aktiviteter årligt"*, *"sikre at minimum 150 borgere har deltaget i de borgerdrevne aktiviteter årligt"* samt *"øge andelen af frivillige foreninger, medlemmer og aktive borgere i foreningerne"* (Dokument 8).

Ifølge flere interviewpersoner er det læringen fra de tidligere runder af ZebraBy, der har ført til, at der denne gang opstilles konkrete resultatmål for indsatsen. Det er særligt de offentlige administratorer, som mener, der er behov for mere konkrete mål. Projektlederen fra første runde af ZebraBy-initiativer (Gundsømagle) oplevede det som en udfordring, at målet var formen i sig selv, nemlig at skabe samskabelse. Hun savnede, at der var opstillet mål for resultaterne og peger på, at det er vanskeligt at arbejde med mål, der bliver defineret undervejs: *"Jeg tænker det er helt basalt, at når man går ud og spørger på en borgerworkshop, så kommer dem, der har tid – og fx ikke børnefamilier og dem med massive problemer – derfor giver det sådan lidt luksusproblemer: Vi vil have et kulturhus eller en infostander"* (Interview 1). Hendes erfaring er, at når man spørger åbent ud i et lokalområde om, hvad der er behov for at arbejde med, ender det nemt med nogle 'ufarlige' svar, bl.a. fordi det typisk er de ressourcestærke borgere, man får i tale.

Velfærdsdirektøren trækker også på erfaringerne fra tidligere ZebraBy-initiativer. Hun peger på, at de overordnede mål med ZebraBy om 'flere gode leveår' og 'bekæmpelse af ensomhed' ikke har været tilstrækkelige at styre projektet efter. I Gundsømagle kom pengene til at fylde for meget – og det kom efter hendes mening til at handle for meget om at få etableret fysiske ting som fx et

lokalt kulturhus: *"...Formålet er i virkeligheden ikke bare at få en masse huse til at stå rundt omkring (som i Gundsømagle). ... Derfor har vi i Æblehaven/Rønnebærparken formuleret, at når vi er færdige med denne proces skal der gerne være skabt nogle aktive fællesskaber, der udspiller sig hvert år...så vi egentlig kan måle, at når vi går ud i det her, så har de nogle styrkede fællesskaber og aktiviteter inden for de rammer, de har..."* (Interview 4). Hun mener godt, at kommunen på forhånd kan fastlægge resultatmål for et samskabelsesinitiativ, bare den er åben overfor, at resultatet kan nås på forskellige måder (Interview 4). De offentlige administratorer valgte altså – på trods af italesættelsen af netværksstyring med rod i NPG og et ønske om at opnå outcome i form af øget trivsel m.v. - at trække på en NPM-styringstænkning ved at fastlægge konkrete output-mål for indsatsen i Æblehaven-Rønnebærparken. En rammesættende ledelse, der lægger vægt på synlige og målbare resultater i form af aktivitet og deltagelse, kan få som konsekvens, at der ikke i særlig høj grad er rum i samskabelsesprocessen til at udforske, hvilke udfordringer og problematikker, som beboerne mener er vigtige at arbejde med i lokalområdet. Dette ser jeg nærmere på i afsnit 6.2.8.

En høj grad af målkompleksitet

Min analyse viser, at der i ZebraBy-projektet sker en 'knopskydning' af mål, som både afspejler initiativets historie og de mange interessentgrupper. Målkompleksiteten opstår bl.a. fordi ZebraBy-fortællingen er åben for fortolkning, hvilket ifølge en projektleder gør den velegnet som ramme for et samarbejde mellem mange forskellige parter: *"Jeg tror, at noget af det, der fungerer så supergodt er, at det er en tom betegnelse, så alle putter alt i den kasse...det er en del af succes-hemmeligheden, at den kan rumme alle de idéer og drømme, som borgerne har – og de perspektiver og ledelseskoncepter, som man har både som politikere og som administration"* (Interview 2). I interviewene viser det sig desuden, at der på det politiske niveau er en særlig dagsorden med indsatsen i Æ/R. En dagsorden, som ikke italesættes offentligt, men som ikke desto mindre spiller en rolle for denne indsats. Den politiske ambition er, at ZebraBy-indsatsen skal bruges til at løfte området ud af 'ghetto-listen'. Dette italesættes af de to medlemmer af den politiske følgegruppe, som jeg har interviewet. Formanden siger: *"...jeg ved ikke, om det er sagt højt, men så kan det blive det nu: Det generer os voldsomt, at man har sat ghetto-betegnelsen på en af vores bydele. Det piner os et eller andet sted, og vi vil ikke have det. Så vi skal have gjort noget ved det også, hvis vi kan...og det kunne godt være en af de underliggende dagsordner i det"* (Interview 3). En strategi for at opnå dette er at åbne området op mod de omgivende nabolag, som er mere ressourcestærke (Dokument 8a, 8b og 16).

Denne kompleksitet ift. mål og dagsordner fra de forskellige interessentgrupper placerer de medarbejdere, der skal føre ZebraBy-initiativet ud i livet, i et institutionelt spændingsfelt. Projektlederen for ZebraBy-initiativet i Æ/R ser de mange forskelligartede mål og dagsordner som et vilkår for projektet. Hun oplever, at de også giver hende en frihed: *"Der har jeg siddet med mange mål, som jeg har bearbejdet løbende, så det gav mening i projektet. Jeg går jo ind og ser, at der er blevet skrevet meget om det her projekt – og så har jeg prioriteret de 50 %, som gav mening i denne sammenhæng"* (Interview 10). Projektlederen kommer altså i praksis til at udøve en væsentlig rammesættende ledelsesindsats gennem at 'sortere' i de mange mål.

6.2.3 Hvilke aktører inkluderes og ekskluderes gennem ledelse?

I det følgende er spørgsmålet, hvordan rammesættende ledelsesgreb blev benyttet til at frame bestemte aktørgrupper som legitime eller illegitime deltagere i ZebraBy Æ/R og dermed til at inkludere eller ekskludere bestemte aktørgrupper i processen.

”Der er symbolværdi i at signalere mangfoldighed og ligestilling”

Den rammesættende ledelse i ZebraBy Æ/R havde som intention at gøre ZebraBy til et bredt inkluderende projekt. På trods af disse bestræbelser er projektet i høj grad båret af medarbejdere fra kommunen og fra boligselskabet. Det er indtil videre ikke lykkedes ZebraBy at engagere en stor og bred gruppe af lokale beboere. Lige fra begyndelsen har projektlederen løbende indkaldt til ’Zebratræf’, som er blevet annonceret via forskellige kanaler og har været åbne for alle relevante lokale aktører. Ligeledes havde Zebradagen, der blev afholdt et halvt år inde i projektet, til formål at synliggøre initiativet og inkludere bredt med en bred vifte af forskelligartede aktiviteter og tilbud, fx smagsprøver, sundhedstjek, genbrugsbørs, zumba m.v.

Erfaringen fra de to tidligere runder af ZebraBy er, at en åben, bred invitation favoriserer ressourcerstærke borgere samt organiserede civilsamfundsaktører og ’Tordenskjolds soldater’. Det var bl.a. tilfældet i Gundsømagle, hvor ZebraBy-processen endte med at blive domineret af de lokale beboere, der i forvejen var organiseret i det lokale Landsbyråd (Interview 1, 2 og 3). Belært af disse erfaringer valgte projektlederen i Æblehaven/Rønnebærparken at igangsætte nogle opsøgende indsatser for at få fat i de beboere, der ikke normalt deltager. Det foregik bl.a. gennem samarbejde med de boligsociale medarbejdere i Boligselskabet Sjælland, der har et langvarigt kendskab til beboerne i området og et stort netværk lokalt. Der blev også igangsat et samarbejde med lokale, kommunale aktører, der har kontaktflader i lokalområdet, bl.a. Sundhedscentret samt opgangsfællesskabet (socialpsykiatrisk bo-enhed). Endelig tilknyttede projektlederen også lokale ildsjæle fra området som fx trivselsambassadører, der er uddannet i forbindelse med et tidligere projekt. Desuden indkaldte projektlederen til særskilte møder i begyndelsen af ZebraBy-projektet for både de lokale institutionsledere og for de to afdelingsbestyrelser i Æblehaven/Rønnebærparken.

På trods af disse initiativer har beboerne i Æblehaven/Rønnebærparken kun i begrænset omfang deltaget i de løbende zebratræf. Typisk var ca. en fjerdedel af mødedeltagerne beboere, mens medarbejdere fra kommunen og boligselskabet udgjorde den øvrige del (Observation 3 og 6). Der var noget større beboerdeltagelse i konkrete aktiviteter som Zebradag, haveprojekt, sommerfest m.v. I praksis har aktører fra kommunen og fra Boligselskabet Sjælland trukket et stort læs ift. at igangsætte og gennemføre de konkrete aktiviteter i ZebraBy Æ/R (Interview 8 og 11). Hovedparten af ZebraBy-aktiviteterne har været drevet af medarbejdere fra de lokale, kommunale institutioner, bl.a. Sundhedscentret og det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, samt de boligsociale medarbejdere fra Boligselskabet Sjælland. Flere af de kommunale medarbejdere giver udtryk for, at de har prioriteret arbejdet med ZebraBy, fordi projektet har direktørens og kommunalbestyrelsens bevågenhed. En medarbejder fra Sundhedscentret siger: *”...det kommer direkte fra kommunalbestyrelsen. Den øverste chef går direkte ud og siger: I skal være med. ... Det er anderledes, når man har kommunalbestyrelsens bevågenhed. ... Det er som at få en blanko-check, men samtidig er det jo også: I har bare at stille op – der er prestige i, at der skal komme*

noget ud af det politisk” (Interview 8). De kommunale medarbejdere har altså valgt at deltage i ZebraBy, fordi de opfattede det som en prioriteret del af deres arbejde.

Foruden løbende møder, der var åbne for alle, har en strategi fra projektlederens side i ZebraBy også været at tilbyde andre kanaler for deltagelse, som aktører, der ikke havde lyst, kompetencer eller tradition for mødeaktivitet, kunne koble sig på. Det skete fx ved at engagere en gruppe mænd med anden etnisk baggrund til at lave mad til Zebradagen. Ligeledes henvendte en række af de aktiviteter, der blev sat i gang som resultat af ZebraBy-projektet, fx fælles urtehave og sangaftner, sig til en bred gruppe af beboere – heriblandt også ressourcetsvage og ikke-etnisk danske. Projektlederen giver udtryk for, at hun har fulgt ’de 1000 blomsters strategi’ for at få så mange beboere med som muligt. Det gælder også ift. Zebradagen, som blev afholdt i februar 2015. Hun beskriver den symbolske værdien af den således: *”...at signalere mangfoldighed og ligeværdighed, og at så mange er inddraget. ... Det gælder om at gå hen der, hvor energien er. ... De mange ’blomster’ giver et signal til borgerne og alle aktører – hvis de er med, kunne jeg da også”* (Interview 10). Projektlederen har altså forsøgt at arbejde bevidst med en inkluderende strategi, som hun mener giver mere effekt på sigt end at satse på ’Tordenskjolds soldater’. I afsnit 6.2.6. ser vi nærmere på, hvilken betydning de faciliterende ledelsesgreb har haft for inklusion/eksklusion af aktører i samskabelsesprocessen.

6.2.4 Hvordan håndteres den demokratiske forankring af initiativet?

I ZebraBy-projektet er der to eksisterende demokratiske arenaer på spil, dels den kommunale beslutningsarena i byrådet og de politiske udvalg, dels den beboerdemokratiske arena i Æblehaven/Rønnebærparken med afdelingsbestyrelser valgt af de lokale beboere.

Koblingen til beboerdemokratiet

Da ZebraBy-initiativet retter sig mod et alment boligområde, er koblingen til den beboerdemokratiske arena en vigtig faktor ift. initiativets legitimitet blandt beboerne. Men i ZebraBy-projektet blev der ikke fra begyndelsen arbejdet på at etablere denne kobling. Roskilde Kommune involverede ikke de lokale afdelingsbestyrelser i forbindelse med udpegningen af Æblehaven/Rønnebærparken til ZebraBy-projekt. Beboerdemokraterne blev først orienteret, da initiativet var vedtaget af Byrådet og sat i gang. På et møde med projektlederen udtrykte beboerrepræsentanterne forbehold over for initiativet og gav udtryk for, de oplevede det som et ’kommune-projekt’ (Observation 2). Modstanden kom bl.a. til udtryk i forbindelse med Zebradagen, hvor et par af beboerdemokraterne gav negative udtalelser til pressen. En boligsocial medarbejder fra boligselskabet, som er vant til at arbejde i en beboerdemokratisk kontekst, mener ikke, at ZebraBy-initiativet i tilstrækkelig grad respekterede beboerdemokratiet: *”...man kan jo ikke bare gå ned i et område og begynde at lave ting og sager uden at have taget det op med bestyrelsen – sådan er demokratiet. Bestyrelsen skal orienteres lidt, så det ikke bare foregår hen over hovedet på dem...”* (Interview 9). Efter nogle måneder blev afdelingsbestyrelserne koblet formelt på ZebraBy, da der var behov for deres tilladelse til at etablere en nyttehøve i bebyggelsen. Desuden førte et nyt møde, hvor projektlederen spillede mere åbent ud, til en opblødning i bestyrelsens holdning, og nogle af beboerdemokraterne begyndte at deltage aktivt i ZebraBy-aktiviteterne. Den demokratiske kobling til beboerdemokratiet var altså ikke tænkt ind i ZebraBy-projektet fra begyndelsen, men kom til at foregå hen ad vejen.

I det følgende ser jeg nærmere på koblingen til det kommunale demokrati. Jeg vil særligt fremhæve to forhold med betydning for samskabelsen, nemlig den politiske følgegruppes rolle ift. ZebraBy, og den funktion ZebraBy-indsatsen har for politikerne.

”Vi er jo hægtet af langt hen ad vejen mellem vores møder”

ZebraBy-indsatsen er organisatorisk koblet til den politiske beslutningsarena via den politiske følgegruppe (Dokument 3). I praksis har politikerne dog ikke meget indflydelse på indsatsen, men bliver primært tildelt en rolle som ’tilskuere’. ZebraBy-indsatsen er de-politiseret og dekoblet fra centrale politiske beslutninger, som stadig primært foregår i de politiske fagudvalg. Følgegruppen er underordnet den eksisterende beslutningsstruktur og kan indstille beslutninger til Økonomiudvalget/Byrådet efter behov (Dokument 3). Det er Byrådet, der udpeger lokalområder til ZebraBy-indsatsen. I praksis har politikerne i følgegruppen ikke særlig tæt føling med ZebraBy-projektet og de oplever ikke, at de har nævneværdig indflydelse på, hvad der foregår. Formanden for følgegruppen beskriver rollen således: *”Ahr, det er en meget stilfærdig rolle, vil jeg sige. Vi har ikke ret mange møder. Vi bliver så orienteret om, hvad man har lavet af tiltag de enkelte steder og er ude at se dem. Der er meget langt mellem møderne”* (Interview 3). Et menigt medlem af følgegruppen har en tilsvarende oplevelse af, at dens indflydelse på ZebraBy-indsatsen er begrænset. Hun oplever, at det i høj grad er forvaltningen, der fylder rammerne ud og som dermed øver indflydelse på det konkrete ZebraBy-projekt: *”Vi er jo hægtet af langt hen ad vejen – mellem vores møder. ... Forvaltningen er mellemeleddet, men hvis vi taler udvikling af det, der er vi ikke med. Det kører forvaltningen”* (Interview 6). Alt i alt kan man sige, at den politiske følgegruppe er sat i en rolle som tilskuere.

På følgegruppens første møde om ZebraBy-projekt Æ/R kom dette til udtryk ved, at hovedparten af taletiden gik til forvalterne, mens politikerne gennemgående forholdt sig ret passive (Observation 1). Kun et følgegruppemedlem, der selv har en faglig baggrund inden for det boligsociale arbejde, deltog ret aktivt på mødet. Det er også dette medlem af følgegruppen, som ifølge eget udsagn er lykkedes med at øve indflydelse på ZebraBy i Æ/R. På et møde tidligt i processen udfordrede hun forvaltningens opfattelse af, hvad målet og opgaven skulle være i Æblehaven/Rønnebærparken. Hun oplevede, at forvaltningens udspil i alt for høj grad var præget af en tænkning, der så beboerne som ’ressourcesvage’, og at ZebraBy derfor fik for meget præg af ’social helhedsplan’: *”Min oplevelse var, at forvaltningen var låst fast i en stigmatisering: Ungdomsarbejdsløshed, kriminalitet osv. i området...der kom jeg på banen og spurgte, hvad er det egentlig, vi har gang i her?”* (Interview 6). Dette er imidlertid en undtagelse fra reglen om, at følgegruppens medlemmer ikke udfordrer forvaltningens ageren ift. ZebraBy-initiativerne.

ZebraBy-indsatsen er i det store og hele de-politiseret. Indsatsen opfattes ikke som et politisk sprængfarligt område, og der opstår sjældent politiske diskussioner om den. Som følgegruppens formand understreger: *”Det er en dejlig apolitisk ting. Vi stiller os op for fire forskellige partier for at pille politikken ud af det – og der er mig bekendt ikke nogen politiske meningsforskelle i det her...”* (Interview 3). Dette kan ses som udtryk for, at ZebraBy-indsatsen lever sit eget liv og ikke kobles til mål og indsatser i kommunens fagforvaltninger. I det omfang ZebraBy-projektet giver anledning til politiske initiativer og beslutninger, foregår det i højere grad på ’græsrodsniveau’, hvor enkelt politikere agerer på baggrund af henvendelser fra lokale borgere eller med afsæt i det netværk, de kontakter og den indsigt, som ZebraBy-projektet giver (Interview 3, 6). Derudover er

ZebraBy-indsatsen kendetegnet ved at være dekoblet de centrale, politiske beslutninger, som foregår i de politiske fagudvalg.

”Borgernærheden i det er vigtig”

Politikernes interesse i ZebraBy-initiativet ligger primært et andet sted, nemlig i at benytte projektet som en platform for møder og dialog med beboere i kommunens lokalområder. Både observationer og interviews peger på, at følgegruppens medlemmer særligt er optagede af den mulighed for borgerdialog og profilering, som ZebraBy giver anledning til – og presser på for events, hvor de får lejlighed til at møde mange borgere. Et konkret eksempel er Zebradagen i Æblehaven/Rønnebærparken, som endte med at blive afviklet i bidende kulde en februardag som et resultat af politikernes ønske om at komme ud og møde borgerne i området tidligt i projektet. På den politiske følgegruppes første møde i september 2014 udtrykte politikerne eksplicit et ønske om ’at hilse direkte på aktørerne’, hvorefter velfærdsdirektøren bad om at få ’sat en dato for en aktivitet og få den berammet’ (Observation 1). Dette resulterede i Zebradagen, hvor politikerne fra følgegruppen og byrådet fik en platform for at møde de lokale borgere. Begge de to politikere i følgegruppen, som jeg har interviewet, lægger vægt på muligheden for direkte kontakt med lokale borgere. Formanden for følgegruppen formulerer det således: *”...det er faktisk ret vigtigt for de fleste politikere, at de bliver hørt og set derude – borgernærheden i det er vigtig”* (Interview 3). I det lys er ZebraBy en platform for politikerne til at møde lokale borgere.

Politikernes behov for at benytte ZebraBy som en platform for profilering og møder med borgerne er ikke særegen for Æblehaven/Rønnebærparken, men bemærkes af alle tre projektledere i ZebraBy-projekterne. Ifølge projektlederen fra Gundsømagle medfører politikernes profileringsinteresse, at de foretrækker store møder, hvor mange lokale borgere er inviteret. Det kan gøre det vanskeligt at lave fokuserede og målrettede processer: *”...politikerne elsker jo de her møder...at komme ud og møde borgerne. Det er jo fedt, vi starter med at holde et borgermøde og alle er velkomne. ... Det virker jo helt rigtigt, at man starter med at invitere alle bredt ind, men hvis det ikke er fokuseret...”* (Interview 1). I ZebraBy-projektet i Gundsømagle opstod en særlig dynamik omkring det politiske, fordi det var valgår, og hovedparten af medlemmerne i den politiske følgegruppe var valgt lokalt. Det betød ifølge projektlederen, at ZebraBy blev til ’sognerådspolitik’ (Interview 2).

Også i ZebraBy Æ/R giver projektlederen udtryk for, at politikernes ønske om profilering og synlige resultater fylder i projektet. Politiske ønsker om synlige resultater, god presse og gode billeder kan stå i modsætning til at opnå mere langsigtede resultater: *”...konsekvensen af, at det er politisk styret, er et ønske om synlige resultater... Når du arbejder mere eksklusivt inden for et fagområde, kan du bedre tage det lange, seje træk. Forventninger til hurtige resultater, synlighed m.v. er med til at forme dette projekt”* (Interview 10). Politikernes forventninger til den rolle, de skal spille i ZebraBy-initiativet, er præget af en styringslogik med rod i et repræsentativt styringsparadigme (TPA/NPM), hvor politikerne agerer som repræsentanter for borgerne og konkurrerer om opmærksomhed og tilslutning. I den forstand svarer politikernes rolleforventninger ikke overens med NPG-fortællingen, der ville placere dem i en mere interaktiv rolle.

ZebraBy-initiativet er altså kendetegnet ved at være dekoblet fra den politiske beslutningsproces. Samtidig er den politiske følgegruppes medlemmer især interesserede i at benytte ZebraBy som

platform for borgerdialog og profilering. Dette kan ses som udtryk for en NPM-styringslogik – der sammen med NPG-logikken sætter de offentlige administratorer i et styringsmæssigt krydspres.

6.2.5 Delkonklusion: Hvilken betydning har den rammesættende ledelse for samskabelsen?

ZebraBy-projektet italesættes som netværksstyring, der skal understøtte lokale netværk, ressourcer og aktører. Denne rammesætning har som konsekvens, at de lokale borgere inviteres relativt tidligt ind i processen, dvs. at de potentielt får tilbudt en rolle som co-initiator eller co-designer i samskabelsesprocessen, hvilket giver mulighed for en ret høj grad af samskabelse. Den geografiske framing af samskabelsen som lokal betyder desuden, at processen som udgangspunkt er åben for alle lokale aktører, dvs. ingen ekskluderes bevidst i rammesætningen.

ZebraBy Æ/R er karakteriseret ved, at der er sat nogle rammer for samskabelsesprocessen, der på den ene side – ved at frame ZebraBy som netværksstyring og invitere beboere og andre lokale aktører tidligt ind - giver et relativt stort råderum for borgere og civilsamfund i samskabelsesprocessen. På den anden side trækker rammerne dog i retning af en styret samskabelsesproces, der har som et vigtigt formål at 'levere' synlige resultater i form af 'borgeraktiviteter' og events, som opfylder resultatmålene og giver politikerne en platform for borgerdialog.

Selvom borgere/civilsamfund inviteres relativt tidligt ind i samskabelsesprocessen, har de ikke nødvendigvis stor indflydelse på, hvilke udfordringer samskabelsen skal løse lokalt. De offentlige administratorer har nemlig formuleret en række konkrete resultat- og aktivitetsmål for indsatsen i Æblehaven/Rønnebærparken med fokus på de lokale beboeres aktive deltagelse. Dette rammesættende ledelsesgreb med rod i en NPM-forståelse betyder, at det er de lokale beboeres deltagelse og aktivitet, som kommer til at stå i centrum for samskabelsen, snarere end løsningen af lokalsamfundets udfordringer. Dette medfører, at der ikke i særlig høj grad etableres rum i samskabelsesprocessen til at udforske, hvilke udfordringer og problematikker beboerne mener er vigtige at arbejde med i lokalområdet. Dette kommer også til udtryk ved, at et tema, der 'ligger mellem linjerne' som en udfordring i Æblehaven/Rønnebærparken, nemlig den manglende integration af beboere med anden etnisk baggrund, ikke italesættes officielt.

På trods af den organisatoriske kobling via den politiske følgegruppe, er ZebraBy-projektet i realiteten dekoblet fra de politiske diskussioner og beslutninger, hvilket også kan svække den reelle indflydelse, borgere og andre eksterne aktører har mulighed for at få gennem det samskabende initiativ. Politikerne ser først og fremmest ZebraBy-projektet som en platform for at mødes med de lokale borgere og dermed styrke byrådets politiske legitimitet. Et ønske der medfører et pres på projektlederen for at 'levere' synlige events og platforme, hvor politikerne kan profilere sig og møde borgerne. På grund af de ret vide rammer, der er sat for denne samskabelsesproces, kommer graden af samskabelse i høj grad til at afhænge af, hvordan den faciliterende ledelse af processen udøves. Det ser vi på i næste afsnit.

Faciliterende ledelsesgreb

Som vist ovenfor var den rammesættende ledelse af ZebraBy-initiativet præget af en netværks-framing, som trækker på en NPG-styringsforståelse, og giver den faciliterende ledelse relativt vide rammer ift. at engagere lokale aktører og opbygge fællesskaber. Samtidig var initiativet præget af

en høj grad af målkompleksitet og et fokus på synlige resultater og aktiviteter, som trækker på en NPM-styringsforståelse. Projektlederen for ZebraBy-projektet spillede i praksis en central rolle ift. at koble den rammesættende og den faciliterende ledelse. Dette skete ved dels at fokusere på udvalgte mål og dels gennem at forsøge at koble de forskellige styringslogikker via den faciliterende ledelse. I det følgende vil jeg analysere, hvordan den faciliterende ledelse håndterede de tre centrale ledelsesgreb, som er i fokus her.

Projektlederen navigerer i et spændingsfelt

I ZebraBy-indsatsen er det primært projektlederen, der står for at udøve de faciliterende ledelsesgreb. ZebraBy-projektet er kendetegnet ved stor kompleksitet, hvad angår mål og aktører, hvilket betyder, at projektlederen skal navigere i et institutionelt spændingsfelt af indbyrdes modstridende interesser og hensyn. Hun er bevidst om de mange forskellige interesser og arenaer, som hun skal navigere i forhold til, og hun giver udtryk for, at hun benytter en strategi, hvor hun har fastlagt sine egne succeskriterier for indsatsen, dvs. at hun i praksis også udfører rammesættende ledelse. I sin faciliterende ledelse forsøger hun at balancere ZebraBy-initiativet: På den ene side skal det opfylde målene og de politiske ønsker om synlige aktiviteter og resultater. På den anden side forsøger hun at skabe koblinger og synergi på tværs mellem aktører i og udenfor den kommunale organisation (interview 10).

Projektlederen beskriver sin rolle som katalysator og lægger vægt på at skabe ændringer i den kommunale organisations og medarbejdernes arbejdsmåde. Hun understreger, at indsatsen i forhold til kommunens medarbejdere har betydning for, at samskabelsesprojektet kan lykkes. Ændringer i medarbejdernes måde at tænke og arbejde på er nemlig afgørende for at løfte borgerne (interview 10). Denne opfattelse udfordrer det store fokus på borgerne og deres aktivitet og deltagelse i projektet. Her står projektlederens prioritering altså i modsætning til den rammesættende ledelses fokus på 'kommuneværdi' og til politikernes ønske om at igangsætte borgeraktiviteter.

6.2.6 Hvordan understøttes tillid og relationer mellem deltagerne?

Mine observationer af møder i ZebraBy-projektet viste, at projektlederen gjorde en bevidst indsats for at opbygge tillid og relationer i samarbejdet mellem aktørerne. Dette kom bl.a. til udtryk i den måde, de løbende møder i ZebraBy-projektet blev tilrettelagt og faciliteret på. Projektlederen forsøgte at gøre møderne hyggelige og inkluderende, bl.a. gennem den måde, lokalet blev indrettet på (mindre borde, lys, duge, blomster m.v.), ved at sørge for fællesspisning og ved i faciliteringen at understrege en uformel og rummelig stemning (Observation 3 og 6). I et interview gav hun udtryk for, at intentionen har været at skabe et rummeligt forløb, hvor alle – også de 'skæve' og ressourcetsvage - følte sig mødt og anerkendt. Her trækker hun på sin faglige baggrund som antropolog: *"Det antropologiske projekt er jo forståelse. Det her med, at en gruppe føler sig forstået og mødt. Det er ikke altid, at det lykkes, men tag nu eksemplet med den beboer, der tog initiativ til nørdeoppemarkedet.. Selvom han har nogle psykiske udfordringer, har han nogle knald-gode idéer..."* (Interview 10). Denne tilgang lykkes ift. at inkludere og engagere nogle af de 'ressourcetsvage' beboere i ZebraBy, deriblandt beboerne i det lokale socialpsykiatriske bofællesskab. Derimod fokuserede den faciliterende ledelse ikke i særlig høj grad på at inkludere beboere med anden etnisk baggrund, hvilket jeg ser nærmere på i det følgende.

”Man får fat i de samme igen og igen – og når ikke rigtig et spadestik dybere”

På trods af at projektlederen som vist benyttede en række faciliterende ledelsesgreb, der var beregnet på at understøtte tillid og relationer mellem deltagerne, var der en aktørgruppe, som det ikke lykkede af nå i ret stort omfang, nemlig beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Denne gruppe endte i praksis med at få en ret lille rolle i ZebraBy-projektet. Ikke fordi de aktivt blev ekskluderet, men fordi der ikke foregik den type af langvarig opsøgende og relationsopbyggende indsats, der erfaringsmæssigt skal til for at få disse beboere inkluderet (Interview 5, 6, 7, 9).

Relationerne mellem de etnisk danske beboere i området og dem med anden etnisk baggrund bliver ikke italesat officielt i ZebraBy-projektet, men det ligger som et underforstået mål med indsatsen fra politisk side at ’løfte’ området, så det kan blive taget af ghetto-listen (Interview 3 og 6). Opdelinger mellem ikke-etnisk danske og danske grupperinger i området kommer til udtryk på flere måder. Bl.a. i områdets beboercafé, der er et samlingssted for de danske beboere og helt tydeligt signalerer ’hold jer væk’ til de beboere, der har en anden etnisk baggrund, bl.a. ved at servere klassisk danske menuer som frikadeller og flæskesteg. Desuden har beboere med anden etnisk baggrund ikke fået plads i det beboerdemokratiske system, hvor begge afdelingsbestyrelser udelukkende består af danskere, og hvor omtalen af beboere med anden etnisk baggrund har karakter af ’dem og os’ (Observation 2). Projektlederen i ZebraBy-projektet er bevidst om integrationstemaet, men understreger, at temaet ikke er italesat officielt i ZebraBy-projektet, ligesom hun har valgt ikke at lade det etniske fylde særskilt i projektet: *”Det er ikke indskrevet i Zebra – det er ikke italesat, kun i og med at det er de borgere, der bor der. Jeg har ikke noget succeskriterie, der afspejler sig i det med det etniske”* (Interview 10). Dermed nedprioriterede projektlederen bevidst en af de (underforståede) politiske dagsordner i ZebraBy-projektet og udførte dermed en form for rammesættende ledelse.

På den ene side valgte projektlederen i ZebraBy-initiativet at gøre ZebraBy til et bredt inkluderende projekt, men samtidig **ikke** at gøre en særlig indsats for at inkludere beboere med anden etnisk baggrund. Dette førte i praksis til, at beboere med anden etnisk baggrund i nogen grad har ekskluderet sig selv fra projektet. I ZebraBy-projektet var der ansatser til at nærme sig de eksisterende grupperinger blandt ikke-etniske danskere. Tidligt i processen blev der udarbejdet en kortlægning over ressourcer, som registrerede alle de foreninger og aktiviteter, der er i området – inklusive fx tyrkiske og arabiske foreninger og skoler (Dokument 9). Men ressourcekortet blev ikke benyttet aktivt fx til at tage kontakt til de organiserede, etniske foreninger. En egentlig opsøgende indsats i forhold til beboere med anden etnisk baggrund blev dermed ikke prioriteret i ZebraBy-projektet. Projektlederen i ZebraBy-projektet har kun sporadisk haft sin gang i boligområdet, og information og mødeindkaldelser er blevet spredt på en ’klassisk dansk’ måde, nemlig ved opslag (godt nok på flere sprog). En fremgangsmåde erfaringsmæssigt ikke er tilstrækkelig til at engagere de ’etniske’ beboere.

Ifølge de boligsociale medarbejdere under Boligselskabet Sjælland, er mange af beboerne med anden etnisk baggrund ’projekt-trætte’ og har en distance til kommunen, som kan skyldes dårlige erfaringer. Derfor kræver det en intensiv og langvarig relations- og tillidsopbyggende indsats at få dem involveret. En boligsocial medarbejder siger: *”Med de mange projekter er der ikke ret mange mennesker til at lave det relationsarbejde og det opsøgende arbejde, der er brug for...det bliver*

ofte sådan, at man får fat i de samme igen og igen – og ikke rigtig når et spadestik dybere” (Interview 11). ZebraBy projektets karakter af ’endnu et kommunalt projekt’ og beboernes ’projekttræthed’ understreges af medarbejderen fra Sundhedscentret: *”Vi snakker om, at det jo er lidt frækt, at vi kommer her, hvor folk bor. Og folk kan ikke gå udenfor en dør uden hele tiden at skulle forholde sig til et eller andet. Der kan det godt være, at vi forventer for meget af borgerne ved hele tiden at stoppe dem og henvende os til dem”* (Interview 8). Beboere med anden etnisk baggrund endte altså med i praksis at få en ret lille rolle i ZebraBy-projektet. Det kan ses som en konsekvens af, at integration af beboere med anden etnisk baggrund ikke indgik som et officielt formuleret mål i ZebraBy-indsatsen, og der desuden ikke var ressourcer til en langvarig opsøgende og relationsopbyggende indsats.

6.2.7 Hvordan understøttes synergi og samarbejdsfordele?

Projektlederen i ZebraBy Æ/R udfører faciliterende ledelse ved at forsøge at koble aktører med forskellige interesser, mål og ressourcer sammen. Hun benytter en koblende strategi for at understøtte synergi mellem deltagerne. Men denne indsats støder på en række organisatoriske forhindringer for at samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger.

Projektlederen i ZebraBy-projektet arbejder efter det, hun kalder en ’koblingsstrategi’, hvor hun indtager en rolle som katalysator, der kobler de forskellige aktører sammen både internt i kommunen og eksternt i forhold til beboerne. Hun arbejder bevidst med de forskellige parter ressourcer. For eksempel forsøger hun at få skabt netværk og koblinger mellem beboerne i området, blandt andet gennem konkrete aktiviteter, hvor beboerne arbejder sammen: *”...det er ikke nok, at jeg bare går ud og siger, jamen, nu har jeg mødt dig på din banehalvdel og hørt, hvad du gerne vil. Hvor var det interessant, det skal vi nok. Jeg prøver jo netop at få dem koblet ind...for det er jo der, ressourcerne kommer i spil”* (Interview 10). På den måde går ZebraBy-indsatsens fokus på konkrete aktiviteter hånd i hånd med projektlederens koblingsstrategi. Projektlederen arbejder med at koble eksterne ressourcer og ressourcer fra andre dele af kommunen på ZebraBy-initiativet, fx i form af et samarbejde med Roskilde Synger om sangaftner for beboerne: *”...jeg har valgt at invitere en ekstern aktør ind derude. Det er også noget med, at man kan se, at der faktisk sker nogle ting – og at der sker noget samskabelse”* (Interview 10). De eksterne ressourcer er dermed både en vej til at sikre synlige resultater i form af konkrete aktiviteter med en ’sneboldeffekt’ forholdsvis hurtigt og en vej til at skabe koblinger på tværs af kommunens forvaltninger.

Koblingsstrategien benyttes også i forhold til medarbejdere og forvaltninger i Roskilde Kommune. Et konkret eksempel på en intern kobling er den måde, projektgruppen i ZebraBy-initiativet er sammensat på. Her har projektlederen valgt at invitere en række medarbejdere med fra forskellige forvaltninger i Roskilde Kommune og Boligselskabet, som hver især har projekter eller initiativer i gang i området, bl.a. i form af et sundhedsprojekt og et affaldsprojekt. Idéen er at skabe synergi mellem projekterne og dermed undgå, at beboerne skal forholde sig til mange forskellige initiativer fra forskellige kommunale forvaltninger på én gang. Der er nemlig en tendens til, at de lander på de samme skuldre hver gang. I forhold til den interne kobling oplever projektlederen dog en række barrierer, som vi ser nærmere på i næste afsnit.

Barrierer: Intern organisering og magt

Både projektlederen i ZebraBy Æ/R og projektlederne for de to tidligere ZebraBy-indsatser giver udtryk for, at de oplever kommunens organisering og kultur som en forhindring ift. ambitionen om at koble aktører sammen internt. I praksis møder projektlederne en række kræfter, som vanskeliggør internt samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger. En helt konkret udfordring i Æblehaven/Rønnebærparken har været kampen om ressourcer mellem forvaltningerne. Selvom der formelt er udpeget medarbejdere fra en række forvaltninger til at sidde med i ZebraBy-projektgruppen og støtte op om projektet, viser det sig, at de har fået besked af deres chef om at 'sidde på hænderne' og ikke bruge tid på projektet (Interview 10). Desuden oplever projektlederen, at det er vanskeligt at få entydige signaler fra de administrative ledere og direktører om, hvilken retning Zebra-initiativet skal bevæge sig i, fordi det løbende er til forhandling mellem de forvaltninger, der er involveret i projektet. Projektlederen peger på, at arbejdet med ZebraBy-initiativet viser de dilemmaer, der findes i organisationen ift. samarbejde på tværs: På den ene side italesættes samarbejde på tværs som ønskværdigt, og kommunaldirektøren taler om, at kommunen samarbejder som en 'koncern'. På den anden side er der reelt lang vej og mange forhindringer for samarbejde på tværs. Det har givet projektlederen i ZebraBy en vanskelig rolle, som hun beskriver således: *"Du bliver sådan et koncentrat for noget vanskeligt i en organisation"* (Interview 10). Derfor har projektlederen måttet træde forsigtigt ift. organisationen.

Tilsyneladende eksisterer der en række barrierer i den kommunale organisation, som udgør en udfordring ift. at skabe synergi internt i ZebraBy-projektet. Det samme har gjort sig gældende i de to tidligere ZebraBy-initiativer. Projektlederne i ZebraBy-projekternes runde et og to er også stødt på udfordringer ift. den interne organisering og kultur, hvilket indikerer en række organisatoriske og kulturelle barrierer ift. at opnå synergi og samarbejde på tværs internt. Projektlederen for ZebraBy runde et i Gundsømagle oplevede, at fokus på at engagere og mobilisere borgere kom i første række: *"...vores tilgang har været fin til at engagere en masse borgere, men det har ikke været en revolutionering af de kommunale institutioners måde at arbejde på"* (Interview 1). Projektlederen for ZebraBy runde to i Viby vurderer på baggrund af sin erfaring alt i alt ikke, at den kommunale organisation er gearret til netværksledelse på grund af en kultur, der er præget af manglende risikovillighed: *"Det er en vej, som er svær, fordi jeg tror ikke, at der er plads til mange fejl. Heller ikke når man sidder som projektleder. Den skal helst sidde i kassen første gang"* (Interview 2). Hun har oplevet, at organisationen og den øverste ledelse har vanskeligt ved at anerkende og få øje på værdien af den faciliterende ledelse, hun udøvede: *"...systemet ved simpelthen ikke, når man skal arbejde fra netværksperspektivet, hvad det kræver, når man skal have så mange folk til at gøre det, man gerne vil"* (Interview 2). Projektlederne fra de tre ZebraBy-projekter peger altså på en række forhold internt i kommunen, der fungerer som barrierer.

I forlængelse af dette mener en projektleder fra ZebraBy, at det er en for stor mundfuld for kommunen på én gang at ville arbejde samskabende udadtil med borgerne og indadtil i organisationen: *"...er man virkelig parat til at arbejde på denne her måde? ...det der med at sige, at vi gennem borgerinddragelsen nødvendigvis kommer til at arbejde samskabende på et organisatorisk niveau, det er en stor opgave... I Zebra siger vi, at vi skal arbejde på denne måde – ved at bruge et helt lokalområde. Der risikerer vi at tage munden for fuld"* (Interview 10). En central udfordring i den faciliterende ledelse af ZebraBy-indsatsen viste sig dermed at være en

række organisatoriske hindringer for at arbejde på tværs internt i kommunen. Barrierer der gjorde det vanskeligt for projektlederen at få 'koblingsstrategien' til at lykkes.

6.2.8 Hvordan understøttes fælles læring?

I det følgende vil jeg undersøge, i hvilken grad de offentlige administratorer benytter ledelsesgreb, som understøtter fælles læreprocesser og fælles produktion af viden deltagerne imellem. Idealet er her 'kognitiv integration', altså at integrere de forskellige deltageres interesser og problemforståelse (Ospina & Foldy, 2010; Page, 2010) og skabe fælles mening bl.a. gennem meningsskabende ledelse, som bl.a. omfatter framing og re-framing af de udfordringer, samskabelsen skal løse samt af de mulige løsninger.

Det kendetegner den faciliterende ledelse af ZebraBy-processen, at der ikke i særlig grad udfoldes en meningsskabende ledelse, som giver de lokale aktører mulighed for at se meningen med ZebraBy-projektet ud fra deres behov og ønsker til udvikling af lokalområdet. Dette viste sig bl.a. ved, at nøgleaktører i lokalområdet i form af afdelingsbestyrelsen og de boligsociale medarbejdere først blev kontaktet, da initiativet var besluttet og på vej til at blive 'rullet ud'. Som allerede nævnt tidligere i analysen, er ledelsen af ZebraBy-projektet desuden præget af et fokus på aktiviteter og events frem for på dialog om lokale behov, udfordringer og mulige løsninger. Dette kom blandt andet til udtryk på det første Zebratræf i november 2014 (Observation 3), hvor aktørerne i lokalområdet var inviteret til en præsentation af ZebraBy-projektet og en dialog om indholdet i projektet. Kommunens plan om at afholde en Zebradag blev præsenteret som en ramme for beboernes input, og på dette møde satte facilitatoren primært fokus på aktiviteter og events. Det skete bl.a. ved at inddele deltagerne i grupper, som fik til opgave at foreslå konkrete aktiviteter på Zebradagen. På mødet observerede jeg en tendens blandt beboere og andre lokale aktører i gruppearbejdet til at italesætte langsigtede behov og visioner for lokalområdet, fx behov for et sted til de unge, der 'hænger ud' om aftenen, og eventuelt for et samlingssted for de frivillige. Men denne samtale blev ikke opmuntret og understøttet af den faciliterende ledelse (Observation 3).

Denne mangel på meningsskabende ledelse bemærkes også af de boligsociale medarbejdere (Interview 9 og 11). En boligsocial medarbejder, der arbejder i Æblehaven/Rønnebærparken til daglig, mener, at der er for meget 'kommune' over ZebraBy-projektet, og at der er gjort for lidt for at stikke følere ud, før projektet gik i gang. Hun mener ikke, at der er blevet gjort nok i ZebraBy-projektet for at undersøge, hvad der giver mening for de forskellige beboergrupper: *"...der er behov for at komme ud og få mere fornemmelse – komme ud på deres (beboernes) præmisser. Finde ud af deres drømme og behov i stedet for at skræddersy det på kommunen og så lige: Nu skal I bide til 'pølse'"* (Interview 11). Jeg vurderer, at det relativt lave engagement blandt beboere – og særligt beboere med anden etnisk baggrund - i projekt ZebraBy kan forstås i lyset af denne mangel på meningsskabende ledelse.

Det store fokus på aktiviteter og events begrænser de lokale aktørers mulighed for at skabe mening med ZebraBy-projektet ud fra deres behov og ønsker til udvikling af lokalområdet. Derved udøver projektlederen en form for ikke-framing ved netop **ikke** at give deltagerne plads til at italesætte og udveksle behov og udfordringer og finde frem til en fælles fortælling om ZebraBy. Der lægges ikke op til en dialog mellem de lokale aktører om, hvad ZebraBy-projektet egentlig skal løse, og hvilke forventninger forskellige aktører kunne have til indsatsen. Dette stemmer godt overens med

forskningen i samskabelse, som peger på, at det er almindeligt, at offentlige aktører opfatter samskabelse som et gode i sig selv (Voorberg, Bekkers, et al., 2015) og derfor ofte forsømmer at diskutere, hvad det skal løse. Her kan man indvende, at den fælles læring mellem aktørerne ikke nødvendigvis finder sted på møderne, men også potentielt kan foregå i forbindelse med de konkrete samarbejdsaktiviteter og aktiviteter omkring noget 'fælles tredje'. Dette vil jeg behandle mere indgående i afsnit 6.3., hvor jeg analyserer udbyttet af ZebraBy Æ/R.

6.2.9 Delkonklusion: Hvilken betydning har den faciliterende ledelse for samskabelsen?

Set i forhold til graden af samskabelse, er ZebraBy-projektet et sammensat projekt. På den ene side giver den faciliterende ledelse mulighed for en ret høj grad af samskabelse, idet der er stor opmærksomhed på at opbygge tillid og relationer mellem aktørerne samt understøtte synergi. På den anden side er der tale om en ret lav grad af meningsskabende ledelse, hvilket begrænser civilsamfundsaktørernes mulighed for at påvirke indsatsen ved at pege på mere langsigtede udfordringer og mulige løsninger i deres lokalområde.

Et konstituerende element, når graden af samskabelse skal måles, er graden af synergi: Dels ift. en relationel dimension, nemlig hvilken grad der finder magtforskydninger og rolleforandringer sted hos aktørerne. Dels ift. en produktionsdimension: I hvilken grad samskabelsen fører til noget mere og andet, end hhv. de offentlige aktører og borgerne ville kunne frembringe alene. Hvad angår rolledimensionen, var den ambition, der blev italesat i ZebraBy en 'transformativ samskabelse', som indebærer 'empowerment' af borgerne, samtidig med at offentlige medarbejdere indtager en faciliterende og understøttende rolle. Den transformativ ambition er lykkedes i et vist omfang, da der under ZebraBy er gennemført et par initiativer, som er udviklet og drevet af lokale borgere (urtehave og nørdeloppemarked) og understøttet af de offentlige medarbejdere. Det samme gælder beboerne i opgangsfællesskabet, der fik mulighed for at træde ud af rollen som 'socialpsykiatriske klienter' og deltage i praktiske fællesskaber og knytte kontakter lokalt. Hvad angår politikernes rolle er der imidlertid ikke tegn på rolleforandringer. Tværtimod er der en tendens til, at ZebraBy-initiativet benyttes af politikerne i deres traditionelle rolle som valgte repræsentanter, der lytter til borgerne. Ligeledes kan det ikke påvises, at der er en forandring i forvalternes rolle i den daglige praksis, der rækker ud over de konkrete, afgrænsede indsatser, hvor de indtager en understøttende rolle.

Hvad angår produktionsdimensionen er der igen tale om en vis grad af samskabelse, idet ZebraBy-projektet har ført til en række additive samskabelsesinitiativer, fx i form af nørdeloppemarked, urtehave og sangkor, som formodentlig ikke var blevet realiseret uden ZebraBy-initiativet (Interview 10, 12). Her er det også vigtigt at bemærke, at ZebraBy har gjort det muligt for 'ressourcesvage' borgere at få realiseret initiativer, som er vigtige for dem og giver dem en følelse af glæde og mægtiggørelse (Interview 8, 12).

6.3 Udbyttet af ZebraBy Æ/R

I det følgende vil jeg diskutere, hvilken værdiskabelse ZebraBy Æ/R i Roskilde Kommune har medført. Fremgangsmåden er den samme som i forrige kapitel. Udbyttet vurderes ift. de tre

parametre ét for ét og afsnittet rundes af med en samlet vurdering af, hvad der kom ud af indsatsen.

6.3.1 Udbyttet set i forhold til de kommunale mål?

Som nævnt er ZebraBy Æ/R-indsatsen præget af en vifte af mål formuleret af de forskellige aktører. Her vil jeg koncentrere mig om de konkrete mål, der indgår i den officielle beskrivelse af ZebraBy Æ/R (Dokument 8). De offentlige administratorer i Roskilde Kommune vurderer selv, at disse mål er nået. Det fremgår af et statusnotat, som projektlederen udarbejdede til Roskilde Byråd i februar 2016 (Dokument 19). Her gengives en række mål for motivering og engagering af de lokale beboere, fx: *”Minimum 3 fælles borgerdrevne aktiviteter årligt, Minimum 150 borgere har deltaget i de borgerdrevne aktiviteter årligt... Øge andelen af frivillige foreninger, medlemmer og aktive borgere i foreningerne, Stærke fællesskaber giver bæredygtige lokalsamfund”* (Dokument 19, side 1). I notatet angives det, at alle de angivne aktivitetsmål er opfyldt, men det uddybes ikke nærmere, hvordan ’bæredygtigheden’ fx er målt. Desuden oplistes en række kvantitative mål for, hvor mange forskellige aktører i lokalområdet, det er lykkedes at aktivere.

Jeg vurderer på linje med de offentlige administratorer, at ZebraBy Æ/R i det store og hele har givet det udbytte, der var indskrevet i de kommunale mål. Der er tale om konkrete aktiviteter og events, bl.a. i form af en fælles urtehave, et nørdeoppemarked med rollespilsrekvisitter og andre nørdede genstande, afholdelse af en Zebradag samt en sommerfest. Mine data er som nævnt afgrænset til det første år af ZebraBy-projektet. Efter at dataindsamlingen var afsluttet, er der kommet en række andre aktiviteter til, bl.a. en facebook-gruppe, en månedlig fællesspisning for beboerne, et sangkor og et idrætsbibliotek, initieret af Boligselskabet Sjælland i samarbejde med bl.a. Danmarks Idrætsforbund (Dokument 14). Til gengæld er en række af de oprindelige mål fx om at åbne boligområdet mere mod omgivelserne og om at udarbejde en fysisk plan for boligområdet blevet nedtonet (Dokument 8).

Konklusionen må være, at det med ZebraBy-initiativet er lykkedes at igangsætte en række konkrete aktiviteter og samarbejder i lokalområdet og dermed i ret høj grad at opfylde de mål, kommunen havde formuleret. Her er det oplagt at spørge, i hvilken grad disse aktiviteter så bidrog til den mere grundlæggende samskabelses-målsætning i ZebraBy-indsatsen? Grundantagelsen i ZebraBy-indsatsen er, at den kan bidrage til at løse en række komplekse samfundsmæssige problemer som fx ensomhed og fysisk og psykisk sygdom blandt beboerne i lokalområdet (Dokument 4). Hvorvidt ZebraBy-indsatsen har bidraget til, at dette kan lykkes på længere sigt gennem øget netværksdannelse og trivsel i området, vil jeg diskutere i afsnit 6.3.3.

6.3.2 Udbytte set i forhold til de deltagende aktørers mål og forventninger

I dette afsnit vil jeg behandle udbyttet af ZebraBy ud fra de deltagende aktørers perspektiv. Her lægger jeg særligt vægt på to perspektiver, hhv. de lokale beboere og medarbejdere i kommunale institutioner og i den boligsociale indsats. Disse aktørers forventninger til ZebraBy handler dels om udbytte i form af konkrete aktiviteter, dels om værdiskabelse i form af bl.a. styrkede netværk mellem de lokale aktører – og på længere sigt om bedre velfærdsydelser og øget trivsel blandt borgerne.

”Vi er mange med ridser, revner og buler, som giver det, vi kan”

Som nævnt har ZebraBy Æ/R givet et konkret udbytte i form af et par borgerinitierede og -drevne aktiviteter. Mange af de øvrige events og aktiviteter som fx Zebradag, sommerfest og kor, er initieret af kommunale medarbejdere eller af Boligselskabet Sjælland. Både blandt beboerne og de kommunale medarbejdere fremhæves fælles, konkrete aktiviteter som en positiv værdi ved ZebraBy. Særligt den fælles urtehave og nørdeoppemarkedet skaber værdi på flere måder. Udbyttet er dels ’empowerment’, som foregår ved, at resourcesvage beboere får mulighed for at være drivende og realisere et projekt, som de selv har fundet på, og dels større fællesskab og nye relationer på tværs mellem beboerne, som får lejlighed til at samarbejde og lære hinanden at kende på tværs af alder og etnisk tilhørsforhold.

Den beboer, der tog initiativ til en fælles urtehave, fremhæver det som en vigtig værdi ved ZebraBy, at projektet giver alle mulighed for at deltage: *”Jeg kunne ikke have løftet det alene. Vi er mange med ridser, revner og buler, som giver det, vi kan. Alle, der havde lyst, fik mulighed for at være med”* (Interview 12). Også nørdeoppemarkedet fremhæves af flere som et vigtigt projekt, fordi det har givet en af de ’skæve’ beboere en mulighed for at udfolde sig, som han måske ellers ikke ville have kunnet: *”Nørdeoppemarkedet skal have opmærksomhed og ros...der er garanteret mange lige som NN (ham, der satte loppemarkedet i gang, AT), som kunne trækkes ud af de små huler og have gavn af sig selv og hinanden”* (Interview 13). Projektlederen fremhæver også de to borgerdrevne projekter i initiativet: *”...vi har to borgere derude, som er blevet drivkræfter...her er nogle borgere, som dribler med noget, hvor vi (som kommune) egentlig ikke har fingrene med. ... Når jeg er til møde derude, så sidder jeg og tænker: De her borgere, de var måske ikke lykkedes med disse idéer, hvis ikke Zebra var der...”* (Interview 10). ZebraBy har også haft en positiv betydning for beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, som har oplevet det som en mulighed for at komme mere ud og opbygge relationer til de øvrige beboere i området. På Zebradagen bød opgangsfællesskabet naboerne inden for og fik endda besøg af borgmesteren. En medarbejder fra opgangsfællesskabet understreger, at det har betydet meget for beboerne: *”De var rigtig glade for det. De fik stor ros for deres modtagelse af folk, og det gjorde indtryk hos beboerne, at det var blevet lagt mærke til – og positivt”* (Interview 5). Alt i alt er ZebraBy-initiativet lykkedes med at give nogle lokale borgere mulighed for at igangsætte og drive initiativer, som skaber fællesskab og glæde i området.

”Det er rart at kende folk, der bor rundt omkring. Nogle bliver man også venner med”

Både medarbejdere og beboere fremhæver, at de konkrete, fælles aktiviteter har givet anledning til nye relationer og fællesskaber mellem beboerne. Særligt urtehaven fremhæves som et sted, hvor det er lykkedes at samle børn og voksne på tværs af etniske skel og at engagere beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab: *”Det er praktisk og konkret og slår an hos børn og opgangsfællesskab...der drikkes kaffe og nusses om planterne”* (Interview 8). Den beboer, der tog initiativet, fremhæver fællesskabet omkring haven, der er blevet et mødested: *”Folk fra nærområdet har været med og er kommet for at sige hej. Flere har mødet i det offentlige rum. Det er lidt ligesom da man var barn – det er rart at kende folk, der bor rundt omkring. Nogle bliver man også venner med”* (Interview 12). Selv et medlem af afdelingsbestyrelsen, der fra starten var skeptisk og bekymret for, om urtehaven ville blive ødelagt, er positiv: *”Folk snakker med andre grupper. Jeg synes, at det har bragt noget positivt med sig, fordi folk har fundet ud af, at de kunne komme sammen og samarbejde ind over nabogrænser og etnisk oprindelse”* (Interview 14). For

nogle af de beboere, der ellers ikke har indgået i fællesskaber i området, har ZebraBy givet nye muligheder. Det gælder fx beboerne i det socialpsykiatriske opgangsfællesskab, som har fået nye relationer: *"Når de kommer derover (i beboerhuset fx), kan de ikke genkende hinanden – mere og mere"* (Interview 5).

Desuden fremhæver en medarbejder fra en af de kommunale institutioner i området haven som et sted, hvor der er mulighed for at udvikle kendskab og relationer mellem medarbejdere og beboere. Arbejdet med nyttehaven har givet hende mulighed for en helt anden kontakt med beboerne, som hun dog ikke har haft tid og mulighed for at følge op på: *"Der skal kontinuitet og åbenhed til... Man kommer til at kende nogle behov og muligheder – det kan føre til alt muligt. Det udspringer af fællesskabet – men det er for lidt, jeg er derude til at fange det ind. Man skulle bruge en time i haven hver dag..."* (Interview 8). Gennem 'det fælles tredje' i form af konkrete, fælles aktiviteter, kan der således være lagt kimen til en ny relation mellem de kommunale medarbejdere og beboerne. Relationer der imidlertid vil kræve institutionel understøttelse i form af fx tid og ressourcer, hvis de skal videreudvikles.

ZebraBy-initiativet har også skabt værdi i form af nye relationer og øget kendskab på tværs af kommunens lokale institutioner og forvaltninger. De kommunale medarbejdere fra en række kommunale institutioner i området har lært hinanden bedre at kende, og det kan få betydning for samarbejdet på tværs på længere sigt: *"Der er skabt nogle relationer på tværs af kommunens institutioner. ...de professionelle kender hinanden, opbygger relationer og husker at tænke på hinanden og spørge hinanden"* (Interview 8). Ligeledes har ZebraBy givet anledning til relationer og kendskab på tværs af kommunen og boligselskabet. Nye relationer, der også med tiden kan betyde øget samarbejde: *"Vi holder os opdateret. Fx er vi faktisk en stor gruppe, der arbejder med unge. Kunne vi tage læsset sammen? Det er vigtigt at holde fast og undgå parallelprojekter"* (Interview 11). Den begyndende netværksdannelse på tværs af medarbejdere og boligselskab kan på længere sigt føre til mere samarbejde på tværs, men det afhænger af, om det understøttes institutionelt. Der er dog indtil videre ikke tale om den form for *"forpligtende samarbejde med de øvrige lokale aktører"*, som er et mål for ZebraBy (Dokument 4).

"Dejligt, at der kommer nogle positive historier ud"

En del af aktørerne lægger desuden vægt på, at ZebraBy muligvis også har skabt værdi i form af et bedre image for Æblehaven/Rønnebærparken: *"Det er dejligt, at der er kommet fokus på det, og at beboerne lægger ressourcer i det. Og det er dejligt, at der kommer nogle positive historier ud, som handler om andet end, at det er en ghetto"* (Interview 11). Her spiller det fx en rolle, at borgmesteren valgte at besøge bydelen i forbindelse med ZebraBy. Det opleves af de lokale medarbejdere som et løft til området og dets beboere på det symbolske plan.

Negative effekter: Magtforskydninger

Et samskabelsesprojekt som ZebraBy har dog også effekter, der kan opfattes som negative af nogle af aktørerne. Det hænger sammen med, at initiativet udfordrer de etablerede magtforhold i lokalområdet og dermed kan udfordre de privilegier eller den magt, som nogle aktørgrupper har oparbejdet. Et eksempel fra Æblehaven/Rønnebærparken: ZebraBy-projektet affødte en række små 'lommepege-jobs' fx i form af at hænge plakater op i opgangene. Denne type af jobs er traditionelt landet hos børn af de beboere, der sad i afdelingsbestyrelsen. Denne praksis blev

udfordret i ZebraBy-indsatsen, hvor projektlederen rekrutterede nogle andre end de 'sædvanlige' til denne type af små opgaver. Projektlederen peger på, det er vigtigt at være opmærksom på denne type af magtforskydninger som en konsekvens af samskabelsesinitiativer. Hun siger: *"...nu samskaber vi, nej, vi skaber faktisk konkurrence, for der er måske nogle, der har haft nogle privilegier. Det er små privilegier, men trods alt... hvor jeg så går ind og siger (til nogle andre): kan du ikke løfte det?"* (Interview 10). Et eksempel der understreger vigtigheden af at være opmærksom på magtfordelingen i samskabelsesinitiativer.

6.3.3 Udbytte i form af varige forandringer i roller og relationer?

I dette afsnit vil jeg diskutere, i hvilken grad ZebraBy-initiativet kan forventes at føre til udbytte målt i forhold til den samfundsmæssige ambition om nye samarbejdsformer og rollefordelinger, der indlejres og understøttes institutionelt. Som allerede nævnt har Roskilde Kommune en ambition om at ZebraBy skal føre til opbygning af 'bæredygtige' lokale netværk, som gennem synergi kan løse lokale udfordringer i fællesskab (Dokument 4 og 5). Spørgsmålet er, i hvilken grad, ZebraBy Æ/R kan siges at leve op til denne ambition og skabe værdi set i det store billede? I det følgende vil jeg diskutere en række forhold, der taler henholdsvis for og imod.

Ringene i vandet

En række forhold taler for, at ZebraBy-initiativet kan skabe en positiv samfundsmæssig værdi på længere sigt. I vurderingen af hvilken værdi ZebraBy har skabt, kan man anlægge det perspektiv, at netop indsatsen, der sigter mod empowerment og fællesskaber, tager tid og ofte spreder sig som ringe i vandet. Set i det perspektiv er det ikke relevant at vurdere udbyttet af ZebraBy efter kun et år. Der er sat nogle fælles, konkrete initiativer i gang, som på langt sigt kan brede sig og få betydning for fællesskabet og trivselen blandt beboerne i lokalområdet. Denne forståelse ligger fint på linje med resultater fra den empiriske forskning i samskabelse, der viser, at udbyttet af samskabelse primært er at finde i forskellige former for outcome og 'public value' (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle & Harris, 2010; OECD, 2011). Fx i form af bedre samarbejde, interaktion og læring, selvtillid og selvberoenhed, tillid m.v., ligesom samskabelse kan bidrage til at opbygge social kapital i et lokalområde (Tummers et al., 2015).

Hvilke udfordringer løses?

Men der er samtidig en række forhold, som taler imod, at ZebraBy-initiativet kommer til at skabe værdi set i det store perspektiv. ZebraBy kan ses som et projekt med en begrænset tidsramme og begrænsede ressourcer, som indtil videre har skabt værdi for en begrænset gruppe beboere – og som har nedtonet ambitionen om at ændre den måde, de kommunale forvaltninger arbejder på. Set i det lys er det ikke sandsynligt, at ZebraBy projektet vil rykke afgørende ved de udfordringer af social og integrationsmæssig art, der findes i lokalområdet. Den lokale deltagelse i ZebraBy-initiativerne har begrænset sig til en ret snæver kreds af beboere, og særligt de ikke-etniske danskeres deltagelse har været begrænset. Som en kommunal medarbejder siger: *"Det er en lille, sluttet skare, der har fået en legeplads her"* (Interview 13).

Selvom det er lykkedes med ZebraBy at igangsætte nogle fælles aktiviteter og knytte nye forbindelser, kan man stille spørgsmålstejn ved ZebraBy-initiativets værdi i forhold til at løse den type af lokale udfordringer, der virkelig betyder noget – i Æblehaven/Rønnebærparken for eksempel integration af indvandrere med etniske danskere i lokalsamfundet. Denne tvivl rejses af

et par af deltagerne. I en uformel samtale efter ZebraBydagen i februar 2015, hvor der netop var sket en terrorhandling i København, reflekterede projektlederen i ZebraBy Æ/R over, at nyttehavere kan virke som en lille indsats set i forhold til en potentiel radikaliserings af ikke-etnisk danske beboere. En boligsocial medarbejder er også skeptisk over for udbyttet af ZebraBy, når det gælder de udfordringer, der fra et boligsocialt perspektiv opleves som tunge, fx integration: ”... *der er kommet nogle fine små projekter ud af ZebraBy, men man kan godt få den fornemmelse: Har vi egentlig forstået, hvad der er vigtigt her? Det bliver rids i overfladen og jeg tror ikke, at det rykker der, hvor vi virkelig gerne vil rykke*” (Interview 11). Alt i alt kan initiativets fokus på at skabe synlige resultater og deraf følgende nedtoning af den meningsgivende ledelse få som konsekvens, at ZebraBy ikke i særligt stort omfang bidrager til at løse grundlæggende, lokale udfordringer.

Mangler institutionel understøttelse

Endnu et forhold der taler imod, at ZebraBy-initiativet på sigt kan medføre blivende samfundsmæssig værdi i form af varige forandringer i roller og relationer mellem aktørerne, handler om en relativt begrænset institutionel understøttelse fra kommunens side. Dette vurderer jeg ud fra den forholdsvis svage politiske og organisatoriske forankring af initiativet. ZebraBy-initiativet er i det store og hele afkoblet fra den traditionelle, kommunale politiske beslutningsarena og fra forvaltningernes daglige arbejde og målsætninger. Derfor er der en risiko for, at samskabelsesinitiativet ikke vil sætte sig varige spor i de kommunale forvaltningsmåder at arbejde på. Dermed er det ikke sandsynligt, at den kommunale ambition om at ’udvikle tværgående løsninger’ (Dokument 4) nås ad denne vej.

Desuden vurderer jeg, at den organisatoriske læring, som Roskilde Kommune uddrager fra ZebraBy-projekterne, er begrænset. Dette bygger jeg på to forhold: For det første er de politiske statusrapporter og den politiske debat om ZebraBy-initiativerne rensset for refleksion og læring og fokuserer udelukkende på at bekræfte overfor politikerne, at ZebraBy-indsatserne er en succes (Dokument 8a og 19). I en uformel samtale kaldte en projektleder disse statusrapporter for ’hurrapapirer til politikerne’. For det andet peger de tre projektlederes erfaringer samstemmende på, at der ikke bliver givet rum til at drøfte organisatoriske udfordringer i ZebraBy-projekterne (Interview 1, 2 og 10). Et eksempel: En projektleder er frustreret over, at styregruppen ønsker at udforme den næste ZebraBy som en ’light’-model. Det opfattes som udtryk for, at de øverste offentlige administratorer ikke har opnået et indblik i, hvilke mekanismer der er i spil i et samskabelsesinitiativ som dette. Projektlederen mener, det er tegn på, at der mangler en bevidsthed i organisationen om, hvad der skal til i denne type af initiativer, og understreger, at det ikke er muligt at gennemføre samskabelsesprocesser i en ’light’-version. Både hvad angår institutionel understøttelse og parathed til at lære, er der altså en række forhold, som taler imod, at ZebraBy-initiativet vil blive understøttet institutionelt.

6.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvordan den ledelse, som de offentlige administratorer udøver i en samskabende proces, påvirker graden og udbyttet af samskabelsen. I denne case fra Roskilde Kommune er konklusionen, at der var tale om en ret høj grad af samskabelse i den forståelse, jeg benytter her. I ZebraBy Æ/R fik borgerne mulighed for at tage rollen som co-initiator og være med til at igangsætte et par borger-initierede og -drevne

samskabelsesinitiativer, som gav anledning til nye kontakter og fællesskaber mellem aktørerne. Til gengæld kan man indvende, at samskabelsen kun fik betydning for en begrænset kreds af beboere. Desuden er der tale om en 'ufarlig' og 'upolitisk' samskabelsesarena, der er dekoblet den traditionelle beslutningsarena og kommunens løbende velfærdsproduktion, og som ikke gennemføres ud fra en lærende tilgang. Det er derfor ikke særlig sandsynligt, at samskabelsen vil få den store betydning, hverken for de kommunale medarbejders daglige ageren eller for de udfordringer af social og integrationsmæssig art, der eksisterer i Æblehaven/Rønnebærparken. Det er altså usikkert, om målet om at 'løfte' området kan nås ad denne vej.

Til at begynde med var det Roskilde Kommunes hensigt, at ZebraBy Æ/R skulle være et transformativt samskabelsesprojekt ud fra en NPG-tænkning. Her var fokus på at opbygge lokale netværk, løse komplekse problemer ved at trække på civilsamfundets ressourcer og udfordre forvaltningens måde at arbejde på. I praksis var der dog hverken hos politikerne eller direktionen interesse i at åbne op for reel indflydelse til borgere og andre aktører. Politikerne var primært interesserede i at benytte ZebraBy-projektet som en platform for en traditionel dialog med borgerne. Mens de forvaltningsmæssige ledere ikke var parate til i praksis at samarbejde på tværs og dele ressourcer. Dette medførte, at samskabelsesambitionen hen ad vejen blev omformet til et ønske om at aktivere de lokale borgere og styrke kommunens legitimitet lokalt, mens fokus på at påvirke kommunens arbejdsmåde blev nedtonet. Dermed blev det transformative sigte for samskabelsen med fokus på at ændre på magtforhold og roller mellem borgere og kommunen nedtonet. Selvom ZebraBy-projektet blev italesat i netværkstermer, var der en række organisatoriske barrierer, som stod i vejen for en transformativ samskabelse.

Set i lyset af den empiriske forskning i ledelse af samarbejde og netværk er dette ikke overraskende. Forskningen peger på, at indstillingen hos de administrative og politiske ledere kan være en vigtig barriere for samskabelse, fordi de er tilbøjelige til at opfatte borgerinddragelse/samskabelse som risikofyldt (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). Særligt den øverste administrative ledelse og politikerne er tilbøjelige til at agere tilbagetrukket i disse processer og uddelegere ansvar til projektledere og lokale ledere. Ligeledes sikrer de via rammesættende ledelse, at samskabelsen udfolder sig inden for et felt, embedsmændene betragter som et 'sikkert område' (Aagaard et al., 2014b).

I ZebraBy Æ/R blev der benyttet en række rammesættende og faciliterende ledelsesgreb med det formål at understøtte samskabelse uden grundlæggende at udfordre rollerne hos politikerne og forvaltningen. Et væsentligt greb både i den rammesættende og faciliterende ledelse var at satse på konkrete samskabelsesprojekter i form af synlige aktiviteter igangsat og drevet af de lokale beboere. Dette fokus på 'det fælles tredje' som omdrejningspunkt for samskabelsen fik betydning på to måder: Det 'fælles tredje' i form af fx en fælles nyttehøve i bebyggelsen betød, at det lykkedes at engagerede beboere, som ellers ikke deltager, og at grunden blev lagt til nye forbindelser og fællesskaber lokalt. Samtidig fik fokus på 'det fælles tredje' den betydning, at samskabelsen ikke blev integreret i det daglige arbejde i de kommunale institutioner, men kom til at foregå parallelt.

Kapitel 7 ”Vi forsøger sådan set at få borgerne til at gøre det selv. At komme af med dem som kunder”

-En analyse af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’,
Ikast-Brande Kommune

Indledning

I dette kapitel analyserer jeg den tredje af de tre samskabelsescases, nemlig initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, som Ikast-Brande Kommune gennemførte fra oktober 2013 til maj 2014. Kapitlets opbygning er den samme som i de to øvrige casekapitler. En oversigt over de dokumenter, interviews og observationer, der er henvist til i caseanalysen, findes i bilag 3.

7.1 Kort om casen

Casen ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ er udvalgt som en case på samskabelse af den type, som Pestoff et al. (2012) betegner **co-production**, hvor den enkelte borger er medskaber af sin egen offentlige service. Den er valgt på baggrund af Ikast-Brande Kommunes beskrivelse, som italesætter projektet som samskabelse mellem kommune og borgere både i udviklingsfasen og i virkeliggørelsesfasen: *”Vi visker tavlen ren og stiller os billedlig talt ud på heden med frit udsyn sammen med borgerne. Opgaven er at indrette eller forme kommunens administration og borgerbetjening på ny”* (Dokument 15). Casen udspiller sig inden for ældresektoren, og det mål, der italesættes fra kommunens side, er effektivisering i form af besparelser. Det er primært direktionen, som står for den rammesættende ledelse, mens den faciliterende ledelse varetages af eksterne konsulenter.

I 2011 udnævnte Ikast-Brande sig selv til ’Mental Frikommune’ og satte over de følgende år en mængde initiativer i gang for at ruste kommunen til fremtidens velfærdsudfordringer. Den case, som analyseres her, er et af disse initiativer. Initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ blev søsat ved et stormøde for alle administrative medarbejdere i Ikast-Brande Kommune i Ejstrupholm Hallen en januar dag i 2013. Kommunaldirektør Henning Hansen præsenterede visionen gennem en fortælling, der tog deltagerne med til en fremtid i 2018, hvor andre kommuner kigger langt efter Ikast-Brande, fordi kommunen er lykkedes med at *”tænke radikalt anderledes om administration og borgerbetjening”* (Dokument 14). I 2018 har både borgere og medarbejdere helt nye roller og en ny arbejdsdeling og *”stortrives med den nye fordeling af rollerne, der giver nærvær og mening”* (Dokument 14). En fortælling der trækker på en samskabelsesretorik.

I projektet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ har jeg valgt at fokusere på det ene af to pilotprojekter, ’Visitation og myndighed samt ældreafdelingen’, ud fra den betragtning, at ældreområdet er centralt i kommunernes bestræbelser på at udvikle samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). Der er tale om et innovationsprojekt med det sigte at

spare ressourcer på administrationen ved at lægge mere af arbejdet over til borgerne. I dette projekt valgte Ikast-Brande Kommune at samarbejde med eksterne konsulenter om at designe og gennemføre processen. Projektet fulgte et på forhånd fastlagt koncept, nemlig den såkaldte Creative Idea Solutions-proces (CIS-proces).

7.1.1 Organisering

Projektet var organiseret internt i kommunen med styregruppe, projektejer og et såkaldt CIS-team, som skulle drive processen. Initiativet er organiseret på følgende måde:

Figur 7.1: Intern organisering af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'

Styregruppe:	Direktør, myndighedschef, intern projektleder
Projektejer:	Myndighedschef, Ældreområdet
CIS-team:	To eksterne konsulenter, kommunens interne projektleder samt fire medarbejdere fra forskellige afdelinger inden for ældreområdet. Oprindeligt deltog fem medarbejdere, men undervejs blev en af dem sygemeldt med stress.

CIS-konceptet har fokus på udvikling af innovative løsninger, bl.a. ved at indhente inspiration gennem feltstudier. Idéen er, at det er CIS-teamet, der driver processen, indsamler relevant viden og bearbejder den for til sidst at udvikle nye idéer og koncepter. Forløbet følger et fast koncept. Jeg har fulgt den første del af den såkaldte pre-jekt fase i projektet, hvor teamet samler viden ind fra andre felter, deler den og udforsker deres antagelser om feltet. Desuden har jeg fulgt den del, af forløbet, hvor der er fokus på at udvikle nye koncepter og idéer på baggrund af den viden, der er samlet ind. CIS-forløbet mundede ud i et idékatalog med 21 konkrete forslag til innovationsindsatser, der kan bidrage til besparelse på administrationen på ældreområdet. En del af forslagene involverer digitale selvbetjeningsløsninger bl.a. i form af selv-visitering, automatisk registrering af tidsforbrug hos hjemmehjælpere m.v. Desuden er der tale om nytænkning inden for ældreområdet fx i form af mobil træning af ældre (bus eller pavillion), kurser til pårørende, som tager sig af handicappede ældre i hjemmet samt etablering af en ældreplejeenhed i Tyrkiet. CIS-teamet fremlagde kataloget for direktionen i Ikast-Brande Kommune i maj 2014.

7.1.2 Aktører og forløb

De offentlige administratorer, som udøver ledelse i denne case, er Ikast-Brandes direktion og ledelse inden for ældreområdet samt den interne projektleder. Jeg har gennemført semistrukturerede interviews med udvalgte repræsentanter for alle disse grupper samt med andre relevante aktørgrupper i projektet, nemlig medarbejderne i teamet samt borgere og politikere. De eksterne konsulenter indgår ligeledes i analysen, dog udelukkende via observationsdata. Min analyse af denne case bygger på følgende data: Relevante policydokumenter samt observation af to heldagsmøder i CIS-forløbet og i alt 11 interviews fordelt på alle aktørgrupper, dvs. intern projektleder, kommunaldirektør og fagdirektør, chefer, team-medlemmer samt politikere og en enkelt borger (se bilag 3). Jeg har fulgt den første og anden fase af projektet. Desuden har jeg

afdækket projektets indledende fase via interviewene. Nedenfor følger en oversigt over projektets tidsforløb med markering af en række væsentlige møder og milepæle:

Figur 7.2: Tidsforløb for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'

Tid	Aktivitet	Deltagere
Januar 2013	Lancering af projektet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'	Alle adm. medarbejdere i Ikast-Brande Kommune
Efterår 2013	Aftale med eksterne konsulenter Pilotprojekter udvælges CIS-team sammensættes	Direktion, ledere i ældreområdet
Efterår 2013	Første fase af CIS gennemføres, inkl. feltarbejde og 'horisontal workshop' med inspiration fra andre felter	CIS-teamet
Februar 2014	Vertikal workshop, CIS-projektet	CIS-teamet plus i alt ca. 40 inviterede deltagere: medarbejdere, ledere, politikere, borgere, 'wild cards'
Marts 2014	Heldagsmøde i CIS-teamet: Bearbejde koncepter	CIS-teamet
Maj 2014	Møde: CIS-teamet fremlægger rapport for direktion og udvalgte ledere	CIS-teamet, direktionen, ledere fra ældreområdet
Efterår 2014	'Selvhenter-ordning' for mindre hjælpemidler igangsat	Orienteringssag i Byrådet

Opsummerende er 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' et initiativ igangsat af Ikast-Brande Kommune som led i en større strategisk indsats. Det trækker på en samskabelses-retorik og har som mål at opnå besparelser inden for administration på ældreområdet. Et team bestående af medarbejdere på tværs af ældreområdet er kernen i initiativet, som gennemføres efter et innovationskoncept (CIS-konceptet) udviklet af de eksterne konsulenter. To eksterne konsulenter står for at udforme og facilitere samarbejdsprocessen.

7.2 Hvordan udøver de offentlige administratorer ledelse i samskabelsesprocessen?

I det følgende analyserer jeg, hvordan de offentlige administratorer udøvede ledelse i dette initiativ. Afsnittet falder i to overordnede dele, nemlig først en analyse af den rammesættende

ledelse og derefter en analyse af den faciliterende ledelse. Ved slutningen af hver delanalyse diskuterer jeg, på hvilken måde ledelsen påvirkede graden af samskabelse.

Rammesættende ledelsesgreb

Som i de to øvrige caseanalyser analyserer jeg her de offentlige aktørers rammesættende ledelse med afsæt i de fire centrale greb udviklet i afsnit 3.4.

7.2.1 Hvordan italesætter og framer de offentlige administratorer initiativet?

Også i denne case var italesættelse af samskabelsesinitiativet og de udfordringer, det skulle løse samt aktørerne en central del af den rammesættende ledelse. I det følgende analyserer jeg derfor, hvilke fortællinger, der var på spil i de offentlige administratorers italesættelse af initiativet.

'Mental Frikommune': At udvikle radikalt anderledes løsninger

'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er del af en større, strategisk indsats, som Ikast-Brande Kommune har indledt med det formål at redefinere og udvikle den kommunale velfærd, nemlig strategien 'Mental Frikommune'. Dermed udgør fortællingen om 'Mental Frikommune' en grundfortælling ift. det samskabelsesinitiativ, der analyseres her. Strategien for Ikast-Brande som 'Mental Frikommune' blev skudt i gang i 2011 som ramme om en række forskellige initiativer. Målet er at udvikle nye måder at drive kommune på, der skal gøre kommunen bedre i stand til at klare fremtidens udfordringer (Dokument 1). 'Mental Frikommune' er dermed Ikast-Brande Kommunes svar på fremtidens velfærdsudfordringer, der frames som knaphed på økonomiske ressourcer og arbejdskraft (Dokument 6). Ambitionen italesættes som *"at udvikle radikalt anderledes og nytænkende løsninger for fremtidens velfærd"* (Dokument 6). Innovation er et nøglebegreb i 'Mental Frikommune', som både sigter mod at fremme radikal innovation og innovation i hverdagen (Dokument 2).

Begrebet 'samskabelse' nævnes ikke i grundfortællingen om 'Mental Frikommune', som har de kommunale medarbejdere som omdrejningspunkt. Borgerne beskrives her som 'kunder', der har (for) store forventninger til den offentlige velfærd (Dokument 6). Derfor sigter 'Mental Frikommune' mod en ændring i både medarbejdernes og borgernes rolle. Ikast-Brande Kommune italesætter 'Mental Frikommune' som en kulturforandringsproces, der omfatter både borgere og ildsjæle, politikere, medarbejdere og en række andre aktører (Dokument 4). Strategien bygger på den opfattelse, at de største barrierer for forandring findes 'i hovedet' på aktørerne – særligt de kommunale medarbejdere. Det italesætter kommunen således: *"Vi vil håndtere en af de største udfordringer i at udvikle radikalt anderledes velfærds løsninger ved at arbejde med vores egne mentale antagelser og forestillinger om, hvordan velfærd ser ud, hvem der skal have den, og hvem der skal give den"* (Dokument 8). Borgerne skal til gengæld *"gøre op med at være sig selv nærmest..."* (Dokument 4). Det er kommunen, som er i centrum, mens borgere og andre aktører inviteres ind i processen for at bidrage med viden eller gode idéer (Dokument 3).

Grundfortællingen om 'Mental Frikommune' trækker på en NPM-styringsforståelse, som kommer til udtryk gennem det primære fokus på økonomi og effektivitet og en opfattelse af borgere og andre aktører som egen nytte-maksimerende (Lerborg, 2013). Kommunen framer 'Mental

Frikommune' som et nødvendigt tiltag for at imødegå økonomisk knaphed i fremtidens velfærdssamfund. Løsningen er innovation, der forudsætter nye mentale antagelser og forestillinger hos alle aktører. Borgere og civilsamfund italesættes i en rolle som 'egoistiske' forbrugere, der bør tilpasse deres adfærd, og som bliver bedt om at bidrage til forandringerne med viden og idéer.

'Aktive borgere': Aktivt medborgerskab og social ansvarlighed

Denne grundfortælling om 'Mental Frikommune' har senere forgrenet sig i en række nye fortællinger, som i højere grad trækker på en NPG-styringsforståelse. Det gælder fx initiativet 'Aktive borgere skaber det gode samfund'. Målet for dette initiativ italesættes som 'aktivt medborgerskab' og 'social ansvarlighed' (Dokument 10). Udfordringerne frames her ikke som økonomisk knaphed, men som et spørgsmål om at udvikle flere netværk og sociale relationer borgerne imellem. Derfor bliver målet at *"...bidrage til at skabe et samfund, hvor borgerne i holdning og handling udviser en større grad af social ansvarlighed samt nærhed og nærvær i de menneskelige relationer, der hører til dagliglivet"* (Dokument 10). I fortællingen om 'Aktive borgere skaber det gode samfund' italesættes borgerne som drivende og initiativtagende kræfter, der benytter deres ressourcer til at sætte forskellige initiativer i gang. Ligeledes skal kommunen optræde som en 'gartner', der gøder jorden, så ildsjælenes egne initiativer kan gro (Dokument 9). Borgerne beskrives som aktive, ressourcerstærke og initiativtagende, og der er fokus på netværk og relationer. Denne italesættelse trækker dermed på grundforståelser i NPG-styringsparadigmet, hvor relationer og netværk er i fokus, og hvor borgere og lokalsamfund opfattes som aktive, ressourcerstærke og fællesskabsorienterede.

'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling': Radikal innovation og aktivt medborgerskab

De to konkurrerende fortællinger, som er udfoldet i det forrige, nemlig den NPM-inspirerede fortælling om 'Mental Frikommune' og den NPG-inspirerede fortælling om 'de aktive borgere', udgør det diskursive bagtæppe for det projekt, som er i fokus her, nemlig 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Næste skridt er nu at se nærmere på, hvordan de offentlige administratorer italesætter 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Målet for det overordnede projekt, som initiativet er en del af, nemlig projektet 'Administration og borgerbetjening 2018' italesættes som effektivisering: *"I 2018 skal administration og borgerbetjening koste 80 % af niveauet for 2012"* (Dokument 12). Udfordringerne frames på samme måde som de generelle udfordringer i 'Mental Frikommune' som et spørgsmål om økonomisk pres og ressourceknaphed (Dokument 15). Ligesom i 'Mental Frikommune' er forståelsen her, at vejen til effektiviseringer går gennem 'radikalt anderledes' løsninger, altså radikal innovation (Dokument 12, 14, 15).

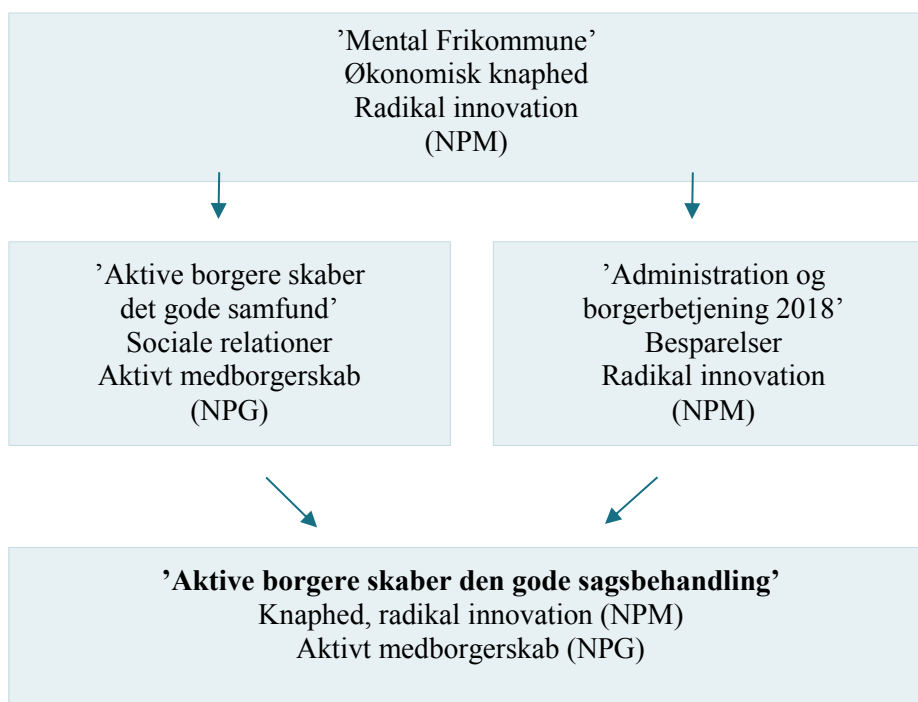
Kommunens ambition med 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' frames som et ønske om at opnå nye, radikalt anderledes løsninger for færre kroner. En central målsætning er at få borgerne til at gøre mere af arbejdet selv. Kommunaldirektøren beskriver det således: *"...i 'aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', der flytter man sådan set produktionen over på borgersiden og siger, at borgerne skal i højere grad selv producere ydelsen... Vi forsøger sådan set at få borgerne til at gøre det selv – at komme af med dem som kunder..."* (Interview 5). Man

kunne sige, at samskabelse her forstås som substitutiv, hvor borgerne overtager velfærdsopgaver, som det offentlige tidligere har stået for.

Samtidig knyttes i dette initiativ også an til fortællingen om 'Aktive borgere skaber det gode samfund' (Dokument 15) ved at italesætte borgerne som aktive og selvhjulpne og som socialt ansvarlige og engagerede: "...borgerne tager hånd om både sig selv og hinanden...medarbejderne koncentrerer kræfterne om at være nærværende og udfolde fagligheden hos de borgere, der har behov for det, mens alle andre betjener sig selv" (Dokument 13). På et stort fællesmøde for kommunens administrative medarbejdere, der igangsatte projektet i januar 2013, understregede kommunaldirektøren visionen om de engagerede og modige borgere, der driver udviklingen: "...du er kommet til kommunen, hvor de engagerede borgere selv tager initiativet i stort og småt. De interesserer sig for fællesskabets ve og vel i lige så høj grad som for deres eget. Kommunen er kendt vidt omkring for, at det er de aktive borgere, der skaber det gode samfund optændt af både hedekraft, mod og en god portion rebelskhed over for love og regler, der kun tjener systemet og ikke er til for borgerne" (Dokument 14). Altså en italesættelse, der fremhæver engagerede og kompetente borgere og dermed trækker på en NPG-styringsforståelse.

Figuren nedenfor illustrerer det diskursive bagtæppe for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

Figur 7.3: Det diskursive bagtæppe for 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'



De offentlige administratorers italesættelse af initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er præget af to modstridende fortællinger: 1. En knapheds-fortælling, som korresponderer med NPM-styringsforståelsen i 'Mental Frikommune' og sætter fokus på økonomiske ressourcer og effektivisering. 2. En fortælling om aktivt medborgerskab, som stemmer overens med NPG-styringsforståelsen i 'Aktive borgere skaber det gode samfund', hvor samskabelse, fællesskaber og netværk står i centrum. Samtidig er innovation et nøgleord, der går igen fra den oprindelige strategi 'Mental Frikommune', hvor der er stor vægt på radikal innovation som vejen til mere effektive og radikalt anderledes velfærdsløsninger. I det følgende ser jeg på, hvilken af fortællingerne der i praksis blev den dominerende, da direktionen fastlagde de konkrete mål og rammer for initiativet.

7.2.2 Hvilke mål og rammer fastlægges og af hvem?

Fastlæggelse af mål og rammer i det konkrete forløb 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' var karakteriseret ved et væsentligt greb, som jeg vil beskrive mere indgående nedenfor, i form af en direktionsbeslutning om at benytte et bestemt koncept for design og facilitering af processen (CIS-konceptet).

Udlicitering af ledelse

I det aktuelle projekt var det direktionen i Ikast-Brande Kommune, der udøvede rammesættende ledelse ved at fastlægge de overordnede mål og rammer for processen. Direktionens beslutning om at gennemføre projektet efter CIS-konceptet og i et samarbejde med eksterne konsulenter var afgørende for den måde, processen blev rammesat, designet og faciliteret på. I praksis blev en del af ledelsen derved 'udliciteret' til de eksterne konsulenter. I første omgang besluttede direktionen at igangsætte to pilotprojekter på to myndighedsområder under overskriften 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Projekterne blev udbudt i organisationen, og her var det så, at visitations- og ældreområdet meldte sig som ét af to pilotprojekter. Flere af de interne interviewpersoner oplevede initiativet som 'kommunaldirektørens projekt', hvor han var den reelle projektejer (Interview 7). Desuden var det oplevelsen, at initiativet blev presset igennem med en stram tidsramme og et design, der var besluttet på forhånd. Projektlederen beskriver dette således: *"...det er lidt en bagvendt måde at gå til et projekt på. Hvor man normalt ville sige: Vi har et problem, hvordan kan vi løse det? Så har man fra direktionens side sagt: Vi har en løsning, hvilket problem kan vi behandle"* (Interview 4). Projektlederen vurderede, at direktionen ønskede at sikre fremdrift, så initiativet ikke druknede i den daglige drift. Samtidig vurderer hun, at denne fremgangsmåde har gjort det vanskeligere at samle opbakning til projektet internt og få frigjort ressourcer hos ledere og medarbejdere til at deltage.

Det overordnede mål for initiativet var på forhånd fastlagt af direktionen: Der skulle opnås en besparelse på 20 % på administrationen inden for visitation og myndighed samt ældreafdelingen gennem radikal innovation. Dette var et bevidst valg fra direktionens side i lyset af de erfaringer, Ikast-Brande kommune havde gjort sig hidtil under strategien 'Mental Frikommune'. Erfaringen har været, at 'bløde, kreative processer' med nysgerrigt undersøgende spørgsmål og mange interessenter, som karakteriserede den tidlige fase i 'Mental Frikommune', ikke havde ført til den form for radikal innovation, som direktionen ønskede. Kommunaldirektøren giver udtryk for, at disse processer først og fremmest har haft en pædagogisk og kommunikativ effekt. Sundhedsdirektøren udtrykker det sådan her: *"Vi har jo haft nogle processer omkring 'Mental*

Frikommune' og har inviteret mange gode folk, eksperter, kunstnere og erhvervsfolk og vores egne folk og lavet kreative processer og så videre og så videre, og vi må nok konstatere, at de radikale idéer, der forandrer verden, dem er der ikke så mange af" (Interview 6). Derimod havde direktionen i et andet projekt, '20 % mere læring i undervisning og fritid', som blev gennemført efter CIS-konceptet, oplevet, at det var lykkedes at rykke på medarbejdernes mentale antagelser.

"Vi skal gøre noget dramatisk andet"

Direktionen valgte altså at benytte CIS-konceptet, fordi den havde erfaring for, at det kunne resultere i brugbare idéer og resultater på relativt kort tid. Valget af CIS-konceptet og de eksterne konsulenter som tilrettelægger og facilitator af processen skete ud fra et ønske om at provokere og forstyrre deltagerne mest muligt for at få nye idéer frem. Direktionen var bevidst om, at dette var et brud med den hidtidige tilgang, og at 'de mentalhygiejniske faktorer' ville komme til at træde i baggrunden. Her spillede innovationsframingen en væsentlig rolle. Kommunaldirektøren understreger, at velfærdsudviklingen nødvendiggør **radikal** innovation: *"...Vi skal effektivisere produktionen og skabe mere velfærd for færre penge. Jamen, glem det! Vi skal skabe en anden velfærd – og måske også for færre penge... Vi kan slet ikke omstille os på den måde, at hjemmehjælperen bare skal producere noget mere rengøring, så skal det nok gå... De skal gøre noget andet, vi skal gøre noget andet, vi skal gøre noget dramatisk andet..."* (Interview 5). Det overordnede hensyn, der styrede direktionens rammesættende ledelse, var derfor et ønske om at opnå radikalt anderledes, innovative idéer og et fokus på output fremfor proces.

Valget af CIS-konceptet og de eksterne konsulenter som ledere af processen i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' fik som konsekvens, at fortællingen om aktive borgere blev nedtonet til fordel for et fokus på effektiviseringer, innovation og teknologiske muligheder. Dermed valgte direktionen i Ikast-Brande Kommune at satse på den ene af de to konkurrerende styrings-fortællinger og rammesatte initiativet ud fra en ren NPM-styringsforståelse med besparelser som målsætning og med udgangspunkt i et menneskesyn, hvor borgere og medarbejdere forstås som egennytte-maksimerende aktører.

Uenighed i ledelsen om styringsforståelse

Der var dog langt fra opbakning i organisationen til den styringsforståelse, som direktionen benyttede. Undervejs i processen blev den NPM-styringsforståelse, som direktionen og de eksterne konsulenter benyttede i den rammesættende ledelse, udfordret af både ledere og medarbejdere. Uenigheden var til stede både på direktionsniveau og hos fagcheferne og kan i et styringsperspektiv ses som udtryk for, at NPM-rammesætningen både udfordres fra en NPG-forståelse og en TPA-forståelse. Direktøren på ældreområdet gav udtryk for, at tilgangen i 'Aktive borger skaber den gode sagsbehandling', var 'lidt ude af trit' med de andre initiativer, Ikast-Brande Kommune havde igangsat for at give borgerne en aktiv rolle. Hun mener, det bl.a. kan skyldes måden, opgaven er formuleret på, dvs. målet om at spare 20 %. Hun fremhæver, at i initiativet 'Aktive borgere skaber det gode samfund' er der netop **ikke** fokus på besparelser og kommunal styring. Til gengæld er der tid og plads til, at både kommunens og borgernes roller ændrer sig gradvis hen ad vejen. Hun tror på, at denne tilgang er frugtbar: *"Civilsamfundet er jo optaget af relationer, de er ikke optagede af styresystemer... De oplever ikke, at det er et ligeværdigt samarbejde, hvis vi (som kommune) sådan hele tiden kører frem med vores behov for at styre og sætte i system og så videre. Og det tænker jeg, at det er da noget, man lige skal vænne*

sig til, ja" (Interview 6). Denne modstand kan ses som udtryk for en NPG-styringsforståelse, hvor vægten er på opbygning af tillid og relationer mellem det offentlige og civilsamfundet.

Myndighedschefen på ældreområdet, der formelt er projektejer for indsatsen, udfordrer ligeledes værdisættet i CIS-projektet og fremhæver tillid til medarbejdernes faglige vurderinger som en væsentlig værdi i den daglige ledelse: *"Der har været rigtig meget snak om minuttyranni og overvågning af vores medarbejdere... Jeg tænker, at vi nu har bragt en tillid frem til vores medarbejdere...det er det her mål, borgeren skal nå, og I får en time til det. Hvordan I så gør det, det er op til jeres faglighed og op til samarbejdet med borgeren. Og den tillid, den vil jeg simpelthen nødig, at den skal gå i stykker..."* (Interview 7). Denne tilgang har rod i en TPA-styringsforståelse, hvor medarbejdernes faglige vurderinger er i højsædet. Flere af de centrale ledere indenfor ældreområdet gav altså udtryk for uenighed med den NPM-styringstænkning, der ligger i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

I en række diskussioner undervejs i processen udfordrede medarbejderne det værdisæt og menneskesyn, som kom til udtryk i den NPM-inspirerede rammesættende ledelse. Fx i denne meningsudveksling, hvor den eksterne konsulent henviser til de japanske erfaringer med Fureai Kippu, en slags 'tidsbank' som fungerer efter princippet 'noget for noget': Kommunens interne projektleder siger: *"Jeg tror ikke på den – den er rigtig god i Japan, men i Danmark er man frivillig af et godt hjerte. Det er ikke smukt at kapitalisere det – jeg vil ikke have den (idé) med videre..."*, hvortil den eksterne konsulent svarer: *"Det er skarpt imod DGIs rapporter, som viser, at folk gør ikke noget uden at få noget igen. Vi kommer snart til at skulle arbejde med motivationsfaktorer til at være hjælpere. Vi får det svært med den generation, der er på vej"* (Observation 2). Et eksempel på at medarbejdernes menneskesyn stødt sammen med menneskesynet i den eksterne konsultants rammesættende ledelse.

Et andet eksempel på denne grundlæggende uenighed er spørgsmålet, om elektronisk overvågning af ældre er en farbar vej til at spare ressourcer. Den eksterne konsulent lancerede en idé om at benytte elektronisk overvågning for at monitorere, om de ældre er på vej til at blive svagere. Dette kalder sundhedsdirektøren 'en DJØF-tankegang'. Hun angriber idéen både fagligt og især på et styringsmæssigt plan: *"Jeg tænker: Relationer frem for overvågning. Jeg tænker, at hvis vi nu skal overvåge Jensen, så skal der også være nogen til at overvåge overvågningen og behandle de data, der kommer ud af det. Og hvad skal vi egentlig bruge de kræfter til – altså, det koster jo også ressourcer. Hvis vi nu i virkeligheden kunne komme om ved det ved at SOSU-assistenten spørger Jensen, hvordan går det? Hvis nu Jensen siger: Det går godt. Så er der ikke mere, vi skal foretage os..."* (Interview 6). Således blev NPM-styringstænkningen i initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' udfordret af en række medarbejdere og ledere, der ud fra en NPG- og TPA-forståelse satte spørgsmålstejn ved både værdisættet og menneskesynet i den rammesættende ledelse. Dette førte dog ikke til, at de eksterne konsulenter eller direktionen revurderede den rammesættende ledelse af initiativet, som en gang for alle var lagt fast på CIS-konceptet. I stedet fik denne modstand betydning for initiativets organisatoriske forankring (se afsnit 7.3.).

7.2.3 Hvilke aktører inkluderes og ekskluderes gennem ledelse?

I det følgende undersøger jeg, hvordan rammesættende ledelsesgreb blev benyttet til at frame bestemte aktørgrupper som legitime eller illegitime deltagere og derved inkludere eller ekskludere dem i processen.

De ældre får en beskedent plads

De ældre, som initiativet handler om, fik tildelt en beskedent plads i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Det kommer til udtryk i den måde, kommunen italesætter borgernes rolle i projektet på. I udgangspunktet blev målet italesat som 'at gøre borgeren til en aktiv aktør' (Dokument 18). Senere blev det dog omformuleret med et fokus på det interne samarbejde afdelingerne imellem, hvor borgeren optræder som et objekt: *"Formålet med projektet er at finde en mere optimal måde at samarbejde om borgeren på, eksempelvis tidligere eller på en anden måde at kombinere indsatserne, så man tænker den bevilgede pleje, hjælpemidlerne, og det der trænes hen imod, tættere sammen"* (Dokument 20). I denne framing er borgeren ikke længere en aktiv aktør, men en aktør, som der samarbejdes om. I praksis blev de ældre borgere og deres pårørende, der må karakteriseres som relevante og berørte aktører ift. initiativet, kun svagt repræsenteret i processen. CIS-teamet valgte kun at invitere en enkelt borger, nemlig formanden for det lokale Ældreråd i Ikast-Brande Kommune, til den 'vertikale workshop'. Denne borger gav udtryk for, at han savnede en tydeligere borgersynsvinkel i initiativet: *"Jeg synes, at man fokuserer alt for meget på administration og personale... Hvis de ville tænke lidt ud af huset – det er ikke sikkert, man får guldringen med diamanten første gang, men den kommer!"* (Interview 2). Derudover deltog der en enkelt borger i informationsindsamlingsfasen, hvor (dele af teamet) aflagde et besøg hos en ældre borger (Dokument 19).

De offentlige administratorer giver udtryk for, at de ikke tror på, at de ældre kan bidrage med noget. De argumenterer med, at ældre og deres pårørende kan være vanskelige at få kontakt til, samt at en del af de ældre borgere (fx de demente) ikke kan indgå i denne type af processer. For eksempel siger den interne projektleder: *"Dem, der fylder meget i vores økonomi, det er dem, der ikke kognitivt er velfunderede, fx de demente - kan de være med i workshop? Nej. ...men der har vores team og vores faglighed, som er inviteret ind – der ved vi, hvordan de reagerer. Ja, de borgere kender vi, og dem tager vi højde for på anden vis"* (Interview 4). Det var særligt framingen af initiativet som 'radikal innovation', der fik betydning for den rolle, de ældre borgere fik i processen.

Både blandt teamdeltagerne og hos lederne er overvejselsen, at det ikke behøver være et problem for legitimiteten eller kvaliteten af idéerne, at så få ældre borgere har deltaget i processen, netop fordi målet er 'radikal innovation': *"...hvis man som indgang har, at det skal være radikalt nye idéer, så vil man ofte støde på modstand... Det kunne godt være, at vi skulle have interviewet flere borgere – men det er lidt vanskeligt, for hvor er det, man tror, at idéerne kommer fra?"* (Interview 9). Flere medlemmer af CIS-teamet støtter den tanke, der ligger i CIS-konceptet, nemlig at den brede involvering af de ældre borgere og deres pårørende må komme senere i processen, når udvalgte forslag og idéer skal implementeres (Interview 5, 9).

Denne tanke om, at hvis målet er radikal innovation, kan man ikke løbe an på idéer fra borgerne, deles også af sundhedsdirektøren og udvalgsformanden. De henviser til erfaringerne fra et tidligere

projekt, nemlig en sundhedspolitik med borgerinvolvering. Her var erfaringen, at ni ud af ti af de idéer, som borgerne kommer med, handler om noget, kommunen gør i forvejen.

Udvalgsformanden siger: *"Jeg har da ikke noget imod, at folk kommer med lidt gode idéer, men jeg tror faktisk, at vi (politikere, AT) og de politiske organisationer bag os måske er dem, der ved allermost om det og bliver det bedste modspil til administrationen"* (Interview 8). Her viser sig et paradoks ved, at toneangivende aktører i kommunen tilsyneladende ikke tror på, at innovation kan finde sted gennem samskabelse.

Frontmedarbejdere bliver udgrænset

En anden gruppe af berørte aktører, som kun i begrænset omfang blev inkluderet i projektet, var de frontmedarbejdere, der har med de ældre at gøre, dvs. hjemmehjælpere m.v. Denne gruppe blev inviteret til vertikale workshops, men kunne ikke prioritere at deltage af tidsmæssige grunde. Desuden fulgte projektlederen en hjemmehjælper i nogle timer i løbet af CIS-projektets informationsindsamlingsfase. Et medlem af CIS-teamet påpeger, at fraværet af hjemmehjælperne kan få betydning for projektets legitimitet og forankring: *"Jeg kunne godt have savnet den store gruppe – hjemmehjælperne – helt vildt... De har nok den største del af tiden med mange af borgerne – det er måske der, man kunne hente noget effektivt...også for at de kunne se noget mening i det – at det ikke bliver til noget, man tager hen over hovedet på folk"* (Interview 1). Samme iagttagelse gør den politiker fra Sundheds- og Omsorgsudvalget, der deltog i den vertikale workshop. Hun efterlyser flere 'gulvmedarbejdere' (Interview 3). En central gruppe ift. samskabelsesindsatsen, nemlig frontmedarbejderne, blev altså også i praksis udgrænset fra processen.

De-legitimering gennem framingen 'radikal innovation'

To grupper af berørte og relevante aktører, som ud fra en samstyringsforståelse er centrale og legitime deltagere, blev her ekskluderet som resultat af den rammesættende ledelse. I praksis var det de eksterne konsulenter, som ved hjælp af rammesættende ledelsesgreb inkluderede og ekskluderede bestemte aktørgrupper. Det skete ved kun at invitere dem ind i begrænset omfang (ekstern eksklusion), og i det omfang de blev inviteret, at tildele dem en plads som 'informationsleverandører' i CIS-processen (intern eksklusion). De ældre borgere, som stod i centrum for indsatsen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', indtog kun en perifer rolle. Udgrænsningen af borgerne foregik gennem et rammesættende ledelsesgreb, der framede processen som et radikalt innovationsprojekt. I denne fortælling blev borgerne italesat som illegitime aktører, som ikke er i stand til at udvikle radikale idéer på et felt, der berører dem selv. Det samme gælder frontlinjemedarbejderne, der også blev udgrænset af processen.

Disse ledelsesgreb hviler på et menneskesyn, som er inspireret af en NPM-styringsforståelse, nemlig at de enkelte aktører udelukkende varetager deres egne interesser og derfor forventes at yde modstand i en forandringsproces og ikke at bidrage med nye løsninger. Derfor bør radikale innovative tiltag indføres uden om de berørte parter, der forventeligt vil yde modstand og forsøge at bevare det bestående. Dette udtrykkes af den ledende eksterne konsulent, som her taler om indførelse af velfærdsteknologi som erstatning for varme hænder: *"...vi ved fra andre brancher, at det giver tæsk, når teknologi erstatter mennesker. Og vi har lært fra industrien, at dem, der arbejder med det, kan ikke selv indføre det. Det skal være nogen udefra..."* (Observation 2). Den rammesættende ledelse, der bestod i at beslutte, hvilke aktører, der skulle inkluderes og

ekskluderes fra processen, var præget af en NPM-forståelse af aktørerne som egennytte-maksimerende. Dette står i modsætning til en NPG-styringsforståelse, der opfatter alle berørte og relevante aktører som legitime og væsentlige deltagere i innovationsprocesser.

7.2.4 Hvordan håndteres den demokratiske forankring af initiativet?

Initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' bygger på et politisk mandat vedtaget af byrådet i en politisk aftale for 2013, hvor der lægges op til følgende: *"Det undersøges nærmere, hvordan der kan opnås en mere effektiv administration ved samling af administrative funktioner, ved mere tværgående samarbejde og udnyttelse af mulighederne i digitalisering, afbureaukratisering og mere aktiv borgerinvolvering"* (Dokument 15). Der er altså tale om et ret bredt mandat, som efterfølgende er blevet fortolket af de offentlige administratorer. Politikerne tog ikke selv nogen initiativer, ligesom borgmesteren var 'usynlig' i processen, som i høj grad blev tegnet af kommunaldirektøren.

Politikerne i Ikast-Brande Kommune endte med stort set at stå på sidelinjen i dette initiativ. Hvad angår politikernes deltagelse i selve CIS-processen, var det de eksterne konsulenter, som sammen med projektlederen tog beslutning om, hvornår og hvor meget politikerne skulle inviteres ind. De valgte at invitere hele Sundheds- og Omsorgsudvalget ind i CIS-processen på den vertikale workshop. Tre politikere var meldt til, men kun én mødte op, nemlig et socialdemokratisk medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget. Politikerne var dog ikke tænkt ind som en integreret del af CIS-processen. Der blev ikke talt om deres særlige rolle, og i den praktiske tilrettelæggelse blev der ikke taget hensyn til deres arbejdsvilkår. Den politiker, der deltog, oplevede, at det gav god mening at være en del af processen. Hun så primært sin rolle som at lytte til deltagerne: *"De ting, der kommer frem, her, dem vil jeg da hele tiden sidde og tænke på. Jeg lyttede i grupperne og oplevede, at der var stor enighed. Det er vigtigt for mig. (Når vi skal behandle det i udvalget, AT) vil jeg benytte mig meget af at argumentere for, hvad jeg har hørt (på workshoppen, AT)"* (Interview 3). I praksis blev også politikerne udgrænset fra denne samskabelsesproces, og i det omfang de deltog, var det i en traditionel politikerrolle, hvor de lyttede til ønsker og behov primært fra medarbejderne.

Politisk dekobling

Den midlertidige samskabelsesarena (CIS-projektet) blev dekoblet fra den repræsentative beslutningsstruktur i denne case. Det var direktionen i Ikast-Brande Kommune – og i særlig grad kommunaldirektøren - som tog beslutning om, på hvilken måde CIS-projektet skulle forbindes til den politiske beslutningsproces. Spørgsmålet om denne dekobling er centralt, da CIS-projektet mandede ud i en række forslag bl.a. om selvbetjening, digitalisering og overvågning på ældreområdet, der i høj grad må betragtes som politiske. Alligevel besluttede kommunens øverste administrative ledelse undervejs i projektet, at rapporten fra CIS-projektet ikke skulle præsenteres for det politiske udvalg, men udelukkende fremlægges for det administrative ledelsesniveau. Ifølge kommunens interne projektleder og projektejer var det fra starten tanken, at teamets rapport med idéer og forslag skulle forelægges og diskuteres i Omsorgs- og Sundhedsudvalget. De blev derfor overraskede, da de fik den melding undervejs i processen, at rapporten alligevel ikke skulle forelægges politisk (Interview 7). Kommunens interne projektleder siger: *"...det er jo det, jeg tænker, at når vi allerede nu har valgt ikke at præsentere det her for politikerne, betyder det så også, at vi allerede nu har valgt, at vi slet ikke vil snakke om boliger i Tyrkiet, fx? ...har vi mod til*

at gå ud og være Brixtofte uden at være ham – de tanker, tør vi at forfølge dem... ” (Interview 4). Projektlederen peger dermed på, at den manglende politikerinvolvering kan få betydning for virkeliggørelsen af de radikale idéer, der var resultatet af CIS-processen.

Ifølge kommunaldirektøren var der ikke fra starten taget stilling til, hvordan koblingen til det politiske niveau skulle foregå. Det spørgsmål blev holdt åbent, indtil det stod klart, hvilke idéer, processen mandede ud i. Kommunaldirektørens argumentation ift. involvering af det politiske niveau handler på den ene side om 'procesøkonomi' og om at beskytte politikerne, som er tidspressede bl.a. på grund af en række temamøder, byrådet netop har deltaget i. Han siger: *”... så er spørgsmålet, hvor mange flere temamøder kan vi så hælde på dem med sådan noget her, hvor vi så siger: Ah, det kan jo godt tænkes, at der er nogen af dem – det der med ferierejser til Tyrkiet og sådan noget. Det kan vi godt fremlægge for dem, men det bliver sgu nok ikke lige til noget - vi tror nok heller ikke selv på den. Så der har vi valgt at dele det op nu” (Interview 5).* På den anden side handler det om rollefordelingen mellem administration og politikere. Her ser kommunaldirektøren det som administrationens opgave at 'sortere' idéer og forslag fra projektet og vurdere, hvilke der kræver politisk behandling (Interview 5). Dette kan igen forstås i lyset af en NPM-styringsforståelse, som fastholder et skel mellem den politiske og den forvaltningsmæssige arena.

Begrænsning af den politiske risiko

De offentlige administratorer optrådte her i en rolle, hvor de skærmede politikerne mod den risiko, der kan ligge i radikal innovation. Kommunaldirektøren siger: *”Der er også lidt omkring det at skulle tage stilling til et eksperiment, der sådan går lidt uden for rammerne. Der er også en risiko” (Interview 5).* I forhold til politikerne har framingen af initiativet som 'radikal innovation' den konsekvens, at de placeres på sidelinjen. De offentlige administratorer bevarede en større handlefrihed ift. at eksperimentere ved at blive på den administrative bane og holde idéerne væk fra politisk behandling i den repræsentative beslutningsarena. Bemærkelsesværdigt er det, at initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' heller ikke blev koblet til andre relevante politiske arenaer. På ældreområdet i Ikast-Brande Kommune er der etableret arenaer for dialog mellem politikere, medarbejdere og ledere, ældre og pårørende i form af den såkaldte dialogbaserede aftalestyring. Det er et forum, hvor der bliver taget diskussioner og valg ift. hvilken retning, området skal bevæge sig i. Flere fremhæver dette som et vellykket diskussionsforum, hvor alle bidrager og deltagerne får et ejerskab. De peger på, at dette er et forum, hvor netop temaer som selvbetjeningsløsninger og digitalisering bliver diskuteret (Interview 4, 8). På trods heraf blev CIS-projektet om 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' heller ikke koblet til denne arena.

Opsummerende viser analysen, at samskabelsesinitiativet i Ikast-Brande Kommune blev depolitiseret, idet den rammesættende ledelse undlod at koble 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' sammen med den traditionelle beslutningsarena i form af politiske udvalg og byråd. Ligeledes blev CIS-projektet heller ikke koblet til andre dialogarenaer på ældreområdet. Det fik betydning for initiativets politiske forankring og dermed for udbyttet af initiativet. Disse resultater stemmer godt overens med anden empirisk forskning, der peger på en tendens til at 'afpolitiserer' samarbejdsinitiativer ved at holde dem på den administrative bane (Agger & Sørensen, 2014; Edelenbos, 2005) og dermed reducere den politiske risiko.

7.2.5 Delkonklusion: Hvilken betydning har den rammesættende ledelse for samskabelsen?

Som vist i analysen rummer italesættelsen af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' to modstridende fortællinger, nemlig en 'knapheds-fortælling' med rod i NPM-paradigmet og en 'sociale fællesskaber'-fortælling med rod i en NPG-forståelse af styring. I praksis var den NPM-inspirerede fortælling om 'radikal innovation' og besparelser dominerende. Dvs. at direktionen valgte at gennemføre initiativet ud fra en NPM-styringsforståelse med den rolle- og arbejdsfordeling mellem aktørerne, der ligger i dette. Selvom dette valg blev udfordret af både medarbejdere og ledere, lagde direktionen sig fast på valget af de eksterne konsulenter og CIS-konceptet.

Samskabelses-fortællingen blev dermed udelukkende anvendt til at 'sugar-coate' indsatsen og give den et skær af 'fællesskab' og 'ligeværdighed'. Framingen af initiativet som 'radikal innovation' fik som konsekvens, at de berørte borgere kun fik en meget begrænset plads i den tidlige, idégenerende fase af processen, dvs. i rollen som co-designer. Tanken er, at borgere og pårørende skal involveres i en senere fase, når idéerne skal føres ud i livet, dvs. i rollen som co-implementer. Men der er ikke meget, som tyder på, at det vil ske. På trods af betegnelsen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', blev de borgere, som initiativet drejer sig om, nemlig de ældre og deres pårørende, i praksis udgrænset og var så godt som fraværende i den del af processen, hvor der skulle udvikles nye idéer til sagsbehandlingen på ældreområdet. Ligesom både frontmedarbejdere og politikere blev udgrænset fra dette initiativ.

Målt ud fra de parametre, som benyttes her til at måle graden af samskabelse, nemlig grad af involvering og synergi, er der i denne case ikke tale om samskabelse. De offentlige administratorer var ikke interesserede i praktisere samskabelse forstået som en 'transformativ' praksis. Ligesom de ikke var optagede af at involvere de berørte og relevante parter. Analysen peger på, at den lave grad af borgerinvolvering understøttes gennem en italesættelse af borgere som både illegitime og inkompetente i rollen som co-designere, når målet er radikal innovation. Illegitime, fordi de som berørte aktører ikke forventes at kunne bidrage til radikal innovation, men derimod at yde modstand mod forandringerne. Og inkompetente, fordi borgerne ikke forventes at kunne komme op med nye, radikale idéer. De opfattes som egennyttige og (for) bundet til de løsninger, de allerede kender. På samme måde blev også de relevante frontmedarbejdere udgrænset gennem 'radikal' innovations-framingen. Dermed fik den rammesættende ledelse stor betydning for den grad af samskabelse, der kom til at foregå i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'.

Faciliterende ledelsesgreb

I det følgende undersøger jeg, hvordan samarbejdsprocessen understøttes ved hjælp af faciliterende ledelsesgreb. Som i de øvrige casekapitler er analysen bygget op om de tre centrale ledelsesgreb, som jeg udviklede i kapitel 3.

Koblingen mellem den rammesættende og den faciliterende ledelse blev foretaget af de eksterne konsulenter, som direktionen valgte til at gennemføre initiativet. Jeg betragter her de to eksterne konsulenter som 'stedfortrædende ledere' og undersøger deres faciliterende ledelse i processen. Den faciliterende ledelse af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' tog afsæt i et værdisæt, der bygger på en NPM-inspireret tilgang til innovation, hvor teknologiske løsninger,

effektivitet og produktorientering er i højsædet. Dermed var den i overensstemmelse med den dominerende fortælling og de målsætninger og rammer, som direktionen havde fastlagt. Indledningsvis analyserer jeg, hvordan den faciliterende ledelse håndterede de tre centrale ledelsesgreb, som jeg her behandler under ét. Derefter identificerer jeg endnu et faciliterende ledelsesgreb, som i praksis fik stor betydning for samarbejdet mellem aktørerne (og dermed for graden af samskabelsen), nemlig forstyrrelses-framingen.

7.2.6 Håndtering af tillid og relationer, synergi og fælles læring

I CIS-processen blev understøttelse af tillid og relationer deltagerne imellem ikke set som en central ledelsesopgave. Tværtimod var det vigtigt, at processen ikke blev alt for 'feel good'. Dette blev italesat af kommunens interne projektleder, som beskrev den måde, konsulenterne faciliterede teamets arbejde på således: *"De har gjort det, de skulle. De har rykket, de har rusket, og vi har slået os i tøjret undervejs. Og det har vi vidst på forhånd: Hvis vi vil nå noget, kan vi ikke gå efter 'feel-good'-løsninger. Hvis vi vil nå stjernerne, skal vi ud, hvor det ikke altid er lige komfortabelt at være..."* (Interview 4). Denne forståelse af tillid og relationer er koblet til et menneskesyn, hvor aktørerne som udgangspunkt handler ud fra egen interesse og derfor skal rykkes via overtalelse, forstyrrelse eller manipulation. Dette kom både til udtryk i den måde, konsulenterne faciliterede teamets arbejde, og i facilitering af workshoppen med eksterne deltagere.

De eksterne konsulents facilitering af samarbejdsprocessen sigtede mod at overbevise og producere løsninger frem for at give plads til deltagernes egen viden og refleksioner. Fx italesatte den ledende eksterne konsulent teamets opgave som et spørgsmål om at 'sælge', 'nudge' eller 'manipulere' borgere, medarbejdere, politikere og andre interessenter til at agere på en bestemt måde. På workshoppen, hvor eksterne aktører var inviteret med, blev CIS-teamets forslag og idéer fremlagt som noget, der skulle 'sælges' til de eksterne deltagere. Ligesom der i den faciliterende ledelse blev givet begrænset plads og tid til at udforske deltagernes forskellige syn på behov og udfordringer (Observation 1). Til gengæld blev der brugt relativt meget tid på at tale om mulige løsninger. Et medlem af teamet udtrykker det således: *"Jeg ved ikke, hvor gode de (facilitatorerne, AT) var til at stille spørgsmålene. ...jeg tænker, at de lukker det hurtigt, når man stiller de spørgsmål. De kunne godt lade den stå åben lidt længere tid, inden de går i gang med det praktiske"* (Interview 1). Den faciliterende ledelse på workshoppen, hvor mange forskellige interessenter var samlet for at drøfte konkrete idéer, var desuden karakteriseret ved stram proces- og tidsstyring, som signalerede, at opnåelse af konkrete resultater var vigtigere end opbygning af relationer og tillid mellem deltagere.

"Det er inspiration, der flytter folk, ikke deres egne tanker"

Som jeg viste i kapitel 3 er det ud fra et samstyringsperspektiv en vigtig opgave for den faciliterende ledelse at understøtte synergi mellem aktørerne i samarbejdsprocessen ved at fremdrage deltagernes forskellige ressourcer. I 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' beskæftigede den faciliterende ledelse sig ikke i særlig høj grad med deltagernes ressourcer. De ressourcer, der blev fremhævet og italesat, var 'hårde' ressourcer som økonomi og teknologi og målbare data, hvorimod deltagernes 'bløde' ressourcer som viden, relationer og erfaringer m.v. blev nedtonet. De faciliterende ledere så det som en vigtig ledelsesopgave at trække eksempler og inspiration udefra ind i diskussionerne. Som her, hvor den eksterne konsulent bidrager til en diskussion vedr. leasing af træningsredskaber i den danske ældrepleje: *"Jeg synes, det lyder*

mærkeligt, at det tyske produktionssystem, som er verdens mest fleksible og produktive (pga. udbredt leasing, AT) – og at vi ikke kan afspejle det ind i vores ældrepleje” (Observation 2). Det var gennemgående i den faciliterende ledelse, at målbare data og evidens blev fremhævet som væsentlige ressourcer, mens den faglige viden og erfaring, som deltagerne sad inde med, blev nedvurderet eller overset. Dette skabte en del diskussion bl.a. på workshoppen, hvor en række medarbejdere udfordrede konsulenternes idé om at elektronisk overvågning ville give et bedre datagrundlag end medarbejdernes faglige vurderinger.

I en samstyringsforståelse er faciliterende ledelsesgreb, der fremmer fælles læreprocesser og fælles forståelse for problemer og mulige løsninger mellem deltagerne, centrale for at lykkes med samarbejdet. Idealet er at opnå ’kognitiv integration’ (Dreyer Hansen, 2007; Ospina & Foldy, 2010) ved at deltagerne gennem dialog bliver bekendt med hinandens forskellige forståelser og interesser og gradvis nærmer sig en fælles forståelse. Den faciliterende ledelse, der blev udøvet i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’, lagde vægt på at rykke på deltagerens mentale verdensbillede. Her skete det blot gennem en forstyrrelse ’udefra’ – i form af de input og data, der blev indsamlet undervejs i CIS-processen eller formidlet af de eksterne konsulenter. På workshoppen italesatte den ledende eksterne konsulent tankegangen således: *”Det er en proces ud fra en radikal tankegang. Vi kan ikke blive ved med at spørge, hvilket velfærdssamfund vi vil have. Vi er nødt til at blive lidt mere konfronterende og udfordre paradigmerne. Det er inspiration, der flytter folk, ikke deres egne tanker”* (Observation 1). Dvs. den faciliterende ledelse byggede på en forståelse af, at læring og nytænkning ikke springer ud af deltagerens egen viden og erfaringer, men skal bringes ind udefra. Den faciliterende ledelse blev derfor tilrettelagt med det formål at ’forstyrre’ deltagerens verdensbillede mest muligt, bl.a. ved at trække viden og eksempler ind fra andre brancher eller andre lande.

Den faciliterende ledelse lagde dermed op til dis-empowerment af deltagerne og deres erfaringer. I processen medførte dette, at det var de faciliterende ledere, som fastlagde den dominerende framing af udfordringer og mulige løsninger. De var desuden ikke tilbøjelige til at reformulere disse med udgangspunkt i deltagerens forståelser, der blev udgrænset som illegitime i denne sammenhæng. Dette kom til udtryk flere gange i teamets arbejde med idéer og koncepter. Blandt andet i denne ordveksling mellem en fysioterapeut i teamet og den eksterne konsulent om træning af ældre. Konsulentens foreslår, at der kan hentes inspiration fra elitesporten, når det gælder træning af ældre. Det er fysioterapeuten ikke umiddelbart enig i: Medarbejderen (selvbegyrdende, AT): *”Jeg kigger for meget i det, vi gør allerede”*. Konsulenten: *”Det er svært at få fysioterapeuterne til at tænke anderledes – og se sig selv som en håndværker, der har det hele med. Det er en anden måde at tænke på”* (Observation 2). Dette er et eksempel på, at medarbejdernes faglige viden blev de-legitimeret gennem konsulenternes faciliterende ledelse.

”Er det smart, så er det smart”

Den faciliterende ledelse, som blev udøvet af de eksterne konsulenter i processen, var i overensstemmelse med det NPM-paradigme, som direktionen havde valgt at lægge til grund for initiativet. Her indgik opbygning af relationer og tillid mellem aktører ikke som en væsentlig opgave for den faciliterende ledelse. Derimod knytter tillidsbegrebet i NPM-forståelsen sig primært til den offentlige sektors effektivitet, herunder at den hele tiden skal forny sig under indtryk af bl.a. de teknologiske muligheder (Lerborg, 2013). Den interne projektleder siger: *”...det er jo der, teknologien kommer ind og siger: Er det smart, så er det smart. Så kan vi tage de bløde*

diskussioner bagefter: Er det så også menneskeligt og etisk – og er det også rart, når det er smart? Men er det smart, så er det smart!” (Interview 4). Projektlederen giver dermed udtryk for, at teknologien må have forrang ift. relationer.

Den faciliterende ledelse i 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' så det ikke som en væsentlig opgave at udvikle eller understøtte tillid og relationer mellem deltagerne. Tværtimod hvilede den på en forudsætning om, at aktørerne handler egennyttigt, og at der derfor er grund til at nære mistillid og til at overveje, hvordan man bedst kan 'sælge' sine budskaber eller manipulere andre for at få sine interesser igennem. Ligesom den faciliterende ledelse heller ikke rettede sig mod at fremkalde deltagernes synergi og ressourcer. Ledelsen fremhævede primært den type af ressourcer og synergi, der kunne hentes ind udefra i form af fx ny teknologi. Til gengæld var der i mindre grad fokus på deltagernes mulige ressourcer og de synergier, som kunne opstå her. Udgangspunktet var, at nytænkning ikke skulle findes hos deltagerne, men bringes ind udefra – det resulterede i en faciliterende ledelse, som udgrænsede deltagernes ressourcer. Dermed blev den faciliterende ledelse i denne proces udøvet ud fra en styringsforståelse, der ligger langt fra idealerne om ledelse af samarbejde og netværk. I det følgende ser jeg nærmere på et greb i den faciliterende ledelse af processen, nemlig 'forstyrrelses-framingen', som jeg med baggrund i analysen vurderer havde central betydning for samarbejdsprocessen – og dermed for grad og udbytte af samskabelsen.

'Forstyrrelses-framing'

I tråd med den rammesættende ledelse af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' som et radikalt innovationsprojekt, bliver den faciliterende ledelses vigtigste opgave italesat som 'at forstyrre' deltagernes mentale billeder. Derfor må deltagerne gerne blive frustrerede undervejs i processen. Ifølge kommunaldirektøren: *"Hver gang jeg hører, at der er nogen, der er frustrerede, så tænker jeg: Det er godt... det er sådan set meningen med det, at det ikke skal være til at se meningen. For hvis man kunne det, havde man også svaret. Så man skal forstyrres og synes, at det er mærkeligt noget af det, og at ham (den eksterne konsulent, AT) han er ikke for klog..."* (Interview 5). Denne 'forstyrrelses-framing' fik betydning for samarbejdsprocessen, fordi den gjorde det vanskeligt for deltagerne at indtage en kritisk position både overfor det styringsmæssige udgangspunkt for initiativet og overfor de idéer, der kom frem i processen. Kritik fra deltagerne kan nemlig i en 'forstyrrelses-framing' tolkes som, at de ikke er parate til at 'lade sig forstyrre' eller at de 'yder modstand' mod nytænkning.

Således førte denne framing til, at medarbejderens faglige værdier, viden og erfaringer blev udgrænset som illegitime i den radikale innovationsproces. En team-deltager formulerer det sådan her: *"Jeg tror, at (den eksterne konsulent, AT) ville trække folk op og få dem flyttet fra at være fagpersoner til også at være lidt innovatører"* (Interview 9). I denne proces blev deltagerne presset til at undertrykke både deres faglighed og deres værdier til fordel for at udvikle innovative koncepter. Denne mekanisme viser sig ved, at flere interviewpersoner fortæller, at de 'helst vil sige ja' til de idéer, der er kommet ud af processen, selvom de reelt ikke mener, at idéerne holder. Et eksempel er sundhedsdirektøren, som er meget kritisk overfor resultaterne af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. På den ene side opregner hun en række konkrete indvendinger og kritikpunkter af de idéer, teamet har lagt frem. På den anden side siger hun: *"Jeg kan jo godt høre, at jeg sådan hører det igennem... og det har jeg det egentlig skidt med, fordi vi jo egentlig træner os selv i at sige 'ja – og', ikke? Og fordi der er jo mange mennesker, der har brugt mange*

kræfter på det her" (Interview 6). Ligesom flere af medarbejderne i teamet, der følte sig provokeret af de eksterne konsulents udspil, tog det som et tegn på, at de var nødt til at 'arbejde med sig selv' (Interview 1, 10). Der er dog også nogle team-deltagere, der fremhæver den 'forstyrrende' tilgang som frugtbar i forhold til at sikre nytænkning og fremdrift i processen: "(den eksterne konsulent, AT) evne til at provokere og stille spørgsmål har drevet os et godt stykke frem. Han siger nogle ting og har nogle udsagn, putter folk i nogle kasser og bringer nogle idéer ind, som bringer tankerne videre. Han giver indspark til, at nogle idéer godt kan leve, selvom andre ville erklære dem døde. Det er rigtig godt. Det har flyttet ved mig – og ved andre" (Interview 9). Dette ser jeg som udtryk for, at nogle af deltagerne internaliserer 'forstyrrelses-framingen'.

Radikal innovation med svag forankring

Flere af de interviewede leder og medarbejdere efterlader det indtryk, at de idéer til radikal innovation, der blev samlet i CIS-teamets idékatalog, er blevet 'presset igennem' af de faciliterende ledere og ikke for alvor har slået rod hos teamdeltagerne. Sundhedsdirektøren, som er kritisk overfor resultaterne af teamets arbejde, vurderer, at de eksterne konsulenter har været toneangivende i teamets arbejde: "Det kan jo sådan set handle om – skal vi sige magtfordelingen i gruppen – altså, hvem sætter sine idéer igennem? Jeg har måske fået den her fornemmelse, at det her er ikke født af vores folk" (Interview 6). En af teamdeltagerne beskriver innovationsprocessen som en 'enmandshær' med henvisning til den eksterne konsulent, der har været drivende. Han siger: "De ting, der er fremlagt, og som der var fokus på i den afsluttende rapport, dem har gruppen selv valgt. Det kan jeg godt stå inde for. Men det er ikke det samme, som at det er noget, jeg **virkelig** synes, vi skal" (Interview 9). En anden teamdeltager fortæller, hvordan konsulentens tilgang har sat sit præg på projektet: "...hans verden har præget projektet i den retning, at vi har snakket rigtig meget om teknologi og træning. Han taler hele tiden om besparelser på træning. Han har jo ikke været ude at arbejde med de gamle og kender deres træthed og formåen. Man kan altså ikke træne de gamle ligesom man træner fodboldspillere. Han kommer fra en anden verden" (Interview 10). I bestræbelsen på at levere innovative besparelsesforslag udøvede de eksterne konsulenter altså en række faciliterende ledelsesgreb, der koblede medarbejderne af og dermed ikke integrerede deres faglige viden og erfaringer.

Set i forhold til samarbejdsprocessen fik 'forstyrrelses-framingen' som konsekvens, at medarbejdernes input, som byggede på faglige værdier, erfaringer og viden, blev de-legitimeret og dermed ikke i særlig høj grad kom til at præge resultaterne af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'. Som led i 'forstyrrelsen' valgte den faciliterende ledelse at udfordre det humanistiske værdisæt, som mange ledere og medarbejdere i sundheds- og omsorgsforvaltningen er rundet af. Samtidig blev deres styringsforståelse udfordret af de eksterne konsulenter, der lagde vægt på 'hårde' ressourcer som ny teknologi, data og økonomi og nedtonede betydningen af 'bløde faktorer' som relationer, tillid og faglighed. Men tilsyneladende blev denne forstyrrelse for stor for mange deltagere. Dette fik som konsekvens, at ejerskabet hos både medarbejdere og ledere til CIS-projektets resultater blev svækket, fordi de ikke kunne se sig selv i det værdisæt og den styringsforståelse, som ledelsen byggede på. I sidste ende førte det til, at resultatet i form af det idékatalog, teamet lagde frem ved projektets slutning var præget af en lav grad af intern forankring og ejerskab. Ifølge myndighedschefen bar teamets resultater præg af et 'svagt fagligt blik', hvad der i hendes øjne var et problem (Interview 7).

7.2.7 Delkonklusion: Hvilken betydning har den faciliterende ledelse for samskabelsen?

'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er – på trods af samskabelses-framingen – ikke udtryk for samskabelse i den forstand, som benyttes i dette forskningsprojekt. Dette kan konkluderes alene baseret på den kendsgerning, at borgerne fik tildelt en meget begrænset rolle i projektet. Projektet trækker på en samskabelses-fortælling både i kraft af titlen og kommunaldirektørens fremtidsfortælling fra 2018, som italesætter borgerne som 'aktive' og taler om, at medarbejdere og borgere bytter roller. Men det har ikke været direktionens ambition at udvikle samskabelse forstået som en 'transformativ' praksis, som udfordrer aktørernes roller og understøtter synergi mellem aktørernes ressourcer. I stedet var ambitionen at opnå offentlige besparelser gennem substitutiv samskabelse, altså ved at lade borgerne overtage nogle opgaver, som hidtil var blevet løst af de offentlige medarbejdere. Der er tale om en NPM-inspireret effektivitets-forståelse af samskabelse, hvor det primære fokus er på håndgribelige resultater, og hvor der ikke var ambitioner om at udøve samskabelse i form af 'empowerment' gennem at fremkalde rolleforandringer eller opbygge social kapital eller netværk.

De faciliterende ledelsesgreb, som de eksterne konsulenter udøvede i processen, er i overensstemmelse med NPM-forståelsen af samskabelse. Processen er præget af en faciliterende ledelse, som søger at fremme innovation gennem 'forstyrrelser' og fokuserer på ressourcer udenfor kredsen af deltagere i form af økonomi, teknologi m.v. I denne tilgang er de ressourcer, der ligger hos deltagerne selv, fx i form af faglige erfaringer og indsigt, i bedste fald ligegyldige, i værste fald illegitime. Derfor får dette faciliterende ledelsesgreb som konsekvens, at de faglige ressourcer hos medarbejdere (og borgere) udgrænses i samarbejdet og dermed ikke får mulighed for at præge resultatet. Ligeledes er den faciliterende ledelse ikke optaget af at udvikle synergi mellem de ressourcer i form af tid, viden, arbejdskraft m.v., som deltagerne bringer ind i samarbejdet. Der gøres ikke noget forsøg på at udnytte aktørernes ressourcer bedre eller opbygge social kapital eller nye relationer mellem deltagerne. Dermed opstår der ikke ny synergi i relationel forstand, eftersom deltagerens roller ikke sættes på spil. Den faciliterende ledelse fremmer dermed ikke en form for samarbejde, som ifølge afhandlingens teoretiske definitioner kan kaldes samskabelse. Nogle forskere betegner denne form for samskabelse som 'beskrivende', som betegnelse for det faktum, at enhver serviceproduktion er afhængig af input eller samarbejde fra modtagerne (Needham & Carr, 2009).

Før jeg konkluderer endeligt på ledelsen og graden af samskabelse i casen 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling', ser jeg i det følgende nærmere på udbyttet af initiativet.

7.3 Udbyttet af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling'

Jeg har valgt at vurdere udbyttet af den konkrete samskabelsesindsats på de samme tre parametre, som er benyttet i de to øvrige caseanalyser:

- I hvilken grad lever indsatsen op til de officielle mål fastlagt af de offentlige administratorer?
- I hvilken grad lever indsatsen op til de deltagende aktørgruppers mål og forventninger?

- I hvilken grad bidrager samskabelsen til varige forandringer i relationer og roller mellem velfærdens aktører?

Som vist har der ikke med initiativet 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' fra de offentlige administratorers side været tale om en 'transformativ' ambition om at påvirke eller transformere relationer eller magtforhold mellem deltagerne. Der er derimod tale om et samskabelsesinitiativ ud fra en effektivitets-forståelse, hvor det ønskede udbytte først og fremmest handler om håndgribelige resultater i form af besparelser. I det følgende vil jeg derfor udelukkende besvare de to første spørgsmål.

7.3.1 Udbyttet set i forhold til mål fastsat af de offentlige administratorer?

Som beskrevet var målet med 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' gennem innovative tiltag at opnå et konkret output i form af besparelser på administrationen på ældreområdet fra år 2018. Det konkrete output af initiativet var et idékatalog med i alt 21 idéer og koncepter til nye initiativer på ældreområdet, som angiveligt vil kunne spare ressourcer. Der er dels tale om forslag, som bygger på indførelse af ny teknologi, som fx målesensorer på træningsudstyr og automatisk registrering af hjemmehjælpernes tidsforbrug ved hjælp af RFID. Dels om en række forslag, der nytænker træningsindsatsen ift. de ældre, fx ved at benytte interaktiv træning, træning i vand, udlån af træningsudstyr og indførelse af mobil træning.

Efterfølgende er en enkelt af disse idéer blevet rullet ud i Ikast-Brande Kommune i form af en selvhenterordning ift. hjælpemidler. Den indebærer, at de ældre eller deres pårørende selv får mulighed for at afhente mindre hjælpemidler som fx en toiletforhøjer, et par krykker eller en badebænk, der er bevilget af kommunen (Dokument 21). Desuden kan der være tale om, at flere idéer og inspiration fra teamets arbejde uformelt er blevet implementeret i organisationen. Det gælder fx et forslag om at oprette kurser til pårørende, der tager sig af handicappede og plejekrævende ældre derhjemme. En idé som fremhæves af flere deltagere som oplagt og nem at gå til.

Idéerne er innovative og i nogle tilfælde radikale, men spørgsmålet er, om de kan levere den ønskede besparelse? Mange af forslagene kræver investeringer og kaster først besparelser af sig på længere sigt. En anden væsentlig barriere for at opnå de ønskede besparelser er, at idé-kataloget er svagt forankret i organisationens hverdag fagligt og værdimæssigt og derfor vil være vanskeligt at gennemføre. Ligeledes er det heller ikke politisk og demokratisk forankret i Ikast-Brande Kommune. Derfor vil jeg alt i alt konkludere, at de offentlige administratorers besparelsesmål langt fra ser ud til at blive nået i dette samskabelsesinitiativ. Et resultat, som stemmer godt overens med forskningen, som viser, at det generelt er vanskeligt at påvise et konkret udbytte af samskabelsesprocesser (Bovaird & Löffler, 2008; Needham & Carr, 2009). Ligesom Löffler og Watt (2009), som har forsket i effektivitetsudbytte af samskabelse peger på, at det på kort sigt er vanskeligt at opnå besparelser eller effektivitetsgevinster gennem samskabelse.

7.3.2 Udbyttet set i forhold til de deltagende aktørers mål og forventninger?

I dette afsnit undersøger jeg udbyttet af samskabelsesinitiativet ud fra deltagernes perspektiv. Jeg vil særligt lægge vægt på to aktørgrupper, nemlig medarbejderne i CIS-teamet samt ledere på forskellige niveauer indenfor ældreomsorgen i Ikast-Brande Kommune. Jeg har ikke tilstrækkeligt med data til at analysere mål og forventninger hos borgere og politikere, som spillede en marginal rolle i indsatsen.

”Jeg er spændt på, hvor meget gavn, det gør...”

Både medarbejderne fra CIS-teamet og lederne er kritiske i deres vurdering af, om udbyttet af ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ står mål med indsatsen. Generelt er teamdeltagerne lidt mere positivt stemte end lederne på ældreområdet over for de innovationsidéer, der kom ud af projektet. Blandt medarbejderne i CIS-teamet var der først og fremmest en forventning om, at initiativet kunne bidrage til at udvikle nye, innovative løsninger, som kunne implementeres i den daglige praksis. Til en vis grad bakker CIS-teamets medlemmer op om forslagene i idékataloget. Men samtidig er de skeptiske overfor, om de innovative forslag, de har lagt frem, vil blive til virkelighed i deres organisation. De peger på, at der er langt fra de gode idéer til implementeringen og tvivler på, at der vil være opbakning og ressourcer til at gennemføre dem. Som et team-medlem siger: *”Jeg er spændt på, hvor meget gavn, det gør – og hvordan vi kommer videre med det. Det er jo en travl hverdag, hvor der er opgaver, der skal løses”* (Interview 10). En anden siger: *”Jeg er blevet lidt desillusioneret i forhold til, hvad innovation kan bidrage med.... Der, hvor det virkelig bliver svært, er opgøret internt i organisationen med at sætte sådan noget i spil. Jeg kan frygte, at kun lidt af det bliver til noget”* (Interview 11). Her gør medarbejderne opmærksom på en mangel på organisatorisk opbakning og forankring til forslagene.

Til gengæld peger flere på, at der kan være uhåndgribelige gevinster ved CIS-projektet i form af ændringer i kultur og tankemønstre, som på sigt kan føre til nytænkning i den måde, opgaverne udføres på. En deltager i CIS-teamet giver udtryk for, at hun har fået inspiration og nye tanker ift., hvordan hun skal løse sit daglige arbejde (Interview 10). Og en anden deltager vurderer, at de medarbejdere, der har deltaget i CIS-teamet, er begyndt at fungere som ambassadører i organisationen og fortæller deres kolleger for, at der skal ske ændringer. Han bemærker, at processen i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ har skubbet til deres tankegang, særligt når det gælder mulighederne i ny teknologi og tænke på tværs: *”Jeg tror, at evnen og lysten til at kunne se, at en ny teknologi – at gå udenfor fagområdet, der er folk flyttet... Troen på, at man kan kigge ud over den måde, man plejer at kigge på tingene på”* (Interview 9). Noget peger altså på, at indsatsen kan have en vis effekt i form af en ændring i kultur og mind-set hos medarbejderne.

For kommunaldirektøren var et væsentligt mål med indsatsen – bortset fra besparelser - netop at rykke ved de faglige medarbejders selvforståelse: *”Det er jo de der mentale antagelser og forestillinger, som jeg er meget optaget af, hvordan vi kan flytte... Hvordan kommer vi til at arbejde med de selvforståelser af, hvordan vi løser opgaverne i dag – uden at forfalde til de almindelige klicheer med ’borgeren i centrum’?”* (Interview 5). Det handler om at bryde med nogle af de mønstre, som han mener, de fagprofessionelle medarbejdere har bygget op, og begynde at arbejde på nye måder. Om dette er opnået med ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ kan han ikke vurdere med sikkerhed ved projektets slutning, men han mener dog at se nogle tegn på, at der er sket nogle små ryk. Initiativet har altså muligvis skubbet til nogle

selvforståelser og opfattelser hos de medvirkende medarbejdere, men hvor varige disse ændringer er, og i hvilken grad den får betydning for deres egen eller organisationens praksis i hverdagen, står hen i det uvisse.

”De bedste idéer kommer der, hvor der er dyb, dyb indsigt”

De faglige ledere på ældreområdet er kritiske både overfor besparelspotentialet og den faglige kvalitet af innovationsforslagene. Et eksempel er idéen om en mobil træningsbus, som kritiseres af både myndighedschefen og sundhedsdirektøren. Dels er dette tilbud ikke egnet til de svageste borgere med behov for træning. Dels spørger lederne: Hvorfor opfinde en ny facilitet frem for at bruge nogle af de haller og sognegårde, som er til rådighed i mindre byer rundt om i kommunen, til træning? Ligesom sundhedsdirektøren vurderer, at et sådant forslag ikke ville være kommet frem, hvis de ældre selv havde haft en større plads i processen. Begge ledere retter desuden en kritik både mod tilgangen i ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ og forslagene ud fra et styringsmæssigt perspektiv.

Myndighedschefen giver udtryk for, at hun er uenig i konsulentens tilgang, at ’bare alt kan måles og vejes, så er det sandheden’. På den baggrund er hun uenig i et innovationsforslag om at monitorere de ældres sundhedstilstand og plejebehov via målinger (Interview 7). Som nævnt stiller sundhedsdirektøren desuden spørgsmålstejn ved, om en intensiv innovationsproces som ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ er den rigtige til at fremme radikal innovation: *”...de bedste idéer kommer i virkeligheden nok der, hvor der er en dyb, dyb indsigt – og så opstår der indsigt. Og ellers skal man være noget mere heldig for lige at ramme med den model, som de arbejder efter her (CIS, AT)...”* (Interview 6). Direktøren vurderer eksplicit nogle af forslagene til at være ’ude af trit’ med organisationen værdimæssigt og styringsmæssigt. Såvel selve initiativet ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ som de innovationsforslag, der kom ud af det, mangler derved tydeligvis legitimitet og forankring internt i organisationen. Et forhold der gør det vanskeligt at få forslagene ført ud i livet.

7.4 Konklusion: Hvordan påvirker ledelse samskabelsen i denne case?

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvordan den ledelse, som de offentlige administratorer udøver i en samskabende proces, påvirker graden og udbytte af samskabelse. I casen ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ fra Ikast-Brande Kommune er konklusionen, at der ikke var tale om samskabelse i den forståelse, jeg her tager udgangspunkt i, og som er funderet i et NPG-styringsideal. Min analyse af policydokumenter viser, at det ikke i denne case har været direktionens hensigt, at ’Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling’ skulle være et samskabelsesprojekt i ovennævnte forstand. Direktionens ambition med dette projekt var at opnå besparelser og effektiviseringer gennem innovation, fx i form af indførelse af velfærdsteknologi og digitalisering.

Der var altså tale om en tilgang med fokus på output. I den vanskelige metastyringsbalance mellem effektivitet og demokrati (Börzel & Panke, 2007; Provan & Kenis, 2007) valgte de offentlige administratorer i denne case at lægge vægten på effektivitet.

I samskabelsestermer var direktionen i Ikast-Brande Kommune altså interesseret i at gennemføre et samskabelsesprojekt ud fra en effektiviserings-forståelse med rod i en NPM-tænkning. ’Aktive

borgere skaber den gode sagsbehandling' kan kategoriseres som et 'ansvarliggørende' samskabelsesprojekt, der sigter mod at gøre borgerne mere selvkørende og selvhjulpne (Ulrich, 2016). I italesættelsen af projektet trak ledelsen på en NPG-orienteret samskabelses-fortælling, der blev benyttet til at 'sugarcoate' initiativet ved hjælp af modeord som 'aktive borgere', 'fællesskaber' og 'netværk'. De ledelsesgreb af både rammesættende og faciliterende art, der blev benyttet i projektet, var imidlertid helt i overensstemmelse med den øverste ledelses grundlæggende ambition om at opnå besparelser gennem 'substituerende' samskabelse (Löffler, 2009), hvor borgere/civilsamfund overtager opgaver, som før blev løst af kommunale medarbejdere.

Der blev benyttet en række rammesættende og faciliterende ledelsesgreb med det formål at understøtte denne form for samskabelse. Afgørende blev især direktionens rammesættende ledelsesgreb i form af framingen af initiativet som 'radikal innovation'. Dette fik som konsekvens, at en række aktørgrupper, nemlig borgere og pårørende, frontmedarbejdere og politikere blev helt eller delvis udgrænset af projektet. Desuden blev det afgørende for graden af samskabelse, at den faciliterende ledelse foregik ud fra en 'forstyrrelses-framing', der medførte, at deltagernes ressourcer i form af fx erfaringer og faglig viden blev udgrænset i processen. Fra en normativ position kan man pege på, at denne ledelse fik to væsentlige konsekvenser, 1. at potentielt værdifulde ressourcer blev overset, og 2. at den demokratiske forankring af samskabelsen hos aktørerne både internt og eksternt blev svag. Dette fik betydning for udbyttet af processen, som må siges at være ringe, også målt ud fra initiativets egen målsætning, nemlig at opnå effektivisering i administrationen på ældreområdet. Projektets innovative idéer var svagt organisatorisk forankrede og blev udfordret både fagligt og styringsmæssigt af centrale ledere. Derfor er der ikke nogen stor sandsynlighed for, at de vil få liv i organisationen.

Ikast-Brande Kommunes primære udbytte af 'Aktive borgere skaber den gode sagsbehandling' er derfor nok af en helt tredje art, nemlig legitimitet i forhold til omverdenen. Dette er i overensstemmelse med forskning, som peger på, at samskabelse kan forstås som en legitimerende og meningsskabende praksis (Voorberg, Tummers, et al., 2015; Voorberg et al., 2014). Både med strategien 'Mental Frikommune' og ved at gennemføre en række projekter, der italesættes i innovations- og samskabelsestermer signalerer direktionen i Ikast-Brande Kommune, at den er på omgangshøjde med de udfordringer og strømninger, der for tiden skyller hen over det danske kommunale landskab.

Kapitel 8 At lede samskabelse – barrierer og muligheder

Indledning

I dette kapitel præsenterer jeg den komparative analyse af ledelse i de tre samskabelsesinitiativer. Da forskningsstrategien i dette studie er abduktiv, er der ikke her tale om en komparativ analyse i traditionel (positivistisk) forstand, hvor de enkelte variable sammenlignes systematisk. I stedet fremanalyserer jeg - i overensstemmelse med maksimal variation-logikken (beskrevet i kapitel 4) - mønstre på tværs af de tre cases ift. hvilke ledelsesgreb, der virker henholdsvis befordrende og hæmmende for samskabelse.

Kapitlet er bygget op som en gennemgang af følgende fire centrale, empiriske mønstre ift., hvordan ledelse påvirker samskabelse: 1. Samskabelsen foregår i et styringsmæssigt krydspres, som de offentlige administratorer håndterer gennem forskellige strategier. Den håndteringsstrategi, de anvender, påvirker grad og udbytte af samskabelse (afsnit 8.1.). 2. De offentlige administratorer udøver indflydelse på samskabelsesprocessen gennem diskursive ledelsesgreb, der danner et 'glasloft' i samskabelsesprocessen (afsnit 8.2.). 3. Samskabelsesinitiativerne er dekoblet fra den politiske ledelse og dermed præget af svag demokratisk forankring og de-politisering (afsnit 8.3), og endelig 4. værdiskabelsen i samskabelse er primært relationel og symbolsk, ligesom udbyttet afhænger af graden af samskabelse (afsnit 8.4.).

Figur 8.1. nedenfor gengiver analysens resultater på tværs af de tre cases. For hver case opsummeres det styringsmæssige krydspres, de offentlige administratorers håndteringsstrategier samt de diskursive ledelsesgreb, som anvendes. Ligeledes opsummeres politikernes rolle og kobling af de institutionelle arenaer i de tre cases, og endelig angives det, hvordan disse forhold påvirker grad og udbytte af samskabelsen i hver af de tre analyserede cases.

Figur 8.1: Mønstre på tværs af de tre cases

Case	Holbæk	Roskilde	Ikast-Brande
Styringslogikker – krydspres	Konkurrerende logikker: NPM og NPG	NPG er dominerende med islæt af NPM	NPM er dominerende, NPG i italesættelse
Håndteringsstrategi	Splittet strategi	Koblingsstrategi	Selektiv strategi
Centrale diskursive greb	Helhedsfokus Økonomisk knaphed Faglig og økonomisk bæredygtighed	Lokalt fokus Borgeraktiviteter 'Det fælles tredje'	Økonomisk knaphed Radikal innovation Forstyrrelses-framing
Politikernes rolle	Splittet: Interaktiv/traditionel	Traditionel rolle: Repræsentativ beslutningstager	Traditionel rolle: Adskillelse af politik og adm.
Kobling af institutionelle arenaer	En vis grad	Svag	Ingen
Grad af samskabelse i afhandlingens forstand	Lav: Konsultativ (anerkendende)	Relativt høj: Transformativ elementer	Ingen: Ansvarliggørende (beskrivende)
Udbytte af samskabelsen	Forståelse, relationer Symbolsk udbytte	Aktiviteter, relationer, mødesteder	'Produkt' uden organisatorisk forankring

Helt overordnet viser analysen, at en række af de dilemmaer og paradokser, som ifølge forskningen gør sig gældende i ledelse af netværk og samarbejde (udfoldet i kapitel 3), også er på spil i samskabelse. Det gælder risikoen for overstyring fra de offentlige administratorers side (Jessop, 1998; Sørensen & Torfing, 2009), den vanskelige balance mellem 'delivery og democracy' (Skelcher et al., 2005), håndteringen af institutionelle spændinger mellem de traditionelle arenaer og arenaer for samskabelse (Mayer et al., 2005; van Meerkerk & Edelenbos, 2013), og mål- og kultur-paradokser i form af deltagernes forskellige mål og interesser og deres forskellige kulturelle og faglige baggrund, der skal håndteres gennem ledelse (Vangen & Huxham, 2014). Hvordan dette konkret kommer til udtryk, vil jeg udfolde mere indgående i det følgende, hvor jeg beskriver de fire mønstre, jeg har identificeret på tværs af casene. Under hvert mønster diskuterer jeg de forskelle og variationer, der forekommer mellem casene.

8.1 Krydspres og håndteringsstrategier

Helt overordnet viser analysen, at ledelsen i de tre kommuner har vanskeligt ved at få ambitionen om samskabelse til at folde sig ud i praksis. I to af casene (Holbæk og Ikast-Brande) var der – målt ud fra afhandlingens forståelse af samskabelse - i praksis tale om ingen eller en ret lav grad af samskabelse. Mens det i den tredje case (Roskilde) lykkes at opnå en vis grad af samskabelse, dog formodentlig uden en nævneværdig, transformativ effekt på langt sigt. Noget tilsvarende gælder for udbyttet af de tre initiativer, som – igen med Roskilde-casen som en undtagelse – langt fra levede op til de mål, der var formuleret af de offentlige administratorer.

De tre cases har det til fælles, at de er top-down initiativer, dvs. initieret og rammesat af kommunen ud fra strategiske/politiske ambitioner. Analysen peger på, at netop det forhold, at initiativerne er igangsat og styret 'oppefra', udgør en udfordring i forhold til at realisere samskabelse. Den rammesættende ledelse (styring) udøvet af de offentlige administratorer er nemlig af central betydning for, hvilken grad af samskabelse der får mulighed for at udfolde sig i den enkelte case. Set fra et metastyringsperspektiv kan man sige, at der i alle tre cases er tale om en form for 'overstyring' fra de offentlige administratorers side. I disse top-down-samskabelsesinitiativer falder de offentlige administratorer i større eller mindre omfang i den faldgrube, som metastyringsteoriene peger på, nemlig at anlægge et kortsigtet perspektiv og dermed overstyre processen fx gennem co-optering af de øvrige deltagere (Sørensen & Torfing, 2009). Ledelsen af de tre samskabelsesinitiativer er i forskellig grad præget af en NPM styringsforståelse, der ser ud til at indtage en dominerende plads i de kommunale leders styringsrepertoire (Klausen, 2014). I alle tre samskabelsesinitiativer udøver de offentlige administratorer præcis den form for 'overstyring', som Jessop (1998) peger på som en risiko, nemlig at fastlægge mål for indsatsen, som de undlader at afstemme med de øvrige aktører. Dette kan forstås i lyset af, at de offentlige administratorer handler efter en 'passendehedslogik', hvor det opfattes som risikofyldt at slippe styringen (March & Olsen, 2004; Voorberg et al., 2013b).

Fælles for de tre samskabelsescases er desuden, at den rammesættende ledelse, som udøves af den øverste, administrative ledelse (typisk direktionen), finder sted i et krydsfelt mellem flere forskellige styringslogikker. Set fra et historisk-institutionelt perspektiv er dette et vilkår for samskabelse i den offentlige sektor. Fra dette perspektiv kan de tre samskabelsesinitiativer forstås som forsøg på at installere en samskabelsesarena i en hierarkisk styret organisation, dvs. at introducere elementer af netværksstyring 'i skyggen' af den traditionelle, hierarkiske styring (Newman, Barnes, Sullivan, & Knops, 2004; Torfing & Triantafillou, 2011). Derved udfordrer samskabelsesinitiativer de traditionelle styringslogikker og sætter de offentlige administratorer under et institutionelt krydspres.

I de tre cases kommer dette krydspres konkret til udtryk i de forskellige og ofte modstridende fortællinger, som de offentlige administratorer benytter til at beskrive og italesætte samskabelsesinitiativet. Fortællinger/framinger, som jeg i analysen har identificeret i policydokumenter og interviews med den øverste ledelse i alle tre cases. I alle tre cases er der tale om, at en NPG-logik i en eller anden grad konkurrerer med en NPM-styringslogik i framingen af samskabelsesinitiativet (se figur 8.1).

8.1.1. Tre forskellige håndteringsstrategier

Der hvor den rammesættende ledelse i de tre cases adskiller sig fra hinanden, er i den strategi, den øverste ledelse vælger at benytte for at håndtere dette styringsmæssige krydspres. Netop offentlige leders valg af håndteringsstrategi, som udmønter sig konkret i den rammesættende ledelse, ser ud til at have stor betydning for samskabelsen. I analysen har jeg identificeret tre forskellige strategier (se figur 8.1), som de offentlige administratorer bragte i anvendelse for at håndtere det styringsmæssige krydspres. Henholdsvis **en splittet strategi** i Holbæk Kommune, **en koblingsstrategi** i Roskilde Kommune og **en selektiv strategi** i Ikast-Brande Kommune. I det følgende beskriver jeg de tre strategier og diskuterer, hvordan de konkret påvirkede grad og udbytte af samskabelse i de tre cases.

En splittet strategi

Den strategi, som de offentlige administratorer benyttede i Holbæk-casen, har jeg valgt at betegne som splittet. Dette kommer til udtryk ved, at der i den rammesættende ledelse trækkes på elementer af både en NPM-logik og en NPG-logik. De to modstridende logikker afspejler sig i den rammesættende ledelse på flere måder, bl.a. gennem det institutionelle design, som forsøger at forene en traditionel, politisk beslutningsproces, hvor borgerne inddrages efter en konsultativ logik, med en samskabelsesproces. Desuden kommer den til udtryk i udvælgelse af deltagere, som både foregår efter en 'systemlogik' og samtidig tager højde for en traditionel, repræsentativ interessevaretagelse. Den splittede strategi afspejler sig desuden i de to konkurrerende fortællinger (knaphed vs. samskabelse) og de to konkurrerende målsætninger, direktionen formulerer for samskabelsesinitiativet, henholdsvis en besparelses-målsætning og en demokrati-målsætning.

I Holbæk skete der ikke i den rammesættende ledelse en selektering af styringslogikker, som vi senere skal se var tilfældet i Ikast-Brande. I stedet forblev samskabelsesinitiativet spændt ud mellem to modsatrettede styringslogikker. Når der ikke fra de offentlige administratorers side blev satset entydigt på en bestemt styringslogik, kan det skyldes, at der var uenighed i den øverste ledelse. Særligt borgmesteren, og til at begynde med også den ansvarlige direktør, argumenterede ud fra en NPG-logik og lagde vægt på at udvikle kommunens og politikernes rolle, mens kommunaldirektøren (ifølge andre respondents udsagn) ønskede initiativet udført i overensstemmelse med en NPM-logik, hvor fokus i samskabelsen var på den legitimerende funktion. Denne uenighed blev håndteret ved at 'satse på begge heste' samtidig, men uden at koble dem sammen. Dermed blev den modsætningsfyldte styringslogik givet videre til de offentlige administratorer, der skulle udøve den faciliterende ledelse af samskabelsen.

Dette skabte uklarhed og forvirring hos de offentlige administratorer, der stod for den faciliterende ledelse og førte til, at også den faciliterende ledelse, som de offentlige administratorer udøvede, kom til at bestå i en række ledelsesgreb, der var splittet mellem de to styringslogikker. På den ene side satte den faciliterende ledelse fokus på 'at levere' et output i form af økonomiske besparelser, ligesom samskabelsesprocessen var tilrettelagt efter en lineær proces med en stram tidsplan. På den anden side bestræbte den faciliterende ledelse sig i tråd med en NPG-logik på at opbygge tillid, kendskab og relationer deltagerne imellem, ligesom den benyttede en lærende tilgang og løbende reflekterede over processen.

Den splittede håndteringsstrategi, som var spændt ud mellem en NPM- og en NPG-styringslogik, var ikke befordrende for samskabelsen. Selvom den faciliterende ledelse lagde vægt på at opbygge tillid og relationer mellem deltagerne, var det ikke muligt inden for denne ramme at integrere deltageres ressourcer og udvikle synergi. Her kom de offentlige administratorers rammesættende ledelse i form af en dominerende framing af udfordringer og løsninger til at stå i vejen for at opnå samskabelse.

En koblende strategi

Den håndteringsstrategi, de offentlige administratorer benyttede i Roskilde Kommune har jeg valgt at betegne som koblende. Det dækker over en rammesættende ledelse fra direktionen, som overlod et ret stort handlerum til projektlederen, som valgte at håndtere krydspresset gennem en koblingslogik, hvor interesser, aktører og styringslogikker blev forsøgt koblet sammen. Roskilde-casen var i den rammesættende ledelse domineret af en NPG-logik, hvor netværksbaseret samarbejde var i fokus. Samtidig indeholdt den dog også elementer fra en NPM-logik, der dels kom til udtryk ved, at initiativet var forankret i et traditionelt politisk udvalg, dels ved at det blev styret ved en række resultat- og aktivitetsmål og et fokus på synlige og målbare resultater. NPG-styringslogikken i Roskilde-casen satte sig igennem i rammesætningen af initiativet på flere måder. Dels kom den til udtryk gennem en netværks-fortælling, som ikke blev udfordret af en besparelses-fortælling som i de øvrige to cases. Dels kom den til udtryk i rammesætningen, der var præget af en markant videre tidsramme end de øvrige to cases og en organisering, som gav projektlederen relativt frie rammer til at beslutte, hvad der skulle igangsættes, med hvilke deltagere, osv.

Som følge af den ret åbne rammesætning af initiativet (bortset fra de konkrete aktivitetsmål), havde projektlederen i denne case forholdsvis frie hænder til at udøve ledelse gennem en 'koblingsstrategi', hvor hun på den ene side forsøgte at koble de forskelligartede mål og styringslogikker sammen, og på den anden side forsøgte at koble aktører og ressourcer sammen på tværs både internt i kommunen og eksternt i forhold til borgerne. I den faciliterende ledelse kom dette til udtryk gennem en indsats for at opbygge tillid og relationer mellem aktørerne og for at understøtte synergi. Koblingsstrategien stødte dog på en række organisatoriske barrierer ift. at få samarbejde på tværs internt til at lykkes. Desuden spillede de konkrete mål formuleret inden for en NPM-styringslogik i form af krav om et vist antal events og aktiviteter ind. De forhindrede, at der i særligt stort omfang blev udøvet meningsskabende ledelse, som gav de lokale aktører mulighed for at finde frem til, hvilken mening indsatsen gav for dem. Den koblende håndteringsstrategi viste sig på nogle punkter at være befordrende for samskabelse, og det lykkedes til en vis grad at få flere aktørers ressourcer i spil og dermed få samskabelse til at ske.

En selektiv strategi

De øverste offentlige administratorer i Ikast-Brande Kommune benyttede, hvad jeg vil kalde en selektiv strategi ift. til at håndtere det styringsmæssige krydspres. Den selektive strategi var ensbetydende med valget af en bestemt styringslogik, i dette tilfælde NPM-styringslogikken, som definerende for den måde, samskabelsesinitiativet blev rammesat og faciliteret på. Dermed blev TPA-logikken fravalgt og NPG-logikken brugt udelukkende som en italesættelse. Dette afspejlede sig i den rammesættende ledelse af samskabelsesinitiativet ved at knapheds-fortællingen og fortællingen om radikal innovation fik en dominerende status. Ligesom valget af eksterne

konsulenter underbyggede denne strategi med fokus på effektiviseringer, innovation og teknologisk udvikling.

I den faciliterende ledelse slog NPM-logikken fra den rammesættende ledelse igennem ved, at målet for samskabelsen blev formuleret i form af output, i første række et idékatalog med forslag til innovation, i anden række en økonomisk besparelse. Desuden fulgte samskabelsen en styret og på forhånd fastlagt proces inden for en relativt stram tidsramme. I denne selektive strategi blev samskabelses-fortællingen benyttet til at 'sugarcoate' et initiativ, som havde til formål at opnå innovation og besparelser gennem effektivisering og digitalisering, der skulle få borgerne til at løse en større del af opgaven selv. Der var ikke noget ønske om at udvikle samskabelse forstået som en transformativ praksis, men derimod om at co-optere borgerne ind i en kommunalt fastlagt dagsorden.

Det var direktionen i Ikast-Brande Kommune, som stod i spidsen for denne selektive håndteringsstrategi, som gav NPM-styringslogikken forrang for NPG- og TPA-logikker. Imidlertid fik den selektive håndteringsstrategi ikke entydig opbakning blandt de offentlige administratorer. Den udfordrede værdisættet hos de offentlige administratorer og fagprofessionelle ved at udgrænse styringslogikker, som de fandt væsentlige. Det medførte en lav grad af ejerskab og organisatorisk forankring af initiativet. Den selektive håndteringsstrategi, som gav forrang til en NPM-styringslogik, var ikke befordrende for samskabelse.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er:

Ledelse af samskabelse finder sted i et krydspres mellem flere styringslogikker.

Jeg har identificeret to forhold i den rammesættende ledelse, som ser ud til at påvirke graden af samskabelse:

1. Er den rammesættende ledelse domineret af en NPG-tænkning eller en NPM-tænkning? En rammesættende ledelse, der er præget af en NPM-styringslogik ud fra en lineær tankegang og krav om hurtige, målbare resultater, kan virke hæmmende på samskabelse gennem overstyring. Derimod kan det være befordrende for samskabelse, hvis den rammesættende ledelse tager udgangspunkt i en NPG-styringslogik.

2. Hvordan håndteres det styringsmæssige krydspres af de øverste ledere?

Her har vi set, at 'koblende' strategier, der forholder sig bevidst til de modsatrettede logikker ved at forsøge at koble dem, er befordrende for samskabelsen. Derimod virker strategier, der ignorerer de modsatrettede logikker eller 'sætter sig mellem to stole', hæmmende på samskabelsen.

8.1.2. Håndteringsstrategier påvirker samskabelsen

Som vist ovenfor benyttede de offentlige administratorer tre forskellige strategier til at håndtere det institutionelle krydspres i samskabelsesprocessen. I to af de tre cases blev der anvendt strategier, som hæmmede samskabelse. Analysen peger dermed på, at en faktor, der spiller en væsentlig rolle ift. at understøtte eller hæmme samskabelse, er den måde, de øverste offentlige administratorer vælger at håndtere de modsatrettede styringslogikker på. Her ser det ud til at kunne påvirke samskabelsen positivt, hvis den rammesættende ledelse forholder sig reflektivt til de

modsatrettede styringslogikker og forsøger at koble og integrere dem, fremfor at ignorere spændingerne som i den splittede strategi eller helt udgrænse de øvrige styringslogikker som i den selektive strategi.

Dette stemmer godt overens med forskningen (Huxham & Vangen, 2000; Rennison, 2011), som peger på, at ledelse af samarbejde er fyldt med paradokser, og at offentlig ledelse er 'polyfon' og præget af divergerende rationaler, som løbende skal håndteres af de offentlige ledere. Offentlige ledere skal udøve ledelse i en kontekst præget af modsætninger og paradokser: *"public leaders and managers are faced with increasing uncertainty and complexity as they have to grapple with multiple and often competing expectations, demands and discourses and strategic dilemmas"* (Pedersen & Hartley, 2008, p. 333). Dette kræver reflekssive strategier, ikke mindst stillet overfor de hybride styringsvilkår, der gør sig gældende i netværksstyring (Pedersen & Tangkjær, 2013). For de offentlige ledere bliver opgaven derved at udvikle coping-strategier til at håndtere styringskompleksitet og paradokser. Desuden bekræfter forskningen, at 'koblende' eller 'forbindende' ledelsesstrategier, der kobler aktører, interesser og mål, virker befordrende for samarbejde, effektivitet og innovation i netværk (Edelenbos & van Meerkerk, 2015; Klijn et al., 2010; van Meerkerk & Edelenbos, 2013; Waldorff et al., 2014).

8.2 Ledelse gennem diskursive greb

Et andet mønster, der viser sig på tværs af de tre cases er, at de offentlige administratorer udøver indflydelse – først og fremmest i den rammesættende ledelse, men også i den faciliterende ledelse – gennem en række diskursive greb, som påvirker samskabelsen. Der er tale om en udøvelse af magt, som viser sig at være af væsentlig betydning for samskabelsen i de tre cases, fordi den resulterer i en række 'usynlige' barrierer for borgernes deltagelse, indflydelse og for udviklingen af synergi mellem parterne. I det følgende præsenterer jeg en analyse af, hvordan de diskursive greb blev udøvet på tværs af de tre cases, og på hvilke måder dette påvirkede samskabelsen. I alle tre cases etablerede de offentlige administratorer et fortolkningsmæssigt overtag gennem den rammesættende ledelse. Det skete bl.a. ved at frame, hvilken udfordring samskabelsen skulle løse, ligesom de gennem framing legitimerede og de-legitimerede konkrete aktører og interesser. Man kan se denne adfærd som et udtryk for, at de offentlige administratorer mente, det var deres opgave at tage ansvar for at belyse udfordringen og fremsætte mulige løsninger. Men samtidig viser analysen, at denne definerende ledelse medvirkede til at reducere graden af 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007) forstået som en respektfuld dialog mellem forskellige forståelser i samskabelsesprocesserne. Den diskursive magtudøvelse udfoldede sig i forskellig grad og på forskellige måder i de tre cases – og det er disse variationer, jeg belyser i det følgende.

8.2.1 Forskellige former for diskursiv ledelse

I det følgende undersøger jeg først, hvordan den diskursive magtudøvelse kom til udtryk i den rammesættende og faciliterende ledelse i hver af de tre cases. Dernæst ser jeg på, hvordan den påvirkede samskabelsen gennem at etablere et 'glasloft', der i praksis blokerede for borgernes deltagelse og indflydelse og i nogle tilfælde udgrænsede borgernes ressourcer.

I casen fra Holbæk Kommune foretog de offentlige administratorer to vigtige diskursive, rammesættende ledelsesgreb. Det første var at frame samskabelsen som et opgør med den hidtidige demokratimodel og dermed et opgør med det lokale fokus. Denne italesættelse af

'helheds-perspektivet' i samskabelsen betød, at lokale interessenter og argumenter i praksis blev udgrænset og de-legitimeret i samskabelsesprocessen. Det skete både ved ekstern eksklusion, hvor interessenter fra lokalområderne blev nedprioriteret og ved intern eksklusion (Young, 2000), hvor synspunkter fra forældre, der fx argumenterede for lokalområdet bæreedygtighed, blev stemplet som udtryk for 'særinteresser' og dermed som illegitime. Det andet vigtige diskursive greb bestod i at frame den udfordring, samskabelsen skulle løse, som økonomisk og budgetmæssig og dermed italesætte de mulige løsninger som 'faglig og økonomisk bæreedygtighed' i skoler og daginstitutioner. Dette fik den konsekvens, at andre typer af bæreedygtighed, fx lokalsamfundets bæreedygtighed og andre former for ressourcer, fx i form af tid, arbejdskraft, engagement m.v., som deltagerne kunne byde ind med, blev udgrænset fra samskabelsesprocessen.

I casen fra Roskilde Kommune var to diskursive greb i den rammesættende ledelse centrale, nemlig italesættelsen af lokalområdet som det bærende element i samskabelse samt et fokus på synlige og konkrete aktiviteter i samskabelsen og 'det fælles tredje'. Det lokale fokus betød, at de lokale interessenter blev set som legitime aktører i samskabelsen, og at alle aktørgrupper i princippet blev inkluderet som legitime og velkomne deltagere. Det diskursive fokus på synlige aktiviteter og events i samskabelsesinitiativet havde flere konsekvenser. Dels framede det ZebraBy som et gode i sig selv og fjernede derved fokus fra, hvilke udfordringer samskabelsen skulle løse. Det betød, at deltagerne ikke fik lejlighed til at drøfte, hvilke behov og udfordringer de oplevede i lokalområdet og dermed ikke fik lejlighed til at gennemgå en fælles læreproces. Samtidig kom det diskursive fokus på borgernes aktiviteter og på 'det fælles tredje' til at betyde, at samskabelsen blev afkoblet fra de kommunale forvaltningers daglige drift og dermed ikke i nævneværdig grad kom til at udfordre eller påvirke de kommunale medarbejders måde at arbejde på. Fokus blev vendt mod borgerne og deres deltagelse fremfor mod de kommunale medarbejdere og deres praksis. Dette havde samtidig den positive virkning på samskabelsen, at beboerne fik mulighed for at tage initiativ til konkrete aktiviteter, som var meningsfulde for dem, og som lagde grunden til nye fællesskaber.

I Ikast-Brandeborg-casen var to diskursive greb i de offentlige administratorers rammesættende ledelse særligt centrale, dels italesættelsen af den udfordring, samskabelsesinitiativet skulle løse, som økonomisk knaphed, dels italesættelsen af initiativet som 'radikal innovation'. Fortællingen om økonomisk knaphed legitimerede, at ledelsen af processen blev udliciteret til en ekstern konsulent, der primært fokuserede på innovation gennem international inspiration, effektiviseringer og ny teknologi. Samtidig medførte det diskursive ledelsesgreb, som definerede processen som 'radikal innovation', at de berørte borgere og relevante medarbejdere i praksis blev betragtet som illegitime deltagere og dermed blev udgrænset fra samskabelsesprocessen. Det skete dels gennem ekstern eksklusion, i form af en svag repræsentation af ældre og frontmedarbejdere fra ældreomsorgen i samskabelsesprocessen, dels gennem intern eksklusion i form af en 'forstyrrelsesframing', der fik den konsekvens, at input fra medarbejdere, der byggede på faglige erfaringer og indsigt, blev udgrænset fra processen.

I det følgende ser jeg på, hvordan disse diskursive ledelsesgreb påvirkede samskabelsen i de tre cases.

8.2.2 Et 'glasloft' hæmmer samskabelse

De diskursive ledelsesgreb, som jeg har fremanalysert ovenfor, medførte, at bestemte grupper af aktører, vidensformer og mulige løsninger i større eller mindre grad blev udgrænset fra samskabelsesprocessen i alle tre cases. Analysen bekræfter og nuancerer det fænomen, som Pestoff, kalder 'glasloftet' i samskabelsen. Da Pestoff undersøgte forældres mulighed for at samskabe i tre forskellige typer af svenske daginstitutioner, stødte han i de offentlige daginstitutioner på et 'glasloft', som forhindrer forældrene i at få indflydelse: "*we find traces of a 'glass ceiling' for citizen participation in public services that limits citizens to playing a more passive role as service users who can perhaps make some demands on the public sector, but who have little influence, make few, if any, decisions and take little responsibility for implementing public policy*" (2012a, p. 1115). Pestoff konstaterer, at glasloftet findes, men han udspecificerer ikke – heller ikke i sin senere forskning – hvad glasloftet består af. Afhandlingen bidrager ved at påvise helt konkret, hvad denne usynlige barriere i ledelse af samskabelse består af. På tværs af de tre cases viser 'glasloftet' sig som barrierer for borgernes deltagelse og indflydelse, der etableres via de offentlige administratorers diskursive magtudøvelse.

I de tre cases, jeg har undersøgt her, er der i større eller mindre grad tale om et glasloft, som hindrer samskabelse på to måder, dels ved at blokere for at væsentlige berørte og relevante aktørgrupper kan deltage i processen, dels ved at hindre, at der kan opstå synergi mellem de offentlige aktører og de ressourcer og den viden, som borgere og andre civilsamfundsaktører potentielt kunne bidrage med. Dette er, særligt i de to cases, hvor den dominerende diskursive ledelse er mest udtalt (Holbæk og Ikast-Brandt), en hindring for, at der kan opstå synergi mellem aktørerne og dermed samskabelse. I den tredje case, ZebraBy i Roskilde Kommune, finder vi derimod et eksempel på, en ledelsesstrategi, der virker fremmende på samskabelse. Gennem fokus på aktiviteter og 'det fælles tredje', i dette tilfælde fx en nyttehøve, lykkedes det at engagere forholdsvis ressourcetsvage borgere og opbygge nye kontakter og fællesskaber. Ulempen var til gengæld, at samskabelsesprocessen ikke i ret høj grad blev understøttet institutionelt eller smittede af på de kommunale institutioners arbejdsmåde.

Eksistensen af 'usynlige' barrierer i form af et glasloft i samskabelse stemmer godt overens med forskningen inden for ledelse af samarbejde og netværk. Forskningen på dette felt understreger, at magtudøvelsen i midlertidige styringsarenaer som samarbejde og netværk ofte har form af indirekte og ideologisk magt, fx diskursiv, definerende magt, som sætter institutionelle rammer og normer for aktørernes handling (Barnes et al., 2007). Torfing et al. (2012a, p. 57) beskriver det således: "*..the different power games among the actors are often framed and structured by more or less institutionalized discourses that define what is considered as valid knowledge, what can be talked about how, when and by whom, what are the normative premises for formulating and selecting joint solutions and what are the rules governing appropriate actions and exchanges in the interactive arena?*". De offentlige administratorers diskursive strategier kommer blandt andet til udtryk som fastlæggelse af 'politiske mulighedsstrukturer', fx gennem framing af problem og mulige løsninger samt ind- og udgrænsning af deltagere og vidensformer (Barnes et al., 2003b; Newman et al., 2004).

Man kan forstå dette som udtryk for, at de offentlige administratorer handler ud fra en 'passendehedslogik', der tilsiger, at de skal tage ansvar for løsninger og at have styr på processer

og resultater og sætte deres faglighed i centrum (Osborne & Strokosch, 2013). Samtidig er disse ledelsesgreb en måde, hvorpå lederne forsøger at værne om deres magt og autonomi. I analysen har jeg vist, at de offentlige administratorers diskursive ledelsesgreb danner et glasloft, dvs. en usynlig barriere i samskabelsesprocessen, som genfindes i forskellige variationer i alle de tre samskabelsescases. Dette henleder endnu en gang opmærksomheden på, at de offentlige administratorer, som leder top-down-samskabelse, er underlagt en række institutionelle faktorer, der kan få som konsekvens, at styringen i sig selv spænder ben for, at der kan finde samskabelse sted.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er, at 'definerende ledelse' udøvet af de offentlige administratorer virker hæmmende på samskabelse. Når de offentlige administratorer benytter diskursive ledelsesgreb, som definerer, hvilke aktører, udfordringer og mulige løsninger der er legitime i samskabelses-processen, handler de i overensstemmelse med en 'passendehedslogik', der tilsiger dem at tage ansvar og bevare kontrollen. Men samtidig forsømmer de at udøve den form for 'integrerende' og 'meningskabende' ledelse (Crosby & Bryson, 2010b; Morse, 2010; Ospina & Foldy, 2010), som kan understøtte samskabelsen.

Når de offentlige administratorer etablerer en 'dominerende framing', opstår der en risiko for, at de øvrige aktørers interesser, viden, erfaringer og ressourcer udgrænses fra i samarbejdet. Dette bliver en barriere for, at der kan foregå samskabelse. Samskabelse kan derimod understøttes gennem 'integrerende' og 'meningskabende' ledelse, fx ved at tage udgangspunkt i konkrete aktiviteter og samarbejder, der giver mening for deltagerne og ad den vej give plads til forskellige ressourcer og til at opbygge kendskab og netværk deltagerne imellem.

8.3 Politisk dekobling af samskabelsen

På tværs af de tre samskabelsescases tegner sig endnu et mønster, nemlig at samskabelsen er kendetegnet ved en svag demokratisk forankring, der skyldes dekobling fra den politiske arena. Set i et ledelsesperspektiv kunne man sige, at de offentlige administratorer ikke lykkes særlig godt med at understøtte den politiske forankring af samskabelsesinitiativerne gennem deres ledelse. Dette kunne i princippet ske på to måder, dels ved at understøtte politikerne i at træde ind i en ny, interaktiv rolle, sådan som NPG-paradigmet foreskriver (Torfing et al., 2012b), dels ved at designe en kobling mellem den midlertidige samskabelsesarena og den repræsentative beslutningsarena (Edelenbos et al., 2009; Sørensen & Torfing, 2009).

Analysen viser, at politikerne i alle tre samskabelsescases blev tildelt eller selv valgte at indtage 'sedimenterede' roller som traditionelle, repræsentative beslutningstagere, og at de offentlige administratorer ikke i nævneværdig grad understøttede dem i at indtage en anden, mere interaktiv politisk ledelsesrolle. De offentlige administratorers ledelse udfordrede dermed ikke den traditionelle forståelse af politikernes rolle, som foreskriver adskillelse af politik og administration. Desuden viser analysen af de tre cases, at de offentlige administratorer ikke i nævneværdig grad forsøgte at koble de to arenaer sammen gennem deres ledelse, hvilket førte til, at alle de tre samskabelsescases er kendetegnet ved en relativt svag kobling mellem samskabelsesarenaen og den traditionelle repræsentative beslutningsarena.

I alle de tre cases foregår der altså en grad af politisk dekobling og de-politisering af samskabelsesprocessen, som får en dobbelt konsekvens. På den ene side er politikernes ledelse af og indflydelse på samskabelsesprocessen relativt beskeden, og på den anden side er samskabelsesarenaens påvirkning af de politiske beslutninger begrænset. Fælles for casene er desuden, at de offentlige administratorer ikke i særlig høj grad udøver en ledelse, der understøtter politikernes rolle i samskabelsen. Dermed sker der ikke en styrkelse af det politiske lag som følge af disse initiativer, men snarere en svækkelse af den politiske indflydelse. I det følgende ser jeg nærmere på variationer i de tre cases ift., hvordan de offentlige administratorers rammesættende ledelse bevirker, at samskabelsesinitiativerne bliver afkoblet fra det traditionelle politiske system.

8.3.1. Forskellige former for de-politisering og politisk dekobling

Den største grad af dekobling og de-politisering findes i Ikast-Brande-casen. I denne case var der ikke hos de offentlige administratorer noget ønske om at overkomme skellet mellem den politiske og den forvaltningsmæssige arena. Man kan argumentere for, at dette er naturligt, eftersom samskabelsen var af typen co-production og fandt sted på output siden af den politiske proces. Modsat kan man indvende, at initiativet mandede ud i radikalt innovative forslag, som må siges at have politisk karakter. NPM-styringslogikken kom til at præge politikernes rolle på den måde, at de kun i meget begrænset omfang blev involveret i samskabelsen. Dette kom bl.a. til udtryk ved, at direktionen besluttede, at resultaterne af samskabelsesinitiativet ikke skulle forelægges politisk. Resultatet blev en svag politisk legitimitet og forankring af samskabelsesinitiativet.

I Roskilde-casen var der ligeledes tale om, at politikerne blev tildelt en traditionel rolle bl.a. gennem den formelle organisering med en politisk følgegruppe. På trods af at NPG-styringslogikken havde en fremtrædende rolle i dette initiativ, blev der ikke gjort forsøg på at bryde med politikernes traditionelle rolle som valgte repræsentanter, der benyttede samskabelsesinitiativet som en mulighed for at møde borgerne og lytte til deres behov og ønsker. Ligesom de offentlige administratorer heller ikke i den rammesættende ledelse arbejdede aktivt for at knytte samskabelsesarenaen sammen med den repræsentative politiske beslutningsarena. Dermed kom samskabelsesinitiativet til at eksistere i en 'boble' dekoklet fra centrale, politiske beslutninger i de politiske fagudvalg. Desuden har arbejdet i det politiske udvalg, der følger samskabelsesinitiativet, karakter af at være de-politiseret, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at formanden for udvalget betegner udvalgets arbejde som 'dejligt apolitisk'. De offentlige administratorer understøtter denne de-politisering ledelsesmæssigt ved at producere 'hurra-papirer' til politikerne, som ikke indbyder til læring, refleksion eller politisk diskussion af samskabelsesinitiativerne.

I modsætning hertil blev der i Holbæk-casen gjort et forsøg på at udfordre de traditionelle rollefordelinger og understøtte, at politikerne kunne indtage en ny rolle. Dette er naturligt, da der var tale om et co-governance-initiativ, som relaterede sig til input-siden af den politiske proces. Et formuleret formål med samskabelsesinitiativet var at styrke politikerne ved at give dem en mere interaktiv rolle. De offentlige administratorer havde en intention om gennem det institutionelle design at tildele politikerne en rolle som forbindelsesled mellem samskabelsesarenaen og den traditionelle beslutningsarena (byrådet) og understøtte politikerne i at indtage en ny og mere interaktiv rolle. Dette lykkedes dog kun i begrænset omfang, da den splittede håndteringsstrategi også satte sig igennem ift. politikernes rolle i processen og medførte, at de 'sedimenterede' roller

tog over. Den uklare, dobbelttydige rolle, som politikerne blev tilbudt, førte til, at de til en vis grad blev udgrænset af samskabelsesprocessen. Der skete dermed en de-politisering af samskabelsesinitiativet, som medførte, at samskabelsesprocessen fik en ret svag forankring i det traditionelle beslutningssystem. Dermed kom de indspil og holdninger, borgere og medarbejdere bidrog med i samskabelsesprocessen, ikke i ret høj grad til at påvirke den endelige politiske beslutning.

8.3.2. Samskabelse svækker politikerne

Analysen peger altså på en tendens til, at samskabelsesinitiativer – i lighed med andre former for borgerinddragelse – har en tendens til at foregå afkoblet fra de etablerede politiske og demokratiske arenaer (Barnes et al., 2007; Møller, 2010). Desuden stemmer disse resultater, som fremhæver politikernes rolle i samstyring og samskabelse som et svagt punkt, godt overens med anden empirisk forskning i samstyringsprocesser. Forskningen viser, at der er en risiko for institutionel dekobling mellem den midlertidige samskabelsesarena og den eksisterende demokratiske beslutningsstruktur (Koppenjan & Klijn, 2004; van Meerkerk, 2014; Aagaard et al., 2014b). Ligesom de offentlige administratorer er tilbøjelige til at 'afpolitiserer' netværks- og samarbejdsinitiativer ved at holde dem på den administrative bane (Agger & Sørensen, 2014; Edelenbos, 2005) og dermed reducere den politiske risiko. Set fra de offentlige administratorers synsvinkel kan der være gode grunde til at minimere risikoen i samskabelsesprocesser og til at beskytte politikerne ift. denne form for tidskrævende processer. Men samtidig kan man indvende, at de derved forsømmer en vigtig ledelsesopgave, nemlig at koble de to beslutningsarenaer sammen og dermed sikre den demokratiske forankring af samskabelsen. Hvis det ikke sker, har samskabelsesprocessen kun ringe mulighed for at påvirke de politiske beslutninger og prioriteringer og omvendt, og der er en risiko for, at samskabelsesprocessen forløber i en 'boble' uden forbindelse til det repræsentative politiske beslutningssystem.

Dette resultat står i modsætning til demokratiske argumenter fremført af både forskere og praktikere, der ser samskabelse som en mulighed for at styrke borgernes og de folkevalgtes indflydelse på velfærden og på udviklingen af velfærdssamfundet (Sørensen & Torfing, 2009, 2015; Torp, 2016). Set i et demokratisk perspektiv er det problematisk, hvis samskabelse i praksis reducerer borgernes og de valgte politikeres indflydelse, mens de offentlige administratorer får øget indflydelse bl.a. gennem de diskursive ledelsesgreb, som er beskrevet i afsnit 8.2.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er følgende:

På tværs af de tre cases ses en tendens til, at de offentlige administratorers ledelse medfører, at samskabelsesinitiativer de-politiseres og dekobles fra den repræsentative, demokratiske arena, hvilket medfører et manglende politisk lederskab i samskabelsen. Dette er en følge af, at de offentlige administratorer ikke prioriterer at koble samskabelsen til den repræsentative beslutningsarena, men i stedet 'skærmer' politikerne i disse processer. Samtidig skyldes det, at politikerne selv er tilbøjelige til at falde tilbage i de traditionelle, 'sedimenterede' roller.

Ud fra et demokratisk perspektiv ligger der altså en vigtig ledelsesopgave i at få styrket politikernes rolle på samskabelses-arenaen og få koblet disse midlertidige arenaer sammen med den repræsentative beslutningsarena.

8.4. Udbyttet af samskabelse: Relationelt og symbolsk

På tværs af de tre cases viser sig et mønster ift., hvilken form for udbytte samskabelsesinitiativerne kaster af sig (se figur 8.1). Der er primært tale om to former for værdiskabelse, nemlig processuel/relationel og symbolsk. Deltagerne i samskabelsesinitiativerne vurderer, at udbyttet primært hænger sammen med processen, der har givet mulighed for at udvikle kendskab, nye relationer og netværk mellem de deltagende parter. Det symbolske udbytte består først og fremmest i den opmærksomhed og mulighed for deltagelse, der gennem samskabelsesinitiativerne tildeles bestemte grupper af aktører, fx borgere og kommunale medarbejdere. På kommunalt niveau består det symbolske udbytte i samskabelsesinitiativerne i kommunens mulighed for at opbygge legitimitet i forhold til omverdenen og signalere, at kommunen er på omgangshøjde med de udfordringer og strømninger, der skyller hen over det danske kommunale landskab. Dermed er der en tendens til, at samskabelsesinitiativer bliver opfattet som positive i sig selv uanset hvilket udbytte og hvilken værdi, de fører med sig. Dette resultat stemmer overens med den empiriske forskning i samskabelse, der viser, at værdien af samskabelse ofte findes i selve processen og fremhæver de u håndgribelige, relationelle og symbolske effekter af samskabelsesinitiativer (Voorberg et al., 2014, Voorberg & Tummers, 2015).

8.4.1. Forskelligt udbytte i de tre cases

I de tre cases viser det sig i forskelligt omfang vanskeligt at opnå konkrete (output) mål fx i form af besparelser eller idéer til radikal innovation gennem samskabelsesinitiativer. I den case (Roskilde), hvor de offentlige aktørers mål med samskabelsen var formuleret i termer af aktiv borgerdeltagelse, lykkedes det forholdsvis godt at opfylde målene. Samtidig gav samskabelsesinitiativerne i de to øvrige cases (Ikast-Brande og Holbæk) et ret begrænset udbytte set i forhold til de mål, de offentlige aktører havde opstillet. I disse to cases var der tale om konkrete effektiviserings-/besparelsesmål, som altså ikke blev opfyldt gennem samskabelsesinitiativet. Disse resultater stemmer godt overens med forskningen, som påpeger, at samskabelse ikke er velegnet, hvis målet er at gennemføre besparelser på kort sigt (Durose, Mangan, et al., 2013).

Endelig bidrog de tre samskabelsesinitiativer kun i begrænset omfang til at realisere den samfundsmæssige ambition, der understreges af en række offentlige ledere. En ambition der italesættes som et paradigmeskifte i den offentlige velfærd med varige forandringer i roller og relationer mellem velfærdens aktører. Det påståede 'transformative potentiale' i samskabelse realiseres ikke i nogen af de tre cases. Analysen peger derimod på, at der findes en række barrierer i de kommunale institutioner for at realisere denne 'transformative' ambition. Det drejer sig bl.a. om et økonomisk pres, der får aktørerne til at 'søge det sikre' samt en mangel på institutionel understøttelse af samskabelsesinitiativer og manglende parathed til organisatorisk læring og til at arbejde med de interne linjer i organisationen.

Hidtil har jeg diskuteret de tre samskabelsescases, som om der var tale om samme grad af samskabelse i dem alle. Men som analysen viser, var det ikke tilfældet. Samskabelsen i Holbæk-casen var af den type, Needham & Carr (2009) kalder 'anerkendende', nemlig konsultation, hvor borgerne leverer input til den politiske beslutningsproces. I Roskilde-casen var der tale om en vis grad af 'transformativ' samskabelse, mens der i Ikast-Brande ikke var tale om samskabelse i afhandlingens forstand, men udelukkende om 'ansvarliggørende' samskabelse (Ulrich, 2016) ud fra

en effektivitets-forståelse. Når man ser på sammenhængen mellem graden af samskabelse og udbyttet af den, viser der sig en interessant tendens. Det ser nemlig ud til, at værdiskabelsen i de enkelte samskabelsesinitiativer hænger sammen med den grad af samskabelse, som det lykkedes at opnå i hvert enkelt initiativ: Jo højere grad af samskabelse, desto større værdiskabelse. Udbyttet af det konkrete samskabelsesinitiativ varierer i de tre cases. Samlet set er værdiskabelsen mindst i Ikast-Brande-casen og størst i Roskilde-casen, mens Holbæk-casen placerer sig midt i mellem de to, hvad angår udbytte. Dette korresponderer med den grad af samskabelse, det er lykkedes at udfolde i de tre cases.

Læringen ift. ledelse af samskabelse er:

Analysen viser en sammenhæng mellem ledelsesform, grad af samskabelse og udbytte. Både graden af samskabelse og udbyttet bliver påvirket af de offentlige administratorers ledelse. Der ser ud til at være en positiv sammenhæng mellem graden af samskabelse forstået som den synergi, det lykkes at opnå i det enkelte initiativ, og den værdi samskabelsen kaster af sig.

Den samfundsmæssige ambition med samskabelsen, som bl.a. italesættes af offentlige ledere som 'et paradigmeskifte' i velfærdsproduktionen, understøttes kun i ringe grad af den ledelse og styring, der udøves i de tre konkrete samskabelsesinitiativer. Barriererne er især at finde i de offentlige institutioner selv, bl.a. i form af økonomisk pres, mangel på risikovillighed og begrænset organisatorisk læring.

Ud fra en værdiskabelsesbetragtning kan det betale sig for de offentlige administratorer at stile mod at opnå en høj grad af samskabelse. Det vil desuden være klogt af de offentlige aktører at justere forventningen til, hvilket udbytte man kan regne med at opnå ved samskabelse. Analysen af de tre cases viser, at værdiskabelsen i samskabelse – i hvert tilfælde på kort sigt - primært har karakter af relationelle og symbolske gevinster. Det er derfor ikke realistisk, når offentlige aktører forventer, at samskabelse kan føre til besparelser og effektiviseringer i den offentlige velfærd på relativt kort sigt. Samskabelse kan ikke benyttes som et 'quick fix'.

Opsummering

I alle de tre samskabelsesinitiativer er der i større eller mindre grad afstand mellem det ideal for samskabelse, som de offentlige administratorer giver udtryk for, og den praksis der udfoldes. I den komparative analyse har jeg fremanalyseret en række mønstre, som på tværs af de tre cases viser, hvordan ledelse konkret virker henholdsvis hæmmende og fremmende for samskabelse.

Den rammesættende ledelse, som de offentlige administratorer udøver i samskabelsen, er en væsentlig understøttende eller hindrende faktor for samskabelse. Alle de tre samskabelsesinitiativer er præget af flere styringslogikker samtidig, og det er netop de offentlige administratorers håndtering af dette styringsmæssige krydspres, der er afgørende for, hvilken grad af samskabelse, der kan finde sted. Et andet mønster, der viser sig på tværs af de tre cases, er, at de offentlige administratorer i større eller mindre grad anvender diskursive ledelsesstrategier, som fastlægger, hvilken udfordring, hvilke mulige løsninger, deltagere og vidensformer, der er legitime i samskabelsesprocessen. Dette resulterer i et 'glasloft', som udgrænser bestemte aktørgrupper, vidensformer, ressourcer og mulige løsninger og dermed lægger hindringer i vejen for, at der kan finde samskabelse sted.

Fælles for de tre samskabelsecases er desuden, at de offentlige administratorers rammesættende ledelse ikke i ret høj grad retter sig mod at sikre den politiske og demokratiske forankring af samskabelsesinitiativerne. Alle de tre initiativer er kendetegnet ved, at der foregår en politisk dekobling og de-politisering af samskabelsen, hvilket medfører, at samskabelsesinitiativet bliver afkoblet fra den politiske ledelse. Endelig har jeg peget på, at værdiskabelsen i samskabelse først og fremmest er af relationel og symbolsk karakter, og at der ser ud til at være en sammenhæng mellem graden af samskabelse og det udbytte, det er muligt at opnå. Dette fører over i den samlede konklusion, som følger i næste kapitel.

Kapitel 9 Konklusion og perspektivering

Indledning

I dette kapitel præsenterer jeg forskningsprojektets konklusioner og diskuterer, hvad de kan bruges til i et bredere perspektiv. I afsnit 9.1 besvarer jeg forskningsspørgsmålet og beskriver forskningsprojektets teoretiske bidrag. I forlængelse heraf diskuterer jeg i afsnit 9.2. forskningsprojektets begrænsninger og fremlægger fire forslag til videre forskning. Afslutningsvis sætter jeg i afsnit 9.3 resultaterne ind i et større perspektiv og diskuterer den samfundsmæssige og ledelsesmæssige relevans af brugbarhed af forskningsprojektet.

9.1 Afhandlingens konklusion og bidrag

I kapitel 1 beskrev jeg den udvikling, som har ført til, at samskabelse er blevet et centralt element i den offentlige styring i mange vesteuropæiske lande – herunder Danmark. De offentlige lederes bestræbelser på at udvikle velfærden gennem samskabelse skaber et behov for forskningsbaseret viden om, hvordan ledelse bedst understøtter samskabelse. Jeg viste også, at samskabelsesforskningen ikke tilbyder svar på dette spørgsmål, da den kun i meget begrænset omfang beskæftiger sig med ledelsesdimensionen af samskabelse. Derfor har formålet med afhandlingen været at generere viden om, hvordan ledelse påvirker samskabelse, og hvilke former for ledelse der understøtter ambitioner om samskabelse. Dette er sket ved at koble to forskningsfelter, hhv. forskningen i samskabelse og forskningen i ledelse af samarbejde og netværk.

9.1.1. Svar på forskningsspørgsmålet

Afhandlingens forskningsspørgsmål lyder:

Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?

Forskningsspørgsmålet er i afhandlingen besvaret med afsæt i tre kommunale samskabelsescases fra hhv. Holbæk Kommune, Roskilde Kommune og Ikast-Brande Kommune. Der er tale om et kvalitativt casestudie med anvendelse af en abduktiv forskningsstrategi. De tre empiriske cases er udvalgt som ekstreme cases med maksimal variation ift. ledelse og organisering, hvilket giver mulighed for analytisk generalisering af resultaterne (Flyvbjerg, 2010). Jeg har indsamlet og analyseret tre typer af empiriske data i de tre cases, hhv. policydokumenter, interviews og observationer. Samlet bygger analysen på 62 policydokumenter, 43 interviews og observationsstudier af 13 møder, i alt 42 timer.

Forskningsprojektet har udviklet en todelt analyseramme, der dels konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse, dels gør det muligt at måle grad og udbytte af samskabelse. Analyserammens første del er udviklet med afsæt i empirisk og teoretisk forskning i samskabelse og benyttes til at undersøge grad og udbytte af samskabelse i tre cases. Den anden del af analyserammen konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse med afsæt i tre teoretiske

perspektiver fra forskningen i ledelse af netværk og samarbejde. Den benyttes til at analysere, hvordan de administrative aktører udøver rammesættende og faciliterende ledelse i disse processer.

I det følgende besvarer jeg afhandlingens fire første undersøgelsesspørgsmål ét for ét. Dette munder ud i besvarelsen af forskningsspørgsmålet, som samtidig svarer på afhandlingens to sidste undersøgelsesspørgsmål.

Hvad er samskabelse?

Samskabelse er et flertydigt begreb, som både af praktikere og forskere benyttes i mange forskellige betydninger. I afhandlingen benyttes en definition af samskabelse, som i tråd med en NPG-forståelse understreger de demokratiske og relationelle elementer i samskabende processer og ser **aktiv medvirken fra alle parter, en grad af samarbejde samt en grad af synergi** som konstituerende elementer i samskabelse som praksis. Samskabelse forstås dermed som samarbejde mellem offentlige aktører og relevante og berørte civilsamfundsaktører om at udvikle policies, processer eller services, der er kvalitativt forskellige fra det, de enkelte aktører selv kunne levere.

Hvordan kan samskabelse forstås i en kontekst af offentlig styring?

Samskabelse forstås i afhandlingen som led i en bevægelse i den offentlige styring fra en unicentrisk, hierarkisk samfundsstyring med staten som omdrejningspunkt hen imod en mere pluricentrisk styring, hvor en række andre samfundsmæssige aktører bidrager til styringen (Hughes, 2010; Rhodes, 1996). Samskabelse forstået som samstyring udfordrer aktørernes roller og magtdeling samt de gængse forestillinger om demokrati, repræsentativitet, ansvar og legitimitet. Et centralt argument i afhandlingen er, at netop fordi samskabelse forstået som samstyring indebærer en række styringsdilemmaer, er metastyring og ledelse centralt.

Hvilke former for ledelse kan fremme samskabelse?

Dette spørgsmål behandles i afhandlingen med afsæt i et ledelsesbegreb, der i overensstemmelse med NPG-styringsforståelsen forstår ledelse som det at understøtte selvstyrende systemer på tværs af organisationer. I afhandlingen udfoldes tre teoretiske perspektiver på ledelse af samskabelse, hhv. metastyring, netværksledelse og ledelse på tværs af organisationer, som alle bidrager til analyserammen.

Hvilke barrierer er der for at lede samskabelse?

I afhandlingen besvares dette spørgsmål med afsæt i den empiriske forskning i ledelse af netværk og samarbejde. Forskningen peger på en række barrierer af institutionel art, der tenderer mod at fastholde de offentlige aktører i deres vante roller. Forskningen peger på, at de offentlige aktører er tilbøjelige til at handle efter en 'passendehedslogik'. Denne logik indebærer bl.a., at de opfatter samarbejde med eksterne aktører som uforudsigeligt og risikofyldt, og at de er utilbøjelige til at ville afgive magt og indflydelse til borgere og civilsamfundsaktører. Desuden påviser forskningen en mulig barriere hos de offentlige aktører i form af de rolledilemmaer, de kan blive fanget i, når flere styringsparadigmer er i spil samtidig, og som de offentlige aktører håndterer gennem forskellige former for coping-strategier.

Med afsæt i såvel teoretisk som empirisk forskning i ledelse af netværk og samarbejde har afhandlingen udviklet en præskriptiv analyseramme med i alt syv ledelsesgreb, som jeg på

baggrund af eksisterende forskning vurderer er af betydning for at få samskabelse til at lykkes. Der er tale om fire rammesættende ledelsesgreb: Framing og italesættelse, fastlæggelse af mål og rammer, inklusion/eksklusion af deltagere og demokratisk forankring samt tre faciliterende ledelsesgreb: Understøttelse af tillid og relationer, understøttelse af synergi og samarbejdsfordele og fælles læring. Disse syv ledelsesgreb udgør den begrebsmæssige ramme for afhandlingens analyse af de offentlige administratorers ledelse af de tre samskabelsesinitiativer.

Besvarelse af forskningsspørgsmålet

Det overordnede svar på afhandlingens forskningsspørgsmål: **Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?** er følgende:

De offentlige administratorers ledelse påvirker samskabelsen i høj grad. Studiet viser, at både den rammesættende ledelse og den faciliterende ledelse har betydning for, hvilken grad af samskabelse, der kan udfolde sig og med hvilket udbytte. Sammenhængen mellem de to ledelsesaspekter er afgørende for, om ledelse samlet set understøtter samskabelse. Da den rammesættende ledelse, der udøves af de øverste offentlige administratorer, er af central betydning, kan man sige, at styringsvilkårene – og den måde, de håndteres på – er afgørende for grad og udbytte af samskabelsen.

Analysen af de tre cases viser en tendens til 'overstyring' fra de offentlige aktørers side, som medfører en lav grad af samskabelse og en begrænset værdiskabelse. Analysen peger desuden på en sammenhæng mellem den grad af synergi mellem deltagernes ressourcer, som det lykkes at opnå i det enkelte initiativ, og det udbytte samskabelsen kaster af sig. Det vil sige, at jo bedre samarbejde og synergi det lykkes at udvikle mellem de samskabende aktører, desto større værdi kan man forvente af samskabelsen. Her følger en uddybning af de elementer i de offentlige aktørers ledelse, som spiller en særlig væsentlig rolle ift. at hæmme eller fremme grad og udbytte af samskabelse:

1. Ledelsen af de tre samskabelsesinitiativer er i forskellig grad præget af en NPM-styringsforståelse. De offentlige administratorers anvendelse af styrings- og ledelsesgreb med rod i NPM i form af stramme tidsfrister, krav om målbare leverancer og mistillid til medarbejdere og civilsamfundsaktører, er ikke befordrende for samarbejdet mellem autonome aktører. Disse greb påvirker samarbejdet negativt og fører til en lav grad af samskabelse. Derimod er ledelsesgreb med rod i en NPG-forståelse som fx opbygning af tillid og relationer mellem deltagere og fokus på deltagernes meningskabelse og ressourcer befordrende for samskabelsen.

2. Den rammesættende ledelse i top-down-samskabelse er præget af et styringsmæssigt krydspres, som kommer til udtryk i en NPG-ambition om at udvikle netværk og relationer mellem borgerne koblet med en NPM-styringsforståelse, der er optaget af at levere konkrete resultater. De strategier, som de offentlige aktører benytter til at håndtere det styringsmæssige krydspres, er afgørende for samskabelsen. Graden og udbyttet af samskabelsen er størst, hvor de offentlige aktører benytter en reflekteret 'koblingsstrategi', der bevidst håndterer det styringsmæssige krydspres gennem at koble interesser, aktører og styringslogikker. Derimod virker både den selektive strategi, hvor de offentlige aktører satser på NPM-ledelse, og den strategi der forbliver splittet mellem en NPM- og en NPG-styringsforståelse, hindrende for samskabelse.

3. Diskursive ledelsesgreb udøvet af de offentlige administratorer er væsentlige ift. at hæmme eller fremme samskabelsen. Samskabelsen hæmmes, når ledelse gennem en dominerende framing etablerer og fastholder de offentlige aktørers udlægning af, hvilken udfordring samskabelsen skal løse, hvilke aktører der er legitime deltagere, og hvilke mulige løsninger der kan behandles af deltagerne. Ligeledes undlader de offentlige administratorer at undersøge, hvilke udfordringer og mulige løsninger der giver mening for borgere og civilsamfundsaktører, og løbende at omformulere mål, udfordringer og mulige løsninger i lyset af dette. Tilsammen kan disse ledelsesgreb skabe et 'glasloft', som virker hæmmende på, at der kan finde samskabelse sted. Til gengæld kan en diskursiv ledelse, der lægger vægt på inklusion og på aktørernes meningsskabelse, fremme samskabelse, ligesom samskabelse kan fremmes ved at fokusere på 'det fælles tredje' i form af konkrete fælles aktiviteter.

9.1.2 Afhandlingens teoretiske bidrag

Forskningsprojektet bidrager både teoretisk og empirisk til at belyse et element, som er underbelyst i samskabelsesforskningen, nemlig ledelsesdimensionen af samskabelse. Dermed yder afhandlingen et væsentligt bidrag til vores forståelse af sammenhængen mellem på den ene side styring og ledelse og på den anden side samskabelse. Afhandlingens væsentligste teoretiske bidrag består i at sætte samskabelse ind i et styringsperspektiv og konceptualisere koblingen mellem ledelse og samskabelse. Ved at koble empiriske og teoretiske indsigter fra to forskningsfelter har jeg udviklet en begrebsramme til at analysere ledelse i samskabende processer og har dermed muliggjort en undersøgelse af empiriske samskabelsesprocesser med fokus på ledelse og styring. I afhandlingen har jeg påvist, at den rammesættende ledelse, som udøves af de offentlige aktører, er afgørende for samskabelsen. Afhandlingen konceptualiserer tre forskellige strategier, som de offentlige administratorer benytter til at håndtere det styringsmæssige krydspres i samskabelsesprocesserne. Strategier, som virker henholdsvis hæmmende eller fremmende for, at der kan finde samskabelse sted.

Et andet væsentligt bidrag udspringer af forskningsprojektets metodiske valg. Ved at foretage en dybdegående, kvalitativ undersøgelse af ledelse i samskabelsesprocesser er det lykkedes at generere nuanceret viden om, hvordan offentlige administratorers ledelsesgreb påvirker samskabelsen, - et spørgsmål, der er underbelyst i samskabelsesforskningen. Den kvalitative analyse af de offentlige administratorers ledelsespraksis har resulteret i en konkretisering og nuancering af Pestoffs begreb 'glasloftet', som udgør en usynlig barriere i samskabelse (Pestoff, 2012c). Afhandlingen påviser, at 'glasloftet' etableres gennem de offentlige aktørers anvendelse af diskursive strategier, der tjener til at legitimere og de-legitimere konkrete aktører og interesser og dermed ind- og udgrænse dem fra samskabelsesprocessen.

Endelig bidrager afhandlingen til forskningen i samskabelse ved – med afsæt i et styringsperspektiv - at tegne et landkort over de mange forskellige forståelser af samskabelse i forskning og praksis. Ligeledes har afhandlingen benyttet en definition af samskabelse i betydningen samstyring og har med baggrund heri udviklet en begrebsramme til at operationalisere og vurdere graden og udbyttet af samskabelse. Hermed er et første konceptuelt skridt taget i retning af en kritisk og nuanceret forskning i samskabelse, der har som formål at 'se ind bag' den italesættelse, der benyttes af offentlige ledere og konsulenter og vurdere i hvor høj grad, der reelt er tale om et paradigmeskifte, der medfører magtforskydninger mellem det

offentlige og borgerne. En forskning, som ved at betragte samskabelse gennem en styringslinse stiller skarpt på det samfundsmæssige udbytte af disse processer.

9.2. Refleksion over forskningsprojektets begrænsninger

Forskningsprojektets konklusioner bygger som bekendt på et kvalitativt studie af tre udvalgte samskabelsescases. Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvad resultater som disse kan bruges til, og hvilke begrænsninger, man bør tage højde for. I det følgende reflekterer jeg derfor over tre begrænsninger i forskningsprojektet og fremlægger nogle forslag til videre forskning inden for feltet.

9.2.1. Tre begrænsninger

I det følgende diskuterer jeg en række begrænsninger og svagheder, man kan pege på i forskningsprojektet. Jeg har valgt at fokusere på tre punkter, nemlig analyserammen, udvælgelse af cases og analysen af udbytte.

Refleksioner over analyserammen

Forskningsprojektet tager teoretisk afsæt i en NPG-forståelse af samskabelse som en form for samstyring. Spørgsmålet er, i hvilket omfang afhandlingens præskriptive analyseramme har været velegnet til at analysere den empiriske praksis? En svaghed er, at den empiriske praksis i de tre cases ligger langt fra det ideal om ledelse og samskabelse, som den præskriptive analyseramme baserer sig på. Både den forestilling om ledelse, der benyttes her, og det samskabelsesbegreb jeg arbejder med, er rundet af et NPG-styringsideal. Det er et ideal, som afspejler kommunernes samskabelsesidealer på det diskursive niveau, men som i afhandlingen viser sig kun i begrænset omfang at stemme overens med praksis i de tre cases. På trods heraf vurderer jeg, at analyserammen har været brugbar til at fremanalysere centrale træk ved ledelsen i de tre empiriske samskabelsescases. Dette bekræftes af, at en række af de generelle dilemmaer i ledelse af netværk og samarbejde, som forskningen peger på, også viser sig at være til stede i de tre samskabelsescases. Det drejer sig bl.a. om risikoen for overstyring fra de offentlige administratorers side samt håndtering af institutionelle spændinger mellem de traditionelle arenaer og arenaer for samskabelse.

Styrken i den præskriptive analyseramme er, at den også kan benyttes til at påvise, hvilke ledelsesgreb der **ikke** er til stede i en bestemt proces. For eksempel blev det i analysen klart, at casene var præget af en mangel på meningsskabende ledelse, som (teoretisk set) kunne have fremmet samskabelse. Ligeledes har analyserammen været velegnet til at indfange de ledelsesgreb, som i praksis påvirkede samskabelsen – jeg tænker her bl.a. på de offentlige administratorers diskursive ledelsesgreb. Desuden har analyserammen formået at indfange forskelle i ledelsen af de tre cases, som fik betydning for grad og udbytte af samskabelsen. Samtidig kan analyserammen dog kritiseres for primært at sætte fokus på dialog og meningsskabelse mellem parterne i samarbejdet. Dermed er den ikke velegnet til at analysere samskabelsesinitiativer, der fortrinsvis udmønter sig i konkrete aktiviteter med det formål at udvikle nye koblinger og fællesskaber. Her er der behov for at skærpe og tilpasse analyserammen, så den i højere grad opfanger denne konkrete aktivitetetsdimension og betydningen af 'det fælles tredje' i samskabelse.

Mere overordnet kan man spørge, hvilken værdi der kan tillægges en analyse, som beskæftiger sig med fænomener (collaborative leadership og samskabelse), der viser sig kun at være til stede empirisk i begrænset omfang? Svaret må være, at analysen kan benyttes til at konstatere, at der eksisterer en kløft mellem ideal, ambition og praksis, hvad angår ledelse af samskabelse i kommunerne. Analysen har peget på, at det ideal om samskabelse, som italesættes af kommunale ledere, konsulenter og forskere, langt fra altid stemmer overens med praksis. Og den har vist, på hvilken måde ledelse påvirker grad og udbytte af samskabelsen. Resultaterne kan til gengæld ikke bruges til at slutte modsat, at der ville have fundet en større grad af samskabelse sted, hvis de styrings- og ledelsesgreb, der blev benyttet, i højere grad havde været i overensstemmelse med den præskriptive ramme. Den har til en vis grad sandsynliggjort det ved at vise, hvordan bestemte ledelsesgreb, fx udvikling af tillid mellem deltagerne, virkede befordrende for samskabelsen, ligesom den har påvist, at når ledelsesgreb som fx inklusion af de relevante og berørte deltagere, ikke var til stede i særligt stort omfang, kom det til at virke som en barriere ift. at opnå samskabelse. Men afhandlingens resultater kan modsat ikke bruges til at påstå, at idealet om 'ægte' samskabelse vil materialisere sig, blot det bliver styret og ledet på den rigtige måde.

Dette leder over i en kritisk refleksion over de teorier og dermed det ideal om samstyring, som afhandlingen har taget afsæt i. Afhandlingen placerer sig i et forskningsfelt, som er præget af normativitet i form af en tendens til at se NPG og samstyring som et ideal for offentlig styring. Som vist i kapitel 2 udfordrer samstyring på en række punkter den traditionelle kontrakt og arbejdsfordeling mellem borgere/civilsamfund og det offentlige (Meijer, 2016). Ligesom idealet om samstyring kan kritiseres for at undervurdere de demokratiske og styringsmæssige udfordringer i form af fx ansvarlighed, lighed og magt- og rollefordeling mellem aktørerne (se afsnit 2.5.2). I forlængelse heraf kan forskningsprojektet kritiseres for at være 'biased' i retning af idealistiske forestillinger fx om den rolle, de offentlige administratorer bør indtage som ledere af samskabelse. Set gennem denne idealistiske linse stiller afhandlingen offentlige administratorer, der tager ansvar og fremlægger faglige løsningsforslag m.v., i et kritisk lys. Modsat kunne man gennem en anden linse betragte deres ledelse som udtryk for, at de handler ansvarligt baseret på en faglig vurdering og hensyntagen til væsentlige styringsprincipper som gennemsigtighed og lighed. Risikoen ved en idealistisk tilgang er, at der tegnes et unuanceret billede af de styringsvilkår, der gør sig gældende ift. samskabelse.

Afhandlingens konklusioner understreger behovet for en nuanceret og realistisk tilgang til ledelse og styring, som anerkender, at offentlige administratorer i praksis er underlagt konkurrerende styringsparadigmer, og at håndteringen af disse er afgørende for, om det er muligt at lykkes med NPG-styringsinitiativer – herunder samskabelse.

Udvælgelse af cases

Man kan indvende, at selvom de tre samskabelsescases er udvalgt på baggrund af strategiske overvejelser (se kapitel 4), er det usikkert, hvordan de kan placeres i det danske samskabelseslandskab som helhed, og dermed i hvilken grad resultaterne lader sig overføre til andre samskabelsescases. Den begrænsede viden, vi har om, hvordan samskabelseslandskabet ser ud i sin helhed i de danske kommuner, medfører en høj grad af usikkerhed i udvælgelsen af cases: I kommunernes italesættelse præsenteres de tre cases som ambitiøse og fremstår derved som 'ekstreme'. Denne udvælgelse er dog baseret på en begrænset indledende research, hvorfor jeg langt hen ad vejen har måttet tage kommunernes egne fortællinger om deres samskabelsesindsats

for pålydende, da jeg ikke har haft mulighed for at observere eller udforske indsatserne, før dataindsamlingen begyndte.

Dermed kan man med rette spørge: Er der i realiteten tale om ekstreme cases? Hvordan forholder disse tre cases sig til de øvrige samskabelsesinitiativer på det kommunale område? Kunne jeg have fundet andre initiativer, der i højere grad nærmede sig idealet for 'ægte' samskabelse? Der er en hypotetisk mulighed for, at de tre samskabelsescases, jeg har analyseret her, er fuldstændig atypiske i forhold til det generelle landskab. For eksempel er det bemærkelsesværdigt, at forskningsprojektet indeholder to samskabelsescases, der har besparelser som mål, selvom de demokratiske argumenter har en fremtrædende plads i kommunale forvaltningscheferes begrundelse for at samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). På trods heraf er det min vurdering, at de tre samskabelsesinitiativer lever op til kravet om at være forventet positive eksempler på top-down-samskabelse. For det første fordi jeg alene ved at udvælge cases efter en maksimal variation-logik har opnået en variation, der sandsynliggør, at det ikke udelukkende er 'marginale' cases, jeg har valgt. For det andet fordi de resultater, jeg er nået frem til i analysen af de tre samskabelsesinitiativer, som nævnt ovenfor i det store og hele stemmer godt overens med den empiriske forskning i ledelse af samarbejde og netværk.

Måling af udbytte

Et andet muligt kritikpunkt er, at afhandlingens analyse af de tre samskabelsesinitiativers værdiskabelse på tre forskellige parametre mangler dybde og stringens. Måling af værdiskabelsen i samskabelse er et komplekst felt, som kræver en mere elaboreret tilgang, end dette forskningsprojekt har givet mulighed for. Det har da også løbende givet anledning til overvejelser og diskussioner, om en vurdering af udbyttet skulle indgå som et element i analysen. Når jeg valgte at tage det med, er det fordi netop værdiskabelsen står centralt i den samskabelsesfortælling, som benyttes af de kommunale praktikere og andre aktører på 'samskabelsesmarkedet'.

Jeg har benyttet en pragmatisk tilgang, hvor udbyttet af de konkrete samskabelsesinitiativer vurderes og diskuteres på tre forskellige parametre. Selvom der ikke er tale om en dybdegående analyse, har resultaterne værdi, idet de kan anvendes til at afstemme aktørernes forventninger til, hvilket udbytte samskabelse realistisk set kan bringe med sig. Netop mht. vurdering af værdi og udbytte af de tre samskabelsesinitiativer indeholder forskningsprojektet dog et paradoks: Dataindsamlingen har af praktiske grunde været udført inden for en begrænset tidsramme, samtidig med at forskningen i samskabelse viser, at værdien ofte først viser sig over længere tid. Dermed er der en risiko for, at forskningsprojektet ikke har opfanget den fulde værdiskabelse, som er resultatet af samskabelsesinitiativerne. Både i Roskilde-casen og i Holbæk-casen har projektlederne i valideringssamtalen peget på, at der kan være tale om mere langsigtede effekter, som rækker ud over dataindsamlingsperioden, og dermed ikke er blevet indfanget af analysen. Måling og vurdering af udbytte og værdiskabelse i samskabelse er desuden et af de punkter, hvor jeg peger på et behov for yderligere forskning.

Alt i alt rummer forskningsprojektet en række begrænsninger og svagheder, som jeg her har reflekteret over. På trods heraf er det min vurdering, at afhandlingen yder et værdifuldt bidrag til vores forståelse af, hvordan ledelse påvirker samskabelse. Ligesom det peger på en række forskningsmæssige udfordringer og problemstillinger og dermed angiver mulige veje for den fremtidige forskning.

9.2.2 Forslag til fremtidig forskning

På baggrund af forskningsprojektet mener jeg, at der er behov for yderligere forskning, som undersøger samskabelse ud fra et styringsperspektiv. I det følgende peger jeg på fire veje for den fremtidige forskning: 1. Samskabelse set i et demokratisk perspektiv, 2. ledelse af borger-initieret samskabelse, 3. udbytte af samskabelse og endelig 4. samskabelse i en skandinavisk kontekst.

Samskabelse i et demokratisk perspektiv

I dette forskningsprojekt har jeg valgt at forstå samskabelse fra et styringsperspektiv og har påpeget en række af de udfordringer, der knytter sig til samskabelse set i dette lys. Afhandlingen har både teoretisk og empirisk vist, at samskabelse kan medføre en række demokratiske udfordringer i form af eksklusion af relevante og berørte parter, svag demokratisk forankring af samskabelsesprocesser og institutionel dekobling fra den repræsentative beslutningsarena. Dermed anviser den en vej for den videre forskning i samskabelse, nemlig et fokus på den demokratiske dimension i samskabelse, herunder de folkevalgte politikeres rolle i disse processer, som studiet har problematiseret.

Behovet for at undersøge den demokratiske dimension i samskabelse aktualiseres af to forhold. Den internationale forskning viser en tendens til, at demokratisk kvalitet tages for givet i samskabelse, da involvering af borgere i sig selv betragtes som en kvalitet (Voorberg, Bekkers, et al., 2015). I en dansk kontekst har de demokratiske argumenter desuden en fremtrædende plads i kommunale forvaltningscheferes begrundelse for at samarbejde med civilsamfundet (Ibsen & Espersen, 2016). Dette understreger behovet for, at forskningen ikke tager den demokratiske kvalitet af samskabelse for pålydende, men undersøger de demokratiske muligheder og udfordringer, der er knyttet til samskabelse som styreform mere systematisk, end det har været muligt i dette projekt. Der er behov for at udvikle begreber til at beskrive og analysere den demokratiske dimension af samskabelse, herunder spørgsmål om magtfordeling, empowerment og inklusion. Ligesom der er behov for empiriske analyser af samskabelsesinitiativer ud fra et demokratisk perspektiv, fx ved at analysere 'den demokratiske kvalitet' af konkrete samskabelsesinitiativer. Demokrati- og magtdimensionen af samskabelse har hidtil ikke været i fokus i den internationale samskabelsesforskning. Dog ser der ud til at være en begyndende interesse for denne dimension af samskabelse, som aktuelt berøres af Meijer (2016), der ser samskabelse som en ny social kontrakt mellem staten og borgerne, og Vanleene et al. (2016) der undersøger den demokratiske kvalitet af to belgiske samskabelsesprojekter.

Ledelse af borgerinitieret samskabelse

I forskningsprojektet analyserer jeg ledelse af samskabelsesinitiativer, der er igangsat og ledet af de kommunale aktører, dvs. 'top-down'-samskabelse. Imidlertid finder der også en række initiativer sted, som er igangsat og bliver rammesat og ledet af borgere eller civilsamfundsaktører, fx inden for rammerne af et lokalsamfund eller frivillige foreninger. Set i lyset af resultaterne af dette forskningsprojekt er det relevant at undersøge denne type af samskabelse i et styringsperspektiv og analysere, hvordan samskabelsesprocesser, der igangsættes 'bottom-up', understøttes ledelsesmæssigt. Dette kan ske ved at konceptualisere ledelsesdimensionen i denne type af initiativer ved at analysere empirisk, hvordan ledelse i denne type af borgerinitierede samskabelsesinitiativer konkret udfolder sig, fx hvilke aktører der udøver hvilke former for

ledelse, og på hvilken måde det påvirker samskabelsen. Da størstedelen af den empiriske forskning i samskabelse har fokuseret på projekter initieret af offentlige aktører, mangler der empirisk forskning i borgerinitierede samskabelsesprocesser. Internationalt er der gennemført nogle få casestudier af såkaldt selv-organiserede initiativer (Nederhand et al., 2014; van Meerkerk et al., 2013). Ligesom aktuel hollandsk forskning viser, at individuelle aktører, der agerer 'boundary spanners', har stor betydning for samarbejdets succes. Denne rolle indtages oftere af aktører fra civilsamfunds- og private organisationer end af offentlige aktører (van Meerkerk & Edelenbos, 2013). En udforskning af, hvordan styring og ledelse foregår i borgerinitierede samskabelsesprocesser, og hvilken betydning det har, er altså en relevant retning for fremtidig forskning.

Værdien af samskabelse

Ud fra et styringsperspektiv er det centralt at undersøge, hvilken samfundsmæssig værdi samskabelse medfører. Der er tale om et komplekst forskningsfelt, hvor der er behov for en yderligere konceptualisering af værdien af samskabelse, som ofte har karakter af 'bløde' resultater, der udmønter sig over tid i form af forskellige former for 'public value' (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Coote, et al., 2010; Boyle & Harris, 2010; Needham & Carr, 2009; OECD, 2011). Her kunne en mulig vej at gå være at hente inspiration fra andre teoretiske felter, fx fra forskningen i 'public value' (Bennington & Moore, 2010), da der er behov for at udvikle begreber og metoder til at indfange værdien af samskabelse forstået som 'public value'. Ligeledes er der behov for at gennemføre empirisk forskning, som analyserer udbyttet af konkrete samskabelsesinitiativer med andre målemetoder end de traditionelle, fx i form af cost-benefit-analyser (Bovaird & Löffler, 2016; Jakobsen, 2012; Jo, Salas, & Nabatchi, 2016).

Samskabelse – i en skandinavisk kontekst

Den fjerde retning for fremtidig forskning vedrører behovet for at begrebsliggøre samskabelse i en specifik skandinavisk kontekst – både teoretisk og empirisk. Hovedparten af den internationale forskning i samskabelse har rod i Storbritannien, USA, Holland og Belgien. Dermed er samskabelsesbegrebet og samskabelsesforskningen præget af en styringsmæssig kontekst, der på flere punkter er forskellig fra den danske og skandinaviske. Hovedparten af forskningen i samskabelse finder sted i en kontekst af en såkaldt 'residual' velfærdsmodel, hvor de offentlige ydelser generelt er lave og målrettede mod de svageste og mest trængende borgere, og hvor civilsamfundet og de frivillige organisationer traditionelt spiller en stor rolle som velfærdsaktører på grund af den relativt smallere velfærdsmodel. Fx har den britiske frivilligsektor traditionelt varetaget vigtige velfærdsfunktioner (Wulff, 2013).

Spørgsmålet er, om denne forskning uden videre kan benyttes som ramme til at forstå og udvikle samskabelse i en dansk og skandinavisk kontekst? Forskningen viser, at der er fundamentale forskelle i den måde, samskabelse opfattes og praktiseres på fra land til land (McMullin, 2015; OECD, 2011; Voorberg, Tummers, et al., 2015), og jeg mener, der kan være en risiko ved uden videre at overføre viden og erfaringer fra én styringskontekst til en anden. Mit argument er, at netop når man vælger at betragte samskabelse ud fra et styringsperspektiv, er den samfunds- og styringsmæssige kontekst væsentlig. Vi mangler altså forskningsbaseret viden om samskabelse i en 'universel' velfærdsmodel som den danske og det øvrige Skandinavien, der er kendetegnet ved en stor offentlig sektor, en høj grad af omfordeling og et relativt højt skattetryk (Esping-Andersen, 1990). Der er behov for forskning, der konceptualiserer samskabelse i en kontekst af universelle

velfærdsstater, fx ved at fokusere på, hvordan samskabelse forholder sig til 'kontrakten' mellem staten og borgerne og bygger på offentlig produktion af velfærd til gengæld for en høj skattebetaling (Meijer, 2016), eller ved at undersøge, hvad det betyder for samskabelse, at de fagprofessionelle medarbejdere har relativt stor indflydelse i de skandinaviske velfærdsstater (Vamstad, 2012).

9.3. Diskussion og perspektivering

Hovedambitionen med dette forskningsprojekt har været at udvikle viden om, hvilken form for ledelse der skal til for at fremme og understøtte samskabelse. I det lys kan man spørge: Hvad kan afhandlingens nyvundne viden om ledelse af samskabelse så bruges til i en dansk kontekst? Den har både relevans på samfundsniveau og for den enkelte offentlige leder/medarbejder. I det følgende diskuterer og perspektiverer jeg resultaterne først på samfundsniveau og derefter set i forhold til offentlige ledere.

9.3.1. Samskabelse i et samfundsperspektiv

Forskningsprojektets udgangspunkt var, at samskabelse har vundet stor udbredelse i danske kommuner som en fortælling. Resultaterne peger på, at de kommunale samskabelses-fortællinger dækker over en bred vifte af forskellige praksisser. I hvor stort omfang, der finder 'ægte' samskabelse sted i de danske kommuner, kan denne afhandling ikke svare på. Den giver dog et fingerpeg om, at ikke alle de praksisser, der af kommunerne italesættes som samskabelse, lever op til afhandlingens kriterier. Samtidig kan man spørge, om det er klogt at betragte NPG og samskabelse som det højeste ideal for offentlig styring? I det følgende vil jeg kritisk overveje et spørgsmål, som dette forskningsprojekt har aktualiseret: Hvilken samfundsmæssig gevinst er der i den samskabelse, der praktiseres idag?

Samskabelse – med hvilket udbytte?

Som nævnt i kapitel 1, er der tre 'bundlinjer' på spil, når offentlige ledere, politikere, konsulenter og forskere italesætter forventningerne til samskabelse. Samskabelsesinitiativer forventes nemlig at bringe samfundsmæssige gevinster af både demokratisk, effektivitetsmæssig og innovativ art. I det følgende sætter jeg afhandlingens resultater ind i et større perspektiv ved at diskutere, hvad forskningsprojektet har lært os om samskabelse set i forhold til det samfundsmæssige udbytte på disse tre dimensioner.

Samskabelse og demokrati

Afhandlingen peger på, at der er grund til at stille spørgsmålstejn ved, i hvilket omfang samskabelse i praksis bidrager demokratisk gennem empowerment, der består i at give borgere og civilsamfundsaktører indflydelse på prioritering og produktion af den offentlige velfærd. Den 'demokratiske kvalitet' af de tre samskabelsescases, jeg har analyseret her, er forholdsvis lav af tre årsager: 1. Eksklusion af relevante og berørte deltagere, 2. mangel på demokratisk forankring og 3. lav grad af 'diskursivt demokrati' i samarbejdsprocesserne. Disse tre forhold uddybes i det følgende.

Som vist i analysen udøver de offentlige administratorer magt i samskabelsesprocesserne ved at udgrænse aktører, der set fra et demokratisk perspektiv må betragtes som berørte og relevante. Det

sker både gennem ekstern og intern eksklusion. Den demokratiske forankring af samskabelsen forstået som forankring i det eksisterende repræsentative politiske system, er relativt svag, idet der i større eller mindre grad sker en dekobling af samskabelsesinitiativet fra den repræsentative politiske arena. Endelig er der tale om en relativ lav grad af demokratisk kvalitet forstået som 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007), hvor der foregår en grad af læring blandt deltagerne. Som vist i analysen er de offentlige administratorer under påvirkning af en 'passendehedslogik', der understreger vigtigheden af at tage ansvar og bevare styringen, tilbøjelige til at udøve en definerende snarere end faciliterende ledelse i samskabelsesprocesserne. Derved understøtter de ikke i særlig høj grad forskellige diskurser i netværksmedlemmernes dialog, som kan udvikle sig til en grad af 'diskursivt demokrati' (Dryzek, 2007).

Alt i alt er det derfor relevant at spørge, om samskabelse på et samfundsmæssigt plan virkelig kan bidrage til øget demokrati? Med afsæt i dette forskningsprojekts konklusioner kunne man også argumentere for, at samskabelse i værste fald kan bidrage til at undergrave demokratiet i stedet for det modsatte. Gennem samskabelsesprocesser, der i praksis ikke indoptager borgernes og civilsamfundets dagsorden og ressourcer og ikke giver dem indflydelse, men i stedet koopterer dem i en kommunal dagsorden, risikerer de offentlige administratorer at underminere disse aktørers tillid og samfundsenengagement. Der er en fare for, at 'top-down'-samskabelsesprojekter, der forekommer borgere og civilsamfundsaktører irrelevante, kan medføre en 'samskabelses-træthed' hos aktørerne, som gør det vanskeligt at mobilisere dem, når der virkelig er noget på spil.

Samskabelse og effektivitet

Kan samskabelse reelt bidrage til at gøre velfærden mere effektiv, sådan som det hævdes i de kommunale samskabelses-fortællinger? På baggrund af forskningsprojektets resultater er der grund til at efterlyse mere realisme ift. hvilket udbytte, man på samfundsmæssigt plan kan forvente at få ud af samskabelse. Som vist medførte samskabelsesinitiativerne et relativt begrænset udbytte, der først og fremmest var at finde på den bløde side i form af opbygning af kendskab, tillid og relationer mellem aktører. Samskabelsesinitiativerne medførte ikke på kort sigt besparelser eller effektiviseringer i den offentlige velfærd. Et resultat der er helt i tråd med den internationale forskning på dette felt forskning (Durose, Justice, et al., 2013; Voorberg, Tummers, et al., 2015). Et centralt spørgsmål er derfor, hvornår udbyttet står mål med indsatsen? Samskabelse kræver, ligesom andre former for tværgangssamarbejde (Huxham & Vangen, 2005), et relativt stort ressourceforbrug, særligt i form af de offentlige medarbejders arbejdstid. Som vi har set i de tre samskabelsesinitiativer, lever udbyttet ikke altid op til forventningerne - eller svarer til investeringerne.

Alt i alt er der altså grund til at stille spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang samskabelse i praksis kan medvirke til at fremme effektivitet i velfærdsproduktionen. Man kan spørge, hvornår samskabelse er en klog måde at anvende det offentlige og borgernes ressourcer på i en tid med nedskæringer og pressede medarbejdere i den offentlige sektor? Der er en risiko for, at samskabelse kan medføre et spild af ressourcer på et samfundsmæssigt plan. I værste fald kan både borgere og offentlige frontmedarbejdere opleve samskabelsesinitiativer initieret ovenfra som irrelevante indsatser eller ligefrem meningsløse (dysfunktionelle) projekter (O'Flynn, 2008), der trækker ressourcer væk fra opgaver, de opfatter som mere påtrængende. Det er derfor væsentligt på et samfundsmæssigt plan at veje muligheden for at opnå 'samarbejdsfordele' op mod de

investeringer i tid og indsats både fra de offentlige medarbejders og civilsamfundsaktørernes side, der kræves for at få samskabelse til at lykkes.

Samskabelse og innovation

Analysen af de tre samskabelsesinitiativer viser, at det er vanskeligt at opnå innovative løsninger gennem top-down-samskabelse. En ambition med samskabelse er at opnå synergi mellem de ressourcer, de forskellige parter i samskabelse bringer med og dermed udvikle innovative løsninger på komplekse samfundsmæssige problemer. Én forudsætning for at opnå nye, innovative løsninger er, at den forskellighed, der er til stede i samskabelsesprocessen, håndteres som et kreativt potentiale. En anden forudsætning er, at ledere i samskabende processer har øje for de forskellige ressourcer, parterne i samarbejdet bringer ind. Som vist i analysen er netop spørgsmålet om håndtering af forskellighed og mobilisering af ressourcer hos borgere og civilsamfund et vanskeligt punkt i de offentlige administratores ledelse. Analysen af de tre samskabelsescases viste, at de offentlige aktører var tilbøjelige til at udøve en ledelse, der var mere definerende end faciliterende – og dermed kun i begrænset grad lykkedes med at dyrke forskelligheden og mobilisere de kreative potentialer hos parterne i samarbejdet.

I sidste ende førte det til, at der ikke i ret stort omfang kom levedygtige, innovative løsninger ud af de tre samskabelsesinitiativer. Alt i alt mundede de tre samskabelsesinitiativer ud i løsninger, som enten var præget af en lav innovationsgrad eller manglede forankring i organisationen. Der er derfor grund til at forholde sig skeptisk over for, i hvilket omfang samskabelse vil kunne bidrage til at udvikle innovative løsninger på samfundsmæssige problemer. Det afhænger i høj grad af den ledelse, der udøves af de offentlige administratorer. Som vist i analysen er denne ledelse i praksis ret forskellig fra den form for ledelse, der ideelt set skal til for at understøtte udvikling af innovative løsninger.

Ovenstående diskussion viser, at der er grund til at forholde sig kritisk til den samfundsmæssige værdi af samskabelsesinitiativer, der aktuelt igangsættes i de danske kommuner. Der er nemlig ikke nogen garanti for, at initiativer med prædikatet 'samskabelse' bidrager med øget demokrati, effektivitet eller innovation på et samfundsmæssigt plan. Dette understreger det ansvar, som hviler på de offentlige ledere, der bidrager til den aktuelle samskabelsesdiskurs og –praksis.

9.3.2 Samskabelse og offentlig ledelse

Der er en stor kløft mellem den fortælling om samskabelse, der aktuelt bæres frem af kommunale ledere og politikere, og den kommunale samskabelsespraksis som dette forskningsprojekt har afdækket. På den baggrund vil jeg argumentere for, at der er behov for en realistisk og nuanceret fortælling om samskabelse, som kan udgøre en modvægt til den aktuelle 'hype' i den offentlige samskabelses-fortælling. De samskabelses-fortællinger, som aktuelt benyttes af offentlige ledere, konsulenter og forskere (se kapitel 1), vier efter min vurdering alt for lidt opmærksomhed til de styrings- og ledelsesmæssige begrænsninger. Derved kommer de til at overvurdere mulighederne for og forventningerne til samskabelse. Der er brug for en ny fortælling om samskabelse. En fortælling der anerkender, at offentlige administratorer i praksis er underlagt konkurrerende styringsparadigmer, og at håndteringen af disse er afgørende for, om det er muligt at lykkes med NPG-styringsinitiativer, herunder samskabelse. Derfor er det vigtigt at erkende, at 'ægte' samskabelse er vanskelig at få til at ske i praksis.

Lederne har et ansvar

Offentlige ledere og andre aktører på 'samskabelsesmarkedet', fx. konsulenter og forskere, har et ansvar for på realistisk og nuanceret vis at italesætte muligheder og udfordringer i samskabelse. Det er nødvendigt at overveje nøje fra gang til gang, om samskabelse er den rette vej at gå i forhold til en bestemt samfundsmæssig udfordring. Samskabelsesinitiativer, der igangsættes ureflekteret, trækker på tid og ressourcer både i kommunen og civilsamfundet, som på grund af 'glasloftet' i samskabelse ofte kun medfører begrænset samfundsmæssig værdi.

Der er derfor behov for, at offentlige ledere vier langt større opmærksomhed til 'glasloftet' i samskabelse, samt hvad der skal til for at nedbryde det. Det indebærer bl.a. at arbejde på de indre linjer i de offentlige institutioner for at fremme organisatorisk læring og kulturændringer. En skråsikker fortælling om samskabelse som noget pr. definition positivt spænder ben for den organisatoriske og samfundsmæssige læring, der skal til for at udvikle de offentlige aktørers vilje og evne til ægte samskabelse. Derfor hviler der et etisk ansvar på såvel offentlige ledere og politikere som forskere og konsulenter til at nærme sig samskabelse på en reflekteret og realistisk måde. Det er vigtigt, at der gives plads til at diskutere det, der er svært, og det der ikke går helt efter planen, som et udgangspunkt for læring. Det etiske ansvar handler med andre ord om, at 'pille magien ud af samskabelse' og se realistisk på de muligheder og mulige faldgruber der er forbundet med at realisere samskabelse i praksis.

Ledelse, der understøtter samskabelse - opmærksomhedspunkter

Men de offentlige ledere har ikke kun et ansvar for, hvordan samskabelse italesættes. De har også et ansvar for at følge ambitionen om samskabelse op med en understøttende praksis. I boksen på næste side opregner jeg på baggrund af forskningsprojektets resultater en række forhold, som ledere, der ønsker at understøtte samskabelse, med fordel kan være opmærksomme på i deres styrings- og ledelsespraksis.

Opmærksomhedspunkter for ledere, der vil understøtte samskabelse

- Som leder skal man først og fremmest overveje nøje, hvilke udfordringer man håber på, at det konkrete samskabelsesinitiativ vil imødegå og kritisk vurdere, om samskabelse vil være den bedste vej at gå i netop dette tilfælde. Herunder afveje risikoen for samarbejdsinerti op mod de mulige gevinster.
- Ligeledes gør ledere klogt i at spørge sig selv, om de centrale betingelser for samskabelse er til stede i kommunen: Er vi parate til bruge tid og kræfter på en proces, hvor vi sammen med borgerne udvikler en fælles forståelse af udfordringen og de mulige løsninger? Er der tid og rammer til at arbejde med kompleksitet og med at udforske og forene deltagernes forskellige interesser? Er vi for alvor åbne overfor at lade vores verdensbillede blive udfordret af andres? Og endelig: Er vi klar til at anerkende andre typer af ressourcer end økonomiske og sætte pris på gevinster, der er vanskelige at måle, f.eks i form af netværk, empowerment og social kapital?
- Offentlige ledere, der vil understøtte samskabelse, kan med fordel gøre sig klart, hvilke styringslogikker der er i spil i organisationen, og arbejde aktivt for at anerkende og forbinde dem gennem en koblende ledelsesstrategi.
- Desuden er det vigtigt, at offentlige ledere har øje for forhold, der kan virke hæmmende på samskabelse, i den måde de udøver ledelse og styring på. Det gælder forskellige former for 'overstyring', fx i form af på forhånd at formulere outputmål for samskabelsen. En lærende og reflekterende tilgang hos ledelsen kan være befordrende for samskabelse.
- En reflektiv ledelse, der anerkender og bevidst håndterer paradokser og dilemmaer, er befordrende for samskabelse. Reflektiv ledelse lægger vægt på læring, lærer af fejl og diskuterer løbende dilemmaer og udfordringer i samskabelse både horisontalt og vertikalt i organisationen.
- Og endelig er det vigtigt, at de offentlige ledere er opmærksomme på, hvordan 'den usynlige magt' udspiller sig i samskabelse, fx gennem framing af udfordring, aktører og løsninger. Ved at være opmærksom på den magtudøvelse, der ligger i sproget, kan de arbejde bevidst med re-framing af udfordringer og mulige løsninger og derved befordre samskabelse.

Jeg håber, at afhandlingens resultater vil gøre ledere og medarbejdere i danske kommuner og andre steder i den offentlige sektor klogere på, hvilke mekanismer der er på spil i ledelse af samskabelse. Ligesom det er mit håb, at de hen ad vejen vil benytte denne indsigt til at udvikle en ledelsespraksis, der forholder sig reflekteret til muligheder og faldgruber i samskabelse og dermed lykkes med at understøtte samskabelse og samarbejder på tværs, når det er det, der skal til.

Litteraturliste

- Agger, A. (2010). *Nærdemokrati efter kommunalreformen - erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Agger, A. (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica*, 47(2), 185–201.
- Agger, A., & Hedensted Lund, D. (2011). Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 177–194). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Agger, A., & Sørensen, E. (2014). Designing collaborative policy innovation: Lessons from a Danish municipality. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Innovation through Collaboration and Design* (pp. 189–208). London & New York: Routledge.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde.
- Alcock, P. (2010). Big society or civil society? A new policy environment for the third sector. *Voluntary Sector Review*, 1(3), 379–389.
- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as coproducers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128–137.
- Alford, J. (2002a). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337–346.
- Alford, J. (2002b). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32–56.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From Service Delivery to Co-Production*. Palgrave Macmillan UK.
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299–316.
- Andersen, L. L., & Espersen, H. H. (2017). Samskabelse, samproduktion og partnerskaber - teoretiske perspektiver. In *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet. Støtte til mennesker med psykiske vanskeligheder* (pp. 107–136). København: Socialstyrelsen.
- Andersen, T., & Reierman, J. (2016). Sammen skal vi gentænke velfærden. *Mandag Morgen*.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal*, 17(1), 1–21.
- Barker, A. (2010). *Co-production of Local Public Services*. London.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93–117.

- Barnes, M., Newman, J., Knops, A., & Sullivan, H. (2003a). Constituting The Public'' in Public Participation. *Public Administration*, 81(2), 379–399.
- Barnes, M., Newman, J., Knops, A., & Sullivan, H. (2003b). Constituting “The Public ” in Public Participation. *Public Administration*, 81(2), 379–399.
- Barnes, M., Newman, J., & Sullivan, H. (2007). *Power, participation and political renewal*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., & Dalziel, R. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Birmingham: Joseph Rowntree Foundation.
- Bartels, K. P. R., Cozzi, G., & Mantovan, N. (2013). “The Big Society,” Public Expenditure, and Volunteering. *Public Administration Review*, 73(2), 340–351.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation - Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press.
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit : Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (pp. 35–60). Abingdon, Oxon: Ashgate Publishing.
- Bekkers, V., Tummers, L., & Voorberg, W. H. (2014). *From public innovation to social innovation in the public sector : A literature review of relevant drivers and barriers* (Paper presented at the EGPA 2013 Conference, Edinburgh, September). Rotterdam: Erasmus University.
- Bennington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public Value*. Palgrave Macmillan.
- Bevir, M. (2011). Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*, 37(1), 3–17.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge* (Second Edi). Cambridge: Polity Press.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research* (Second Edi). Cambridge: Polity Press.
- Bogason, P. (2007). *Forms of Knowledge in Pragmatic Research* (Paper for the Anti-Essentialism Conference, Florida State University, March). Roskilde.
- Bogason, P., & Zølner, M. (2007). Methods for Network Governance Research: An introduction. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 1–20). Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5).
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2008). *Briefing Paper 12: User and community co-production of public services: fad or fact, nuisance or necessity*. Third Sector Research Center. London.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2014). *Bringing the power of the citizen into local public services – An evidence review*. Birmingham.

- Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). *Exploring the cost-benefit analysis of co-production at neighbourhood level: A case study of Balsall Heath , Birmingham , UK* (Paper presented at IIAS Working Group on Co-production, June). Tampere.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Löffler, E., & Parrado, S. (2014). Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services. *Journal of Social Policy, 44*, 1–23.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. 'T. (2008). Does Public Accountability Work? an Assessment Tool. *Public Administration, 86*(1), 225–242.
- Boyle, D., Clark, S., & Burns, S. (2006). *Co-production by people outside paid employment*. The Joseph Rowntree Foundation, York.
- Boyle, D., Coote, A., Sherwood, C., & Slay, J. (2010). *Right Here Right Now. Taking Co-production into the mainstream*. NESTA, London.
- Boyle, D., & Harris, M. (2010). *The Challenge of Co-production. Discussion Paper*. NESTA, London.
- Boyle, D., Slay, J., & Stephens, L. (2010). *Public services inside out - Putting co-production into practice*. NESTA, London.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). *Distinguishing different types of co-production : renewing our understanding of the classics* (Paper for the NIG Conference, Delft, November). Nijmegen.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Towards a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review, 43*(1), 59–65.
- Bureau, V., & Kjær, A. M. (2008). Co-governance som styringsstrategi: teoretiske debatter og empiriske case-studier. *Politica, 40*(3), 265–278.
- Buser, M. (2013). Tracing the Democratic Narrative: Big Society, Localism and Civic Engagement. *Local Government Studies, 39*(1), 3–21.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2007). Network Governance: Effective and Legitimate? In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 153–166). Palgrave Macmillan.
- Cahn, E. S., & Gray, C. (2012). Co-production from a normative perspective. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 129–144). New York: Routledge.
- Carr, S. (2004). *SCIE position paper 3: Has service user participation made a difference to social care services ?* SCIE, London.
- Civil Exchange. (2015). *Whose society ? The final Big Society Audit*. Civil Exchange, London.
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of power*. Sage.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design* (Third edit). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design* (Fourth edi). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.

- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005a). *Leadership for the Common Good* (Second Edi). San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005b). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7(2), 177–201.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010a). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010b). Special issue on public integrative leadership: Multiple turns of the kaleidoscope. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 205–208.
- Dahler-Larsen, P. (2016). *Vejledning Om At Evaluere Innovative Tiltag*. COI, København.
- de Jongh, M. (2013). *Group dynamics in the Citizen's Assembly on Electoral Reform*. Utrecht University.
- Dreyer Hansen, A. (2007). Governance Networks and Participation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 247–261). Palgrave Macmillan.
- Dryzek, J. S. (2007). Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom and Communication. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Dunston, R., Lee, A., Boud, D., Brodie, P., & Chiarella, M. (2009). Co-Production and Health System Reform - From Re-Imagining To Re-Making. *Australian Journal of Public Administration*, 68(1), 39–52.
- Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (eds). (2013). *Beyond the State : Mobilising and Co-Producing with Communities - Insights for Policy and Practice*. Birmingham.
- Durose, C., Mangan, C., Needham, C., Rees, J., & Hilton, M. (2013). *Transforming local public services through co-production*. University of Birmingham.
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2015). Generating “good enough” evidence for co-production. *Evidence and Policy*, (online october 5.), 1–17.
- Durose, C., & Richardson, L. (2016). *Designing public policy for co-production*. Bristol: Policy Press.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18(1), 111–134.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A., & Klijn, E.-H. (2013). Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*, 15(1), 131–159.
- Edelenbos, J., van Buuren, A., & van Schie, N. (2011). Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*, 14(6), 675–684.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 25–29.
- Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 99–124). Palgrave Macmillan.
- Espersen, H. H. (2015). Vi samskaber på livet løs - men hvordan gør vi det bedst? *Danske Kommuner*, 32–33.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fledderus, J. (2015). *User Co-Production of Public Service Delivery : Effects on Trust*. IIAS Study Group on Co-Production of Public Services, Nijmegen.
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om case studiet. In L. Brinkmann, S. og Tanggaard (Ed.), *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fotaki, M. (2015). Co-Production Under the Financial Crisis and Austerity: A Means of Democratizing Public Services or a Race to the Bottom? *Journal of Management Inquiry*, 24(4), 433–438.
- Frivilligrådet. (2013). *Et Magasin Om Samskabelse Inspiration Til Velfærdsmagere*. København.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(December), 66–75.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for ? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Glasby, J. O. N., & Beresford, P. (2006). Who knows best ? Evidence-based practice and the service user contribution. *Critical Social Policy*, 26(1), 268–284.
- Glynos, J., & Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. Routledge Innovations in Political Theory.
- Gray, B. (2004). Strong Opposition : Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 176(February), 166–176.
- Greve, C. (2001). Introduktion til offentlig ledelse og styring i bevægelse. In C. Greve (Ed.), *Offentlig ledelse og styring i bevægelse* (pp. 1–8). Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse - Teorier og temaer i et politologisk perspektiv* (2. edition). Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor - Baggrundspapir til produktivitetskommissionen*. Produktivitetskommissionen, København.
- Haig, B. D. (2005). An Abductive Theory of Scientific Method. *Psychological Methods*, 10(4), 371–388.
- Hajer, M. A., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics:

- Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175–184.
- Hargrave, T. J., & Van De Ven, A. H. (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review*, 31(4), 864–888.
- Hartley, J., & Benington, J. (2011). *Recent trends in leadership. Thinking and action in the public and voluntary service sectors*. The King's Fund, UK.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). Regulation inside government: Where new public management meets the audit explosion. *Public Money & Management*, 18(2), 61–68.
- Hughes, O. (2010). Does governance exist? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 87–104). London & New York: Routledge.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Ed.), *Creating collaborative advantage*. London: Sage Publications.
- Huxham, C. (2000). The challenge of Collaborative Governance. *Public Administration Review*, 2(3), 337–358.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the Shaping and Implementation of Collaborative Agendas: How Things happen in a (Not Quite) Joined-up World. *The Academy of Management Journal*, 43(6), 1159–1175.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate The theory and practice of collaborative advantage*. London & New York: Routledge.
- Ibsen, B., & Espersen, H. H. (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører*. Copenhagen.
- Ingerslev, K. (2014). Striden om problemet i innovation. In K. Majgaard (Ed.), *Sprækker for fornyelse - Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse* (pp. 377–400). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412–423.
- J. Gouillart, F. (2014). The race to implement co-creation of value with stakeholders: five approaches to competitive advantage. *Strategy & Leadership*, 42(1), 2–8.
- Jakobsen, M. (2012). Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 27–54.
- Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Administration Review*, 73(5), 704–713.
- Jeffares, S. R. (2015). *Assessing policy vitality using a theory of policy equivalence: understanding the rise and demise of the big society on Twitter*. Birmingham.

- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45.
- Jetté, C., & Vaillancourt, Y. (2010). Social Economy and Home Care Services in Quebec: Co-Production or Co-Construction? *Voluntas*, 22(1), 48–69.
- Jo, S., Salas, A., & Nabatchi, T. (2016). *Coproducing Public Health : Patient Engagement in the Diagnostic Process* (Paper for the IIAS Study Group on Coproduction, Tampere, June). Washington D.C.
- Keast, R. (2014). Network Theory Tracks and Trajectories Where from, Where to? In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 15–30). New York: Routledge.
- Keast, R., & Mandell, M. P. (2014). A Composite Theory of Leadership and Management Process Catalyst and Strategic Leveraging - Theory of Deliberate Action in Collaborative Networks. In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 34–50). New York: Routledge.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3), 440–456.
- Klausen, K. K. (2014). Still the Century of Government? No Signs of Governance yet! *International Public Management Review*, 15(1), 29–44.
- Klijin, E.-H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, 28(May), 90–119.
- Klijin, E.-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199–214). Palgrave Macmillan.
- Klijin, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). the Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, 88(4), 1063–1082.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance - New Government-Society Interactions* (pp. 1–8). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Koppenjan, J., & Klijin, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Kristensen, N., Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2013). Aktiv brugerinddragelse - hvor langt kan vi gå? *Danske Kommuner*.
- Krogstrup, H. K., & Kristiansen, S. (2015). *Deltagende observation* (2. edition). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, T. S., & Hedensted Lund, D. (2010). Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 401–417). København: Jurist - og Økonomernes forlag.
- Leadbeater, C., & Cottam, H. (2007). *The User Generated State: Public Services 2.0*.
- Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor* (3. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lykkebo, O. B. (2016). *Innovationsbarometret*. København: Center for Offentlig Innovation & Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Löffler, E. (2009). *A Future Research Agenda for Co-Production. Overview Paper*. LARCI, Local Authorities & Research Council Initiative.
- Löffler, E., & Watt, P. (2009). *Understanding the efficiency implications of co-production*. LARCI, Local Authorities & Research Council Initiative.
- Löfgren, K., & Agger, A. (2013). Politik og administration - et fag i krydsild. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 9–18). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Mandag Morgen. (2012). *Den aktive borger - Hvordan flere borgere kan spille en større rolle i velfærdssamfundet*. København: Mandag Morgen.
- Mandag Morgen. (2013). *Veje til RessourceDanmark - et mere socialt og økonomisk bæredygtigt velfærdssamfund*. København.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715–731.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2009). A new look at leadership in collaborative networks : Process catalysts. In J. A. Raffel, P. Leisink, & A. E. Middlebrooks (Eds.), *Public Sector Leadership - International Challenges and Perspectives* (pp. 163–178). Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- March, J., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J., & Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness*. Arena, Center for European Studies, University of Oslo.
- Mayer, I., Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2005). Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy? *Public Administration*, 83(1), 179–199.
- McMullin, C. (2015). *Conceptualizing co-production and the third sector: Understanding divergencies in the English and French participation traditions* (Paper presented at the IIAS Study Group on co-production of public services, June). Nijmegen.
- McMullin, C. (2016). *How institutional logics shape co-production practices : Evidence from community regeneration organisations in England and France* (Paper presented at the IIAS Study Group on Coproduction of Public Services, June). Tampere.
- Meijer, A. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. *Public Administration R*, 71(4), 598–607.
- Meijer, A. (2012). Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1156–1172.
- Meijer, A. (2014). *Co-production as the New Social Contract* (Paper presented at the NIG Annual Conference, November). Delft.
- Meijer, A. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International*

- Journal of Public Sector Management*, 29(6), 596–611.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research - A Guide to Design and Implementation* (Third Edit). San Francisco: Jossey-Bass.
- Miles, M. B., & Huberman, M. A. (1994). *Qualitative data analysis* (Second Edi). Sage Publications.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231–245.
- Moynihan, D. P., & Thomas, J. C. (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration R*, 73(6), 786–796.
- Møller, H. K. (2010). *Bogerinddragelse - et studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. H. (2014). *Self-organization and the role of government : how and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy ?* (Paper presented at the IRSPM Conference, Ottawa, Canada, April). Rotterdam: Erasmus University.
- Needham, C. (2008). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, 7(2), 221–231.
- Needham, C., & Carr, S. (2009). *Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation*. SCIE Reserch Briefing 31, March 2009.
- Neergaard, H. (2010). *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser* (2. udgave). Frederiksberg C: Samfundslitteratur.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203–223.
- Nye, J. S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- O’Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the “collaborative turn” in public policy. In J. O’Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new Era of Public Policy in Australia?* (pp. 181–195). Canberra: ANU E Press.
- OECD. (2011). *OECD Public Governance Reviews : Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society - 4211131e.pdf*.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance - emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA, USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.

- Osborne, S. P., & Stokosch, K. (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, S31–S47.
- Ospina, S. M., & Foldy, E. (2010). Building bridges from the margins: The work of leadership in social change organizations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 292–307.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy and Development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Ostrom, E. (2012). Foreword. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production* (pp. v–vii). New York, London: Taylor & Francis.
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 246–263.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001–1011.
- Parrado, S., Van Ryzin, G. G., Bovaird, T., & Löffler, E. (2013). Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. *International Public Management Journal*, 16(1), 85–112.
- Parry, K. W., & Bryman, A. (2006). Leadership in organizations. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (Second Edition, pp. 446–468). London: Sage Publications.
- Pearce, J. (2012). *Power in Community : A Research and Social Action Scoping Review*. Arts- and Humanities Research Council, Connected Communities.
- Pedersen, D., & Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management: Implications for roles and dynamics. *International Journal of Public Sector Management*, 21(4), 327–339.
- Pedersen, D., & Tangkjær, C. (2013). Building leadership capacity in the involving network state. *Teaching Public Administration*, 31(1), 29–41.
- Pestoff, V. (2006a). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503–519.
- Pestoff, V. (2006b). Citizens and co-production of welfare services. Child care in eight European Countries. *Public Management Review*, 8(4), 503–519.
- Pestoff, V. (2008). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. Oxon and New York: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-profit Organizations.
- Pestoff, V. (2012a). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102–1118.
- Pestoff, V. (2012b). Co-Production and Third Sector Social Services in Europe - Some Crucial Conceptual issues. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public*

- governance, the third sector and co-production.* (pp. 13–34). New York, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2012c). New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe. Crowding in and Crowding Out. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production.* (pp. 361–388). New York, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401.
- Pestoff, V. (2016). *Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes – implications for generic definitions ?* (Paper presented at the ISTR Conference, June). Stockholm.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Vershuere, B. (Eds.). (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.* New York, London: Routledge.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K. P. Sommermann (Eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König* (pp. 443–454). Berrlin: Duncker & Humboldt.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State* (Third Edit). Oxford: Oxford University Press.
- Prahalad, C.K. & Ramaswamy, V. (2002). The Co-Creation Connection. *Strategy + Business*, (27), 1–12.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T., & Mutton, J. (2014). Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. *Public Management Review*, 16(3), 402–423.
- Ramian, K. (2012). *Casestudiet i praksis* (Anden udga). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Rasborg, K. (2005). Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi. In L. Fuglsang & P. Bitch Olsen (Eds.), *Videnskabsteori på tværs af fagkulturer og paradigmer i Samfundsvidenskaberne* (Anden udga, pp. 349–387). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Reeves, S., Albert, M., Kuper, A., & Hodges, B. D. (2008). Why use theories in qualitative research? *British Medical Journal*, 337(7670), 631–634.
- Regeringen. (2010). *National Civilsamfundsstrategi En styrket inddragelse af cvivilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats.*
- Rennison, B. W. (2011). *Ledelsens genealogi.* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Richardson, L., & Durose, C. (2013). *Who is accountable in localism ? Findings from theory and practice.* Arts & Humanities Research Council.

- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2012). *Leadership and Structure in the Co-production of Public Services* (University of Hertfordshire Business School Working Paper). Hertfordshire.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2013). *Leadership in the Co-production of Public Services : An initial conceptual framework Leadership* (Paper, First International Conference on Public Polciy, 26th-28th June). Grenoble.
- Schlappa, H., & Imani, Y. (2016). *Leading service co-production : Preliminary findings from a study of the Hertfordshire Fire and Rescue Service* (Paper presented at IIAS Study Group on Co-production of Public Services, Tampere, June).
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.
- Sehested, K., & Leonardsen, L. (2011). Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* (pp. 215–235). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Shapiro, I. (2002). Problems , Methods and Theories in the Study of Politics , or What’s Wrong with Political Science and What to Do about It. *Political Theory*, 30(4), 596–619.
- Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration. In J. O’Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A new Era of Public Policy in Australia?* (pp. 13–28). Canberra: ANU E Press.
- Sirianni, C. (2009). *Investing i democracy - engaging citizens in collaborative governance*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Skanderborg Kommune. (2014). Kommunen 3.0 FAQ. Retrieved January 1, 2016, from https://www.skanderborg.dk/politik-og-faellesskab/udvikling-i-kommunen/kommunen-3-0#fortaelling_om_kommunen_3.0
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83(3), 573–596.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research - Studying How Things Work*. New York: The Guilford Press.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management A New Narrative for Networked Governance. *American Review Of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Sullivan, H. (2010). *Collaboration Matters*. Inaugural lecture, College of Social Sciences, University of Birmingham: College of Social Sciences, University of Birmingham.
- Sullivan, H. (2012). A Big Society needs an active state. *Policy & Politics*, 40(1), 141–144.
- Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. R. (2012). Leadership for Collaboration. *Public Management Review*, 14(1), 41–66.
- Sullivan, H., Williams, P., Marchington, M., & Knight, L. (2013). Collaborative futures:

- discursive realignments in austere times. *Public Money & Management*, 33(2), 123–130.
- Svendsen, G. T. (2012). *Tænkepauser: Tillid*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sørensen, E. (2013). Netværksstyring og metastyring. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 115–131). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Sørensen, E. (2015). Enhancing policy innovation by redesigning representative democracy. *Policy & Politics*, 1–16.
- Sørensen, E., & Scheibel, A.-M. (2016). Fra spredte initiativer til gennemgribende forandring. *Avisen Kommunen*. København.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring - fra government til governance*. Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007a). Theoretical approaches to Governance Network Dynamics. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 25–42). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007b). Theoretical approaches to metagovernance. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 169–182). Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011a). Hvor effektive og demokratiske er styringsnetværk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker Indledning. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), 3–23.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011b). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1–14.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2015, October 20). Farvel til grønthøsterbesparelser: Nu skal velfærden fornys gennem en arena for samskabelse. *DenOffentlige.dk*.
- Sørensen, E., & Triantafillou, P. (2009). The politics of Self-Governance: An introduction. In E. Sørensen & P. Triantafillou (Eds.), *The Politics of Self-Governance* (pp. 1–22). Surrey: Ashgate Publishing.
- Sørensen, E., & Waldorff, S. B. (2014). Collaborative policy innovation : Problems and potential. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), 1–17.
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. In L. Brinkmann, S. og Tanggaard (Ed.), *Kvalitative metoder*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Thomas, G. (2011). *How to do your Case Study*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Thyrring Møller, J. (2014, April 8). 29 lokalsamfund står stærkt mod urbanisering. *DenOffentlige.dk*.
- Torfing, J. (2006). Introduction: Democratic Network Governance. In M. Marcussen & J. Torfing

- (Eds.), *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Torfig, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og administration* (pp. 195–213). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Torfig, J., Peters, G. B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012a). *Interactive Governance - Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfig, J., Peters, G. B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012b). New Roles and role dilemmas in interactive governance. In *Interactive Governance - Advancing the Paradigm* (pp. 145–165). Oxford University Press.
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation : Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. *Administration & Society Online First*.
- Torfig, J., & Triantafyllou, P. (2011). Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In J. & T. Torfig (Ed.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. ECPR Press.
- Torp, T. (2016). Reel samskabelse er god politik. *Avisen Kommunen*. København.
- Tortzen, A. (2008). *Borgerinddragelse - demokrati i øjenhøjde*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tummers, L., Voorberg, W. H., & Bekkers, V. (2015). *Ten policy recommendations for co-creation during social Innovation*. LIPSE.
- Tuurnas, S. (2015). *The professional co-producer - implications from four casestudies* (Paper presented at the IIAS working group on co-production, June 2015).
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Tampere.
- Ulrich, J. (2016). *Samskabelse– en typologi* (VIA University College, CLOU skriftserie).
- Vamstad, J. (2012). Co-production and Service Quality. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production* (pp. 297–316). New York, London: Routledge.
- van Eijk, C., & Steen, T. P. S. (2014). Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382.
- Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W. (2011). Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards “earned citizenship” in the United Kingdom, France and the Netherlands. *International Sociology*, 26(3), 408–432.
- van Meerkerk, I. (2014). *Boundary Spanners in Governance Networks*. Erasmus University, Rotterdam.
- van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630–1652.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban

- development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24.
- Van Wart, M. (2013a). Administrative Leadership Theory: a Reassessment After 10 Years. *Public Administration*, 91(3), 521–543.
- Van Wart, M. (2013b). Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders, 73(4), 553–565.
- Vangen, S., Hayes, J. P., & Cornforth, C. (2015). Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations. *Public Management Review*, 17(9), 1237–1260.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2014). Building and Using the Theory of Collaborative Advantage. In M. P. Mandell, R. Keast, & R. Agranoff (Eds.), *Network Theory in the Public Sector* (pp. 51–67). New York: Routledge.
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2016). *The Democratic Quality of Co-Production in Community Development* (Paper presented at the IIAS Study Group on Coproduction of Public Service, June). Tampere.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic. *Journal of Marketing*, 68(January), 1–17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2007). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083–1101.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013a). *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda* (Paper presented at The EGPA Conference, Edinburgh, September).
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013b). *Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens* (Paper for the IRSPM Conference, April). Prague.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). *Co-creation in social innovation: comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation* (Paper presented at the IRSPM Conference, April). Ottawa.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- Voorberg, W. H., Tummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P., & Kattel, R. (2015). *Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries*. LIPSE.
- Væksthus for Ledelse. (2016). *Alliancer. Toplevelsens rolle i udviklingen af velfærdsalliancer*. Copenhagen.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17–50.

- Waldorff, S. B., Kristensen, L. S., & Ebbesen, B. V. (2014). The complexity of governance. Challenges for public sector innovation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public Innovation through collaboration and design* (pp. 70–88). New York: Routledge.
- Weber, M. (2012). Bureacracy. In J. M. Schafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Public Administration Classic Readings* (Seventh Ed, pp. 39–44). Wadsworth, Cengage Learning.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner: Afterword: Bringing Back Agents. *Public Administration*, 80(1), 103–124.
- Wulff, M. (2013). *Den nødvendige frivillighed*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research - design and methods* (Fourth Edi). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Applied Social Research Methods Series.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford univesity Press.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Dreyer Hansen, A. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *Op af sofaen - anbefalinger til lokaldemokratiet*. København.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (2014a). Er der én eller flere tilgange til samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor? In P. Aagaard, E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdreven innovation - i praksis* (pp. 345–358). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2014b). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aarhus Kommune. (2015). *Kommune Forfra. Aarhus gentænker velfærden*. Aarhus.
- Aarup, K. (2010). *Frivillighedens velfærdssamfund*. Frederiksberg: Frydenlund.

Dansk resumé

Samskabelse forstået som samarbejde med borgere og civilsamfund om at udvikle og producere velfærd har fundet vej ind i den offentlige styring. I Danmark og en række andre vestlige velfærdsstater søsættes i disse år en mængde strategier og initiativer under overskriften 'samskabelse'. Samskabelse udfordrer den traditionelle arbejdsdeling mellem det offentlige og civilsamfundet, da det her handler om at udvikle samarbejde på tværs af disse sektorer. Dette rækker ved den traditionelle forestilling om ledelse og rejser spørgsmålet om, hvordan samarbejde mellem autonome aktører kan styres og ledes, så det giver værdi. Forskningsprojektet undersøger samskabelse i et styringsperspektiv.

Hovedambitionen med forskningsprojektet er at udvikle viden om, hvilken form for ledelse der skal til for at fremme og understøtte samskabelse. Forskningen i samskabelse beskæftiger sig kun i begrænset omfang med ledelsesdimensionen af samskabelse. Formålet med afhandlingen er derfor todelt: Dels at bidrage til teoriudvikling indenfor såvel ledelse som samskabelse gennem begrebsliggørelse af sammenhængen mellem de to fænomener, dels at udforske empirisk hvordan de offentlige administratorers ledelsesinterventioner påvirker grad og udbytte af samskabelse. Det leder frem til følgende forskningsspørgsmål: Hvordan påvirker de offentlige administratorers ledelse grad og udbytte af samskabelse?

Spørgsmålet undersøges ved hjælp af et kvalitativt casestudie og med anvendelse af en abduktiv forskningsstrategi. I studiet indgår tre danske casekommuner, der er udvalgt som forventede 'positive ekstreme' cases indenfor samskabelse. I international sammenhæng kan det forventes at finde særligt gode vilkår for samskabelse i Danmark, bl.a. fordi den offentlige styring er præget af en relativt stor og velfungerende offentlig sektor kombineret med et stærkt civilsamfund og et velorganiseret foreningsliv samt en lang tradition for inddragelse af borgere og brugere. Udvalget af de tre konkrete kommuner er ligeledes foregået ud fra overvejelser om, hvor det er sandsynligt at finde ambitiøse samskabelsesinitiativer. De tre danske kommuner, som samskabelsescasene er hentet i, kan alle beskrives som frontløbere inden for samskabelsesfeltet på udvælgelsestidspunktet. De konkrete samskabelsesinitiativer er alle initieret og rammesat af kommunen som led i en større strategisk indsats, dvs. at der er tale om top-down-samskabelsesinitiativer.

Afhandlingen forstår samskabelse som en særlig form for samstyring, der sigter mod at udvikle en kvalitativt ny form for samarbejde og relation mellem det offentlige og civilsamfundet/borgerne, hvor offentlige aktører og borgere samarbejder om at udnytte alle parter aktiver, ressourcer og bidrag. Forskningsprojektets erkendelsesinteresse centrerer sig om de offentlige administratorers rolle som ledere af samskabelsesprocesser. Fokus er på, hvilken rolle ledelse spiller for, om samskabelse initieret af offentlige administratorer fører til de ønskede resultater. Derfor undersøges den styring og ledelse, der udøves af de offentlige administratorer. Afhandlingen forstår ledelse som det at understøtte selvstyrende systemer på tværs af organisationer.

Forskningsprojektet udvikler en analyseramme, der dels gør det muligt at måle grad og udbytte af samskabelse, dels konceptualiserer ledelsesdimensionen af samskabelse. Afhandlingen udvikler en præskriptiv analyseramme med afsæt i tre teoretiske perspektiver fra forskningen i ledelse af

netværk og samarbejde. Denne benyttes til at analysere, hvordan de administrative aktører udøver ledelse i samskabende processer ved at fokusere på syv ledelsesgreb, nemlig fire rammesættende og tre faciliterende ledelsesgreb.

Ud fra analysen af de tre samskabelsescases konkluderer afhandlingen, at ledelsen har vanskeligt ved at få ambitionen om samskabelse til at folde sig ud i praksis. Netop det forhold, at initiativerne er igangsat og styret 'oppefra', udgør en udfordring i forhold til at realisere samskabelse. 'Overstyring' fra de offentlige aktørers side medfører en lav grad af samskabelse og en begrænset værdiskabelse. Analysen viser desuden en sammenhæng mellem den grad af synergi mellem deltageres ressourcer, som det lykkes at opnå i det enkelte initiativ og det udbytte, samskabelsen kaster af sig.

Afhandlingen konkluderer, at de offentlige administratorers ledelse i høj grad påvirker samskabelsen. Både den rammesættende ledelse og den faciliterende ledelse har betydning for grad og udbytte af samskabelse. Sammenhængen mellem de to ledelsesaspekter er afgørende for, om ledelse samlet set understøtter samskabelse. Da den rammesættende ledelse, der udøves af de øverste offentlige administratorer, er af central betydning, kan man sige, at styringsvilkårene, og den måde, de håndteres på, er afgørende for grad og udbytte af samskabelsen.

På baggrund af analysen af de tre samskabelsesinitiativer konkluderes det, at de offentlige administratorers anvendelse af styrings- og ledelsesgreb med rod i New Public Management i form af stramme tidsfrister, krav om målbare leverancer og mistillid til medarbejdere og civilsamfundsaktører, ikke er befordrende for samarbejdet mellem autonome aktører. Disse greb påvirker samarbejdet negativt og fører til en lav grad af samskabelse. Derimod er ledelsesgreb med rod i New Public Governance som fx opbygning af tillid og relationer mellem deltagerne og fokus på deltageres meningsskabelse og ressourcer befordrende for samskabelsen.

Afhandlingen konkluderer endvidere, at top-down-samskabelse finder sted i et styringsmæssigt krydspres. De strategier, som de offentlige aktører benytter til at håndtere dette styringsmæssige krydspres, er afgørende for samskabelsen. Grad og udbytte af samskabelsen er størst, hvor de offentlige aktører benytter en reflekteret 'koblingsstrategi', der bevidst håndterer det styringsmæssige krydspres gennem at koble interesser, aktører og styringslogikker. Endelig konkluderer studiet, at samskabelse hæmmes, når de offentlige administratorer undlader at udøve 'meningsskabende' ledelse og i stedet gennem en dominerende framing etablerer og fastholder de offentlige aktørers udlægning af, hvilken udfordring samskabelsen skal løse, hvilke aktører der er legitime deltagere, og hvilke mulige løsninger der kan behandles af deltagerne. Disse ledelsesgreb skaber et 'glasloft', som begrænser samskabelsen. Til gengæld kan diskursiv ledelse, der lægger vægt på aktørernes meningsskabelse, fremme samskabelse, ligesom samskabelse kan fremmes gennem at fokusere på 'det fælles tredje' i form af konkrete fælles aktiviteter.

Afhandlingen afsluttes med en diskussion af resultaternes relevans på samfunds niveau og for den enkelte offentlige leder.

English abstract

This study analyses co-production from the perspective of governance. Co-production - i.e. collaboration between the public sector and citizens/civil society aimed at developing and producing public policies and services – is increasingly becoming an element in the public governance of Denmark and other western welfare states. Currently, a range of initiatives are being launched in Danish municipalities labelled ‘co-production’ that aim to engage local communities and civil society in developing, designing and producing welfare services. The notion of ‘co-production’ implies boundary spanning collaboration between the civil and the public sector. It therefore challenges the traditional image of public leadership and raises the following question: What kind of leadership is needed to support collaboration between autonomous actors and enhance public value?

The main ambition of the study is to gain new insight into the leadership interventions exercised by civil servants that inhibit or enhance co-production. In the field of co-production research not much attention has hitherto been given to the leadership perspective in terms of the way these processes are governed, designed and facilitated by public agencies. The purpose of the thesis is twofold: Firstly, to contribute to the research fields of co-production and leadership by conceptualizing the link between the two phenomena. Secondly, to explore how the leadership interventions of public agencies influence the degree and outcome of co-production processes. The research question is subsequently: How do the leadership interventions of public agencies influence the degree and outcome of co-production processes?

The research question is analyzed through a qualitative case study applying an abductive research strategy. The study comprises three co-production initiatives from three Danish municipalities that have been selected as expected ‘positive extreme’ cases of co-production. In an international context Denmark can be considered a case of particularly good conditions for co-production. This is due to the fact that the public governance is characterized by a relatively big and well-functioning public sector combined with a strong civil society and a longstanding tradition of involving citizens and public service users. The three case municipalities included in the study can all be described as ‘cutting edge’ in the field of co-production. The co-production initiatives studied have all been initiated, framed and facilitated by the municipality as part of a strategic ambition, categorizing them as examples of ‘top-down’ co-production.

The thesis conceptualizes co-production as a form of co-governance aimed at developing a new collaborative relation between the public sector and the civil society/the citizens. Ideally, public agencies and citizens should, through collaboration, be able to exploit the joint resources and contributions of all actors. The study focuses on the way leadership interventions executed by public agencies influence the expected results harvested through co-production. Accordingly, the study explores the different types of governance and leadership interventions applied by the civil servants in the municipalities. In this study, leadership is understood as supporting self-organized actors across organizations.

The thesis develops a frame of analysis for evaluating the degree and outcome of co-production processes and at the same time conceptualizes the leadership dimension of co-production. The thesis' prescriptive frame of analysis integrates three theoretical perspectives from research on 'collaborative leadership'. The frame is applied to an analysis of leadership in co-production processes by focusing on four leadership interventions for designing and framing the collaboration ('hands off' interventions) and three facilitative ('hands on') leadership interventions.

Based on the analysis of the three municipal co-production cases, the thesis concludes that the public agencies face difficulties in terms of realizing the ambition of co-production in practice. The fact that the co-production initiatives are initiated and governed 'top-down' poses a challenge in terms of realizing co-production. Excessive governance on the side of the public agencies results in a low degree of co-production and a limited creation of public value. The analysis also shows that there is a relation between the degree of synergy (between the resources of the participants) obtained in the co-production initiative and the outcome of the co-production process.

The thesis further more shows that the leadership interventions exercised by the public agencies are central to the co-production process. The 'hands off' as well as the 'hands on' leadership interventions influence the degree and outcome of the co-production initiatives. Also, the relation between the 'hands off' and 'hands on' leadership interventions plays an essential role in supporting or inhibiting co-production. As particularly the hands off leadership interventions exercised by the public agencies prove to be of great significance, one might say that the governance conditions – and the way they are handled by the civil servants - are central to the degree and outcome of co-production processes.

Based on the analysis of the three co-production initiatives, the study concludes that the exercise of governance and leadership interventions rooted in a New Public Management regime, i.e. strict deadlines, measurable deliveries and mistrust in employees and civil society actors, does not support collaboration between autonomous actors. These interventions, to the contrary, influence the collaboration negatively, causing a low degree of co-production to unfold. On the other hand leadership interventions rooted in a New Public Governance regime, i.e. building trust and relations between the participants and focusing on resources and on sense-giving leadership, do seem to support co-production processes.

The thesis shows that top-down co-production processes take place within a cross pressure of governance logics. The coping strategy applied by the civil servants in dealing with these competing logics is essential for the co-production process. The best results in terms of degree and outcome of co-production are obtained through a 'linking' strategy applied by the civil servants, which reflexively copes with the pressure by linking interests, actors and governance logics.

The thesis further concludes, that a lack of 'sense-giving' leadership exercised by the civil servants tends to inhibit co-production. The civil servants are inclined to exercise 'defining' discursive leadership by establishing and maintaining the public agencies' framing of the challenge, the legitimate actors and possible themes and solutions to be included in the co-production process. These leadership interventions create a 'glass ceiling' in co-production inhibiting collaboration by excluding relevant participants, problem-definitions, resources and possible solutions. Conversely, discursive leadership which acknowledges and supports the sense-making of the actors tends to

promote co-production. Likewise, the degree of co-production can be enhanced through joint practical activities. Finally, the thesis discusses the relevance of the results on a societal level and for the leadership practice of public agencies.

