



NEW PUBLIC GOVERNANCE I KOMMUNALT REGI



**MASTER I LÆREPROCESSE MED SPECIALE I
ORGANISATIONS- OG LEDELSESPSYKOLOGI
LOOP
MASTERSPECIALE**



**FORFATTER: MAIKEN LANGVOLD
STUDIENUMMER: 20210234
ANTAL ANSLAG: 119.934
VEJLEDER: JAKOB NØRLEM**



Abstract

The objective of this thesis is to investigate if, how and to what extent the Publication “Sæt Borgerne Først” (Ledelseskommisionen, 2018), published by a management commission named ‘Ledelseskommisionen’ that was initiated by former Danish government (2017) with the aim to give advice on how to modernise public management and governance in Denmark, has impacted the management and governance practice in Danish Municipalities.

Ledelseskommisionen consisted of 10 members all appointed by the former Danish minister of public innovation, all experienced managers from top positions, many within public management.

The task was to investigate characteristics for public managers in Denmark, and evaluate their strengths, challenges and management conditions. Ledelseskommisionen was hired to analyse which present and future challenges public managers would meet and based on that analysis prepare a set of recommendations for public managers (Ledelses Kommisionen, 2017).

As an experienced people manager with a huge interest in leadership practice, I have found myself deeply curious about the outcome of the outcome of the publication with management recommendations from Ledelseskommisionen, and on that ground I decided to investigate the matter.

Methodologically, I have collected empirical material through qualitative data through conducting semi structured interviews with top managers (Kommunaldirektører), hereafter respondents, from 9 Danish municipalities.

Based on social constructivism as scientific theory, it is presumed, that reality is constructed by speech and linguistic phrases, discourses, that are found in the empirical material consisting of transcriptions of the 9 interviews, I conducted for this thesis. As I, by conducting the interviews, with my speech and way of posing the questions, have partitioned in the creation of reality, I cannot exclude myself from having an impact on the discourses found and the derived conclusions I find.

The primary theoretical foundation is the publication ‘Fra New Public Management til New Public Governance’ cowritten by Julie Borup Jensen and Hanne Kathrine Krogstrup (Jensen & Krogstrup, 2017) expounding theory of the movement in public management, enlightening the latest movement from New Public Management (NPM) to New Public Governance (NPG) in Danish public management and administration.

This study offers perspectives on how Danish municipalities have developed since 2018 and how this development has been affected by the publication “Sæt Borgeren Først”

(Ledelseskommissionen, 2018) with the management recommendations it offers to managers in public administration in Denmark. The perspectives presented, include an evaluation on how and to what extent Danish municipalities are governed by the principles of NPG and how their management practice is on par with the recommendations. Further investigation into the derived characteristics of NPM: Coproduction (Samskabelse), Capacity Building and Public Service Motivation, will show, how these processes and specific type of motivation exists in the municipalities, who are part of my research.

Through my analysis I have found a distinct similarity between the recommendations from Ledelseskommissionen and the actual management practice in the municipalities. This practice is dominated by NPM characteristic behaviour and has the overall focus and strategic goal to create as much value as possible for the citizens. While several examples showed as evidence that Coproduction is commonly practiced it was less obvious to disclose a conclusion on the presence of Capacity Building. Public Service Motivation, which is motivation by helping others or society through work, is evidently present with the respondents and their organisations.

Apart from minor deviations, the respondents' management practices are remarkably similar, which could indicate, that development and changing demands from society has caused the development and converging drift rather than the recommendations from Ledelseskommissionen.

Following that discussion, in future research, it could be interesting to investigate the perspective on how new management paradigms emerge and to what extend influence from changing conditions in society have an affect on development and shift from present to future paradigms.

Indhold

Kapitel 1.	Indledning	1
1.1.	Ledelse forandres over tid	1
1.1.1.	Læsevejledning.....	2
Kapitel 2.	Problemstilling	3
2.1.	Problemformulering.....	3
2.1.1.	Undersøgelsesspørgsmål 1.....	4
2.1.2.	Undersøgelses spørgsmål 2	4
2.1.3.	Undersøgelsesspørgsmål 3.....	4
Kapitel 3.	Videnskabsteoretisk ståsted.....	5
3.1.	Socialkonstruktivismen	6
3.1.1.	Ontologi.....	7
3.1.2.	Epistemologi.....	8
3.1.3.	Subjekt / objekt modstillingen.....	8
3.1.4.	Metodologi	8
3.1.5.	Induktiv metode	9
Kapitel 4.	Metode.....	10
4.1.	Kvalitative metode	10
4.2.	Det kvalitative interview	10
4.2.1.	Det semistrukturerede interview	11
4.3.	Empiri.....	12
4.4.	Deltagere.....	12
4.5.	Roller og etik	13
Kapitel 5.	Undersøgelses felt.....	14
5.1.	Ledelseskommisionen	14
Kapitel 6.	Teori.....	18
6.1.	New Public Management	19
6.2.	New Public Governance	20
6.2.1.	Public Service Motivation (PSM).....	23
6.2.2.	Samskabelse	25
6.2.3.	Capacity Building	26
Kapitel 7.	Opsamling og overgang til analyse	29
Kapitel 8.	Analyse.....	30
8.1.	Analysestrategi.....	30
8.2.	Undersøgelsesspørgsmål 1.....	32
8.3.	Ledelseskommisionens anbefalinger	33
8.3.1.	Borgeren skal i centrum	33
8.3.2.	Politikerne skal have tillid til ledelsen.....	34
8.3.3.	Samarbejdssystemet skal forenkles.....	35
8.3.4.	Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften.....	35
8.3.5.	Ledere skal sætte retning	36
8.3.6.	Ledere skal sætte holdet	37
8.3.7.	Ledere skal udvikle sig	38

8.4.	Delkonklusion 1.....	39
8.5.	Undersøgelsesspørgsmål 2.....	40
8.6.	Udvikling i Danske kommuner som følge af Ledelseskommissionen	40
8.6.1.	Borgeren skal i centrum	41
8.6.2.	Politikerne skal have tillid til ledelsen.....	41
8.6.3.	Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften.....	42
8.6.4.	Ledere skal sætte retning	44
8.6.5.	Ledere skal sætte holdet	44
8.6.6.	Ledere skal udvikle sig	45
8.6.7.	Samarbejdssystemet skal forenkles.....	46
8.6.8.	Kritik	46
8.7.	Delkonklusion 2.....	47
8.8.	Undersøgelsesspørgsmål 3.....	48
8.9.	NPM-paradigmets afledte tendenser i ledelse.....	49
8.9.1.	Samskabelse	49
8.9.2.	Capacity building	51
8.9.3.	Public Service Motivation	53
8.9.4.	PSM delkonklusion	54
8.10.	Delkonklusion 3.....	55
Kapitel 9.	Diskussion	56
Kapitel 10.	Konklusion.....	57
Kapitel 11.	Perspektivering	59
Kapitel 12.	Figurliste.....	60
Kapitel 13.	Referencer.....	61

Kapitel 1. Indledning

1.1. Ledelse forandres over tid

Gennem tiden har tilgangen til organisering af virksomheder og tilgangen til menneskene i organisationer ændret sig. Hvordan disse mennesker, medarbejdere, skal ledes, hvor meget viden og indsigt, selvbestemmelse og pligt til at bidrage, de skal tildeles, og hvor meget magt og ansvar lederne skal have, afhænger af den styrings- og organisationsform, de er underlagt. Udviklingen af organisationsformer over tid er beskrevet af Frederik Laloux (Laloux, 2015) som trappetrin, der karakteriserer tendenser og beskriver de ryk der har været over tid fra de første tanker om organisering. Fra den impulsive (røde), top-down ledelse hvor der er en klar arbejdsdeling, over den mere traditionelle, (brune) organiseringsform med klare organisationsdiagrammer og klart beskrevne processer for arbejdet er udviklingen gået over mod præstations- og innovationsmodellen (orange) med krav om udvikling, klar målstyring og avanceringsmuligheder for alle, meritokrati, bare de er dygtige. Denne målstyrede ledelsesform, som vi inden for offentlig ledelse og forvaltning kalder New Public Management (NPM), og som netop handler om, at vi kan måle alting, og som ved brug af regneark og nøgletal kan vise, hvor godt der præsteres, og hvor der skal sættes ind.

Overgangen til den pluralistiske organisationsform (grøn) introducerer et styringsparadigme, hvor virksomheden ses som en organisme, hvor empowerment, værdiskabelse, inddragelse og fællesskab er nøgleord. Denne styringsform, i offentlig regi, New Public Governance (NPG), italesætter brugerinddragelse, samskabelse, (co-creation og co-production) og ansvarsdeling, så der stilles flere krav til linjeledere og medarbejdere, men samtidig delegeres bestemmelsesret, da de der er tættest på brugeren, eller borgeren i offentlig regi, ved bedst (Jensen & Krogstrup, 2017).

Organisering og styringsform hænger nøje sammen med tilgangen til ledelse og måden hvorpå der udøves ledelse.

Efter mange års arbejde med og interesse for ledelse og forandringsledelse, finder jeg det interessant at undersøge, i hvor høj grad og hvordan paradigmeskiftet fra NPM til NPG har fundet sted i dansk offentlig ledelse og forvaltning, og hvilke udfordringer og forhindringer der ligger til grund for dette paradigmeskift.

Mit afsæt er publikationen "Sæt Borgerne Først. Ledelse i den Offentlige Sektor med Fokus på Driften" (Ledelseskommisionen, 2018), udarbejdet af en af regeringen nedsat ledelseskommision, som skulle komme med deres bud på en mere sammenhængende offentlig sektor.

Jeg tager i denne opgave udgangspunkt i ledelsesperspektivet, set fra toplederens - kommunens øverste direktør - Kommunaldirektørens, perspektiv og rolle, og vil undersøge hvordan og i hvilken grad toplederen, som anbefalet af Ledelseskommisionen, bruger ledelse til at skabe resultater for borgerne og motivation ned gennem organisationen, kommunen, i hvor høj grad der er sket et skift mod NPG og om dette skift skyldes Ledelseskommisionens rapport og anbefalinger fra 2018.

1.1.1. Læsevejledning

Denne opgave er bygget op, så den kan læses kronologisk med indledning i kap. 1, problemstilling og problemformulering i kap. 2 efterfulgt af mit videnskabsteoretiske ståsted i kap. 3 og metodebeskrivelse i kap. 4.

Herefter følger beskrivelse af mit undersøgelsesfelt i kap. 5, og redegørelse for relevant teori i kap. 6.

Herefter følger en kort opsamling i kap. 7 med overgang til mit analyseafsnit i kap. 8.

Til slut Kap. 9, diskussionsafsnit, mens kap 10 er konklusion og kap. 11 er perspektiveringsafsnit.

Kapitel 2. Problemstilling

Jeg vil i denne opgave, set fra toplederens (kommunaldirektørens) perspektiv undersøge i hvor høj grad Ledelseskommisionens rapport her 5 år efter publikationen har haft indflydelse på ledelse og forvaltningspraksis i danske kommuner. Særligt med opmærksomhed på, om der har været et skift fra NPM-karakteristika over mod NPG-karakteristika, altså en tendens imod mindre bureaukrati og "regnearksledelse" med tydelig spredning af magt og inddragelse af brugere og øget fokus på drift og ledelse frem for økonomi og måltal.

Herunder vil jeg ligeledes undersøge, om der er øget fokus på samskabelse, samskabelsesprocesser og Capacity Building og om der i danske kommuner er tegn på Public Service Motivation. Alle tre begreber er karakteristiske for offentlige organisationer ledet i et NPM-paradigme.

Ledelseskommisionens rapport har vækket en undren og interesse i mig for at finde ud af, om Ledelseskommisionens store arbejde og publikationer har haft en reel indvirkning på ledelses- og forvaltningspraksis i danske kommuner og hvordan denne indvirkning i så fald kommer til udtryk.

2.1. Problemformulering

Jeg har i denne opgave valgt at arbejde med nedenstående problemformulering og tre undersøgelsesspørgsmål

Hvordan har ledelsespraksis i danske kommuner ændret sig siden Ledelseskommisionens tilblivelse, kan der påvises en sammenhæng mellem disse mulige ændringer og Ledelseskommisionens anbefalinger og i hvilken grad kan kommunernes ledelsespraksis defineres som et NPM-paradigme.

2.1.1. Undersøgelsesspørgsmål 1

I hvilken grad er Ledelseskommisionens anbefalinger i tråd med principperne i et NPG-paradigme og hvilke NPM-karakteristika fremhæves som anbefalelsesværdige

2.1.2. Undersøgelses spørgsmål 2

Har kommunerne ændret tilgangen til ledelse og fulgt anbefalingerne i Ledelseskommisionens rapport siden dens tilblivelse i 2018, og i hvilken grad er kommunernes ledelses- og forvaltningspraksis i tråd med principperne i et NPG-paradigme?

2.1.3. Undersøgelsesspørgsmål 3

I hvilken grad understøtter kommunernes forvaltnings- og ledelsespraksis samskabelsesprocesser, Capacity Building og Public Service Motivation?

-Er der tegn på samskabelses processer?

-Er der tegn på Capacity Building?

-Er der tegn på Public Service Motivation?

Kapitel 3. Videnskabsteoretisk ståsted

Med denne opgave vil jeg forsøge at forstå og forklare komplekse sociale fænomener inden for offentlig styring ved at betragte sociale konstruktioner, kontekstuelle faktorer og interaktioner mellem forskellige aktører.

Dette vil jeg gøre med anerkendelse af, at der ikke er en enkeltstående, objektiv sandhed eller en "one-size-fits-all" tilgang til offentlig styring. I stedet lægges der vægt på at forstå og udforske forskellige perspektiver, interesser og kontekstuelle forhold, der kan påvirke offentlig styring og resultaterne af denne styring.

Dette indebærer at undersøge, hvordan aktører (kommunaldirektører) i den offentlige sektor skaber mening, forstår og fortolker situationer, og hvordan disse konstruktioner påvirker deres handlinger og beslutninger.

Min interesse i dette masterprojekt ligger i at undersøge hvordan ledelsen i danske kommuner har ændret tilgangen til ledelse og forvaltning gennem øget fokus på ledelse, drift og borgerinddragelse, og hvilke store forandringer og forbedringer de ser som resultat af dette skift.

Disse resultater og evaluering af udviklingen er baseret på en oplevet sandhed hos den adspurgte direktør, altså hans eller hendes perspektiv og oplevede sandhed i forhold til, om der er kommet bedre ledelse, om driften kører bedre, om medarbejderne præsterer og oplever motivation og mening i deres arbejde og ikke mindst, om borgerne oplever i højere grad at blive inddraget, hørt og at de modtager bedre og øget grad af individualiseret service i forhold til tidligere.

Der er med denne opgave tale om en diskursanalyse, inspireret af det videnskabsteoretiske ståsted socialkonstruktivisme, hvor jeg vil identificere og analysere de sociale normer, værdier, magtrelationer og institutionelle kontekster, der former offentlig styring.

3.1. Socialkonstruktivismen

I denne opgave har jeg valgt at bruge begrebet social konstruktivisme og betragter i den forbindelse socialkonstruktivisme og socialkonstruktionisme under den samme paraply: verden er socialt konstrueret og kontekstbestemt.

I social konstruktivisme er virkeligheden, vores samfund og kultur konstruktioner, som opretholdes og rekonstruktiveres gennem vores måder at omgå og kommunikere med hinanden på, mens videnskaben skal vise, at det der eksisterer, er noget vi hele tiden forhandler og reproducerer i omgangen med hinanden.

Ludvig Wittgenstein, som en vigtig inspiration til socialkonstruktivismen har skrevet: "Et ords betydning er dets brug i sproget" (Wittgenstein, 1996, s. 43). Ifølge Wittgenstein får sproget sin mening netop ved brug af det og ikke ved reference til den virkelighed, der ligger udenfor sproget. Så vores måde at leve på bestemmes af vores måde at bruge vores sprog. Det giver derfor ikke mening at tale om verden som andet end vores kollektive reproduktion af verden, og videnskab har for Wittgenstein ikke særlig privilegeret status i forhold til at forstå verden.

Berger og Luckmann, der anses for at være forløberne for den socialkonstruktivisme, vi kender i dag (Egholm, 2014, s. 152), mener at selv den mest basale hverdagsviden konstrueres og forankres i form af social interaktion.

Ifølge Berger og Luckmann er kategoriseringer og typologier hvorved vi beskriver og definerer vores opfattelse af virkeligheden afhængige af vores hverdagspraksis og institutionalisering såvel som vores sproglige interaktioner. Skabelse og rekonstruktion af virkelighed sker gennem en pendulbevægelse der starter med eksternalisering, hvor konstruktion og reproduktion, samt forhandling om vaner og rutiner over tid bliver objektiviseret til kendsgerninger og institutionaliserede normer. Disse normer internaliseres i individer, som er del af samfundet og samfundets institutioner. Derved eksisterer samfundet både som objektiv og subjektiv virkelighed (Berger & Luckmann, 2004).

Kenneth Gergen er ophavsmand til begrebet Socialkonstruktionisme som selvstændig filosofisk position, og ligeledes en vigtig figur i tilblivelsen og udviklingen af ideen om, at verden og virkeligheden er socialt konstrueret. I Gergens definition er der intet i verden, der afhænger af vores forklaringer og beskrivelser, da alle beskrivelser og forklaringer på verden har rødder i vores relationer, så alle krav på definition af virkeligheden bunder i politiske og etiske motiver (Gergen & Mellon, 2020, s. 22-31).

Ligeledes mener Gergen, at alt virkeligt er socialt konstrueret, og at intet er sandt med mindre mennesker er enige om, at det er det.

"The foundational idea of social construction seems simple enough, but it is also profound. Everything we consider real is socially constructed. Or, more dramatically, nothing is real unless people agree that it is."

(Gergen & Gergen, 2008, s. 10).

Til skeptikerne, der påpeger at f.eks. død og liv må eksistere, svarer Gergen og Gergen, at virkelighed defineres ud fra en kulturel tradition, som betyder, at enhver, for at kunne beskrive virkeligheden, må gøre det ud fra et kulturelt standpunkt, i særdeleshed sprog (Gergen & Gergen, 2008).

De socialkonstruktivistiske ideer er senere inddraget i moderne ledelsesteori, bl.a. med metoden "Appreciative Inquiry" (Cooperrider & Srivastva, 1987), som er en anerkendende tilgang til ledelse med filosofien om selvopfyldende profetier, og Cooperrider udviklede senere en omfattende teoretisk forståelse af den anerkendende tilgang, der omfatter inspiration fra Gergen: "Sprog skaber verdener, vi har en relation med andre mennesker og taler med hinanden og derfor eksisterer vores virkelighed for os", Placeboeffekten, Rosenthaleffekten og Samtidighedsprincippet (Holm, 2020, s. 262).

3.1.1. Ontologi

Det socialkonstruktivistiske ontologiske udgangspunkt er konstruktivistisk, hvilket betyder, at fænomener ikke har essens i sig selv. I stedet undersøges det, hvordan de bliver til og hvordan disse fungerer i konteksten. Der er mange sandheder og virkeligheden afhængig af individet

Virkeligheden kan ansues med forskellige perspektiver, og deri bliver realitet kontekstuel.

Virkeligheden deles intersubjektivt med andre mennesker i form af institutionalisering. Intersubjektivt, i fællesskab og sammen med andre skaber vi rammer for hvordan vi agerer og skaber virkelighed.

Mit udgangspunkt i denne opgave er med den socialkonstruktivistiske vinkel, at viden er objektivistisk, foranderligt, kontekstbestemt og påvirkes af subjektet. Dermed er mit ontologiske udgangspunkt defineret gennem en socialkonstruktivistisk linse, der siger, at viden er social og subjektiv.

3.1.2. Epistemologi

Epistemologisk tager socialkonstruktionismen udgangspunkt i, at viden er farvet af tid og sted og dermed altid under forandring. Viden bliver på den måde både et udtryk for, hvordan verden ser ud men også et redskab til at forandre det eksisterende. Virkelighed er ikke absolut og mennesker konstruerer og rekonstruerer deres virkelighed med afsæt i systemer som sprog, kultur, sociale normer, politiske forhold og historisk tidslinje. Dermed er vores viden om, hvad der er virkeligt baseret på subjektiv evidens i form af førstehånds information, individers opfattelse af virkeligheden, og fortolkning af denne information. Erkendelse finder sted med afsæt i individet og konteksten -institutionen - som individet er en del af.

Gennem denne opgave vil min erkendelse og mine konklusioner tage udgangspunkt i mit objekt (kommunaldirektøren) og dennes anskuelse og fremstilling af virkeligheden.

3.1.3. Subjekt / objekt modstillingen

Som subjekt og undersøger vil jeg gennem konstruktivistisk diskursanalyse af empiriske data (transskriberede interviews) danne min erkendelse og mine slutninger. Da mit objekt for det enkelte interview er et andet menneske og dermed et subjekt, vil der forekomme påvirkning overfor stimuli, såsom min spørgeteknik, min måde at reagere på og svare på i interviewet, mit tonefald og kropssprog for de tilfælde, hvor interviewet var et videomøde. Med bevidstheden om, at jeg selv, gennem min måde at erkende og forstå, vil have indvirkning på den virkelighed, der fremstilles, kan det ikke undgås, at mine data, min analyse og mine konklusioner vil være farvet af min egen påvirkning af objektet og min egen opfattelse af virkeligheden i konteksten.

3.1.4. Metodologi

Inden for socialkonstruktivisme anvendes flere forskellige forskningsmetoder, der passer til det teoretiske og epistemologiske fundament. Nogle af de gængse forskningsmetoder inden for socialkonstruktivisme inkluderer:

Kvalitative interviews: Kvalitative interviews bruges til at indsamle dybdegående data om respondenternes oplevelser, holdninger og meninger. Forskere forsøger at forstå, hvordan virkeligheden konstrueres og menings-dannes gennem interaktion og sprog.

Diskursanalyse: Diskursanalyse fokuserer på sprogbrug og undersøger, hvordan sociale realiteter og identiteter bliver konstrueret gennem sprog. Forskere analyserer tekster, samtaler eller andre kommunikative praksisser for at identificere og dekonstruere magtrelationer, sociale normer og diskursive konstruktioner.

Aktionsforskning er også en forskningsmetode, der kan være forenelig med et socialkonstruktivistisk tanke-sæt. Aktionsforskning er en tilgang til forskning, der fokuserer på at skabe forandring og forbedring i praksis gennem samarbejde mellem forskere og praktikere. Metoden er ofte anvendt inden for det pædagogiske og sociale område, hvor forskere og praktikere arbejder sammen om at identificere og løse problemer i praksisfeltet.

Det er vigtigt at bemærke, at disse forskningsmetoder ikke er eksklusive for socialkonstruktivisme og kan også anvendes inden for andre forskningstraditioner. Valget af metoder afhænger af forskerens specifikke forskningsspørgsmål og tilgangen til socialkonstruktivisme.

3.1.5. Induktiv metode

Da den videnskabelige erkendelse er baseret på definition af sammenhænge ud fra kontekst, hvor sociale kontekster antages at have en afgørende betydning, snarere end hypoteser om sammenhænge, er udgangspunktet for socialkonstruktivistiske undersøgelser induktivt.

Med den induktive undersøgelsesmetode, hvor der sluttet en teori ud fra observationer eller eksempler, er det vigtigt at undersøge falsificering. Ved aktivt at undersøge falsificering forstærker man sit teoretiske udsagn selvom det ikke er verificeret ved en udtømmende undersøgelse. Blot fordi man kun har set tilfælde af X betyder det ikke nødvendigvis at Y ikke findes, selvom dette kan være en teoretisk slutning baseret på den induktive fremgangsmåde.

På den måde er det med socialkonstruktivistiske briller således, at virkeligheden bliver skabt gennem erfaringsfortolkninger, der forhandles og internaliseres gennem sociale interaktioner.

Derved kommer fænomeners betydning til at være i konstant bevægelse og ændrer sig i takt med udvikling i systemets opfattelse. (Egholm, 2014, s. 148 fs).

Kapitel 4. Metode

4.1. Kvalitative metode

Ved brug af kvalitative metoder, modsat ved kvantitative metoder, hvor der er interesse for at undersøge *"hvor meget"*, er udgangspunktet en interesse for at finde ud af *"... hvordan noget gøres, siges, opleves, fremtræder eller udvikles"* (Brinkmann & Tanggaard, Kvalitative Metoder. En grundbog, 2020, s. 15). Ved kvalitative metoder forsøges at forstå hvordan konkrete personer og sociale processer skaber sammenhænge gennem menneskers tanker, følelser og handlinger og hvordan disse tanker, følelser og handlinger bliver til i forskellige kontekster.

Kvalitative metoder anvender altså menneskers opfattelser af virkeligheden og undersøgelsesmetode frem for f.eks. statistik, som karakteristisk er anvendt indenfor kvantitativ analyse og i kraft af dette, fungerer kvalitative analyser som erkendelsestradition *"a field of inquiry"* (Denzin & Lincoln, 2011) og danner med sin subjektivistiske og socialkonstruktivistiske tilgang kontrast til den kvantitative metodes mere positivistiske og objektivistiske udgangspunkt.

Den kvalitative metode er dermed forenelig med socialkonstruktivisme, mit videnskabsteoretiske ståsted og linse, hvormed jeg vil analysere, diskutere og konkludere gennem denne opgave.

Jeg har i denne opgave valgt at producere min empiri gennem kvalitative interviews. Årsagen til denne metode er et ønske om at komme så tæt som muligt på interviewpersonernes livsverden, der defineres som den verden vi kender og møder i hverdagslivet (Brinkmann & Tanggaard, Kvalitative Metoder. En grundbog, 2020), og på den måde få adgang til at høre om interviewpersonernes oplevelser med de fænomener, begivenheder og situationer, der er relevante for denne opgave og gøre mig i stand til at undersøge om der er tendenser, og sammenlignelige anskuelser og udvikling i de kommuner, som de medvirkende Kommunaldirektører leder.

4.2. Det kvalitative interview

Interviewet er en almindelig metode til at opnå viden om en persons meninger, oplevelser og virkelighedsopfattelse. Dermed er interviewet også en metode til formidling, konstruktion af

livshistorier og dermed også en social praksis hvor selvets forhold til sig selv medieres (Brinkmann & Tanggaard, Kvalitative Metoder. En grundbog, 2020, s. 34).

Ifølge Holstein og Gubrium (2003) kan interviewet aldrig ses som neutralt men derimod en aktiv interaktion, hvor der opstår social forhandlede svar baseret på konteksten, interviewerens skaber sammen med interviewpersonen ny viden og produktion af data, og man bør derfor gøre sig bevidst om og forsøge at minimere den sociale konstruktion af viden, som interviewet giver anledning til.

Ved et interview får vi adgang til et andet menneskes livsverden, den direkte oplevelse forud for refleksion og teoretisk sammenhæng til omverdenen (Brinkmann & Tanggaard, Kvalitative Metoder. En grundbog, 2020, s. 35), ifølge Merleau-Ponty er det kvalitative forskningsinterview at betragte som med udgangspunkt i den primære oplevelse af verden, hvorimod alle videnskabelige teorier og forklaringer er funderet i sekundære udtryk for menneskets dagligdags fænomener (Merleau-Ponty, 1962 (1945)).

Interviewmetoden er valgt for at få så klart et billede som muligt af respondenternes oplevelser og blive i stand til at forstå og tilvejebringe en analyse af respondenternes oplevelse af begivenheder og situationer i deres egen organisation over tid og forhåbentlig nå frem til en forståelse af, hvordan specifikke handlinger og adfærd har skabt forandringer og tilpasninger til nye krav.

4.2.1. Det semistrukturerede interview

I semistrukturerede interviews er det en fordel at gøre sig klart, hvad man ønsker at vide noget om, før man beslutter fremgangsmåden (interviewguiden) for interviewet. Derfor er det karakteristisk for semistrukturerede interviews at forskeren orienterer sig i relevante teorier på forhånd, og dette fordrer at den rette sammenhæng mellem metode og teori anvendes, så interviewet bedst muligt kommer til at besvare de spørgsmål, man som forsker, ønsker at få besvaret ved det semistrukturerede interview. Dette gøres ved brug af en interviewguide, som kan være mere eller mindre styrende afhængig af, hvad man som forsker ønsker at opnå med interviewet (Brinkmann & Tanggaard, 2020).

I denne opgave har jeg valgt at benytte semistrukturerede interviews, da jeg ønsker at få svar på bestemte spørgsmål og samtidig ønsker at få viden om tanker, ideer, overbevisninger, der knytter sig til emnerne, der spørges til, og derfor er det vigtigt at give respondenterne en frihed til at flytte sig væk fra spørgsmålene, når dette synes relevant, og det er meget sandsynligt, at interviewet, selvom forskeren forfølger de historier, respondenterne er optaget af at fortælle, alligevel kommer til at belyse de temaer der var tiltænkt for interviewet (Brinkmann & Tanggaard, 2020).

For mine interviews har jeg, selvom jeg har udarbejdet en interviewguide¹, netop benyttet mig af at give respondenterne friheden til at fortælle de historier, de har ønsket at fortælle, og min oplevelse er, at dette har resulteret i mindre struktur end planlagt men også en langt mere farverig og åben samtale, hvor respondentens lyst til at fortælle, har fået lov til at være styrende for interviewet.

4.3. Empiri

Danmark er inddelt i 98 kommuner fra København med ca. 655.000 indbyggere til den mindste, Læsø med ca. 1.800 indbyggere (Danmarks Statistik, 2023). Inden udvælgelsen havde jeg fravalgt Danmarks 4 største byer, København, Århus, Odense og Ålborg samt de mindre kommuner med indbyggertal under 30.000.

Jeg spurgte ca. 21 kommunaldirektører fordelt i Jylland, Fyn og Sjælland, om de ville deltage og fik positive tilbagemeldinger fra 9 kommunaldirektører, som ønskede at deltage som respondenter i et interview. Interviewene var enten personlige møder, teams møder eller telefonsamtaler, som blev optaget.

Interviewene var som nævnt ovenfor semistrukturerede og gav i høj grad kommunaldirektørerne mulighed for at nævne og fremhæve de pointer, de selv så som vigtige i forhold til ændringer og forbedringer initieret af Ledelseskommissionens anbefalinger. Der er udarbejdet en simpel spørgeguide og ved begyndelsen af interviewene gav jeg en introduktion som satte scenen og rammerne for interessefeltet for interviewet².

4.4. Deltagere

Deltagerne i mine interviews var med en undtagelse³ kommunaldirektører. Alle direktører med stort ansvar og reference direkte til byrådets politikere. Ancienniteten som kommunaldirektør var meget uens hos mine interviewpersoner. Nogen med meget kort anciennitet, en enkelt konstitueret i stillingen, mens andre har været ansat i stillingen i op til 25 år. Alle har erfaring fra direktør jobs i samme eller andre kommuner. Altså meget erfarne direktører, der alle har været

¹ Intro og spørgeguide se bilag 11

² Intro og spørgeguide se bilag 11

³ En enkelt kommunaldirektør henviste til sin HR og personalechef, som jeg derfor havde interviewet med

kommunaldirektører eller direktører for et kommunalt område under kommunaldirektøren, da kommissionsrapporten blev offentliggjort i 2018 (Se figur 1).

	Konstitueret	0-3 år	3-5 år	5-10 år	10-15 år	>15 år
År som Kommunaldirektør	2	3	2	1	0	2
År som direktør i kommune			1	1	1	7

Figur 1 Kommunaldirektørernes erfaring (egen tilblivelse på baggrund af indsamlet data)

4.5. Roller og etik

De deltagende interviewpersoner har alle deltaget på min opfordring, ved skriftlig henvendelse⁴, og jeg kender ingen af dem i forvejen.

Alle er informeret om, at samtalen bliver optaget, at der laves transskription af samtalen og at alle data anonymiseres, så der ikke kommer navn, kommunenavn eller andre informationer til udtryk, som kan spore samtaler eller udtalelser direkte tilbage til enkeltpersoner.

Alle deltagere har samtykket i at deltage under de oplyste omstændigheder og ingen har bedt om yderligere anonymisering eller dokumentation for overholdelse af anonymiseringsbetingelserne.

Alle samtaler er gengivet ved transskription og identificeret via nummerering med tallene 1-9⁵. Alle steder hvor en kommunes bynavn optræder i samtalen er bynavnet udskiftet med BY.

⁴ Henvendelsesbrev, se bilag 10

⁵ Transskription af samtaler, se bilag 1-9

Kapitel 5. Undersøgelses felt

I dette kapitel vil jeg redegøre for baggrunden for Ledelseskommisionens tilblivelse, Ledelseskommisionens opbygning og formål samt deres arbejde og konklusioner.

Dette udspringer som nævnt af min undren og problemformulering ift. om kommissioner som disse reelt skaber bevægelser og har indvirkning i virkelighedens kommunale verden.

5.1. Ledelseskommisionen

Offentlig ledelse og forvaltning har altid været til diskussion, og der er gennem tiden fremlagt og igangsat adskillige initiativer for at forbedre den offentlige service og kvalitet leveret til de danske skattebetalere. Det seneste omfangsrige tiltag startede i april 2017, da den daværende regering kom med en ny sammenhængsreform, som skulle sætte rammen for en mere sammenhængende offentlig sektor, hvor fokus var at sætte borgeren først. Sammenhængsreformen havde 4 spor: mere tid til kerneopgaven, bedre velfærd på tværs af sektorer, en mere tidssvarende offentlig sektor og bedre ledelse (Finansministeriet, 2017).

Som et initiativ til realisering af Sammenhængsreformen blev i 2017 af regeringen nedsat en Ledelseskommision, også kendt som Kommissionen for Offentlig Fremtid, som havde til opgave at komme med en løsning og anbefalinger til, hvordan der kunne skabes den ønskede sammenhæng, ved at se nærmere på ledelsen bredt i den offentlige sektor. Kommissionen skulle med sit arbejde (Ledelses Kommissionen, 2017):

- Afdække gruppen af offentlige ledere, herunder hvad der karakteriserer dem, deres vilkår og udfordringer.
- Vurdere styrker, udfordringer og rammevilkår for offentlig ledelse, herunder analysere de udfordringer offentlige ledere står over for aktuelt og fremover.
- Komme med konkrete anbefalinger til hvilke indsatser, der kan fremme og understøtte en styrkelse af ledelseskvaliteten i den offentlige sektor.

Medlemmerne af Ledelseskommisionen blev valgt på grundlag af deres ekspertise og erfaring inden for ledelse, både fra den offentlige og private sektor og blev udpeget af ministeren for offentlig innovation. Kommissionen bestod af en formand, to medlemmer med særlig ekspertise

inden for ledelse og offentlig forvaltning, Fem erfarne offentlige drifts- og/eller topledere, og to erfarne private drifts- og/eller topledere (Finansministeriet, 2017).

Medlemmerne af Ledelseskommisionen har dermed forskellige baggrunde, herunder politikere, forskere, ledere fra den offentlige og private sektor samt repræsentanter for interessegrupper. De har politisk tilknytning, erfaring inden for ledelse, ekspertise og formodet engagement for den offentlige sektor.

Kommisionens arbejde resulterede i flere publikationer. Hovedværket, rapporten "Sæt Borgerne Først" (Ledelseskommisionen, 2018) satte offentlig ledelse på formel og kom med i alt 28 anbefalinger i 7 overordnede kategorier, som skulle hjælpe offentlige institutioner og forvaltninger med at løfte kvaliteten af ydelser leveret til borgerne – skattebetalerne - gennem rammesætning, forenkling og målrettet fokus på ledelse som håndværk og værktøj til direkte resultatskabelse.

Anbefalingerne, som er resultatet af et meget grundigt arbejde med interviews af over 200 offentlige ledere og en case samling, hvor kommissionen har taget udgangspunkt i 10 konkrete cases i offentlige forvaltninger, hvor man har arbejdet med nye metoder indenfor ledelse og borgerinddragelse, stod efter udgivelsen som en grundbog, bestilt af regeringen gennem ministeren (Sophie Løhde), med retningslinjer for hvordan god offentlig ledelse og forvaltning praktiseres.

Kommisionens arbejde og rapporten "Sæt borgerne først" har til formål at forbedre den offentlige sektors ledelse i Danmark ved at implementere effektive ledelsesprincipper, forbedre kundeservice, involvere borgerne og øge effektiviteten og produktiviteten. Rapporten sigter mod at skabe en mere borgerorienteret og velfungerende offentlig sektor.

Kommissionsrapportens overordnede budskaber og centrale temaer pegede på (Ledelseskommisionen, 2018):

- **Borgerfokus:** Rapporten lægger vægt på betydningen af at sætte borgerne i centrum og skabe en mere serviceorienteret offentlig sektor. Det handler om at skabe bedre serviceoplevelser, forstå og imødekomme borgeres behov og inddrage borgerne i beslutningsprocesser.
- **Ledelse og kompetencer:** Rapporten fremhæver betydningen af stærk og kompetent offentlig ledelse. Det inkluderer at tiltrække og udvikle ledere med de nødvendige færdigheder og kompetencer til at navigere i komplekse udfordringer og skabe en kultur for innovation og forandringsledelse.
- **Samarbejde og partnerskaber:** Rapporten understreger behovet for øget samarbejde og partnerskaber mellem offentlige, private og frivillige aktører. Det handler om at skabe tværgående samarbejde, udnytte ressourcer og kompetencer på tværs af sektorer og

inddrage forskellige interessenter i udviklingen og implementeringen af offentlige løsninger.

Rapporten har haft indflydelse på den offentlige ledelsesdiskurs og har været med til at sætte fokus på vigtige emner som borgerinddragelse, ledelseskompetencer og digitalisering i den offentlige sektor. Den har også bidraget til at forme politikker og initiativer inden for offentlig ledelse i Danmark.

Den lægger vægt på resultatorienteret styring og målstyring, effektivitet og produktivitet, ledelsesmæssig fokus samt kundeservice og brugerorientering. Rapporten betoner også betydningen af borgerinddragelse og en serviceorienteret tilgang i den offentlige sektor.

Modtagelsen af rapporten var både positiv og negativ og bl.a. Djøf, som er faglig organisation for næsten 40.000 offentlig ansatte (Djoef, 2023), giver en anmelderros til Ledelseskommisionens afsluttende rapport og anbefalinger (Allentoft, 2018).

Mens Djøf roser kommissionen for deres inddragende proces og vurderer, at rapporten giver et værdifuldt bidrag til udviklingen af offentlig ledelse i Danmark, peger Center for Offentlig kompetenceudvikling (COK) i teksten "Replik til Ledelseskommisionen at: "Bedre ledelse er vigtigere end flere ledere" (COK, 2018).

COK argumenterer for, at fremtidens organisationer måske slet ikke har behov for flere formelt udpegede ledere, men i stedet for mere og bedre organiseret ledelse. De refererer til Frederic Laloux's bog "Reinventing Organizations" (Laloux, 2014) og hans synspunkt om organisationsformer, hvor der er selvledelse, helhedstænkning og fokus på organisationens evolutionære formål, og de antyder, at der bør være en større fokus på organiseringen af ledelse i fremtidens kommunale organisationer i stedet for blot at øge antallet af formelle ledere.

I den færdige rapport " Sæt Borgerne Først" (Ledelseskommisionen, 2018), skitserer og understreger Ledelseskommisionen, at det på trods af, at der er potentiale for forbedringer, går godt med den offentlige sektor i Danmark sammenlignet med andre lande.

Ledelseskommisionen (2018) peger på problemstillingen omkring offentlige institutioners vilkår, at de ikke kan gå fallit og at de strategiske mål ikke er fokuseret på bundlinje og overskud, har betydning for ledelsens fokus og kan resultere i, at der tænkes mindre på økonomiske konsekvenser ved at bestille arbejde, f.eks. store omfattende rapporter, som i virkeligheden ikke nødvendigvis bidrager til den offentlige service. Det påpeges, at løn udgør 2/3 af de offentlige udgifter og at f.eks. en sænkelse af sygefraværet med 10% i de danske kommuner vil udløse ekstra 2150 årsværk. Der er altså tale om store tal, og små forbedringer vil derfor kunne skabe væsentlige besparelser eller ekstra service til borgerne, hvis de implementeres bredt.

Fokus på effektiv drift er i høj grad vigtig, ikke mindst i kraft af fastsatte årlige besparelser på 2% i den offentlige sektor, imens kravet til kvalitet og leverancer ikke reduceres.

Denne udfordring kan ifølge Ledelseskommisionen løses gennem målrettet ledelse med fokus på borgeren og dennes behov samt afbureaukratisering af system og processer (Ledelseskommisionen, 2018)

Den eskalerende udvikling af samfundet, samfundsudfordringer og teknologisk udvikling skaber ændrede rammevilkår, som giver øget omskiftelighed, usikkerhed, kompleksitet og tvetydighed, der skal håndteres af de offentlige ledere. Det er, ifølge Ledelseskommisionen, ledernes ansvar at håndtere udfordringerne som et mulighedsrum, hvor nye, bedre løsninger kan opstå og udvikle sig. For at dette kan lade sig gøre, skal de offentlige lederes ledelsesrum forskydes. I denne forskydning skal borgerne og værdiskabelsen for samfundet fylde mere, imens politikernes indblanding i den daglige ledelse og daglig indflydelse fra de faglige organisationer skal fylde mindre, så forvaltningscheferne kan få rum til at lede og udvikle driften. Altså en afbureaukratisering og en mere praksisnær tilgang til drift og daglig ledelse.

Selvom Ledelseskommisionens arbejde og rapport er formuleret som anbefalinger og ikke krav der skal efterfølges, kan det nok ikke have undgået at sætte sit præg på offentlig ledelse og forvaltning. At ledelse med borgeren i centrum, af Ledelseskommisionen, på den måde er blevet fremhævet som vejen til bedre, mere veldrevne og effektive offentlige organisationer, har uden tvivl givet anledning til diskussioner og nye overvejelser i offentlige direktioner, og må på en eller anden måde have igangsat nye måder at organisere og udøve ledelse i det offentlige Danmark.

Kapitel 6. Teori

I dette afsnit vil jeg redegøre for oprindelse og karakteristika ved New Public Management (NPM) og New Public Governance, (NPG) samt skitsere væsentlige forskelle mellem de to styringsparadigmer, som er og har været væsentlige anvendte strukturværktøjer, der har været med til at forme og udvikle offentlig ledelse og forvaltning i Danmark.

Et af de bærende elementer i NPG er anvendelse af samskabelse og samskabelsesprocesser til bl.a. borgerinvolvering og forbedring af leverede serviceydelser og løsninger til brugere og borgere.

Derfor vil jeg redegøre for og diskutere samskabelse og hvorvidt det teoretisk kan anvendes som effektivt virkemiddel i offentlig ledelse og forvaltning.

Forandringer og krav til forandringer er et vilkår for alle organisationer. I takt med at verden forandrer sig forandres tendenser i samfundet og dermed også opfattelsen af hvad god forvaltningsevne og ledelsespraksis indebærer. Derfor er forandringsprocesser altid en del af dagsordenen i alle typer organisationer, ikke mindst organisationer, der leverer ydelser direkte til Danmarks borgere. En forandringsterminologi, som bygger ovenpå samskabelsesbegrebet er Capacity Building. Capacity Building er kort fortalt resultatet af samskabelsesprocesser, der skaber brugbare og værdifulde løsninger kombineret med kontinuerlig forbedret evne til at forudse fremtidens krav, hvilket gøres muligt baseret på fortidens viden og erfaringer hos individet og i organisationen. Capacity Building som begreb, anvendelse og karakteristika diskuteres ligeledes i dette afsnit.

Et andet vigtigt element der knytter sig til offentlig ledelse og i særlig grad under styringsparadigmet NPG er motivationsbegrebet Public Service Motivation (PSM), som jeg ligeledes vil inddrage i mit teoriafsnit. Motivationsfaktorer i ledelses- og organisationsteori har mange forskellige drivkræfter. De kan være baseret på individets arketype (Helle, 2013), afhængig af individets behov (Maslow, 2022(1962)) ønske om belønning (ydre motivation) eller sand interesse for opgaven (indre motivation) (Deci, 1975).

Drivkraften for PSM er overordnet set, muligheden for at gøre en forskel for andre mennesker, f.eks. borgere i en kommune, hvilket gør teorien relevant for denne opgave.

6.1. New Public Management

New Public Management, som for alvor slog igennem i slutningen af 1980'erne (Jensen & Krogstrup, 2017), har gennem de seneste årtier været styrende i den offentlige sektor i Danmark. NPM er et styringsparadigme, der overordnet set har til formål at være effektiv og at optimere ressourceudnyttelsen i den offentlige sektor.

NPM er en ledelsesfilosofi og tilgang til offentlig administration og styring, der sigter mod at introducere principper og metoder fra den private sektor i den offentlige sektor. NPM opstod i 1980'erne som en reaktion på kritik af den traditionelle bureaukratiske model og forsøgte at øge effektiviteten, produktiviteten og ansvarligheden i den offentlige forvaltning. Hovedideen var at billiggøre offentlige serviceydelser gennem konkurrencedannelse mellem den offentlige og private sektor (Torfing & Triantafillou, 2017).

Før NPM var det dominerende styringsparadigme i den offentlige sektor kendt som "klassisk Public Administration" eller "Old Public Administration" (OPA). Dette paradigme havde sin oprindelse i den tidlige moderniseringsperiode og blev kendetegnet ved hierarkisk kontrol, regelbaseret administration og bureaukratisk autoritet (XU, SUN, & SI, 2015). OPA-karakteristika som styringsparadigme er skitseret i Figur 2 mens OPA- karakteristika for ledelse er skitseret i Figur 3.

OPA vil ikke blive yderligere inddraget i denne opgave.

Overgangen til NPM havde til formål at modernisere den offentlige sektor, forbedre dens ydeevne og øge dens evne til at imødekomme borgernes behov på en mere effektiv måde. Succesparameteret blev output orienteret og brugernes tilfredshed blev omdrejningspunkt, imens udvikling og gennemførelse af planer og regulativer var sekundært (Torfing & Triantafillou, 2017)

NPM bygger på flere centrale principper og praksisser, (Jensen & Krogstrup, 2017) (Torfing & Triantafillou, 2017):

- Resultatorientering: NPM fokuserer på at fastsætte klare mål og resultater og måle præstationen i forhold til disse mål. Procedurebeskrivelser, performance management og mål- og resultatstyring er typiske værktøjer, der anvendes for at sikre en systematisk opfølgning og evaluering af resultaterne.
- Afregningsmekanismer: NPM fremhæver brugen af resultatorienterede målinger og benchmarking for at vurdere præstationer og sammenligne dem på tværs af forskellige organisationer eller enheder. Dette indebærer ofte brugen af nøgletal, scorecards og kvalitetsstandarder.

- Kundetilfredshed: NPM fremhæver betydningen af at fokusere på at imødekomme behovene hos borgere og brugere af offentlige tjenester, der betegnes som kunder. Der lægges vægt på at opnå høj kvalitet, effektivitet og responsivitet i leveringen af offentlige tjenester.
- Konkurrenceudsættelse: NPM fremmer brugen af markedsmekanismer som privatisering, udlicitering og konkurrenceudsættelse af visse offentlige tjenester. Dette sigter mod at øge effektiviteten og stimulere innovation gennem konkurrence mellem offentlige og private udbydere.

Da NPM slog igennem i Danmark var det som nævnt funderet i et behov for effektivisering, da der på det tidspunkt var den løsning man så på udfordringen i, at den stigende efterspørgsel på sigt vanskeliggjorde muligheden for at finansiere velfærdsstaten (Jensen & Krogstrup, 2017). Som årene gik og samfundet ændrede sig, blev der gradvist rejst kritik af NPM-paradigmet. Bl.a. kritiseredes det for dets potentiale til at undergrave den offentlige sektors sociale ansvar og for at reducere komplekse samfundsmæssige udfordringer til en snæver økonomisk rationalitet (Morgan & Cook, 2014) og at NPM er ude af stand til at levere de ønskede resultater med dets intraorganisatoriske fokus i en verden, der er åben og præget af interdependens (Osborne S. , 2010). Derudover gav det store fokus på borgertilfredshed, og borgernes mulighed for at vælge (private) alternativer, anledning til at borgerne blev mere kræsnere, stillede flere krav og ikke opfattede sig selv som en del af løsningen, hvilket i mange situationer rent faktisk gjorde den leverede service dyrere (Torfing & Triantafyllou, 2017), og at medarbejderne som svar på den intense målstyring begyndte at bruge tid og kræfter på mindre vigtige (ikke borgernære) opgaver for at øge produktiviteten og nå målsætningerne (Møller, Iversen, & Andersen, 2016).

Ligeledes er den stramme resultatstyring kritiseret for at skabe u hensigtsmæssige effekter som fx tunnelsyn og for at have undergravet medarbejdernes motivation, specifikt Public Service Motivation (PSM), som er kendetegnet ved motivation hos offentligt ansatte, som opstår, når disse får mulighed for, gennem deres arbejde, at gøre en positiv forskel for borgerne (Andersen & Pedersen, Styring og Motivation i Den Offentlige Sektor, 2019).

6.2. New Public Governance

I takt med samfundsudviklingen, kritikken af NPM og behovet for at håndtere stigende kompleksitet i samfundets organisationer opstår gradvist overgangen til New Public Governance, NPG, der af

flere forskere betragtes som supplement eller afløser for NPM (Salamon, 2002) (Osborne S. , 2006) (Osborne S. , 2010) (Morgan & Cook, 2014) (Torfing & Triantafillou, 2017).

Dette sker gradvist og i processen opstår hybrider mellem NPM og NPG hvor elementer fra de to styringsparadigmer indgår i nye organisationsopskrifter, hvorfor styringsparadigmer i sin rene form ikke normalt forekommer (Jensen & Krogstrup, 2017)

NPG fokuserer på samarbejde, netværk og deltagelse som centrale principper i offentlig styring. Det peges på, at baggrunden for udviklingen af NPG er en tendens af funktionel differentiering i samfundet, som fører til øget fragmentering af det offentlige styringslandskab, hvilket gør kommunikation, tværgående problemløsning og koordination mere kompleks (Andersen, greve, Klausen, & Torfing, 2020) og at NPM ligeledes er et svar på tendensen til voksende afstand mellem beslutningsniveau og niveauet for udførende arbejde (Andersen, greve, Klausen, & Torfing, 2020), som vanskeliggør læring, videns udveksling og faglig dialog i central problem og opgaveløsning. Grundfortællingen i NPG er, at den mest effektive måde at løse komplekse, samfundsmæssige problemer på, er gennem tværgående samarbejde (Torfing & Triantafillou, 2017), og at NPM-paradigmet ser den offentlige sektor som en arena for samskabelse (Alford, 2009) (Boviard & Loeffler, 2012).

NPG indebærer følgende karakteristika og principper (Jensen & Krogstrup, 2017) (Andersen, greve, Klausen, & Torfing, 2020):

- Samarbejde og netværk: NPG fremmer samarbejde og netværksdannelse mellem offentlige, private og frivillige aktører. Det handler om at etablere partnerskaber og arbejde på tværs af grænser for at løse komplekse problemer og levere offentlige tjenester.
- Deling af magt og ansvar: NPG indebærer en bredere deling af magt og ansvar mellem forskellige interessenter. Det handler om at inddrage borgere, civilsamfundet og andre relevante parter i beslutningsprocesser og sikre en mere demokratisk og inkluderende tilgang til offentlig styring.
- Tillid og samarbejde: NPG bygger på tillid og samarbejde mellem forskellige aktører. Det indebærer at opbygge gensidig tillid og skabe en kultur for samarbejde og åbenhed, hvor der er plads til dialog og læring med fokus på mere uformelle processer.
- Flexibilitet og kontekstualisering: NPG anerkender, at der ikke er en universel tilgang til offentlig styring, og at forskellige kontekster kræver forskellige tilgange. Det handler om at være fleksibel og tilpasse styringsmetoder til specifikke lokale forhold og behov.
- Resultater og kvalitet: NPG sigter stadig mod at opnå gode resultater og levere kvalitetsfulde offentlige tjenester, men det gøres gennem en bottom-up tilgang og gennem samarbejde og inddragelse af forskellige aktører snarere end en top-down tilgang.

NP-paradigmet anerkender kompleksiteten i offentlig styring og søger at finde mere fleksible og inkluderende tilgange til at imødekomme samfundets udfordringer. NPG lægger vægt på at skabe gode offentlige værdier og sikre, at de offentlige tjenester er responsive over for borgerne og samfundets behov (Bentzen, 2017).

I NPG-paradigmet understreges også betydningen af at skabe en kultur for innovation og læring i den offentlige sektor (Osborne S. , 2010).

I skiftet fra NPM til NPG lægges, som nævnt, stor vægt på inddragelse og samarbejde og betegnes ved fokus på samskabelse (Co-production og Co-evaluation) og dette skift, baseret på samskabelse og NPG-paradigmets principper, kaldes "Den femte Evalueringsbølge". (Krogstrup & Mortensen, 2020).

Styringsparadigmer /Ledelse	OPA	NPM	NPG
Lederrolle	Bureaukrat	Direktør	Netværksfacilitator
Ledelsessprog	Formelt, juridisk	Præferencer	Inkluderende
Ledelsespraksis	At sikre overholdelse af regler gennem kontrol	At kvantificere output ved hjælp af motivation	Kvalitativ forbedring af outcome gennem samarbejde og samskabelse
Strategiforståelse	Inter egentligt strategibegreb	Strategi er middel til at producere et betemt output, rational planlægning	Samarbejde med sigte på at skabe et politisk forhandlet outcome

Figur 2 Ledelse i lyset af tre forskellige styringsparadigmer (Aagaard & Torp, 2017, s. 73)

Ifølge Aagaard og Torp (2017) er NPG en post-transformativ ledelsesstrategi, hvor lederen først og fremmest er facilitator af netværk og skal kunne navigere med en agenda der fokuserer på tværgående samarbejde, dialog og outcome over output, som kan opnås gennem distribueret og tillidsbaseret ledelse. I NPG forhandles, gennem en af lederen faciliteret proces, fælles vision, retning og målsætninger, da der er en erkendelse af at lederen ikke nødvendigvis altid ved bedst og at tilblivelse af velfærd bedst sker gennem netværksstrukturer og samarbejde mellem gensidigt afhængige parter (Se figur 2).

På trods af dette, er der dog større mulighed for gensidigt samarbejde, motivation, her især indre styret motivation, i offentlige sammenhænge kaldet Public Service Motivation PSM, (idealet om at mennesker motiveres af at gøre det gode og gøre en forskel for borgere), hvis lederen er i stand til

visionsledelse: at sætte klar retning, italesætte, oversætte og billedgøre visionen for medarbejderne (Aagaard & Torp, 2017) (Qvick, 2021)

Der peges på dilemmaet i, at mens NPG som post-transformativ ledelsesstrategi er meget velegnet til at skabe samarbejde, samskabelse samt distribueret- og selvledelse kan de være mindre effektive i situationer og perioder, hvor konkrete mål og midler skal defineres og når regler skal håndhæves, (se figur 3). Derfor er der ofte i praksis tale om et reelt mix af styringsparadigmer, f.eks. NPM og NPG, både som sameksisterende og som hybrider (Christensen & lægereid, 2010) (Torfing & Triantafillou, Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sektor, 2011), hvilket kræver en ledelsesmæssig erkendelse, eksplicitering og bevidst rammesætning, der sikrer samhørighed mellem styrings- og ledelsesidealer og styrings- og ledelsespraksis (Aagaard & Torp, 2017).

Personaleledelse	OPA	NPM	NPG
	Fagprofessional ledelse	Præstationsledelse	Tillidsbaseret ledelse
Rollen som personaleleder	Autoritær Administrator	Overvågende Virksomhedsleder	Samskabende Metaleder
Lederens loyalitet rettet mod:	Systemet og fagprofessionen	Topledelsen	Aktører med aktier i problemstillingen
Lederen regulerer autoritet gennem	Regler, hierarki og faglige standarder	Resultatstyring Præstationsbelønning	Tillid Meningsfuld kontrol
Ledelsesopgaven i forhold til medarbejderressourcer	Administrere	Optimere	Mobilisere
Ledelseskarakteristika	Fagfaglig Redelig Loyal	Karismatisk Præstationsfremmende Kontrollerende	Ydmyg Involverende Uddelegerende Mægtiggørende
Lederens incitament	Jobsikkerhed Faglig Identitet	Finansiell status	Mening Samhørighed

Figur 3 Centrale aspekter af personaleledelse (Bentzen, 2017, s. 106)

6.2.1. Public Service Motivation (PSM)

I et NPG styringsparadigme, baseret på tillid, betragtes medarbejderne i højere grad som drevne af PSM (Bentzen, 2017), som betyder at de finder en indre tilfredsstillelse i deres job gennem den

gode gerning og det at de reelt gennem deres arbejde gør en positiv forskel for samfundet og borgerne (Andersen & Pedersen, 2019).

Perry and Wise definerer PSM som individets disposition for at reagere på motiver forankret primært eller unikt i offentlige institutioner eller organisationer (egen oversættelse) (1990, s. 368), Værdier og normer, som projiceres af institutioner, som f.eks. vigtigheden af at give værdi for samfundet, transmitteres til individet gennem identitets skabelse (Perry & Vandenabeele, 2008), og disse institutionelle værdier og normer er en del af de sociale strukturer, som individet bruger til at definere deres selv, således at eksponering for offentlige institutioner er måden hvorpå en offentlig service identitet udvikles, og det er denne identitet, som senere bliver basis for PSM (Vandenabeele, 2007).

I konkretisering af PSM-begrebet indgår 4 underdimensioner, (Perry, 1997) (Perry, 2000) (Kim, et al., 2012), som er nævnt og forklaret i figur 4. "Compassion", drevet af identifikation og empati og baseret på affektiv motivation, "attraction to public policy making", drevet af instrumentel motivation, her en afvejning om hvordan mål og midler kan kombineres optimalt for at forbedre de offentlige ydelser, "commitment to the public interest" handler om normer og drives af den energi, der lægges i at handle på måder som anses for passende og i overensstemmelse med samfundets normer og værdier, "self-sacrifice" er repræsentant for det prosociale fundament og viljen til at gøre noget for andre uden at få noget til gengæld (Andersen & Pedersen, 2019).

Dimension	Hvad forstås ved dimensionen?
Commitment to the public interest (CIP)	Pligt- og loyalitetsbaseret motivation for at levere offentlige ydelser og derved gøre noget godt for samfundet
Compassion (COM)	Følelsesmæssig baseret motivation for at gøre det godt for andre og samfundet
Attraction to publi policy making (ATP)	Motivation til at forbedre de politiske beslutninger for at gøre det bedre for andre og samfundet
Self-sacrifice (SS)	Vilje til at tilsidesætte egne behov til fordel for at hjælpe andre og/eller samfundet via levering af offentlige ydelser

Figur 4 Dimensioner af PSM (Andersen & Pedersen, 2019, s. 52)

PSM korrelerer positivt med handlingskapacitet (Andersen & Pedersen, 2019), og det antages på den baggrund, at PSM er højere i et NPG-paradigme end i et NPM-paradigme med mere central styring og mindre handlefrihed for den enkelte medarbejder.

Om PSM i koblingen med performance kan man sige, at hvis medarbejdernes ønsker om at bidrage til samfundsmæssig værdi faktisk kan omsættes til bedre og mere effektive leverancer af offentlige ydelser, så rummer PSM et potentiale for at udvikle og forbedre den offentlige sektor. Performance er naturligvis komplekst og mange-dimensionalt, og det er derfor ikke entydigt, hvordan det måles (Andersen & Pedersen, 2019), men undersøgelser viser, at medarbejdere med høj grad af PSM udviser høj grad af prosocial adfærd og har en tendens til at udføre opgaver, som gavner andre mest, selvom det giver anledning til mere krævende opgaver og selvom, det ikke udløser ekstra honorar (Andersen & Serritzlev, 2012).

6.2.2. Samskabelse

I overgangen til NPG styringsparadigmet er Samskabelse, et dansk begreb der stammer fra Co-production og Co-creation i international litteratur (Voorberg, Bekkers , & Tummers, 2013), et bærende element (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016). Co-production har primært vægt på borgerinvolvering og at skabe et ligeværdigt partnerskab, hvor borgeren bidrager med deres perspektiver på udviklingen af velfærdsydelser mens Co-creation handler om processen hvor borgerne medvirker til f.eks. at udvikle ydelser, de selv skal modtage (Krogstrup H. K., 2017).

Samskabelse som organisationsteori kan referere til relationer og samarbejde på mange forskellige niveauer, mikroniveau mellem brugere / borgere og ansatte samt på makroniveau mellem forskellige institutioner og brugergrupper og kan finde sted parallelt og i forskellige kombinationer (Krogstrup & Mortensen, 2017). En egentlig definition på samskabelse er ikke tilgængelig, da:

"Samskabelse som begreb og som praksisformes og konstrueres forskelligt alt afhængigt af konteksten. Det betyder, at samskabelse i en kommune ikke nødvendigvis er det samme som samskabelse i en anden kommune.."

(Krogstrup H. K., 2017, s. 11)

Vigtigheden af samskabelse i offentlig ledelse og forvaltning blev manifesteret i 2011 med en OECD-rapport om partnerskaber mellem offentlige instanser, borgere og civilsamfundet som opskrift på bedre offentlig service (OECD, 2011), og et studie viser, danske kommuners fokus på borger involvering i offentlige service leverancer er steget med 64,8% siden 2013 (Reiermann, 2017). Dette til trods for at samskabelse ofte er vanskeligt målbart og der derfor ikke nødvendigvis kan redegøres for relateret til resultatskabelse og målindfrielse (Brix, Krogstrup, & Mortensen, 2020), og i et review fra 2015 fandt man at 80% af eksisterende studier omhandlende samskabelse ikke fokusere på "outcome" eller på dansk output af samskabelsesprocesserne (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015) .

Brix, Krogstrup og Mortensen (2020) peger på 5 rationaler som taler for indførelse af samskabelse og samskabelses processer som organisatorisk opskrift⁶: realisering af innovations-potentiale (Pestoff & Brandsen, 2010), større individ "wellbeing" og borger empowerment (Jo & Nabatchi, 2018) , øget effektivitet, gøre de rigtige ting rigtigt (effectiveness og efficiency) (Vanleene, Verschuere, & Voets, 2015), mobilisering af ressourcer (Boviard, Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, 2007)samt øget demokrati (Verschuere, Vanleene, Steen, & Brandsen, 2018).

Desuden forudsætter samskabelse fagligt stærke medarbejdere der er i stand til at indgå i tværfaglige sammenhænge, hvilket kræver processtærke og faciliterende ledere for at lykkes (Aagaard & Torp, 2017). Andre peger på at samskabelsesprocessen kræver fleksible rammer og kapacitetsopbygning (Capacity Building) (Bentzen, 2017).

6.2.3. Capacity Building

Capacity Building defineres af Jensen & Krogstrup (2017) som handlinger der har positiv indflydelse på systemer, organisationer eller individers "evner til at nå egne mål", og Capacity Building er todelt i den forstand at det handler om konstant at udvikle egne evner samtidig med at evnen til at identificere udviklingsbehov styrkes på en sådan måde at dette bidrager til muligheden for opnåelse af egne mål. Den fælles problemløsning betegnes som samskabelse der finder sted sammen med kompetenceudviklingen og i kombinationen af de to, samtidigt, opstår Capacity Building. Altså en form for positivt loop hvor evnen til at opnå egne mål hele tiden forbedres af den forbedrede evnen til at se fremtidens behov for udvikling.

Capacity Building er altså en tilgang til forandringsprocesser, en kontinuerlig proces og en intern proces, enten i individet, organisationen eller institutionen, hvor den udledes.

Jensen og Krogstrup (2017) peger på at karakteristika for Capacity Building, som er afhængig af og hvis handlinger udtrykker og bygger ovenpå netop de handlinger og processer som individet, situationen og omverdenen udtrykker, gør at det kan være enormt svært at lave en stram definition, pga. den dybe kontekstuelle forankring af begrebets indhold.

"Capacity Building er en *kontinuerlig proces* for forbedring af individers, organisationers og institutioners evnen til at nå deres mål. Det er en *organisatorisk intern proces*, som bygger på eksisterende styrker snarere end en proces der starter fra scratch" (2017, s. 59).

Formålet med Capacity Building er ifølge litteraturen at opnå mere for mindre, og i en offentlig sammenhæng vil ræsonnementet være at opbygning af borgernes egen kapacitet vil give dem

⁶ Egen oversættelse fra engelsk til dansk

bedre livskvalitet og samtidig mindske deres behov for støtte fra det offentlige (Jensen & Krogstrup, 2017). Historisk set har ideen været, ud fra en idealistisk betragtning om at alle er lige, alle har ressourcer til at kunne bidrage til samfundsudvikling og at alle gennem kompetenceudvikling kan lære at tage magt over eget liv, at Capacity Building er en problemløsnings- og læringsproces som udspiller sig gennem fælles dialog (Freire, 1970).

Med dette dobbeltfokus på proces og resultater er der en vigtighed, for at kunne være bagudskuende og samtidig foretage fortløbende justering af indsatsen, på forhånd at være bevidst om formålet med indsatsen. Dette er essentielt for at være i stand til at vurdere, hvad der virker og hvad der ikke virker (proces) og om målsætningen blev indfriet (resultat) (Brix J. , Strategisk Innovationsledelse: om Balancen Mellem Drift og Udvikling i Offentlige og Private Organisationer, 2021).

Der skelnes mellem individuel og organisatorisk Capacity Building. Hvor den organisatoriske Capacity Building handler om at skabe kontekster, processer og strukturer, der understøtter medarbejdernes udvikling af viden og mulighed for, at efterleve og bidrage til organisationens strategi gennem udførelse af deres arbejde, har den individuelle Capacity Building til formål at opøve organisationens evne til Capacity Building gennem lederadfærd (Jensen & Krogstrup, 2017) (Labin, Duffy, Meyers, Wandersman, & Lesesne, 2012).

I nyere litteratur er individuel Capacity Building forbundet med bl.a. ledelse. Brix identificerer i et studie af ledelse som fremmende faktor for Capacity Building, 10 lederevner der netop fremmer Capacity Building, bl.a. at sætte mål, relations- og meningsskabelse, kompetenceudvikling samt evaluering og refleksion. For at fremme skabelsen af Capacity Building skal ledere derfor arbejde målrettet for at udleve og opnå mekanismerne i disse anbefalinger og udleve dem i praksis (Antonsen & Brix, 2022).

- Sætte mål (og sætte nye mål når man 'når i mål')
- Oversætte nye koncepter til eget brug
- Kompetenceudvikling og -fornyelse (fokus på egen udvikling og også medarbejdernes)
- Reflektere og evaluere (skal ske kontinuerligt over egen praksis)
- Spille hinanden gode (hjælpe hinanden, samarbejde og sætte ressourcer i spil)
- Fjerne sten på vejen (fjerne hæmmende bureaukratiske og organisatoriske barrierer)
- Have opmærksomhed på resultater (se på resultater i et større organisatorisk perspektiv end egen kontekst)
- Have opmærksomhed på 'det store billede' (fokus på 'why')
- Skabe relationer (på kryds og tværs af organisationen med henblik på at skabe tillid)
- Meningsskabelse (formidle, skabe fælles retning og have kritisk blik på eksempelvis organisationen)

Figur 5: Ledelsesmæssige evner som kan fremme Capacity Building (Antonsen & Brix, 2022, s. 192)

Capacity Building i den offentlige sektor er interessant, fordi der er et konstant pres på forbedring af velfærdsydelser leveret til borgerne, samtidig med at der kontinuerligt er krav til besparelser. Denne kombination gør det nødvendigt at tænke nyt og udvikle for at nå mere og bedre for mindre (kilde). På den baggrund understreger Laursen og Thomassen (2017) vigtigheden og relevansen i at forbinde organisatorisk Læring med Capacity Building, da Capacity Building netop hviler på præmissen om: *"at kapaciteten i organisationen opbygges gennem læring i organisationen."* (s. 76).

Kapitel 7. Opsamling og overgang til analyse

Jeg har nu identificeret og formuleret min problemstilling og problemformulering (kap.2), redegjort for mit videnskabsteoretiske ståsted, som er socialkonstruktivistisk (kap 3), forklaret min metode (kap 4), beskrevet og forklaret mit undersøgelsesfelt (kap. 5), som er Ledelseskommissionen, nedsat af den daværende regering i 2017 og kommissionens hovedpublikation, "Sæt Borgerne Først" (Ledelseskommissionen, 2018).

Herefter har jeg identificeret og forklaret relevant teori, der primært er centreret omkring New Public Governance (NPM) og de karakteristika der er typiske for dette ledelsesparadigme (kap 6).

Teori, som jeg nu i de følgende kapitler, gennem analyse, vil sammenholde med empirisk data fra mine respondenter (bilag 1-9) og besvare undersøgelsesspørgsmålene i min problemformulering efterfulgt af konklusion og diskussion.

Kapitel 8. Analyse

8.1. Analysestrategi

I det følgende vil jeg gennem socialkonstruktivistisk diskursanalyse, som ligger i tråd med mit videnskabsteoretiske ståsted, foretage en analyse af hvordan en afgrænset gruppe mennesker, kommunaldirektører i Danmark, mine respondenter, tænker og taler om deres organisation, deres kommune, og deres måde at lede denne på, med afsæt i hvordan og om Ledelseskommisionens rapport og anbefalinger, der blev offentliggjort tilbage i 2018, har haft indflydelse på de dominerende opfattelser af, hvad der er god ledelses—og forvaltningspraksis.

Diskursanalyse som overordnet metode og tilgang udgør overordnet set et bredt heterogent felt af former, der dækker over et større mulighedsrum af fremgangsmåder og tilgange, der alle har til fælles, at de *”.. konstituerer kræfter i konstruktionen af virkeligheden ..”* (Phillips, 2020, s. 379). I diskursanalysen er det analysen af vores måde at tale på, der danner diskurser, som skaber repræsentationer af virkeligheden, der både er afspejlinger af den eksisterende virkelighed, men også i høj grad er med til at skabe viden og identiteter, der bliver del af en ny virkelighed (Phillips, 2020).

Strand sammenligner diskurs med en sæbeboble. Den har en form for struktur, der antager en bestemt form, den er kontekstafhængig og alligevel foranderlig. Den svæver uvilkårligt rundt og forsvinder, hvis man forsøger at fange den (Strand, 1999).

Denne beskrivelse er i tråd med Foucaults teori om en diskurs som noget regelbundet med rammer og grænser for, hvad der giver mening (Foucault, 1972(1969)), med den socialkonstruktivistiske præmis om at viden, udover at være en afspejling af virkeligheden, ændrer sig på tværs af tid og kontekst i sociale, sproglige og kulturelle videns paradigmer, der har forskellige regler for, hvad der er sandt og falsk (Phillips, 2020).

I den følgende diskursanalyse vil jeg gennem søgen i sproget, dette være i det skrevne materiale såvel som transskribering af det talte, uredigerede sprog fra mine respondenter, finde formuleringer, ord og udtryksformer, der lægger sig op ad de fænomener, jeg leder efter i min analyse.

Først vil jeg ved besvarelse af mit 1. undersøgelsesspørgsmål analysere rapporten og belyse i hvor høj grad denne er funderet på NPG-paradigmets principper, hvor den eventuelt afviger og belyse hvor tendenserne viser sig.

I min søgen efter indikationer på NPM og NPG vil jeg overordnet lede efter sproglige kendetegn opsummeret i Figur 6 og Figur 7.

	NPM-karakteristika	NPM Sproglige kendetegn, jeg leder efter
Lederrolle	Direktør. Overvågende virksomhedsleder	Ansvarlighed for at være topfigur, der skal optræde som rollemodel og sørge for at organisationen leverer de ønskede resultater. Udtryk for at der holdes øje med, hvordan der præsteres
Ledelsessprog	Præferencer	Udtryk for at det er egne præferencer, som er vigtigst for organisationen
Ledelsespraksis	At kvantificere output ved hjælp af motivation. Resultatstyring og optimering gennem præstations-belønning	Ønske om at gå efter resultater, der kan måles, herunder trivselsmålinger. Tro på at resultater kan opnås gennem belønning af dem, som når måltallene.
Lederens incitament	Finansiell Status	Udtrykke ønske om at have status eller give udtryk for at være en vigtig person og være uundværlig
Strategiforståelse	Strategi er middel til at producere et bestemt output, rational planlægning	Fokus på at nå bestemte mål og resultater, der er målbare

Figur 6 Sproglige kendetegn NPM egen model modificering af figur 2 (s. 24) og 3 (s. 25)

	NPG-karakteristika	NPG Sproglige kendetegn, jeg leder efter
Lederrolle	Netværksfacilitator, samskabende metaleder	Ansvarlighed for at få forskellige parter til at samarbejde på en konstruktiv måde, så der skabes værdi. Involverende, uddelegerende, mobilisering af andre, viser interesse uden at blande sig
Ledelsessprog	Inkluderende	Udtrykke ønske om at have alle med og at alle har værdi og kan bidrage positivt. Åbenhed over for at høre alle parter i sager, hvor der skal løses en opgave.
Ledelsespraksis	Kvalitativ forbedring af outcome gennem samarbejde og samskabelse. Mobilisering af medarbejderne gennem tillid og meningsfuld kontrol	Ønske om at skabe bedre løsninger gennem samarbejde og inddragelse af borgerne. Sørge for at det er nemt for medarbejderne at løse opgaverne bedst muligt. udtryk for at man stoler på medarbejderne og at de gør deres arbejde godt. Fokus på overordnede rammer frem for måltal
Lederens incitament	Mening Samhørighed	Ønske om at skabe løsninger der giver værdi og er meningsfulde. Ønske om at der er konsensus og fælles forståelse for de beslutninger, der træffes. Giver andre magt og ansvar, inddrager andre i beslutninger, ser sig selv som afhængig af andre for at lykkes.
Strategiforståelse	Samarbejde med sigte på at skabe et politisk forhandlet outcome	Fokus på at skabe gode fælles løsninger med reelle effekter

Figur 7 Sproglige kendetegn NPG egen model modificering af figur 2 og 3 (s. 24) og 3 (s. 25)

I min analyse vil jeg på den måde med afsæt i figur 6 og 7 finde og sammenligne sproglige kendetegn, udtrykt af objektet, hhv. Ledelseskommisionens rapport og mine respondenter, som er udledt af og udtrykker hhv. NPG og NPM-diskurser.

Dernæst vil jeg gennem besvarelse af mit 2. undersøgelsesspørgsmål belyse, hvordan de deltagende kommuner har ændret deres ledelses- og forvaltningspraksis siden 2018 med Ledelseskommisionens rapport og anbefalinger og i hvor høj grad respondenternes eventuelle skift i ledelses- og forvaltningspraksis kan identificeres som tilhørende NPG-paradigmet

Til slut vil jeg ved besvarelse af mit 3. undersøgelsesspørgsmål ved søgen efter sproglige kendetegn belyse, om der i kommunerne er eksempler eller tegn på, at der finder samskabelses processer sted. Herefter, ved inddragelse af figur 5 (s. 29) om der i sproget udtrykkes fokus på og anvendelse af de ledelsesmæssige evner, der i henhold til figuren kan fremme Capacity Building og ved inddragelse af figur 4 (s. 25), om der er eksempler og sproglige kendetegn, der indikerer, at der er Public Service Motivation (PSM) i respondenternes organisationer.

Jeg vil besvare undersøgelsesspørgsmål 2 og 3 med bevidstheden om, at jeg gennem min analyse af empirisk data, samt min kraft af min rolle som interviewer, har haft og vil have indflydelse på den virkelighed, der er konstrueret gennem interaktionen med respondenterne og de konklusioner jeg vil slutte, baseret på analyse af respondenternes virkelighedsopfattelse.

8.2. Undersøgelsesspørgsmål 1

I dette underafsnit vil jeg besvare opgavens første undersøgelsesspørgsmål. Dette vil jeg gøre gennem diskursiv analyse af Ledelseskommisionens rapport "Sæt Borgerne Først. Ledelse i den Offentlige Sektor med Fokus på Driften" (Ledelseskommisionen, 2018), redegøre for hvorledes og i hvilken grad rapportens anbefalinger bygger på principperne karakteristiske for ledelsesparadigmet NPG og hvilke karakteristika der peger på et NPM-paradigme. I besvarelsen vil jeg lede efter NPG hhv. NPM-diskurser, sproglige udtryk og vendinger, og til dette anvende figur 6 (s. 32) og figur 7 (s. 32).

I hvilken grad er Ledelseskommisionens anbefalinger i tråd med principperne i et NPG-paradigme og hvilke NPM-karakteristika fremhæves som anbefalelsesværdige

8.3. Ledelseskommisionens anbefalinger

Ledelseskommisionens anbefalinger til fremtidens offentlige ledelse er inddelt i 7 hovedoverskrifter, se figur 8 nedenfor.

1. **Borgeren skal i centrum**
2. **Politikerne skal have tillid til ledelsen**
3. **Samarbejdssystemet skal forenkles**
4. **Forvaltningscheferne skal lede driften og udvikling af driften**
5. **Ledere skal sætte retning**
6. **Ledere skal sætte holdet**
7. **Ledere skal udvikle sig**

Figur 8 Ledelseskommisionens anbefalinger (Ledelseskommisionen, 2018, s. 6-7)

Som tidligere præsenteret i kap. 5.1, rummer de 7 hovedoverskrifter temaer, som i høj grad har ledelse som omdrejningspunkt. De er specificeret og uddybet i underafsnit, hvor det konkretiseres, hvad anbefalingen betyder, og hvilken adfærd Ledelseskommisionen ser som ønskværdig for at nå tættere på målsætningen om at forbedre den offentlige sektor med fokus på borgerne, som er modtagerne af de serviceydelser der leveres af de offentlige institutioner.

Jeg vil i det følgende gennemgå de 7 overordnede anbefalingerne (se figur 8, s. 34) en for en og til slut lave en overordnet vurdering og konklusion.

8.3.1. Borgeren skal i centrum

Denne anbefaling sætter fokus på at offentlige ledere skal sikre værdiskabelse for borgere og samfund som centrum for deres daglige virke. De offentlige ledere skal sikre, at orienteringen mod brugeren eller modtageren af de leverede ydelser lever og udleveres hos alle medarbejdere på alle niveauer - hver dag. Derudover skal politikerne, som er den øverste ledelse i offentlig regi, og ledere på alle niveauer skabe retning og sammenhæng mellem forskellige enheder, så den borgernære tilgang muliggøres, og det anbefales ligeledes, at de offentlige ledere skal indtænke brugere og

samfundets aktører ind som aktive parter i løsningen af opgaver. Der lægges op til samarbejde, netværksbaseret styring og samskabelse (Ledelseskommisionen, 2018).

Værdiskabelse for borgeren, at samfundets aktører bliver aktive parter i udviklingen af løsninger og at organisationen tilpasses så den borgernære tilgang muliggøres, er klar NPG-diskurs og udtryk for NPG-ledelsespraksis, jf. Figur 7.

NPG-paradigmet betragter den offentlige sektor som arena for samskabelse, hvor brugere og borgere betragtes som ressource, der kan bidrage aktivt til løsning af fælles problemer og udfordringer (Agger, 2017). Orienteringen mod brugeren er ligeledes central for NPM-paradigmet, men her betragtes brugeren og borgeren som en kunde, der skal tilfredsstilles, hvilket der ikke er tale om her.

At lederne skal skabe retning og sammenhæng drager i nogen grad paralleller til NPG, hvor ledernes ansvar er at agere rollemodel og gå forrest i forandringsprocesser, men da målet i denne anbefaling er at øge nærhed og tilgængelighed for borgerne samt at inddrage disse, er der her klart tale om en NPG drevet tilgang til løsning af samfundsudfordringer.

8.3.2. Politikerne skal have tillid til ledelsen

De øverste chefer for offentlige institutioner er politikere. Politikere med mærkesager og løfter til borgerne kan have en tendens til at blive lavpraktiske og blande sig i driften, især hvis der er enkeltsager, de ønsker at gennemføre. Derudover er den politiske ledelse ofte ikke enige, da den repræsenterer flere forskellige partier. Ledelseskommisionen anbefaler en professionalisering af politikernes måde at lede offentlige organisationer og påpeger, at de bør agere i rollen som bestyrelse og sætte mål og retning (til gavn for borgerne) frem for at sagsbehandle. Mål og retning frem for måltal samt fokus på at resultatet skal være til gavn for borgerne (outcome frem for output) er i høj grad sprog for NPG-ledelsespraksis, og strategiforståelse jf. figur 7.

Ledelseskommisionen påpeger ligeledes, at politikerne skal være bevidste om, at forandringer kræver tid og ledelsesmæssig opbakning i processen. Når der træffes nye politiske beslutninger, vil det tage tid at implementere og resultaterne lader ofte vente på sig. Derfor er det vigtigt at politikerne giver tid til at resultaterne kan vise sig – og viser tillid og giver arbejdsro og opbakning i processen (Ledelseskommisionen, 2018).

Tillid og udtryk for at man stoler på at medarbejderne løser opgaven godt, hvis de får rum til det, er sprogligt klar NPG-ledelsespraksis (figur 7), og denne tilgang til politikerrollen i offentlig ledelse er i høj grad i overensstemmelse med litteraturens beskrivelse af politikerrollen i NPG-paradigmet:

"Der lægges vægt på at genetablere en grænse mellem politik og administration. Politikernes opgave er at indgå i rollen som ledere af samskabt politikinnovation med henblik på at udvikle robuste politiske løsninger på komplekse udfordringer."

(Kelstrup, Hansen, & Sørensen, 2017, s. 45).

Her ses den offentlige sektor som en arena for samskabelse, med politikerne i rollen som interaktive, politiske ledere, der skal skabe strategisk retning og autorisere, igangsætte og designe samskabt politik (Sørensen, 2016), (Ansell & Torfing, 2016).

Dog er ideen om, at politikerne skal indtage rollen som bestyrelsespolitikker, som fastsætter overordnede mål og sætter rammer for hvordan den offentlige sektor skal fungere, overvejende funderet i NPM-paradigmet (Kelstrup, Hansen, & Sørensen, 2017).

Opsummeret kan det siges, at ideen om at politikerne skal agere bestyrelse og sætte mål og retning mens de viser tillid og giver tid og rum til at organisationen kan gennemføre de besluttede mål, i høj grad, repræsenterer de sproglige diskurser, der er karakteristiske for NPG-ledelsespraksis og NPG-strategiforståelse, jf. figur 7.

8.3.3. Samarbejdssystemet skal forenkles

Offentlige institutioner har en tung medindflydelse og medinddragelses apparat (MED). Det er især faglige organisationer og tillidsrepræsentanter, som forventer og er vant til meget høj grad af medindflydelse på forandrings- og beslutningsprocesser. Derudover er, ifølge Ledelseskommisionen, overenskomster og arbejdstidsregler alt for komplicerede og begrænsende på de offentlige institutioners muligheder for at udvise fleksibilitet og optimere driften. Det foreslås at det fælles fokus bliver på at finde løsninger som er til gavn for borgerne og at det er med det sigte, vilkårene fastsættes (Ledelseskommisionen, 2018).

Ønsket om at forenkle og at fokus og målet med forenklingen er borgerens nytteværdi udtrykker ledelses incitament i tråd med diskursen i NPG-strategiforståelse: ønske om at skabe løsninger, der giver værdi og reelle effekter (figur 7).

8.3.4. Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften

Det anbefales, at ledere og topledere interesserer sig og beskæftiger sig med driften, på en måde, så de er i stand til at forholde sig til driftsnære resultater for borgerne og målrettet kan styrke ledelsesindsatsen relateret til drift og evidensbaseret faglighed. Til dette skal anvendes relevante kvalitative og kvantitative data, der viser effekten af forskellige indsatser relateret til kerneopgaven. Denne diskurs peger i to retninger.

Selvom der her er tale om anvendelse af data til effektmålinger er det vigtigt at skelne mellem kvantitative, der hovedsageligt bruges til måling af output, f.eks. motivationsmålinger og borgertilfredshed, som er karakteristiske for NPM- paradigmet, mens NPG- paradigmet beskæftiger sig med kvalitative resultater, outcome, som giver forståelse for hvilke resultater forskellige indsatserne giver, f.eks. en undersøgelse af, hvordan man får arbejdsløse borgere i permanent, langvarig beskæftigelse eller hvordan man bedst øger livskvaliteten hos ældre borgere på plejehjem.

Evidensbaseret faglighed og brug af kvantitative data til at måle resultater, taler til NPM-ledelsespraksis. Dog, selvom der skal være fokus på resultater, effektivitet og kvalitet, understreges vigtigheden af at ledelsesrummet styrkes og at detailstyring med dokumentations- og proceskrav minimeres (Ledelseskommissionen, 2018), hvilket taler til at lederne får mere ansvar og at der gennem færre dokumentationskrav bliver større beslutningsrum til medarbejderne i det daglige arbejde, her altså NPG-leder incitament, jf. figur 7.

Mens man som leder i NPM-paradigmet skal lede og styre sin organisation gennem kontrol og incitamentssystemer, stærkt top-down fokus og en tendens til at lede på afstand, er det karakteristisk for NPG-lederen at komme tættere på sit område og opbygge stærkere, tillidsbaserede relationer til sine medarbejdere, hvilket forudsætter at man som inkluderende leder har føling med, hvad det er, medarbejderne møder og udfordres af i deres daglige arbejde og muliggør, at man kan tale åbent om fejl og mulige løsninger for at undgå disse (Bentzen, 2017).

På den måde udtrykkes, ved fokus på lederens nærhed til driften og medarbejderne i driften, lederrollen som involverende, mobiliserende og interesseret, en klar NPG-diskurs.

Altså en overvejende NPG-paradigme/diskurs men stadig med fokus på, at resultater skal være målbare og at den anvendte praksis skal være evidensbaseret hvilket er udtryk for NPM-ledelsespraksis (figur 6).

8.3.5. Ledere skal sætte retning

Her understreges, at lederidentiteten er den vigtigste forudsætning for god, retningsgivende ledelse og at roller og ansvar skal betones skarpere, hvilket kan iværksættes gennem nye aftaler om løn og ansættelsesvilkår.

Alle offentlige ledere skal kunne omsætte organisationens vision og strategimål til konkret meningsfuld retning for alle medarbejdere og dette skal være et klart krav, hvis man vil være ansat som offentlig leder. Derudover skal offentlige ledere sprede og forankre det gældende værdisæt og dette skal være omdrejningspunkt for skabelse af motivation og måden man styrer og sætter retning som leder. De offentlige ledere skal være synlige, både i deres egen organisation men også

udadtil mod borgere og samfund, og det forventes at de skal være i kontakt med deres ansvarsområde, så de er i stand til at udvikle driften og forstå sammenhænge og bevæggrunde. For at dette bliver muligt, skal der være loft på ledelsesspændet, så en leder ikke har for mange ansatte i direkte reference (Ledelseskommisionen, 2018).

”Det afgørende er, at ledelse bidrager til at skabe resultater i den helt konkrete kontekst. Ofte er et nøgleord balance. Ledelse i en offentlig kontekst kræver balancering af mange forskellige ledelsesindsatser.”

(Ledelseskommisionen, 2018, s. 9)

Som for besvarelsen af 8.3.4 gælder, at NPG-paradigmets ledere, sammenlignet med et NPM-paradigme, er tættere på driften og deres medarbejdere og har udskiftet mål og styringsværktøjer med nærværende og tillidsbaseret ledelse, hvor omdrejningspunktet er at skabe bedre løsninger gennem samarbejde, inddragelse og uddelegering af ansvar.

I forhold til motivation, er der en antagelse om, at de offentligt ansatte i kraft af at have oplevelsen af at kunne gøre en forskel i deres arbejde har en forhøjet motivation (Public Service Motivation), hvilket øger det ledelsesmæssige incitament til at udøve tillidsbaseret ledelse (Schillemans, 2013), hvilket er karakteristisk for NPG-ledelse (Bentzen, 2017). I dette paradigme ses medarbejderne som samskabende individer, der fremmer borgernes evner til at håndtere og mestre forskellige livssituationer, og borgerne ses som bærer af ressourcer og viden, som medarbejderne har til ansvar at få bragt i spil i udviklingen af nye løsninger (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2019).

Altså udtrykker diskursen i anbefalingen overvejende NPG-ledelsespraksis i kraft af at det forventes, man som leder er tæt på driften og sine medarbejdere og at man leder gennem tillidsprincipper og engagerer sig i vilkårene for borgere og ansatte.

8.3.6. Ledere skal sætte holdet

Med reference til anbefalingen i afsnit 8.3.2, skal politikerne overlade ansvar og beslutningskraft til den kommunale ledelse. Politikerne skal ansætte den øverste chef og lade denne få bestemmelsesret på resten af ansættelserne.

Derudover anbefales, at ansættelsesudvalg bliver begrænset til små grupper, hvor medlemmerne er med udelukkende fordi de er relevante for ansættelsesprocessen og ikke fordi der fra ledelsens side ønskes at sende et signal om medbestemmelse og medindflydelse. Der lægges ligeledes vægt på, at medarbejdere som ikke leverer som forventet skal afskediges, så det sikres at lederen altid har mulighed for at stille et kompetent hold, der evner og vil løse opgaven (Ledelseskommisionen, 2018).

Igen handler det om at sætte fri, have tillid og uddelegere ansvar. Igen er der referencer til den tillidsbaserede ledelse og den enkelte leders mulighed for at sætte retning og have autonomi i sin egen organisation, som NPG-paradigmet repræsenterer: et incitament om at uddelegere magt og ansvar og stole på at andre kan løse opgaven på egen hånd, hvilket er klar NPG-ledelsespraksis (figur 7).

Der er dog også lagt op til en begrænsning som peger ind i et behov for, at medindflydelse skal være relevant og værdiskabende, hvorfor ansatte ikke skal involveres i opgaver (her ansættelsesprocesser), hvor de ikke kan tilføre en reel værdi. Her kan være tale om en forenkling af processen, hvor lederen slipper for at skulle diskutere og argumentere for den foretrukne kandidat til et job, hvilket vil give lederen mandatet og ledelsesretten til at ansætte.

Overordnet har anbefalingen et præg af, at ansættelsesprocessen skal anskues og gennemføres ud fra principper om almindelig sund fornuft, og at man skal have modet til at aflive gamle strukturer, som ikke er værdiskabende, og at lederen, som jo også i sidste ende er ansvarlig for at organisationen lykkes og når de ønskede resultater, får bestemmelsesretten.

Denne form for reduceret involvering og praksisinddragelse peger umiddelbart væk fra delegeringsprincippet og i retning mod NPM-paradigmet, men man kan også argumentere for at lederen, i kraft af forventningen om, at denne kommer tættere på driften (kap. 8.3.4) og forstår behov og mekanismer i driften, faktisk i højere grad bliver i stand til at gennemføre ansættelsesprocessen uden fagprofessionelle på sidelinjen, altså en uddelegering gennem mobilisering af lederen i tråd med NPG-lederrollen (figur 7).

8.3.7. Ledere skal udvikle sig

I relation til udvikling af offentlige ledere går anbefalingen på, at de formelle lederuddannelser skal have et serviceeftersyn for at sikre, at indhold, metode og læringseffekt er relevante. Formelle og relevante lederuddannelser skal sikre, at lederne udvikler deres personlige praksis og at lederne bliver trænet i at gribe ind og håndtere svære situationer. Det understreges ligeledes, at ledelsesudvikling ikke er at betragte som et personalegode, men derimod er et middel til at ruste lederne, så de reflekteret og med den nødvendige viden kan nå konkrete organisatoriske målsætninger. Her lægges vægt på, at alle ledere skal arbejde med deres lederidentitet og konkret tydeliggøre og italesætte, hvordan de driver ledelse med organisationens ledelsesgrundlag (hvad der god ledelse hos os), og strategiske målsætninger som fundament (Ledelseskommissionen, 2018).

"Målet er, at borgerne oplever en offentlig sektor, der skaber værdi og udvikler sig på en måde, der har fokus på borgerne, og at ansatte i den offentlige sektor er glade for at gå på arbejde. Det kræver god ledelse."

(Ledelseskommisionen, 2018, s. 4).

Ønsket om at der skal skabes værdi er en klar NPG-diskurs, mens ønsket om at medarbejderne er glade for at gå på arbejde er universelt, og definitionen af god ledelsespraksis er i princippet individuel. Kravet om god ledelse ikke er i modstrid med hverken NPG- eller NPM-paradigmet, men da incitamentet for den gode ledelse er at skabe gode, værdiskabende løsninger, er der her tale om en klar NPG-diskurs.

8.4. Delkonklusion 1

Som nævnt tidligere og som vist i figur 8 (s. 34), er det dominerende fokus i anbefalingerne, at borgerne skal i centrum og at dette skal ske gennem tillid, forenkling og justering af ledelsespraksis.

Der skal skabes retning og sammenhæng med mål om at inddrage borgere. Politikerne skal sætte mål og retning og have tillid til at organisationen klarer resten. Systemer skal forenkles og regler skal begrænses med det formål at øge borgerens nytteværdi og skabe bedre løsninger.

Lederen skal være involveret og interesseret og mobilisere sine medarbejdere gennem tillidsprincipper og engagere sig i generelle vilkår for borgere og ansatte.

Disse er dominerende diskurser og sproglige kendetegn der alle udtrykker tankesættet for NPG-paradigmet.

Dog er der også sproglige kendetegn, som udtrykker NPM-karakteristika, f.eks. behovet for målbare resultater gennem kvantitative data og evidensbaseret praksis.

Ønsket om forenkling af ansættelsesudvalgene er på den ene side en bevægelse mod topstyring da involveringsgraden svækkes (NPM), men argumentet kan også vendes til at lederen gennem nærhed til driften mobiliseres til at blive i stand til at løse opgaven selv (NPG).

Forventningerne til god ledelse og udvikling af ledere er i sig selv vanskelig at placere, da begrebet "god ledelse" som begreb ikke kan objektiveres. Dog lægges i rapporten vægt på, at målet med god ledelse er at skabe værdi og gode løsninger, hvilket er en klar NPG-diskurs.

Selvom Ledelseskommisionens rapport og anbefalinger overvejende er domineret af en NPG-diskurs, er der flere træk og formuleringer, som peger på at NPM-paradigmet stadig optræder i flæng og brudstykker.

Ledelseskommisionen har haft til opgave at undersøge hvordan man kan forbedre Danmarks offentlige institutioner og deres vurdering er, at det overvejende skal ske gennem et NPG-paradigme, men at der stadig er behov for elementer af NPM-paradigmet for at sikre målbarhed og evidens for god praksis.

Altså, opsummeret, en overvejende NPG, netværksbaseret, tillidsbaseret fundering men med træk fra NPM-paradigmet.

8.5. Undersøgelsesspørgsmål 2

Gennem denne analyse vil jeg besvare opgavens andet undersøgelsesspørgsmål.

I min analyse vil jeg som i afsnit 8.2 lede efter NPG hhv. NPM-diskurser, sproglige udtryk og vendinger, og til dette anvende figur 6 (s. 32) og figur 7 (s. 32) samt mit empiriske materiale fra interviews med mine respondenter (bilag 1-9).

Har kommunerne ændret tilgangen til ledelse og fulgt anbefalingerne i Ledelseskommisionens rapport siden dens tilblivelse i 2018, og i hvilken grad er kommunernes ledelses- og forvaltningspraksis i tråd med principperne i et NPG-paradigme?

8.6. Udvikling i Danske kommuner som følge af Ledelseskommisionen

De deltagende kommunaldirektører, respondenterne, har alle et indgående kendskab til Ledelseskommisionens tilblivelse, arbejde og publiceringer, herunder rapporten med de 28 anbefalinger under 7 hovedoverskrifter, (se figur 8, s. 34) til, hvordan offentlige institutioner kan blive mere veldrevne gennem forbedring af ledelsen og fokus på borgerne.

Der er stor forskel på hvor meget respondenterne de har været involveret i kommissionens arbejde. 1 respondent har fungeret som kommissions medlem og har ad den vej været med til at skrive anbefalingerne, andre 2 har medvirket, fordi deres arbejde i kommunen har tjent som eksempler

på god praksis og er publiceret som case i Ledelseskommisionens case samling (Ledelseskommisionen, 2018).

I de følgende underafsnit vil jeg gennemgå de 7 hovedoverskrifter (se figur 8), og sammenligne mine slutninger fra delkonklusion 1, kap. 8,4 med de sproglige kendetegn jeg finder i udtalelserne fra mine respondenter.

8.6.1. Borgeren skal i centrum

For alle respondenter er der et aktivt fokus på, at kommunen lever af borgernes penge, og at det er kommunens opgave af forvalte disse penge til bedst mulig gavn for kommunens borgere. Denne tilgang er i klar overensstemmelse med Kommissionens anbefaling (Respondent 1, bilag 1, S. 1, l. 20-21), (Respondent 3, bilag 3, s. 21, l. 16-17), (Respondent 6, bilag 6, s. 56, l. 90-93), (Respondent 8, bilag 8, s. 84, l. 147-149).

I sproget ses i høj grad en forståelse for at der skal skabes løsninger med reel effekt:

"..der er nogen der betaler vores løn i den tro at vi forvalter det godt og giver noget tilbage"

(Respondent 2, bilag 2, s.13, l. 34)

og ønsket om at skabe værdifulde løsninger for borgerne:

".. vi gerne vil se nogle reelle forandringer for borgerne.."

(Respondent 5, bilag 5, s. l. 49-50)

Her er altså hos respondenterne, som hos Ledelseskommisionen, i kraft af et dominerende fokus på borgerens behov, tale om klar NPG-diskurs i ledelsesincitament og ledelsespraksis.

8.6.2. Politikerne skal have tillid til ledelsen

Kommissionens anbefaling om, at byrådet skal agere bestyrelse og holde sig fra driften med tillid til at kommunens direktion kan løse opgaven uden indblanding, synes for nogen respondenter at have udspring i, at Kommissionens medlemmer har manglende kendskab til, hvordan det politiske system fungerer og at det politiske system er og skal være en del af ledelsen i danske kommuner:

"At holde det politiske niveau væk, det er ikke det vi skal. Glem det. Det er en kondition i et demokratisk samfund. Vi må ikke gøre os til nogen der vil sige, at politikerne skal være på en bestemt måde."

(Respondent 4, bilag 4, s. 40 l. 246-248)

Der er hos respondenterne en enorm bevidsthed om, at det er byrådet, der er den øverste ledelse i kommunen og at byrådet sætter retningen for strategi og indsatsområder, og at det er kommunaldirektørens fornemste opgave at lede sin organisation, så byrådet kan lykkes med det, de har besluttet, der skal leveres til borgerne (Respondent 9, bilag 9, s. 93 l. 89-90), (Respondent 2, bilag 2, s. 13, l. 42-43), (Respondent 8, bilag 8, s. 79 l. 34-35).

Denne samstemmige diskurs fra respondenterne udtrykker en lederrolle identifikation som delvist, gennem rollen som direktøren, der skal sørge for at organisationen leverer de ønskede resultater, repræsenterer NPM lederrollen. Samtidig er der fokus på at skabe tillid, så politikerne holder sig på det politiske spor og "tør" overlade driften til ledelsen (Respondent 2, bilag 2, s.13, l.37-43), (Respondent 5, bilag 5, s.47 l. 130-132).

Det må antages, at respondenterne, baseret på sproglige udtryk og konklusioner i relation til at skabe værdi for borgerne (f.eks. kap 8.6.1), at incitamentet og den bagvedliggende strategiforståelse peger på en NPG-diskurs, hvor det tætte samarbejdet med byrådet er en nødvendighed for at skabe resultater, der giver værdi til borgerne. Denne indstilling er ikke nødvendigvis en kontrast til Ledelseskommisionens anbefaling, da det for begge parter gælder, at målet er størst mulig værdiskabelse, og NPG-strategiforståelse, der kendetegnes ved fokus på at skabe løsninger med reelle effekter (Figur 7).

8.6.3. Forvaltningscheferne skal lede driften og udviklingen af driften

Ledelseskommisionens anbefaling indeholder, som beskrevet i 8.3.4, både NPG og NPM-karakteristika.

Der lægges vægt på vigtigheden af, at ledere på højt niveau har interesse for og viden om driften. Det understreges af ligeledes, at der er behov for kvantitative og evidensbaserede målinger (NPM), men at formålet med dette er at skabe større værdifulde løsninger (NPG).

Hos respondenterne gives udtryk for, at der har været skift, hvor den øverste ledelse er kommet tættere på driften og at der generelt, i kraft af behovet for at finde løsninger på tværs af områder er kommet ledelsesmæssigt fokus på, at topledere, herunder kommunaldirektøren har et stort ansvar for at have viden og kendskab til, hvad der sker i driften, hvad der er brug for i driften og sikre, at de rette beslutninger træffes:

"Det er sådan set også for topledere en opgave man har med at beskæftige sig med at sikre at driften køres med de relevante ting og på den relevante måde .."

(Respondent 6, bilag 6, s. 55, l. 70-71).

Denne diskurs er udtryk for NPG-lederrollen, hvor lederen optræder som ansvarstagende metaleder og mobiliserer sin organisation frem for at udstikke krav om resultater (figur 7), og i takt med at topledelsen er kommet tættere på driften har de fleste respondenter ændret deres brug af kvantitative data til at måle medarbejdernes resultater,

"Altså at vi er mere interesserede i at vide hvordan er det i gør, frem for om I har nået et eller andet mål. Det er vi faktisk meget lidt interesserede i."

(Respondent 5, bilag 5, s. l. 65-66).

Og i stedet aktivt bruge de gode eksempler til at finde løsninger, der fungerer (Respondent 1, bilag 1, s. 3, l. 49-51), som rent faktisk er på linje med Ledelseskommisionens anbefaling om at inddrage evidensbaseret faglighed.

Dog påpeges af enkelte respondenter, at det er en udfordring som topleder at finde tid til at beskæftige sig med driften, da servicering af byrådet er en tidskrævende opgave (Respondent 9, bilag 9, s. 93-94 l. 88-97), (Respondent 8, bilag 8, s. 98, l. 264-266).

En enkelt af respondenterne har stoppet medarbejdertilfredshedsmålinger med begrundelse om, at det skaber forkert fokus i organisationen, hvilket er en direkte afstandtagen fra NPM-ledelsespraksis, hvor man tror på at resultater kan opnås ved at belønne de som når målene jf. figur 6.

".. sådan en konkurrence når vi havde dem og vi oplevede at nogen af lederne de blev udstillet."

(Respondent 5, bilag 5 s. 63, l. 44-45).

En enkelt respondent holder dog fast i vigtigheden af at lave resultatmålinger, da rammer, retning og ledelsesrum ifølge respondenteren ikke i sig selv kan skabe de rigtige løsninger:

"Det er ikke det samme som at de gør det rigtige, vi skal også måle på nogen resultater."

(Respondent 4, bilag 4, s.37, l. 187-188).

Grundlæggende har alle respondenter oplevet et skift imod praksisnært lederskab i takt med at kravet om resultatmålinger er reduceret og der er kommet et større fokus på at skabe værdi, hvilket er en klar NPG-diskurs i leder incitament og en overordnet afstandtagen fra brug af kvantitative data til måling af medarbejderne, hvilket afviger fra Ledelseskommisionens anbefaling jf. kap. 8.3.4.

8.6.4. Ledere skal sætte retning

Som beskrevet i kap. 8.3.4 ligger denne anbefaling tæt op ad anbefalingen om, at lederne skal være tæt på driften, og udtrykker en klar NPG-diskurs med sproglige udtryk som engagement og nærhed til borgere og medarbejdere samt ledelse gennem tillidsprincipper.

Alle respondenterne er enige om, at lederen skal sætte retning og tage ansvar, og at denne tilgang har ændret sig i forhold til tidligere tiders krav om "performance og compliance" (Respondent 6, bilag 6, s. 54 l. 40-42) og at der stilles krav til at man som medarbejder tager beslutninger indenfor rammen: (Respondent 1, bilag 1, s.3-4, l. 72-73).

Alle respondenter har i perioden siden Ledelseskommisionens tilblivelse udarbejdet nyt ledelsesgrundlag, og de fleste har gjort det med afsæt i anbefalingen om, at der skal være mulighed for at sætte en klar retning indenfor overordnede, fælles rammer (Respondent 1, bilag 1, s. 3 l. 59-66), (respondent 3, bilag 3, s. 22. l. 27-31), (Respondent 8, bilag 8, s. 78-79, l. 17-26).

Der er udtryk for, at der er plads til at lede og træffe beslutninger baseret på praksis (Respondent 2, bilag 2, s. 43, l. 31-34), og at lederne skal have mulighed for at flytte organisationen i den retning, de med deres faglighed og viden om driften, finder rigtig (respondent 2, bilag 2, s. 15 l. 79-82).

Her en klar NPG-diskurs i forhold til lederens incitament om at uddelegere ansvar (figur 7), mange respondenter har brugt anbefalingen om at kigge på ledelsesspændet og nogle har ændret strukturen i ledelsen. Flere har indført distribueret ledelse, hvor lederens administrative opgaver flyttes til medarbejdere, så lederen får tid til ledelse (Respondent 8, bilag 8, s. 82, l. 104-113), mens andre har indført loft på ledelsesspændet (Respondent 4, bilag 4, s. 31, l. 44-51). Dog mener nogle respondenter, at loftet på ledelsesspænd er en simplificering og udtrykker mangel på viden om, hvordan kommuners områder er opbygget og fungerer (Respondent 3, bilag 3, s. 28, l. 172.177).

Generelt er der hos respondenterne, uanset deres tilgang til ledelsesspænd, en klar NPG-diskurs, i sproget omkring leder incitament og ledelsespraksis (figur 7), med fokus på uddelegering af ansvar og nærværende ledelse hvor overordnede rammer og retning guider medarbejderne i deres arbejde.

8.6.5. Ledere skal sætte holdet

Ledelseskommisionen anbefaler, at ansættelsesudvalgene reduceres så den ansættende leder mere selvstændigt kan træffe beslutninger om ansættelser, og generelt har respondenterne fulgt anbefalingen (Respondent 8, bilag 8, s. 80 l. 54), (Respondent 4, bilag 4, s. 36 l. 151),

Altså formelt en reduceret involveringsgrad for medarbejderne, der er blevet fjernet fra indflydelse, og en NPM-diskurs, men med et mål om at skabe værdi:

".. systemet skal skabe mest værdi for borgerne. Det er derfor vi gør det."

(Respondent 4, bilag 4, s. 36 l.160).

Dermed er respondenterne helt på linje med anbefalingen og har i denne praksis flyttet sig imod indsænkning af indflydelse (NPM-ledelsessprog (figur 6), men dog med formålet om at skabe større værdi, NPG-leder incitament (figur 7).

8.6.6. Ledere skal udvikle sig

Ledelseskommisionen lægger i denne anbefaling vægt på, at ledelse skal skabe værdi (NPG), at ledere skal være dygtige og at de skal skabe rammer der sikrer, at medarbejderne er glade for at gå på arbejde (jf. kap. 8.3.7).

I relation til lederudvikling så er alle enige om, at det er der brug for. Mange kommuner har strukturerede ledelsesprogrammer, mens andre uddanner ad hoc gennem dialog, diskussionsmøder, videns udveksling, hvor de der klarer sig godt, kan dele eksempler og praksistilgange fra egen hverdag.

Der er bred enighed om, at med god, nærværende og involverende og mobiliserende ledelse kommer en velfungerende organisation med tilfredse medarbejdere og i den sidste ende tilfredse borgere. (Respondent 3, bilag 3, s. 24, l. 89-91), (Respondent 4, bilag 4, s. 32, l. 49-51), (Respondent 7, bilag 7, s. 73, l. 190-192), (Respondent 9, bilag 9, s. 100, l. 237-238), og dette viser en enstemmig NPG-diskurs i lederrolle, og ledelsespraksis, hvor der er fokus på mobilisering til værdiskabelse (figur 7).

Når fokus på ledelse og lederens rolle bliver større, og når krav og retningslinjer bliver mindre dominerende, kommer der også et større ansvar på lederne, som i processen får til opgave at træffe flere beslutninger. Beslutninger, som de selv har ret til at træffe, baseret på deres viden og sunde fornuft, med fokus på at skabe gode vilkår for borgerne, men også beslutninger, som de bliver draget til ansvar for (Respondent 1, bilag 1, s. 3-4, l. 69-74).

For at sikre god, værdiskabende ledelse er der hos respondenterne stort fokus på kontinuerlig udvikling af lederne i takt med at krav og samfund udvikler sig (respondent 2, bilag 2, s. 18, l. 144-151), (Respondent 7, bilag 7 s. 68, l. 71-74), (Respondent 9, bilag 9, s. 92, l. 44-49) og mens der udvises tålmodighed overfor de ledere, der ønsker at udvikle sig, så er der kontant afregning for dem, som ikke vil (Respondent 4, bilag 4, s. 37, l. 182-185), (Respondent 8, bilag 8, s. 86, l. 199-200). Der er altså grænser for rummeligheden, men stadig med det sigte, at der skal skabes mest mulig værdi, og derfor vurderes ovenstående diskurser som NPG styrede, hvilket, på dette område, er på linje med Ledelseskommisionen.

8.6.7. Samarbejdssystemet skal forenkles

I forhold til samarbejdssystemet er der som hos Ledelseskommisionen fokus på forenkling og værdiskabelse.

Denne NPG-diskurs viser sig hos respondenterne og der er flere respondenter, som har startet processen som reaktion på anbefalingen:

".. altså, vi brugte det som anledning til at sætte fokus på samarbejdssystemet og sige, vi vil have et mere agilt og fladere hierarki og færre medlemmer i udvalgene."

(Respondent 9, bilag 9, s. 93, l. 82-83)

Men også, at de samarbejdssystemer der findes, er en nødvendig struktur, som sikrer de bedste forudsætninger for samarbejde og inddragelse af medarbejderne, selvom der kunne blive et større fokus på at skabe værdi for borgerne frem for et ensidigt fokus på forhandling af vilkår og lønforhold:

"MED systemet for mig, det er ikke en pine og en plage, det er en forudsætning, vi skal have medarbejderne med for at finde de bedste løsninger .. Men MED systemet skal også skabe mest mulig værdi for borgerne."

(Respondent 4, bilag 4 s. l.158-160)

Altså hos respondenterne en opmærksomhed, men stadig et ønske om at bevare den meget inkluderende tilgang, som er NPG-karakteristika for ledelsessprog, stadig med værdiskabelse som formål, på linje med anbefalingen, og klar diskurs for NPG-ledelsespraksis.

8.6.8. Kritik

Som kritik af rapporten og Ledelseskommisionens arbejde mener flere respondenter, at den er udtryk for en simplificering af ledelsesopgaven i offentlige institutioner, og at dens konklusioner i høj grad er baseret på enkeltpersoners erfaring med en konkret virksomhed, hvor en bestemt model har fungeret godt, og at enkeltpersoners succeshistorier ikke kan overføres 1:1 som generel model for god ledelses- og forvaltningspraksis i kommunalt regi (respondent 3, bilag 3, s. 28, l. 170-178), (Respondent 4, bilag 4, s. 40 l. 237-239).

Det peges ligeledes på, at selvom hovedparten af rapporten sætter fokus på relevante områder, hvor der er mulighed for at gøre en forskel, så er der en del af rapporten, der bærer præg af en manglende forståelse for, hvordan det politiske system fungerer:

"Jeg kan sagtens følge deres logikker, det er bare ikke min virkelighed, og derfor er jeg nødt til at gøre som jeg altid gør.. Vi er nødt til at oversætte den til de situationer og de mennesker vi er overfor."

(Respondent 9, bilag 9, s. l. 210-213).

Flere respondenter sætter spørgsmålstegn ved nytænkningen hos Ledelseskommisionens og antyder, at de har sparket en åben dør ind (*Respondent 1, bilag 1, s.1, l.5-6*), (*Respondent 2, bilag 2, s.10, l.10-11*), (*Respondent 9, bilag 9, s.92-93, l. 68-73*).

På trods af kritikken er der hos respondenterne enighed om, at Ledelseskommisionen har givet anledning til diskussioner og har skubbet på en udvikling, der måske var sket alligevel, men ikke i samme hastighed (*Respondent 1, bilag 1, s. 1 l. 18-20*), (*respondent 3, bilag 3, s. 21, l. 10-12*), (*Respondent 4, bilag 4, s. 31 l. 42-43*).

På den måde har Ledelseskommisionen med deres anbefalinger, på trods af mangler, haft en mobiliserende effekt på udviklingen i respondenternes organisationer og i nogle tilfælde givet mandat til ændringer, der var svære at gennemføre (*Respondent 4, bilag 4, s. 36, l. 151-156*), (*Respondent 9, bilag 9, s. 90, l. 10-15*), hvilket vidner om, at Ledelseskommisionen har fungeret som løftestang og mobiliserende kraft for kommunal udvikling i Danmark.

8.7. Delkonklusion 2

Ledelseskommisionens anbefalinger og rapport er uanset respondentens involveringsgrad i dens tilblivelse, kendt og velkendt af alle. Der er dog stor forskel på, hvordan og hvor meget de enkelte kommuner og respondenter har arbejdet med og inddraget anbefalingerne i deres tilgang til ledelse og forvaltning af kommunen og ligeledes forskel på i hvor høj grad de tilskriver Ledelseskommisionen kredit for den udvikling, der har fundet sted i deres kommuner.

Alle respondenter har borgeren som omdrejningspunkt for deres ledelse, NPG-ledelsespraksis og på linje med Ledelseskommisionen.

I spørgsmålet om politikernes rolle er der hos respondenter og Ledelseskommision er der ikke samstemmighed omkring metoden, den konkrete samarbejdsform mellem byråd og kommunaldirektion, men der er klar enighed om, at målet skal være at skabe størst mulig værdi, og dermed en samstemmig NPG-strategiforståelse.

Til anbefalingerne om at ledere skal arbejde driftsnært og sætte retning er der bred enighed hos respondenterne, og fokus på praksisnært lederskab og fokus på uddelegering af ansvar og nærværende ledelse. Denne NPG-diskurs i leder incitament og ledelsespraksis er skærpet hos respondenterne, der modsat anbefalingerne generelt har udeladt brug af kvantitative data som måleværktøjer. Flere respondenter forholder sig ligeledes kritisk til anbefalingen om ledelsesspænd

med henvisning til en hos Ledelseskommisionen manglende forståelse for hvordan en kommune er organiseret.

At ledere skal have ret til at sætte holdet, er respondenterne enige i, og da motivet for denne indsats for både respondenterne og Ledelseskommisionen er værdiskabelse, peger initiativet overvejende ind til NPG-leder incitament.

Jf. hovedoverskrift 7, (se figur 8, s. 34), skal ledere skal udvikle sig i takt med stigende krav, lederens øgede ansvar og god ledelse, som er kendetegnet ved at være nærværende, inkluderende og mobiliserende, skaber værdi, glade medarbejdere og gode løsninger til borgerne. I dette spørgsmål er der en samstemmig NPG-diskurs på linje med Ledelseskommisionen.

Der er med ledelseskommisionens anbefalinger hos respondenterne kommet et fokus på MED systemet. Flere har brugt anbefalingen som løftestand til at forenkle visse processer, men der peges også på, at MED systemet mobiliserer en vigtig demokratisk og inkluderende proces, der ikke skal fjernes. Målsætningen om at skabe størst mulig værdi, skaber enighed og er udtryk for en NPG-ledelsespraksis.

På trods af respondenternes kritik af Ledelseskommisionens på nogle punkter simplificering af organiseringen og kompleksiteten i en kommune vurderes det, at Ledelseskommisionens anbefalinger med få undtagelser har banet vejen for en udvikling imod NPG- paradigmet.

I kraft af, at Ledelseskommisionens rapport var anbefalinger, ikke diktat, sammenholdt med vurderingen af, at den har skabt anledning til debat og givet mandat til udvikling, vurderes det, at den har været med til at designe en acceleration imod et NPG-paradigme i respondenternes kommuner.

8.8. Undersøgelsesspørgsmål 3

Gennem denne analyse vil jeg besvare opgavens tredje undersøgelsesspørgsmål

I min analyse vil jeg lede efter eksempler på samskabelsesprocesser samt, ved at sammenholde Figur 5 (s.29) og mit empiriske materiale fra interviews med mine respondenter (bilag 1-9), lede efter sproglige udtryk og vendinger der indikerer ledelsesadfærd som fremmer muligheden for Capacity Building. Herefter vil jeg, ved at sammenholde Figur 4 (s. 25), og samme empiriske materiale, (bilag 1-9), lede efter sproglige udtryk og vendinger, der viser tegn på, at der findes Public Service Motivation (PSM) i respondenternes organisationer.

I hvilken grad understøtter kommunernes forvaltnings- og ledelsespraksis samskabelsesprocesser, Capacity Building og Public Service Motivation?

-Er der tegn på samskabelses processer?

-Er der tegn på Capacity Building?

-Er der tegn på Public Service Motivation?

8.9. NPM-paradigmets afledte tendenser i ledelse

Samskabelse, Capacity Building og Public Service Motivation (PSM) er alle tæt knyttet til hinanden og til NPG-paradigmets ledelsesmetoder.

Samskabelse og samskabelsesprocesser antages, som nævnt i kap 6.2.2, at være et bærende element i et NPG-paradigme.

Capacity Building er, som nævnt i kap 6.2.3, en proces, hvor samskabelse med samtidig kompetenceudvikling, læring af samskabelsesprocesserne, skaber en form for positiv loop, der kontinuerligt udvikler organisationen til bedre at kunne tilpasse sig fremtidens behov Jensen & Krogstrup (Jensen & Krogstrup, 2017).

PSM, som nævnt i kap. 6.2.1 er en særlig form for motivation, der knytter sig til situationer, hvor medarbejderen, gennem sit arbejde, har mulighed for at gøre en positiv forskel for andre mennesker og for samfundet (Andersen & Pedersen, 2019)

8.9.1. Samskabelse

Borgerinddragelse er højt prioriteret i alle medvirkende kommuner, og det er for mange en klar forskel fra tidligere, hvor der som tidligere nævnt, var et større fokus på overholdelse af regler og procedurer.

At borgeren får den bedste løsning, og at det er borgeren, som er centrum for opgaveløsningen er blevet en selvfølgelighed og et krav til kommunernes ansatte (respondent 1, bilag 1, s. 1-2, l. 20-26), (Respondent 4, bilag 4, s. 34, l. 102-104), (Respondent 8, bilag 8, s. 83, l. 130-133)

Tilgangen til borgeren har simpelthen ændret sig, så man nu i langt højere grad end tidligere bruger tid på at forstå, borgerens reaktionsmønster og bruger tid på at møde borgeren frem for at sende en formel skrivelse, der i alle tilfælde er langt hurtigere at journalisere og dokumentere end et fysisk møde.

Et eksempel på dette er en situation, hvor en borger ikke efterfulgte retningslinjer om bekæmpelse af invasiv plante og medarbejderen med ansvar for området, efter flere forgæves henvendelser til borgeren, valgte et besøg frem for et skriftligt bødeforlæg og trussel om politianmeldelse. Det viste sig at borgeren var oppe i alderen og ikke havde fysisk mulighed for at udføre opgaven, men ved mødet og dialogen mellem borger og kommunens medarbejder fandt man frem til at en nabo, der i forvejen slog græsset for den ældre borger måske også kunne fjerne den invasive plante (Respondent 1, bilag 1, s. 6-7, l. 116-143). Altså en situation der ændrede sig fra bødeforlæg og formelle skrivelser om konsekvenser til en konstruktiv dialog mellem borgeren og medarbejderen, hvor der blev fundet en løsning på problemet.

I et andet eksempel beskrives en situation hvor der efter borger klager over en ny cykelsti fra kommunens side blev taget initiativ til et møde mellem borgerne og kommunens vejarkitekter ved den aktuelle cykelsti, så man var sikker på at forstå, hvad borgerne var utilfredse med og at man sammen med borgerne kunne finde en løsning, som var bedre end den eksisterende (Respondent 7, bilag 7, s. 70-71, l. 132-142), (Esbjerg 130-141).

Ved anvendelse af Krogstrups forståelse af samskabelsesbegrebet, som en sammensmeltning af begreberne Co-production og Co-creation (2017), fremstår ovenstående eksempler indlysende som samskabelsesprocesser. Der er tale om situationer, hvor borgerne medvirker i processer, hvor fokus er på værdien af og formålet med processen (co-creation) og, i hvert fald for eksemplet med cykelstien, borgerne involveres i et ligeværdigt partnerskab, hvor borgerne bidrager med deres perspektiver til udviklingen og udformningen af velfærdsydelser (co-production) (Krogstrup H. K., 2017).

Selvom en enkelt respondent refererer til samskabelsesprocesser, som noget, der er afprøvet og at samskabelse simpelthen er for dyrt og ressourcekrævende (Respondent 8, bilag 8, s. 83, l. 121-135), er der hos respondenterne mange, der er enige i, at samskabelse skaber værdi, og selvom det i perioder kræver ekstra ressourcer, så udlignes det på langt sigt (respondent 7, bilag 7, s. 71, l. 138-140).

Derudover er der fokus på, at alle former for borgerinddragelse kræver, at medarbejderen i mange situationer er i stand til at sætte sin faglighed til side for at blive i stand til at se, hvad borgeren har brug for (Respondent 7, bilag 7, s. 57, l. 107-114). Ligeledes påpeges det, i tråd med Aagaard og Torp (Aagaard & Torp, 2017), at der stilles store krav til medarbejdernes evne til at kunne arbejde

tværfagligt og på tværs af afdelinger, for at finde gode løsninger til sårbare borgere, der er i kontakt med flere dele af organisationen (Respondent 5, bilag 5, s.33, l. 79-81), (Respondent 7, bilag 7, s.58, l. 118-120).

Borgerinddragelse og fokus på borgerens behov er centralt for alle respondenter. Der er hos mange eksempler på, at der finder samskabelse sted. Respondenterne giver udtryk for, at deres organisationers kompleksitet og medarbejdernes stærke faglighed kan stå i vejen for, at der findes simple løsninger til borgerne og at samskabelsesprocesser kan være meget ressourcekrævende, men at de over tid betaler sig, fordi borgerprocesserne over tid er nemmere, når borgeren involveres.

8.9.2. Capacity Building

I dette afsnit vil jeg i mit empiriske materiale (bilag 1-9) lede efter diskurser, sproglige vendinger og udtryk, der viser tegn på de ledelsesmæssige evner, der fremmer Capacity Building, jf. figur 5, s. 29, der for læserens forståelse er gengivet nedenfor som figur 9.

Samtidig skal det nævnes, jf. den anvendte definition på Capacity Building som nævnt i kap. 6.2.3 og 8.9 kun kan antages at finde sted, hvis der samtidigt er samskabelse, men da jeg i kap. 8.9.1 har fundet flere eksempler på samskabelsesprocesser, antager jeg at samskabelse er til stede og at der derfor kan forekomme Capacity Building i respondenternes organisationer.

- Sætte mål (og sætte nye mål når man 'når i mål')
- Oversætte nye koncepter til eget brug
- Kompetenceudvikling og -fornyelse (fokus på egen udvikling og også medarbejdernes)
- Reflektere og evaluere (skal ske kontinuerligt over egen praksis)
- Spille hinanden gode (hjælpe hinanden, samarbejde og sætte ressourcer i spil)
- Fjerne sten på vejen (fjerne hæmmende bureaukratiske og organisatoriske barrierer)
- Have opmærksomhed på resultater (se på resultater i et større organisatorisk perspektiv end egen kontekst)
- Have opmærksomhed på 'det store billede' (fokus på 'why')
- Skabe relationer (på kryds og tværs af organisationen med henblik på at skabe tillid)
- Meningsskabelse (formidle, skabe fælles retning og have kritisk blik på eksempelvis organisationen)

Figur 9 Kopi af figur 5, s.29: Ledelsesmæssige evner, som kan fremme Capacity Building (Antonsen & Brix, 2022, s. 192)

At sætte mål og have overordnede målsætninger er for mange respondenter vedkommende erstattet med overordnede rammer af retningslinjer og mens nogle nævner en uoverskuelig masse af mange års knopskydning af uendelig mange målsætninger (Respondent 9, bilag 9, s. 99, l. 215-218) har andre startet forfra og udarbejdet nye, enkle og overskuelige målsætninger (Respondent 4, bilag 4, s. 67-69, l. 32).

Der findes hos respondenterne eksempler på deling og anvendelse af 'best practice' (Respondent 1, bilag 1, s. 2-3, l. 147-151), men ikke om disse anvendes som nye koncepter.

Evalueringsprocesser (Respondent 4, bilag 4, s. 22, l. 35-37) og refleksion (Respondent 1, bilag 1, s. 3, l. 69-72) er til stede hos nogle, men der er ikke dominerende diskurser, der peger på, at udbredelsen er stor.

Som konkluderet i kap. 8.6.6 er der hos respondenterne et stort fokus på kompetenceudvikling og at især ledere skal udvikle sig i takt med stigende krav og forandringer i samfundet.

Ligeledes er det tidligere konkluderet i kap. 8.7, at der hos respondenterne er stort fokus på 'why', hvor det overordnede formål er at levere værdifulde løsninger til borgerne, og at respondenterne, for at realisere dette "why", har et stort fokus på at fjerne bureaukratiske og organisatoriske barrierer, jf. kap 8.6.5. og 8.6.7 der peger på simplificering af samarbejdssystemer og procedurer.

Tillidsskabelse og nærværende ledelse er som tidligere nævnt (jf. kap 8.6.2 og 8.6.4) en dominerende diskurs hos respondenterne, som jeg antager i praksis vil føre til relations dannelse.

Meningsskabelse gennem fælles retning er gennemgående for respondenterne, der alle har udarbejdet ramme og retningsættende ledelsesgrundlag jf. kap. 8.6.4.

Selvom jeg har fundet eksempler på samskabelse og hos respondenterne, enten i dette afsnit eller i tidligere afsnit har fundet sproglige diskurser, der peger på, at flertallet af de ledelsesmæssige evner, der fremmer Capacity Building, (jf. figur 9), er til stede, har jeg ikke påvist, at de alle er til stede i samme organisation og at der samtidig er samskabelsesprocesser. Derfor kan det ikke konkluderes, at der er Capacity Building i respondenternes organisationer, selvom muligheden er til stede.

8.9.3. Public Service Motivation

I dette afsnit vil jeg i mit empiriske materiale (bilag 1-9) lede efter diskurser, sproglige vendinger og udtryk, der viser tegn på de 4 dimensioner i PSM, jf. figur 4, s. 25, der for læserens forståelse er gengivet nedenfor som figur 10.

Dimension	Hvad forstås ved dimensionen?
Commitment to the public interest (CIP)	Pligt- og loyalitetsbaseret motivation for at levere offentlige ydelser og derved gøre noget godt for samfundet
Compassion (COM)	Følelsesmæssig baseret motivation for at gøre det godt for andre og samfundet
Attraction to publi policy making (ATP)	Motivation til at forbedre de politiske beslutninger for at gøre det bedre for andre og samfundet
Self-sacrifice (SS)	Vilje til at tilsidesætte egne behov til fordel for at hjælpe andre og/eller samfundet via levering af offentlige ydelser

Figur 10 Kopi af figur 4, s. 25: Dimensioner af PSM (Andersen & Pedersen, 2019, s. 52)

Commitment to the public interest (CIP)

Diskurserne i respondenternes svar indikerer, at der hos dem selv og hos medarbejderne i deres organisationer eksisterer en loyalitetsbaseret motivation for at levere offentlige ydelser.

Til spørgsmålet om, hvad der motiverer medarbejderne svares hos respondenterne, at det ganske simpelt er så meningsfyldt at man, på trods af beskeden løn, kan bruge hele sit liv på det uden at føle man har spildt tiden (Respondent 9, bilag 9, s.97, l.170-173) og at der er stor motivation, når

medarbejderne får lov at fokusere på kerneopgaven, f.eks. at passe de ældre i et plejecenter eller give læring til børn i en skoleklasse (Respondent 5, bilag 5, s. 46, l. 101).

Compassion (COM)

Den følelsesmæssige motivation for at gøre det godt for andre og samfundet er tydelig i de sproglige diskurser hos respondenterne. Det handler om at se nogle reelle forandringer for borgerne (Respondent 5, bilag 5, s. 44, l. 49-51), og at man i alt man gør har en tro på, at det giver værdi for borgerne (Respondent 4, bilag 4, s. 30 l. 17-18), da medarbejderne drives af at kunne gøre en forskel for nogen (Respondent 2, bilag 2, s. 20 l. 190-193), og at de har friheden til at finde de bedste løsninger sammen med borgerne (Respondent 4, bilag 4, s. 37, l. 179-181).

Attraction to public policy making (ATP)

Respondenterne udtrykker alle en dyb motivation for at skabe resultater for borgerne, og selvom det kan argumenteres, at de oplever alle 4 dimensioner af PSM i deres arbejde, så ses der i sproget en dominerende begejstring for, i samarbejde med byrådet at skabe gode, værdifulde målsætninger, der kan omsættes til værdifulde løsninger for borgerne (Respondent 2, bilag 2, s. 13, l. 28-34), (Respondent 4, bilag 4, s. 32, l. 67-69), (respondent 8, bilag 8, s. 79, l. 34-42). Dette fokus på det politiske beslutningsniveau kan nok tilskrives respondenternes plads i organisationen med byrådet og borgmesteren som nærmeste chef.

Self-sacrifice (SS)

Man må ofre sin faglighed for at kunne finde de rigtige løsninger til borgerne (Respondent 7, bilag 7, s. 59-60, l. 155-177), hvilket stiller store krav til lederne og selvom dette har været anledning til udskiftning undervejs, så er der stadig muligt at finde medarbejdere og ledere, der gerne påtager sig opgaven med at tilsidesætte sine faglige kompetencer for at blive i stand til at møde borgeren og borgerens behov uden at være forudindtaget (respondent 6, bilag 6, s. 59-60, l. 155-177).

8.9.4. PSM delkonklusion

Der findes hos respondenterne sproglige diskurser, der viser tegn på at alle 4 dimensioner af PSM er til stede i deres organisationer. CIP-dimensionen viser sig ved at det i sig selv er motiverende at være ansat i en kommune, fordi arbejdet altid er meningsfyldt og COM-dimensionen viser sig ved at medarbejderne finder motivation i, gennem sit arbejde at kunne gøre en forskel for andre mennesker. SS-dimensionen handler om selvopofrelse, og i særlig grad om at kunne tilsidesætte sin faglighed og uden forbehold lytte til borgerens behov i opgaven med at finde værdifulde løsninger.

Respondenterne selv viser i særlig grad interesse for ATP-dimensionen, hvilket antages at have sammenhæng med deres organisatoriske niveau med direkte reference til byrådet.

8.10. Delkonklusion 3

I undersøgelsesspørgsmål 3 har jeg fundet følgende konklusioner.

Først, i spørgsmålet om samskabelse, og om det finder sted i respondenternes organisationer, har jeg fundet flere eksempler der påviser, at samskabelsesprocesser hos nogle respondenter praktiseres som en del af det daglige arbejde. Den ekstra arbejdsbyrde som samskabelsesprocesser skaber, når processen opstartes, forhindrer nogle i at praktisere samskabelse mens andre påpeger, at samskabelsesprocesser på længere sigt er tidsbesparende. På den måde kan brug af samskabelsesprocesser betragtes som et aktivt valg, der potentielt kan tage kræfter ud af produktionsapparatet.

På trods af, at der er fundet eksempler på samskabelsesprocesser og der er fundet diskurser der indikerer, at de fleste af de ledelsesmæssige evner, der fremmer Capacity Building, (jf. figur 9), er til stede, er det ikke muligt at påvise at der er et sammenfald mellem tilstedeværelse af evnerne og samskabelse i den samme organisation. Derfor er min konklusion, at der ikke kan påvises Capacity Building, men at muligheden er til stede.

I min analyse af, om der hos respondenterne og i deres organisationer er tilstedeværelse af PSM har jeg fundet, at der hos respondenterne findes sproglige diskurser, der viser tegn på at alle 4 dimensioner af PSM er til stede og at respondenterne selv i høj grad udtrykker motivation til, gennem påvirkning af byrådet, at forbedre de politiske beslutninger til gavn for borgerne (ATP-dimensionen, jf. Figur 10).

Kapitel 9. Diskussion

I dette afsnit vil jeg gennem diskussion af delkonklusionerne fra min analyse se efter bevægelser eller tendenser, som jeg måtte have overset gennem mit analysearbejde.

Når jeg ser på mine delkonklusioner, er der for delkonklusion 2 (kap. 8.7) en meget stringent overensstemmelse med delkonklusion 1 (kap. 8.4), og der er med få undtagelser næsten sammenfald mellem Ledelseskommissionens anbefalinger og praksis hos respondenterne.

Dette på trods af, at en stor del af respondenterne ikke i nævneværdig grad tillægger Ledelseskommissionen kredit for den udvikling, der er sket, at de nærmest har sparket en åben dør ind og at de i øvrigt har simplificeret og undervurderet kompleksiteten i kommunal topledelse.

At Ledelseskommissionen har givet anledning til diskussioner og givet mandat til nemmere at kunne gennemføre vanskelige beslutninger, f.eks. i spørgsmålet om simplificering af MED systemerne, er den største ros, de får af respondenterne, og selvom Ledelseskommissionen blev nedsat af den daværende regering, var deres anbefalinger blot anbefalinger og ikke diktat, der skulle efterleves.

Respondenterne er naturligvis forskellige mennesker med forskellig lederstil, men forskellene mellem deres måde at lede og forvalte deres organisationer er marginale. De har alle samme formål, som er at skabe værdifulde løsninger til borgerne, og de er alle optaget af at det politiske niveau, byrådet, skal fungere godt og have succes med deres målsætninger.

Overordnet set har alle respondenter de samme vilkår, de møder det samme samfund og de samme krav og forventninger fra borgerne til offentlig service om inddragelse og individuel behandling. De møder alle udfordringen med besparelser og risikoen for den næste 'shitstorm' i medierne, når utilfredse borgere oplever at budgetterne skæres.

Alle respondenter har skullet lede deres organisation gennem 2 år med Corona, hvor ledelse skulle foregå gennem en skærm, og de oplever alle udfordringen med mangel på arbejdskraft i plejesektoren, der er aktuel lige nu.

Det kan derfor være nærliggende at tro, at den udvikling, der har fundet sted i respondenternes organisationer, er parallel fordi, de alle leverer til det samme samfund, snarere end fordi, de har læst den samme rapport med anbefalinger til god ledelses- og forvaltningspraksis. At det er tiden og tendenser i samfundet, der skubber respondenterne i den samme retning, for at deres organisationer kan opretholde et tilfredsstillende niveau, fastholde og tiltrække dygtige medarbejdere og derigennem indløse borgernes krav og forventninger.

Kapitel 10. Konklusion

I dette afsnit vil jeg på baggrund af mine delkonklusioner (kap. 8.4, 8.7, 8.19) samt diskussionsafsnit (kap. 9) besvare min problemformulering:

Hvordan har ledelsespraksis i danske kommuner ændret sig siden

Ledelseskommisionens tilblivelse, kan der påvises en sammenhæng mellem disse mulige ændringer og Ledelseskommisionens anbefalinger og i hvilken grad kan kommunernes ledelsespraksis defineres som et NPM-paradigme.

Tilblivelsen af Ledelseskommisionen i 2017 og dens publikation fra 2018, rapporten "Sæt Borgerne Først" med anbefalinger var et initiativ fra den daværende regering med et ønske om, ved at afdække de daværende og fremtidige ledelsesmæssige udfordringer i offentlig ledelse, at kunne forberede og pege det offentlige Danmark i en retning, hvor det i højere grad ville være muligt for de enkelte institutioner at håndtere disse udfordringer. Ved diskurs analyse af rapportens anbefalinger og sproglige vendinger og besvarelse af undersøgelsesspørgsmål 1 fandt jeg, at rapporten, med få undtagelser og karakteristika tilhørende NPM-paradigmet, er funderet i et NPG-paradigme.

Gennem den empiriske analyse af empiriske diskurser (undersøgelsesspørgsmål 2) påvises et indlysende sammenfald mellem udviklingstendenserne i respondenternes organisationer sammenholdt med Ledelseskommisionens anbefalinger. På trods af dette afviser mange respondenter, at Ledelseskommisionens rapport har bidraget væsentligt til udviklingen i deres organisationer. Udover at have tjent som inspirationskilde, objekt for diskussioner og at have banet vejen for enkelte svære forandringer, er den generelle holdning, at der med Ledelseskommisionen er blevet sparket en åben dør ind, og at rapporten i øvrigt gav udtryk for en manglende forståelse for kompleksiteten i kommunal ledelse.

Ved sammenligningen udledes få fremtrædende forskelle der viser sig ved respondenternes fastholdelse af inkluderende og demokratiske samarbejdssystemer (MED) og understregelse af realiteten af at respondenterne har til opgave at understøtte og skabe succes for kommunens politiske ledelse.

Tendenserne og udviklingen, der er sket i respondenternes organisationer, befinder sig i et felt, der er stærkt domineret af NPG-paradigmets retorikker, intentioner og ledelsesadfærd.

I søgen efter Samskabelse, Capacity Building og PSM, hvis organisatoriske tilstedeværelse styrker argumentet for NPM-paradigmet, påvistes diskursive eksemplificeringer på tilstedeværelse af samskabelsesprocesser i nogle organisationer men ikke gennemgående. Capacity Building kunne ikke påvises, selvom analysen viste diskurser for størstedelen af de ledelsesmæssige faktorer der ved tilstedeværelse af Samskabelse, fordrer at processen eksisterer. For PSM fandtes sproglige kendetegn for tilstedeværelse af alle 4 dimensioner, hos respondenterne primært dimensionen rettet mod det politiske niveau (ATP).

Konkluderende kan det udledes, at ledelsespraksis i danske kommuner på mange parametre har ændret sig siden Ledelseskommissionens tilblivelse, at kommunernes styringsform i markant grad afspejler et NPG-paradigme, og at der er markant sammenhæng mellem ændringerne og Ledelseskommissionens anbefalinger, selvom respondenterne ikke i nævneværdig grad mener, at Ledelseskommissionen har påvirket udviklingen, da den ifølge respondenterne blot har påpeget tendenser og udvikling, der allerede var i gang.

I diskussionsafsnittet introduceres teorien om, at udviklingen i danske kommuner næsten udelukkende styres af udvikling og dynamikker i samfundet med de krav, det stiller til, hvad og hvordan en kommune skal levere.

Kapitel 11. Perspektivering

I min indledning berørte jeg teorier, der peger på at ledelse og organisationsformer over tid ændrer sig i takt med udvikling og tendenser i det omkringliggende samfund. Selvom der er forskel på ledere og organisationsformer i velfungerende organisationer, er mit bud, at det over tid er samfundet som styrer udviklingen og at tendenser, hvis afledte påvirkninger i det korte perspektiv kan være svære at få øje på, men som i et længere perspektiv, tilbageskuende, kan have afledt et nyt styringsparadigme og anskuelse af organisatorisk tænkning.

På den måde skabes kontinuerligt nye strømninger, der for dem der stadfæstes over tid, kommer til at beskrive og karakterisere konkrete tidsmæssige perioder og navngivne styringsformer.

Med Jensen og Krogstrups teori om udviklingen af nye styringsparadigmer, at de opstår på baggrund af tiltagende kritik af det eksisterende, og at nye paradigmer opstår med 20-30 års mellemrum, er det nærliggende at antage, at NPG-paradigmet, som har vundet indpas og er blevet tiltagende dominerende siden årtusindskiftet på et tidspunkt i løbet af det næste årti, vil blive udfordret af strømninger tilhørende det næste, fremtidige styringsparadigme.

Dette perspektiv kunne være interessant at belyse, ligesom det kunne være interessant at undersøge, hvordan eksisterende og begyndende tendenser i samfundet har indflydelse på organisatorisk praksis. Det kunne således være interessant at belyse hvordan den nuværende tilsyneladende "krisetidsalder" med Corona pandemi, krig i Europa og langvarig, høj inflation, påvirker accelerationen af nye organisatoriske diskurser og paradigmer.

Betragtet gennem den socialkonstruktivistiske linse vil det dog vise sig vanskeligt at forudse fremtidens tendenser og paradigmer. Erkendelse af, at virkeligheden konstrueres i takt med at den dannes, og med konstateringen af, at organisationer er 'åbne organismer', der påvirkes af samfundets kompleksitet, umuliggør formelsætning af fremtidens organisatoriske strømninger. En metode kunne dog være at søge efter og identificere nye udviklingstendenser i praksis, og ved sammenligning med eksisterende paradigmer, bestemme karakteristika, og på den måde gradvist bestemme det næste styringsparadigmes fundamentale kendetegn.

Kapitel 12. Figurliste

Figur 1 Kommunaldirektørernes erfaring.....	13
Figur 2 Ledelse i lyset af tre forskellige styringsparadigmer.....	22
Figur 3 Centrale aspekter af personaleledelse	23
Figur 4 Dimensioner af PSM	24
Figur 5: Ledelsesmæssige evner som kan fremme Capacity Building.....	28
Figur 6 Sproglige kendetegn NPM egen model modificering af figur	31
Figur 7 Sproglige kendetegn NPG egen model modificering af figur.....	31
Figur 8 Ledelseskommisionens anbefalinger	33
Figur 9 Kopi af figur 5: Ledelsesmæssige evner, som kan fremme Capacity Building.....	52
Figur 10 Kopi af figur 4: Dimensioner af PSM.....	53

Kapitel 13. Referencer

- Agger, A. (2017). Borgernes Samskabelse af Egen og Andres Velfærdsservice - et Alternativ til Klient- og Kundegørelse. I J. Torfing, & P. Triantafillou, *New Public Governance på Dansk* (s. 139-152). Akademisk forlag.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sektor Clients: From Service-delivery to Co-production*. London: Palgrave-Macmillan.
- Allentoft, N. (22. 6 2018). <https://www.denoffentlige.dk/>. Hentet fra Den offentlige: <https://www.denoffentlige.dk/interesseforeninger/djoef-0/djoef-fire-hjerter-ud-af-fem-til-ledelseskommisionens-anbefalinger>
- Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2019). *Styring og Motivation i Den Offentlige Sektor*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024345
- Andersen, L. B., & Serritzlev, S. (35(1) 2012). Does Public Service Motivation Effect the Behavior of Professionals. *International Journal of Public Administration*, s. 19-29.
- Andersen, L. B., greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2020). *Offentlige Styringsparadigmer: Konkurrence og Sameksistens* (2 udg.). Djøf Forlag.
- Ansell, C., & Torfing, J. (19(1) 2016). Strengthening Political Leadership and Policy Innovation through the Expansion of Collaborative forms of Governance. *Public Management Review*, s. 37-54.
- Antonsen, C. E., & Brix, J. (37(4) 2022). Hvilke ledelsesmæssige evner kan fremme skabelse af Capacity Building i organisationer? *Samfundslederskab i Skandinavien*(4), s. 164-196.
- Bentzen, T. Ø. (2017). Personaleledelse: Tillidsbaseret Ledelse som Alternativ til Fagprofessionel Ledelse og Præstationsledelse. I J. Torfing, P. Triantafillou, & (red.), *New Public Governance på Dansk* (s. 105-119). Akademisk forlag.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2004). *Den Sociale Konstruktion af Virkeligheden. En videnssociologisk Afhandling*. Akademisk Forlag.
- Boviard, T. (67(5) 2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration review*(5), s. 846-860.
- Boviard, T., & Loeffler, E. (23(4) 2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, s. 1119-1138.

- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2020). Interviewet: Samtalen som Forskningsmetode. I S. Brinkmann, L. Tanggaard, & (red.), *Kvalitative Metoder. En Grundbog* (s. 33-65). Hans Reitzels Forlag.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2020). *Kvalitative Metoder. En grundbog* (3. udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Brix, J. (2021). *Strategisk Innovationsledelse: om Balancen Mellem Drift og Udvikling i Offentlige og Private Organisationer*. Hans Reitzels Forlag.
- Brix, J., & Antonsen, C. E. (2022). Om capacity building som ledelsestilgang i offentlige organisationer. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*(1(1)), s. 35-50.
- Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (46(2) 2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*(2), s. 169-185.
- Christensen, T., & lægereid, P. (11(4) 2010). Complexity and Hybrid Public Administration - Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, s. 407-423.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (35(1) 1990). Absorbitive Capacity: A new Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, s. 128-152.
- COK. (20. 6 2018). <https://www.denoffentlige.dk/>. Hentet fra Den offentlige: <https://www.denoffentlige.dk/viden-og-radgivningscentre/cok-1/replik-til-ledelseskommisionen-bedre-ledelse-er-vigtigere-end-flere-ledere>
- Cooperrider, D., & Srivastva, S. (1987). Appreciative Inquiry in Organisational Life, part 1 and 2. I R. Woodman, W. Pasmore, & (red.), *research in Organisational Change and Development* (1 udg.). Greenwich CT: JAI-Press.
- Danmarks Statistik. (22. 05 2023). <https://www.dst.dk/da/>. Hentet fra Danmarks Statistik: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>
- Deci, E. (1975). *Intrinsic Motivation and Self Determination in Human Behaviour*. Plenum press.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4 udg.). Sage Publications.
- Djoef. (11. 6 2023). <https://services.djoef.dk/>. Hentet fra Djoef.dk: <https://services.djoef.dk/omdjoef/hvem-er-dj-oe-f.aspx>
- Egholm, L. (2014). *Videnskabsteori. perspektiver på Organisationer og Samfund*. Hans reitzels Forlag.

- Finansministeriet. (2017). *Kommissorium for ledelseskommisionen* . Hentet fra Ledelseskom.dk:
https://ledelseskom.dk/files/media/documents/kommissorium_ledelseskommisionen.pdf
- Finansministeriet. (2017). *Sammenhængsreform. Borgeren først - en mere sammenhængende offentlig sektor*. København K.: Finansministeriet. Hentet fra
https://www.regeringen.dk/media/3260/sammenhaengsreform_borgeren-foerst-en-mere-sammenhaengende-offentlig-sektor.pdf
- Foucault, M. (1972(1969)). *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy og the Oppressed*. New York: Continuum.
- George, G., Zahra, S. A., & Wheatly, K. K. (12(2) 2001). The effects of alliance portfolio characteristics and absorptive capacity on performance: A study of biotechnology firms. *The Journal of High Technology Management Research*(2), s. 205-226.
- Gergen, K. J., & Gergen, M. (2008). *Social Construction: Entering the Dialogue*. Ohio: Taos Institute Publications.
- Gergen, K. J., & Mellon, K. (2020). *Socialkonstruktionisme - Ledelse og Organisation*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Grand, J. L. (26(2) 1997). Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy. *Journal of Social Policy*, s. 149-169.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2012-13). *Udviklingen i styringen af den Offentlige Sektor -Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. Kommunaludvalget.
- Helle , H. (2013). *Primadonnaledelse. Når Arbejdet er et Kald*. Gyldendal Business.
- Holm, J. (2020). *Det Organisatoriske Træ* (2. udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2003). Active Interviewing. I J. A. Holstein, & J. F. Gubrium, *Postmodern Interviewing* (s. 67-81). London: Sage Publications.
- Jensen, J. B., & Krogstrup, H. K. (2017). Capacity Building i den Offentlige Sektor. I H. K. Krogstrup, & (red), *Samskabelse og Capacity Building i den Offentlige Sektor* (s. 57-74). Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, J. B., & Krogstrup, H. K. (2017). Fra New Public management til New Public Governance. I H. K. Krogstrup, *Samskabelse og Capacity Building i den Offentlige Sektor*. Hans Reitzels Forlag.

- Jo, S., & Nabatchi, T. (2018). Co-production, Co-creation and Citizen Empowerment. I T. Brandsen, T. Steen, B. Verschuere, & (red), *Co-production and Co-creation Engaging Citizens in Public Services*, edited by T. Brandsen, T. Steen, and B. Verschuere, 231–240. New York: Routledge.
- King, A. J., and L. Stevahn. 2013. *Interactive Evaluation Practice—Mastering the Interpersonal Dynam* (s. 231-240). New York: Routledge.
- Kelstrup, J. D., Hansen, K. K., & Sørensen, E. (2017). Den Interaktive Politiske Leder - som Alternativ til den Suveræne Beslutningstager og Bestyrelsespolitiker. I J. Torfing, & P. (. Triantafyllou, *New Public Governance på Dansk* (s. 41-54). Akademisk forlag.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B., Andersen, L., Cerase, F., Christensen, R., & Desmarais, C. (70(5) 2012). "Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, s. 79-102. doi:10.1093/jopart/mus027
- Krogstrup, H. a., & Mortensen, N. M. (2020). The Fifth Evaluation Wave: Are We Ready to Co-Evaluate. I A. O. Thomassen, & J. B. Jensen, *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations* (s. 59-78). IGI Global.
- Krogstrup, H. K. (2017). *Samskabelse og Capacity Building I den Offentlige Sektor*. Hans reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. K., & Brix, J. (2019). *CO-Production i den Offentlige Sektor. BrugerInvolvering i KVALitetsudvikling* (1 udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. k., & Mortensen, N. M. (2017). Opbygning af Kapacitet til Samskabelse og Brugerinvolvering. I H. K. Krogstrup, & (red), *Samskabelse og Capacity BUilding i den Offentlige Sektor* (s. 149-169). Hans Reitzels Forlag.
- Ku, H. B., & Yuen-Tsang, A. W. (2013). Capacity Building. I M. Bevir, & (red), *The Sage Handbook Governance* (s. 469-843). SAGE.
- Labin, S. N., Duffy, J. L., Meyers, D. C., Wandersman, A., & Lesesne, C. A. (2012). A research synthesis of the evaluation capacity building literature. *American Journal of Evaluation*(33(3)), s. 307-338.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing organizations : a guide to creating organizations inspired by the next stage in human consciousness*. Nelson Parker.
- Laloux, F. (2015). *Fremtidens Organisation. Fra ledelse til selvledelse - fra organisation til organisme*. Silkeborg: Forlaget I Am.

- Lane, P. J., & Lubatkin, M. (19(5) 1998). Relative absorptive capacity and Interorganisational Learning. *Strategic Management Journal*, s. 461-477.
- Laursen, E., & Thomassen, A. O. (2017). Capacity Building, Organisatorisk Læring og Den Lærende Organisation. I H. K. Krogstrup, & (red), *Samskabelse og Capacity Building i den Offentlige Sektor* (s. 75-104). Hans Reitzels Forlag.
- Ledelses Kommissionen. (2017). *ledelseskom.dk*. Hentet fra Ledelses >Kommissionen: <https://ledelseskom.dk/om-kommissionen>
- Ledelseskommissionen. (2018). *Sæt Borgerne Først. Ledelse i den Offentlige Sektor med Fokus på Driften*. Ledelses Kommissionen. Hentet fra https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommissionens_rapport.pdf
- Ledelseskommissionen. (2018). *Tæt på Hverdagens Ledelsespraksis. 12 Cases fra Ledelseskommissionen*. Ledelseskommissionen. Hentet fra https://ledelseskom.dk/files/media/documents/publikationer/taet_paa_hverdagens_ledelsespraksis_-_12_cases_fra_ledelseskommissionen.pdf
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: Dilemmas of the individual in Public Service* (2 udg.). New York: Russel Sage Foundation.
- Maslow, A. H. (2022(1962)). *Toward a Psychology of Being*. General Press.
- Merleau-Ponty, M. (1962 (1945)). *Phenomenology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Morgan, D. F., & Cook, B. J. (2014). *New Public Governance: a Regime-centered Perspective*. New York: Routledge.
- Møller, M. Ø., Iversen, K., & Andersen, V. N. (2016). *review af Resultatbaseret Styring*. København: KORA.
- OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264118843-en
- Osborne, S. (3(8) 2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, s. 377-387.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (18(5) 2016). Co-production and the co-creation og value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management review*, 5, s. 639-659.

- Perry, J. (7(2) 1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration and Theory*, s. 181-197.
- Perry, J. (10(2) 2000). "Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, s. 471-488. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024277
- Perry, J., & Vandenabeele, W. (2008). "Behavioral Dynamics: Institutions, Identities and Self-Regulation. I J. Perry, & A. Hondeghem, *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (s. 56-79). NewYork: Oxford University Press.
- Perry, J., & Wise, L. (50(3) 1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, s. 367-373. doi:10.2307/976618
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation?. I S. P. Osborne, & (red), *The New Public Governance* (s. 223-237). london: Routledge.
- Phillips, L. (2020). Diskursanalyse. I S. Brinkmann, L. Tanggaard, & (red.), *Kvalitative Metoder. En Grundbog* (s. 377-406). Hans reitzels Forlag.
- Qvick, C. N. (2021). *Visons ledelse: Sådan Skaber du en Klar og Meningsfuld retning for din Organisation*. Hans reitzels forlag.
- Reiermann, J. (2017). *Ny undersøgelse: Kommunerne rykker fra service til samskabelse*. MandagMorgen. København: Tænk tanken for Radikal Velfærdsinnovation.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of Government: a Guide to the new Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schillemans, T. (15(4) 2013). Moving Beyond the Clash of Interests: On Stewardship Theory and the relationship Between Central Government Departments and Public Agencies. *Public Management Review*, s. 541-562.
- Strand, T. (1999). Anmeldelse af M.W. Jørgensen og L. Phillips - Diskursanalyse som Teori og Metode. *Nyhedsbrev 27*. Centre for Qualitative research Aarhus Universitet.
- Sørensen, E. (2016). The role of Elected Politicians in Collaborative Policy Innovation. I J. Torfing, & p. (. Triantafillou, *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* . Cambridge: Cambridge University Press.

- Thomsen, K. T. (2020). *New Public Governance i den Kommunale Ledelse*. Aalborg Universitet. Aalborg Universitet Studenterrapport. Hentet fra <https://vbn.aau.dk/ws/files/331296028/20126448.pdf>
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (43(8) 2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, s. 842-868.
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2017). Introduktion: New Public Governance. I J. Torfin, P. Triantafillou, & (red.), *New Public Governance på Dansk* (s. 7-39). Akademisk Forlag.
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2017). *New Public Governance på Dansk*. Akademisk Forlag.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (51(5) 2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration and Society*, s. 795-825.
- Vandenabeele, W. (36(14) 2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation. *Public Management review*, s. 1007-1019. doi:doi:10.1080/01900692.2013.798811
- Vandenabeele, W. (9(4) 2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation. *Public Management Review*, s. 545-556. doi:10.1080/14719030701726697
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2015). IIAS Workshop on Coproduction, Proceedings. *Benefits and Risks of Coproduction: A Preliminary Literature Review*. Nijmegen, Holland.
- Verschuere, B., Vanleene, D., Steen, T., & Brandsen, T. (2018). Democratic Co-production: Concepts and Determinants. I T. Brandsen, T. Steen, & B. (. Verschuere, *Co-production and Co-creation Engaging Citizens in Public Services* (s. 105-129). London: Palgrave Macmillan.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (17(9) 2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*(9), s. 1-25. doi:10.1080/14719037.2014.930505
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). Embarking on the Social Innovation Journey: a Systematic review Regarding the Potential of Co-creation with citizens. *Paper for the IRSPM Conference*, (s. 10-12). Prague.
- Wittgenstein, L. (1996). *Filosofiske Undersøgelser*. København: Samlerens Bogklub.
- XU, R., SUN, Q., & SI, W. (11(7) 2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 7, s. 11-21.

Aagaard, P., & Torp, V. M. (2017). Strategisk Ledelse i Offentlige Organisationer -Transformativ eller Post-transformativ Ledelse. I J. Torfing, & P. Triantafillou, *New Public Governance på Dansk* (s. 71-85). Akademisk Forlag.