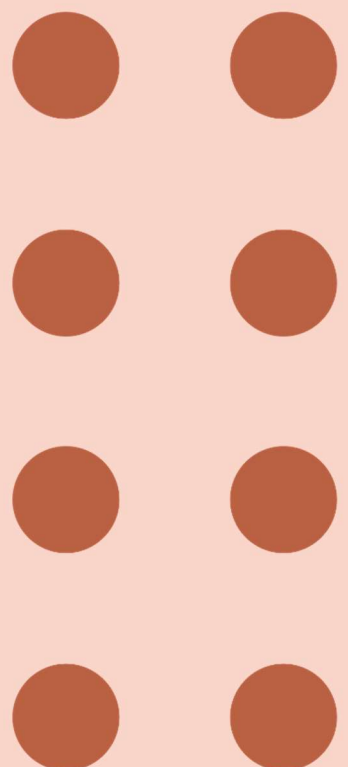


Der skal to til tango, men hvem skal føre og hvordan?

Krav til en statslig topleders kompetenceprofil
i en samskabelseskontekst

Jacob Torfing
Roskilde Universitet



Abstract

Den tidligere så populære New Public Management-model for offentlig ledelse, der fokuserede på styring og effektivisering, har overlevet sig selv. I stedet er begrebet samskabelse blevet et buzzword, som vinder stadig større indpas. Samskabelse indebærer, at flere aktører fra både det offentlige, det private, NGO'er osv. arbejder sammen om at løse fælles problemer. Det stiller også nye krav til offentlige topledere. Ledelse handler ikke længere kun om at håndtere en række underordnede medarbejdere og servicere politikere. En moderne offentlig topleder skal evne både at lede nedad, opad, på tværs af organisationer med samarbejdspartnere og sågar nogle gange lede ved at lade andre overtage roret. Det kræver i høj grad relationelle kompetencer foruden de DJØF-faglige. Her kan mobiliseringsledelse vise vejen til mere succesfulde, innovative ideer, der skaber offentlig værdi. Jeg fremsætter i dette bidrag seks teser, der opsummerer de krav, den nye ledelsesforståelse stiller til topledernes kompetencer.

I det klassiske bureaukrati var de administrative topledernes rolle først og fremmest at værne om det liberale demokrati og den offentlige sektors integritet, sikre overholdelsen af politisk fastsatte love og regler og sørge for, at de offentlige medarbejdere valgte de rette midler til at nå de politisk fastsatte mål (Andersen et al., 2017).

Den strategiske udvikling af den offentlige sektor var begrænset, og politikskabelsen stod politikerne for. Toplederne skulle alene forestå implementeringen af love og politiske beslutninger gennem regelstyring og centraliseret hierarkisk kontrol og gøre det på en måde, der sikrer stabilitet, forudsigelighed, retssikkerhed og gennemsigtighed.

Kritikken af den bureaukratiske stivhed, bekymringen for de fagprofessionelles autonomi og præstationer samt den manglende interesse for resultatsiden skabte et voksende behov for reformer. De kom prompte. Fra 80'erne og frem skyllede en tsunami af New Public Management-reformer ind over den offentlige sektor (Hood, 1991).

Det stillede nye krav til offentlige topledere. De skulle nu træde i karakter som strategiske ledere, afklare deres ledelsesrum og udnytte dette rum til at udvikle den offentlige sektor, så den blev stadig mere effektiv. Medarbejderne skulle motiveres til at præstere noget mere ved hjælp af transaktions- og transformationsledelse. Samtidig skulle nye effektivitetsfremmende styringsmidler som fx mål- og rammestyring og konkurrenceudsættelse tages i brug. Toplederne fik desuden ansvar for udviklingen af den offentlige sektor.

Politikerne skulle derfor styre mere på afstand og give mere plads til den administrative topledele. Karismatiske topledere skulle vække henslumrende offentlige bureaukratier fra deres tornerosesøvn, og hvis det lykkedes, skulle de belønnes med lønbonus og forfremmelse.

Efter 40 år med bureaukratisk styring tilsat en god portion New Public Management er der igen opbrud i styringstænkningen. New Public Management har bidraget positivt til at skabe en strammere økonomistyring, en forøget ledelseskraft, mere systematisk organisationsudvikling, et tydeligere fokus på resultater og en større lydhørhed over for borgernes ønsker og behov.

Samtidig står det klart, at New Public Management ikke har indfriet sit gyldne løfte om at levere mere og bedre service for færre penge (Hood og Dixon, 2015). Til gengæld har den skabt en række utilsigtede negative effekter i form af målforskydninger, suboptimering, faldende motivation, mere bureaukrati og øget fragmentering (Andersen et al., 2017). Dertil kommer, at man — som så ofte før — ser et faldende udbytte over tid, når der introduceres nye styringsformer.

Samtidig byder nye styringsformer i form af bl.a. New Public Governance sig til med et løfte om at genskabe motivationen hos medarbejderne gennem tillidsbaseret ledelse, skabe en mere sammenhængende styring gennem tværgående samarbejde i teams, netværk og partnerskaber og mobilisere nye ressourcer ved at sætte stikket i borgere og samfund med henblik på at samskabe innovative løsninger (Osborne, 2006, 2010).

Samskabelse er ét af de nye 'buzzwords', der for tiden inspirerer til nytænkning i den offentlige sektors styreformer. For at undgå forfladigelse og misbrug af begrebet er det nødvendigt at definere samskabelse kort og præcist som en proces, hvor forskellige offentlige og/eller private aktører inkl. brugere, borgere og foreninger indgår i et ideelt set ligeværdigt samarbejde, der identificerer og definerer fælles problemer og designer og implementerer nye løsninger, som bidrager til at skabe offentlig værdi.

Det vigtige i samskabelsesprocesser er den tidligere involvering af relevante og berørte parter. Den tidlige involvering bidrager til at skabe en mere præcis og nuanceret problemforståelse, stimulerer udviklingen af innovative løsninger og skaber et bredt ejerskab til disse, som understøtter implementeringen.

Samskabelse har særligt vundet indpas i kommunerne, hvor man i den grad har kniven på struben rent økonomisk, og behovet for at mobilisere nye ressourcer og skabe innovation er stort. Kommunerne involverer brugere og frivillige i produktion af borgerrettet service; virksomheder, organisationer og foreninger i udviklingen af nye løsninger på presserende problemer; og medarbejderne i udvikling af offentlige arbejdspladser, der skaber trivsel, effektivitet og værdi for borgerne.

I den stigende anvendelse af samskabelse er kommunerne godt hjulpet af nærheden med borgere og lokale foreninger og det lokale ansvar for produktion af service og offentlig styring. Samskabelse vinder også frem i det regionale sundhedsvæsen, mens udviklingen i staten går mere trægt. Der er endnu kun få og spredte eksempler på samskabelse i centraladministrationen og de statslige organisationer. Den traditionelle bureaukratiske styringstænkning og NPM har tilsyneladende stadig et fast tag i ministerier og styrelser.

Dette forskningsformidlingsnotat beskriver, hvordan det nye fokus på samskabelse udfordrer den offentlige ledelsestænkning i almindelighed og den administrative topledelses opgaver og kompetencer i særdeleshed. Først beskriver jeg baggrunden for det nye

fokus på samskabelse og forskellen på samproduktion og samskabelse. Derefter analyserer jeg konsekvenserne af samskabelseskonceptet for ledelsestænkningen og de statslige topledere ledelsesindsats. Til sidst opsummeres de nye kompetencer, som fremtidens statslige topledere skal besidde for at kunne lede fremtidens offentlige sektor. En sektor, der langsomt, men sikkert er ved at udvikle sig fra at være en 'almægtig autoritet' og en 'effektiv serviceleverandør' til en 'arena for samskabelse', der skaber mødesteder for offentlige og private aktører, som i fællesskab bidrager til den offentlige værdiskabelse.

Samskabelse er på alles læber

Samskabelse er på alles læber og breder sig som en løbeild i den offentlige sektor. Metoden er da også ganske simpel. Det hele begynder med et fokus på de problemer og opgaver, der er behov for at løse. Næste skridt består i at finde ud af, hvem der kan hjælpe med at løse problemet eller opgaven, og hvordan disse aktører kan motiveres til at bidrage til en fælles løsning. Sidste punkt er at sikre fremdrift gennem løbende evaluering og faciliterende ledelse og sørge for, at den fælles løsning bliver afprøvet og revideret, indtil den virker i praksis og kan opskaleres.

Samskabelse er værdiskabende samarbejdsprocesser, der finder sted i midlertidige arenaer. Disse arenaer understøttes af mere eller mindre permanente platforme, der tiltrækker relevante og berørte aktører og stiller ressourcer, viden og erfaringer til rådighed. På den måde sænkes transaktionsomkostningerne ved samarbejdet (Ansell og Gash, 2017). Det nye bibliotek DOK1 i Aarhus, INSP i Roskilde og SYMB i Kalundborg er eksempler på fysiske platforme, der skaber nye arenaer for samskabelse.

Det amerikanske website Next Door er et godt eksempel på en digital platform, der faciliterer igangsættelsen af lokale samskabelsesprojekter ved at forbinde borgere, foreninger og myndigheder, så de kan finde sammen om løsningen af et givet problem eller en bestemt opgave i deres nabolag. Offentlige organisationer vil på sigt kunne udvikle sig til platforme, der i stedet for at gøre alting selv skaber mødesteder for relevante og berørte parter, der kan og vil samskabe løsninger.

Der er i hovedsagen *tre grunde* til, at samskabelse vinder frem i den offentlige sektor i Danmark såvel som i udlandet (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019).

Den *første* er, at den offentlige sektor er fanget i et krydspres mellem borgernes stigende forventninger til offentlig service og de knappe offentlige ressourcer. I mange år har der været satset ensidigt på at anvende eksisterende ressourcer mere effektivt gennem rationaliseringer, produktivitetsforbedringer og grønthøsterbesparelser. I dag er der en voksende interesse for at supplere disse tiltag med nye initiativer, der har til formål at mobilisere nye ressourcer ved at involvere brugere, borgere, frivillige, civilsamfundsforeninger, interesseorganisationer og private virksomheder i samskabelse af offentlig værdi.

Den *anden* grund er, at samfundet står over for en række komplekse problemer som fx klimakrise, bandevold, ulighed i sundhed, beskæftigelsesproblemer i udkantsområder, faldende uddannelsesniveauer m.v. Det er problemer, der er svære at få hold på, som præges af målkonflikter, og hvor der ikke findes nogen standardløsninger. Der er derfor

brug for tværgående og innovative løsninger, som bedst skabes ved at inddrage en bred kreds af offentlige og private aktører, der kan udfordre og forstyrre vanetænkningen og skabe fælles læringsprocesser og banebrydende løsninger.

Den *tredje* grund er, at borgerne har ændret sig. Uddannelsesrevolutionen og det antiautoritære ungdomsoprør betyder, at borgerne i dag er mindre underdanige end tidligere og samtidig langt mere kompetente, kritiske og selvtilidsfulde (Dalton and Welzel, 2014). Deres forventninger til deres demokratiske deltagelse er stigende, og mange af dem vil gerne deltage mere direkte og aktivt i beslutninger, der berører deres liv, end det repræsentative demokrati traditionelt har givet mulighed for.

Samtidig peger forskningen på, at offentlige ledere kan styrke og kvalificere deres samfundsledelse ved at være i tæt dialog med kritiske følgere (Nye, 2008; Lees-Marshment, 2015). Sammenholdes borgernes ønske om en mere direkte og aktiv deltagelse med de offentlige ledere gevinst ved at have mere dialog med borgere og interessenter, fremkommer der en vigtig begrundelse for at samskabe politiske løsninger.

De gule veste i Paris er et godt eksempel på, hvad der sker, hvis man ikke skaber løsninger i fællesskab. De reagerede negativt og voldsomt på en fransk præsident, som insisterede på at lave top-down-klimaløsninger, der hverken var diskuteret eller forhandlet med befolkningen, og som vender den tunge ende nedad. I fremtiden vil skabelse af demokratisk legitimitet i stigende grad være afhængig af evnen til, at man samskaber politiske løsninger.

Når samskabelse er veludført og lykkes, kan det føre til mere og bedre service, større innovationskraft, fælles ejerskab til nye løsninger og mere demokratisk deltagelse på outputsiden af det politisk-administrative system. Når samskabelse mislykkes, kan det føre til snak uden handling, ødelæggelse af offentlig værdi på grund af inkompetence eller selvtægt, skæv deltagelse af ressourcestærke 'Tordenskjolds soldater', øgede transaktionsomkostninger i forbindelse med facilitering af konfliktfyldte processer og nye projekter, som det offentlige forventes at betale (Brandsen, Steen og Verschuere, 2018).

Vellykket samskabelse er betinget af nye former for styring og ledelse, som forsøger at påvirke processer og resultater uden at falde tilbage på klassiske former for kontrol og ordregivning (Ansell og Torfing, 2014). Den store udfordring for offentlige topledere er i denne forbindelse at sikre et konstruktivt og flydende samspil mellem det politiske niveau, organisationens interesser og de samskabende samfundsaktører (Hopman, 2015).

Fra samproduktion til samskabelse

Samskabelsesbegrebet er hverken udviklet af nørdede forskere eller smarte konsulenter, men stammer fra den private servicesektor, hvor man for flere årtier siden opdagede, at den værdi, der skabes for brugeren undervejs i processen, forøges, hvis brugeren deltager aktivt i produktionen og leveringen af den pågældende service. Konsekvensen af denne opdagelse var, at servicedesignere begyndte at betragte kunderne som en værdifuld partner i samproduktionen af service. Borgernes behov og ressourcer blev betragtet som vigtige ingredienser i udviklingen af produkter i den private servicesektor.

Eftersom den offentlige sektor er meget serviceintensiv, var det oplagt at importere samskabelseskonceptet til *offentlige serviceorganisationer*. Her har der på sin vis altid været en form for samskabelse, i og med at modtagerne af offentlig service inden for uddannelses-, sundheds- og socialområdet på den ene eller anden måde har bidraget til værdiskabelsen. Skoleelever skal lave lektier, patienter skal op for at komme sig hurtigt, og ledige skal søge job.

De senere år er forventningerne til borgernes samproduktion af velfærd imidlertid steget kraftigt og i nogen grad blevet sat i system. Ældre hjælper andre ældre med at lære at bruge en computer nede på biblioteket. Hvis de har svært ved at klare sig selv, får de ikke længere automatisk tilbudt en plejehjemsplads, men tilbydes i første omgang hjælp til at klare sig længere i eget hjem gennem mobiliseringen af deres sociale netværk.

Ender de alligevel på plejehjem, kan Cykling uden Alder medvirke til at øge deres mobilitet og livskvalitet, når de frivillige piloter giver dem en tur i den kommunalt indkøbte rickshaw. På et plejecenter i Guldborgsund byggede lederen, medarbejderne, pårørende og lokale landsbyboere i fællesskab en kolonihave med et fint lille hus, hvor der før lå en parkeringsplads, hvilket betød, at der kom flere besøgende og blev skabt et nyt fællesskab. Samproduktionen tager i sandhed mange forskellige former.

Den *forskningsmæssige interesse* i samproduktion og samskabelse tog fart i tiden efter 2005, hvor mange begyndte at lede efter et alternativ til New Public Management. Nobelpristageren i økonomi Elinor Ostrom havde ellers allerede gennem en årrække plæderet for anvendelsen af samproduktion og samskabelse i den offentlige sektor (Ostrom, 1973, 1990, 1996). Hun havde således vist, at politiets kriminalitetsbekæmpelse, indsatsen mod overfiskning, udrulningen af sanitære løsninger i storbyer og undervisningen i skolerne blev mere effektiv og fik større kvalitet, hvis den var et resultat af samproduktion og samskabelse.

Samproduktion og samskabelse bruges ofte synonymt, men det er vigtigt at skille de to begreber fra hinanden. Det vil nemlig hjælpe til at gøre det klart, at hvor samproduktion har stor betydning for frontlinjen, så har samskabelse stor relevans for den administrative topledelse.

Forskningen rummer mange forskellige definitioner af samproduktion, men Brandsen og Honigh (2016) insisterer på at definere samproduktion som en proces, der alene involverer en serviceproducent og en servicemodtager, der begge gør brug af deres erfaringer, kompetencer og ressourcer i produktionen af en specifik service. Fx gør vi os som brugere af postvæsnet den ulejlighed at tilføje postnummeret til adressen på de breve, vi sender, for derved at lette postvæsnets arbejde med at sortere og uddele posten. Det er samproduktion af postservice.

Der har gennem tiden været en tendens i forskningen til at *udvide såvel antallet af de deltagende aktører som genstanden for samproduktion* (Ansell and Torfing, 2020). Osborne og Strosch (2013) taler således om 'udvidet samproduktion', der i tillæg til samproduktionen af serviceydelser involverer relevante og berørte aktører i udviklingen af nye samlede serviceløsninger eller i innovative planlægningsprocesser. Andre forskere har talt om

samproduktion af offentlig politik i et samspil mellem borgere, politikere og administratorer (Ansell og Torfing, 2017). Det er måske nok at strække begrebet om samproduktion for langt.

Den efterhånden alment accepterede løsning er derfor at skelne mellem *samproduktion* af individuelle serviceydelser i relationen mellem serviceproducenter og servicemodtagere og samskabelse af offentlig værdi mere generelt gennem inddragelse af en bredere kreds af offentlige og/eller private aktører i politiske, administrative og samfundsmæssige beslutningsprocesser, hvorigennem problemer defineres, og løsninger designes og implementeres (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019). I praksis er det dog svært at sige præcist, hvor samproduktion stopper, og samskabelse begynder; og samproduktion kan i nogen forstand betragtes som en simpel form for samskabelse, eftersom service skaber offentlig værdi.

Samskabelse udfordrer den offentlige ledelsestænkning

Samskabelsesprocessernes tværgående, interorganisatoriske og kreative karakter udfordrer den etablerede offentlige ledelsestænkning. Med afsæt i New Public Management har vi gennem mange årtier fortalt offentlige ledere, at de skal koncentrere sig om at lede deres egen organisation og egne medarbejdere gennem en kombination af pisk, gulerod og prædikener med henblik på at nå specifikke og på forhånd givne resultatmål.

Samskabelse kalder imidlertid på en ny ledelsestænkning, der fokuserer på en tidlig og ligeværdig involvering af relevante og berørte aktører i samarbejdsprocesser, der skaber nye og hidtil uopdagede løsninger. Forskningen har i de senere år udviklet en række nye relationelle ledelsesteorier, der på hver deres måde fokuserer på ledelse af tværgående samarbejde og samskabelse:

1. *Netværksledelse* bestræber sig på at skabe et netværk af gensidigt afhængige aktører, rammesætte netværkets arbejde, understøtte samarbejdsprocessen bl.a. gennem konfliktmediering og eventuelt selv deltage i netværkssamarbejdet for at skubbe beslutningsprocessen i en bestemt retning (Klijn and Koppenjan, 2015). Netværksledelse omtales undertiden som metastyring af selv-regulerende netværk (Sørensen og Torfing, 2009).
2. *Horisontal ledelse* har til formål at lede tværgående teams bestående af 'peers' fra forskellige forvaltninger og organisationer, som lederen ikke har nogen formelle hierarkiske ledelsesbeføjelser overfor, og som derfor skal ledes gennem højintens kommunikation, der skaber motivation, fælles forestillinger og fælles fodslag (Gittel, 2001).
3. *Distributiv ledelse* handler om at dele forskellige former for ledelsesansvar ud til sine samarbejdspartnere—også selvom de befinder sig længere nede i systemet eller uden for ens egen organisation. Dermed øges den samlede ledelseskraft, samtidig med at der er flere, der tager ansvar for processen og resultaterne (Bolden, 2011).

4. *Integrationsledelse* forsøger at integrere aktører fra den private og offentlige sektorer i samarbejdsdrevne styringsprocesser, der gør det muligt at opnå resultater, som ingen af de deltagende aktører selv kan skabe. Integrationsledere skal både igangsætte og motivere det tværgående samarbejde, beskytte samarbejdsprocessens integritet, skabe plads til nytænkning og sikre fremdrift og implementering (Crosby og Bryson, 2010).
5. *Ledelse af samarbejdsdrevet innovation* bestræber sig på at bringe de 'rigtige' aktører sammen, skabe et konstruktivt samarbejde baseret på fælles problemforståelse og forskellige perspektiver samt katalysere ud-af-boksen-tænkning ved at skabe en passende forstyrrelse, så aktørerne ikke udvikler tunnelsyn, men har øje for nye muligheder (Torfing, 2016).

Der er stort overlap mellem alle disse nye *relationelle ledelsesteorier*, som er fælles om at gøre op med forestillingen om den heroiske leder, der alene og ved egen kraft vækker halvdøde organisationer til live ved at samle medarbejderne om realiseringen af en ny og skarp vision.

De nye relationelle ledelsesteorier bør reflekteres i kompetenceprofilen for offentlige topledere, fordi topledere i stigende omfang vil have til opgave at producere effektiv og demokratisk styring i en verden, hvor magt, kompetencer og ressourcer er spredt på tværs af organisationer, sektorer og styringsniveauer. En offentlig leder, der lukker øjnene for det fragmenterede styringslandskab og betydningen af samarbejde og relationsskabelse, har ikke store chancer for at lykkes. Gode samarbejdsevner og et blik for den strategiske betydning af gode samarbejdsrelationer er i dag alfa og omega for offentlige topledere.

Topledelse som drivkraft for samskabelse

Ledelseskommisionen definerer ledelse som bestræbelsen på at opnå resultater sammen med eller gennem andre. Derved fanges både traditionel hierarkisk ledelse og de mere relationelle ledelsesformer. Som 'leadership pipeline'-tænkningen understreger, har ledere på forskellige organisatoriske niveauer forskellige ledelsesopgaver. Topledere er kendetegnet ved, at de er involveret i politisk ledelse, og ved at de både leder andre ledere, hele organisationen og dens omgivelser.

Topledere leder således ikke kun nedad (ledere og medarbejdere), men også opad (politikere), på tværs (interministerielle netværk) og udad (relevante og berørte parter inden for et givet område). I tillæg til disse forskellige former for hands-on-ledelse har statslige topledere en meget vigtig hands-off-ledelsesopgave, der handler om den strategiske ledelse af forandringsprocesser i offentlige organisationer. Sidst, men ikke mindst må offentlige topledere lede sig selv og deres omgivelser ud fra et bestemt mind-set. Som vi skal se, forandrer den øgede vægt på samskabelse alle disse ledelsesformer.

Topledelse nedad

Samskabelseskonceptet påvirker topledelses nedadrettede ledelse på to forskellige måder. Toplederne skal nemlig både samskabe retningen og kerneopgaven med medarbejdere og ledere længere nede i organisationen og understøtte lavereplacerede ledere i at praktisere en mere tillidsbaseret ledelse, der skaber plads til samarbejde og innovation

på alle niveauer i organisationen. Samskabelse er således både et middel og et mål for den nedadrettede topledelse.

Med afsæt i den højt besungne transformationsledelse, der søger at skabe en fælles retning for både ledere og medarbejdere og definere organisationens kerneopgave, er det vigtigt for toplederne at skabe dialog med både medarbejdere og personaleledere om de overordnede mål og om definitionen af kerneopgaven.

Det er udtryk for en gammeldags og ineffektiv ledelsestænkning at tro, at topledelsen egenhændigt kan definere organisationens opgaver og målsætninger og bagefter sikre medarbejdernes opbakning til udførelsen af disse.

Faktisk har topledere i private og offentlige organisationer ofte ikke noget klart billede af, hvad organisationens mål er, og hvordan de bedst nås. Men de kan udvikle en vision og mission og rammesætte indsatsen hen ad vejen gennem dialog med ledere og medarbejdere på alle niveauer og ved hjælp af input fra omgivelserne. Hvis ikke opgaver og målsætninger samskabes gennem dialog og samarbejde, vil det være utrolig svært at ramme rigtigt i forhold til de problemer og udfordringer, som organisationen står over for, og vanskeligt at skabe opbakning til realisering af visionen. Transformationsledelse skal med andre ord samskabes for at få den ønskede effekt.

Topledelsen har også et ansvar for at understøtte ledere på alle niveauer i at revidere de omfattende kontrol- og målesystemer, der er bygget op de sidste 30 år, og sørge for, at resultatmål og dokumentationskrav opleves som påvirkelige, meningsfulde og i samklang med fagligheden.

Samtidig skal personalelederne understøttes i at lede med udgangspunkt i en vidtstrakt tillid til medarbejdernes villen og kunnen - sådan at der længere nede i organisationen skabes plads til, at medarbejderne kan tænke selv, opdyrke vigtige samarbejdsflader på tværs af organisationer og faggrænser og bruge de lokale praksisfællesskaber som omdrejningspunkt for borgerinddragende innovationsskabelse. Samtidig skal det dog sikres, at tillidsbaseret ledelse er forenelig med det legitime krav om kontrol med eksempelvis budgetoverholdelse, sygefravær og brugertilfredshed (Bentzen, 2018).

Topledelse opad

Topledere skal ikke kun lede nedad, men også opad, idet faglig og politisk rådgivning af politiske ledere indgår i deres opgaveportefølje. Den politiske rådgivning handler ikke kun om strategisk og taktisk rådgivning af ministeren om håndtering af politiske sager og lancering af nye politiske initiativer, men også mere generelt om at bistå de ledende og folkevalgte politikeres politikudvikling. Det handler selvfølgelig først og fremmest om departementschefens rådgivning af ministeren, men kunne i princippet også handle om facilitering af politikudvikling i og omkring relevante forligskredse og Folketingets politiske udvalg.

Ny forskning peger på, at politisk ledelse styrkes gennem en bred dialog med relevante eksperter, organisationer, foreninger og borgergrupper (Lees-Marshment, 2015; Ansell og Torfing, 2017; Sørensen 2019). Politisk ledelse kan defineres funktionelt som formulering af en klar problemdiagnose, udvikling af nye og bedre løsninger og mobilisering af støtte og opbakning til gennemførelse af disse.

Alle disse tre funktioner styrkes gennem tilvejebringelse af input fra de politiske leders kritiske og kompetente følgere. Problemet er bare, at de politiske partier ikke længere har karakter af brede, vidtfavnende bevægelser med masser af medlemmer. Folkevalgte politikere og ministre har derfor ikke længere den samme adgang til dialog med borgere og samfund via deres parti, som de havde tidligere.

Politikudvikling skal derfor samskabes gennem etablering af særlige arenaer med deltagelse af relevante og berørte parter, og topledere har en vigtig opgave med at etablere og understøtte disse samskabelsesarenaer. Det kan bl.a. handle om at rådgive om, hvem der skal deltage i samskabelsesprocessen, hvordan mandatet skal formuleres, hvordan eventuelle konflikter håndteres, samt hvordan nye fælles ideer og visioner omsættes til konkret politik. I den procesmæssige understøttelse af denne form for politisk samskabelse er topledernes evne til at lave en præcis stakeholder-analyse, designe platforme og arenaer for samarbejde og facilitere samarbejde vigtige kompetencer.

Et eksempel på en eklatant mangel på kompetent politisk samskabelse er Thorning-regeringens håndtering af betalingsringen, hvor man forsømte at bruge tid og kræfter på at gøde jorden og tænke løsningen godt igennem i dialog med diverse lokale interessenter. Resultatet er, at København i dag er en af de eneste europæiske hovedstæder, der ikke har etableret emissionsbegrænsende betalingsring. Den nuværende regerings etablering af et klimapartnerskab med en række af de største virksomheder peger i en anden og mere positiv retning og demonstrerer behovet for ledelsesmæssig understøttelse af samskabelse.

I et land som Danmark med stærke traditioner for korporatistisk organisationssamarbejde er det mest den borgerinvolverende samskabelse af politiske forslag og løsninger, der er udfordringen. I Gentofte Kommune arbejder kommunalbestyrelsen systematisk med borgerinddragende politikudvikling i nye såkaldte Opgaveudvalg, hvor politikere og borgere sammen takler kommunens største problemer og udfordringer og efterfølgende fremlægger de samskabte løsninger for kommunalbestyrelsen til vedtagelse (Sørensen og Torfing, 2019). Andre kommuner i både Danmark og Norge har sidenhen indført 'Gentofte modellen', og det samme har Region Hovedstaden, mens andre regioner står på spring.

Det er sandsynligvis kun et spørgsmål om tid, før Folketing og regering får øjnene op for gevinsten ved samskabt politik. Beskæftigelsesministeren har allerede ytret ønske om øget borgerdialog. En samskabelsesproces organiseret som en række styringslaboratorier vil muligvis kunne skabe en fælles fortælling om, hvordan jobcentrene kan levere den service, som de ledige og virksomhederne efterspørger. Sådant en proces kræver, at den administrative topledelse bistår ministeren i facilitering af åbne innovationsprocesser og hjælper med at omsætte diverse input til en ny fælles strategi.

Topledelse på tværs

Topledere skal også kunne lede 'på tværs' ved at facilitere tværministerielle teams og grupper, der består af aktører fra andre ministerier og offentlige organisationer, som de ikke har nogen formelle ledelsesbeføjelser overfor. De store komplekse samfundsproblemer går ofte på tværs af de ministerielle områder og kan derfor kun takles gennem tværministerielt samarbejde.

Ledelse af sådanne tværgående samarbejder mellem aktører på samme niveau kræver 'bløde' relationelle ledelseskompetencer (Nye, 2008) og evne til at agere som 'boundary spanners' (Williams, 2002; Kapucu, 2006, Meerkerk og Edelenbos, 2018).

Boundary spanners er netværksledere, der er gode til at forstå, oversætte og formidle viden, ekspertise, begreber og synspunkter mellem aktører fra forskellige organisationer og sektorområder, sådan at der skabes betingelser for fælles kommunikation og samskabelse af løsninger. Kravet til kompetenceniveauet for boundary spanners stiger betragteligt, når private aktører og borgere inviteres med i tværgående teams og samarbejder.

I den danske offentlige sektor, hvor alle ledere skal stå på mål for hvert deres budget og resultatmål, og samarbejde undertiden betragtes som en risikabel luksus og en invitation til kassetænkning og blame-games, er det helt afgørende, at topledere kan: 1) omsætte det politiske mandat fra regeringen til en fælles dagsorden, som alle parter kan se sig selv i; 2) tale den gensidige afhængighed mellem parterne frem, så de centripetale kræfter i samarbejdet bliver stærkere end de centrifugale; og 3) udvikle økonomi- og målstyringssystemer, der tilskynder tværgående samskabelse.

Topledelse udad

Topledere skal naturligvis også kunne lede samskabelse af nye politiske, administrative og styringsmæssige løsninger med relevante og berørte aktører inden for deres eget sektorområde og i visse tilfælde fra andre tilgrænsende sektorer. Det kalder på kompetencer inden for netværksledelse, integrationsledelse og ledelse af samarbejdsdrevet innovation. Topledere skal være gode til at invitere, facilitere, katalysere og sikre fremdrift i tværsektorielt innovationssamarbejde, der skaber offentlig værdi.

Det kræver fagligt overblik og sektorkendskab at bringe de 'rigtige' spillere på området sammen og skabe et konstruktivt samarbejde. Det kræver også en stor portion mod og et blik for fremtidige muligheder frem for nuværende begrænsninger at udfordre vane-tænkningen på området og få en bred interessentgruppe med på nye ideer.

Endelig kræver samskabelse i brede netværk og partnerskaber, at toplederne både har integritet i forhold til at arbejde loyalt i forhold til den fælles problemløsning, og at de kan navigere i spændingsfeltet mellem det politiske mandat, organisationens kapacitet og den offentlige interesse.

Den udadgående ledelse handler også om at være proaktiv og sikre støtte og opbakning til organisationen ved at forme omgivelsernes forestillinger og opfattelser og tage eventuel kritik i opløbet gennem samtale og dialog. Toplederne skal med andre ord være med til at brande organisationen ved at deltage i netværk og samarbejder, der bidrager til at italesætte organisationens rolle, funktion og præstationer. Konkret kan det handle om deltagelse i ledelsesnetværk og andre fora, hvor der kan skabes goodwill over for organisationen. Brandingen skal naturligvis ske i tæt parløb med ministeren, som skal tage sig af den politiske branding.

Topledelse som strategisk forandringsledelse

Topledernes ledelse af egne ledere og medarbejdere (nedad), de politiske principaler (opad), topledere i andre organisationer (på tværs) og brede aktørnetværk (udad) er en form for hands-on-ledelse, hvor topledere forsøger at påvirke andre aktører til at bidrage til formulering og realisering af organisationens overordnede mål og opgaver.

Toplederne skal imidlertid også udøve *hands-off*-ledelse ved proaktivt at udvikle, forme og indrette deres organisation, så den både fungerer effektivt og fremstår legitim. I en samskabelseskontekst kan det bl.a. handle om at skabe en fladere og mere agil organisation, fremme tværgående projektbaseret samarbejde, fremme afbureaukratisering, opbygge systemer for kompetenceudvikling og videndeling, styrke det eksterne samarbejde og skabelse af en innovationsfremmende organisationskultur, der præmierer nysgerrighed og ser fejl som en kilde til læring.

Strategisk forandringsledelse er uhyre vanskelig. Offentlige organisationer er, ligesom store supertankere, svære at få til at skifte retning. Vejen til succes går gennem samskabelse af organisationsforandringer, som skal ske gennem inddragelse af organisationens ledere og medarbejdere. Undertiden bruges begrebet samskabt styring om bestræbelsen på at inddrage strategiske lederfora, særligt udpegede task forces og decentrale refleksionsgrupper bestående af medarbejdere og mellemledere i udviklingen af morgendagens offentlige sektor. Topledere vil desuden efter manges vurdering kunne få meget mere ud af de eksisterende samarbejdsudvalg, hvis de tør sætte en anden dagsorden og skabe nye mødeformater.

Topledelse som mind-set

Topledelse er ikke kun et spørgsmål om hands-on- og hands-off-ledelse, men også om selv at besidde og bidrage til at sprede et bestemt ledelsesmæssigt *mind-set*, som både understøtter den individuelle og kollektive ledelsesindsats.

I en samskabelses- og innovationskontekst er der brug for topledere, som i højere grad fokuserer på at udnytte og forøge de forhåndenværende muligheder og ressourcer til at designe nye og bedre løsninger og afprøve dem i praksis, end på at lave omstændelige analyser og risikovurderinger med henblik på at træffe en sikker beslutning (Boland og Collopy, 2004).

Der skal med andre ord i forhold til topledernes mind-set skrues lidt ned for den traditionelle djøf-faglighed baseret på lange notater og rapporter, der skubbes rundt fra skrivebord til skrivebord i jagten på den endegyldige beslutning, og op for den sociologiske fantasi og politiske nysgerrighed og for skabelsen af 'fast learning' gennem empati, idégenerering, afprøvning af prototyper og samarbejdsdrevet implementering.

Michlewski (2008) og Bason (2014) har identificeret fem centrale elementer i det mind-set, som man typisk finder hos ledere, der har succes med at samskabe innovative løsninger, der skaber offentlig værdi:

1. De er empatiske og forsøger altid som udgangspunkt for forandring og nytænkning at spore sig ind på, hvad både medarbejdernes og brugernes behov, ønsker og drømme er.

2. De er rummelige og kan se tingene ud fra mange forskellige perspektiver og har ikke problemer med at kombinere et indefra-og-ud-blik på deres organisation med et udefra-og-ind.
3. De fokuserer på muligheden for at udvikle og afprøve nye kreative ideer, som de utrætteligt arbejder strategisk på at omsætte i praksis.
4. De er nysgerrige over for andres ideer og omfavner enhver mulighed for at arbejde sammen med andre og at prøve nye ting af for at se, hvordan det virker i praksis.
5. De prøver at gøre fremtiden konkret ved at skabe konkrete billeder på, hvordan det kunne være eller måske blive, hvis man ændrer på de eksisterende løsningsformer og funktion.

Mod et nyt begreb om mobiliseringsledelse

Fællesnævneren for de nye relationelle ledelsesgreb og -kompetencer er mobiliseringsledelse. Ledelse handler ikke kun om at styre organisationen og motivere medarbejderne, men om at mobilisere og involvere relevante og berørte parter inden for og uden for organisationen i definitionen af problemer, opgaver og målsætninger og udviklingen og realisering af løsninger, der skaber værdi for samfundet, og samfundet værdsætter.

Opskriften på mobiliseringsledelse kan sammenfattes i fem hovedpunkter:

1. Fokuser på den organisatoriske eller samfundsmæssige udfordring, der kalder på udøvelse af mobiliseringsledelse.
2. Overvej, hvilke aktører der har relevante erfaringer, ideer eller ressourcer og derfor kan bidrage til at skabe en løsning på denne udfordring; og find ud af, hvilke fælles resultater og effekter der kan motivere dem til at deltage i en samskabelsesproces.
3. Gå i gang med at udvikle en fælles fortælling om udfordringens vigtighed og muligheden for at finde en løsning, som alle de forskellige parter kan se sig selv i.
4. Skab en passende arena for samarbejdet og afklar, hvem der skal facilitere og understøtte dette, så deltagernes omkostninger ved at bidrage til samskabelsen minimeres.
5. Bidrag til at gøre løsningen så konkret som muligt, så den kan omsættes til en prototype, der efter gentagne afprøvninger og revisioner kan opskaleres og skabe den ønskede effekt.

Mobiliseringsledelse skal udøves på alle niveauer i den offentlige sektor, men toplederne har en særlig rolle i forhold til at udvikle og sprede det nye ledelseskoncept og gå forrest og agere rollemodeller, når bolden rent styrings- og indsatsmæssigt ligger hos dem.

Nye kompetencekrav til statslige topledere i lyset af samskabelse

Forskningen i samskabelse er i vækst, og der er efterhånden en del bud på, hvordan offentlige ledere kan styre og lede samskabelse (se Torfing, 2016 for en sammenfatning). Der er dog endnu ikke lavet forskning i, hvilke kompetencekrav samskabelse stiller til statslige topledere. Følgende seks teser er derfor et allerførste forsøg på at opsummere og drage konsekvenserne af ovenstående refleksioner.

Tese 1: I en offentlig sektor med fokus på gevinsterne ved samskabelse af løsninger er det vigtigt, at statslige topledere har et strategisk blik og en klar forståelse for værdien af internt og eksternt samarbejde og kan se, hvornår ressourcemobiliserende samarbejdsprocesser er påkrævede og formålstjenlige, og hvornår de ikke er. De skal både kunne agere i en politisk kontekst, en hierarkisk organisatorisk kontekst og i samskabende netværk og partnerskaber og kunne skabe synergi mellem de politiske prioriteringer, organisationens behov og kapaciteter og de samskabende netværksarenaer.

Tese 2: Topledere skal have stærke proceskompetencer både i forhold til at kunne rådgive ministeren og andre politiske ledere om, hvornår hvem skal involveres i hvilke former for samskabelse, på hvilket grundlag og med hvilket muligt resultat, og i forhold til selv at sætte sig i spidsen for tværgående samarbejde og samskabelse af styringsløsninger med eksterne parter. Proceskompetencerne omfatter blandt andet:

- Kompetence i forhold til at kunne lave en klar og præcis stakeholder-analyse, der afgrænser deltagerkredsen i samskabelsesprocesser og populært sagt 'sætter holdet'
- Evne til at rammesætte samarbejdet, så der både gives en præcis retning og samtidig sikres den fornødne plads til samskabelse og innovation: Det handler i højere grad om at kunne stille det rigtige spørgsmål end at komme med svaret
- Evne til at understøtte samarbejdet ved hjælp af organisatoriske platforme, institutionelle arenaer og relationel ledelse med fokus på visionær motivationsskabelse, facilitering, tillidsskabelse og konflikthåndtering, katalysering af nytænkning, sikring af fremdrift, transparent beslutning og efterfølgende implementering
- Kompetence til at agere boundary spanner og bringe forskellige parter med forskellige perspektiver og videnformer sammen i en konstruktiv dialog.

Det er toplederens ansvar at sikre, at organisationen rummer alle disse proceskompetencer. Det kan bl.a. ske gennem målrettet rekruttering, lederuddannelse og etablering af attraktive karriereveje, så det ikke kun er ledere, som laver 'sikker drift', der forfremmes.

Tese 3: Topledere skal selv have gode individuelle samarbejdsevner i forhold til at kunne lytte empatisk, stille spørgsmål og skabe enighed ved at håndtere forskelle på en

konstruktiv måde, der skaber et fælles grundlag for udvikling af løsninger på fælles problemer og opgaver.

Tese 4: Topledere skal have gode kommunikative kompetencer, som sætter dem i stand til at gå ud i organisationen og skabe dialog med ledere og medarbejdere, der giver input til udvikling af en velfunderet vision, strategi og mission og skaber støtte og opbakning til strategiske organisationsforandringer.

Tese 5: Topledere skal have organisationspolitiske kompetencer til at igangsætte positive tillidsspiraler i organisationen og balancere tillidsbaseret ledelse med legitime behov for kontrol med nogle få centrale parametre, sådan at der skabes plads og mod længere nede i organisationen til at arbejde både på tværs og ud af huset og mobilisere relevante og berørte parter i samskabelse af offentlig værdi.

Tese 6: Topledere skal mestre kunsten at give retning til og skabe rum for innovation og understøtte samarbejdsdrevne innovationsprocesser ved at gøre op med nulfejlkulturen og sprede et ledelsesmæssigt mind-set karakteriseret ved empati, rummelighed, kreativitet, nysgerrighed og en stadig bestræbelse på at gøre fremtiden konkret.

Referencer

Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. og Torfing, J. (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: DJØF Forlaget.

Ansell, C. og Gash, A. (2017), 'Collaborative platforms as a governance strategy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16-32.

Ansell, C. og Torfing, J. (Red.) (2014), *Public Innovation through Collaboration and Design*, London: Routledge.

Ansell, C. og Torfing, J. (2017), 'Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance', *Public Management Review*, 19(1): 37-57.

Ansell, C. og Torfing, J. (2020), *Public Governance as Co-Creation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bason, C. (2014), 'Design Attitude as Innovation Catalyst', i C. Ansell og J. Torfing (Red.), *Public Innovation through Collaboration and Design*, London: Routledge, 209-228.

Bentzen, T. Ø. (2018), *Tillidsbaseret styring og ledelse*, København: DJØF Forlaget.

Boland, R. J. og Collopy, F. (2004), 'Design matters for management', i R. J. Boland og F. Collopy (Red.), *Management as Design*, Stanford: Stanford University Press, 3-18.

Bolden, R. (2011), 'Distributed leadership in organization', *International Journal of Management Reviews*, 13(3): 251-269.

Brandsen, T. og Honigh, M. (2016), 'Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions', *Public Administration Review*, 76(3): 427-435.

Brandsen, T., Verschuere, B. og Steen, T. (Red.) (2018), *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, London: Routledge.

Crosby, B. C. og Bryson, J. M. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.

Dalton, R. J. og Welzel, C. (Red.) (2014). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hood, C. (1991), 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1): 3-19.

Hood, C. og Dixon, R. (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less?*, Oxford: Oxford University Press.

Hopman, N. (2015), *Next Public Leadership*, Leiden: Leiden Leadership Centre.

Kapucu, N. (2006), 'Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination'. *The American Review of Public Administration*, 36(2): 207-225.

Gittell, J. H. (2001), 'Supervisory span, relational coordination and flight departure performance: A reassessment of post-bureaucracy theory', *Organization Science*, 12(4): 468-483.

Klijn, E. H. og Koppenjan, J. F. (2015), *Governance Networks in the Public Sector*, London: Routledge.

Lees-Marshment, J. (2015), *The Ministry of Public Input: Integrating Citizen Views into Political Leadership*. New York: Springer.

van Meerkerk, I. og Edelenbos, J. (2018), *Boundary Spanners in Public Management and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Michlewski, K. (2008), 'Uncovering design attitude: Inside the culture of designers', *Organization Studies*, 29(3): 373-392.

Nye Jr, J. (2008), *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford University Press.

Osborne, S. P. (2006), 'The New Public Governance?', *Public Management Review*, 8(3): 377-387.

Osborne, S. P. (Red.) (2010), *The New public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.

Osborne, S. P. og Strokosch, K. (2013), 'It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives', *British Journal of Management*, 24(S): 31-47.

Ostrom, E. (1973), 'On the meaning and measurement of output and efficiency in the provision of urban police services', *Journal of Criminal Justice*, 1(2): 93-111.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996), 'Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development', *World Development*, 24(6): 1073-1087.

Sørensen, E. (2019), *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration*, 87(2): 234-258.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2019), 'Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities?', *Scandinavian Political Studies*, 42(1): 25-49.

Torfing, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Torfing, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2019), 'Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward', *Administration and Society*, 51(5): 795-825.

Williams, P. (2002), 'The competent boundary spanner', *Public Administration*, 80(1): 103-124.

Supplerende læsning

Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. og Torfing, J. (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: DJØF Forlaget.

Giver en oversigt over de forskellige styringsparadigmer og deres ledelsesbefalinger.

Crosby, B. C. og Bryson, J. M. (2010), 'Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations', *The Leadership Quarterly*, 21(2): 211-230.

Giver en kort og klar fremstilling af ledelsesudfordringerne i en samskabelseskon tekst.

Torfing, J. og Triantafillou, P. (2017), *New Public Governance på dansk*, København: Akademisk Forlag.

Giver en samlet og letlæst introduktion til New Public Governance og de dertil knyttede forestillinger om ledelse.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration*, 87(2): 234-258.

Giver en kort oversigt over de metastyringsgreb, som ledere kan tage i brug for at skabe effektiv og demokratisk netværksstyring.