

Tina Øllgaard Bentzen

Samskabt styring: potentialer og udfordringer

Samskabelse er kommet på dagsordenen som en strategi til at løse ikke blot komplekse samfundsproblemer, men også genstridige styringsproblemer i den offentlige sektor. I denne artikel udvikles en teoretisk ramme for samskabt styring, som bruges som afsæt til at analysere potentialer og udfordringer ved at samskabe et pædagogisk tilsynskoncept i Roskilde Kommune. Resultaterne viser, at samskabt styring bidrager til ejerskab til og motivation for at arbejde med tilsynet samt til en oplevelse af, at tilsynet understøtter kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen. Derudover styrker processen samarbejdskulturen i organisationen. Resultaterne viser dog også, at samskabt styring kræver ressourcer, omfattende facilitering, opbakning i ledelseskæden og kan skabe ledelsesdilemmaer og bekymringer om ansvarlighed, når magten deles. Derudover kan risikoen for dekolpling af relevante aktører opstå i højkomplekse samskabelsesprocesser.

Nøgleord: samskabelse, samskabt styring, potentialer, udfordringer, tilsyn

Styringsproblemer og jagten på løsninger

Styring bidrager på mange måder til at sikre vigtige centrale værdier som ligebehandling, effektivitet og gennemsigtighed i forvaltningen af den offentlige sektor (du Gay, 2000). Fælles for alle styringsgreb er en ambition om at opnå nogle bestemte organisatoriske eller samfundsmæssige mål ved at regulere autonomi (Verhoest og Peters, 2004) gennem fx love, regler, procedurer, dokumentationskrav eller kontroller (Andersen og Pedersen, 2014; Bozeman, 2000; DeHart-Davis, 2017).

Selvom behovet for offentlig styring er både legitimt og nødvendigt i bestræbelserne på at sikre ansvarlighed i den offentlige opgaveløsning, har styring dog også igennem alle tider skabt afledte problemer. Dysfunktionelle styringsproblemer favner blandt andet *mushrooming*, altså tendensen til at mængden af styring vokser og tager tid fra kerneopgaven (Bruijn, 2002). Særligt indførelsen af resultatstyring har været kritiseret for at skabe u hensigtsmæssige effekter som fx tunnelsyn eller *creaming*, som kan være undergravende for ligebehandling, helhedssyn og ikke mindst medarbejdernes public service motivation (Andersen og Pedersen, 2014; Grand, 1997; Lipsky, 2010).

Det er alvorlige styringsproblemer, som skiftende regeringer da også har forsøgt at løse gennem en perlerække af reformer på området (Ejersbo, 2017). På

trods af omfattende, paradigmatisk diskussioner af offentlig styring samt studier af dynamikker og problematiske effekter af dysfunktionel styring, er der dog kun få studier af, hvordan man konkret kan løse eksisterende styringsproblemer uden at miste ansvarlig kontrol af de offentlige institutioner (de Jongh, 2016; DeHart-Davis, 2017; Sunstein, 2019). Ofte reduceres styringsproblemer til et spørgsmål om at fjerne regler, bureaukrati eller kontrol, uden tilstrækkeligt blik for at styringen spiller en afgørende rolle i forhold til at sikre borgernes tillid til den offentlige sektor (Bentzen, 2020a).

Samskabelse udforskes i stigende grad i det offentlige som en ny vej til at løse såkaldte *wicked problems*, altså genstridige og komplekse problemer (Crowley og Head, 2017; van Bueren, Klijn, og Koppenjan, 2003; Weber og Khademanian, 2008). Samskabelse indebærer, at alle aktører med aktier i en problemstilling involveres i et forpligtende samarbejde om nye løsninger, og er i det kommunale især anvendt til at samskabe både politik og velfærdsløsninger (Torfing, Sørensen og Bentzen, 2019; Nabatchi, Sancino og Sicilia, 2017).

Denne artikel undersøger imidlertid et mindre udforsket område for samskabelse, nemlig samskabt styring. Samskabt styring kan defineres som en proces, hvor alle relevante aktører med aktier i styringsudfordringen (fra den offentlige organisation eller i det omgivende samfund) involveres i et forpligtende samarbejde, hvor alle ressourcer og bidrag aktiveres for at udforske styringsudfordringer, herunder designe, implementere og evaluere nye styringsløsninger (Bentzen, 2020a; Torfing, Sørensen og Bentzen, 2019).

Artiklen bidrager altså dels til samskabelseslitteraturen ved at kontekstualisere og oversætte generelle principper for samskabelse til et særligt målrettet fokus på styringsproblemer i den offentlige sektors maskinrum. Derudover udgør artiklens empiriske viden om konkrete forsøg med at løse dysfunktionelle styringsproblemer et vigtigt bidrag til styringslitteraturen, hvor fokus i højere grad har været på diagnose frem for konkrete løsningsstrategier.

Ambitionen med denne artikel er derfor at udvikle en teoretisk ramme for samskabt styring, som – med afsæt i et kommunalt casestudie i Roskilde Kommune – anvendes til at undersøge og diskutere potentialer og udfordringer i at bruge samskabelse som strategi til at løse problemer med dysfunktionel styring.

Først udvikles en teoretisk ramme, som med afsæt i samskabelsesteori opridser en række kontrasterende aspekter, som adskiller samskabt styring fra traditionelle måder at udvikle styring på. Dernæst redegøres for overvejelser omkring case og metoder, som involverer interviews, dokumentstudier, observationer samt surveydata. Den teoretiske ramme bruges til at analysere processen med at udvikle det nye pædagogiske tilsyn. Dernæst analyseres de potentialer og udfordringer, som opstår i arbejdet med at samskabe det pædagogiske tilsyn.

Afslutningsvis diskuteres resultaterne og ikke mindst deres betydning for praktikere, som skal håndtere styringsproblemer i den offentlige sektor, samt fremtidig forskning på området. Sidst, men ikke mindst, præsenteres konklusionen.

Et samskabelsesperspektiv på styringsproblemer?

Hvordan adskiller samskabt styring sig fra traditionelle tilgange til at udvikle styring? Det er fokus i den teoretiske ramme, der bliver udviklet i dette afsnit.

I den følgende gennemgang dækker begrebet ”traditionel styring” over en række karakteristika i måden at udvikle styring på, som på trods af mange andre forskelle deles af det klassiske bureaukrati og New Public Management (NPM). Selvom det klassiske bureaukrati og NPM på mange måder bygger på helt forskellige idealer og styringslogikker, deler de fx en tro på top-down styring og høj magtdistance (Torfing og Sørensen, 2017).

Hvem bør involveres, når styringsproblemer skal løses? Det er et centralt spørgsmål. Samskabelsesidealet om at inddrage alle relevante aktører i udvikling af styring adskiller sig markant fra den klassiske tilgang, hvor det udelukkende er få aktører med formel magt, som står for beslutninger, der har med styring at gøre. Samskabt styring betyder altså et skifte fra at involvere *få aktører til mange aktører* i spørgsmål om styring (Bryson et al., 2017; Nabatchi, Sancino og Sicilia, 2017).

Hvornår involveres aktører uden formel magt i udviklingen af styring? Det er et andet centralt spørgsmål. Hvor medarbejdere, institutionsledere eller brugere/borgere typisk først involveres, kort før nye og allerede besluttede styringsløsninger ”rulles ud” fra toppen af organisationen, stiller samskabelse krav om, at alle relevante aktører involveres i diagnose, udvikling af løsninger, implementering og evaluering af styringsløsninger. Samskabt styring betyder altså et skifte *fra sen involvering til tidlig og kontinuerlig involvering* af alle relevante aktører (Bentzen, 2020b; Nabatchi, Sancino og Sicilia, 2017).

Hvilken form for involvering er der så tale om, når vi taler om samskabt styring? Involvering kan ses som en skala, der går fra ingen kommunikation, envejsorientering, høring med mulighed for et enkelt input og til engageret dialog, hvor der er mulighed for løbende udveksling af idéer og synspunkter (Nabatchi, Sancino og Sicilia, 2017). I en traditionel tilgang sker involvering oftest i forbindelse med implementeringen af allerede besluttede styringsløsninger og har derfor mere karakter af orienteringer eller evt. høringer på løsninger, der allerede er ”slået mange søm i”. Samskabt styring indbyder til engageret dialog, hvor der er plads til reelt at deltage i at forme løsninger i fællesskab. Samskabt styring betyder altså et skifte fra *begrænset involvering til gennemgribende involvering* (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019).

Hvor en høj magtdistance er central i både det klassiske hierarki og NPM, kræver samskabelse, at magtforskelle nedtones, så alle perspektiver kan udforskes, og ressourcer mobiliseres i processen med at forstå styringsudfordringer og udvikle robuste styringsløsninger. Det betyder, at aktører med formel magt må engagere sig i direkte og ligeværdig dialog med de øvrige involverede aktører med det formål at skabe et bredt ejerskab til styringsløsningerne (Schillemans og Bjurstrøm, 2019; van Thiel og Yesilkagit, 2011). Den direkte kontakt og uformelle dialog er også afgørende for, at tillid imellem deltagere – med potentielt meget forskellige synspunkter, erfaringer og ønsker – kan opbygges. Samskabt styring betyder altså et skifte *fra høje magtdistancer til lavere magtdistancer*, når styringsløsninger udvikles (Agger og Tortzen, 2015).

Styringsløsninger designes traditionelt af den øverste ledelse og forvaltningen, hvorefter den implementeres top-down gennem den formelle styringskæde. Da fokus er på loyal efterlevelse af de centralt definerede krav til styringen, betragtes en eksperimentel tilgang ikke som tilrådelig, da den hurtigt kan lede til udvanding af formelle beslutningstageres intention med styringen (May og Winter, 2009; Sabatier, 1986). Samskabt styring, derimod, lægger vægt på, at løsninger udvikles i et samspil mellem alle aktører, hvor forskelligheder bruges aktivt til at styrke innovation i processen. For at høste frugterne af et multi-aktørperspektiv er løbende afprøvning, eksperimentering og tilpasning derfor centrale dele af samskabt styring (Bason, 2010). Med andre ord betyder samskabt styring et skifte *fra lineære til iterative processer*, når styring udvikles (Edvardsson et al., 2014; Langley, Wolstenholme og Cooke, 2018).

For at kunne lykkes med ambitionerne om samskabelse er der brug for, at spørgsmål om styring kan drøftes i en tillidsfuld og kontinuerlig dialog mellem aktørerne. Det kalder på et nyt og mere langsigtet udviklingsfokus end i en traditionel tilgang til styring. Springet fra lineære og iterative processer kræver også, at forløb omkring udvikling af styring sker over en længere periode end traditionelle forløb, for at innovative idéer kan opstå og udfoldes (Bentzen, 2020a; Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019). Med andre ord betyder samskabt styring et skifte *fra kortsigtede til langsigtede udviklingsforløb omkring styring*.

I tabel 1 er de centrale aspekter af samskabt styring kontrasteret med et traditionelt perspektiv på styring, med rødder i det klassiske hierarki og NPM. I tabellen kan samskabt styring fremstå som et entydigt, positivt modstykke til traditionelle måder at udvikle styring på. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at ikke alle styringsproblemer nødvendigvis er så komplekse, at de kræver den relativt ressourcekrævende model, som samskabt styring udgør.

Table 1: Traditionel kontra samskabt perspektiv på udvikling af styring

	Traditionelt perspektiv på udvikling af styring	Samskabelsesperspektiv på udvikling af styring
Hvilke aktører involveres:	<i>Enkelte aktører</i> med formel magt har ansvaret for at løse styringsproblemer (fx politiske ledere, topledelsen i forvaltningen samt administratører i forvaltningen som arbejder med kontrol)	<i>Multiple aktører</i> som påvirker eller bliver påvirket af styringen involveres i at løse styringsproblemer. Ud over aktører der traditionelt involveres i styringen, fx fagprofessionelle, tillidsrepræsentanter, institutionsledere, MED-repræsentanter samt borgere eller brugere som påvirkes af styringen.
Tidspunkt for involvering:	<i>Sen involvering:</i> Aktører uden formel magt involveres ikke i at diagnosticere styringsproblemer eller udvikle styringsløsninger. Involvering anses typisk først for relevant i forbindelse med implementering af allerede besluttede styringsløsninger.	<i>Kontinuerlig involvering:</i> Relevante aktører involveres kontinuerligt i at diagnosticere styringsproblemer samt i udviklingen, implementering og evalueringen af styringsløsninger.
Graden af involvering:	<i>Begrænset involvering:</i> Aktører uden formel magt involveres primært gennem envejskommunikation eller høringer af allerede besluttede styringsløsninger	<i>Gennemgribende involvering:</i> Relevante aktører involveres i engageret idialog om styringsproblemer eller -løsninger
Magtdistance:	<i>Stor magtdistance:</i> Magten til at træffe beslutninger og styring er centraliseret og forbeholdt formelle aktører med formel magt. Direkte dialog med aktører med lav formel magt betragtes ikke som hensigtsmæssig, når styring udvikles.	<i>Lille magtdistance:</i> Magten til at træffe beslutninger er delt blandt alle relevante aktører. Aktører med formel magt engagerer sig i direkte dialog om styring med alle deltagende aktører.
Processen med at udvikle styring:	<i>Lineær proces:</i> Styringsløsninger implementeres top-down gennem den formelle styringskæde og evalueres på kriterier, som er besluttet af formelle beslutningstagere.	<i>Iterativ proces:</i> Styringsløsninger testes og tilpasses gennem bottom-up eksperimenter i praksis. Styringsløsninger evalueres i forhold til kriterier, som udvikles af de relevante, involverede aktører.
Tidsperspektivet i udvikling af styring:	<i>Kortsigtet udviklingsforløb:</i> Involvering har et kortsigtet fokus.	<i>Langsigtet udviklingsforløb:</i> Involvering har langsigtet fokus.

En række organisatoriske præmisser vil, som vi nu skal se, også have betydning for, om samskabt styring er at foretrække frem for en mere traditionel tilgang.

Forventede potentialer og udfordringer ved samskabt styring

Selvom samskabelse har fået stigende opmærksomhed både blandt praktikere og forskere, er der stadig kun begrænset viden om potentialerne ved at samskabe. Et argument for samskabelse er, at involvering styrker ejerskab til løsninger samt oplevelsen af bedre kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen (Torfing, Sørensens og Røiseland, 2019). Andre peger på, at samskabelse har et potentiale i forhold til at styrke samarbejde og tillid mellem de involverede parter (Bentzen, 2020b; Fledderus, 2018).

Generelt er der dog enighed om, at der er store huller i vores viden om effekterne af samskabelse, og derfor advares der også imod samskabelse som et vidundermiddel med garanteret succes (Fledderus, 2018; Brandsen, Steen og Verschuere, 2018). Flere teoretikere pointerer, at en række præmisser skal være på plads, hvis potentialer i samskabelse rent faktisk skal udfries. For eksempel er det ret afgørende, at de nødvendige kompetencer til at indgå i samskabelse er på plads blandt aktørerne. Det er også vigtigt, at deltagere går åbent ind i processen og respektfuldt har blik for andres interesser fremfor kun at ”mele egen kage”. Hvis forventningerne til samskabelsesprocessen skuffes, fordi de fx ikke er blevet tilstrækkeligt afstemt, er der også risiko for, at tilliden kan få ridser eller ligefrem briste (Fledderus, 2015). Med andre ord er der ingen garantier for, at samskabelse fører direkte til de mange attraktive potentialer (Agger, 2017).

En af de centrale udfordringer i samskabelsesprocesser er den decentrering af magt, som er så afgørende for at mobilisere alle aktørers ressourcer. For kan det ikke skabe nye problemer, når man ”lader” som om, at magten ikke er? Kritikere argumenterer for, at magt aldrig forsvinder, men blot bliver usynlig og dermed kan skabe mudrede og uigennemsigtige beslutningsprocesser (Peters, 2009). En anden kritik lyder, at samskabelsesprocesser kan skabe problemer med ansvarlighed, når magt deles med aktører, der ikke formelt har ledelsesansvar. Et væsentligt dilemma er, at ledere, som fx inviterer medarbejdere til at deltage i samskabt styring, i sidste ende stadig er dem, der står til ansvar, hvis ikke styringen fungerer (Papadopoulos, 2007). Det kan skabe uklarheder i samskabelsesprocessen for både formelt ansvarlige ledere og deltagende aktører uden formel magt. Alle disse potentialer og bestemt også mulige udfordringer er også relevante at få mere viden om i forhold til samskabt styring, som jo med sit fokus på kontrol er et følsomt emne.

Casepræsentation og metode

Empirisk trækker artiklen på et casestudie af udviklingen af et nyt koncept for pædagogisk tilsyn i Roskilde Kommune. Casen er valgt som en best case, fordi det pædagogiske tilsyn er udviklet med afsæt i ambitioner, der (tilsyneladende) ræsonnerer med principper for samskabt styring (Flyvbjerg, 2006). Processen med at udvikle et nyt pædagogisk tilsyn forventes altså at kunne illustrere, hvad samskabt styring er i praksis, og at give indsigt i de udfordringer og potentialer, der kan opstå, når styring samskabes.

Casestudiet triangulerer en række metoder i undersøgelsen af samskabt styring samt de potentialer og udfordringer, der følger med en sådan ændret tilgang til udvikling af styring: Dokumenter (10) anvendes til at få indsigt i processer både før og under forløbet, mens observationer (5) har givet førstehåndsindtryk af møder og processer. Der er gennemført semistrukturerede interviews (11 individuelle og to fokusgrupper) med grupper af interne aktører, som har været involveret i forløbet, med fokus på karakteristika ved udviklingsprocessen samt oplevede potentialer og udfordringer. En survey gennemført af kommunen selv blandt medarbejdere i den del af organisationen, som har afprøvet det nye tilsynskoncept, anvendes som supplerende empiri til at belyse oplevede potentialer og udfordringer. Surveyen indeholder ud over en række lukkede spørgsmål også fritekstspørgsmål, som også anvendes som empiri. Selvom denne datakilde giver et vigtigt indblik i medarbejdernes oplevelser af det nye tilsyn, skal det understreges, at de samlede data er stærkest i forhold til at belyse lederens oplevelser af tilsynet. Detaljer omkring metoder er udfoldet yderligere i bilag 1.

Alle materialer er først kodet deduktivt i NVIVO med afsæt i de seks dimensioner af traditionel versus samskabt styring, som er udfoldet i den teoretiske ramme. Kodningen i forhold til potentialer og udfordringer er lavet med blik for eksisterende viden om dette fra den generelle samskabeslitteratur, men er også eksplorativ i forhold til de særlige potentialer og udfordringer, som knytter sig til samskabt styring.

En metodisk svaghed er, at der ikke er gennemført interviews med forældre i bestyrelserne, som oprindeligt var tiltænkt en større rolle i projektet. I spørgsmål om forældrene trækkes der altså på erfaringer og holdninger blandt interne aktører. Netop fordi denne gruppes rolle udtyndes delvist i projektet, havde det styrket validiteten med direkte interviews blandt disse aktører.

Samskabelse af et nyt tilsynskoncept

Hvor spørgsmål om styringssystemer og kontrol tidligere har været betragtet som et anliggende for ledelsen og forvaltningen, vælger dagtilbudschefen at åbne op for en dialog i organisation om, hvor styring er ”bøvlet” eller opleves

som meningsløst. Et af de problemer, som igen og igen drøftes i dialogen, er det pædagogiske tilsyn, som opleves som afkoblet den pædagogiske praksis og læring i institutionen. I det kommunale er det et lovkrav, at der skal være pædagogisk tilsyn i alle institutioner, men til gengæld er der stor metodefrihed i forhold til, hvordan tilsynet gennemføres. Dagtilbudschefen beslutter på baggrund heraf, at der skal udvikles en ny pædagogisk tilsynsmodel.

I modsætning til typisk praksis, hvor forvaltningen udvikler et forslag til et nyt tilsyn, bliver et bærende princip for udarbejdelse af tilsynet, at alle – især aktører fra institutionsniveauet – skal inddrages gennemgribende gennem forskellige former for arbejdsgrupper. ”Vi er dybt afhængige af input fra de aktører, der skal arbejde med det her i praksis”, siger dagtilbudschefen (dagtilbudschef, første interview). Ud over institutionsledere og medarbejdere involveres også områdeledere samt tilsyns- og dagtilbudskonsulenter i processen. ”Det er første gang, jeg har været med i noget, hvor det er pædagoger og pædagogiske ledere, der har været med til at skabe det fra starten på det her niveau. Noget så omsiggribende som et tilsynskoncept jo faktisk er” (institutionsleder).

Der er også ambitioner om at inddrage forældre i bestyrelserne. Dette lykkes delvist, men flere nævner, at dette område bør styrkes fremadrettet. Samlet set er der, på trods af en mere afgrænset inddragelse af forældrene, stadig tale om et markant skifte fra få til *multiple aktører*, som inddrages i udformningen af det pædagogiske tilsyn.

Som allerede nævnt starter den omfattende inddragelse allerede i diagnosen af styringsudfordringer, hvor det faktisk er medarbejdere og institutionsledere, som er med til at pege på det pædagogiske tilsyn som et vigtigt indsatsområde. Dagtilbudschefen vælger herefter at nedsætte en række arbejdsgrupper, hvor alle relevante aktører inviteres til at samarbejde om at udvikle og implementere en ny tilsynsmodel: ”Vi blev inviteret med fra starten af” (institutionsleder). Oplevelsen af at have været involveret helt fra begyndelsen og hele vejen igennem projektet er udbredt blandt alle grupper af respondenter. Der er altså tale om en *tidlig og kontinuerlig inddragelse* frem for en relativ sen inddragelse i forhold til implementeringen, som ellers har været typisk i organisationen.

Selvom der har været tradition for at orientere og også høre institutionsledere i forbindelse med udrulning af nye styringssystemer, sker der et markant skifte i graden af involvering i forhold til det nye tilsyn. En deltager i arbejdsgruppen fortæller: ”Det var en overraskelse. At de faktisk involverede os så meget i beslutningerne, som de gjorde” (institutionsleder). Dette bakkes op blandt deltagende aktører, som beskriver inddragelsen som langt mere omfattende end normalt i sådanne spørgsmål. Projektlederen betoner i den sammenhæng vigtigheden af at bygge tillid op blandt deltagerne og give plads til den gensidige

dialog, som er afgørende for at udvikle et robust tilsyn: ”Det er jo vigtigt, at det bliver dem, der finder løsningerne” (projektleder, første interview). Med andre ord er der altså tale om en *gennemgribende involvering* af de aktører, som har aktier i tilsynet.

Et markant kendetegn ved processen er også, at samarbejdet imellem centrale aktører med høj formel magt og aktører fra institutionsniveauet har været præget af direkte og uformel ansigt-til-ansigt dialog. En deltager i arbejdsgruppen siger: ”Der var ikke noget hierarki. Overhovedet ikke. Og det var ret sent i processen, at jeg kigger op på dagtilbudschefen og tænkte for mig selv, at hun jo bare kunne sige nej til det hele. Men det gjorde hun aldrig” (institutionsleder). Især aktører på institutionsniveau taler begejstret om følelsen af at blive lyttet til som ligeværdig og en fornemmelse af at blive mødt med respekt, uanset ens position i organisationen. En markant forandring fra tidligere praksis i sådanne processer er altså en udtalt oplevelse af en *reduceret magtdistance*.

Hvor styringsløsninger klassisk set er blevet udviklet af forvaltningen og herefter ”rullet ud” ned igennem organisationen, er der i arbejdet med det pædagogiske tilsyn lagt op til løbende tilpasning igennem drypvis afprøvning i praksis. En medarbejder skriver i en fritekst i surveyen: ”Det er sådan en god idé at teste det af. En ting er teori. En anden er vores erfaring fra praksis. Det kommer helt sikkert til at forbedre tilsynet” (pædagog). En områdeleder fortæller, at forløbet har gjort det muligt at innovere mere end normalt, fordi man er gået mere åbent til værks og har insisteret på at udforske alternative modeller. Den oplevelse underbygges af en række deltagere i processen, fx en dagtilbudskonsulent: ”Det har virkelig været anderledes, fedt anderledes. Fantastisk at få lov til at bruge så lang tid på at eksperimentere”. Samlet set er der altså tale om en *interaktiv proces*, hvor løsningen er udviklet i et løbende samspil imellem aktører, men også gennem drypvis afprøvning i praksis.

Selvom processen også er præget af mange bestræbelser på at sikre fremdrift og et spændstigt forløb, understreger aktører både lokalt og i forvaltningen det nye i, at der sættes så lang tid af til at udvikle et styringsredskab som tilsyn. For at få den ønskede gensidige forståelse af forskellige aktørers oplevelse af, hvad tilsynet skal kunne, er det nødvendigt med løbende og dybe dialoger, som kræver tid. Derudover understreger mange, at samarbejdet omkring tilsyn ses som en del af en langsigtet kulturforandring i organisationen, som handler om at styrke en fælles kapacitet til at håndtere spørgsmål om styring. Dagtilbudschefen forklarer: ”Den der kulturforandring, det er næsten det allervigtigste. Én ting er at rydde op nu og her, men noget andet er at skabe en fælles, kritisk bevægelse. Det er det allersværeste. Og det tager tid” (chef for dagtilbud, andet interview). I flere interviews understreges det, at processen omkring tilsynet er

startskuddet til en ny måde at samarbejde på imellem institutionerne og forvaltningen. En måde at samarbejde på, som har langsigtede kulturforandringer som mål og ikke kun her-og-nu gevinster i forhold til et nyt tilsyn. Med andre ord opleves processen omkring det nye tilsyn som et skifte hen imod et mere *langsigtet perspektiv* på samarbejde om styring.

Samlet set lever processen omkring nye pædagogiske tilsyn på mange måder op til kriterierne for samskabt styring. Som tidligere nævnt kan den begrænsede involvering af forældre i bestyrelserne betragtes som en mangel i forhold til kriterieret om at inddrage alle relevante aktører. Ikke desto mindre bærer forløbet præg af, at multiple relevante aktører inddrages tidligt, kontinuerligt og gennemgribende i udviklingen af det nye tilsyn. Der er i høj grad tale om en iterativ, eksperimenterende proces, hvor magtdistancer nedtones, og hvor fokus er på langsigtet samarbejde og kulturforandring i organisationen.

Spørgsmålet er så, hvilke potentialer og udfordringer der knyttes til at samskabe et pædagogisk tilsynskoncept?

Udfordringer og potentialer ved at samskabe et pædagogisk tilsyn?

Et markant potentiale, som træder frem på tværs af empirien, er en oplevelse af, at det nye, samskabte tilsyn bidrager til *kvaliteten i opgaveløsningen*. Dette understøttes i udbredt grad af observationer fra møder og interviews: ”Det nye tilsyn er kvalitativt meget bedre” (medarbejder, fritekstsvar i survey). Et gennemgående mønster i den kvalitative empiri er, at denne ændring forklares gennem en række konkrete forandringer i den nye tilsynsmodel. For det første går tilsynet fra at være planlagt til at være uanmeldt, hvilket betyder, at institutionerne ikke kan forberede sig på tilsynet på samme måde. De observationer på institutionen, som den tilsynsførende tidligere har lavet alene, udvides også ved, at både lederen selv og en medarbejder laver en halv dags observationer på egen institution, som ligeledes indgår i tilsynet. Hvor det gamle tilsyn primært var en sag imellem leder og den tilsynsførende, inddrages både medarbejdere og forældrebestyrelsen nu aktivt i dialoger både før og efter tilsynet. En central kritik af det gamle tilsyn var, at det ikke gav et validt billede af kvaliteten på institutionerne. En pædagogisk leder fortæller, at det nye tilsyn har fået langt mere kant i forhold til at afdække den faglige kvalitet: ”Det nye tilsynskoncept viser, at nogen klarer sig rigtig godt, og det bliver meget tydeligt for alle, hvem der ikke gør. Sådan har det ikke været før. Så på den måde bliver der en differentiering i, hvem er på rette spor, og hvem der skal have noget mere hjælp” (institutionsleder). Dertil kommer, at 92 pct. af de medarbejdere, der har været med til at teste den nye tilsynsmodel, er enige (helt, i høj eller nogen grad) om,

at tilsynet er med til at sikre kvaliteten i opgaveløsningen (se figur 1). Samlet set er der altså en meget markant oplevelse af et tilsyn, som giver et godt medspil til at udvikle den faglige kvalitet.

En anden gevinst er et udpræget *ejerskab* til den nye tilsynsmodel. ”Vi har ikke rigtigt mødt modstand. Selvfølgelig spørgsmål og sådan. Men intet i forhold til hvordan jeg tidligere har oplevet, at modstand kan se ud” (områdeleder). Ifølge en række medarbejdere, pædagogiske ledere og også ledere i forvaltningen, er forklaringen, at den løbende inddragelse i udviklingen af konceptet har gjort det muligt for dem både at forme tilsynet, men også at få det ”ind under huden”. En institutionsleder forklarer: ”Tilsynet skaber jo ejerskab i processen hele vejen – fra start til slut”. Den supplerende data fra surveyen viser dertil, at ni ud af ti medarbejdere synes, at tilsynet er bedre end det gamle (se figur 1). Et potentiale i dette forløb er dermed helt i tråd med dele af den eksisterende forskning på området (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019), at inddragelse styrker ejerskab til løsninger.

Lederne oplever, at der blandt medarbejdere er en markant øget *motivation* til at arbejde med tilsynet. En leder forklarer: ”Det er jo motiverende på en anden måde, når man er med fra start til slut. Det giver blod på tanden i forhold til at udvikle ens faglige praksis” (institutionsleder). Fordi medarbejderne har fået markant indflydelse på tilsynsmodellen, oplever lederne, at tilsynet nu i langt højere grad er i tråd med deres faglige værdier. Samtidig har involveringen betydet tid til at internalisere tilsynet, som derfor ikke på samme måde opleves som en ydre kontrol, men som et afsæt for læring. De mange kvalitative beretninger fra ledere om øget motivation i arbejdet med tilsynet understøttes af data fra surveyen, som viser, at 93 pct. af de medarbejdere, der har været med til at teste den nye tilsynsmodel, er enige (helt, i høj eller nogen grad) i, at det er motiverende at arbejde med tilsynet (se bilag 1).

En sidegevinst ved at have investeret kræfter i at samskabe tilsynet er, at forløbet har bidraget til en stærkere *samarbejdskultur* imellem aktører i forvaltningen og aktører på institutionerne: ”Jo mere man sidder sammen og drøfter nogle ting og er sammen om at løse en opgave, jo tættere kommer man på hinanden, og jo mere tillid oplever vi i virkeligheden også, at vi har til hinanden” (institutionsleder). Den oplevelse deles også af både ledere og konsulenter i forvaltningen, og de oplever, at forløbet har ændret noget: ”Jeg ved fra den temagruppe, hvor jeg sidder med, at de (institutionslederne) føler sig virkelig lyttet til. At deres ord har vægt. Det kan jeg da også mærke, når man kommer på tilsyn. Det er en helt anden måde, man møder hinanden på, ikke?” (tilsynskonsulent). Både aktører fra institutionerne og fra administrationen fortæller, at der er stort engagement i forhold til at fortsætte med at samarbejde med hinanden på den

her måde fremadrettet – også i forhold til andre styringsproblematikker i organisationen. Resultaterne bekræfter derfor den del af forskningen, som peger på styrket tillid og samarbejde som et potentiale i samskabelse (Agger, Tortzen og Rosenberg, 2018; Fledderus, 2018; Nabatchi og Jo, 2018).

Et af kritikpunkterne af det gamle tilsyn var, at de kræfter, der blev brugt på tilsynet, ikke i tilstrækkelig grad skabte værdi i organisationen. Gennemgående beretter langt de fleste informanter, at det nye tilsyn skaber langt større værdi for de kræfter, der investeres i det. Meget peger altså på, at *effektiviteten*, forstået som udbytte i forhold til investerede ressourcer, er styrket med det nye tilsyn. Flere understreger dog, at tilsynet godt nok er mere værdiskabende, men også mere ressourcekrævende: ”Det har krævet markant flere kræfter af mig som leder” (institutionsleder). En områdeleder uddyber: ”Et af målene med tilsynet var jo, at det ikke måtte lægge flere opgaver på lederens bord. Og det synes jeg faktisk ikke, det er endt med at leve op til”. Dette forbehold afspejler sig også i surveysvarene: Selvom ni ud af ti adspurgte er enige i (helt, i høj eller nogen grad), at der er en god balance mellem den tid, der bruges på tilsynet, og den værdi, det skaber, afgiver mere end hver anden det mere lunkne svare ”i nogen grad” (se bilag 1). Det øgede ressourceforbrug forklares med, at inddragelse af de mange aktører i at designe tilsynsmodellen har krævet tid. Derudover har det nyudviklede tilsyn involveret flere observationer og flere dialogrunder med både medarbejdere og forældre i bestyrelserne: ”Det er også krævendt. Både fra forvaltningsdelen og i forhold til alle de der arbejdsgrupper. Og selvfølgelig er det også et træk på medarbejderressourcer og lederressourcer, når alle skal involveres” (tilsynskonsulent). Selvom der altså er udpræget enighed om, at tilsynet kvalitativt skaber mere værdi, er det ikke sket uden et betragteligt *ressourcetræk*.

En udfordring, som berøres af projektlederen i forvaltningen, centerchefen og en række deltagere i arbejdsgruppen, og som også viser sig i observationer, er nødvendigheden af stærk *facilitering* af processen med at samskabe tilsynet. Det at sikre inddragelse af så mange og forskellige aktører og samtidig sikre en vis spændstighed og fremdrift i projektet, betones af mange som en svær udfordring. På den ene side skal der være tid til en åben dialog og til at komme ”hele vejen rundt om bordet”. Samtidig kræver det behårdt styring at få de åbne, eksplorative dialoger til at lande i beslutninger, som gør, at projektet ikke sander til i processer: ”Man kunne godt have ønsket sig lidt bedre tid. Vi har været lidt forpustede indimellem” (institutionsleder). Det underbygges af projektlederen: ”De synes nok, det går lidt stærkt i perioder, men det er jo også vigtigt, at der er fremdrift i det. At vi kan se, det bevæger sig”. Det bliver i perioder en balanceakt, hvor risikoen for at forcere en inddragende proces konstant afvejes med

risikoen for at udmatte organisationen med mange, lange dialoger (Bentzen, 2020a).

En anden udfordring, som især betones af de centrale aktører i forvaltningen, er de dilemmaer, der følger med, når man ledelsesmæssigt vælger at åbne op for beslutninger, som man i sidste ende er ansvarlig for: ”Det er ret svært, hvis man nu synes, at der bliver foreslået noget, som man som chef faktisk er dybt uenig i” (dagtilbudschef). Selvom problemstillingen i forløbet med tilsynet har været oplevet som potentiel mere end reel, gør flere både konsulenter og ledere i forvaltningen sig overvejelser om, hvad man gør, hvis processen lander på en løsning, som man ikke kan stå inde for ledelsesmæssigt eller fagligt: ”Hvordan håndterer man det? Hvad gør jeg, hvis de foreslår noget af det, som jeg fagligt set overhovedet ikke kan være med til?” (tilsynskonsulent). I praksis er der sådan set enighed om, at det i det aktuelle forløb ikke har været et problem, men ikke desto mindre er det altså et dilemma, som bekymrer flere centrale aktører – også i forhold til fremtidige forløb med samskabt styring. En (potentiel) udfordring, som også genfindes i litteraturen (Papadopoulos, 2007), er altså, hvordan aktører med formel magt sikrer ansvarlig kontrol, når magten deles blandt multiple aktører.

Selvom det pædagogiske tilsyn på mange måder er foregået eksemplarisk, er der, som allerede nævnt, et vigtigt område, hvor ambitionen om inddragelsen ikke helt lykkes. Det drejer sig om inddragelsen af forældre i bestyrelserne, som nok deltager i enkelte drøftelser, men slet ikke på samme niveau som de øvrige aktører. ”Vi har et hængeparti, og det vil jeg gerne være ærlig at sige. Og det er i forhold til forældrene. Der er vi ikke kommet i mål med det, vi ville” (chef for dagtilbud, andet interview). Hun forklarer, at kompleksiteten alene ved at inddrage så mange interne aktører i sig selv har været en stor mundfuld. Der er altså undervejs sket en dekobling af denne gruppe, som man nu bagefter godt kan se, kræver en indsats i det videre forløb. En risiko i højkomplekse processer som samskabt styring er altså, at relevante aktørgrupper mere eller mindre reflekteret køres ud på et sidespor for at reducere kompleksiteten i den samlede proces. Tabel 2 opsamler potentialer og udfordringer i at samskabe det pædagogiske tilsyn.

Table 2: Potentialer og udfordringer ved samskabt styring

Potentialer i samskabt tilsyn	Udfordringer i samskabt tilsyn
<ul style="list-style-type: none">• Styrker kvalitet i opgaveløsning• Styrker ejerskab til styringsløsning• Styrker medarbejdermotivation til at arbejde med tilsyn• Styrker samarbejdskultur i organisationen• Effektivitet (sammenhæng mellem ressourcer og værdi)	<ul style="list-style-type: none">• Ressourcekrævende processer• Stiller store krav til facilitering• Dilemmafyldt for formelle ledere at sige fra• Balancere inddragelse med legitimt behov for ansvarlig kontrol• Risiko for dekobling af relevante aktører i højkomplekse processer

Diskussion

Dette studie bidrager med viden om en række interessante potentialer ved at løse komplekse styringsproblemer gennem samskabt styring: større ejerskab til styringsløsninger, mere motivation til at arbejde med styringen samt oplevelsen af, at styring understøtter kvaliteten i opgaveløsningen, må siges at udgøre markante skridt på vejen mod en mere produktiv styring. Studiet bekræfter dog også tidligere forskningsresultater, som understreger, at omfattende inddragelse kræver ressourcer og ikke nødvendigvis, isoleret set, er tidsbesparende. Tilsyn udgør en vigtig kontrolfunktion af den offentlige velfærdsopgave, og ligesom der ikke følger nogle sikre gevinster ved samskabelse generelt (Agger, 2017), er samskabt styring heller ikke en garanteret succes. Derfor er et væsentligt spørgsmål også, hvornår det er ansvarligt at gribe til så omfattende magtdeling og involvering, som samskabt styring lægger op til, og hvornår utilstrækkelige præmisser gør det for risikabelt (Papadopoulos, 2007).

I den sammenhæng er det vigtigt at understrege en række faktorer, som på mange måder har været afgørende for de potentialer, der har udfoldet sig i den konkrete case: Dels har der reelt været et råderum til at udvikle det pædagogiske tilsyn, som fx ikke på samme måde er til stede på områder, der reguleres gennem et statsligt tilsyn. Markant ledelsesopbakning i hele styringskæden og gode faciliteringskompetencer i organisationen har bidraget til at undgå pseudoindvolvering eller processer, der er kørt af sporet. Organisationens har også investeret de nødvendige ressourcer i processen, hvilket har bidraget til en robust implementering og oversættelse af samskabt styring som koncept (Bentzen, 2019b). Derudover er en vigtig præmis også en høj grad af prosocial motivation blandt de involverede aktører, som er med til at sikre, at man ikke bare ”meler egen kage” og modarbejder andre aktørers hensyn i styringen (Fledderus,

2015). Et vist niveau af eksisterende tillid mellem institutionsniveauet og forvaltningen har oplagt også bidraget til at absorbere den risiko, det er at kaste sig ud i samskabt styring (Bentzen, 2019a). Øget tillid er altså nok en potentiel effekt, men også i nogen grad en præmis for samskabt styring (Bentzen, 2020b; Fledderus, 2018). Sådanne præmisser bør naturligvis indgå kritisk i overvejelserne, når andre offentlige organisationer overvejer samskabt styring som en mulig metode til at løse følsomme styringsproblematikker, som kontrollen af offentlige velfærdsområder udgør.

Casen illustrerer også, at selv under tæt på optimale forhold kan kompleksiteten ved at samskabe styring føre til mere eller mindre bevidst dekopling af vigtige aktører, som risikerer at undergrave de omtalte potentialer. Den pointe bør også inddrages aktivt, når organisationer skal vurdere, hvornår samskabt styring kan være en fordelagtig vej til at løse komplekse styringsproblemer, og hvornår det måske er bedre at ty til en mere traditionel tilgang.

Resultaterne bidrager med viden om, hvordan komplekse styringsløsninger kan løses, til den eksisterende styringslitteratur, som i højere grad har haft fokus på diagnoser end empiriske løsningsforsøg. Studiet bidrager også til samskabeslitteraturen ved at udvide fokus på samskabelse af velfærdsservices og politikudvikling til at inkludere offentlige styringsproblematikker som et relevant felt for samskabelse. Ved at oversætte generelle principper for samskabelse til det særlige område, som offentlig styring udgør, bidrager studiet også med inspiration til praktikere, som skal håndtere og finde løsninger på komplekse styringsproblemer i den offentlige sektor.

Et single casestudie kan dog naturligvis ikke generaliseres statistisk, og derfor er der brug for mere forskning i potentialer og udfordringer, når styring samskabelses på tværs af velfærdsområder, fagprofessioner og sektorer. Et oplagt spørgsmål vil være, om samskabt styring også har potentiale i regionale samt i statslige styringsproblemer, som alt andet lige involverer en øget kompleksitet. Der er heller ingen tvivl om, at samskabt styring potentielt kan skabe nye dilemmaer i forhold til ansvarlighed i den offentlige sektor, som fremtidig forskning også bør bidrage til at belyse. Denne artikel tager et første skridt ved at optegne samskabt styring som en alternativ tilgang til at løse komplekse styringsproblemer samt ved at belyse potentialer og udfordringer ved at samskabe et pædagogisk tilsyn.

Konklusion

Denne artikel belyser potentialer og udfordringer ved at anvende samskabelse som en metode til at løse problemer med dysfunktionel styring. Først oversættes generelle principper for samskabelse til en teoretisk analyseramme for

samskabt styring, som betoner vigtigheden af kontinuerlig, gennemgribende involvering af relevante aktører i et iterativt og langtidsorienteret samarbejde, hvor magtforskelle nedtones for at finde fælles styringsløsninger. På baggrund af et casestudie om samskabelse af et pædagogisk tilsynskoncept i Roskilde Kommune, analyseres det, hvordan samskabt styring konkret gennemføres, og hvilke potentialer og udfordringer processen skaber. Resultaterne viser, at samskabt styring styrker ejerskab til og motivation for at arbejde med tilsynet samt en oplevelse af, at tilsynet understøtter kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen. Derudover styrker processen samarbejdskulturen i organisationen. Resultaterne viser dog også, at samskabt styring kræver ressourcer, opbakning i ledelseskæden samt dygtig facilitering og kan skabe dilemmaer omkring ansvarlighed, når magt deles. Derudover udgør dekobling af relevante aktørgrupper en risiko i komplekse processer med at samskabe styring.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes [her](#).

Litteratur

- Agger, Annika (2017). Borgernes samskabelse af egen og andres velfærdsproduktion, kapitel 8 i Jacob Torfing og Peter Triantafillou (red.), *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk forlag.
- Agger, Annika og Anne Tortzen (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Agger, Annika, Anne Tortzen og Charlotte Rosenberg (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?* Roskilde: Professionshøjskolen Absalon.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ansell, Christopher og Jacob Torfing (2020). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing public administration and rejuvenating democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bason, Christian (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2019a). The birdcage is open but will the bird fly? The interplay between institutional and interactional trust in public organizations. *Journal of Trust Research* 9 (2): 185-202.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2019b). The translational diamond: Robust translation of magic concept in public organizations. *International Journal of Public Leadership* 15 (2): 94-112.

- Bentzen, Tina Øllgaard (2020a). *Samskabt styring – nye veje til afbureaukratisering*. København: Samfundslitteratur.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2020b). Continuous co-creation: How ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review*. DOI:10.1080/14719037.2020.1786150.
- Bozeman, Barry (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Brandsen, Taco, Bram Verschuere og Trui Steen (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. London York: Taylor and Francis.
- Bruijn, Hans De (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management* 15 (7): 578-594.
- Bryson, John, Alessandro Sancino, John Benington og Eva Sørensen (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review* 19 (5): 640-654.
- Crowley, Kate og Brian Head (2017). The enduring challenge of “wicked problems”: Revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences* 50 (4): 539-547.
- de Jongh, Jorrit (2016). *Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- DeHart-Davis, Leisha (2017). *Creating effective rules in public sector organizations*. Washington DC: Georgetown University Press.
- du Gay, Paul (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: SAGE Publications Ltd.
- Edvardsson, Bo, Anders Gustafsson, Nelson Pinho, Gabriela Beirão, Lia Patrício og Raymond Fisk (2014). Understanding value co-creation in complex services with many actors. *Journal of Service Management* 25 (4): 470-493.
- Ejersbo, Niels (2017). Kampen mod bøvlet i det offentlige. *Kommunen*, 21. juni.
- Fledderus, Joost (2015). Does user co-production of public service delivery increase satisfaction and trust? Evidence from a vignette experiment. *International Journal of Public Administration* 38 (9): 642-653.
- Fledderus, Joost (2018). The effect of co-production on trust, pp. 258-264 i Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschue (red.), *Co-production and co-creation engaging citizens in public services*. London: Routledge.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245.
- Grand, Julian Le (1997). Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy. *Journal of Social Policy* 26 (2): 149-169.
- Langley, Joe, Daniel Wolstenholme og Jo Cooke (2018). ”Collective making” as knowledge mobilisation: The contribution of participatory design in the co-creation of knowledge in healthcare. *BMC Health Services Research* 18 (1): 585.

- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: Dilemmas of the individual in public service*, 2. udg. New York: Russel Sage Foundation.
- May, Peter og Søren Winter (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3): 453-476.
- Nabatchi, Tina og Suyeon Jo (2018). The effect of co-production and co-creation, pp. 229-242 i Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschuere (red.), *Co-production and co-creation engaging citizens in public services*. London: Routledge.
- Nabatchi, Tina, Alessandro Sancino og Miriafrancesca Sicilia (2017). Varieties of participation in public services: The who, when and what of coproduction. *Public Administration Review* 77 (5): 766-776.
- Papadopoulos, Yannis (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal* 13 (4): 469-486.
- Peters, B. Guy (2009). Meta-governance and public management, pp. 36-41 i Stephen P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Sabatier, Paul (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.
- Schillemans, Thomas og Karl Hagen Bjurstrøm (2019). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal* 23 (5): 650-676.
- Steen, Trui, Taco Brandsen og Bram Verschuere (2018). The dark side of co-creation and co-production seven evils, pp. 284-293 i Taco Brandsen, Bram Verschuere og Trui Steen (red.), *Co-Production and co-creation engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Sunstein, Cass Robert (2019). Sludge audits. *Behavioural Public Policy*. DOI: <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.32>.
- Torfinng, Jacob og Eva Sørensen (2017). Institutionsstyring, i Jacob Torfinng og Peter Triantafillou (red.), *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk forlag.
- Torfinng, Jacob, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward. *Administration og Society* 51 (5): 795-825.
- Torfinng, Jacob, Eva Sørensen og Tina Øllgaard Bentzen (2019). Institutional design for collective and holistic leadership. *International Journal of Public Leadership* 15 (1): 58-76.

- van Bueren, Ellen, Erik Hans Klijn og Joop Koppenjan (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2): 193-212.
- van Thiel, Sandra og Kutsal Yesilkagit (2011). Good neighbours or distant friends? *Public Management Review* 13 (6): 783-802.
- Verhoest, Koen og Brainard Guy Peters (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development* 24 (2): 101-118.
- Weber, Edward og Anne Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334-349.