

Frontmedarbejdere som professionelle samskabere

Dilemmaer og udfordringer i praksis

Nanna Møller Mortensen er adjunkt i samskabelse og evaluering i forskningsgruppen Capacity Building & Evaluation (CaBE) ved Institut for Kultur og Læring, Aalborg Universitet. Hendes forskning handler om implementering og evaluering af samskabelse og har særligt fokus på frontmedarbejdernes rolle i samskabelsesprocesser.

Abstract

Co-production is a process in which frontline employees collaborate with service users to develop welfare, remodel public service delivery to improve quality, and create self-efficacy for service users. The service users thus become – at least in theory – equal partners, who are assigned great responsibility for planning, implementing and evaluating public welfare services.

In this account, the role of frontline employees is reframed as complementary to and supportive of the empowered service users. This article investigates the (new) role ascribed to frontline employees as *professional co-producers* by focusing on the dilemmas and pressures they may experience during the implementation of co-production. The article emphasizes the importance of frontline employees and organizations building relational and interpersonal capacities to bring service users and other stakeholders together for a common goal in situations of interdependence.

Keywords: co-production; professionelle samskabere; rolletilskrivning; implementering; krydspres

Introduktion

I skiftet fra styringslogikken New Public Management til styringslogikken New Public Governance er samskabelse blevet en populær organisationsidé¹. Tuurnas (2021) skelner mellem tre typer af samskabelse: *public-people partnerships* (når frivillige og borgere samarbejder med offentlige organisationer), *participatory democracy* (når borgerkonsultation bruges til udvikling af lokalsamfund) og *user-centred service processes* (når brugere og frontmedarbejdere samarbejder om at udvikle og levere velfærd). I denne artikel afgrænses samskabelse til at omfatte user-centred service processes, dvs. når brugere aktivt bidrager til udvikling og levering af de velfærdsydelser, som de personligt modtager (Brandsen og Honingh 2016; Mortensen og Needham 2022). Det betyder, at frontmedarbejdere i den offentlige sektor ikke længere skal 'levere' ydelser til brugerne, men i højere grad facilitere og mobilisere processer, hvorigennem de samarbejder med brugerne. Formålet med samskabelse er bl.a. effektivitet, øget livskvalitet og empowerment af brugere af offentlige ydelser (Bovaird og Loeffler 2012; Brix, Krogstrup og Mortensen 2020; Van Eijk og Gascó 2018). På trods af samskabelsesbegrebets popularitet og de lovende effekter oplever offentlige organisationer, at det kan være svært at fastholde samskabelsesprocesser over tid (Pestoff 2014; Bovaird 2014; Van Eijk 2017; Osborne, Nasi og Powell 2021). Denne artikel belyser frontmedarbejdernes rolle i implementeringen af samskabelse og udforsker følgende to forskningsspørgsmål: 1. *Hvilke udfordringer oplever frontmedarbejdere ved realiseringen af den nye rolle som 'professionelle samskabere', og 2. hvilke kompetencer kalder disse udfordringer på?*

Artiklen begynder med at se nærmere på, hvordan offentlige frontmedarbejders rolletilskrivning har ændret sig igennem tiden for at belyse frontmedarbejdernes hybride rolletilskrivning og de dertilhørende krydspres, som kan opstå i praksis. Derefter præsenteres det empiriske grundlag for artiklen. Artiklens analyse tager afsæt i et medarbejderperspektiv og kortlægger de uoverensstemmelser medarbejdere identificerer i forbindelse med implementeringen af samskabelse i praksis og besvarer derved det første forskningsspørgsmål. På baggrund af analysen genereres der fem typer af krydspres. For at besvare artiklens andet forskningsspørgsmål diskuteres disse krydspres med det formål at kortlægge nødvendige kompetencer på såvel organisations- som medarbejderniveau.

Frontmedarbejdernes hybride rolletilskrivning

Igennem tiden har frontmedarbejderne i den offentlige sektor haft mange forskelligartede rolletilskrivninger som en konsekvens af skiftende dominerende styringslogikker (Blijleven og Van Hulst 2020; Needham og Mangan 2016). I Old Public Administration, som dominerede i 1950'erne, var medarbejderne integrerede i store bureaukratiske systemer, og det blev anset som deres pligt at "uphold an impartial attitude towards citizens and act based on professional expertise, written rules, procedures, and political mandate" (Bartels 2013, 470). I 1970'erne begyndte udbredelsen af New Public Management, som er baseret på en privat servicelogik, hvor der anvendes hierarkisk styring og markedsbaseret konkurrence til levering af offentlig service, og borgere/brugere bliver anset som 'kunder' (Torfing og Triantafillou 2017; Osborne 2010). Med introduktionen af New Public Governance, som netop nu vinder frem i den offentlige sektor, bevæger man sig imod idéer om netværksstyring, og at offentlige ydelser skal leveres i samarbejdende netværk. Denne nye styringslogik kræver en ny relationel tilgang, som er funderet på styringsmekanismer som tillid og relationskapacitet, og som bl.a. kommer til udtryk i organisationsidéen om samskabelse (Osborne 2006; Bartels og Turnbull 2020; Davy og Ågård 2017).

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Brugerrolle	Passiv, 'taknemmelig' modtager.	Kunde, forbruger af serviceydelser.	Medskaber af velfærd, aktiv samskaber.
Frontmedarbejdere	Medarbejdere i et hierarkisk og bureaukratisk system. Distanceret relation til brugere.	Servicemedarbejdere, der skal levere ydelser samt tilpasse sig brugernes behov og ønsker.	Professionelle samskabere. Facilitatorer af samarbejde. Samarbejdspartnere til borgere/brugere, andre professionelle, civilsamfund etc.

Tabel 1: Rolletilskrivning i Old Public Administration, New Public Management og New Public Governance

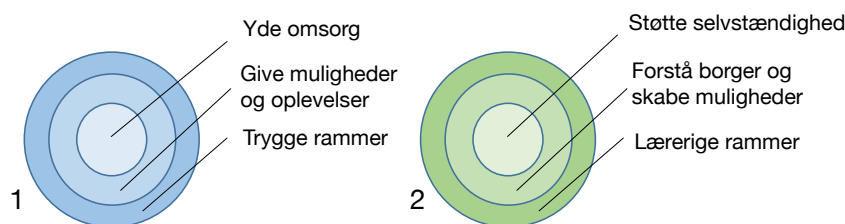
Realiseringen og implementeringen af en ny rolletilskrivning er kompleks, bl.a. fordi forskellige rolletilskrivninger vil sameksistere

i praksis og skabe spændinger (Krogstrup og Brix 2019; Bentzen 2020; Blijleven og Van Hulst 2020; Jaspers og Steen 2019). Mortensen, Brix og Krogstrup (2020) beskriver, hvordan den nye rolletilskrivning i samskabelse er et 'add-on' til frontmedarbejdernes allerede hybride rolletilskrivning. Konsekvensen er, at de professionelle, som står for implementeringen af samskabelse, kan opleve krydspres "because of different, sometimes counter-intuitive, priorities stemming from the bottom-up, the top-down, and perhaps horizontally from partner organizations" (Mortensen, Brix og Krogstrup 2020, 13). Torfing og Triantafillou (2017) peger på, at de krydspres og dilemmaer, nye styringsparadigmer og organisationsidéer fører med sig, kan få medarbejdere til at "fortsætte i det gamle velkendte spor – også selvom det har vist sig ikke længere at være optimalt" (Torfing og Triantafillou 2017, 7). Frontmedarbejdernes kompetencer og evner til at balancere og nedbryde krydspres bliver dermed afgørende for implementeringen af samskabelse (Mortensen 2020; Jaspers og Steen 2019; Torfing, Sørensen og Røiseland 2019; Durose 2011). Denne artikel udfolder, hvordan frontmedarbejdere forvalter deres nye rolle som professionelle samskabere, og i særdeleshed, hvilke udfordringer de oplever, at realiseringen af denne nye rolle giver.

Casestudie

Aalborg Kommunes Handicapafdeling har siden 2015 arbejdet med en større organisatorisk forandring, som sigter efter at opnå en højere grad af orientering mod samskabelse med brugere og deres netværk (Aalborg Kommune, Ældre- og Handicapforvaltningen 2017). Dette betyder, at det i praksis bliver efterstræbelsesværdigt at arbejde med udgangspunkt i brugernes drømme, motivation og potentiale med det formål at gøre brugerne mere selvhjulpne og give dem en mere selvstændig tilværelse (Klinge et al. 2019; Aalborg Kommune, Ældre- og Handicapforvaltningen 2017). Handicapafdelingen definerer dette som et bevidst fokusskifte med en ny rolletilskrivning for deres frontmedarbejdere, men understreger, at det "ikke er en magisk streg i sandet med et 'før' og et 'efter'" (Klinge et al. 2019, 29). Figur 1 illustrerer den gamle (1) og den nye (2) rolletilskrivning.

Fokusskifte



(Klinge et al. 2019, 30)

Figur 1: Frontmedarbejdernes rolletilskrivning, Aalborg Kommunes Handicapafdeling, Fagcenter for Livskraft

Det empiriske grundlag for denne artikel er et casestudie med tre tilbud til handicappede i Aalborg Kommune (to botilbud for udviklingshæmmede og et uvisiteret tilbud, som hjælper borgere på førtidspension med at finde meningsfuld beskæftigelse)². Casestudiet forløb fra 2017-2019 og var centreret omkring det 'oversættelsesarbejde', som forekom, da ledere og medarbejdere i de tre tilbud skulle omsætte den strategiske retning og visionen om samskabelse til konkrete initiativer. Første del af dataindsamlingen bestod af workshops, hvor medarbejdere og ledere kollektivt reflekterede over, hvad en orientering mod samskabelse betød for praksis i deres tilbud og for deres relation til brugerne. Efter hver workshop, blev der anvendt en åben induktiv kodning, hvor interessante diskussioner og passager blev markeret og tildelt forskellige empiriske koder (Elo og Kyngäs 2008; Bazeley og Jackson 2013). Dataindsamlingen og den indledende dataanalyse forløb derved sideløbende og en af de tematikker, som opstod på baggrund heraf, var, at medarbejderne i alle tre tilbud gav udtryk for, at en øget orientering mod samskabelse ville føre til potentielle konflikter og uoverensstemmelser med forskellige interesser (Kristiansen og Krogstrup 2015). På baggrund af workshopperne blev der igangsat mindre samskabelseseksperimenter i de tre tilbud, som blev fulgt gennem observationer og via fokusgruppeinterviews med frontmedarbejdere og ledere. Igennem denne del af dataindsamlingen blev det tydeligt, at de førnævnte uoverensstemmelser spillede en afgørende rolle for progressionen i samskabelseseksperimenterne. Teorier om samskabelse (f.eks. Bovaird og Loeffler 2012; Voorberg, Bekkers

og Tummers 2013; Brandsen og Honingh 2016) samt street-level bureaucrats, krydspres og coping behaviour (f.eks. Tummers et al. 2015; Lipsky 2010) blev inddraget for at analysere dette empiriske fund. Den indsamlede data blev derefter genbesøgt med en mere teoretisk deduktiv kodning med to overkoder (Bazeley og Jackson 2013), som angav om de uoverensstemmelser, som kunne lokaliseres i dataen, var relateret til; at brugerne skulle øge deres resource input og på den måde være aktive bidragsydere i 'leveringen' af deres egen velfærdsydelse (f.eks. være medarrangører og medansvarlige for nye initiativer og daglige opgaver, eller at brugerne skulle have indflydelse og medbestemmelse (f.eks. hvilke nye initiativer der skulle igangsættes på tilbuddene, og hvorledes disse skulle designes) (se Tabel 2). De to overkoder var genereret ud fra teorier om samskabelse, og blev derved brugt til at lave en eksplicit kobling mellem krydspres, samskabelse og de empiriske fund. Afslutningsvis blev samskabelseslitteratur om frontmedarbejdernes kompetencer og rolletilskrivning inddraget til at diskutere implikationerne af analysen (f.eks. Degn og Thomassen 2017; Tuurnas 2021).

Krydspres og samskabelse

Tabel 2 illustrerer resultatet af dataanalyse beskrevet ovenfor. De identificerede uoverensstemmelser giver et indblik i nogle af de dilemmaer, som frontmedarbejdere står i hver eneste dag, når de har ansvaret for at omsætte idéen om samskabelse til praksis og skal indtage rollen som professionelle samskabere.

Flere forskere har peget på risikoen ved, at medarbejdere ikke føler sig i stand til at leve op til forskellige typer af pres (Lipsky 2010). Ropes og de Boer (2021) peger på, at risikoen for udbrændthed øges, og det er velkendt, at medarbejdere, for at beskytte sig selv, vil anvende forskellige former for copingstrategier, hvor de f.eks. prioriterer enkelte pres frem for andre (Tummers et al. 2015; Oliver 1991). Det er i særdeleshed en ledelsesopgave at hjælpe med at identificere og dekonstruere de krydspres, medarbejderne oplever, for at sikre implementeringen af samskabelse. De følgende fem krydspres kan genereres på baggrund af analysen (illustreret i tabel 2).

Øgning af brugernes ressourcer			
1.	Strategisk ambition om at øge brugernes input til serviceydelsen, således at der frigives ressourcer for frontmedarbejderne i forbindelse med opgavevaretagelsen	vs.	Frontmedarbejderne er ikke enige i, at brugerne har de nødvendige kapaciteter og ressourcer, som skal frigive ressourcer hos dem i opgavevaretagelsen
2.	Strategisk ambition om at øge brugernes input til serviceydelsen	vs.	A) Brugere er ikke motiverede til at øge deres input af ressourcer (foretrækker at bibeholde det nuværende serviceniveau) B) Brugernes netværk er uenige i, at brugerne skal øge deres input til serviceydelsen (foretrækker at bibeholde det nuværende serviceniveau) C) Strukturelle og/eller lovgivningsmæssige barrierer for at øge brugernes input til serviceydelsen
3.	Strategisk ambition om at øge brugernes netværks input til serviceydelsen	vs.	A) Brugernes netværk er uenige i, at de som pårørende skal øge deres input til serviceydelsen (foretrækker at bibeholde det nuværende serviceniveau) B) Frontmedarbejderne ønsker at gøre brugerne mere uafhængige af deres netværk (i særdeleshed deres forældre)
Øgning af brugernes indflydelse og medbestemmelse			
4.	Strategisk ambition om, at frontmedarbejderne skal støtte og opmuntre brugerne i at træffe store og små beslutninger i deres eget liv	vs.	A) Brugernes netværk er uenige i eller utrygge ved de beslutninger, brugerne træffer (og hvorvidt brugerne bør træffe disse beslutninger) B) Frontmedarbejderne er uenige i eller utrygge ved de beslutninger, brugerne træffer (og hvorvidt brugerne bør træffe disse beslutninger) C) Andre professionelle, som brugerne har en berøringsflade til, er uenige i eller utrygge ved de beslutninger, brugerne træffer (og hvorvidt brugerne bør træffe disse beslutninger)
5.	Strategisk ambition om, at brugerne skal være med til at designe deres egen velfærdsydelse, og at der skal gøres plads til brugernes input i opgavevaretagelsen	vs.	Organisatoriske strukturer og standardiseringer, som effektiviserer opgavevaretagelsen

Tabel 2: Udfordringer og uoverensstemmelser identificeret af frontmedarbejderne i forbindelse med implementering af samskabelse

- 1 Krydspres mellem strategiske ambitioner og brugernes netværks/pårørendes ønsker, krav og villighed (genereret på baggrund af krydspres 2b, 3a og 4a i tabel 2)
- 2 Krydspres mellem strategiske ambitioner og andre professionelles mening og villighed (genereret på baggrund af krydspres 4c i tabel 2)
- 3 Krydspres mellem strategiske ambitioner og frontmedarbejdernes egen mening og faglighed (genereret på baggrund af krydspres 1, 3b og 4b i tabel 2)
- 4 Krydspres mellem strategiske ambitioner og brugernes ønsker, krav og villighed (genereret på baggrund af krydspres 2a i tabel 2)
- 5 Krydspres mellem strategiske ambitioner og organisatoriske/strukturelle hensyn (genereret på baggrund af krydspres 2c og 5 i tabel 2)

Diskussion

Ovenstående krydspres diskuteres i det følgende med det formål at kortlægge, hvordan de forskellige krydspres kalder på forskellige kompetencer og kapaciteter på både medarbejder- og organisationsniveau.

1) *Krydspres mellem strategiske ambitioner og brugernes netværks/pårørendes ønsker, krav og villighed samt 2) krydspres mellem strategiske ambitioner og andre professionelles mening og villighed.* Med introduktionen af samskabelse og New Public Governance er interorganisatorisk samarbejde og 'open government' i stigende grad begyndt at spille en afgørende rolle med hensyn til at levere offentlige ydelser (Osborne 2010; Verschuere, Brandsen og Pestoff 2012; Pestoff 2019). Dette betyder, at frontmedarbejdere i langt højere grad end tidligere skal samarbejde med andre fagprofessioner og interessenter såsom aktører i civilsamfundet og brugeres netværk, hvilket kan føre til et 'horizontalt pres' (Brix, Tuurnas og Mortensen 2021; McGuire 2011; Mortensen, Brix og Krogstrup 2020). Hertil bliver det afgørende, at professionelle, som beskæftiger sig med samskabelse, har en stærk *bridging-kapacitet*, som refererer til "en gruppes evne til at skabe relationer med andre grupper i omverdenen eller i en organisation, dvs. relationer mellem mennesker, der er forskellige med hensyn til f.eks. uddannelse eller jobfunktion" (Davy og Ågård 2017). Derudover skal der på organisations- og medarbejderniveau opbygges *enabling skills*, som dækker over evnen til at bringe flere interessenter sammen om et fælles mål (Steen og Tuurnas 2018; Salamon

2002). Elinor Ostrom, som er ophavskvinden til samskabelsesbegrebet, understreger, at det er kombinationen af forskellige aktørers individuelle input, forståelser og perspektiver, som skaber mulighed for synergi (Ostrom 1996; Durose et al. 2014). Hvorvidt det lykkes at skabe synergi, vil også afhænge af medarbejdernes *kommunikationsevner*, som skal gøre dem i stand til at indgå i en god og tillidsfuld dialog med andre interessenter (Tuurnas 2021). Dette indebærer f.eks., at man kan anerkende andres betydning og værdi ved at være åben og lyttende over for, hvad de siger, og samtidig inddrage deres perspektiver og anerkende dem, selv hvis man er uenig (Davy og Ågård 2017).

3) *Krydspres mellem strategiske ambitioner og frontmedarbejdernes egen mening og faglighed.* At de frontmedarbejdere, som står med implementeringen af samskabelse, ikke nødvendigvis er enige i idéen (eller ledelsens oversættelse af den), understreger betydningen af 'the human factor' i implementeringsprocesser (Ropes og de Boer 2021; Moseley og Thomann 2020). The human factor refererer til, at frontmedarbejdere ikke udelukkende kan ses som repræsentanter for offentlige organisationer, fordi de vil tilpasse implementeringen af politikker, projekter og strategier til bl.a. deres personlige referencer og de krydspres, de oplever (Jensen og Pedersen 2017; Gofen 2013). Inden for samskabelseslitteraturen har man tidligere primært haft fokus på brugernes rolle og betydning, men nyere forskning er også begyndt at rette opmærksomheden mod frontmedarbejdernes indvirkning på, hvordan samskabelse bliver implementeret (Mortensen 2020; Steen og Tuurnas 2018). Enkelte studier har påvist, at medarbejdere kan have svært ved deres skiftende rolle, bl.a. fordi de kan være bekymrede for, hvad der sker med deres identitet, faglighed og ekspertise, når de skal indgå i samskabelsesprocesser (Torfing, Sørensen og Røiseland 2019; Bovaird 2014). Evnen til at *skabe mening* med rollen som professionelle samskabere bliver dermed central for frontmedarbejdere og organisationer, som ønsker at have en samskabende praksis. Manglende meningsskabelse med en ny rolle eller praksis vil gøre, at medarbejdere, når de oplever pres, vil gå tilbage til deres mest habituerede måde at reagere på (Weick, Sutcliffe og Obstfeld 2005). Meningsskabelse kan understøttes på mange måder, men handler i høj grad om, at medarbejde-

re føler tiltro til deres egne evner og løbende oplever at skabe og vedligeholde deres fagidentitet (Degn og Thomassen 2017). Dette gøres bl.a. ved at skabe rum og tryghed til at dele usikkerhed og frustrationer over den nye rolle og faglighed, som samskabelse kræver, men i særdeleshed ved, at ledelsen understøtter og søger at ændre medarbejdernes forståelse af organisationen og dens opgave samt deres eget bidrag hertil og derved også medarbejdernes ændrede faglighed. Med hensyn til samskabelse kan det være fordelagtigt at have fokus på den relationelle opgave hos medarbejderne i meningsskabelsesprocesserne, da der må arbejdes aktivt med relationer til brugere, andre professioner og pårørende, fordi det er afgørende for kvaliteten og implementeringen af samskabelse.

4) *Krydspres mellem strategiske ambitioner og brugernes ønsker, krav og villighed.* Samskabelse forudsættes af, at brugerne er motiverede til at deltage, og at de inddrages på en sådan måde, at de føler et medejerskab (Van Eijk og Gascó 2018). Det kan virke paradoksalt, at brugere skal motiveres til samskabelse, som i teorien er en bottom-up-orienteret proces, men hvis brugere i mødet med systemet kontinuerligt har oplevet, at deres perspektiver og erfaringer ikke er blevet bragt i spil, hørt eller anvendt, vil de formentlig i mindre grad være motiverede til, i andre sammenhænge, at påtage sig det ansvar eller de opgaver, som samskabelse fordrer (Krogstrup og Mortensen 2017; Järvinen og Mik-Meyer 2003). En central opgave og vigtig kompetence bliver derfor *increasing the ease of co-producing*, som refererer til frontmedarbejders og organisationers evne til at understøtte og udvikle brugeres motivation og forbedre deres evner og kapaciteter, bl.a. ved at inddrage dem på deres præmisser og sikre sig, at de besidder de rette ressourcer (Steen og Tuurnas 2018; Krogstrup og Mortensen 2017). Desuden må frontmedarbejdere være empatiske, tillidvækkende, involverende og lyttende i deres interaktion med brugerne. De skal med andre ord have *relationskompetence*, som betegner den enkelte professionelles evne til at udvikle og vedligeholde tillidsfulde relationer til brugere (Davy og Ågård 2017). Frontmedarbejdernes relationskompetence kan ikke stå alene, da dette vil betyde, at samskabelse udelukkende bliver et individuelt anliggende, som overlades til den enkelte medarbejder. Derimod skal samskabelse *understøttes af organisatoriske strukturer*,

systemer og processer. Van Eijk og Gascó (2018) understreger, at det er afgørende for, om samskabelsen får succes, at organisationer giver plads til brugernes input, og at deres motivation til at deltage i samskabelsesprocesserne er bundet op på, at de oplever, at der er plads til deres input og perspektiver, og at deres deltagelse reelt vil gøre en forskel i leveringen af velfærdsydelsen. Meget af den empiriske forskning indikerer dog, at der i samskabelsesprocesserne er en tendens til, at brugere først bliver inddraget relativt sent, hvilket indebærer, at professionelle ofte får en mere aktiv og dominerende rolle (OECD 2011; Voorberg, Bekkers og Tummers 2013).

5) *Krydspres mellem strategiske ambitioner og organisatoriske/strukturelle hensyn.* På et organisatorisk plan kræver implementeringen af samskabelse, at der kontinuerligt og bevidst arbejdes på at redesigne arbejdsgange og organisatoriske strukturer og procedurer, så organisationens mål om samskabelse kan blive realiseret (Mortensen, Brix og Krogstrup 2020). På den måde kan organisationen være med til at nedbryde nogle af de krydspres, som frontmedarbejderne oplever, når de står med implementeringen af samskabelse i praksis. Hertil er det vigtigt, at organisationen har en inkluderende beslutningskultur, hvor der er fokus på at høre og inddrage medarbejdere i beslutningsprocesser. Dette kan også understøttes af 'feedbackloop' hvor medarbejdere får mulighed for at bringe strukturelle uhensigtsmæssigheder og udfordringer til ledelsen, som ledelsen efterfølgende handler på. Dette må nødvendigvis bakkes op af en stærk *linking-kapacitet*, dvs. gode, tillidsfulde vertikale relationer på tværs af organisationens hierarkiske lag, f.eks. mellem medarbejdere og ledere (Davy og Ågård 2017).

Konklusion

Denne artikel har belyst, hvilke udfordringer frontmedarbejdere oplever, at realiseringen af rollen som professionelle samskabere giver, og hvilke kompetencer disse udfordringer kalder på. Igennem et casestudie i Aalborg Kommunes Handicapafdeling blev der, med afsæt i et medarbejderperspektiv, identificeret uoverensstemmelser i forbindelse med implementering af samskabelse i praksis. Uoverensstemmelserne blev kondenseret til fem krydspres mellem en strategisk ambition om samskabelse og bl.a. frontmedarbejdernes,

brugernes og andre interessenters ønsker, mening og villighed samt organisatoriske/strukturelle hensyn, som tydeliggjorde nødvendigheden i, at frontmedarbejdere og organisationer, som ønsker at samskabe, har fokus på at opbygge forskelligartede kompetencer og kapaciteter. Som respons på et øget horisontalt pres, blev det konkluderet, at frontmedarbejdere må opbygge *bridging-kapacitet*, *enabling skills* og *kommunikationsevner*, som skal understøtte tillidsfulde relationer til interessenter og sikre, at interessenterne bringes sammen om et fælles mål. Samtidig skal frontmedarbejdere og organisationer have fokus på *frontmedarbejdernes meningsskabelse* omkring deres nye rolle således, at medarbejdere løbende oplever at skabe og vedligeholde deres fagidentitet, når de indgår i samskabelsesprocesser. Inddragelse af brugere er kernen i samskabelse og frontmedarbejdere må derfor opbygge en stærk *relationskompetence* til brugere og *increase the ease of co-producing*, som understøtter udviklingen af brugeres motivation og skal forbedre deres kapaciteter til at indgå i samskabelsesprocesser. Det blev understreget, at det er en ledelsesmæssig og organisatorisk opgave at nedbryde og undgå at sætte frontmedarbejderne i krydspres, hvilket bl.a. kan gøres ved kontinuerligt at arbejde på redesign af arbejdsgange og organisatoriske strukturer og procedurer, så organisationens mål om samskabelse kan blive realiseret. Dette kan understøttes ved at opbygge en stærk *linking-kapacitet*, som er tillidsfulde vertikale relationer på tværs af organisationens hierarkiske lag. Fundene i denne artikel er genereret på baggrund af samskabelse som user-centred service processes inden for handicapområdet. Det vil derfor være relevant med empiriske undersøgelser af andre typer af samskabelse i forskellige kontekster, som potentielt vil resultere i andre former for krydspres, der nødvendiggør tilegnelsen af yderligere kompetencer.

Referencer

- Aalborg Kommune, Ældre- og Handicapforvaltningen. 2017. "Mål og indsats 2017-2018." <https://www.e-pages.dk/aalborg-kommune/1566/>
- Agger, Annika, and Anne Tortzen. 2015. *Forskningsreview om samskabelse*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.

- Bartels, Koen PR. 2014. "Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens." *Public administration* 91(2): 469-483. <https://doi.org/10.1177/2399654418754387>
- Bartels, Koen, and Nick Turnbull. 2020. "Relational public administration: a synthesis and heuristic classification of relational approaches." *Public Management Review* 22(9): 1324-1346. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1632921>
- Bazeley, Pat, and Kristi Jackson. 2013. *Qualitative data analysis with NVivo*. 2nd ed. London: Sage Publications.
- Bentzen, Tina Øllgaard. 2020. *Samskabt styring: Nye veje til afbureaukratisering*. Samfundslitteratur.
- Blijleven, Wieke, and Merlijn van Hulst. 2020. "Encounters with the organisation: how local civil servants experience and handle tensions in public engagement." *Local Government Studies*: 1-25. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857247>
- Bovaird, Tony. 2014. "Attributing outcomes to social policy interventions – 'gold standard' or 'fool's gold' in public policy and management?" *Social Policy & Administration* 48(1): 1-23. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00869.x>
- Bovaird, Tony, and Elke Loeffler. 2012. "From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23(4): 1119-1138.
- Brandsen, Taco, and Marlies Honingh. 2016. "Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions." *Public Administration Review* 76(3): 427-435. <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Brix, Jacob, Hanne Kathrine Krogstrup, and Nanna Moeller Mortensen. 2020. "Evaluating the outcomes of co-production in local government." *Local Government Studies* 46(2): 169-185. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530>
- Brix, Jacob, Sanna Tuurnas, and Nanna Møller Mortensen. 2021. "Creating opportunity spaces for co-production: professional co-producers in inter-organizational collaborations." In *Procesual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations*, edited by Anja Overgaard Thomassen and Julie Borup Jensen, 157-175. Hersey; IGI global.

- Davy, Sarah Grams, and Dorte Ågård. 2017. "Relationskapacitet som forudsætning for capacity building." In *Samskabelse og Capacity Building i den offentlige Sektor*, edited by Hanne Kathrine Krogstrup, 125-147. København: Hans Reitzels Forlag.
- Degn, Lise, and Anja Overgaard Thomassen. 2017. "Capacity building i et organisatorisk perspektiv." In *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor*, edited by Hanne Kathrine Krogstrup, 105-123. København: Hans Reitzels Forlag.
- Durose, Catherine. 2011. "Revisiting Lipsky: Front-line work in UK local governance." *Political studies* 59(4): 978-995. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00886.x>
- Durose, Catherine, Catherine Mangan, Catherine Needham, and James Rees. 2014. *Evaluating co-production: pragmatic approaches to building the evidence base*. Conference paper For Co-production Panel, Political Studies Association Conference, April 2014.
- Elo, Satu., and Helvi Kyngäs. 2008. "The qualitative content analysis process." *Journal of Advanced Nursing*, 62(1): 107-115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Gofen, Anat. 2013. "Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(2): 473-493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>
- Järvinen, Margaretha, and Nanna Mik-Meyer. 2003. *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jaspers, Sylke, and Trui Steen. 2019. "Realizing public values: Enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care." *Public Management Review* 21(4): 606-627. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508608>
- Jensen, Didde Cramer, and Line Bjørnskov Pedersen. 2017. "The impact of empathy – explaining diversity in street-level decision-making." *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3): 433-449. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw070>
- Klinge, Ann. K., Marianne. B. Christensen, Pia B. Østergaard, Betinna Klitgaard, Stine B. Sørensen, Line. S. Jensen, Helle. L. Pedersen, and Jonna, W. K. Hess. 2019. *Livskraft - drømme og relationer for alle*. Aalborg: Fagcenter for Livskraft.

- Kristiansen, Søren, and Hanne Kathrine Krogstrup. 2015. *Delta-gende observation*. 2nd ed. København: Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, Hanne Kathrine, and Jacob Brix. 2019. *Co-produktion i den offentlige sektor: Brugerinvolvering i kvalitetsudvikling*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, Hanne Kathrine, and Nanna Møller Mortensen. 2017. "Opbygning af kapacitet til samskabelse og brugerinvolvering." In *Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor*, edited by Hanne Kathrine Krogstrup, 149-169. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- McGuire, Michael. 2011. "Network management." In *The SAGE handbook of governance*, edited by Mark Bevir. 436-453. London: SAGE.
- Mortensen, Nanna Møller. 2020. "The challenges of translating and implementing co-production in care services: A Danish case study." PhD Thesis, Aalborg University.
- Mortensen, Nanna Møller, Jacob Brix, and Hanne Kathrine Krogstrup. 2020. "Reshaping the hybrid role of public servants: identifying the opportunity space for co-production and the enabling skills required by professional co-producers." In *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, edited by Helen Sullivan, Helen Dickinson, and Hayley Henderson, 1-17. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Mortensen, Nanna Møller, and Catherine Needham. 2022. "'I do not want to be one of her favourites.' Emotional display and the co-production of frontline care services". *Public Management Review*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2013071>
- Moseley, Alice, and Eva Thomann. 2020. "A behavioural model of heuristics and biases in frontline policy implementation." *Policy & Politics* 49(1): 49-67.
- Needham, Catherine, and Catherine Mangan. 2016. "The 21st-century public servant: working at three boundaries of public and private." *Public Money & Management* 36(4): 265-272. <https://doi.org/10.1332/030557320X15967973532891>
- Oliver, Christine. 1991. "Strategic responses to institutional processes." *Academy of management review* 16(1): 145-179. <https://doi.org/10.2307/258610>

- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. OECD Publishing.
- Osborne, Stephen P. 2006. "The new public governance?" *Public Management Review* 8(3): 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, Stephen P. 2010. "Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" In *The new public governance?* edited by Stephen P. Osborne, 1-17. New York: Routledge.
- Osborne, Stephen P., Greta Nasi, and Madeline Powell. 2021. "Beyond co-production: value creation and public services." *Public Administration*: 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Ostrom, Elinor. 1996. "Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development." *World development* 24(6): 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Pestoff, Victor. 2014. "Collective action and the sustainability of co-production." *Public Management Review* 16(3): 383-401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
- Pestoff, Victor. 2019. *Co-production and public service management: Citizenship, governance and public service management*. New York: Routledge.
- Ropes, Emma, and Noortje de Boer. 2021. "Compassion towards clients: a scale and test on frontline workers' burnout." *Journal of European Public Policy* 28(5): 723-741. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912150>
- Salamon, Lester M. 2002. "The new governance and the tools of public action: An introduction." *Fordham Urban Law Journal* 28(5): 1611.
- Steen, Trui, and Sanna Tuurnas. 2018. "The roles of the professional in co-production and co-creation processes." In *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, edited by Taco Brandsen, Trui Steen, and Bram Verschuere, 80-92. New York: Routledge.
- Torfinng, Jacob, Eva Sørensen, and Asbjørn Røiseland. 2019. "Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward." *Administration & Society* 51(5): 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>

- Torfin, Jacob, and Peter Triantafillou. 2017. "Introduktion: New Public Governance på dansk" In *New public governance på dansk*, edited by Jacob Torfin and Peter Triantafillou, 7-41. København. Akademisk forlag.
- Tummers, Lars L.G., Victor Bekkers, Evelien Vink, and Michael Musheno, 2015. "Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(4): 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU056>
- Tuurnas, Sanna. 2021. "Skilling and motivating staff for co-production." In *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, edited by Elke Loeffler and Tony Bovaird, 491-506. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- van Eijk, Carola. 2017. "Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services." PhD Thesis, Leiden University.
- van Eijk, Carola, and Mila Gasco. 2018. "Unravelling the co-producers: Who are they and what motivations do they have?" In *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, edited by Taco Brandsen, Trui Steen, and Bram Verschuere, 80-92. New York: Routledge.
- Verschuere, Bram, Taco Brandsen, and Victor Pestoff. 2012. "Co-production: The state of the art in research and the future agenda." *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations* 23(4): 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Voorberg, William, Victor Bekkers, and Lars Tummers. 2013. "Embarking on the social innovation journey: A systematic review regarding the potential of co-creation with citizens." *Public Management Review*. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe, and David Obstfeld. 2005. "Organizing and the process of sensemaking." *Organization science* 16(4): 409-421. <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>

Noter

- 1 Det danske begreb samskabelse er en samlebetegnelse for de to internationale begreber co-creation og co-production (Mortensen 2020; Agger og Tortzen 2018; Kropstrup og Brix 2019). Denne artikel trækker primært på co-production-litteraturen, som netop har fokus på relationen mellem borger/bruger og frontmedarbejder.
- 2 De to botilbud er under Fagcenter for Livskraft, som har haft stor succes med den organisatoriske forandring mod samskabelse. De har blandt andet udgivet en bog, hvori de deler deres erfaringer og metoder (Klinge et al. 2019). Beskrivelsen af Aalborg Kommunes Handicapafdelings strategiske retning tager afsæt i Fagcenter for Livskrafts idéer samt den samlede strategiske retning for hele Aalborg Kommunes Ældre- og Handicapforvaltning, som var gældende under størstedelen af dataindsamlingsperioden: *Mål og Indsatser 2017 – 2018* (Aalborg Kommune, Ældre- og Handicapforvaltningen 2017)