



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Hvordan skabes public value i praksis?

Om capacity building som ledelsestilgang i offentlige organisationer

Brix, Jacob; Antonsen, Christina Egelund

Published in:

Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development

Creative Commons License
CC BY-NC-ND 4.0

Publication date:
2022

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Brix, J., & Antonsen, C. E. (2022). Hvordan skabes public value i praksis? Om capacity building som ledelsestilgang i offentlige organisationer. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 1(1), 35-50. <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/njwel.1.1.4>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Hvordan skabes public value i praksis? Om capacity building som ledelsestilgang i offentlige organisationer

How is public value created in practice? Using capacity building as a managerial approach in public sector organizations

Jacob Brix

Professor, Aalborg University Business School, Danmark

jbri@business.aau.dk

Christina Egelund Antonsen

Ph.d.-studerende, Institut for Kultur & Læring, Aalborg Universitet & Aarhus Universitetshospital, Danmark

cean@ikl.aau.dk

Resume

Ambitionen om at skabe rammer og vilkår for socialt velvære, samskabelse, øget demokrati og reduceret ulighed repræsenterer blandt flere andre temaer vigtige områder for ledere og medarbejdere i den offentlige sektor, hvor ambitionen er at skabe 'public value'. Artiklen argumenterer for, at teori om capacity building kan repræsentere et ledelsesmæssigt fundament i forhold til at arbejde med og skabe public value i praksis. Præmissen er, at teori om public value primært er rettet meget mod, hvad public value er, og hvad der skal til, for at der kan tales om public value. Dog vides der ikke forskningsmæssigt meget om, hvordan ledere i offentlige organisationer kan skabe de organisatoriske rammer for, at medarbejdere (sammen med borgere/brugere) bedst muligt kan (sam)skabe public value. Artiklen argumenterer for, at litteraturen om capacity building kan give inspiration til, hvad der kan tænkes, og hvordan der kan tænkes om at skabe public value i praksis. Artiklen bidrager med ny viden om, hvorfor og hvordan capacity building som ledelsestilgang kan være relevant for at skabe public value. Til praksis inspirerer bidraget til øget forståelse af de organisationsinterne lederroller, der er i offentlige organisationer, når strategier om public value skal omsættes til handling.

Nøgleord

capacity building, organisatorisk læring, offentlig innovation, public value, samskabelse, ledelse

Abstract

The endeavor to promote and create conditions for social wellbeing, co-production of public services, increased democracy and reducing social inequality represent – among other themes – important areas of inquiry for managers and employees in the public sector, who work to create public value. This article argues that capacity building theory can represent a leadership-oriented foundation for how to create public value in practice. Public value theory is primarily concerned with 'what' public value is, and questions of 'what' should count as public value. There is scarce scholarly work published concerning how public sector managers can create organizational conditions for the employees so the best way possible can (co-)produce services (together with users/citizens) that achieve public value as an outcome. This article posits that the literature on capacity building can act as a relevant source of inspiration for operationalizing the leadership roles that are required in public organizations when the strategy is public value. For the academic world, the article's discussion and conclusion demonstrate that there is relevant cross-fertilization in two different but similar literatures.

For practice, the article seeks to inspire public managers to interpret and perhaps better understand their leadership roles in practice.

Keywords

Capacity building, organizational learning, public sector innovation, public value, co-production, management, leadership

Introduktion

For små ti år siden konkluderede Hood og Dixon (2013; 2015), at introduktionen af privatisering med New Public Management (NPM) i den offentlige sektor ikke havde leveret de forventede effekter, bl.a. løfter om effektivisering og besparelser. Diskurserne, der var blevet skabt i dette styringsparadigme, var (og er til stadighed nogle steder) centreret om 'evidens-basering' (Höglund & Svärdesten, 2018). Dette betyder for de initiativer, der igangsættes, og de beslutninger, som tages, at offentlige organisationer i dag er bygget op om argumenter rettet mod 'outputs' og 'præstationer' og ikke nødvendigvis med tanke på 'effekterne' (Jensen & Krogstrup, 2017).

I deres søgen efter et mere virkningsfuldt styringsparadigme begyndte flere offentlige organisationer i Norden for år tilbage at adoptere New Public Governance-tilgange, som mest af alt er kendetegnet ved management-ideen 'samskabelse' (Torfing & Triantafillou, 2017; Tortzen, 2019; Heimburg & Ness, 2021). Det 'nye' ved New Public Governance (NPG) og samskabelse er, at man idealtypisk fra en teoretisk betragtning starter med at undersøge, hvilke effekter man ønsker at skabe, for derefter at samskabe virkningsfulde løsninger, eksempelvis sammen med borgere og brugere (Bovaird & Loeffler, 2012) og også på tværs af forvaltninger og sektorer (Kobro et al., 2018). Her er ideen, at 'effekterne' vil repræsentere de værdier, som ønskes realiseret i forhold til public value, såsom bæredygtig velfærdsudvikling samt øget demokrati og velvære (Loeffler & Bovaird, 2021). Nogle af de konkrete løfter er eksempelvis, at 'træfsikkerheden' kan øges ved, at offentlige services gøres mere relevante fra brugernes perspektiv (Krogstrup & Brix, 2019). Et andet løfte er, at det bliver muligt for frontmedarbejderne at identificere og skabe ændringer omhandlende den service, der ydes, men som brugerne ikke oplever hjælper dem. Det vil sige, at fokus groft sagt rettes mod at skabe 'public value' og ikke kun at implementere best-practice-løsninger adapteret fra andre offentlige aktører (Torfing & Sørensen, 2019; Heimburg et al., 2021). For en klarheds skyld skal det her nævnes, at public value er et koncept, som har mange definitioner og indikatorer (Moore, 2019; Christensen et al., 2020). Nogle fællestræk ved public value er, at der er tale om en orientering, hvor der fokuseres:

på offentlige leders produktion af offentlig værdi, forstået som løsninger, der skaber værdi for fællesskabet og offentligt anerkendes som værdifulde. Værdiproduktionen sker gennem de offentlige leders fastlæggelse af deres organisations vision og mission samt gennem dens løbende aktiviteter, der skaber resultater og effekter, som både har værdi for de enkelte borgere og for samfundet i helhed. (Torfing & Triantafillou, 2017, s. 31)

Med dette fokus stilles både ledere og medarbejdere i offentlige organisationer over for en svær opgave. På den ene side skal de stadigvæk forholde sig til præstations- og outputlogikkerne, der handler om evidens fra NPM, imens de samme personer på den anden side forventes at producere effekter ved at samskabe (nye) løsninger med brugere, borgere (Höglund & Svärdesten, 2018) og evt. også med medarbejdere fra andre forvaltninger, sektorer og organisationer (Pestoff, 2019; Brix et al., 2021). Der opstår derfor legitime, men også modsatte krav og forventninger til medarbejdere og ledere i dette spændingsfelt

(Strokosch & Osborne, 2020), som rammesættes af et hybridt styringsparadigme mellem NPM og NPG, hvor forskellige logikker er på spil og potentielt modarbejder hinanden (Mortensen et al., 2021). Problemstillingen er med andre ord utrolig kompleks, da den vil kunne analyseres og fortolkes på adskillige niveauer i det sociale økosystem (Strokosch & Osborne, 2020) – dette lige fra individuelle logikker til lokale, nationale og globale prioriteter og politikker (Heimburg & Ness, 2021). Artiklens præmis er, at det er vigtigt at forholde sig kritisk til den menneskelige side af dette 'NPM-NPG-paradoks', da det er i dagligdagens arbejde, at beslutningerne om at gøre, som vi plejer (driften), eller afprøve noget nyt (udviklingen/innovationen) bliver mest tydelige i offentlige organisationer (Holmqvist & Spicer, 2013). Formålet med denne artikel er at introducere 'capacity building' som en bestemt form for organisatorisk læring (Laursen & Thomassen, 2017; Brix, 2021), der er særlig relevant til at håndtere de problemstillinger, der skabes på grund af NPM-NPG-paradokset. Mere specifikt argumenterer artiklen, at capacity building teoretisk set har potentiale til at repræsentere en ledelsesmæssig tilgang til at skabe de organisatoriske rammer for, at de effekter, der relaterer sig til public value, vil kunne skabes, og også hvorfor og hvordan dette er tilfældet. Hermed skal forstås, at capacity building i artiklen ikke introduceres som en ny ledelsesteori, men udelukkende som en ny måde at tænke og lede på. Det undersøgelses-spørgsmål, der arbejdes med, er: *Kan capacity building repræsentere en relevant ledelsestilgang i offentlige organisationer til at skabe public value?*

Ved at besvare dette spørgsmål er artiklens udgangspunkt baseret på en 'playful theorizing'-tilgang (Jensen et al., 2022) hvor diskussionen og konklusionen vil have et særligt anvendelsesorienteret sigte af generisk normativ karakter. Hertil skal nævnes, at dette ikke nødvendigvis er hverken en svaghed eller usædvanligt i studiet af public values (van der Val et al., 2015).

Teoretisk baggrund

Public value-teori

Public value er en anderledes måde at både tænke og gøre offentlig ledelse end NPM, hvor fokus primært var på præstationer og tilfredshed (Bovaird & Loeffler, 2012). Forskningen inden for public value kan spores tilbage til Harvard-professoren Mark Moores bog 'Creating Public Values' (Moore, 1995), hvilket gør public value til et forskningsmæssigt ungt felt, som oplever øget interesse (Van der Val et al., 2015; Moore, 2019).

Forskningen inden for public value er meget fragmenteret; der mangler eksempelvis fælles definitioner og især også anvendelse af definitioner for at kunne samle "public value-galakserne til ét fælles univers" (Van der Val et al., 2015). En forenklet opdeling er, at offentlige organisationer skal skabe public value, og at private organisationer skal skabe 'private value' i værdiordets bredeste forstand, dvs. ikke kun økonomisk værdi, men også socialt, inden for bæredygtighed m.v. (Try & Radnor, 2007).

Der er en trippelbinding i begrebet, som særligt kendetegner public value, nemlig at offentlige ledere og medarbejdere forventes at: 1) have en effektiviseringsorientering, 2) arbejde med/udvikle målrettede indsatser, og 3) at indsatserne opfylder de forventninger, som borgere, brugere og samfundet har til dem (Colon & Guérin-Schneider, 2015). Dette betyder, at fokus ikke kun skal være på udviklingen/forbedringen af indsatsen og præstationen af indsatsen (om målet blev nået), men også om de effekter, der bliver forventet, rent faktisk opstår – dvs. at 'effektlogikkerne' skal gøres eksplicitte (Krogstrup & Brix, 2019). Effektlogikken skal i dette perspektiv sige noget om potentialiteten i, at hvis "x" mål bliver opnået, vil det på kort sigt betyde "a", på mellemlang sigt betyde "b" og på lang sigt betyde "c"; dette gælder både for organisationen og for borger/brugere.

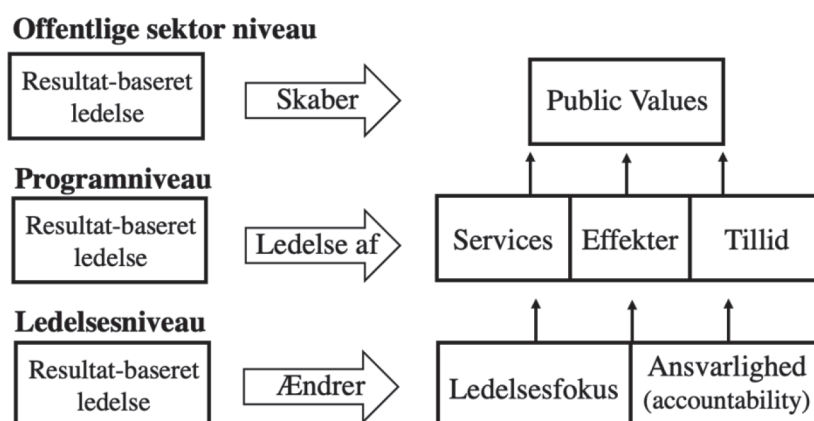
Overordnet set argumenterer Moore (1995) for, at public value bliver skabt ved kontinuerligt at fokusere på sammenhængen mellem de services, der skabes, og de effekter, der opstår – hertil er tillid mellem det offentlige og borgere/brugere en af de vigtigste mekanismer til at skabe koblingen. Moore (1995) argumenterer endvidere for, at services på den ene side skal være legitimerbare og politisk bæredygtige og på den anden side realistiske at gennemføre både på frontlinjen og administrativt.

Definition og operationalisering af public value

Inspireret af Moore (1995) og Nabatchi (2018) definerer vi public value på følgende måde:

Public value og skabelsen af public value handler om at gennemføre, evaluere og forbedre de aktiviteter som offentlige aktører og organisationer gennemfører – evt. med borgere og brugere og andre organisatoriske aktører. Evalueringen skal ske sammen med borgere/brugere og tager udgangspunkt i de præstationer og effekter (eller oplevede effekter) som opstår på foranledning af aktiviteterne.

I tråd med perspektivet i vores definition argumenterer Nabatchi (2018, s. 60) for, at ”*Public value skabes, når organisatoriske strategier opadtil har politisk legitimitet, udadtil har fokus på borger/brugere og indadtil er ledelsesmæssigt realistiske og bæredygtige*”¹. Modsat argumenterer Spano (2009, s. 335) for, at ”*public value bliver destrueret, når der tages forkerte beslutninger om, hvilket behov der skal dækkes, de strategier, som vælges til at dække behovene, eller de processer, der anvendes til at producere og levere servicen*”. Public value rammesættes derfor som en ledelsesfilosofi med skarpt fokus på evaluering og forbedring af aktiviteter, projekter og programmer, og de effekter, der skabes af offentlige aktører og deres organisationer (Nabatchi, 2018). Try og Radnor (2007) bygger videre på Moores (1995) teori om public value og opstiller på baggrund af en resultatorienteret tilgang en model, som viser, hvor ledelsens fokus skal være for at skabe public value. Præmissen er, at det er essentielt, at der fokuseres på effekterne af offentlige services, og at tilliden mellem det offentlige og borgere/bruger opretholdes/styrkes. Se Figur 1 nedenfor.



Figur 1. Resultatorienteret model for public values. Kilde: Try og Radnor (2007) [forfatterens oversættelse]

1 De direkte citater fra international litteratur, der er anvendt i artiklen, er forfatterens egne oversættelser.

Figuren viser, at der sker en ny rolletilskrivning til ledere i offentlige organisationer, når der skal arbejdes med public value, og hvor borgerne/brugerne dermed har stor indflydelse på at vurdere, hvad der skaber værdi, og hvad der ikke gør (Try & Radnor, 2007). Ledernes ansvarliggøres ikke kun for de præstationer, der opnås (accountability), men også for de effekter, som præstationerne leder til (Mortensen et al., 2021). Dette betyder, at lederrollen på programniveau eksempelvis handler om at fokusere på at skabe og udvikle services, der både fra et bruger/borger-perspektiv og også fra et organisationsperspektiv opleves som værdifulde (effekterne), således at tilliden mellem det offentlige og borger/brugerne kan opretholdes/styrkes. Figur 1 er et stærkt kommunikativt redskab, men også potentielt en oversimplificering af lederrollerne i forhold til at skabe public value.

For at udfordre modellen i Figur 1 og yderligere udfolde, hvad der er på spil fra et ledelsesperspektiv, syntetiseres kortfattet nedenfor kendte indikatorer i forhold til outputs (mål/præstationer) og outcomes (effekterne af målene og præstationerne), og også hvilke kontekstuelle variabler der er vigtige ift. at skabe public value. Endelig opsummeres kendte generative mekanismer, som er vigtige at 'trigge' for at opnå de effekter, der ønskes med indsatserne. Se Figur 2. Syntesen er opstillet som en programteori inspireret af Brix (2021) og Kobro et al. (2018). Meningen med opsummering er, at disse indikatorer kan anvendes som pejlemærker. Selve indikatorerne i Figur 2 er baseret på forskning fra bl.a. Jørgensen og Bozeman (2007), Alford og O'Flynn (2009), Bovaird og Loeffler (2012), Strokosch og Osborne (2020) samt Nabatchi (2018).

Mulighed/problem

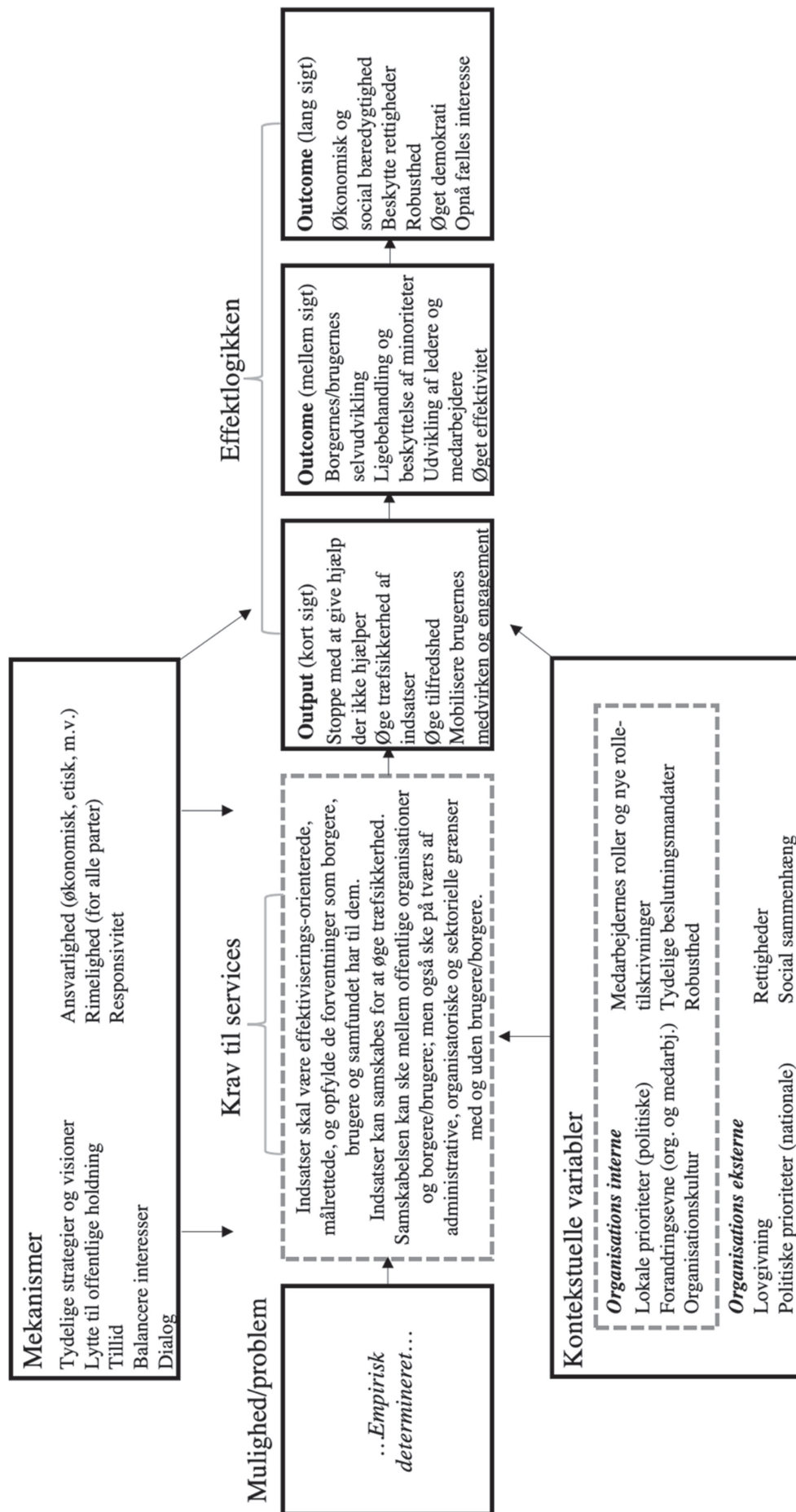
Det projekt eller program, som igangsættes, vil i Figur 2 være empirisk determineret. Dvs. at der kan være tale om eksempelvis at fokusere på at skabe public value inden for børnehaver- og skoleområdet (Heimburg et al., 2021) eller også inden for sundhed og andre policy-områder. Det vigtige er, at der er et skarpt udviklingsorienteret ledelsesfokus på effektlogikken, således at de implicerede parter – dvs. de offentlige aktører og borgere/brugere – er enige om, hvad ambitionen med de kommende indsatser er og især 'why it matters' (Colon & Guérin-Schneider, 2015; Krogstrup & Brix, 2019; Moore, 2019; Loeffler & Bovaird, 2021).

Effektlogikken

Outcome-målene på lang sigt handler om, at der skal opnås økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed, og at borgerne/brugerne skal opleve de offentlige services, der bidrager hertil som værende værdiskabende (Van der Val et al., 2015; Heimburg & Ness, 2021). På mellemlang sigt bør der ske en empowerment i form af borgernes og brugernes selvudvikling, at der opstår øget effektivitet i den offentlige organisation, og at indsatserne opleves som værende etisk ansvarlige (Jørgensen & Bozeman, 2007). På kort sigt, hvor der tales om præstationer og output, skal indsatserne være mere træfsikre end tidligere services, de indsatser, som ikke virker, skal fjernes, tilfredsheden skal op, og det er vigtigt at få mobiliseret borgerne og/eller brugerne, så de bliver aktive medspillere (Krogstrup & Brix, 2019). Kort sagt: Der skal være eksplicitte logiske sammenhænge og rationaler mellem de services, der skabes, og de effekter, som opstår (Loeffler & Bovaird, 2012; Nabatchi, 2018).

Krav til services

Indsatserne skal skabes lokalt, og potentielt skal standardiserede løsninger gennemgå lokale translationer, for at de giver mening for den lokale organisation og for borger/



Figur 2. Simplificeret model for Public Value. Kilde: forfatterens egen tilvirkning

bruger-gruppen. Det er vigtigt, at de services, der skabes, følger ambitionerne jf. Colon og Guérin-Schneiders (2015) anbefalinger, som kort er opridset i Figur 2. Services kan skabes lokalt og leveres af den offentlige organisation, de kan samskabes mellem den offentlige organisation og bruger/borgere (co-produktion), og de kan skabes på tværs af administrative, organisatoriske samt sektorielle grænser, dette med og uden borgere/brugere (Bovaird & Loeffler, 2012; Bryson et al., 2017; Strokosch & Osborne, 2020; Brix et al., 2021).

Kontekstuelle variabler

Jørgensen og Bozeman (2007) argumenterer for, at flere variabler påvirker skabelsen af public value. Vigtige variabler organisationsinternt er eksempelvis lokalpolitiske prioriteringer, organisationens og medarbejdernes forandringsevne, og hvordan organisationsskulturen påvirker forandringer (Höglund & Svårdsten, 2018). Robusthed er også en vigtig variabel i forhold til at balancere mellem drift og udvikling – også kaldet oplevelsen mellem stabilitet og adaptabilitet (Jørgensen & Bozeman, 2007). I relation hertil kommer også organisationens tilgange til og erfaringer med at afprøve nye tiltag og lære af disse – dvs. elementer som nysgerrighed og risikovillighed. Organisationseksternt er vigtige variabler lovgivning, politiske prioriteter, social sammenhæng og at sikre, at rettigheder overholdes. I dette eksterne perspektiv er også andre aktører som samarbejdspartnere fra andre organisationer og sektorer ligesom borgerne og brugerne (Mortensen et al., 2020).

Mekanismer

En af de vigtigste mekanismer i public value er 'tillid' mellem borgere/brugere og det offentlige (Moore, 1995). Figur 2 illustrer også, at 'tydelige strategier og visioner' er en vigtig mekanisme (Van der Val et al., 2015), når det kommer til eksempelvis meningsskabelse mellem både organisations interne og eksterne aktører, dvs. det 'why', der driver samarbejdet. Det at være responsiv over for og at have evne til at indgå i dialog med interne og eksterne aktører er ligeledes vigtige mekanismer, da det er 'vigtigt at smede, mens jernet er varmt' (Colon & Guérin-Schneider, 2015). Når der tales om mekanismer, skal det her pointeres, at der ikke er én bestemt måde at 'trigge' disse mekanismer på (Moore, 2019). Der findes med andre ord et væld af muligheder for at skabe tillid mellem forskellige aktører, ligesom dialog kan foregå på mange forskellige måder blandt aktører.

Et kritisk blik: public value eller public values

Når man definitorisk samler alle borgere/brugere i én gruppe (the public), kan der opstå divergerende opfattelser af, om en given indsats rent faktisk skaber 'value' (Bozeman, 2002). I den kritiske del af litteraturen, som repræsenterer det 'andet' paradigme inden for public value-forskning, bruges kun flertalsbetegnelsen 'values', dvs. 'public values' (Nabatchi, 2018; MacLean & Titah, 2022). Her er fokus bl.a. på værdikonflikter (value conflicts) (Jørgensen & Bozeman, 2007), på værdidestruktion (value destruction) (Nabatchi, 2018) og på, hvordan mennesker anvender mestringsstrategier (coping strategies) i forbindelse med de offentlige services, som de er involveret i, når de ikke oplever tilfredshed (Jaspers, 2021). Et andet perspektiv er, at der også i den offentlige organisation kan være værdikonflikter, især hvis der skal prioriteres ressourcer mellem forskellige forvaltninger. Disse værdikonflikter kan også lede til forskellige mestringsstrategier for medarbejdere og ledere (Try & Radnor, 2007). Endvidere viser Try og Radnors (2007) forskning, at det er svært for offentlige ledere at operationalisere effektlogikken i forbindelse med public value(s) – dvs. at det er svært at identificere konkrete indikatorer og målepunkter, som kan bidrage til løbende at evaluere, om målet om public value(s) faktisk opnås eller ej.

I næste sektion introduceres teori om capacity building, som vi senere i artiklen vil argumentere for er en relevant ledelsesmæssig tilgang til at skabe individuel og organisatorisk læring rettet mod public value.

Capacity building-teori

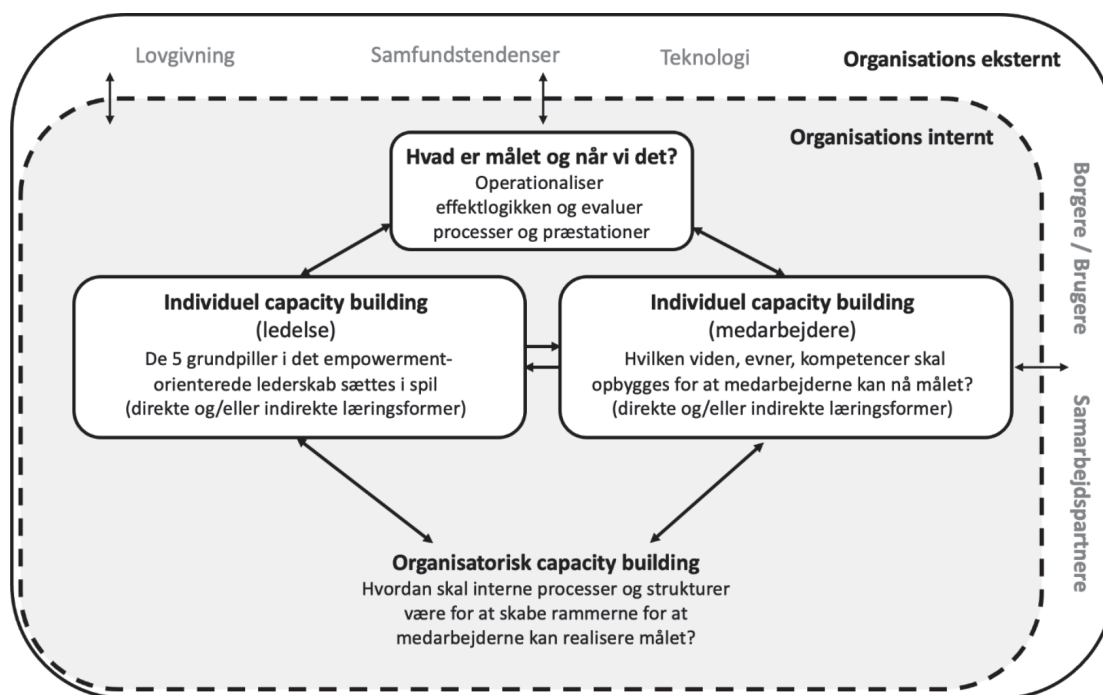
Evnen til kontinuerligt at undersøge, hvad der virker godt, mindre godt, og evnen til at 'gøre noget ved det', ligger i kernen af capacity building-litteraturen (Honadle, 1981; Anderson & Adams, 2019). Capacity building er kendetegnet ved et dobbeltfokus på både processer og resultater. Dette betyder, at det er vigtigt at vide på forhånd, 'hvad målet med indsatsen er', for at man kan vurdere, hvad der virkede godt og mindre godt (processen), og om målet blev opnået (resultatet) (Brix, 2021). Denne vurdering kan både være bagudskuende og foregå som en fortløbende justering af indsatsen.

I litteraturen anlægges der forskellige definitioner af capacity building. Eksempelvis defineres capacity building som "*Aktiviteter, der styrker den enkeltes viden, evner, færdigheder og adfærd og forbedrer den institutionelle struktur og processer, så organisationen effektivt kan opfylde dens mål på en bæredygtig måde*" (Ku & Yuen-Tsang, 2013, s. 1). En anden definition er "*(...) enhver handling, der medvirker til at forbedre individers, organisationers eller systemers evne til at nå egne mål*" (Jensen & Krogstrup, 2017, s.12). Som man kan udlede af disse to definitioner, tales der i litteraturen bevist om 'evne'. Præmissen er, at der med begrebet evne ikke kun er tale om tænkning, men også handling. Med andre ord er det ikke nok kun at have 'fokus på x' (tænkning), det er også vigtigt, at der kobles 'handling på x', så man kan vurdere de effekter, der opstår ved handlingen (Laursen & Thomassen, 2017). De læringsformer, der kobler sig til processen om at 'opbygge evne til at nå egne mål', tager empirisk set form som direkte eller indirekte capacity building (Krogstrup, 2016). Den direkte læringsform relaterer sig til at deltage i formaliserede kurser, efter-/videreuddannelse osv., hvor den indirekte læringsform bedst kendetegnes ved læring i praksis (learning by doing). I forhold til den indirekte læringsform skelnes der i litteraturen mellem refleksion før, i og efter handling, ligesom der også skelnes mellem, om refleksionen sker sammen med en kollega eller med en leder (Brix, 2020).

Organisatorisk og individuel capacity building

En grundpræmis for capacity building er, at organisationer må tage udgangspunkt i deres eksisterende ressourcer og styrker for at nå i mål (Honadle, 1981). Det betyder, at den første vigtige opgave er at definere, hvilke resultat- og udviklingsmål der er i organisationen i forhold til deres strategi (Brix, 2021). Se Figur 3. Herefter bør fokus være på både den organisatoriske kontekst, og hvordan den organisatoriske kontekst skal være, for at medarbejdere kan understøttes i at nå de mål, som forventes at blive opnået. Her kommer begrebet organisatorisk capacity building i spil (Farazman, 2004).

Organisatorisk capacity building handler om at skabe organisatoriske kontekster, herunder processer samt strukturer, der understøtter medarbejderne i at gennemføre deres arbejdsopgaver i forhold til organisationens strategi. I relation til den individuelle capacity building er der forskel på, hvilke evner som henholdsvis ledere og medarbejdere skal opøve. I forhold til medarbejderne bør der ske en løbende udvikling af deres viden, evner, kompetencer og beslutningsevne til at realisere målene relateret til deres arbejdsopgaver og ansvarsområder (Labin et al., 2012; Jensen & Krogstrup, 2017). Ledernes individuelle capacity building handler om at opøve evnen til at skabe organisatorisk capacity building ved eksempelvis anlægge det empowerment-orienterede lederskab og ved at lede nedad, opad og til siden, eksempelvis interorganisatorisk og/eller på tværs af administrative



Figur 3. Capacity building – en kort syntese. Kilde: Forfatterens egen udvikling

grænser (Zhang & Bhartol, 2010; van Assen, 2020). Det empowerment-orienterede lederskab handler eksempelvis om, at ledere skal fjerne hæmmende organisatoriske barrierer, som kan forhindre medarbejderne i at realisere de mål, de er ansvarlige for, ligesom lederne skal uddele bemyndigelse til medarbejderne om selv at træffe beslutninger om at skabe forbedringer, hvis medarbejderne selv kan stå inde for beslutningerne (van Assen, 2020). Endvidere handler lederens individuelle capacity building også om at have fokus på egne evner og kompetencer for at kunne lede organisationen i mål (Anderson & Adam, 2019). Interaktionerne mellem ledere og medarbejdere sker via dialog og feedforward og feedback. Her kan lederne eksempelvis hjælpe medarbejderne med at prioritere opgaver, ligesom medarbejderne kan hjælpe lederne med at fortælle, hvilke organisatoriske barrierer de oplever hæmmer dem i deres arbejde (Brix, 2021).

Kort sagt handler capacity building om, 1) at der operationaliseres eksplicite drifts- og udviklingsmål, 2) at lederne skaber de organisatoriske rammer for, at medarbejderne kan realisere de mål, de er ansvarlige for, samtidig med at 3) medarbejderne og lederne i dialog med hinanden spiller hinanden gode i forbindelse med både de direkte og indirekte læringsformer, der er nødvendige for at komme i mål. I dette arbejde skal der ske en løbende evaluering af indsatser og effekter for at sikre en forbedringsorienteret tilgang til menneskelig og organisatorisk udvikling og læring (Ku & Yuen-Tsang, 2013).

På tværs af organisatoriske grænser

Den individuelle og organisatoriske capacity building kan ikke stå isoleret fra omverdenen, da capacity building påvirkes og vil kunne påvirke og blive påvirket af ”*det samspil, der skabes mellem de interne og eksterne systemer, strukturer og processer*” (Krogstrup & Mortensen, 2017, s. 163). I dette perspektiv handler det om at ”*skabe en intern forbundenhed i organisationen gennem tillid, samarbejde og et fælles ansvar, men det handler i endnu højere grad om at kunne forbinde og kombinere værdier, overbevisninger og normer i den eksterne kontekst med vilkårene i den interne kontekst*” (Krogstrup & Mortensen, 2017,

s. 164). Dette er markeret i Figur 3 ved den 'organisationseksterne kontekst'. På den ene side er det her vigtigt at forholde sig til lovgivning inden for policy-området og generelt set, ligesom samfundstendenser og (ny) teknologi kan påvirke organisationen. På den anden side er det kritisk at forholde sig til borgerne/brugere og også potentielle samarbejdspartnere, og hvordan de medvirker i capacity building-processen på en måde, hvor man spiller hinanden gode (Stringer, 2013). I dette perspektiv er det interessant at forholde sig til, hvilke rolletilskrivninger der er på spil i relationen mellem det offentlige og andre aktører såsom borgere, brugere, andre organisationer, m.v. (Mortensen et al., 2020). Er der eksempelvis tale om reel brugerinvolvering, eller sker involveringen mere som tokenism eller 'window dressing' (Krogstrup & Mortensen, 2017). Evnen til at indgå i samarbejde og dialog med forskellige aktører er vigtig i forhold til at skabe den tillid, der skal til, for at samarbejdet om at nå fælles mål kan vedholdes. Forskningsmæssigt tales der her om relationskapacitet i litteraturen (Davy & Aagaard, 2017). Som det bliver tydeligt i dette eksterne perspektiv, er det en kritisk forudsætning, at capacity building ikke kun tænkes som en organisationsinternt tilgang, men især også kobles eksplicit til både samarbejde med andre organisationer og borgere/brugere (Kobro et al., 2018; Krogstrup & Brix, 2019). Selve samskabelsesaspektet af capacity building, og hvordan man kan skabe organisatoriske og interorganisatoriske rammer samt organiseringer, hvor borgere/brugere også er med, ved vi ikke meget om i capacity building-litteraturen. Det er for stor en problemstilling at behandle i denne artikel, men naturligvis et vældig relevant tema at adressere både i teori og praksis.

Diskussion og konklusion

I det følgende argumenteres der for, hvorfor capacity building teoretisk set har potentiale til at repræsentere en ledelsesmæssig tilgang til at skabe public value i praksis. Pointen er, at capacity building-teorien har et stærkere ledelsesmæssigt fundament fra et organisationsinternt perspektiv end public value-teori (Try & Radnor, 2007). Public value-teori fokuserer på de krav og forventninger, der er til offentlige ledere og forvaltninger i deres arbejde med at skabe public value, men der er ikke meget fokus på 'hvordan' (Nabatchi, 2018). Tanken er, at capacity building-teori kan bidrage ledelsesmæssigt i forhold til at skabe de organisatoriske rammer for, at resultater kan opnås, og at medarbejderne samt lederne opøver evnen til at kunne nå de mål, der er sat (Ku & Yuen-Tsang, 2013). Mere præcist har capacity building-teorien eksempelvis et eksplicit fokus på de direkte- og indirekte læreprocesser, der skal realiseres, for at organisationen og dennes medarbejdere kan komme i mål (Laursen & Thomassen, 2017), samtidig med at lederens rolle via det empowerment-orienterede lederskab eksplicit rettes mod at "fjerne sten på vejen", så medarbejderne bedst muligt kan præstere (van Assen, 2020). På denne måde argumenteres der i litteraturen for, at capacity building er en ny måde at arbejde med organisatorisk læring på, da der både er fokus på den organisatoriske kontekst, på individerne og på de direkte og indirekte læringsformer, der understøtter, at de ønskede mål nås, og nye mål kan sættes (Brix, 2021). Et kritisk spørgsmål er naturligvis, om det giver mening at bruge capacity building-teori som et ledelsesgreb til at skabe public value, og om de to teoriretninger er for forskellige. For at undersøge grundlæggende forskelle og ligheder opstilles Tabel 1.

Tabel 1 viser, at der er flere lighedstræk ved at sammenligne capacity building-teori med public value-teori. De tydeligste forskelle mellem teorierne ligger i den eksterne orientering, som er en grundpræmis for public value-teori, hvor dette er en mulighed, men ikke nødvendighed i capacity building (Krogstrup & Mortensen, 2017). Som tidligere nævnt er det empirisk bestemt, på hvilket niveau capacity building skal foregå (Farazman, 2004) ligesom det er med public value (Try & Radnor, 2007). Capacity building kan dog sagtens være

Tabel 1. Sammenligning af capacity building og public value

Teoretiske kriterier	Capacity building	Public value	Kommentar
Tydelige strategier og mål (målrettethed)	√	√	
Forbedringsorientering	√	√	
Evaluering af processer, præstationer og effekter	√	√	
Empowerment-orientering	√	√	
Legitimerbare, realistiske og bæredygtige services	(√)	√	Capacity building-teori har ikke eksplicit fokus på, at services skal følge disse kriterier; dog forskes der i forskellige former for disempowerment, der kan opstå som resultat af, at services ikke 'lever op' til interne og/eller eksterne krav/forventninger (Lennie, 2005).
Brugere/borgere som med-evaluatorer	√	√	Public value-teori har som grundpræmis, at borgere/brugere skal have en stemme i evalueringen af den/de services som det offentlige er ansvarlig for at (sam)skabe; capacity building har ikke co-evaluering som grundpræmis, men der ses studier, hvor co-evaluering er anvendt (Krogstrup og Mortensen, 2017).
Offentlig holdning		√	Den offentlige holdning er en implicit variabel i organisationens eksterne kontekst i capacity building-litteraturen, hvor den i public value er et af fundamentene.

Kilde: Forfatternes egen udvikling.

en udelukkende organisationsintern proces (Brix, 2021) og/eller en organisationsekstern proces (Stringer, 2013); public value-teori har derimod et organisationsinternt udgangspunkt, men kan ikke fraskrive sig den eksterne del (Moore, 1995; Van de Valle et al. 2015; Strokosch & Osborne, 2019). Med udgangspunkt i Tabel 1 identificeres flere fællestræk mellem capacity building-teori og public value-teori, og det diskuteres, hvor teorierne kan komplementere hinanden.

Komplementaritet mellem capacity building og public value

I forhold til 'tydelige strategier og mål' er de to teoriretninger ens, hvad angår vigtigheden af tydelige mål og målrettethed. Teoretisk set er det vigtigt at starte med at definere målene, uanset om det er drifts- eller udviklingsmål, eller begge dele (Brix, 2021). Effektløgheden i Figur 2 indikerer eksempelvis konkrete public value-mål kendt fra tidligere studier, ligesom Stringer (2013) også lister eksempler på indikatorer op ift. capacity building.

Med hensyn til 'forbedringsorienteringen' er denne en grundpræmis for begge teoriretninger (Honadle, 1981). I public value er det dog et krav, at forbedringsorienteringen ikke kun er internt rettet for organisationen, men også for borgere/brugere (Nabatchi, 2018; Moore, 2019). Der tales eksempelvis om, at services skal samskabes [co-define og co-design] (Bovaird & Loeffler, 2012).

Når det kommer til 'evaluering af processer, præstationer og effekter', har begge teoriretninger eksplicit fokus på evaluering som metode til læring (Moore, 1995; Farazman, 2004);

men public value-teori har ikke et eksplicit indbygget læringsfokus, som der er i capacity building (Laursen & Thomassen, 2017; Krogstrup, 2016). På denne måde har capacity building noget at byde på i forhold til public value-teori, da der er et sprog om læreprocesserne og også om de forskellige rolletilskrivninger, der er i forhold til ledere og medarbejdere, altså den individuelle capacity building (Mortensen et al., 2021; Brix, 2020). I samme kontekst er der i capacity building det eksplicite fokus på at skabe de organisatoriske rammer for, at services kan skabes, leveres, evalueres og forbedres, mens dette organisatoriske perspektiv træder mere i baggrunden inden for public value (Jørgensen & Bozeman, 2007; Try & Radnor, 2007; Moore, 2019).

Det organisationsinterne perspektiv i capacity building er tydeligt i relation til 'empowerment-orienteringen' (Zhang & Bhartol, 2010). Empowerment-orienteringen er en grundpræmis for begge teoriretninger; capacity building-teori har fokus på det empowerment-orienterede lederskab (van Assen, 2020), hvor public value har en grundlæggende empowerment-tilgang rettet mest mod borgere, brugere og samfundet og mindre eksplicit rettet mod organisationen (van der Valle et al., 2015). Dette betyder, public value-teori kan komplementeres med viden om det empowerment-orienterede lederskab kendt fra capacity building, da dette perspektiv kan give et sprog om, hvordan ledelsen kan agere (van Assen, 2020), og også om, hvilket mindset der fremmer skabelsen af tillid, samarbejde og opbygning af relationskapacitet (Davy & Aagaard, 2017).

I public value tales der om 'legitimerbare, realistiske og bæredygtige services' (Try & Radnor, 2007). Her er fokus både organisationsinternt og -eksternt, hvilket betyder, at eksisterende og nye services skal give mening og være rimelige for begge parter (Nabatchi, 2018; Strokosch & Osborne, 2020). Fra et capacity building-perspektiv tales der mere indirekte om services, men udgangspunktet er, at de arbejdsopgaver, som medarbejdere og ledere varetager, skal være meningsgivende, for at motivationen til at gennemføre arbejdet vil være til stede (Brix, 2021). Med andre ord vil capacity building-litteraturen argumentere for, at hvis ledere og medarbejdere ikke oplever, at arbejdet giver mening, vil de kunne føle sig disempowered (Lennie, 2005). På denne måde vil capacity building-litteraturen kunne sige noget om de negative, psykologiske og sociologiske konsekvenser, som ledere og medarbejdere vil kunne opleve, hvis arbejdet, der skal gennemføres, ikke vurderes at give mening.

Krogstrup og Mortensen (2017; 2021) har begået nogle af de få bidrag, der findes inden for capacity building, hvor der arbejdes med 'brugere/borgere som med-evaluators'. Hvor det i public value er en af grundstenene i teorien, at evaluering skal foregå sammen med borgere og/eller brugere (Moore, 1995; Nabatchi, 2018), er det et aktivt valg, der kan tages i capacity building. Krogstrup og Mortensen (2017) udvikler forskellige former for inddragelse og indflydelse af borgere og brugere, og de taler især om vigtigheden af at undgå 'tokenism', dvs. at offentlige organisationer lader, som om de involverer borgere/brugere, men at de i praksis ikke gør det alligevel. Endvidere argumenterer Krogstrup og Mortensen (2017) for, at det er vigtigt ikke at lægge for stort et ansvar på bestemte grupper af mennesker, da dette ville kunne have en negativ konsekvens, hvis disse mennesker ikke oplever, at de er klar til at tage ansvaret (psykologisk disempowerment). Det er her, litteraturen om såvel capacity building som public value har fokus på mestringsstrategier for borgere/brugere (Jaspers, 2020) og for ansatte i det offentlige (Try & Radnor, 2007).

Den 'offentlige holdning' ligger som en implicit variabel i capacity building-litteraturen, men er fundamental for public value. En tanke er, at capacity building vil kunne anvendes som tilgang til at opøve evnen til at kunne undersøge, vurdere og forbedre initiativer, så data om den offentlige holdning kan samles, analyseres og bruges til at skabe forbedringer med. Pointen er, at offentlige organisationer kan opøve deres kapacitet til at evaluere

sammen med borgere og brugere; dvs. at litteraturen inden for evaluation capacity building og co-evaluation vil være vigtige elementer til at supplere, hvordan der kan arbejdes systematisk og lærende med den offentlige holdning (Mortensen & Krogstrup, 2021).

Kan capacity building repræsentere en relevant ledelsestilgang i offentlige organisationer til at skabe public value?

På baggrund af argumentationen i artiklen mener vi, at svaret er 'ja' på spørgsmålet. Tanken i artiklen er, at Figur 2 kan agere udgangspunkt for både definition af nye services men også forbedring af eksisterende services. Capacity building-litteraturen, der er kort opsummeret i Figur 3, giver inspiration til, hvordan arbejdet med Figur 2 kan lykkes. Udgangspunktet for denne logik er inspireret af Strokosch og Osbornes (2020) præmis om, at det er vigtigt, at der er overensstemmelse mellem, hvad målene er med public value blandt de aktører, som målene handler om. Strokosch og Osborne konkluderer, at

det er vigtigt at forholde sig til tre faktorer: Hvordan den enkelte aktør definerer og fortolker værdi; hvilken værdi den enkelte aktør stræber efter at realisere; og hvordan disse mål vil kunne blive skabt ved at balancere for effektivt at kunne understøtte værdiskabelsen for brugerne og samfundet generelt set. (Strokosch & Osborne, 2020, s. 437)

Ideen med Figur 2 i denne artikel er, at den kan agere trædesten for den første vigtige (ledelses)opgave: at understøtte processen sammen med borgere/brugere om, hvad problemstillingen er, og også at klarlægge, hvad effektlogikken er. Dermed bliver alle klar over, 'hvad målet er' i forhold til problemstillingen. Det svære her vil jf. Moore (2019) være, at forholde sig til "*(...) videnskabelig viden om problemstillingens karakteristika og mulige løsninger samt deres indsigt i menneskelige værdier og adfærd, når tanker og handlinger om at forbedre sociale forhold planlægges og gennemføres*" (Moore, 2019, s. 356). Dette betyder i praksis, at man ikke bør låse sig fast på én løsning til problemstillingen, men i stedet arbejde med flere potentielle løsningslogikker, da komplekse problemstillinger ikke kan håndteres ud fra kausallogikkerne, vi kender fra evidensbølgen og NPM (Krogstrup & Mortensen, 2021). Logikken er, at offentlige ledere og medarbejdere bør undlade at sigte efter 'perfekte løsninger', når disse udarbejdes, men i stedet have fokus på det, der som udgangspunkt vil være bedre alternativer end den nuværende praksis (Krogstrup & Brix, 2019). I dette perspektiv er det lederens rolle at skabe den organisatoriske kontekst, hvori medarbejdere (evt. sammen med borgere/brugere) kan (sam)skabe de services som bedst menes at kunne skabe/medvirke til de outputs og effekter, der ønskes (Bovaird & Loeffler, 2012) – uden at disempower borgere/brugere (Jaspers, 2020). Samtidig er det her relevant at vurdere, om der er tale om et organisationsinternt perspektiv, og/eller om man i serviceøkosystemet skal bredere ud og arbejde på tværs af såvel administrative og organisatoriske grænser (Strokosch & Osborne, 2020). I tæt dialog mellem ledere og medarbejdere undersøges det i hver enkelt organisation, om den organisatoriske kontekst skal ændres på én eller flere parametre, for at den nye service kan gennemføres – dvs. at lederen skal fjerne sten på vejen, som kan hindre medarbejderne i effektivt at nå i mål (Colon & Guérin-Schneider, 2015). Dette betyder, at (front)medarbejdernes rolle vil være at definere (evt. sammen med borgere/brugere), hvad servicen skal være, hvor lederens rolle bliver at forholde sig til de eventuelle nye rolletilskrivninger, der gives til både frontmedarbejderne og også til ledelsen internt i organisationen (Mortensen et al., 2020). Den skarpe sondring mellem individuel capacity building på lederniveau og på medarbejderniveau er her interessant i forhold til public value, fordi det netop er forskellige opgaver, der skal varetages af hhv. ledere og medarbejdere. Dvs. at

ledere skal opøve evnen til at arbejde med organisatorisk capacity building og dermed skabe rammer, strukturer og processer, for at gode initiativer kan komme i spil (for at øge responsiviteten) og også for at have et fokus på effektivisering og realisering af de aftalte mål (Brix, 2021; van der Valle, 2015; Nabatchi, 2018). Denne illustration af capacity building-teoriens potentiale til at give handlingsanvisninger til, hvordan public value vil kunne skabes, menes at repræsentere et nyt, relevant bidrag til bedre at forstå, hvordan public value kan skabes i praksis (Moore, 1995; Gry & Radnor, 2007; Colon & Guérin-Schneider, 2015; Nabatchi, 2018). Forskningsmæssigt ved vi stadig ikke meget om, hvilke forskellige roller offentlige ledere har på de forskellige niveauer i ledelsesstyringskæden (Moore, 1995). Det samme gælder de inter-organisatoriske problemstillinger, der tages op i forskningslitteraturen, som også er utrolig væsentlig at undersøge nærmere både i teori og i praksis (Bryson et al., 2017; Strokosch & Osborne, 2020; Brix et al., 2021). Uanset hvad, er det på de forskellige ledelsesniveauer og blandt aktørerne på tværs af administrative og organisatoriske grænser

afgørende, at vi forstår og er skarpt fokuseret på, hvad der værdifuldt – både filosofisk og praktisk – om ideen 'public value', og hvordan denne idé kan blive spredt og anvendt til at styre vores stigende afhængige liv på det lokale, nationale og internationale niveau. (Moore, 2019, s. 370)

Vores håb er, at artiklen vil kunne inspirere både teoretikere og praktikere til at diskutere og afprøve, om dens konceptuelle bidrag holder i praksis, eller om det kun er teoretisk, at denne kobling giver mening.

Referencer

- Anderson, R. & Adams, R. (2019). *Scaling Leadership: Building Organizational Capability and Capacity to Create Outcomes That Matter Most*. Wiley.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (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. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Brix, J. (2021). *Strategisk innovationsledelse: Om balancen mellem drift og udvikling i offentlige og private organisationer*. Hans Reitzels Forlag.
- Brix, J., Tuurnas, S., & Mortensen, N. M. (2021). Creating opportunity spaces for co-production: professional co-producers in inter-organizational collaborations. I A. O. Thomassen & J. B. Jensen (Red.), *Processual perspectives on the co-production turn in public sector organizations* (pp. 157–175). IGI global.
- Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (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>
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Colon, M., & Guérin-Schneider, L. (2015). The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 264–281. <https://doi.org/10.1177/0020852314568837>
- Farazmand, A. (2004). Innovation in strategic human resource management: building capacity in the age of globalization. *Public Organization Review*, 4(1), 3–24.
- Heimburg, D. v., Langås, S. V., & Ytterhus, B. (2021). Feeling Valued and Adding Value: A Participatory Action Research Project on Co-creating Practices of Social Inclusion in Kindergartens and Communities. *Frontiers in Public Health*, 365. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.604796>

- Heimburg, D. v., & Ness, O. (2021). Relational welfare: a socially just response to co-creating health and wellbeing for all. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(6), 639–652. <https://doi.org/10.1177/1403494820970815>
- Heimburg, D. v., Ness, O., & Storch, J. (2021). Co-creation of public values: Citizenship, Social Justice and Well-being. I A. O. Thomassen & J. B. Jensen (Red.), *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations* (s. 20–41). IGI Global.
- Holmqvist, M., & Spicer, A. (Eds.) (2013). *Managing 'Human Resources' by Exploiting and Exploring People's Potentials*. Emerald Group Publishing.
- Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: a search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575–580.
- Hood, C., & Dixon, R. (2013). A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. *Public Administration*, 91(1), 114–134. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02072.x>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. Oxford University Press.
- Höglund, L., & Svärdsten, F. (2018). Strategy work in the public sector – A balancing act of competing discourses. *Scandinavian Journal of Management*, 34(3), 225–232. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2018.06.003>
- Jaspers, S. (2021). *By the public, for the public? Coping with value conflicts in the co-production of public services*. KU Lueven Public Governance Institute, Belgium.
- Jensen, J. B., & Krogstrup, H. K. (2017). Fra new public management til new public governance. In *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor* (pp. 33–55). Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, J. B., Pedersen, O., Lund, O., & Skovbjerg, H. M. (2022). Playful approaches to learning as a realm for the humanities in the culture of higher education: A hermeneutical literature review. *Arts and Humanities in Higher Education*, 21(2), 198–219. <https://doi.org/10.1177/14740222211050862>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kobro, L., Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kristensen, K., Skar, C., & Iversen, H. (2018). *La oss gjøre det sammen!: Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Universitetet i Sørøst-Norge.
- Krogstrup, H. K., & Brix, J. (2019). *Co-produktion i den offentlige sektor: Brugerinvolvering i kvalitetsudvikling*. Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2017). Opbygning af kapacitet til samskabelse og brugerinvolvering. In *Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor* (pp. 149–169). Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2021). The Fifth Evaluation Wave: Are We Ready to Co-Evaluate? In *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations* (pp. 59–78). IGI global.
- Ku, H. B., & Yuen-Tsang, A. W. K. (2013). "Capacity Building": i Bevir, M. (Ed.) "The Sage Handbook of Governance", SAGE, USA, pp. 469–843.
- Labin, S. N., Duffy, J. L., Meyers, D. C., Wandersman, A., & Lesesne, C. A. (2012). A research synthesis of the evaluation capacity building literature. *American Journal of Evaluation*, 33(3), 307–338. <https://doi.org/10.1177/1098214011434608>
- Laursen, E., & Thomassen, A. O. (2017). Capacity Building, Organisatorisk Læring og Den Lærende Organisation. In *Samskabelse og Capacity Building i den offentlige sektor* (pp. 75–104). Hans Reitzels Forlag.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (Eds.). (2021). *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes*. Palgrave Macmillan.
- MacLean, D., & Titah, R. (2022). A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-government: a public value perspective. *Public Administration Review*, 82(1), 23–38. <https://doi.org/10.1111/puar.13413>

- Moore, M. H. (2019). Reflections on the public value project. In Lindgreen, A., Koenig-Lewis, N., Kitchener, M., Brewer, J. D., Moore, M. H., & Meynhardt, T. (Eds.), *Public value: Deepening, enriching, and broadening the theory and practice* (pp. 351–371). Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mortensen, N. M., Brix, J., & Krogstrup, H. K. (2021). Reshaping the hybrid role of public servants: Identifying the opportunity space for co-production and the enabling skills required by professional co-producers. In H. Dickinson and H. Sullivan (Eds.), *The palgrave handbook of the public servant* (pp. 937–953). Palgrave Macmillan.
- Nabatchi, T. (2018). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59–72. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>
- Pestoff, V. (2019). *Co-production and public service management: Citizenship, governance and public service management*. Routledge.
- Potter, C., & Brough, R. (2004). Systemic capacity building: a hierarchy of needs. *Health policy and planning*, 19(5), 336–345. <https://doi.org/10.1093/heapol/czh038>
- Spano, A. (2009). Public value creation and management control systems. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3–4), 328–348. <https://doi.org/10.1080/01900690902732848>
- Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425–442. <https://doi.org/10.1332/030557320X15857337955214>
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2017). *New public governance på dansk*. Akademisk Forlag.
- Torfin, J., & Sørensen, E. (2019). Interactive political leadership in theory and practice: How elected politicians may benefit from co-creating public value outcomes. *Administrative Sciences*, 9(3), 1–18. <https://doi.org/10.3390/admsci9030051>
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd. Muligheder og faldgruber*. Hans Reitzels Forlag.
- Try, D., & Radnor, Z. (2007). Developing an understanding of results-based management through public value theory. *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 655–673. <https://doi.org/10.1108/09513550710823542>
- van Assen, M. F. (2020). "Empowering leadership and contextual ambidexterity – The mediating role of committed leadership for continuous improvement. *European Management Journal*, 38(3), 435–449. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2019.12.002>
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13–28. <https://doi.org/10.1177/0275074013488822>
- Zhang, X., & Bartol, K. M. (2010). Linking empowering leadership and employee creativity: The influence of psychological empowerment, intrinsic motivation, and creative process engagement. *Academy of management journal*, 53(1), 107–128. <https://www.jstor.org/stable/25684309>