



## **Værdiskabelse og legitimitet på det kommunale indkøbsområde**

**Navn og fødselsdato: Anders Brøndum, 051276**

**Modul: Masterprojekt, efteråret 2021**

**Vejleder: Carsten Greve**

**Antal anslag: 112.988**

## Indholdsfortegnelse

<b>Kapitel 1 Indledning</b> .....	<b>2</b>
1.1 Problemfelt .....	2
1.2 Problemformulering .....	4
1.3 Masterafhandlingens opbygning og resultater .....	4
<b>Kapitel 2 Teori</b> .....	<b>6</b>
2.1 Den strategiske triangel.....	6
2.2 Offentlig værdiskabelse .....	7
2.3 Legitimitet.....	8
2.4 Brobygning mellem værdiskabelse og legitimitet .....	9
<b>Kapitel 3 Metode og videnskabsteori</b> .....	<b>13</b>
3.1 Undersøgelingsstrategier .....	13
3.2 Det videnskabsteoretiske udgangspunkt .....	14
3.3 Datagenerering – det nationale spor .....	15
3.4 Datagenerering – det lokale spor .....	15
3.5 Analyse og fortolkning .....	16
3.6 Videnskabelige kvalitetskriterier .....	18
3.7 Generalisering af undersøgelsesernes konklusioner .....	18
<b>Kapitel 4 Forventninger til det kommunale indkøbsområdes værdiskabelse</b> .....	<b>20</b>
4.1 Økonomisk værdidominans fra 2002 til 2018 .....	20
4.2 Miljømæssig værdidominans fra 2019 og frem.....	24
4.3 Markedsvektor på tilbagetog .....	25
<b>Kapitel 5 Forventninger og legitimitet i Holbæk Kommune</b> .....	<b>27</b>
5.1 Forskellige forventninger til værdiskabelsen på politisk og administrativt niveau .....	27
5.2 Vektorer i forskellige længder og retninger .....	30
5.3 Forskellige oplevelser af værdiskabelsen – er legitimiteten udfordret? .....	31
5.4 Grøn omstilling som redningskrans – fra modstander til hjælper .....	34
<b>Kapitel 6 Konklusion</b> .....	<b>37</b>
<b>Egen ledelsesmæssig udvikling</b> .....	<b>39</b>
<b>English Summary</b> .....	<b>40</b>
<b>Bilag 1 Oversigt over dokumenter i datagenereringen – det nationale spor</b> .....	<b>42</b>
<b>Bilag 2 Oversigt over interviewpersoner og dokumenter i datagenereringen – det lokale spor</b> .....	<b>44</b>
<b>Bilag 3 Interviewguide</b> .....	<b>45</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>47</b>

# Kapitel 1

## Indledning

Holbæk Kommune bruger hvert år omkring 1,6 milliarder kroner på indkøb af alt fra kuglepenne og genbrugs-hjælpe midler til ældrepleje og bosteder til psykisk syge. Som leder af kommunens indkøbsfunktion, er jeg ansvarlig for at sikre indgåelsen af aftaler om de mangeartede varer og tjenesteydelser, der anvendes i den kommunale opgaveløsning.

I klassisk forstand er en indkøbsfunktion et tandhjul i inputfasen i forståelsen af en organisation som et produktionssystem (Katz & Kahn 1966). I et offentligt værdiskabelsesperspektiv (Moore 1995) vil min strategiske ledelsesrolle i forlængelse heraf enkelt lade sig beskrive som at sikre dækningen af kommunens indkøbsbehov med indkøbsaftaler. Det billede ligger formodentlig ikke så langt fra virkeligheden, hvis man går 25 år tilbage i tiden.

I dag har indkøbsfunktionen i Holbæk Kommune fået en anderledes strategisk rolle. Aftaler om biler til hjemmeplejen eller håndværkere til bygningsvedligeholdelse er ikke længere kun målet i sig selv. På alle niveauer i den kommunale organisation – fra kommunalbestyrelsen til de udførende medarbejdere – anskues kommunens indkøb som et middel til også at opnå andre mål.

Det kan være mål om grøn omstilling, lokal erhvervsudvikling, beskæftigelse af ledige på kanten af arbejdsmarkedet, samskabelse i lokalområder eller en effektiv anvendelse af skattekrone. Det er vel og mærke mål, der ofte har en modstridende karakter. For grønne krav kan gøre det sværere for lokale leverandører at indgå i konkurrencen, og centrale indkøbsaftaler er nok mere effektive, men de går på tværs af samskabelsesideer, hvor den lokale skole handler i Brugsen, og Brugsen understøtter skolens aktiviteter.

Som strategisk leder står jeg over for meget forskelligartede forventninger til den værdiskabelse, kommunens indkøb skal understøtte. Spørgsmålet er, hvor dette patchworklignende værdiskabelseslandskab stiller indkøbsfunktionen og mig som strategisk leder i forhold til at sikre en legitim position i den kommunale organisation? Denne strategiske ledelsesproblematik udgør masterafhandlingens kerne.

### 1.1 Problemfelt

Det offentlige indkøbsområde har påkaldt sig en meget begrænset forskningsmæssig opmærksomhed på trods af, at den offentlige sektor årligt køber ind for ca. 380 mia. kr., hvilket svarer til næsten en tredjedel af de offentlige udgifter (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2021: 5).

På masterafhandlingsniveau har Christensen & Kronholm (2009) beskæftiget sig med centraliseringstendenserne i offentlige indkøb, mens Langkjær (2018) beskæftiger sig med indkøbsaftalers begrænsede gennemslag.

Det er så vidt vides første gang, at det kommunale indkøbsområde er genstand for analyse i et strategisk værdiskabelsesperspektiv, der i sontringen mellem forskellige styringsparadigmer i forvaltningspolitikken kan henføres til Public Value Management-paradigmet; hvor offentlig(e) værdi(er) er omdrejningspunktet for styring og ledelse, og hvor de offentlige ledere spiller en central rolle i udviklingen af denne/disse værdi(er) (Andersen et al 2020: 101).

Masterafhandlingens analyser skal 1) afdække dimensionerne i de forventninger, der stilles til indkøbsfunktionens værdiskabelse og 2) udvikle forståelsen af sammenhængen mellem forventningerne til værdiskabelsen og den adfærd og beslutningstagning, der understøtter indkøbsfunktionens legitime position i den kommunale organisation.

Forventningsbegrebet står dermed centralt i afhandlingen. Med forventninger forstås holdningen til eller forestillingen om den værdiskabelse, en indkøbsfunktion skal skabe. Forventningerne kan hænge sammen med den oplevede værdiskabelse, men det er ikke nødvendigvis tilfældet, og det er ikke afhandlingens ambition at udmåle en indkøbsfunktionens faktiske værdiskabelse eller afdække en eventuel manglende overensstemmelse mellem en oplevet og en faktisk værdiskabelse.

Analyserammens teoretiske afsæt er Moore (1995) og hans kobling af offentlig værdi til strategisk ledelse og dermed, hvordan offentlige ledere kan skabe værdi ud fra et givent organisatorisk udgangspunkt (Andersen et al 2020: 105).

Omdrejningspunktet hos Moore er den strategiske triangel og den strategiske leders opgave med at balancere tre elementer i sin ledelse i form af offentlig værdiskabelse, legitimitet og operationel kapacitet. Moore er ikke præcis i sin definition på offentlig værdiskabelse og legitimitet, ligesom han ikke er tydelig om, hvordan de to ben i den strategiske triangel skal kobles.

Derfor inddrages Benington (2009), der i sin definition af offentlig værdiskabelse tilføjer en bredere offentlig interesse til Moores brugerperspektiv i forhold til, hvad eller hvem den offentlige værdiskabelse skal vurderes i forhold til. Benington opstiller derudover fire værdidimensioner, der operationaliserer det offentlige værdiskabelsesbegreb: økonomisk, social og kulturel, politisk samt miljømæssig værdi.

For tilsvarende at operationalisere legitimitetsbegrebet inddrages Suchman (1995) og hans sondring mellem tre former for organisatorisk legitimitet: pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet. Legitimitet forstås inden for denne tilgang som noget, der opbygges over tid gennem handling på handling og som repræsenterende en reaktion hos dem, der kigger ind på en organisation, som de ser den.

Endelig inddrages Klausens (2001) teori om stat, marked og civilsamfund som organisatoriske ordningsformer og normative vektorer. Med ordningsform forstås den bagvedliggende styringslogik, der er rammesættende for organisationens opbygning, og hvad der opfattes som legitime handlinger og beslutninger i en given situation. De normative vektorer og deres indbyrdes størrelse og retning bruges til at illustrere ordningsformerens betydning i den givne organisation. En strategi skal imødekomme vektorernes udformning for at blive opfattet som legitim.

Teorien om ordningsformer og normative vektorer etablerer en bro mellem værdiskabelses- og legitimitetsbegreberne i Moores strategiske triangel og etablerer den organisatoriske kontekst eller omverden, den strategiske triangel og den strategiske leder til enhver tid befinder sig i: Givne forventninger til den offentlige værdiskabelse kan henføres til en bestemt sammensætning af de normative vektorer og udtrykker dermed en bestemt styringslogik, som foreskriver det legitime handlings- og beslutningsrum.

Masterafhandlingens to, sammenhængende undersøgelser bringer analyserammen i spil på forskellig vis. Den første undersøgelse følger et nationalt spor, hvor det undersøges, hvordan forventningerne til det kommunale indkøbsområdes værdiskabelse har udviklet sig over tid på nationalt niveau med afsæt i de fire værdidimensioner og koblet med de organisatoriske ordningsformer. Det skal udvikle forståelsen af, hvad det er for nogle organisatoriske rationaler og logikker, disse forventninger taler ind i.

Den anden undersøgelse følger et lokalt spor, hvor der zoomes ind på forventningsdannelsen på kommune-niveau. Det undersøges, hvordan forventningerne til kommunens værdiskabelse kommer til udtryk på politisk og administrativt niveau, og hvilke organisatoriske rationaler og logikker forventningerne kan henføres til. Dertil undersøges det, hvad det er en form for legitimitet, der tildeles kommunens indkøbsfunktion som følge af den oplevede værdiskabelse.

Den første undersøgelse bidrager til at udvikle en forforståelse af forventningsdannelsen som grundlag for den anden undersøgelse. Det er samtidig hypotesen, at forventningerne på nationalt og kommunalt niveau kun vil være delvist sammenfaldende, fordi den lokale kontekst vil have betydning for forventningsdannelsen på kommunalt niveau.

Videnskabsteoretisk placerer masterafhandlingen sig inden for den filosofiske hermeneutik. I overensstemmelse hermed og undersøgelsesernes formål om at udvikle en dybere forståelse af et fænomen anvendes der kvalitativ metode i afhandlingens undersøgelser. I undersøgelseerne anvendes der henholdsvis dokumentstudie og casestudie som undersøgelsesstrategier.

Den primære kilde til generering af data i den første undersøgelse er de årlige aftaler mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) om kommunernes økonomi. Dertil kommer en række strategier, oplæg og aftaler, som KL og skiftende regeringer har udarbejdet i forhold til det kommunale indkøbsområde. Det kommunale indkøbsområde nævnes første gang i økonomiaftalen gældende for 2003, hvorfor undersøgelsen tidsmæssigt afgrænses fra 2002 (hvor økonomiaftalen for 2003 blev indgået) og frem til i dag.

Datamaterialet i den anden undersøgelse genereres via et casestudie af Holbæk Kommune og primært gennem interviews af medlemmer af kommunalbestyrelsen, kommunens direktion og chefgruppe. Det vil sige, at undersøgelsen afgrænser den kommunale administration til den administrative topledelse, hvorved ledere og medarbejdere på de udførende niveauer ikke indgår i undersøgelsen.

## 1.2 Problemformulering

På den baggrund kan masterafhandlingens problemstilling formuleres som følgende spørgsmål:

- 1) Hvordan har forventningerne til det kommunale indkøbsområdes værdiskabelse udviklet sig på nationalt niveau fra 2002 og frem til i dag?
- 2) Hvilke forventninger til indkøbsområdets værdiskabelse kommer til udtryk politisk og i den administrative topledelse i Holbæk Kommune, og hvilken form for legitimitet tildeles indkøbsfunktionen som følge af den oplevede værdiskabelse?

I det konkluderende kapitel vil det i et mere handlingsorienteret perspektiv blive diskuteret, hvor svarene på problemformuleringens to spørgsmål stiller mig som strategisk leder i forhold til at sikre indkøbsfunktionen en legitim position i den kommunale organisation.

## 1.3 Masterafhandlingens opbygning og resultater

I kapitel 2 udvikles masterafhandlingens analyseramme som en syntese af teoretiske bidrag, der skal udvikle og operationalisere to af Moores kernebegreber i den strategiske triangel: offentlig værdiskabelse og legitimitet. I kapitel 3 fremlægges afhandlingens metodiske og videnskabsteoretiske overvejelser som grundlag for afhandlingens undersøgelser og analyser med afsæt i valget af henholdsvis dokumentstudiet og casestudiet som undersøgelsesstrategi.

I kapitel 4 fremlægges analysen af forventningerne til indkøbsområdet værdiskabelse på nationalt niveau, der besvarer første del af problemformuleringen. Hovedkonklusionen er, at forventningsdannelsen meget entydigt kan henføres til en økonomisk værdidimension i perioden 2002-2018, mens den efterfølgende periode frem til i dag er præget af forventninger, der i stigende grad kan henføres til en miljømæssig værdidimension.

I kapitel 5 fremlægges analysen af politikerne og den administrative topledelses forventninger til indkøbsfunktionens værdiskabelse i Holbæk Kommune og den legitimitet, de to niveauer som følge heraf tildeler indkøbsfunktionen. Det besvarer anden del af problemformuleringen.

Hovedkonklusionen er, at der på lokalt niveau er en tydelig forskel i forventningsdannelsen mellem det politiske og administrative niveau. Den administrative topledelses forventninger betoner den økonomiske værdidimension, mens politikerne betoner den miljømæssige værdidimension og en helt femte værdidimension i form af lokal erhvervsudvikling. Indkøbsfunktionens legitimitet vurderes at være velkonsolideret i den administrative topledelse, mens det er sværere at aflæse legitimiteten på politisk niveau, hvilket udgør en selvstændig pointe i et strategisk ledelsesperspektiv: Indkøbsfunktionen står ikke stærkt nok i den politiske bevidsthed.

I forlængelse heraf sluttet kapitel 5 af med en mere handlingsorienteret drøftelse af, hvordan jeg strategisk kan arbejde med at udvikle legitimiteten på politisk niveau, inden der i kapitel 6 konkluderes på afhandlingen.

## Kapitel 2

### Teori

Kapitlet præsenterer masterafhandlingens teoretiske tilgang og dermed rammen for afhandlingens analyser. Afsættet er Mark Moores strategiske triangel og begreberne om offentlig værdiskabelse, legitimitet og organisatorisk kapacitet, der præsenteres og diskuteres i første afsnit. På den baggrund udvikles forståelsen af offentlig værdiskabelse og legitimitet og sammenhængen mellem de to begreber i de efterfølgende afsnit.

#### 2.1 Den strategiske triangel

Det kan diskuteres, hvorvidt Mark Moore med den strategiske triangel i bogen *Creating Public Value* fra 1995 udvikler en egentlig teori eller en mere empirisk funderet guide til offentlige ledere. Det ændrer ikke på, at Moore stiller et begrebsapparat til rådighed, der rammesætter den strategiske ledelsesproblematik, der er masterafhandlingens kerne.

Moore (1995:74-75) gør op med den traditionelle forståelse af offentlig forvaltning, hvor den offentlige leder i overensstemmelse med den parlamentariske styringskæde agerer på baggrund af et politisk mandat, der definerer den enkelte organisations formål og tildeler de nødvendige ressourcer. Moore bygger i modsætning hertil på den antagelse, at det er den offentlige leder, der skal definere sin organisations overordnede formål og mission. I konstant interaktion med det politiske niveau skal lederen være i stand til se bagom det politiske mandat og afdække, hvilke forskellige politiske intentioner og afvejninger, mandatet reflekterer, og hvad det er for en værdiskabelse, det politiske system mere præcist efterspørger. Med sin viden om organisationens kompetencer skal lederen samtidig være i stand til identificere og formidle nye aktiviteter, der potentielt kan være værdiskabende.

Morres begrebsapparat er bygget op omkring den strategiske triangel, der udtrykker, at den offentlige leder må forholde sig til tre indbyrdes relaterede elementer i sin strategiske ledelse: værdiskabelse, legitimitet og operationel kapacitet.

Med værdiskabelse forstås, at lederen er betroet nogle ressourcer, der omkostningseffektivt skal generere en værdi. Lederen er afhængig af, at det formulerede mål for værdiskabelsen og midlerne til at nå målet opfattes som legitimt og bakkes op fra politik hold. Endelig må lederen gøre sig klart, om organisationen besidder de nødvendige ressourcer til at nå de ønskede mål. Den indbyrdes sammenhæng består i, at det eksempelvis ikke nytter, at en leder arbejder med en værdiskabelse, der opfattes som illegitim fra politisk hold, eller at lederen har opbakning til at skabe en given værdi, men mangler ressourcerne til at gøre det (Moore 1995: 71; Moore 2000: 197).

Det indebærer, at den strategisk tænkende leder må have sin opmærksomhed rettet "*outward*, to the value of the organization's production, *upward*, toward the political definition of value, and *downward* and *inward*, to the organization's current performance" (Moore 1995: 73).

Jævnfør Bryson et al (2017: 641) er en af styrkerne ved Moore hans påpegning af, at arbejdet med ethvert aspekt af den offentlige sektor forudsætter en forståelse af, hvad den offentlige værdi er i den givne situation, om den nødvendige legitimitet og opbakning er til stede, og om kapaciteten til at producere værdien er til stede.

Den offentlige leders strategiske rolle, hvor lederen som en entreprenør afsøger forskellige værdiskabende forestillinger, er samtidig blevet diskuteret i forhold til, om lederen dermed krydser ind over de folkevalgte politikeres domæne eller placeres i en upassende rolle som "Platonic guardians" (Rhodes & Wanna 2007).

Moore er dog relativ klar omkring, at lederne i den offentlige sektor står til ansvar over for det politiske niveau, og at han kun plæderer for at ændre i tilgangen hos lederne i forhold til deres tanker og handlinger; ikke de institutionelle rammer, der holder lederne ansvarlige over for det politiske niveau inden for den demokratiske styreform (Moore 1995: 76, 105).

Flere elementer i Moores tilgang er omdiskuterede (se f.eks. Alford et al 2017), og Moore adresserer selv kritikpunktet vedrørende, hvordan offentlig værdiskabelse kan opgøres (Moore 2013). Det vil føre for vidt at gå yderligere ind i disse diskussioner. I forhold til masterafhandlingens fokus er det til gengæld relevant af udvikle forståelsen af det offentlige værdiskabelsesbegreb og legitimitetsbegreb.

## 2.2 Offentlig værdiskabelse

Det tætteste, Moore kommer en definition på offentlig værdi, er beskrivelsen af, at ledelsesmæssig succes i den offentlige sektor handler om skabe og omforme offentlige organisationer på måder, der øger organisationernes værdi for offentligheden på både kort og lang sigt (Moore 1995: 10). De offentlige ledere kan bare ikke være sikre på, hvad det er for en offentlig værdi, de skaber, for de politiske ønsker og offentlighedens behov, der udpeger den offentlige værdi, kan ændre sig fra i dag til i morgen (ibid.: 57).

Med offentligheden adresserer Moore modtagerne af den offentlige sektors ydelser, som også tildeles en aktiv rolle i målformuleringen for disse ydelser. Det kan synes mindre banebrydende i 2021, men i 1995 var det nyt at italesætte modtagerne af de offentlige ydelser som forbrugere og tildele dem samme opmærksomhed som i den private sektor.

Orienteringen mod brugerne er blot ret snæver i den forstand, at der legitimt kan være andre opfattelser af offentlig værdiskabelse. Derfor inddrages Benington (2009: 233), der definerer offentlig værdiskabelse som

- Hvad offentligheden værdsætter
- Hvad der tilfører værdi til den offentlige sfære.

Benington uddyber de to dimensioner ved at beskrive, hvordan spørgsmålet om, hvad offentligheden værdsætter, står i kontrast til en traditionel forvaltningsopfattelse, hvor værdiskabelsen er producent- og ikke brugerdefineret i form af for eksempel politiske målsætninger, ekspertanalyser og professionelle standarder.

Den anden dimension skaber ifølge Benington en modvægt til den første dimension ved at fokusere opmærksomheden på ikke blot de individuelle interesser hos de aktuelle brugere men en bredere offentlig interesse, der også omfatter de kommende generationer. Med offentlig sfære forstås:

"the web of values, places, organisations, rules, knowledge, and other cultural resources held in common by people through their everyday commitments and behaviors, and held in trust by government and public institutions" (ibid.: 235)

Den offentlige sfære er dermed den arena, hvor de demokratiske processer udspiller sig, og dermed udgør den anden dimension ikke blot en modvægt til den første dimension; de to dimensioner kan være i direkte konflikt med hinanden. Moores forståelse af offentlig værdiskabelse kan primært henføres til den første dimension af Beningtons todimensionelle forståelse.



Beningtons forståelse af værdibegrebet kan udfordres som værende for bred. Til gengæld præciserer Benington (ibid.: 237) yderligere forståelsen af værdibegrebet ved at opliste nedenstående værdidimensioner. Her ved forfatteren han det synspunkt – på linje med Moore (2000: 199) – at værdibegrebet i en offentlig sektor kontekst skal forstås som noget mere end den økonomiske værdidimension, der dominerer den private sektor:

- Økonomisk værdi: tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at generere økonomisk aktivitet, entreprenørskab og beskæftigelse
- Social og kulturel værdi: tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at bidrage til den sociale kapital, social sammenhængskraft, sociale relationer, social mening og kulturel identitet, individuel og samfundstrivsel
- Politisk værdi: tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at stimulere og støtte demokratisk dialog og borgernes aktive deltagelse i den offentlige debat
- Miljømæssig værdi: tilførsel af værdi til den offentlige sfære ved at fremme bæredygtig udvikling og reduktion af forurening, affald og global opvarmning.

Beningtons tilgang til værdibegrebet har ligesom Moores begrebsapparat et strategisk afsæt og en handlingsanvisende ambition. Det adskiller sig fra et mere teoretisk afsæt hos for eksempel Jørgensen & Bozeman (2007), Jørgensen (2003a), Jørgensen (2003b) og Jørgensen & Bozeman (2003), hvor ambitionen er deskriptiv. Her er målet ikke at fastlægge offentlige værdier i relation til en konkret strategi; målet er at kortlægge og kategorisere offentlige værdier med henblik på en diskussion af værdier mere generelt i respekt for (og begrænset af) den parlamentariske styringskæde.

### 2.3 Legitimitet

I henhold til den strategiske triangel skal lederen gennem sin 360 graders ledelse til stadighed sørge for, at organisationens handlinger er i overensstemmelse med de politiske mål for værdiskabelsen for at sikre organisationens legitimitet. Når legitimitet i Moores optik er så afgørende for organisationen og den offentlige leder, kan det undre, at Moore ikke udvikler en mere præcis forståelse af legitimitetsbegrebet. På den baggrund inddrages Mark Suchman og hans sondring mellem tre typer organisatorisk legitimitet.

Suchman (1995: 574) definerer legitimitet som:

*“a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions”*

Legitimitet opbygges over tid gennem handling på handling og repræsenterer en reaktion hos dem, der kigger ind på en organisation, som de ser den. Legitimitet er socialt konstrueret i den forstand, at legitimitet opstår, når organisationens handlinger opfattes som passende hos et socialt konstrueret system.

Suchman sonderer mellem en institutionel og strategisk tilgang til legitimitet (ibid.: 575). Den institutionelle tilgang tilsiger, at normer, kulturer og strukturer former, at noget kan lade sig gøre eller ikke lade sig gøre; det, at man findes som enhed i en organisation, gør allerede én legitim, for ellers ville man ikke findes. Den strategiske tilgang tilsiger, at man kan gøre noget for at blive legitim, at man kan skabe, fastholde og udvikle legitimitet som aktør og dermed, at man kan gøre noget funktionelt normativt, der virker fremfor noget andet.

Suchman er ikke tydelig omkring koblingen mellem de to tilgange, og både sondringen og koblingen mellem de to tilgange kan diskuteres. I denne sammenhæng tages der afsæt i en opfattelse af legitimitet som en operationel ressource, det som leder er muligt at arbejde med, og dermed en strategisk tilgang til legitimitet.

Suchman skelner mellem tre former for organisatorisk legitimitet (ibid.: 577ff):

- Pragmatisk legitimitet, der baserer sig på en egennyttemaksimerende tilgang om, at man tildeler en organisation legitimitet, fordi man kan få noget ud af det – for eksempel i et bytteforhold, i form af indflydelse eller identitetsmæssigt
- Moralsk legitimitet, der baserer sig på, at man tildeler organisationen legitimitet, fordi den gør noget rigtigt – for eksempel i skabelsen af en ydelse, det resultat organisationen opnår, eller fordi de personer, der repræsenterer organisationen, står for noget ønskværdigt
- Kognitiv legitimitet, der baserer sig på det meningsfulde – for eksempel at man legitimerer en organisation uden at forholde sig til det, fordi det sker naturligt.

Den pragmatiske legitimitet vil hurtigere kunne opnås, men den kan også vise sig mere flygtig end de to andre legitimitetsformer, der er orienteret mod kulturelle normer og har en mere selvopretholdende karakter. Til gengæld kan det særligt være svært at opnå en kognitiv legitimitet, fordi den er kulturelt indlejret til forskel fra de to andre former for legitimitet, der i højere grad baserer sig på diskursive vurderinger.

## 2.4 Brobygning mellem værdiskabelse og legitimitet

Værdiskabelse og legitimitet er indbyrdes relaterede elementer i den strategiske triangel. Men hvordan skal det mere præcist forstås, og hvordan kan man som strategisk leder forholde sig til det i sin strategiske ledelse? For at udvikle en forståelse heraf inddrages Klausens (2001) teori om stat, marked og civilsamfund som organisatoriske ordningsformer og normative vektorer.

Skema 1. Karaktertræk ved stat, marked og civilsamfund

Aspekt \ Logik	Statslogik, rationale, ordningsform	Markedslogik, rationale, ordningsform	Civilsamfundslogik, rationale, ordningsform
<b>Mennesket er</b>	Zoon politicon	Economic man	Social man
<b>Motivation</b>	Pligt	Nød (& nytte)	Lyst
<b>Orientering</b>	Samfundet	Sig selv	Sine nærmeste
<b>Man kæmper om</b>	Magt, indflydelse, ære	Penge, prestige	Anerkendelse, legitimitet
<b>Relation mellem parter</b>	Hierarki, regler	Bytte, kontrakter	Gensidig tillid eller frygt
<b>Evalueringskriterium</b>	Politisk legitimitet, produktivitet og effektivitet	Bundlinjen	Processen
<b>Omverdensdimension</b>	Politisk omverden	Teknisk omverden	Institutionel omverden
<b>Langsigtet perspektiv</b>	Politikker, planer	Konkurrencestrategier	Visioner
<b>Ledelse og strategi</b>	Fagprofessionel administration og strategi på politiske markeder	Strategisk ledelse, mål og handlingsorientering	Værdiorienteret strategi og ledelse, vægt på symboliske processer

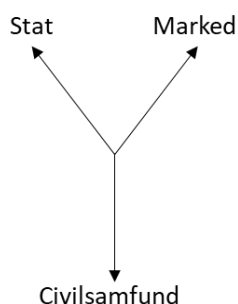
Note: Efter Klausen (2001: 120).

Klausen sondrer mellem tre organisatoriske ordningsformer: Stat, marked og civilsamfund, hvor der med organisatorisk ordningsform forstås den bagvedliggende logik eller rationale for handling, der er rammesættende for organisationens opbygning og måde at fungere på; hvad der opfattes som rigtigt og forkert, ønskeligt og uønskeligt, muligt eller hensigtsmæssigt i den givne situation. Hver af ordningsformerne har sin egen udviklingslogik, der kan forme udviklingen af organisationen i en bestemt retning afhængig af, hvor stærk den er, og hvordan den bliver bragt i spil (Klausen 1994: 33; Klausen 2001: 120).

Skema 1 viser en række karakteristika til illustration af de idealtypiske forskelle mellem de tre ordningsformer. Forskellene viser slægtskabet mellem de tre metaforer stat, marked og civilsamfund og henholdsvis den offentlige, private og tredje sektor.

Til hver ordningsform knytter Klausen en vektor med en størrelse og retning, som er beslutnings- og handlingsfreskrivende og dermed normativ: Den enkelte vektor foreskriver den passende og hensigtsmæssige adfærd, og hvilke beslutninger der er legitime. Vektorens størrelse og retning skal illustrere, at der er tale om en trækmechanisme i den enkelte organisation, der kan trække organisationen i retning af de respektive ordningsformer. Når vektorerne udgår fra samme punkt, kan tilgangen illustreres som i figur 1.

Figur 1. Stat, marked og civilsamfund som normative vektorer



De tre ordningsformer etablerer tre tilsvarende strategifelter, der er til stede i enhver organisation på tværs af sektortilhørsforhold, men i forskellige blandingsforhold, så deres relative betydning er forskellig (Klausen 2001: 142ff). Det vil sige, at en strategi skal imødekomme eller score på alle tre vektorer i overensstemmelse med den udformning, vektorerne har i den givne organisation på det givne tidspunkt. I modsat fald mister man legitimitet.

Teorien indebærer et opgør med idéen om, at der findes én god strategi. Tværtimod må den kompleksitet, der særligt kendetegner offentlige organisationer, håndteres med en flerhed af strategier. Samtidig bygger teorien på en forståelse af strategiproceser som mulige at planlægge jævnfør Whittingtons (2002) sondring mellem fire perspektiver på strategi, der kan indplaceres i en firfeltstabel ud fra perspektivernes tilgang til 1) om strategiproceser er planlagte eller emergende og 2) om resultatet af en strategiproces udelukkende er profitmaksimering, eller om der også kan være andre resultater ud fra en mere pluralistisk tilgang.

I forhold til det sidste punkt bygger teorien på en forståelse af, at resultatet af en strategiproces ikke kan reduceres til profitmaksimering, fordi strategiproceser i en offentlig kontekst er præget af, at de strategiske udfordringer ikke udtrykker tame problems men wicked problems jævnfør Klausen (2001: 113).

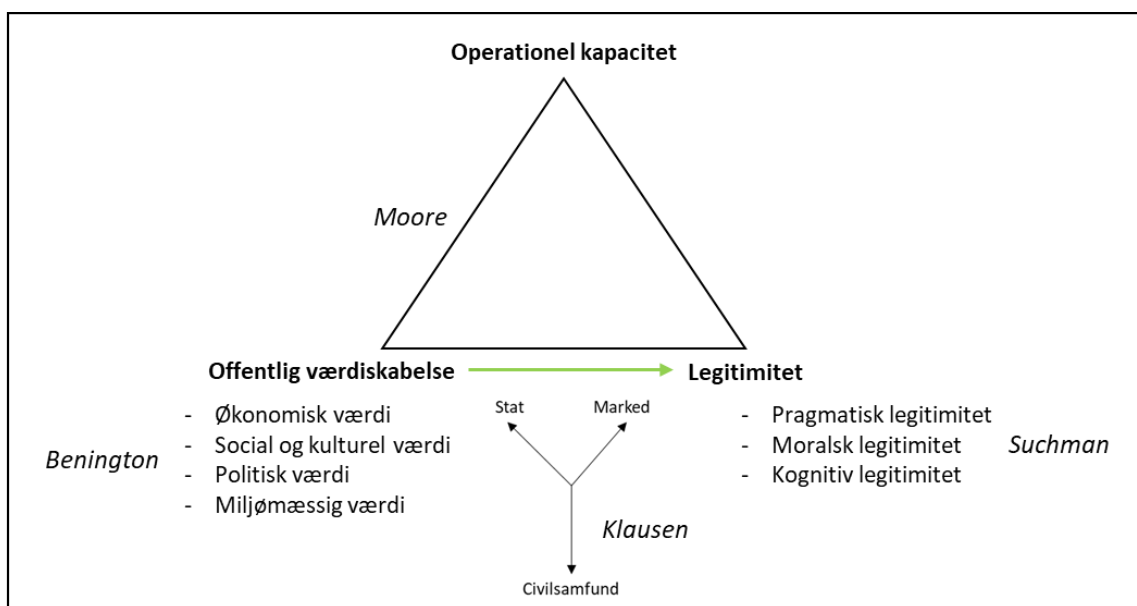
Teorien etablerer den organisatoriske kontekst eller omverden, den strategiske triangel og den strategiske leder til enhver tid befinder sig i, men som Moore ikke tydeligt adresserer, og den bliver brobygger mellem værdiskabelse og legitimitet derved, at forventninger til den offentlige værdiskabelse henføres til en bestemt

sammensætning af de normative vektorer. Det udtrykker en bestemt styringslogik og et legitimt handlings- og beslutningsrum.

Ordningsformerne er udviklet før og omkring årtusindskiftet. Allerede på det tidspunkt var New Public Management et omdiskuteret begreb, som Klausen (1996: 100) henfører til markedslogikken. Tilsvarende kan der argumenteres for, at statslogikken kan henføres til bureaukratiet som styringsparadigme og civilsamfundslogikken tilsvarende til New Public Governance jævnfør Andersen et al. (2020). Det er valgt at fastholde Klausens begrebsapparat med de tre ordningsformer som grundlag for analysen, fordi Klausen medtænker et strategisk perspektiv i form af de strategiske ledelsesfelter, der ikke står tilsvarende tydeligt i nyere fremstillinger, ligesom Klausens brug af vektorer som redskab til at illustrere trækmechanismerne mellem ordningsformerne ses som et velegnet analytisk redskab.

Figur 2 illustrerer masterafhandlingens analyseramme, hvor den grønne pil skal illustrere den analytiske bevægelse i afhandlingen fra afsættet i det offentlige værdiskabelshjørne over mod triangelens legitimitets-hjørne.

Figur 2. Masterafhandlingens analyseramme



Rammen for analysen indebærer, at masterafhandlingen i overensstemmelse med Moore anskuer den offentlige leder som en leder, der i klassisk forstand skaber værdi inden for sin organisation til forskel for en mere fællesoffentlig tilgang til værdiskabelse jævnfør Greve (2019: 21). Som Andersen et al (2020: 105) beskriver det, er afsættet inden for den Public Value Management position, som Moores tilgang kan henføres til, den enkelte offentlige leders situation og spørgsmålet, hvordan man som offentlig leder skaber offentlig værdi for den organisation, man arbejder for?

Masterafhandlingens første undersøgelse fokuserer på, hvordan forventningerne til det kommunale indkøbsområdes værdiskabelse har udviklet sig over tid på nationalt niveau. I analysen heraf anvendes de fire værdiskabelsesdimensioner i sammenhæng med de organisatoriske ordningsformer med henblik på at udvikle forståelsen af, hvad det er for organisatoriske rationaler og logikker, disse forventninger taler ind i.

Det indebærer, at en teori om organisatoriske ordningsformer og normative vektorer, der er udviklet til forståelse af en organisations opbygning og funktionsmåde appliceres på et helt organisatorisk felt i form af den kommunale sektor. Det er muligt, fordi undersøgelsens ambition ikke er at afdække, om forventningerne til værdiskabelsen kan genfindes i den enkelte kommune. Ej heller om de beslutninger og handlinger, som styringslogikken foreskriver, kan genfindes. Det er heller ikke ambitionen på et nationalt, aggregeret niveau at vurdere, om de forventninger, der udtrykkes i økonomiaftalerne, er blevet omsat til handling. I den forstand bidrager den første undersøgelse kun til at tegne et billede af, hvad det er for ordningsformer, der kommer til udtryk over tid på nationalt niveau i forhold til det kommunale indkøbsområde.

Derved bidrager den første undersøgelse til at udvikle den forforståelse, der ligger til grund for den anden undersøgelse. Her undersøges det på kommuneniveau, hvilke forventninger til værdiskabelsen ved kommunens indkøb, der udtrykkes på politisk og administrativt niveau, og hvilke organisatoriske rationaler og logikker, forventningerne kan henføres til. I forlængelse heraf undersøges det, hvilke(n) form(er) for legitimitet, der tildeles den kommunale indkøbsfunktion som følge af den oplevede værdiskabelse.

Det er hypotesen, at den lokale kontekst vil have betydning for forventningsdannelsen på kommunalt niveau, og at forventningerne som følge heraf kun vil være delvist sammenfaldende med forventningerne på nationalt niveau.

## Kapitel 3

### Metode og videnskabsteori

Masterafhandlingens to undersøgelser skal bidrage til at besvare henholdsvis det ene og det andet af problemformuleringens spørgsmål. I dette kapitel fremlægges de metodiske og videnskabsteoretiske overvejelser og dermed grundlaget for de to undersøgelser og analyser.

Først præsenteres valget af undersøgelsesstrategier, hvilket fører videre til fremlæggelsen af afhandlingens videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvorefter det beskrives, hvordan data genereres i de to undersøgelser. I forlængelse heraf beskrives det, hvordan de genererede data analyseres, inden de videnskabelige kvalitetskriterier og mulighederne for generalisering, der knytter sig til det valgte undersøgelsesdesign, drøftes.

#### 3.1 Undersøgelsesstrategier

Valget af en undersøgelsesstrategi knytter sig til undersøgelsernes formål, da strategien skal sikre, at formålet indfries (Ragin 1994: 26). Undersøgelsesstrategien skal konkretisere, hvordan data genereres, og hvilke genstande der har relevans i undersøgelserne.

Der anvendes kvalitativ metode i afhandlingens undersøgelser, hvilket harmonerer med undersøgelsernes formål om at udvikle en dybere forståelse af et givent fænomen og den kontekst, der omgiver fænomenet (Maxwell 1996: 17). Valget af kvalitativ metode definerer ikke en undersøgelsesstrategi. Tværtimod åbner metoden op for et væld af undersøgelsesstrategier med en betydelig spændvidde (Tesch 1990: 58).

I den første undersøgelse – det nationale spor – anvendes dokumentstudiet som undersøgelsesstrategi. Det er en strategi, hvor den historiske dimension står centralt med et fokus på at følge udviklingen af givne begivenheder over tid. Gennem dokumentstudier er det muligt at rejse tilbage i tiden i forsøget på at opnå indsigt i, hvordan de omstændigheder, der i nutiden betragtes som realiteter, er blevet konstrueret, forhandlet og rekonstrueret over tid (ibid.: 69).

I den anden undersøgelse – det lokale spor – anvendes casestudiet som undersøgelsesstrategi. Yin (2003: 13) definerer et casestudie som en empirisk undersøgelse af et nutidigt fænomen inden for rammerne af dets eget liv, hvor grænserne mellem fænomenet og konteksten ikke er åbenbar, og hvor der må inddrages flere datakilder med henblik på triangulering.

Maaløe (2002: 75) sonderer mellem tre formål i forhold til designet af et casestudie:

- at beskrive et fænomen
- at teste en teori
- at opbygge en teori, hvad enten teorien er ny i sig selv, eller om den udvikles med henblik på at afdække et hidtil ubeskrevet område.

Teoriopbygning foregår induktivt, mens der ved teoritest anvendes deduktion, hvilket afspejler en grundlæggende erkendelsesteoretisk forskel. Masterafhandlingens casestudiedesign udtrykker en ambition om at kombinere det teoriopbyggende og teoritestende formål med et casestudie. Det benævnes det eksplorativt integrative design og indebærer en systematisk udfordring af forskerens praksis og teoretiske forforståelse og et forsøg på at ophæve den personlige og faglige bias, man som forsker måtte have over for det fænomen, man undersøger (ibid.: 75, 96).

Feltarbejdet er med andre ord en anledning til at gøre forskeren opmærksom på forskerens eksplicite og implicite teoretiske og personlige opfattelsesmønstre, og hvor kontrasten mellem, hvad man troede at finde, og hvad man finder, skal fungere som kilde til større faglig indsigt; eksempelvis i form af dannelse af nye begreber eller en bedre forståelse af kendte begrebers anvendelighed.

Det eksplorative integrative design har sit udgangspunkt i et top-down perspektiv, hvor velfunderede teorier fungerer som grundlag for studiet af et givent fænomen, mens der i feltet anlægges et bottom-up perspektiv, hvor informanternes orientering er styrende for forskerens opmærksomhed.

Maaløe (2002: 133) beskriver det på følgende vis:

”et billede af det forventede byggende på vores teoretiske følsomhed og teoretiske forforståelse. Det, som prøves af mod feltet, og som det dermed reagerer imod og eventuelt udvider, er ikke blot en eller flere teorier, men vores evne til at integrere dem”.

### 3.2 Det videnskabsteoretiske udgangspunkt

Videnskabsteoretisk placerer masterafhandlingen sig inden for det hermeneutiske paradigme og mere præcist den filosofiske hermeneutik jævnfør Højbergs (2003: 91) sondring mellem tre retninger inden for det hermeneutiske paradigme: den traditionelle, metodiske og filosofiske hermeneutik.

Fælles for retningerne er princippet om den hermeneutiske cirkel, det vil sige den vekselvirkning, der finder sted mellem del og helhed. Det meningssskabende opstår i sammenhængen mellem delene og helheden, og forståelsen og fortolkningen muliggøres af relationerne mellem de enkelte dele og helheden. Bestemmelsen af delenes betydning vil kunne ændre den oprindelige betydning af helheden, hvilket igen kan påvirke betydningen af de enkelte dele. Det er i princippet en uendelig proces, og den hermeneutiske cirkel beskrives også som en spiral uden begyndelse eller slutning. I praksis slutter processen, når der opstår en fornuftig mening, der er enhedspræget og uden indre modsigelser (Alvesson & Sköldberg 2000: 53; Kvale 1997: 57).

Den filosofiske hermeneutik adskiller sig fra de to andre retninger ved, at fortolkeren er en del af den hermeneutiske cirkel, hvor del-helhedsrelationen omfatter genstanden og fortolkeren. En fortolkning kan ikke foretages uafhængigt af den begrebsverden, man forstår og fortolker på baggrund af. Fortolkerens aktive rolle i fortolkningsprocessen gør forforståelse til et centralt begreb inden for den filosofiske hermeneutik. Det vil sige, at man som fortolker ikke møder et genstandsfelt forudsætningsløst, da der går en tidligere forståelse forud for den nuværende forståelse (Højberg 2003: 93, Alvesson & Sköldberg 2000: 56).

Forforståelsen eller den forståelsesramme, man bringer med sig, udgøres af tidligere erfaringer, bestemte teoretiske perspektiver og den kulturelle og historiske kontekst, den givne undersøgelse finder sted i. Forståelsesrammen skal kunne udfordres, hvilket indebærer, at man som fortolker skal lade genstandsfeltet åbne sig og være åben over for, hvad genstandsfeltet bidrager med.

Masterafhandlingens placering inden for den filosofiske hermeneutik indebærer en afvisning af, at der skulle eksistere én endelig sandhed om et socialt fænomen. Forskellige forståelsesrammer og forskelle i konteksten vil føre til forskellige forståelser af det studerede fænomen. Det må ikke tages som udtryk for, at alle forståelsesrammer opfattes som lige velegnede. En forståelsesramme må bygge på stringente overvejelser om tidligere forskning og anvendeligheden af teoretiske perspektiver, ligesom anvendelsen af videnskabelige metoder er forudsætningen for valide resultater.

### 3.3 Datagenerering – det nationale spor

I den første undersøgelse – det nationale spor – inddrages de årlige aftaler mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi som den primære kilde til generering af data. Det kommunale indkøbsområde nævnes første gang i økonomiaftalen for 2003. Økonomiaftalen indgås om sommeren året før det år, aftalen er gældende for. 2002 udgør derfor starttidspunktet i undersøgelsen, der strækker sig frem til i dag.

Det er via økonomiaftalerne, at de landspolitiske forventninger til værdiskabelsen ved den kommunale sektors indkøb kommer til udtryk. Det kommunale indkøbsområde har således ikke været genstand for lovgivning med undtagelse af den danske udbudslov, der blev vedtaget i 2015 som implementering af et EU-direktiv. Udbudsloven er gældende for hele den offentlige sektor og etablerer udelukkende den juridiske ramme for indkøbene. Det udelukker ikke, at forventningerne til værdiskabelsen også kan omfatte overholdelse af den gældende lovgivning, og at udbudsloven kan have bidraget hertil.

Derudover inddrages en række strategier, oplæg og aftaler, som henholdsvis KL og skiftende regeringer har udarbejdet i forhold til det kommunale indkøbsområde i den periode, undersøgelsen strækker sig over. Dokumenterne inddrages dels for at uddybe indholdet i økonomiaftalerne og styrke forståelsen af udviklingen. Dels for at opnå en triangulering af data med henblik på at øge validiteten af undersøgelsens resultater.

En række af dokumenterne er kommet til undervejs i undersøgelsen, hvilket er i overensstemmelse med princippet i den hermeneutiske cirkel. I bilag 1 fremgår det, hvilke dokumenter der indgår i undersøgelsen.

### 3.4 Datagenerering – det lokale spor

I den anden undersøgelse – det lokale spor – er Holbæk Kommune valgt som case. Valget følger af, at det er i Holbæk Kommune, jeg er leder af indkøbsfunktionen, og hvor jeg står i den strategiske ledelsesudfordring, der er afsættet for masterafhandlingen.

Valget har den styrke, at mit kendskab til casen er omfattende, og at jeg har let adgang til at indsamle data. Til gengæld er argumentet for casevalget ikke videnskabeligt velegnet. I et kvalitativt casestudie bør en case udvælges formåls- eller kriteriebestemt (Miles & Huberman 1994: 27, Patton 1990: 169, LeComte & Preissle 1993: 69). Der findes forskellige former for formåls- eller kriteriebestemt udvælgelse af cases. I det følgende vil der blive argumenteret for, at valget af Holbæk Kommune er rimeligt i henhold til den form, der benævnes intensitetsudvælgelse efter Patton (1990: 171).

Intensitetsudvælgelse bygger på den samme logik som ved udvælgelsen af ekstremcases, hvor der fokuseres på informationsrige cases, fordi de er usædvanlige. Intensitetsudvælgelse adskiller sig ved, at der er mindre vægt på det ekstreme for at undgå en fordrejning i udsagnene fra det undersøgte fænomen. Hensigten er dermed at udvælge informationsrige cases, der intensivt men ikke ekstremt åbenbarer det undersøgte fænomen. Med Stakes (1995: 4) ord handler det om, at udvælgelsen skal sikre forskeren maksimal læring om det undersøgte fænomen.

Holbæk Kommune er med sine knap 72.000 indbyggere landets 19. største kommune (Nøgletal 1). Det vil sige, at kommunen hverken tilhører gruppen af de helt store eller helt små kommuner, der kan have nogle politiske og organisatoriske strukturer samt et set up på indkøbsområdet, der gør dem ekstreme.

Indkøbsfunktionen i Holbæk Kommune består af 11 medarbejdere. Det vurderes at være en relativ stor indkøbsfunktion sammenholdt med kommunens indbyggertal, hvilket underbygger billedet af en kommune med fokus på indkøbsområdet. Det afspejler sig i den såkaldte indikator for konkurrenceudsættelse, der fortæller, hvor stor en andel af de opgaver, en kommune har mulighed for at udsætte for konkurrence i markedet,



kommunen har udsat for konkurrence. Det er for eksempel muligt at udsætte driften af et plejecenter for konkurrence, hvis kommunen ønsker at afprøve, om markedet kan løse opgaven mere effektivt end kommunen.

I 2020 har Holbæk Kommune udsat 38,9 procent af de konkurrenceegnede opgaver for konkurrence, hvilket gør kommunen til den fjerdemest konkurrenceudsættende kommune i landet. I gennemsnit har landets kommuner konkurrenceudsat 26,3 procent af de konkurrenceegnede opgaver i 2020 (Nøgletal 2). På den baggrund vurderes Holbæk Kommune at falde inden for kriterierne for en intensiv case.

Datamaterialet i casestudiet genereres primært gennem interview i naturlig forlængelse af den hermeneutiske tilgang. Kvale (1997: 41) beskriver formålet med det kvalitative forskningsinterview som "at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på fortolkninger af meningen med de beskrevne fænomener".

På politisk niveau er det valgt at interviewe tre politikere i form af kommunens socialdemokratiske borgmester, gruppeformanden for Venstre, der er det største parti uden for konstitueringsaftalen, og gruppeformanden for Dansk Folkeparti, der indgår i konstitueringsaftalen. Derved opnås en bredde i interviewene i forhold til politiske ståsteder, så undersøgelsen kan afdække, om det har betydning for forventningerne til værdiskabelsen ved kommunens indkøb. De tre politikere hører til de mest toneangivende politikere i kommunalbestyrelsen, hvilket deres poster i kommunalbestyrelsen også indikerer jævnfør bilag 2.

På administrativt niveau er det valgt at interviewe den direktør, der blandt andet har økonomiområdet og indkøbsområdet som en del af sin portefølje, og som repræsenterer direktionen på Økonomiudvalgets møder. Derudover interviewes to chefer. Den ene chef er chef for kommunens ældre- og sundhedsområde, der både i forhold til indkøbsvolumen og bredden i indkøbsbehovet er et meget centralt fagområde for indkøbsfunktionen. Den anden chef er chef for en række stabsenheder; herunder indkøbsfunktionen.

Det vil sige, at den chef, jeg refererer til, og den direktør, vi refererer til, indgår i undersøgelsen. Det kan der være metodiske udfordringer forbundet ved i forhold til, at interviewsituationen kan blive påvirket af, at jeg som underordnet interviewer mine to nærmeste overordnede. Disse udfordringer vurderes dog ikke at have en betydende karakter for undersøgelsen.

Dertil inddrages Holbæk Kommunes indkøbspolitik og kommunalbestyrelsens arbejdsprogram. Dokumenterne skal styrke bredden i genereringen af data og den efterfølgende analyse samtidig med, at dokumenterne bidrager til at udvikle den spørgeramme, der er udgangspunktet for interviewene.

I bilag 2 fremgår det, hvilke personer der er blevet interviewet, og hvilke dokumenter der indgår i undersøgelsen.

De seks interviews er gennemført i perioden 1. september til 20. september 2021 ved brug af den samme semistrukturerede interviewguide, der er vedlagt i bilag 3. Med semistruktureret forstås, at spørgsmålene i interviewguiden har været afsættet for interviewet, men undervejs i interviewet er der blevet sprunget rundt i spørgsmålene, ligesom det har været naturligt at stille andre spørgsmål.

### 3.5 Analyse og fortolkning

En forskningsproces kan anskues som faseopdelt, så genereringen af data, analysen og fortolkningen er adskilte faser (Denzin & Lincoln 1998: 23ff). I et hermeneutisk perspektiv giver faseopdelingen dog kun begrænset mening, da analyse- og fortolkningsfaserne må opfattes som integrerede processer. Jævnfør Tesch (1990:

93) er en hermeneutisk analyse kendetegnet ved en fortolkningsorienteret dialog med datamaterialet. Dertil kommer, at analysefasen og dermed fortolkningsfasen ikke kan afgrænses fra genereringen af data.

Det hænger sammen med, at analysen forstås som defineret ved tre sideløbende aktiviteter i form af data-reduktion, udarbejdelse af data displays og draging af konklusioner (Miles & Huberman 1994: 11).

Datareduktion skal ikke forstås som fjernelse af data. Datareduktion omfatter selektion, fokusering og fortætning af de genererede data. Processen påbegyndes allerede før datagenereringen som følge af forskerens teoretiske perspektiv og valget af datagenereringsmetoder. Reduktionen efter datagenereringen omhandler valget af meningsskabende analysemetoder og former til opsummering af data. Datareduktionen skal muliggøre en skærpelse og organisering af data på en måde, så der kan drages endelige konklusioner og udgør dermed en proces, hvor det spredte samles til stykvise helheder (ibid.: 10).

Udarbejdelsen af data displays indebærer en organiseret og koncentreret samling af information, der kan have form af forskellige typer matricer, grafer og tabeller. Displayet skal klarlægge og tydeliggøre, hvad der har fundet sted i undersøgelsen (ibid.: 11).

Dahler-Larsen (2002: 39) opstiller tre regler ved udarbejdelsen af displays: Autencitetsreglen indebærer, at displayet så vidt muligt skal baseres på data i sin oprindelige form. Inklusionsreglen indebærer, at alle data, der falder inden for de opstillede afgrænsninger, skal medtages i displayet. Transparensreglen indebærer, at det skal være gennemskueligt, hvordan displayet er udarbejdet.

Dragning af konklusioner er ikke en aktivitet, der kun foregår til sidst i en analyse; den pågår også før og under genereringen af data. Fra starten af dataindsamlingen overvejes betydningen af de afdækkede forhold, men der må fastholdes en åbenhed og skepsis over for disse foreløbige konklusioner, så de kan ændres eller forkastes, efterhånden som processen skrider fremad (Miles & Huberman 1994: 11).

Forståelsen af konklusioners tilblivelse som en successiv proces skriver sig ind i den filosofiske hermeneutiks begreb om forskerens forforståelse, der igennem hele forskningsprocessen vil pege i retning af bestemte konklusioner, men hvor man som forsker må møde feltet med den nødvendige åbenhed, så forforståelsen og konklusionerne til stadighed bliver udfordret i fortolkningsprocessen i en del-helhed vekselvirkning, inden de endelige konklusioner drages.

I begge af masterafhandlingens analyser udarbejdes der data displays. I den første analyse opstilles et display som en matrice. Ud ad x-aksen fremgår årstallene for økonomiaftalerne, og op ad y-aksen fremgår de fire, teoretiske værdidimensioner med mulighed for at tilføje yderligere dimensioner, hvis data nødvendiggør det. Ved gennemlæsning af økonomiaftalerne henføres de beskrevne indkøbstemaer i aftalerne til den relevante værdidimension i form af et stikord eller en sammenfattende sætning, og det markeres ud ad x-aksen, hvilke(t) år, det pågældende indkøbstema optræder i økonomiaftalen/aftalerne. Den samme øvelse foretages i forhold til de øvrige dokumenter, der jævnfør afsnit 3.3 indgår i undersøgelsen.

I den anden analyse anvendes "skabelse af mening ad hoc" (Kvale 1997: 201) som metode til meningsanalyse af de transskriberede interviews. Det enkelte interview gennemlæses i sin helhed, hvorefter der fokuseres på specifikke dele med henblik på at forstå disse dele i sammenhæng med hele interviewet og konteksten for interviewet.

På den baggrund udarbejdes der et display for de seks interviews samlet i form af en tabel, hvor den første kolonne indeholder de fire værdidimensioner og dermed fire felter (flere ved behov). Den anden kolonne er

reserveret til stikord eller sammenfattende sætninger fra de interviewede politikere, der henføres til værdimensionerne, mens den tredje kolonne tilsvarende er reserveret til det administrative topledelsesniveau. Ved behov kan der i felterne sondres mellem de enkelte politikere eller administrative topledelsesfolk.

Fremstillingen i form af displays med stikord og sammenfattende sætninger understøttes i begge analyser med forklarende citater fra dokumenterne og interviewene.

### 3.6 Videnskabelige kvalitetskriterier

Videnskabelige data skal kunne vurderes i forhold til deres validitet og pålidelighed. Det indebærer, at man som forsker skal overholde en række videnskabelige krav og kriterier i konstruktionen, indsamlingen og behandlingen af data, der muliggør en verifikation af forskningsresultaterne (Pedersen & Land 2001: 35).

Maxwell (1996: 87) definerer validitet som rigtigheden eller troværdigheden af en beskrivelse, konklusion, forklaring eller andre former for opgørelse. Han knytter tre former for forståelse til en kvalitativ undersøgelse, hvortil der kan knytte sig forskellige validitetsmæssige problemstillinger:

Validiteten af den deskriptive forståelse afhænger af nøjagtigheden og fuldstændigheden i datagenereringen, mens valide tolkninger kan være udfordret af, at forskeren påtvinger feltet sin egen mening fremfor at forstå det studerede fænomen på dets egne præmisser. Endelig udgør manglende opmærksomhed på modsigende data og alternative forklaringer på det studerede fænomen den væsentligste trussel mod validiteten ad den teoretiske forståelse (ibid.: 89).

For at sikre nøjagtigheden og fuldkommenheden og dermed en valid deskriptiv forståelse transskriberes alle de gennemførte interviews fuldt ud.

Det er i relation til den fortolkende forståelse, at forskerens forforståelse kan være en udfordring. Som det er fremgået, er det synspunktet i masterafhandlingen, at forskeren ikke kan unddrage sig sin forforståelse, og at det tværtimod handler om at gøre den eksplicit, som det gøres i dette og det foregående kapitel.

Triangulering af data kan mindste truslen mod validiteten af den teoretiske forståelses konklusioner. Hermed forstås anvendelsen af forskellige datagenereringsmetoder for at opnå multiple erkendelser til tydeliggørelse af mening eller verificering af en observation eller fortolkning (Stake 1994: 241). I den første undersøgelse søges data trianguleret med forskellige dokumenttyper, mens interviewene i den anden undersøgelse trianguleres med dokumenter.

En høj pålidelighed indebærer, at en undersøgelse, der følger en tidligere undersøgelses procedurer på den samme case, skal nå frem til de samme konklusioner. Det indebærer, at pålidelighed og validitet er tæt sammenvævede begreber; en høj validitet øger pålideligheden og vice versa. Da subjektivitet er et grundvilkår i forskningsprocessen ved anvendelsen af kvalitativ metode, stiller det særlige krav til forskeren om at foretage eksplicite valg og dokumentere disse valg undervejs i forskningsprocessen. Derved klargøres forskerens rolle som subjekt bedst muligt (Yin 2003: 37).

### 3.7 Generalisering af undersøgelsesernes konklusioner

Maxwell (1996: 96) sonderer mellem intern og ekstern generalisering af en kvalitativ undersøgelse. Med intern generalisering forstås, hvorvidt undersøgelsens konklusioner kan generaliseres inden for det studerede felt. Validiteten af de deskriptive, fortolkende og teoretiske forståelsesformers konklusioner er definerende for, hvorvidt det er muligt.

Med ekstern generalisering forstås, hvorvidt undersøgelsens resultater kan generaliseres ud over det studerede felt. Der må her sondres mellem analytisk og statistisk generalisering, hvor der med statistisk generalisering forstås muligheden for at ekstrapolere fra en stikprøve til en population, hvilket har relevans ved brug af kvantitativ metode.

Den analytiske generalisering har relevans ved brug af kvalitativ metode, hvor undersøgelsens resultater holdes op mod teorien med henblik på teoriudvikling, der yderligere kan appliceres (Yin 2003: 31, Maaløe 2002: 72, Kvale 1997: 228).

Efter gennemførelsen af afhandlingens undersøgelser og analyser, der fremlægges i de efterfølgende kapitler, vurderes validiteten og de deraf følgende muligheder for generalisering på følgende vis:

På baggrund af de trufne valg i indsamlingen og behandlingen af data, der er lagt åbent frem undervejs i masterafhandlingen, vurderes validiteten i begge undersøgelser at være tilfredsstillende. Der er tilstræbt datatriangulering for at verificere fortolkninger, og de gennemførte interviews er transskriberet. De opstillede datadisplays er anvendt stringent, den teoretiske forforståelse gjort eksplicit, og opmærksomheden på modsigende data kan eksempelvis aflæses ved opstillingen af en ny værdiskabelsesdimension på baggrund af udsagnene på politisk niveau i Holbæk Kommune. Det vurderes derfor også, at undersøgelsesernes konklusioner kan generaliseres inden for det studerede felt.

Afhandlingens analyseramme har haft til formål at udvikle en operationel forståelse af værdiskabelses- og legitimitetsbegreberne i Moores strategiske triangel og sammenhængen mellem de to begreber. I forhold til en analytisk generalisering viser analyserne, at analyserammen opfylder dette formål. De inddragne værdimensioner er egnede til at afdække forventningerne til værdiskabelsen, og de organisatoriske ordningsformer og normative vektorer tegner de strategiske felter op, man som strategisk leder må forholde sig til for at være legitim i forlængelse af de udtrykte forventninger til værdiskabelsen. Endelig peger analyserne i retning af, at sondringen mellem tre forskellige legitimitetsformer gør det muligt at differentiere legitimitetsbegrebet i forhold til karakteren eller dybden af den tildelte legitimitet.

Analyserammen er bragt i spil med afsæt i den strategiske triangelns værdiskabelshjørne, og set fra denne position i triangelen vurderes analyserammen også at være anvendelig i forhold til strategiske ledelsesproblematikker på andre opgaveområder end indkøb og på andre forvaltningsniveauer i den offentlige sektor. Analyserne har ikke godtgjort, om analyserammen tilsvarende er egnet, hvis afsættet er triangelns legitimitets-hjørne, og analyserne så at sige bliver grebet omvendt an.



Indkøbstemaernes udvikling i økonomiaftalerne er i de første år ret beskeden, da det frem til 2007 kun fremgår, at der etableres en særskilt låneramme med det sigte

”at opmuntre fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter” (ØA for 2003: 11)

Det er et indkøbstema, der er tæt relateret til temaet om deponerings- og låneregler i forbindelse med offentlig-privat samarbejde, og som derved indgår i alle økonomiaftalerne frem til aftalen for 2015.

I økonomiaftalen for 2007 introduceres et nyt indkøbstema i form af konkurrenceudsættelse. Det er et tema, der med undtagelse af et enkelt år er gennemgående i alle økonomiaftalerne frem til aftalen for 2019. Temaet optræder som et selvstændigt afsnit i aftalerne og har karakter af et selvstændigt spor.

Som tidligere beskrevet omhandler konkurrenceudsættelse, at den kommunale serviceproduktion, for eksempel vedligeholdelsen af kommunens grønne arealer, udsættes for konkurrence fra private leverandører. I økonomiaftalen for 2007 beskrives det på en på papiret ret pragmatisk facon:

”KL og regeringen er enige om at fokusere på instrumenter, der kan bidrage til at få mere for pengene i kommunerne. Et middel hertil er mere konkurrenceudsættelse af de kommunale opgaver. Der er enighed om, at det afgørende er, at opgaverne løses bedst og billigst, og ikke om leverandøren er offentlig eller privat” (ØA for 2007: 8)

Konkurrenceudsættelse er i praksis et stærkt, ideologisk tema, og i økonomiaftalerne er det også et tema, der varierer hen over årene i forhold til ambitionsniveauet. Et fællestræk er, at KL og regeringen udtrykker en forventning om, at kommunerne gør brug af konkurrenceudsættelse og dermed, at indikatoren for konkurrenceudsættelse, der viser, hvor stor en del af de konkurrenceegnede opgaver kommunerne har udsat for konkurrence, er stigende.

I økonomiaftalen for 2008 beskrives det, at en række kommuner har effektiviseret indkøbsområdet gennem bedre aftaler, tværgående indkøbssamarbejder, ny styringsinformation og centraliserede indkøbsaftaler. Derved tegnes konturerne af et vareindkøbsspor indeholdende forskellige temaer, der sammen med konkurrenceudsættelsessporet, kan ses som de to gennemgående spor i aftalerne.

I første omgang er der primært fokus på kommunernes mulighed for at trække på indkøbsaftalerne på statens indkøbsprogram med henblik på at sikre kommunerne de samme økonomiske gevinster som staten. Det er et tema, der går igen indtil økonomiaftalen for 2012, hvor det beskrives, at:

”koordinerede, standardiserede og forpligtende indkøb giver bedre priser” (ØA for 2012: 7)

I forlængelse heraf aftales det at bruge SKI som operatør til indgåelsen af 15-20 forpligtende indkøbsaftaler for kommunerne frem mod 2015. Frem til og med økonomiaftalen for 2018 er fælleskommunale indkøbsaftaler et gennemgående tema, og i sammenhæng hermed beskriver økonomiaftalerne for 2013 og 2014 de økonomiske fordele ved fælleskommunale it-udbud. I økonomiaftalerne for 2017, 2018 og 2019 sættes der endvidere fokus på de økonomiske fordele ved tværoffentlige indkøbsaftaler.

Fra økonomiaftalen for 2016 bliver e-handel et indkøbstema, og året efter bliver compliance-begrebet beskrevet for første gang, hvilket omhandler, hvor loyale de kommunale indkøbere er over for at benytte de indgåede aftaler:

”Bedre indkøb er et centralt spor i effektiviseringsindsatsen i kommunerne. Der er allerede indhøstet væsentlige effektiviseringer på indkøbsområdet, og regeringen og KL er samtidig enige

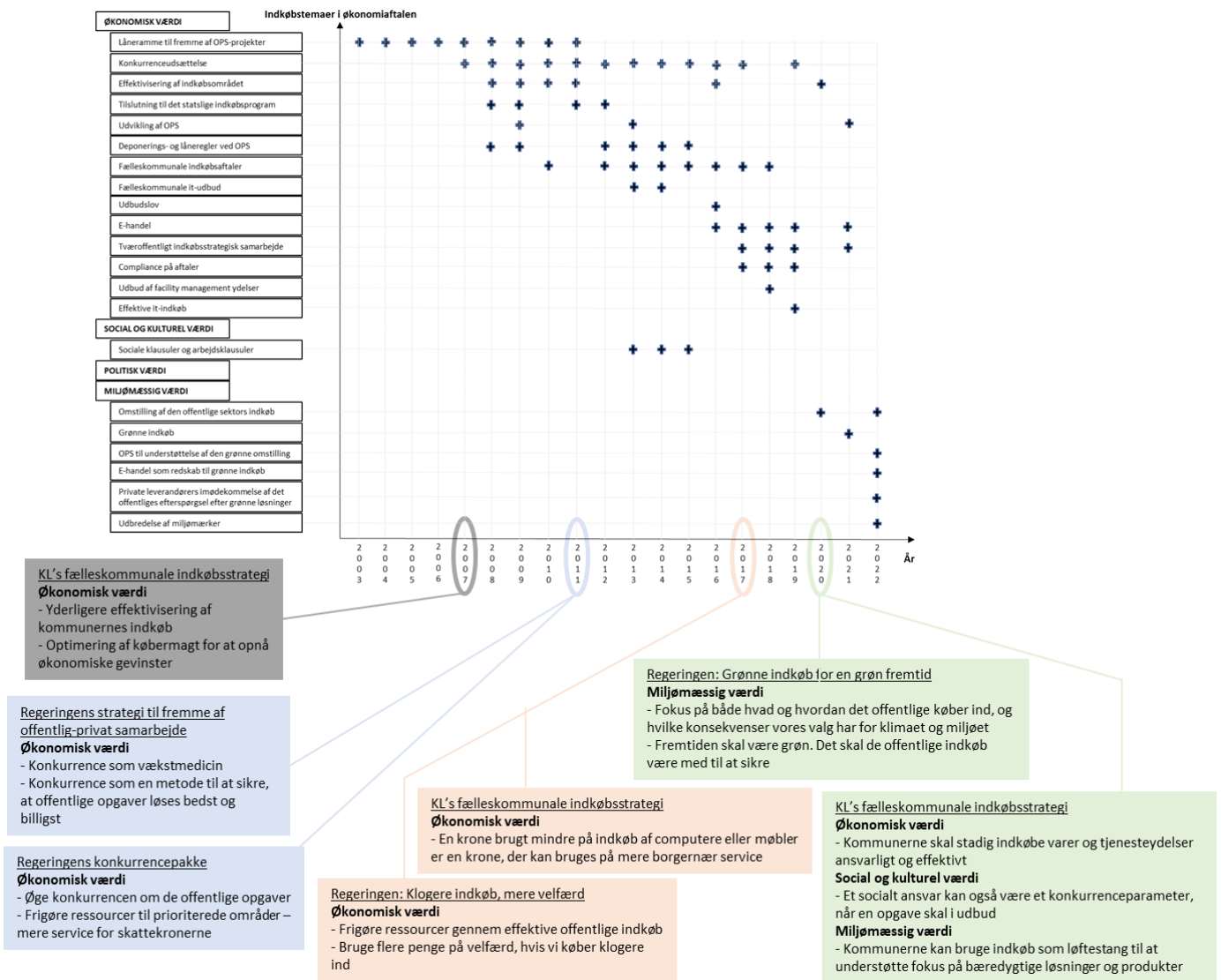
om, at der fortsat er et stort potentiale ved at arbejde med bedre indkøb i kommunerne” (ØA for 2016: 5)

I forlængelse heraf beskrives det, at en realisering heraf blandt andet kan ske ved at fremme e-handel, og i økonomiaftalen for 2017 fremgår det, at:

”Parterne er samtidig enige om, at e-handel kan være en vej til at sikre effektive indkøb gennem højere compliance” (ØA for 2017: 11)

I perioden frem til og med økonomiaftalen gældende for 2019 kan indkøbstemaerne med en enkelt undtagelse i form af temaet sociale klausuler og arbejdsklausuler henføres til den økonomiske værdidimension. KL og de skiftende regeringer udtrykker en entydig forventning om, at udviklingen i kommunernes indkøb skal skabe økonomiske gevinster og frigøre midler, så kommunerne kan levere mere service for den samme pose penge.

Figur 4. Indkøbstemaer og værdidimensioner i strategier og oplæg



Det samme forventningsmønster tegner sig i de oplæg og strategier, som KL og skiftende regeringer udarbejder i den samme periode. Som det fremgår af figur 4, kan indholdet i disse dokumenter også henføres til den økonomiske værdidimension.

I 2008 offentliggør KL en fælleskommunal indkøbsstrategi, hvor der i overensstemmelse med økonomaftalernes indkøbsspor i denne periode er fokus på at fremme koordinerede indkøb såvel internt i kommunerne som eksternt mellem kommunerne med henblik på kunne indgå centraliserede, forpligtende indkøbsaftaler:

”Det er kendt viden, at koordinering af indkøb og forpligtelser til aftaler kan give besparelser ... kommunernes indkøb kan og skal effektiviseres yderligere gennem en målrettet og koordineret indsats” (KL 2008: 1)

I januar 2011 offentliggør regeringen en strategi til fremme af det offentlig-private samarbejde, der lægger sig i forlængelse af økonomaftalernes konkurrenceudsættelsesspor med det formål at få flere opgaver udbudt i den offentlige sektor ud fra argumentet om, at konkurrence sikrer, at opgaven løses til den billigste pris (Regeringen 2011a). Mest radikalt står forslaget om at pålægge kommuner og regioner at udbyde bestemte opgaver.

Forslaget genfindes i aftalen om en konkurrencepakke, regeringen indgår med en række partier i april 2011, der skal øge konkurrencen om opgaverne i den offentlige sektor.

”Det vil bidrage til, at den offentligt finansierede produktion udvikles og effektiviseres. Det vil give bedre kvalitet i ydelserne og bedre mulighed for at frigøre ressourcer til prioriterede områder – dvs. mere service for skattekroneerne” (Regeringen 2011b: 1)

Konkurrencepakken bliver aldrig vedtaget i Folketinget, da der forinden udskrives nyvalg til Folketinget med et regeringsskifte til følge. Hvis pakken var blevet vedtaget, ville den have betegnet et nybrud, da det ville være første gang, at Folketinget havde lovgivet på indkøbsområdet i den kommunale sektor.

I 2017 vedtager KL en fælleskommunal indkøbsstrategi med titlen *Indkøb handler om velfærd – og ledelse* (KL 2017), mens regeringen offentliggør udspillet *Klogere indkøb, mere velfærd* (Regeringen 2017). Som titlerne antyder, udtrykker både strategien og udspillet den opfattelse, at ressourcerne skal strækkes til mere velfærd ved at effektivisere den kommunale sektors indkøb. Mens regeringsudspillet primært fokuserer på fællesoffentlige, forpligtende indkøbsaftaler, fokuserer den fælleskommunale indkøbsstrategi også på kommunernes indkøb af tjenesteydelser:

”Der skal hentes markante effektiviseringsgevinster gennem bedre indkøb af tjenesteydelser ved, at hver enkelt kommune sætter lokale strategiske mål for bedre indkøb på området” (KL 2017: 3)

Som tidligere beskrevet er der en lille krølle på forventningerne til udviklingen på det kommunale indkøbsområde i form af adresseringen af sociale klausuler og arbejdsklausuler i økonomaftalerne gældende for 2013, 2014 og 2015:

”Der skal være ordentlige arbejdsvilkår samt uddannelses- og praktikpladser til dem, der er under uddannelse ... Arbejdsklausuler skal søges udbredt til alle kommunale udbudskontrakter inden for bygge- og anlægsarbejde samt øvrige udbudskontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt ... Kommunerne skal fremover overveje brugen af sociale klausuler/partnerskaber om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud” (ØA for 2014: 2)



Det er et tema, der kan henføres til den sociale og kulturelle værdidimension, fordi klausuler kan ses som et element i udviklingen og vedligeholdelsen af den sociale sammenhængskraft i et samfund, da klausulerne har til formål at understøtte, at alle kan få en uddannelse, og at alle har rimelige arbejdsvilkår.

#### 4.2 Miljømæssig værdidominans fra 2019 og frem

Mens den økonomiske værdidimension er næsten enerådende i perioden frem til og med økonomiaftalen gældende for 2019, begynder billedet at skifte i aftalerne gældende for 2020 og 2021, så den økonomiske værdidimension er helt fraværende i aftalen for 2022.

I økonomiaftalen for 2020 fastslås det under overskriften "Frigørelse af ressourcer gennem effektiv drift", at:

"kommunerne også i de kommende år vil have fokus på at frigøre ressourcer til borgernær velfærd bl.a. gennem administrative effektiviseringer, indkøb, digitalisering, automatisering mv." (ØA for 2020: 5)

Samtidig fremgår det under overskriften "Klima", at kommunerne skal arbejde med at fremme den cirkulære økonomi og omstille indkøbene, så de understøtter den grønne omstilling. I økonomiaftalen for 2021 har det fællesoffentlige indkøbsterma fået et tvist, så det nu også omhandler samarbejde om grønne indkøb.

I økonomiaftalen for 2022 kan indkøbstermaerne udelukkende henføres til den miljømæssige værdidimension. Det fremgår, at der på tværs af regeringen, KL og Danske Regioner skal etableres en enhed for offentlig-privat samarbejde med henblik på blandt andet at understøtte grøn omstilling. Den kommunale sektors betydning for ambitionen om at reducere udledningen af drivhusgasser bliver tydeliggjort med afsæt i, at kommunerne:

"... står for en betydelig del af det offentlige indkøb, er landets største bygningsejer og er ansvarlig for en stor del af den kollektive forsyning (ØA for 2022: 11)

Med henvisning til såvel regeringens strategi for grønne offentlige indkøb og KL's fælleskommunale indkøbsstrategi beskrives det, at:

"De offentlige indkøb er et vigtigt værktøj, der skal bruges til at understøtte den grønne omstilling" (ØA for 2022: 13)

Som det fremgår af figur 4, udsender regeringen strategien *Grønne indkøb for en grøn fremtid – strategi for grønne offentlige indkøb* i 2020 (Regeringen 2020). Strategiens indkøbsterma er meget klart, at den offentlige sektors årlige indkøb for 380 milliarder kroner, skal omstilles, så klimaaftrykket mindskes og bidrager til opfyldelsen af de nationale klimamål.

Samme år offentliggør KL en ny fælleskommunal indkøbsstrategi, hvis temaer ikke lige så entydigt kan henføres til en miljømæssig værdidimension. Indkøbsstrategiens temaer relaterer sig både til en miljømæssig, en økonomisk og en social og kulturel værdidimension. Kommunernes indkøb skal udvikles i en grøn retning, men det beskrives samtidig, at der skal foregå en fortsat professionalisering af indkøbsområdet:

"blandt andet med et vedvarende fokus på prisbesparende og effektive indkøb, aftaleanvendelse, brug af indkøbsdata, kontraktstyring- og opfølgning og digitalisering" (KL 2020: 3)

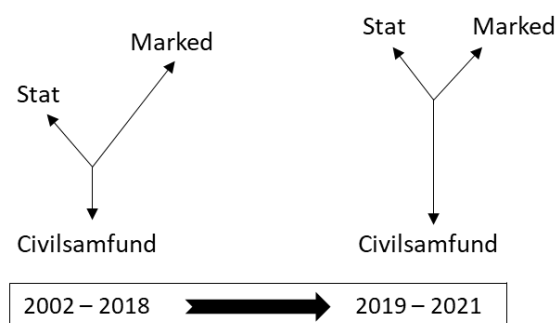
Endelig er den sociale og kulturelle værdidimension også i spil efter flere års fravær i økonomiaftalerne med betoningen af at pålægge virksomhederne et socialt ansvar ved eksempelvis i udbudssituationer at stille krav om at hjælpe borgere på kanten af arbejdsmarkedet ind i meningsfulde jobs eller krav om elevpladser.

### 4.3 Markedsvektor på tilbagetog

I såvel perioden 2002-2018 som perioden 2019-2021 understøtter de strategier og oplæg, som KL og skiftende regeringer har udsendt, de forventninger til værdiskabelsen på det kommunale indkøbsområde, som kommer til udtryk i økonomiaftalerne. Forventningerne til den kommunale sektors værdiskabelse på indkøbsområdet har med få undtagelser været domineret af den økonomiske værdidimension i den første lange periode, mens denne dominans er blevet stadig mere udfordret af den miljømæssige værdidimension de senere år.

Når man ser på de tre organisatoriske ordningsformer: stat, marked og civilsamfund, er det oplagt, at markedsformen træder meget tydeligt frem i den undersøgte periode frem til 2018 og økonomiaftalen gældende for 2019. Lige så oplagt er det, at civilsamfundsvektoren træder tilsvarende tydeligt frem i perioden frem mod 2021 og økonomiaftalen gældende for 2022, som figur 5 illustrerer.

Figur 5. Fra markedsvektordominans til civilsamfundsvektordominans



Forventningerne til kommunernes udvikling af indkøbsområdet er op igennem 00erne og 10erne præget af en stærk markedslogik med ønsket om at etablere en konkurrencesituation om de kommunale serviceopgaver og fremme centraliserede indkøbsaftaler med henblik på indhøstning af stordriftsfordele og udnyttelse af en styrket købermagt. Den grundlæggende tilgang er til stadighed, at kommunernes indkøb kan effektiviseres og dermed fungere som redskab til at få den kommunale service til at køre længere på literen. I de senere år afløses markedslogikken af civilsamfundslogikken med skiftet i forventningerne fra effektiviseringer til understøttelse af den grønne omstilling og et reduceret klimaafttryk.

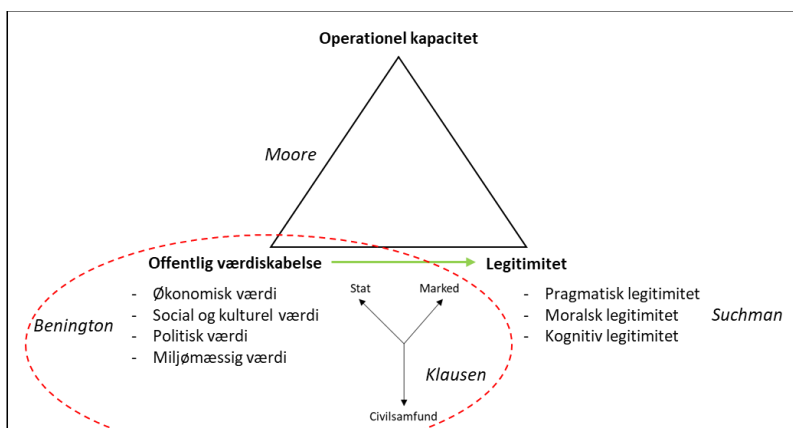
Skiftet kan læses ind i en større kontekst og en forståelse af, at den New Public Management-bårne effektiviseringsbølge ikke ruller så kraftigt mere; at en fragmenteret offentlig sektor med eksistensen af mange enkeltstående organisationer ikke kan være svaret på ondartede problemer såsom klimaudfordringen, der tværtimod stiller krav om ikke bare et fællesoffentligt samarbejde, men et samarbejde mellem alle relevante parter i såvel den offentlige sektor som den private sektor og civilsamfundssektoren i overensstemmelse med et New Public Governance-styingsparadigme.

Hvorvidt henholdsvis markedslogikken og civilsamfundslogikken er slået igennem som det bagvedliggende rationale for handling i den enkelte kommune og er rammesættende for den kommunale organisations opbygning i forhold til opfattelsen af det mulige og hensigtsmæssige, bidrager analysen ikke med svar på, hvilket heller ikke har været hensigten. På baggrund af analysen er det ikke muligt at sige noget om, hvorvidt og hvordan kommunerne har reageret på de forventninger, kommunernes egen interesseorganisation og skiftende regeringer har udtrykt i knap 20 år.

I forlængelse heraf ligger det uden for masterafhandlingens ramme at beskæftige sig med den analyserede udvikling i et reformperspektiv. Alligevel skal det kort nævnes, at i det omfang udviklingen på indkøbsområdet udtrykker en reform, er det ikke en reform, der er blevet italesat som en reform. Udviklingen er pågået uden den store opmærksomhed, hvilket måske også kan henføres til emnets noget abstrakte karakter. Lidt en passant er det måske en selvstændig pointe ved den måde, økonomiaftalerne mere generelt har udviklet sig de senere år, hvor aftalerne i stigende grad kan ses anvendt som redskab til orkestreringen af relativt gennemgribende (økonomiske) styringsinitiativer; for eksempel på socialområdet og i digitaliseringen af den offentlige sektor (se også Serritzlew & Blom-Hansen 2014: 191).

I forhold til afhandlingens analyseramme har analysen testet anvendeligheden af Beningtons fire værdidimensioner som et redskab til operationalisering af Moores værdiskabelsesbegreb og i forlængelse heraf koblingen af værdiskabelsesbegrebet til de organisatoriske ordningsformer. Det vil sige den stiplede ring i figur 6.

Figur 6. Analyserammen – det nationale spor



Analysens resultater viser, at de fire værdidimensioner udgør en brugbar analytisk ramme. Alle de beskrevne indkøbstemaer i økonomiaftaler, oplæg og strategier i den undersøgte periode har kunnet henføres til en af de fire værdidimensioner. De organisatoriske ordningsformer er tilsvarende anvendelige til at beskrive de organisatoriske rationaler og logikker, som de udtrykte forventninger til værdiskabelsen kan henføres til, og udtrykke den udvikling, skiftet i disse forventninger udtrykker.

## Kapitel 5

### Forventninger og legitimitet i Holbæk Kommune

I dette kapitel fremlægges afhandlingens analyse af casestudiet i Holbæk Kommune, der omhandler forventningerne til værdiskabelsen ved kommunens indkøb på politisk og administrativt niveau, og hvilke organisatoriske ordningsformer, disse forventninger kan henføres til. I forlængelse heraf skal casestudiet afdække, hvad det er for en legitimitet, indkøbsfunktionen tildeles som følge af den oplevede værdiskabelse.

#### 5.1 Forskellige forventninger til værdiskabelsen på politisk og administrativt niveau

Som overskriften antyder, er der mellem det politiske og administrative niveau ret forskellige forventninger til værdiskabelsen i anvendelsen af indkøbskronerne i Holbæk Kommune. Dertil kommer, at de fire anvendte værdidimensioner ikke er tilstrækkelige til at indfange forventningerne til værdiskabelsen.

Med stikord og sammenfattende sætninger fra interviewene viser figur 7, hvordan udsagnene fra interviewpersonerne placerer sig i forhold til værdidimensionerne, hvor der er tilføjet en lokal erhvervsudviklingsværdi, der skal favne den værdiskabelse, som vedrører de lokale virksomheders mulighed for at få del i de kommunale indkøbskroner.

Figur 7. Forventninger til værdiskabelsen på politisk niveau og administrativt niveau

Værdidimension	Niveau	Politisk niveau	Administrativt niveau
Økonomisk værdi		Konkurrenceudsættelse Tænke økonomisk ansvarligt	Udvide sparsommelighed Effektiviseringsgevinster Mest muligt for pengene Konkurrenceudsættelse Billigere indkøb
Social og kulturel værdi		Socialt ansvar Lærlinge	Sociale hensyn
Politisk værdi			
Miljømæssig værdi		Handle mere grønt Grøn omstilling Grønne investeringer Grønt og bæredygtigt indkøb	En grøn dagsorden Bæredygtighed
<i>Lokal erhvervsudviklingsværdi</i>		<i>Handle mere lokalt Vælge lokale varer til Hjælpe de lokale virksomheder Støtte de lokale virksomheder Benytte lokale håndværkere Lokale fødevareraftaler</i>	

På administrativt topledelsesniveau kan forventningerne til værdiskabelsen i overvejende grad henføres til den økonomiske værdidimension, og forventningerne flugter i høj grad med de forventninger, der kom til udtryk i økonomiaftalerne i 00erne og 10erne:

*”Vi skal udvise sparsommelighed. Vi skal have en pænt stor ydmyghed, for det er sådan set andre menneskers penge, vi bruger” (Erik Kjærgaard Andersen, direktør)*

*”Vi skal have brugt de penge klogest muligt. Altså at vi hele tiden får presset markedet til at levere billigst muligt. Jeg ved godt, at billigst muligt nogle gange kan skure i nogens ører, fordi man også vil sige bedst muligt. Fordi det også er en kvalitetsting ... så handler det om at finde den kvalitet, vi har brug for, billigst muligt at the end of the day” (Ole Lollike, chef)*

Det er ikke fordi, der på politisk niveau ikke er opmærksomhed på den økonomiske værdidimension i forventningerne, men økonomien bliver underordnet andre hensyn:

*”Det vigtigste for mig er i virkeligheden, at vi får en vare af høj kvalitet ... det kan både være kvalitet fysisk i form af en maskine, men hvis det er et botilbud til en pige, så skal det være af høj kvalitet for hende ... Det betyder også, at det nogle gange vil være dyrere, men det har det med at komme godt igen” (Christina Hansen, borgmester)*

*”For mig handler det ikke altid om, om det koster to kroner mere eller mindre, hvis vi køber et godt produkt, hvor vi ved, at leverandøren også er til at stole på” (John Harpøth, politiker)*

Hensynene relaterer sig til værdidimensionerne vedrørende social og kulturel værdi samt miljømæssig værdi. Dertil kommer en ny værdidimension i form af hensynet til de lokale virksomheder:

*”Når vi vælger, at vi vil den grønne omstilling, og vi vil de lokale virksomheder, så er vi nødt til at tænke det hele ind, og så kan vi måske ikke altid få det billigste, hvis vi også skal tænke de to andre elementer ind. Men det, synes jeg faktisk, er okay ... jeg ser det som en trebenet taburet i de hensyn, I [indkøbsafdelingen] skal tage: der er noget økonomi, der er noget lokalt, og der er noget grønt” (Camilla Lund, politiker)*

*”Vi skal have bygget en skole på et tidspunkt. Der vil jeg hellere have håndværkere, der er lidt dyrere, men hvor jeg så ved, at de tager lærlinge. Jeg vil gerne betale langt mere for projektet og være sikker på, at der er lærlinge” (Christina Hansen, borgmester)*

*”Når vi laver en indkøbspolitik i Holbæk Kommune, så forventer jeg primært, at vi benytter vores egne håndværkere i kommunen ... jeg går også ud fra, at hvis vi tænker fødevarer. Jeg ved jo, at der er de store mastodonter. Hørkram for eksempel. Men når vi bare kigger på Lammefjorden, så kunne vi måske lave nogle fine aftaler med nogle lokale leverandører. Sådan noget skal prøves” (John Harpøth, politiker)*

I Holbæk Kommunes indkøbspolitik, der blev vedtaget af kommunalbestyrelsen i september 2020, fremgår det indledningsvist, at:

*”Holbæk Kommunes indkøb tilrettelægges, så den ønskede kvalitet opnås til den bedste pris, og der sikres mest mulig velfærd for skattekroneerne. Det skal ske med en fortsat balancering af en række hensyn til bæredygtigheden i kommunens indkøb: Kommunen er social ansvarlig og sikrer ordentlige løn- og ansættelsesvilkår for de ansatte hos de virksomheder, der leverer til kommunen. Indkøbene understøtter den grønne omstilling, og indkøbene tilrettelægges på en måde, der gør det muligt for det lokale erhvervsliv at indgå i konkurrencen” (Indkøbspolitik 2020: 3)*

Politikernes forventninger til værdiskabelsen ved anvendelsen af kommunens indkøbskroner kan primært henføres til den del, der handler om den fortsatte balancering af en række hensyn til bæredygtigheden i kommunens indkøb. Mens forventningerne fra den administrative topledelse primært kan henføres til den del, der omhandler at få tilrettelagt indkøbene, så der opnås den bedste pris og dermed et hensyn til kommunens økonomi. Denne forskel i balanceringen er der opmærksomhed på administrativt:

*"Jeg kan sagtens forstå, at bæredygtighed skal gennemsyre mange af de beslutninger, vi skal tage ... Men jeg er også lidt bekymret for, når man har en masse hensyn. Vi vil gerne have, at det bliver mere bæredygtigt. Vi vil gerne have, at det bliver mere grønt. Vi vil gerne have, at kvaliteten af det vi køber, at den bliver bedre år for år. Hvordan får vi så også båret hensynet ind om, at vi skal skaffe flest mulige offentlige ydelser for det budget, vi har?" (Ole Lollike, chef)*

*"Der er de her oplevelser helt ude på linjerne af, at hver gang vi taler indkøb, så er det med effektivisering for øje. Nu vil vi faktisk noget andet, og når vi vil det, hvordan vi så som medarbejdere stole på, at det ikke bare er, at politikerne putter flere og flere krav ind om det grønne og bæredygtige, men vi har stadigvæk ikke ret mange penge at købe ind for" (Charlotte Larsen, chef)*

Erik Kjærgaard Andersen udtrykker, at både politikerne og administrationen er optaget af den økonomiske side af forventningerne til kommunens indkøb, men at tyngden lægges lidt forskelligt i balanceringen:

*"Jeg er ret sikker på, at hvis vi landede på, at vi sagde til politikerne, at hvis I vil prioritere noget, så må I kigge efter besparelser på et andet område. For vi kigger sådan set ikke på, om vi kan købe billigere ind. Så ville de sige, hvad fanden har I gang i? Det er ikke det samme, som at det er det, de er mest optagede af. Men de ved også godt, at det er en del af værktøjskassen" (Erik Kjærgaard Andersen, direktør)*

På politisk niveau adresseres lidt det samme med en opmærksomhed på, at kommunens relativt velkonsoliderede økonomi giver politikerne mulighed for at fokusere mere på kvalitet end på økonomi, men at det ikke stikker dybere, end at billedet kan vende, hvis krybben viser sig at blive tom:

*"Før skulle vi spinke og spare for at få det hele til at hænge sammen. Det er jo ikke sådan, at vi flyder i mælk og honning, men det er blevet bedre ... så synes jeg godt, at man kan tænke kvalitet mere ind, og for mig er kvalitet, at vi kan satse på nogle lokale virksomheder ... det bliver et issue, hvis man igen skal til at vende hver en femøre" (Camilla Lund, politiker)*

Den politiske værdidimension er tom for udsagn både i forhold til det politiske niveau og den administrative topledelse. Det er ikke udtryk for, at der ikke har været spurgt ind til temaer, der kunne henføres til denne værdidimension. Den 1. august 2018 blev Projektudvalget til Afbureaukratisering og Decentralisering nedsat (PAD 2021). Med afsæt i samskabelsteori skulle udvalget arbejde med afbureaukratiserende og decentraliserende tiltag, hvilket blandt andet førte til, at skoleområdet indkøb af fødevarer blev inddraget i udvalgets arbejde.

Arbejdet i PAD kan helt generelt henføres til den politiske værdidimension med ambitionen om at inddrage en bred kreds af interessenter – internt i form af ledere og medarbejdere og eksternt i form af repræsentanter fra det lokale erhvervsliv, foreningslivet – i det politiske arbejde og derigennem stimulere den demokratiske dialog og borgernes aktive deltagelse i den offentlige debat.

Såvel politikerne som den administrative topledelse udtrykker dog ikke forventninger om, at indkøbsområdet skal være værdiskabende i dette perspektiv:

*"Jeg tror, samskabelse på nogle områder kan være rigtig godt, men jeg tror ikke, det gælder indkøb ... jeg tænker, at I fra indkøbsafdelingen har dialog med de områder, det berører. Det er jo ikke sådan, at I kører et udbud, I har jo relevante aktører inde" (Camilla Lund, politiker)*

*”Det er en god arbejdsdeling, at politikerne udstikker de overordnede retningslinjer og rammer ... jeg respekterer demokratiet, men detailbeslutninger skal de holde sig fra. Og det tænker jeg, at en indkøbsbeslutning om, hvorvidt man skal købe en vare på en SKI-aftale eller udbyde den selv, er” (Ole Lollike, chef)*

## 5.2 Vektorer i forskellige længder og retninger

Hvis man tager det lidt grovere målebånd i brug, kan den administrative topledelses forventninger til værdiskabelsen på indkøbsområdet i Holbæk Kommune udtrykkes med den samme vektorfigur, som kunne tegnes på baggrund af forventningerne på nationalt niveau i perioden 2002-2018. Det vil sige med en dominerende markedsvektor og to mindre stats- og civilsamfundsvektorer.

Tilsvarende ligner den vektorfigur, der kan tegnes på baggrund af forventningerne på politisk niveau, den vektorfigur, som udtrykker forventningerne på nationalt i perioden fra 2019 og frem med en langt mere dominerende civilsamfundsvektor.

Der er dog den væsentlige tilføjelse, at der politisk italesættes en værdidimension i form af hensynet til de lokale virksomheders mulighed for at få del i de kommunale indkøbskroner, som ikke umiddelbart lader sig henføre til de fire værdidimensioner. Tilsvarende er det ikke en værdidimension, der entydigt taler ind i en af de tre ordningsformer stat, marked eller civilsamfund.

Det er mest oplagt at henføre hensynet til det lokale erhvervsliv til en form for underkategori inden for den økonomiske værdidimension, fordi det for politikerne tydeligvis handler om at understøtte den økonomiske aktivitet og beskæftigelse. Men vel og mærke kun inden for kommunegrænsen gennem anlæggelsen af et lokalprotektionistisk bolværk mod den åbne konkurrence fra ikke-lokale virksomheder.

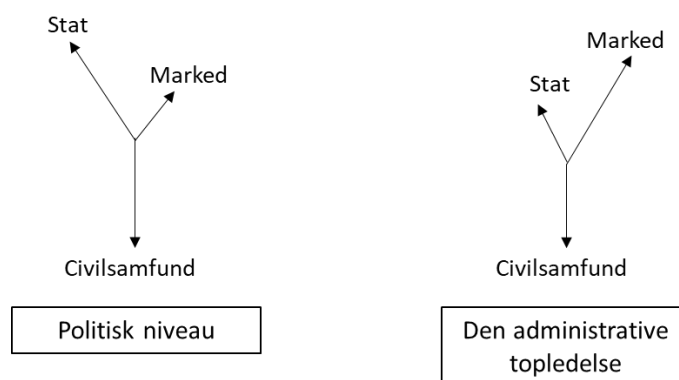
Derved adskiller disse forventninger sig grundlæggende fra de forventninger til værdiskabelsen på nationalt niveau, der falder ind under den økonomiske værdidimension, hvor såvel sporet vedrørende konkurrenceudsættelse som sporet vedrørende centrale indkøbsaftaler bygger på grundantagelsen om helt åben konkurrence ikke blot inden for, men på tværs af landegrænserne.

Det kan tilsvarende diskuteres, hvilken ordningsform det lokale erhvervslivshensyn kan henføres til. Hvor hensyn til klimaet og mere etiske, værdiorienterede CSR-dagsordener kan henføres til civilsamfundssektoren, så giver interviewene med de tre politikere mere et indtryk af, at hensynet til det lokale erhvervsliv er motiveret af en pligt over for virksomhederne i kommunen på linje med pligten til at sørge for tilvejebringelsen af velfærdsydelser til borgerne ud fra en orientering mod (lokal)samfundet. Mere kynisk betragtet kan man også anføre, at hensynet er båret af et ønske om genvalg, men det hensyn kan også indeholdes i statslogikken; at det er magt og indflydelse, man kæmper om.

På den baggrund viser figur 8 vektorfigurerne, som de kan tegnes med afsæt i henholdsvis politikernes og den administrative topledelses forventninger til værdiskabelsen på kommunens indkøbsområde. De to figurer stritter i hver sin retning, og vektorernes længde er forskellige, hvorved figuren i vektorordningsform illustrerer den indledningsvist beskrevne følelse af som leder af indkøbsfunktionen at være spændt ud mellem modsatrettede forventninger.

I den forbindelse skal det bemærkes, at skillelinjen i forventningsdannelsen trods alt kun går mellem det politiske og administrative niveau. På det politiske niveau udtrykkes ensartede forventninger på trods af forskellige partifarver, og tilsvarende er der ikke forskel på forventningerne på direktions- og chefniveau i den administrative topledelse.

Figur 8. Forskellige forventninger – forskellige ordningsformer



Som strategisk leder skal jeg forholde mig til ret forskelligartede strategifelter, hvor mine strategier skal imødekomme ét blandingsforhold mellem de tre ordningsformer i forhold til det politiske niveau og et noget andet blandingsforhold på administrativt topledelsesniveau. Det modsatte resultat ville også være mere overraskende, for som det blev beskrevet i kapitel 2, er offentlige organisationer kendetegnet ved en kompleksitet, der må håndteres med flere strategier. Den hensigtsmæssige adfærd og de legitime beslutninger lyser ikke entydigt op. I forlængelse heraf skal det i næste afsnit afdækkes, hvad det er for en legitimitet, indkøbsfunktionen tildeles politisk og administrativt som følge af den oplevede værdiskabelse på indkøbsområdet.

### 5.3 Forskellige oplevelser af værdiskabelsen – er legitimiteten udfordret?

Afdækningen af den legitimitet, som indkøbsfunktionen tildeles, har en mere indirekte karakter end forventningerne til værdiskabelsen. Der kan identificeres fire temaer, hvor interviewpersonernes svar giver nogle indikationer på, hvilken form for legitimitet indkøbsfunktionen tildeles på baggrund af den oplevede værdiskabelse:

- Indkøbsrådets bidrag til kommunens effektiviseringsstrategi
- Indkøbsfunktionens dialog med fagområderne
- Reglerne for den offentlige sektors indkøb i form af udbudsloven
- Indkøbsfunktionens bidrag til at sikre den grønne omstilling

Indkøbsrådets bidrag til kommunens effektiviseringsstrategi handler om, at det politisk er besluttet, at der hvert år skal realiseres et politisk råderum svarende til én procent af servicerammen, hvilket i kroner og ører svarer til knap 30 millioner kroner. Alle økonomiske gevinster, der skabes på indkøbsområdet, skal kanaliseres ind i strategien til politisk omprioritering.

Chefen for kommunens ældre- og sundhedsområde beskriver det på følgende måde:

*”Når vi smider effektiviseringerne ind til den store kasse, så føles det på det enkelte område ikke som en effektivisering ... effektiviseringer er over en årrække blevet lig med besparelser på det enkelte område ... hvis man kunne arbejde med, at nogle af gevinsterne blev i områderne, så ... kunne man sige til et ældreområde: Hvis I bruger de indkøbsaftaler, der ligger her, så ligger der faktisk mange penge, som vi kunne konvertere til kompetenceudvikling eller flere hænder eller plads til at holde fester for de gamle ... det er sværere for medarbejderne at forstå, at vi giver*



*pengene til nogle politikere ... Jeg prøver at fortælle historien om, at vi laver udviklingsbidrag til Holbæk Kommune” (Charlotte Larsen, chef)*

Hvorvidt chefen selv deler den opfattelse, hun beskriver, giver interviewet ikke noget entydigt svar på. Det er også mindre væsentligt i forhold til pointen om, at det er selve det organisatoriske set up med en effektiviseringsstrategi, der skal tilvejebringe midler til politisk prioritering, som udfordrer indkøbsfunktionens legitimitet ud i organisationen. Det er et set up, der kan henføres til den økonomiske værdiskabelsesdimension, hvilket understreges på direktionniveau:

*”Det, der er vigtigst, når vi taler indkøb, det er at få sagt højt: Tror vi på, at vi kan finde penge? Og ja, det kan vi. Og også få sagt højt, hvad det er for en størrelsesorden, vi går efter. Der er lidt en pendant mellem indkøb og digitalisering. Hvis ikke man siger det højt, at der er en forventning om, at der kommer penge ud af det. Så kommer de sådan set ikke” (Erik Kjærgaard Andersen, direktør)*

Udsagnet kan tolkes som en legitimitet, der stikker relativt dybt i form af en moralsk legitimitet, fordi indkøbsfunktionen opnår de rigtige resultater og gør noget rigtigt for den samlede organisation. Med modsat fortegn gør der sig noget andet gældende ud i organisationen, hvilket peger ind i en iboende spænding mellem den centrale og decentrale del af den kommunale organisation.

Temaet vedrørende indkøbsfunktionens dialog med fagområderne har til gengæld en positiv betydning for legitimiteten, der ser ud til at række længere ud i organisationen end på chefniveau:

*”Man skal kunne levere noget kompetent indkøbsrådgivning og kompetent service til at få tingene til at spille ... Jo bedre, jo dygtigere, jo mere serviceminded vi er, jo mere vil vi være legitime samarbejdspartnere ... Vi skal lytte til, hvad det er for nogle problemer der er. Det er jo en anden vej at skabe legitimitet på. I er dygtige til det” (Ole Lollike, chef)*

*”Både at have en rådgivende funktion og en controllerfunktion, som I på mange måder er begyndt på at have hos os. Rengøring er et godt eksempel. Hvor I kunne se, at der blev brugt mange penge på rengøring. Sådan nogle ting tænker jeg, det er klogt, at en indkøbsafdeling får øje på” (Charlotte Larsen, chef)*

Hvor de to første temaer relaterer sig til tildelingen af legitimitet på administrativt niveau, relaterer temaet om reglerne for den offentlige sektors indkøb i form af udbudsloven sig til det politiske niveau. Som det er fremgået, er der et udtalt politisk ønske om at anvende de kommunale indkøbskroner til at understøtte den lokale erhvervsudvikling. Men der er en lige så stor erkendelse af, at udbudsreglerne i høj grad modarbejder dette ønske:

*”Når vi har siddet med nogle politiske sager, hvor vi godt kunne tænke os, at svaret var noget lokalt for eksempel, så har vi fået at vide juridisk ret tydeligt, at det måtte vi ikke. Udbudsloven nej, det kan vi ikke ... Jeg kan huske, da jeg fik din mail. Så tænkte jeg, at det kan vi godt tage en snak om, men det er jo ikke hver dag, at jeg går og bekymrer mig om kommunens indkøbspolitik. Den forventer jeg jo egentlig bare, der er styr på ... men det er egentlig ret utroligt, for som du siger, så er det på den anden side af en milliard, vi køber ind for. Men fordi rammerne er så skarpe i forhold til, hvad vi må og ikke må, så forsvinder det politiske engagement lidt. Det gør det bare” (Christina Hansen, borgmester)*

Det vil sige, at de begrænsede muligheder for at tilgodese de lokale virksomheder ikke falder tilbage på indkøbsfunktionen i form af en udfordret legitimitet, fordi det står klart for politikerne, at det er national lovgivning, der stiller sig hindrende i vejen. Citatet kan samtidig tolkes som en nærmest apatisk holdning til indkøbsområdet på politisk niveau, hvilket til gengæld næppe heller styrker legitimiteten.

Det sidste tema omhandler indkøbsfunktionens bidrag til den grønne omstilling gennem indgåelsen af grønne indkøbsaftaler og kontrakter. Omkring interviewtidspunktet gælder det særligt aftalen vedrørende kommunens bilflåde, der fremover vil være eldrevet:

*”Kan vi købe ind på en måde, hvor det gavner naturen og klimaet mest muligt, så må det i mine øjne gerne koste noget mere. Der skal altid være en balance, men det skal give mening, det vi laver ... Nu gør vi det med hele vores bilflåde. Nu køber vi el ind der. Det er jo dyrt nu og her, men på sigt kommer det os bare rigtigt godt igen ... Jeg oplever egentlig, at I er ret gode til at lytte til de politiske signaler” (Christina Hansen, borgmester)*

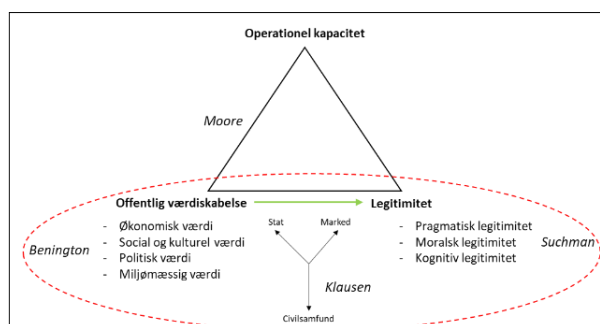
På administrativt niveau kan den grønne dagsorden også ses som en dagsorden, der kan styrke indkøbsfunktionens legitimitet:

*”Hvis man kigger på den grønne omstilling, der er indkøbsafdelingen nødt til at stille sig uden for organisationen og kigge ind og sige: er der nogle steder, hvor der foregår noget i markedet? De private virksomheder flytter sig helt vildt på den her dagsorden ... Og er vi tilstrækkeligt gearret til at spille bold med dem som kommune? Det tror jeg ikke, vi er på vores fagområder, men det er vi måske qua vores indkøbsafdeling, fordi den er vant til en helt anden dialog med private operatører ... Den dialog, inden man sætter pen til papir i udbudsmaterialet, der tror jeg, at man har en rolle” (Erik Kjærgaard Andersen, direktør)*

Interviewene gør det svært at afgøre, hvilken form for legitimitet der kan knyttes til udsagnene om den grønne omstilling. Den grønne omstilling kan mere ses som et tema med potentiale for at styrke indkøbsfunktionens legitimitet på både politisk og administrativt niveau, hvilket uddybes i næste afsnit.

På baggrund af det empiriske materiale kan analysen ikke give præcise svar på indkøbsfunktionens legitimitet som følge af den oplevede værdiskabelse. Analysen peger ikke i retning af en direkte udfordring af legitimiteten på politisk niveau; der er mere tale om, at indkøbsområdet ikke står ret tydeligt i den politiske bevidsthed, fordi politikerne oplever, at lovgivningen på indkøbsområdet bremser de initiativer, politikerne interesserer sig for. I den administrative topledelse giver analysen et mere klart svar i retning af en velkonsolideret, moralsk legitimitet, der primært knytter an til indkøbsfunktionens arbejde med at realisere økonomiske gevinster og understøttelse af fagområderne.

Figur 9. Analyserammen – det lokale spor



Som det fremgår af den stiplede ring i figur 9, har analysen på det kommunale niveau bragt den samlede analyseramme i spil, og tilsvarende analysen på nationalt niveau har såvel værdidimensionerne som ordningsformerne vist sig anvendelige til at operationalisere Moores begrebsapparat. Det har været nødvendigt at tilføje en værdidimension til Beningtons fire dimensioner, men det svækker ikke analyserammen.

Begrænsningerne i det empiriske materiale har ikke gjort det muligt lige så entydigt at godtgøre styrken ved Suchmans sondring mellem tre legitimitetsformer til operationalisering af den strategiske triangels legitimitetsbegreb. Men analysen peger i retning af, at sondringen mellem forskellige dybder i den tildelte legitimitet bidrager til at udvikle forståelsen af legitimitetsdimensionen i den strategiske leders arbejde.

Muligheden for at udforme en strategi, der imødekommer det politiske niveaus blandingsforhold mellem de tre ordningsformer, er begrænset af de lovgivningsmæssigt ret snævre rammer for at imødekomme den politiske forventning om at styrke den lokale erhvervsudvikling gennem anvendelsen af de kommunale indkøbskroner – og dermed statsvektoren. Til gengæld er det muligt at arbejde strategisk med de politiske forventninger til indkøbsområdet værdiskabelse for så vidt angår civilsamfundsvektoren og den grønne omstilling med henblik på at synliggøre indkøbsfunktionen på politisk niveau og styrke indkøbsfunktionens legitimitet.

Med dette afsæt vil det følgende afsnit perspektivere analysens resultater i et handlingsrettet perspektiv med fokus på, hvordan jeg som strategisk leder kan styrke indkøbsfunktionens legitimitet på politisk niveau.

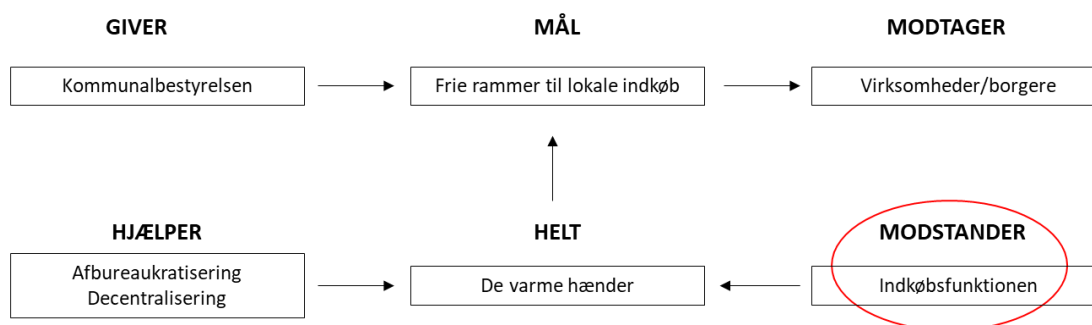
#### 5.4 Grøn omstilling som redningskrans – fra modstander til hjælper

Det politiske billede af indkøbsfunktionen kan populært sagt sammenfattes som den kedelige fætter, der har styr på reglerne, men siger nej til alt det sjove. Med afsæt i et narrativt perspektiv på organisationsudvikling skal det i forlængelse heraf drøftes, hvordan jeg som strategisk leder kan arbejde med at styrke indkøbsfunktionens legitimitet på politisk niveau ved at placere indkøbsfunktionen mere centralt i den grønne omstilling.

Fokus i det følgende vil derfor være, at det er muligt at forfatte fortællinger, der kan bringe organisationen og dens medlemmer i en foretrukken retning ved at skabe en social verden, hvor organisatorisk resultatskabelse er mulig (Schnoor, 2009: 24).

Aktantmodellen kan jævnfør figur 10 bruges til at illustrere de indbyrdes relationer i den aktuelle politiske fortælling om den politiske kamp for det lokale erhvervsliv. Aktantmodellen beskriver en fortællings handlingsstruktur ud fra nogle få funktioner, hvor en aktant er en handlingsfunktion, som en aktør fylder ud (Rasmussen 1999: 12).

Figur 10. Den politiske kamp for det lokale erhvervsliv



I fortællingen indtager politikerne rollen som Giver, der vil sikre grundlaget for flere lokale indkøb med virksomhederne og borgerne som Modtager. Det er samtidig en fortælling, der knytter an til ideer om samskabelse i lokalsamfundene og frisættelse af medarbejderne som Helte, så medarbejderne via deres lokale indkøb i Brugsen kan bidrage til at holde liv i et forretningsmiljø i landsbyerne.

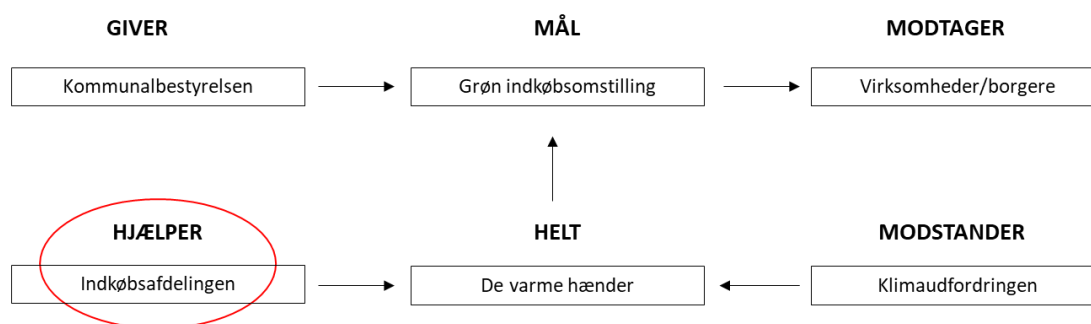
Som leder af indkøbsfunktionen er udfordringen blot, at indkøbsfunktionen udgør Modstanderen i fortællingen, fordi indkøbsfunktionen er afsender på vurderingerne til det politiske niveau om, hvad der (ikke) kan lade sig gøre på grund af de regler, der er gældende for indkøb i den offentlige sektor.

Når jeg som leder registrerer denne fortælling, er det i et narrativt perspektiv ikke interessant at beskæftige sig med, om fortællingen er sand eller falsk. Ej heller at de begivenheder, der ikke bekræfter fortællingen, udelades; for eksempel at det er lokale busvognmænd, der har vundet den betydelige kontrakt med at befordre visiterede borgere til specialinstitutioner og aktivitetscentre. Det interessante er den virkelighed, fortællingen skaber, og at det er muligt at omforme problemfortællingen til en mere foretrukken fortælling.

Min strategiske ledelsesopgave består i at skabe en ny fortælling om den grønne omstilling og indkøbsfunktionens rolle heri. For grønne indkøb karamboleres ikke med de lovgivningsmæssige rammer for kommunens indkøb; der er ikke noget til hinder for, at kommunen stiller grønne krav til leverandørerne og deres ydelser. I den fortælling skaber indkøbsfunktionen forudsætningerne for den grønne omstilling og hjælper organisationen med at købe grønt ind.

Jævnfør figur 11 er kommunalbestyrelsen stadig Giveren, og Modtageren er stadig borgerne og virksomhederne som i den første fortælling. Heltene er stadig medarbejderne, men Modstanderen er nu en mere abstrakt klimaudfordring. Og helt centralt: Som Hjælper kommer indkøbsfunktionen til at sidde på samme side af bordet som politikerne, så modsætningen mellem politikerne og indkøbsfunktionen er væk, når fortællingen handler om klima og grøn omstilling.

Figur 11. Holbæk Kommunes klimakamp



Den grønne omstillingsfortælling skal til forskel fra den tidligere tynde fortælling udgøre en tyk fortælling i sondringen mellem tykke og tynde fortællinger (Schnoor 2009: 51ff). Den tynde fortælling skaber entydige konklusioner og stiller få positioner til rådighed, hvor konklusionen er så godt som givet på forhånd: nej, det kan ikke lade sig gøre at støtte det lokale erhvervsliv. Den tykke fortælling rummer i modsætning hertil komplekse sammenhænge, stiller flere positioner til rådighed og er mulighedsskabende, fordi den udvider handlerummet med sine mange facetter og nuancer.

Som tidligere beskrevet vedtog kommunalbestyrelsen en ny indkøbspolitik i september 2020 med titlen "Grøn ansvarlighed og bæredygtige løsninger". Heri indgår det, at kommunen tilslutter sig Partnerskabet for Offentlig Grønne Indkøb. I februar 2021 viste politikerne, at tilslutningen ikke blot er pæne ord på et stykke papir, da de afsatte de nødvendige ressourcer til, at kommunen kan indfri de grønne indkøbsmål i regi af partnerskabet (Kommunalbestyrelsen 2021). Kommunalbestyrelsen har desuden vedtaget et arbejdsprogram, hvor grønne indkøb indgår som et af fem indsatsområder inden for temaet "En grøn og bæredygtig kommune" (Arbejdsprogram 2019).

Jeg har dermed et godt afsæt for at udvikle en tyk fortælling, fordi arbejdsprogrammet og indkøbspolitikken stiller flere positioner til rådighed for politikerne i fortællingen, som den enkelte politiker kan bevæge sig rundt i afhængig af identitet og selvforståelse. Fra aftalen om arbejdsbeklædning til hele kommunens omsorgs- og sundhedspersonale, hvor den slidte beklædning ikke smides ud, men omdannes til indkøbsnet af leverandøren, til udbuddet af varmepumper, der skal opstilles i alle kommunale bygninger, så elvarme afløser kul- og gasbaseret varme.

Det er samtidig en fortælling, der kan bidrage til at styrke indkøbsfunktionens legitimitet ud i organisationen og understøtte opbakningen til de centrale indkøbsaftaler, fordi fødevareaftalen eksempelvis stiller et økologisk sortiment til rådighed, som de færreste købmænd eller supermarkeder kan matche, og der kun findes miljømærket papir på kontorartikelaftalen.

## Kapitel 6

### Konklusion

Forventningerne til det kommunale indkøbsområdes værdiskabelse har på nationalt niveau ændret sig markant i den undersøgte periode fra 2002 og frem til i dag. Undersøgelsen af de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL viser et skifte fra et næsten entydigt fokus på en økonomisk værdidimension i perioden frem til økonomiaftalen gældende for 2019 til et tilsvarende fokus på en miljømæssig værdidimension i aftalerne gældende for 2020 og frem til aftalen gældende for 2022. Udviklingen underbygges af de strategier og oplæg, som henholdsvis skiftende regeringer og KL udsender i den samme periode.

I forhold til de tre organisatoriske ordningsformer – stat, marked og civilsamfund – udtrykker udviklingen et skifte fra en dominerende markedsvektor til en tilsvarende stærk civilsamfundsvektor.

Undersøgelsen på kommunalt niveau viser, at politikerne på den ene side og den administrative topledelse på den anden side udtrykker ret forskelligartede forventninger til indkøbsområdets værdiskabelse i Holbæk Kommune. Administrativt orienterer forventningerne sig på både direktions- og chefniveau primært mod den økonomiske værdidimension. Politisk retter forventningsdannelsen sig – uanset partifarve – primært mod en femte værdidimension i form af lokal erhvervsudvikling sammen med den miljømæssige værdidimension. Undersøgelsen understøtter dermed hypotesen om, at den lokale kontekst spiller en rolle for forventningsdannelsen på lokalt niveau til forskel fra forventningsdannelsen på nationalt niveau.

De forskellige forventninger afspejler sig i forskellige ordningsformers dominans. De politiske forventninger trækker i retning af civilsamfunds- og statsvektoren, mens forventningerne fra den administrative topledelse trækker i retning af markedsvektoren. Det tegner relativt forskelligartede strategifelter op og dermed behovet for forskellige strategier til at imødekomme de forskellige forventninger til indkøbsområdets værdiskabelse. De forskelligartede vektortræk illustrerer den indledningsvist beskrevne følelse af som leder af indkøbsfunktionen at befinde sig i et patchworklignende værdiskabelseslandskab.

Undersøgelsen i Holbæk Kommune muliggør ikke en præcis vurdering af, hvilke former for legitimitet indkøbsfunktionen tildeles med afsæt i den oplevede værdiskabelse. Den administrative topledelses tildeling af legitimitet kan mest entydigt henføres til en moralsk form for legitimitet, mens det i forhold til det politiske niveau gælder, at den oplevede værdiskabelse fortøner sig i en form for apati over for indkøbsområdet, fordi reglerne for indkøb i den offentlige sektor begrænser mulighederne for at tage lokale hensyn i anvendelsen af indkøbskronerne.

Undersøgelsen viser til gengæld også, at der politisk er opmærksomhed på indkøbsfunktionens betydning for den grønne omstilling, og at denne del af strategifeltet kan udvikles yderligere med henblik på at styrke indkøbsfunktionens legitimitet på politisk niveau. I et mere handlingsorienteret perspektiv blev det vist, hvordan jeg som strategisk leder kan gribe arbejdet med dette strategifelt an med afsæt i et narrativt perspektiv på organisationsudvikling.

Tilstedeværelsen af forskellige strategifelter kan i forlængelse heraf give anledning til en overvejelse om, hvorvidt strategifelterne er lige vigtige, eller om legitimiteten på det politiske niveau for eksempel er vigtigere at fastholde og udvikle fremfor legitimiteten hos den administrative topledelse. Det er en overvejelse, der vil blive foldet ud i forbindelse med den mundtlige eksamination.

Afhandlingens analyseramme udtrykker en ambition om at udvikle en operationel forståelse af værdiskabelses- og legitimitetsbegreberne i Moores strategiske triangel og sammenhængen mellem de to begreber. Analyserne viser, at analyserammen er egnet til at identificere og konkretisere den forventede værdiskabelse og i forlængelse heraf at synliggøre de vektorrammesatte baner eller strategiske felter, man som strategisk leder må spille på for at være legitim.

Analyserne sandsynliggør også, at analyserammen gør det muligt at vurdere dybden i den tildelte legitimitet, selvom det empiriske materiale kun tillader en mere indirekte analyse, hvilket svækker muligheden for at sige noget entydigt om den analytiske anvendelighed af sondringen mellem forskellige legitimitetsformer.

På trods af anvendelsen af kvalitativ metode, er det stadig muligt at overveje, om afhandlingens empiriske fund i et eller andet omfang kan være gældende mere generelt, det vil sige i landets øvrige kommuner.

Udviklingen i forventningerne til indkøbsområdets værdiskabelse på nationalt niveau udgør en identisk form for rammebetingelse for udviklingen på kommunalt niveau sammen med de lovgivningsmæssige betingelser for den offentlige sektors indkøb.

Det virker ikke usandsynligt, at den mangeårige fokusering på indkøbsområdet som et væsentligt værktøj i effektiviseringsværktøjskassen har haft en tilsvarende, afsmittende effekt i landets øvrige kommuner. Det virker heller ikke usandsynligt, at det primært vil være på administrativt niveau, at opmærksomheden samler sig om denne værdiskabelsesdimension, mens der tilsvarende vil være mere opmærksomhed på de blødere – og politisk mere interessante – værdidimensioner i form af den lokale erhvervsudviklingsdimension og miljødimensionen på politisk niveau.

Som det vil blive drøftet yderligere til den mundtlige eksamination, kan det anføres, at det ligger iboende i politikerrollen at fokusere på prioriteringen af de økonomiske ressourcer med en forventning om, at administrationen tilvejebringer ressourcerne og holder orden i det økonomiske hus.

I forlængelse heraf skal forklaringen på den begrænsede politiske opmærksomhed på den økonomiske værdidimension – som en af de interviewede politikere også nævner – måske findes i den gunstige økonomiske situation, der kendetegner Holbæk Kommune i dag. For seks år siden var billedet et helt andet; kommunen var tæt på at blive sat under administration af staten på grund af dårlig økonomi.

Det er ikke sikkert, at den grønne omstilling ville have fyldt lige så meget politisk, hvis undersøgelsen var blevet gennemført i en tilsvarende kritisk, økonomisk kontekst. Hypotesen kan være, at den økonomiske situation tilsvarende vil korrelere med den politiske opmærksomhed på andet end den økonomiske værdidimension i landets øvrige kommuner.

## Egen ledelsesmæssig udvikling

I afsnit 5.4 blev min ledelsesmæssige udvikling i relation til den konkrete udformning af masterafhandlingen drøftet i en handlingsrettet perspektivering af analysens resultater med fokus på, hvordan jeg som strategisk leder kan styrke indkøbsfunktionens legitimitet på politisk niveau. I dette afsnit vil min ledelsesmæssige udvikling på baggrund af MPG-uddannelsen mere generelt blive drøftet.

Jeg har fra starten haft to formål med uddannelsen: 1) at udvikle min egen ledelsespraksis og 2) at blive klogere på den offentlige sektor og mere specifikt den kommunale sektor som ledelsesfelt.

I forhold til udviklingen af egen ledelsespraksis har jeg særligt haft fokus på min personaleledelse og min ledelse opad i organisationen. Personaleledelse fordi det fylder en stor del af min ledelsesopgave. Ledelse opad i organisationen fordi jeg gerne på sigt vil prøve mig selv af i ledelsespositioner, hvor strategisk ledelse og ledelse op mod det politiske niveau fylder mere.

I fagene "Ledelsesfagligt grundforløb" og "Personligt udviklingsforløb" har jeg særligt udviklet min forståelse af, hvordan jeg kommunikerer, og hvordan jeg sikrer den rette inddragelse af medarbejderne. Det var også emnet i min opgave i faget "Polyfoni og politisk kommunikation", og jeg har her for nylig set nogle ret konkrete og positive resultater af min ændrede ledelsespraksis i form af svarene på en ledelsesevaluering, der kan sammenlignes med svarene i en tilsvarende måling for fire år siden.

Ledelse opad i organisationen har fyldt en del på uddannelsen, hvilket masterafhandlingen også afspejler. Fag som "Ledelse som offentlig værdiskabelse", "Strategisk ledelse" og "Ledelse af reform og forandring" har givet mig en række teoretiske "knager" til at forstå, hvad der er på spil i en administrativ topledelse og spillet mellem det politiske og administrative niveau. Det er en forståelse, jeg får yderligere omsat til praksis, da jeg pr. 1. december i år tiltræder som økonomichef i Holbæk Kommune, hvor daglig sparring med direktionen og borgmesteren er en del af min ledelsesopgave. I chefgruppen forventer jeg også at være klædt på til at indgå i de ofte mere tværgående drøftelser, hvor cheferne forventes at hæve sig op over deres fagområder.

I forhold til den offentlige sektor som ledelsesfelt har jeg haft fokus på den kommunale sektor i mine opgaver, fordi jeg har svært ved at se mig selv arbejde på andre niveauer i den offentlige sektor. Det skyldes den korte afstand mellem beslutninger og konsekvenser for konkrete borgere og virksomheder samt nogle ofte mere flade organisationsstrukturer i kommunerne end i eksempelvis ministerierne.

De ovennævnte fag har helt naturligt også omhandlet den offentlige sektor som ledelsesfelt, ligesom fagene "Styring af økonomi og incitamenter" og "Offentlig styring" har bidraget med forskellige teoretiske linser til forståelse af den offentlige sektor og den udvikling, der kendetegner sektoren. Det gælder særligt udviklingen med problemstillinger, der kræver tværgående tilgange internt i den enkelte organisation og kalder på tværoffentlige og tværsektorielle initiativer – eksempelvis på klima-, social- og digitaliseringsområdet og ikke mindst i forbindelse med COVID19-epidemien.

Hvert fag afsluttes med en evaluering, men den samlede uddannelse bør også evalueres meget positivt i forhold til den mulighed, uddannelsen giver for at møde ledere fra så mange forskellige grene i den offentlige sektor. Drøftelserne med de medstuderende giver nogle uvurderlige praksisperspektiver på ledelse i den offentlige sektor, der udgør et vigtigt supplement til undervisningen og lærebøgerne.



## English Summary

Being the strategic leader of procurement in Holbæk municipality I face different expectations from politicians, top-level leadership, and staff in general in relation to the creation of public value by the procurement unit. These expectations are present whether in relation to green conversion, local business development or increased efficiency in spending tax-payer money.

The question is how this patchwork of expectations of public value creation place me as a strategic leader in relation to securing a legitimate position for procurement within the municipal organisation. This strategic leadership problem is at the core of the dissertation.

Expectations are understood as the attitude towards or the idea of public value that a procurement unit must create.

The theoretical framework of the dissertation draws on Moore and his connection between public value and strategic leadership and hence, how public leaders can create public value from a particular organisational point of departure. The central part of Moore's approach is the strategic triangle and the strategic leader's task in balancing three elements in their leadership: public value creation, legitimacy and operational capability.

Other theoretical perspectives are used to develop a more precise conceptual understanding of public value creation, legitimacy and their interaction. These perspectives are also used to operationalize the concepts and establish the context in which the strategic triangle and the strategic leader operates.

Empirically the dissertation stands on two legs. The first leg is that of a national perspective where the developments in expectations concerning municipal procurement and public value creation are explored using document analysis, primarily of the annual agreements between the government and KL from 2002 onwards concerning local government economy. The second leg has a more local emphasis using a case-study of Holbæk municipality where the focus is on how expectations towards public value creation are formed at the municipal level.

The two legs will contribute to answering the research questions:

- 1) How has the expectations towards public value creation of municipal procurement developed nationally since 2002?
- 2) Which expectations to the procurement units public value creation can be found in political and administrative top-level management in Holbæk municipality, and which form of legitimacy is attached to the procurement unit as a result of the public value creation experienced?

The conclusion drawn on the first question is that the national expectations to municipal procurement public value creation has changed distinctly in the period covered. From 2002 to 2018 there is a near singular focus on an economic value dimension in the agreements between the government and KL resulting in procurement expected to play a central role for increased efficiency in the municipal sector. From 2019 onwards, there is change to a more environmental value dimension seen in terms of expectations that procurement will actively support the green conversion in municipalities.

The conclusion on the second question is that the politicians and the administrative top-level management each have very different expectations with regards to the public value created by procurement in Holbæk municipality. Administratively the expectations are focused towards the economic side of public value and

procurement is a tool for increased efficiency. Politically the expectations are focused towards environmental public value and a value dimension on local business developments, the politicians wish to actively use municipal procurement to support and grow local business.

The procurement unit is given an in-depth, moral legitimacy by the administrative top-level management, while the legitimacy given by the political level is harder to establish. This might be a consequence of the experienced public value creation politically becomes more an apathy towards procurement as the rules for public sector procurement limit the possibilities for including local considerations in making procurement decisions.

The dissertation also establishes that politically there is strong focus on the importance of procurement for the green conversion. This creates a possibility to increase the legitimacy of the procurement unit at the political level. From a more activity focused perspective the dissertation has shown how I as a strategic leader can approach this task with a point of departure in narrating an organisational development perspective.

## Bilag 1

### Oversigt over dokumenter i datagenereringen – det nationale spor

Alle dokumenter er læst via de respektive links den 4. november 2021.

KL (2008). *Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi*, <https://docplayer.dk/34593902-Maal-for-faelleskommunal-indkoebsstrategi.html>

KL (2017). *Indkøb handler om velfærd – og ledelse*, <https://www.kl.dk/media/10370/faelleskommunal-indkoebsstrategi.pdf>

KL (2020). *Indkøb med mening*, <https://www.kl.dk/media/23572/faelleskommunal-indkoebsstrategi-2020-2024.pdf>

Regeringen (2011a). *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde*, <https://www.regionh.dk/til-fag-folk/Sundhed/hospitaler/hospitalsbyggerier/Dokumentdelingsportal/Documents/Innovation/Strategi%20til%20fremme%20af%20offentligt-privat%20samarbejde.pdf>

Regeringen (2011b). *Aftale om Konkurrencepakken*, <https://www.ft.dk/samling/20101/almdel/tru/bilag/278/984857.pdf>

Regeringen 2017. *Klogere indkøb, mere velfærd*, <https://fm.dk/media/14703/Klogereindkoebmerevelfaerd.pdf>

Regeringen (2020). *Grønne indkøb for en grøn fremtid – strategi for grønne offentlige indkøb*, [https://fm.dk/media/18268/groenne-indkoeb-for-en-groen-fremtid-strategi-for-groenne-offentlige-indkoeb\\_web.pdf](https://fm.dk/media/18268/groenne-indkoeb-for-en-groen-fremtid-strategi-for-groenne-offentlige-indkoeb_web.pdf)

Økonomiaftalen for 2003, <https://fm.dk/media/13591/Aftaleromdenkommunaleoekonomifor2003.pdf>

Økonomiaftalen for 2004, <https://fm.dk/media/14619/Aftaleromdenkommunaleoekonomifor2004.pdf>

Økonomiaftalen for 2005, <https://fm.dk/media/14159/Aftaleromdenkommunaleoekonomifor2005.pdf>

Økonomiaftalen for 2006, <https://fm.dk/media/14936/Aftaleromdenkommunaleoekonomifor2006.pdf>

Økonomiaftalen for 2007, <https://www.kl.dk/media/7528/oekonomiaftale-2007.pdf>

Økonomiaftalen for 2008, <https://www.kl.dk/media/7529/oekonomiaftale-2008.pdf>

Økonomiaftalen for 2009, <https://www.kl.dk/media/7530/oekonomiaftale-2009.pdf>

Økonomiaftalen for 2010, <https://www.kl.dk/media/7531/oekonomiaftale-2010.pdf>

Økonomiaftalen for 2011, <https://www.kl.dk/media/7532/oekonomiaftale-2011.pdf>

Økonomiaftalen for 2012, <https://www.kl.dk/media/7533/oekonomiaftale-2012.pdf>

Økonomiaftalen for 2013, [https://fm.dk/media/16696/aftale\\_kommunernesoeekonomifor2013.pdf](https://fm.dk/media/16696/aftale_kommunernesoeekonomifor2013.pdf)

Økonomiaftalen for 2014, <https://www.kl.dk/media/7535/oekonomiaftale-2014.pdf>

Økonomiaftalen for 2015, <https://fm.dk/media/16114/aftaleomkommunernesoekonomifor2015.pdf>

Økonomiaftalen for 2016, <https://www.kl.dk/media/7526/forhandlingsresultat-2016.pdf>

Opfølgingsaftale 2016, <https://sm.dk/media/7771/opfoelgning-paa-forhandlingsresultat-fra-juli-2015.pdf>

Økonomiaftalen for 2017, <https://www.kl.dk/media/7537/oekonomiaftale-2017.pdf>

Økonomiaftalen for 2018, <https://www.kl.dk/media/7538/oekonomiaftale-for-2018.pdf>

Økonomiaftalen for 2019, <https://www.kl.dk/media/17659/aftale-om-kommunernes-oekonomi-2019.pdf>

Økonomiaftalen for 2020, <https://www.kl.dk/media/20868/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2020.pdf>

Økonomiaftalen for 2021, <https://fm.dk/media/18036/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2021.pdf>

Økonomiaftalen for 2022, <https://fm.dk/media/24833/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2022.pdf>

## Bilag 2

### Oversigt over interviewpersoner og dokumenter i datagenereringen – det lokale spor

#### Interviews

Alle interviews er gennemført i Holbæk Kommune, Kanalstræde 2, 4300 Holbæk, mellem den 1. september og 20. september 2021.

- Christina Krzyrosiak Hansen, Socialdemokratiet, borgmester
- Camilla Hove Lund, Venstre, gruppeformand, medlem af Økonomiudvalget
- John Harpøth, Dansk Folkeparti, gruppeformand, formand for Udvalget for Klima og Miljø, formand for Udvalget for Ældre og Sundhed
- Erik Kjærgaard Andersen, direktør
- Charlotte Larsen, chef for kerneområdet Aktiv Hele Livet
- Ole Lollike, chef for stabsfunktionen Organisationservice

#### Dokumenter

Arbejdsprogram (2019). *Kommunalbestyrelsens arbejdsprogram 2020+*, Holbæk Kommune, [https://holbaek.dk/media/22544306/arbejdsprogram\\_2020.pdf](https://holbaek.dk/media/22544306/arbejdsprogram_2020.pdf) læst den 4. november 2021.

Indkøbspolitik (2020). *Holbæk Kommunes indkøbspolitik*, [https://holbaek.dk/media/uyeihn2v/indkoebspolitik\\_holbaek-kommune-1.pdf](https://holbaek.dk/media/uyeihn2v/indkoebspolitik_holbaek-kommune-1.pdf) læst den 4. november 2021.

PAD (2021). *Kommissorium for Projektudvalget for Afbureaukratisering og Decentralisering*, <https://holbaek.dk/media/k1mk2pke/kommissorium-projektudvalget-for-afbureaukratisering-og-decentralisering-1.pdf> læst den 4. november 2021.

## Bilag 3

### Interviewguide

1) Det første spørgsmål er ret bredt formuleret – Holbæk Kommune bruger ca. 1,5 mia. kr. om året på indkøb – hvilke hensyn mener du, at vi skal iagttage, når vi bruger disse penge? hvad mener du, at disse indkøb skal være med til at understøtte?

a. [økonomisk værdi – effektivitet; social og kulturel værdi – samskabelse; politisk værdi – inddragelse af borgerne; miljømæssig værdi – grøn omstilling]

2) For et år siden vedtog kommunalbestyrelsen en ny Indkøbspolitik – her fremgår det

a. Indkøbene skal tilrettelægges, så den ønskede kvalitet opnås til den bedste pris, og der sikres mest mulig velfærd for skattekrone

i. Samtidig ske en balancering af en række bæredygtighedshensyn – social ansvarlighed, grøn omstilling og lokale virksomheders mulighed for at indgå i konkurrencen

Hvordan harmonerer det med dine forventninger?

Er der noget i denne balancering, som bør vægte tungere end andet?

Hvad er din opfattelse af de politiske forventninger til indkøbsområdet i forhold til de forventninger du giver udtryk for. Harmonerer de?

Hvilke forventninger har du til indkøbsafdelingens arbejde med disse balancer?

3) Har dine forventninger ændret sig i de seneste år?

4) Hvad er baggrunden for de ændrede forventninger?

5) Jeg har trawlet de sidste mange års økonomiaftaler igennem, da det er i dette regi, at det kommunale indkøbsområde bliver adresseret på nationalt niveau. Indtil for to år siden var der meget entydigt fokus på konkurrenceudsættelse og indkøb som redskab til effektivisering og frigørelse af ressourcer til borgernære opgaver

Er det en udvikling, der har betydning for dine forventninger til, hvilke hensyn kommunens indkøb skal forfølge eller understøtte?

6) Skal indkøbsafdelingen arbejde anderledes i dag end for tre – fire – fem år siden?

Som følge af ændrede forventninger og/eller ændrede gevinstbegreber?

Som stabsenhed har indkøbsafdelingen til opgave at understøtte den øvrige organisation. Hvad indebærer det i dine øjne?

Hvad gør i dine øjne indkøbsafdelingen til en legitim spiller i organisationen?

Hvordan skal vi agere?

Hvordan skal vi forholde os til den politiske ledelse?

Hvordan skal vi forholde os til ønskerne fra organisationens mange niveauer?

Tidligere blev der indarbejdet indkøbsgevinster i budgettet. Nu skal indkøbsgevinster indgå i effektiviseringsstrategien.

Hvad er det et udtryk for?

Hvad betyder det for dine forventninger til den måde, vi arbejder med indkøb på?

7) I Holbæk Kommune fastlægges rammerne for kommunens indkøb i en politik, og derefter er det i høj grad op til administrationen at omsætte politikken i forbindelse med udbud, tilslutning til tværkommunale indkøbsaftaler mv. uden politisk involvering

i. Ligger snittet det rigtige sted?

ii. Hvad kunne man opnå, hvis det snit lå et andet sted?

1. ville det gøre det lettere at sætte en politisk dagsorden i kommunens indkøb?

2. vil det være ønskværdigt med en større politisk involvering, eller vil det også være forbundet med nogle udfordringer?

8) I denne valgperiode har der været nedsat et Projektudvalg til Afbureaukratisering og Decentralisering, hvor begrebet samskabelse har stået stærkt. I dette regi har skolernes indkøb af fødevarer været drøftet ud fra et ønske om flere lokale fødevarerindkøb som et element i denne samskabelse i lokalsamfundene.

Hvordan opfatter du sådant et initiativ?

Initiativet kan ses som et politisk ønske om at by-passe de almindelige kommandolinjer i organisationen – og et politisk ønske om at være i mere direkte dialog med medarbejderne. Egner indkøbsområdet sig til at indgå som et redskab hertil?

9) Som leder af indkøbsafdelingen kan jeg godt have en oplevelse af at være spændt ud mellem en række af hensyn og forventninger, som kan gøre det svært at vide, hvornår eller hvordan vi gør det rigtige – og at indkøbsafdelingens legitimitet politisk set kan være noget svingende

a. Giver det mening i din optik?

b. Hvad vil et godt råd være for at imødekomme dette?

10) Har du nogen afsluttende bemærkninger eller spørgsmål?

## Litteraturliste

- Alford, John, S. Douglas, K. Geuijen & P. Hart (2017). "Ventures in Public Value Management: Introduction to the Symposium" in *Public Management Review*, vol. 19, no. 5, pp. 589-604.
- Alvesson, Mats & Kaj Sköldberg (2000). *Reflexive Methodology – New Vistas for Qualitative Research*, London: Sage Publications.
- Andersen, Lotte B., Carsten Greve, Kurt K. Klausen & Jacob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, 2. udgave, København: Djøf Forlag.
- Arbejdsprogram (2019). *Kommunalbestyrelsens arbejdsprogram 2020+*, Holbæk Kommune, [https://holbaek.dk/media/22544306/arbejdsprogram\\_2020.pdf](https://holbaek.dk/media/22544306/arbejdsprogram_2020.pdf) læst den 4. november 2021.
- Benington, John (2009). "Creating the Public in Order to Create Public Value?" in *International Journal of Public Administration*, vol. 32, no. 3-4, pp. 232-249.
- Bryson, John, A. Sancino, J. Benington & E. Sørensen (2017). "Towards a Multi-Actor Theory of Public Value Co-creation" in *Public Management Review*, vol. 19, no. 5, pp. 640-654.
- Christensen, Allan Å. & Flemming L. Kronholm (2009). *Centralisering af offentlige indkøb*, masterafhandling på Copenhagen Business School, [https://research-api.cbs.dk/ws/files/58415977/allan\\_aage\\_christensen\\_og\\_flemming\\_lindbaek\\_kronholm.pdf](https://research-api.cbs.dk/ws/files/58415977/allan_aage_christensen_og_flemming_lindbaek_kronholm.pdf) læst den 14. august 2021.
- Dahler-Larsen, Peter (2002). *At fremstille kvalitative data*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (1998). "Introduction: Entering the Field of Qualitative Research" in Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.) *The Landscape of Qualitative Research*, Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 1-34.
- Greve, Carsten (2019). *Fællesoffentlig ledelse. Hvordan offentlige ledere skaber sammenhæng i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag.
- Højberg, Henriette (2003). "Hermeneutik: Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne" i Lars Fuglsang & Poul B. Olsen (red.) *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, pp. 89-129.
- Jørgensen, Torben B. (2003a). "Værdier i den offentlige sektor" i Torben B. Jørgensen (red.) *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 11-38.
- Jørgensen, Torben B. (2003b). "Værdier i harmoni, konflikt og forandring" i Torben B. Jørgensen (red.) *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 63-80.
- Jørgensen, Torben B. & Harry Bozeman (2003). "Det offentlige værdiunivers – dets bestanddele, struktur og afgrænsning" i Torben B. Jørgensen (red.) *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 39-62.
- Jørgen, Torben B. & Harry Bozeman (2007). "Public Values – An Inventory" in *Administration & Society*, vol. 39, no. 3, pp. 354-381.



- Klausen, Kurt K. (1994). "Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer" i *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, vol. 58, no. 1, pp. 31-42.
- Klausen, Kurt K. (1996). *Offentlig organisation, strategi og ledelse*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt K. (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsen.
- Kommunalbestyrelsen (2021). Beslutning om grønne indkøbsmål, <https://dagsordener.holbaek.dk/vis?id=f5e41aa3-5c59-43ba-8c6f-95f34c9b1d6a&punktid=77d38a7c-e3ef-465f-9fbc-83fbaba28928> læst den 4. november 2021.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021). *Status for offentlig konkurrence 2020*, <https://www.kfst.dk/media/bk4ej5gt/status-for-offentlig-konkurrence-2020.pdf> læst den 14. august 2021.
- Kvale, Steinar (1997). *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Langkjær, Jesper (2018). *Indkøbsaftalers (manglende) performance – et spørgsmål om ledelse*, masterafhandling, Aarhus School of Business and Social Sciences.
- LeCompte, Margarit & Judith Preissle (1993). *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*, San Diego: Academic Press.
- Maaløe, Erik (2002). *Casestudier af og om mennesker i organisationer*, København: Akademisk Forlag.
- Maxwell, Joseph A. (1996). *Qualitative Research Design – an Interactive Approach*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value*, Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, Mark H. (2000). "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations" in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, no. 1, pp. 183-204.
- Moore, Mark H. (2013). *Recognizing Public Value*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nøgletal 1. Indenrigs- og Boligministeriets kommunale nøgletal, <https://www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html> Indbyggertal 1. januar 2021.
- Nøgletal 2. Indenrigs- og Boligministeriets kommunale nøgletal, <https://www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html> Indikator for konkurrenceudsættelse (pct.) 2020.
- Patton, Michael Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Pedersen, Kirsten B. & Birgit Land (2001). "Den kvalitative forskningsproces" i Kirsten B. Pedersen & Lise D. Nielsen (red.) *Kvalitativ metode – fra metateori til markarbejde*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, pp. 15-38.
- Ragin, Charles C. (1994). *Constructing Social Research*, Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Rasmussen, Henrik (red.) (1999). *Gad's litteraturlleksikon*, København: Gads Forlag.

- Rhodes, R. A. W. & J. Wanna (2017). "The Limits to Public Value or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians" in *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 4, pp. 406-421.
- Schnoor, Michala (2014). *Narrativ organisationsudvikling. At forme fælles mening og handling*, Viborg: Dansk Psykologisk Forlag.
- Serritzlew, Søren & Jens Blom-Hansen (2014). "Budgetlægning i kommuner og regioner" i Peter M. Christiansen (red.) *Budgetlægning og offentlige udgifter*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 170-201.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches" in *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 571-610.
- Stake, Robert K. (1994). "Case Studies" in Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 236-247.
- Stake, Robert K. (1995). *The Art of Case Study Research*, London: Sage Publications.
- Tesch, Renata (1990). *Qualitative Research – Analysis Types & Software Tools*, London: The Falmer Press.
- Whittington, Richard (2002). "Strategiteorier" in Richard Whittington *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?*, Abstrakt Forlag, pp. 25-69.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research – Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage Publications.