

Hvordan kan vi skabe robuste svar på krise og turbulens? Læring fra lokale svar på coronakrisen¹

Samfundssikkerhed under opbrud

Denne artikel undersøger, hvordan robuste lokale krisesvar opstod under COVID-19-krisen i Danmark, med fokus på indsatser for at håndtere social isolation og velfærdsmæssige konsekvenser for børn og unge. Med udgangspunkt i casestudier fra to danske kommuner analyserer vi, hvordan tre nøglebetingelser virkede med eller mod lokale løsninger inden for rammerne af nationale nedlukninger: 1) interaktion mellem styringsniveauer, 2) brug af hybride styringsformer og 3) forhandling af samfundsviden. Analysen viser, hvordan lokale aktører udnyttede eksisterende ressourcer og netværk til at implemen-

tere innovative velfærdsinitiativer, samtidig med at den fremhæver begrænsninger i at overføre lokale indsigter til det nationale krisestyringsniveau. Vi argumenterer for, at fremtidigt kriseberedskab bør inkorporere mekanismer til at bestyrke lokale initiativer, opretholde tværfagligt og tværsektorielt samarbejde og muliggøre fleksible reaktioner på sekundære virkninger af omfattende kriseinterventioner. Artiklen afsluttes med anbefalinger til Danmarks nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab om, hvordan robust krisestyring på tværs af forvaltningsniveauer kan fremmes.

Corona-krisen: Sådan som dem, der ikke viste de var med i kriseberedskabet, oplevede den

I årene efter coronakrisen har den danske debat hovedsageligt handlet om den daværende regerings krisestyring. Blev der handlet for lidt eller for meget? Gik man for langt eller ikke langt nok? Det har særligt været de store indgreb, der har været i fokus, f.eks. nedlukningerne, minksagen, indkøb af medicinsk udstyr, og hjælpepakkerne. Men robuste svar på kriser kommer ikke kun fra landspolitikerne og centraladministration. Rundt omkring i landet løftede folk i kommunerne, skolerne, ungdomsklubberne, foreningerne og virksomhederne en opgave, de slet ikke var forberedt på. I karantæneperioden var der lokalt en stor opgave med at søge at holde fast i det, der giver livet i Danmark værdi: samværet, naboskabet, den demokratiske selvbestemmelse, og den sociale trivsel og rummelighed. De værdier kom under et stort pres af de indgreb, man lavede fra centralt hold – uanset om disse var nødvendige eller ej.



Robuste svar på kriser kommer ikke kun fra landspolitikerne og centraladministration. Rundt omkring i landet løftede folk i kommunerne, skolerne, ungdomsklubberne, foreningerne og virksomhederne en opgave, de slet ikke var forberedt på

**RASMUS ØJVIND
NIELSEN**

Post.doc., Institut for
Samfund og Erhverv,
Roskilde Universitet,
ron@ruc.dk

JACOB TORFING

Professor, Institut for
Samfund og Erhverv,
Roskilde Universitet,
jtor@ruc.dk

For at kaste lys over og lære fra de mange lokale indsatser undersøger vi i ROBUST-projektet,² hvordan folk som ellers til dagligt er så langt fra det nationale kriseberedskab, som man næsten kan tænke sig, alligevel kommer frem til robuste løsninger midt i den turbulente kriseperiode. Det er relevant at undersøge af flere grunde. For det første er sandsynligheden for flere pandemier i fremtiden stigende. Derfor er der god grund til at tage ved lære af coronakrisen, og hvordan man lokalt håndterer hverdagen under en national karantæne. For det andet er samfundet mere generelt udsat for overraskende krisefænomener, fordi den globalt sammenvævede økonomi så at sige transporterer risiko på tværs af kloden i samme tempo, som den transporterer mennesker og varer. Tænk f.eks. på den forsyningskrise, der opstod, da fragtskibet Evergreen satte sig på tværs af Suezkanalen i 2021. Derfor er der grund til at overveje, hvordan vi i den danske offentlige sektor fremadrettet kan være bedre forberedt på at blive overraskede; også udenfor det egentlige kriseberedskab. For det tredje er vores undersøgelse relevant som indspark til politikudviklingen i det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. Vores budskab er overordnet set, at robuste løsninger (blandt andet) kommer nedefra, og at der derfor er brug for, at det centrale kriseberedskab giver plads til og understøtter lokale tiltag. På den måde rammer vi tematisk tæt på bidraget fra Baron og Blom Andersen i dette temanummer, som også understreger vigtigheden af lokale kapaciteter. I løbet af artiklen fremhæver vi nogle vigtige paralleller mellem deres og vores bidrag.

I denne artikel præsenterer vi både teoretiske overvejelser om, hvordan robuste svar på kriser kan tænkes at opstå i lokalt regi, og nogle eksempler på robuste løsninger, vi har fundet frem til i vores undersøgelse. Arbejdet bag artiklen er gennemført med et team af europæiske kolleger fra i alt ni forskellige lande. Sammen har vi gennemført mere end tredive casestudier af, hvordan kommuner og lokalsamfund har tacklet coronanedlukningernes udfordringer. I denne artikel lægger vi særligt vægt på danske eksempler, men kigger også til udlandet for at illustrere, hvordan vi i Danmark har gjort tingene lidt anderledes end andre steder. Det er vigtigt at sige, at vores eksempler er illustrative og ikke resultatet en systematisk sammenligning på tværs af landet. Vi ved altså ikke om disse eksempler er mere eller mindre robuste end de løsninger, man har fundet på andre steder. Vi har dog fået et indtryk af nogle af de forvaltningsmæssige udfordringer, der opstod under coronaen.

På baggrund af disse eksempler gør vi os i artiklen nogle overvejelser omkring, hvad vi kan lære af coronakrisen med henblik på samspillet mellem national og lokal krisehåndtering i fremtidens turbulente kriser. Siden dette samarbejdsområde for fremtiden får sit eget ministerie slutter artiklen med et sæt anbefalinger og overvejelser omkring, hvordan Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab under fremtidige kriseindgreb kan sikre et produktivt samspil mellem det nationale og lokale niveau. Vores anbefalinger til ministeriet går generelt på at sikre, at det lokale perspektiv gives en større rolle i nationale krisestrategier ved at der gives plads til kommunernes robuste løsninger. Herunder peger på vigtigheden af at give rygstøtte til tværfagligheden

blandt offentlige medarbejdere, og vi foreslår et beredskabsnetværk for deling af samfundsintelligens nedefra-og-op.

Var coronakrisen en ny slags krise?

Et gennemgående træk ved coronakrisen var dens vedblivende uforudsigelighed – en oplevelse af, at pandemien satte gang i en kaskade af uforudsigelige dynamikker og uhåndterlige udfordringer, som med overraskende hast spredte sig fra folkesundheden til økonomien og samfundets rutiner i det hele taget, og hvor det var uklart, hvordan og hvornår krisen ville nå til ende. Mange ledere og fagpersoner oplevede på den baggrund krisen som noget nyt og anderledes, hvor almindelige værktøjer ikke slog til, og hvor energierne blev brugt på brandslukning. Men hvad var det egentlig ved coronakrisen, der var så nyt og anderledes i sammenligning med andre krisefænomener?

Vores bud er, at coronakrisen bedst forstås som et sammenfald af krise og turbulens. De to fænomener udgør begge afbrydelser af sædvane og rutiner og er ofte tæt forbundne. Alligevel kan de skelnes fra hinanden. En krise opstår typisk internt i et bestemt system, hvor spændingen imellem modstridende kræfter når til et bristepunkt og truer med at få systemet til at bryde sammen. Tænk f.eks. på finanskrisen, hvor banksystemets samlede risikovillighed strakte dets evne til at absorbere tab til bristepunktet. En krise udløses som regel af en bestemt foranledigende begivenhed. I finanskrisens tilfælde var det, da den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers gik konkurs i 2008. En krise udfolder sig i et afgrænset tidsrum og kulminerer typisk i et 'kritisk' øjeblik, hvor det afgøres, om systemet falder sammen, eller om det overlever og begynder at vende tilbage til normalen. For amerikanerne kom det afgørende øjeblik i finanskrisen, da Kongressen i slutningen af 2008 besluttede at gennemføre en omfattende støttepakke og derved slog ind på et spor, hvor staten og skatteyderne reddede bankerne ud af deres selvforskyldte kattepine.



En krise opstår typisk internt i et bestemt system, hvor spændingen mellem modstridende kræfter når til et bristepunkt og truer med at få systemet til at bryde sammen.

Turbulens fungerer anderledes. Den består i et dynamisk og uforudsigeligt samspil mellem forskellige forstyrrende begivenheder og længerevarende udviklingstendenser

Turbulens fungerer anderledes. Den består i et dynamisk og uforudsigeligt samspil mellem forskellige forstyrrende begivenheder og længerevarende udviklingstendenser. Turbulensen opstår ofte i spændingen mellem kræfter i forskellige systemer, som hver har deres egne rytmer, hvilket er med til at gøre turbulensen uforudsigelig. Turbulensen kan stige eller falde. Men snarere end at kulminere i ét afgørende øjeblik er turbulensen typisk med til at gøre hver-

dagen mere besværlig. Forskellige samfundstænkere har peget på en generelt stigende tendens til samfundsmæssig turbulens, efterhånden som verden er blevet mere åben og integreret. Når penge, varer, og information bevæger sig frit, og når mennesker organiserer sig på nye måder og på tværs af gamle skel, så skaber det en tilstand af konstant uro. Det kan både føre til nye innovationer og gennembrud, men også til konflikter og sammenstød, som ingen havde set komme.

I coronakrisen ser vi et sammenfald mellem de to, idet krise og turbulens spiller sammen og forstærker hinanden. Pandemiens spredningsmønster er turbulent, idet den springer mellem kontinenter og lande gennem oversete netværksforbindelser: fra Wuhan til Norditalien båret af kinesiske gæstearbejdere og fra Norditalien til Danmark med turister på skiferie. Turbulensen udløser en krise, idet sundhedssystemets samlede kapacitet trues. Krisen afføder et resolut nationalt svar i form af nedlukningen. Men dette svar på krisen skaber selv forøget turbulens og nye krisefænomener, hvoraf nogle får stor opmærksomhed mens andre går under radaren. Nedlukningen rammer f.eks. økonomien voldsomt og gør store hjælpepakker nødvendige; et forløb, der fylder politisk. Men samtidig afskærer nedlukningerne også medarbejdere fra at gå op arbejde og børn fra at komme i skole. Det fylder mindre i debatten, men har alligevel alvorlige konsekvenser. Særligt oplever børn i familier uden stor social kapital – familiemedlemmer, venner, og andre netværk at trække på – en hastig og alvorlig forværring i deres mentale helbred og generelle velbefindende.

På den måde er coronakrisen ny, idet krisens turbulente udvikling medfører afledte krisefænomener, som det centrale kriseberedskab ikke er indrettet på at håndtere. Disse afledte fænomener opleves særligt lokalt. Derfor er det vigtigt at se på lokale tiltag for at lære mere om, hvad der holdt, og hvad der bukkede under i den uforudsete situation.

Hvad udgør en robust kriseløsning?

Vi tænker en robust løsning på en turbulent krisesituation som grundlæggende bestående af to elementer. På den ene side må løsningen i sig selv definitions-mæssigt udgøre en tilpasning eller en nytænkning forhold til gældende praksis, for hvis situationen kunne håndteres med almindelige redskaber og tiltag, var den enten ikke en krise eller ikke turbulent. På den anden side må tilpasningen eller nytænkningen udgøre et legitimt forsøg på at opretholde kerneværdier på trods af de ændrede betingelser (Ansell et al., 2024). Det betyder, særligt for offentlige instanser, at man er nødt til at forholde sig til, om tilpasninger og nye tiltag er lovlige, om de kan retfærdiggøres overfor offentlighed, og om man med rimelighed kan forvente tilslutning fra dem, der berøres af tiltaget (Beetham, 2013). Man kan selvfølgelig spørge, *hvilke* kerneværdier og *hvilken* offentlighed der er tale om, ligesom man kan spørge, om lovlighed er nok til at give legitimitet. Vores samtaler med folk, der har været

med til at lancere nye lokale tiltag og tilpasninger under coronakrisen, tyder på, at det netop kan være disse aspekter, der er særligt udfordrende.

Tag nedlukningen af skolerne som et eksempel. Her var vi i Danmark heldigt stillet, idet langt de fleste danske børn har adgang til en computer og en stabil internetforbindelse. Samtidig er lærere og skoleledere i Danmark godt gearet til at arbejde digitalt. Det betød, at de danske skoler ret nemt kunne tilpasse sig nedlukningen ved at overføre en stor del af den allerede planlagte undervisning til et onlineformat, samtidig med at lærerne var gode til at finde på nyt indhold, der passede til formatet. Det var således for skolerne relativt overskueligt at foretage tilpasninger og nytænkning som svar på den uforudsete situation, så den ene del af de robuste løsninger var vi gode til. Som en sidebemærkning stod lande som Ungarn og Tjekkiet med en helt anden udfordring, idet skolerne dér første skulle skaffe midler til at indkøbe og fordele computere blandt en stor del af lærerne og eleverne og oplære dem i brugen af onlineplatforme.

Det, der viste sig mest udfordrende og komplekst, var den anden del af den robuste løsning, altså legitimiteten. For skolerne har i virkeligheden (mindst) to kerneværdier: uddannelse og socialisering. Men digitaliseringen af undervisningen handlede mest om at opretholde uddannelsen. Skolernes centrerer sig dagligt om en læringspraksis, der er med til at realisere uddannelsesværdien, herunder opbygningen af viden, færdigheder og kompetencer blandt eleverne. Denne praksis er vigtig for lærernes faglighed og planlægning, og meget af lovgivningen omkring skolerne handler om at holde læringen i den enkelte klasse op mod det nationale niveau og internationale standarder, blandt andet gennem læringsmål. Derfor var det både rigtigt og vigtigt, at man fokuserede på at finde en løsning på at fortsætte denne praksis under de turbulente omstændigheder.

Men spørgsmålet om, hvilke kerneværdier man ville forsvare og for hvem, pressede sig hurtigt på. For selv om mange lærere gjorde meget for at integrere leg og samvær i den digitale undervisning, så er samvær på Teams bare ikke det samme som at være i samme lokale. Det fandt langt de fleste danskere ud af under coronaen. Det sociale samvær i et klasselokale og i andre fysiske rammer er med til give både undervisning og leg en ekstra dimension, hvor eleverne socialiseres ind i et fællesskab og – når det fungerer – finder støtte og identitet dér. Ikke alene understøtter socialt samvær i skolen derfor læringen, det er også en vigtig del af skolens rolle i at opretholde børnenes generelle velfærd: en kerneværdi.

Denne kerneværdi blev udfordret af den fysiske isolation, som nedlukningerne førte med sig, og kunne ikke erstattes af innovative tiltag på nettet. Man så det først og mest tydeligt i de mindste klasser, hvor opsplitningen mellem læring og samvær hurtigt viste sig at umuliggøre opretholdelsen af læringsmålene. Det var et meget kontant resultat og en vigtig grund, til at de mindste ret tidligt i coronaforløbet fik lov at mødes til fysisk skole igen. Men vores

interviewpersoner så det også i de ældre klasser, hvor isolationens negative konsekvenser desuden viste sig at ramme socialt skævt.

Bemærk parallellen til klimaberedskabet. Når ekstreme vejrhændelser rammer Danmark, prioriterer centrale aktører typisk store byer og kritiske infrastrukturer, mens lokale borgere står alene med at beskytte det, de sætter pris på lokalt – det være sig naturværdier eller det byggede miljø (Baron og Blom Andersen, i dette temanummer). På samme måde som i tilfældet med skole nedlukningerne rammes særligt små samfund på værdier, der repræsenterer deres identitet og fællesskab.

Når krisehåndteringen selv skaber nye udfordringer

De børn, der kom fra socialt stærke familier (hvor bedsteforældre hjalp til, hvor venskaberne var stærke, og hvor vennernes familier var tæt knyttet), klarede sig langt bedre med den digitale undervisning end andre. Fordi deres netværk var i stand til at løfte meget af den socialisering, skolen ikke kunne levere. De lavede små "skolebobler" med udvalgte venner, som kunne følge den digitale undervisning hjemme hos hinanden. De fik hjælp af deres voksne til at holde styr på den lidt formløse hverdag, der opstår, når man arbejder hjemmefra. Og de kunne tag på ture med familien for at se noget andet end hjemmets fire vægge. Derfor havde de overskud til at deltage i undervisningen og kunne i det store og hele nå deres læringsmål. Omvendt var det for børn fra socialt svage familier, hvor al denne uformelle hjælp ikke var til stede. De var ikke med i skolebobler, men deltog i undervisningen alene. De fik ingen hjælp hjemmefra til at holde styr på hverdagen, men faldt ofte ned i ustrukturerede vaner, hvor spil (drengene) og sociale medier (piger) fyldte langt mere end undervisningen. Og de var virkeligt isolerede, ofte uden samvær med andre end familiemedlemmerne. Børns Vilkår har dokumenteret, hvordan denne opskrift ramte børn med voldelige forældre ekstra hårdt (Børns Vilkår, 2021). Men man behøver ikke sådanne forværrede forhold for at kunne se, hvordan nedlukningen er en hård opskrift, hvor skolen for disse børn pludselig kommer meget langt væk, og hvor manglende deltagelse og decideret fravær fra den digitale undervisning kan blive normen.

Selvom den digitaliserede undervisningsform var innovativ og levede op til lovmæssige målsætninger for læring, haltede det alligevel efter med legitimiteten. For børn fra socialt svage familier kan ikke med rimelighed forventes at deltage i undervisningen, ligesom det er svært at forsvare den situation de sættes i rent socialt. I sig selv var den digitale undervisning derfor ikke så robust en løsning, som man kunne have håbet. Derimod efterlod den en rest af krisehåndtering, som handler om at samle op på de ældre elevers velfærd med socialisering for øje. Det reflekterer i sidste ende tilbage på selve nedlukningspolitikken, som for flere af vores interviewpersoner får hårde ord med på vejen.

Igen er der her en klar parallel til kriseberedskabet i forbindelse med ekstreme vejrhændelser. Forskellige lokalsamfund har meget forskellige forudsætnin-
ger for at reagere lokalt på oversvømmelser og storme (Baron og Blom Ander-
sen, dette temanummer). Socialt stærke lokalsamfund med et rigt forenings-
liv, erfaringer med fælles initiativer og overskud i kommunekassen er typisk
bedre stillet, hvis det viser sig, at de selv må smøge ærmerne op for at imødegå
vejrets hærgen. Omvendt er socialt svage lokalsamfund ekstra sårbare.

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvordan man alligevel lokalt har for-
søgt at håndtere børns velfærd indenfor rammerne af nedlukningen. Derigen-
nem fremhæver vi nogle af de betingelser, der ser ud til at give grobund for,
at samle op på oversete velfærdsaspekter indenfor rammerne af et nationalt
kriseindgreb.

Vi har særligt haft blik for tre forskellige former for samspil mellem personer
og organisationer, som vi tror kan være med til at fremme robuste svar på
turbulente kriser. Det betyder omvendt, at vi også tror, at deres fravær kan
være med til svække robustheden i krisehåndteringen. De tre former for sam-
spil er *interaktion mellem styringsniveauer*, *brug af hybride styringsformer* og
forhandling af samfundsviden. Hver af disse forklares her og illustreres med
eksempler fra vores casestudier.

Første betingelse: Interaktion mellem styringsniveauer

Interaktion mellem styringsniveauer betyder i virkeligheden bare, at kommu-
nikationen ikke kun kan gå oppefra og ned i en turbulent krisesituation. Selv
om det er et almindeligt træk ved traditionel krisestyring, at aktørerne, der
står for krisestyring, trækker sammen om et styringscentrum og at beslut-
ningsgangene bliver stærkt hierarkiske, så er forudsætningen her, at krisen er
afgrænset i tid og i en vis grad forudsigelig i sit forløb. Det gør sig netop ikke
gældende i en turbulent krisesituation, hvor selve krisens natur har en tendens
til at sprede sig fra ét system til et andet, og hvor krisehåndteringen selv kan
skabe øget turbulens. Der er der brug for indrapportering fra frontmedarbej-
dere og de kommunale ledere, for at krisehåndteringen kan tilpasses, efter-
hånden som krisen udvikler sig.

For eksempel kunne man have forestillet sig, at lærere, pædagoger, klubledere
og andre med kontakt til skoleelever og andre børn løbende kunne have rap-
porteret tilbage, ikke kun til deres lokale ledelse, men også til det nationale
niveau, som så kunne have justeret på karantænereglerne eller iværksat andre
nationale tiltag. Det skete ved de mindste klasser, men hovedsageligt fordi der
var risiko for at lovmæssige læringsmål ikke ville opnås.

I fraværet af en national tilpasning vedrørende de ældre skoleelevers velfærd
var det lokale kræfter, der måtte træde til. I en af de kommuner, vi har talt
med, udvidede skoleledelsen et allerede eksisterende system for risikovurde-

ring af børns velfærd til at dække alle elever i kommunen, ikke blot dem, som der var en begrundelse for at tjekke op på. For uden den daglige kontakt var det ikke muligt for frontpersonalet at fange fravær, dårligt humør, konflikter i skolen, og andre tegn, som normalt kan fungere som advarselslamper. I samme kommune påtog klubberne sig den opgave at besøge de elever, de kunne være bekymrede for.

Samarbejder mellem offentlige og private parter spillede en vigtig rolle i at finde frem til kreative løsninger. Én kommunes børneråd hyrede et hold socialpædagogiske specialister ind til at understøtte velfærd blandt eleverne i skolerne. I samme kommune udviklede en event-virksomhed et drive-in-koncept for at afholde shows, familier kunne besøge uden at forlade deres bil. Det løb af stablen på kommunens grund og med støtte fra hjemmevernet. En anden kommune samarbejdede med en forening om at udvide en ugentlig chattjeneste for udsatte unge til at være døgnåben. Samme sted etablerede en skole en 'læringshave' på deres arealer, som både fik faciliteter indrettet på naturlæring og udendørs samvær og samtidig blev åbnet for brug af lokale borgere og foreninger til fejring, møder, og andet udendørs samvær.

 **Vi kan være glade for, at vi i Danmark har så stærke og selvstændige kommuner og så levende et forenings- og virksomhedsliv. De giver os en fælles social kapital, vi kan trække på i krisetider**

Vi kan være glade for, at vi i Danmark har så stærke og selvstændige kommuner og så levende et forenings- og virksomhedsliv. De giver os en fælles social kapital, vi kan trække på i krisetider. I international sammenligning ser man lignende lokale initiativer i f.eks. Holland, som jo ligner Danmark meget på det punkt. I lande med en mere hierarkisk statsstruktur var nedlukningerne mere totale, og det var sværere at gøre noget ved den sociale slagside. F.eks. måtte vi bruge lang tid på at forklare vores tjekkiske kollega, at en dansk skole ikke behøver spørge ministeriet om lov for at lægge deres have ud til offentligt brug.

Men det er vigtigt, at man i den nationale kriseplanlægning ikke hviler på disser laubær. For selv om der blevet taget vigtige initiativer lokalt – og der findes myriader af eksempler ud over dem, vi har dokumenteret – så endte nedlukningsperioden med at forværre en allerede stigende mistrivsel blandt børn og unge (Hede og Konnerup, 2024). Der er to lektier at lære med hensyn til interaktionen mellem styringsniveauer. For det første bør man konkret medtænke lokale indgreb til at modvirke effekterne af social isolation på børn og unge i nationale karantænescenarier. For det andet bør man procesmæssigt indtænke refleksive processer på tværs af niveauer, hvor de underliggende styringsniveauer kan indrapportere observationer af uforudsete effekter af

kriseindgreb. Turbulente krisers uforudsigelighed gør, at vi ikke altid på forhånd kan gætte, hvor de afledte effekter dukker op.

Anden betingelse: Hybride styrereformer

Brug af hybride styringsformer betyder abstrakt set, at man blander styringsgreb fra forskellige paradigmer, det være sig bureaukratiske, markedsorienterede, eller netværksbaserede paradigmer. Styringsforskningen viser generelt en tendens til, at de forskellige paradigmer blandes efter behov. Derfor har vi været interesseret i, hvilke hybrider vi ville finde i krisehåndteringen, og hvilken betydning de har haft for evnen til at levere robuste løsninger.

Et oplagt sted at lede efter hybride former er i samarbejder på tværs af sektorer. Som nævnt var der flere af de lokale tiltag, vi har kigget på, der involverede aktører på tværs af skellene mellem offentligt, privat og civilsamfund. Her sker der nødvendigvis en sammenblanding af styringsformer, idet hver af parterne styrer efter forskellige logikker. Nogle af disse løsninger var deciderede samarbejder, hvor to ligestillede organisationer gik ind i et fælles projekt om at levere en løsning sammen. Det gælder f.eks. den førnævnte onlinechat for udsatte unge. Her opstår der en hybrid mellem kommunens public service-leverance og en forenings kapacitet for frivillighed. Andre løsninger handlede mere om, at kommunen og dens underorganisationer stillede en platform til rådighed, som gjorde det muligt for aktører i det private eller civilsamfundet at udfolde deres løsninger. Det gælder både for drive-in-konceptet og læringshaven, som vi nævnte ovenfor. Her er graden af direkte involvering fra kommunen meget forskellig, men fællestrækket er, at kommunale arealer bliver stillet til rådighed uden omkostning, hvilket gør en stor forskel i, om initiativerne overhovedet er levedygtige. Omvendt overtager andre aktører ansvaret for at bruge arealerne på måder, der overholder afstandsregler mv.

Det er oplagt at denne grundlæggende tilgang, hvor offentlige ejede arealer stilles til rådighed som platform for samskabte initiativer vil kunne afhjælpe nogle af de sociale konsekvenser af en karantæne, skulle den blive nødvendig i fremtiden. Mere abstrakt kan man sige at adgangen til offentlige ressourcer kan være vigtig for at muliggøre initiativer nedefra, der søger at rette op på uforudsete konsekvenser af et nationalt kriseindgreb.

Et andet sted at lede efter hybride former er i den faglige styring. Man kunne forestille sig, at der i en krisesituation ville ske en opblødning af grænserne mellem faglighederne til gengæld for en prioritering af hurtige reaktioner. ”Hvis du kan se et problem, så gør noget ved det.” Og vi så da også eksempler, såsom sekretariatslederen, der pludselig agerer indkøber, eller klublederen, der går på husbesøg. Men vi blev særligt opmærksomme på, at der nogle steder skete en slags retræte fra tværfaglighed i retning af kernefaglighed; en slags faglig ”af-hybridisering”.

Et sådant eksempel så vi i et kommunalt system for tværfaglig monitorering af trivsel blandt børn og unge. En vigtig del af systemet er jævnlige møder med tværfaglig koordinering omkring indrapporteringer fra frontmedarbejdere om børn og unge med tidlige tegn på mistrivsel. Disse møder gør det muligt for medarbejdere fra forskellige fagligheder at bidrage med deres perspektiv på indrapporteringen, sådan at advarselstegn, som måske er tydelige for én faglighed, ikke overses af en anden. Under nedlukningen blev disse møder aflyst, dels fordi koordineringen af møder på tværs i en travl tid var svær at overskue, men også dels fordi kernefagligheden og dens klare målkrav blev prioriteret. Eksemplet fandt nemlig sted i den samme kommune, vi nævnte ovenfor, som opskalede skolernes trivselsvurderinger til at blive gennemført for alle elever.

Den dybere styringsmæssige årsag kan vi ikke afdække i det konkrete tilfælde. Men man kan gisne om, at når den nationale krisestyring går ind og ændrer voldsomt på rammerne for det daglige arbejde i kommunerne og endda i en høj detaljegrad, så kan der opstå et behov for at sikre, at kerneleverancerne og lovligheden er i orden, hvor tværfagligheden så ender med at være "nice to have" og blive nedprioriteret. Men hvis det sker, så vil det være et styringsmæssigt tab. For behovet for tværfaglig koordinering omkring børn og unges trivsel var jo ikke faldende under nedlukningen, tværtimod, selvom det ikke var i centrum. En robust krisestyringsstrategi for fremtidige turbulente kriser kunne derfor tænkes at prioritere tværfaglig dialog og koordinering, netop som en mekanisme for at fange og fortolke tidlige signaler om uforudsete krisefænomener og afledte effekter af kriseindsatsen.

Tredje betingelse: Forhandling af samfundsviden

Krisehåndtering er stærkt afhængig af ekspertviden, men kriseforskningen har længe vidst at det er vigtigt at myndighederne også lader andre former for viden komme til orde. Man behøver nemlig ikke være relativist for at være enig i, at den kompleksitet, der opstår i en turbulent krisesituation, kalder på en refleksiv tilgang til indhentning af viden og ideer til, hvad kriseindsatsen skal fokusere på. Når vi har undersøgt 'forhandling' af samfundsviden, har vi ledt efter steder, hvor forskellige former for viden og forskellige kilder til viden er kommet ind i beslutningerne omkring krisehåndteringen.



Man behøver ikke være relativist for at være enig i, at den kompleksitet, der opstår i en turbulent krisesituation, kalder på en refleksiv tilgang til indhentning af viden og ideer til, hvad kriseindsatsen skal fokusere på

Som vi har set i de nævnte eksempler, var der lokalt en række folk i helt forskellige positioner, der uafhængigt af hinanden blev bekymrede for de hjemsendte skoleelevers velfærd og forsøgte at gøre noget ved det. Medlemmerne af et ungebyråd vidste allerede efter de første ugers nedlukning fra deres egne kammerater, at ikke alle havde det lige godt under nedlukningerne. Derfor valgte de at indkalde hjælp udefra til at sætte gang i trivselsarbejde i skolerne. Lederen af event-virksomhed vidste også hurtigt fra sig selv og sin omgangskreds at børnefamilierne derude var ved at få "corona-kuller" og havde brug for at kunne komme ud af huset og opleve noget sammen. Personalet i en lille skole med et tæt forhold til eleverne vidste allerede efter den første genåbning, at deres elever ikke ville have godt af at skulle gennemgå endnu en nedlukning. Derfor udviklede de deres læringshave, som gav dem muligheden for helt og holdent at rykke undervisningen udendørs i et format, der kunne fungere indenfor rammerne af afstandsreglerne.

Eksemplerne viser, at der fandtes lokal viden baseret på direkte oplevelser af slagsiderne ved den nationale krisehåndtering. Nogle er i en position, hvor de selv kan tage et initiativ for at gøre noget ved det. Men man må gå ud fra, at mange flere har kunnet mærke og opleve den skadelige virkning af social isolation på socialt udsatte uden at have kunnet agere på det. Disse slagsider kan være svære at fange gennem statistisk opmåling, før skaden allerede er sket – basalt set fordi vi kun har statistik på det, vi ved, vi har brug for at vide. Børns Vilkår advarede netop om denne blinde vinkel i det vidensgrundlag, Regeringen havde adgang til (Børns Vilkår, 2021). En netværksbaseret tilgang til opsamling af tidlige signaler kunne måske have hjulpet centrale beslutningstagere til at blive opmærksom på den afledte effekt af krisehåndteringen. På den måde kunne lokale kræfter have fået national opbakning tidligere og i større omfang, end de gjorde.

I turbulente kriser vakler legitimiteten dér, hvor ingen kigger

I international sammenligning udgjorde den nationale håndtering af coronakrisen et i sædvanlig forstand "robust" svar på krisen. Danmark lukkede tidligere ned end mange andre lande, havde skrappe restriktioner, testede mere, vaccinerede hurtigere og gjorde mere end de fleste for at understøtte erhvervslivet (Kluth et al., 2022). Men når man ser efter på lokalt plan, havde denne stærke centrale indsats nogle afledte effekter, som kriseindsatsen ikke var gearret til at tage hånd om. Vi har i denne artikel hovedsageligt fokuseret på de negative effekter ved social isolation, og hvordan disse effekter ramte social skævt. Vi har gengivet nogle af de eksempler, vi har studeret, hvor lokale initiativer forsøgte at rette op på denne slagside ved kriseindsatsen. Men vi har også diskuteret, hvordan disse indsatser i nogen grad har været afkoblet fra den nationale indsats. En særlig styrke ved Danmark og andre lande med en lignende grad af decentralisering er, at der netop er kræfter i det offentlige system, der kan samle op, når der er sociale huller i store nationale indsatser. Foreningslivet og det levende vækstlag af virksomheder er i den sammen-

hæng også en vigtig ressource. Men vi har også argumenteret for, at man fra nationalt hold skal passe på med, hvor langt man strækker disse ressourcer. På den ene side har store nationale indgreb væsentlig betydning for kommunale fagmedarbejderes råderum, og kan være med til – også utilsigtet – at begrænse deres effektivitet i forhold til at opspore og adressere slagsiderne ved nationale indgreb. På den anden side har en centraliseret og hierarkisk krisestyringsform den naturlige effekt, at informationerne mest bevæger sig oppefra og ned, ikke nedefra og op.

I de turbulente kriser, vi kun kan forvente at møde flere af i fremtiden, er det vigtigt at være opmærksom på, at krisehåndteringen selv kan være med til at skabe ny turbulens og afledte krisefænomener. Mangler denne opmærksomhed, kan det i sidste ende underminere krisestyringens og krisestyrernes legitimitet. Vi har i Danmark ikke set nær den samme grad af mobilisering imod kriseindgrebene, som man har set i USA, Tyskland og andre store lande, hvor de politiske modsætninger har rum til at vokse. Men det betyder ikke, at man fra politisk side kan løbe an på at befolkningen vil støtte om gennemgribende nationale krisestrategier på den lange bane. Det er svært at måle dybden af legitimitet. Den ene dag kan den se ud til at være urokkelig; den næste dag kan den være væk. Det bedste, man fra politisk side kan gøre for at understøtte legitimitet i krisetider, er at sørge for, at de situationer, man beder befolkningen om at gennemleve, er nogle, man ærligt kan forsvare og med rimelighed kan forvente, at de, ligesom man selv, vil indvilge i. Afgørelsen af, om det er tilfældet, kræver en vis grad af samskabt styring og dialog, som også Baron og Blom Andersen argumenterer for på klimaområdet i dette temanummer.

Anbefalinger til Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB)

Krisestrategierne skal give plads til kommunernes robuste løsninger

Som tidligere sagt kan vi i Danmark være stolte af og glade for de decentrale kommuners og evne til at løse problemer uden indblanding ude fra: men vi må ikke løbe an på den. Der er strammet gevaldigt op på den centrale styring og de budgetmæssige rammer for den decentrale beslutningstagning. Det kan man have en bredere politisk diskussion om, som ikke hører til her. Men i krisetider er det vigtigt, at kommunerne har adgang til ubundne midler og juridiske rammer til at udøve deres decentrale autoritet. Uden denne fleksibilitet øges risikoen for, at kommunerne slår fejl som first responders dér, hvor det netop er dem og deres civile medarbejdere, der kan se de uforudsete problemer og finde på de adaptive og innovative løsninger på den lokale del af krisen.

Giv rygstøtte til tværfagligheden blandt offentlige medarbejdere

I forlængelse af den første anbefaling er det særligt vigtigt, at der støttes op om tværfaglige løsninger på lokale problemer. Når det stærke hierarki og den centraliserede krisestyring træder ind på scenen, sker der helt naturligt en skarp

prioritering mellem det strengt nødvendige og det, der også kunne være rart at have. Men lige præcis her kan man nemt tabe noget af den vigtigste information om krisehåndteringens bivirkninger samt ”skæve” idéer til, hvordan den kunne imødegås. Tværfaglig koordinering og dialog bør derfor understøttes fra centralt hold. Det er oplagt at tværfaglighed internt i kommunen og mellem kommune og beredskab også kunne styrkes ved opbygningen af organisationskapacitet og kompetencer blandt borgere, sådan som Baron og Blom Andersen anbefaler på klimatilpasningsområdet (jf. side 28).

Etabler et netværk for deling af samfundsintelligens parallelt med NOST

MSSB er blevet hjemsted for Den Nationale Operative Stab (NOST), som sammen med det særlige ministerudvalg for COVID-19 spillede en vigtig rolle under i håndteringen af coronakrisen. NOST er organiseret ud fra et klart operationelt hierarki med det formål at skabe så direkte forbindelse mellem en national krise på jorden og beslutningstagningen i regeringen som muligt. Denne rolle vil være lige så nødvendig i fremtidige kriser. Men det, vores undersøgelser peger på, er, at der udenfor hierarkiet også er brug for en parallel struktur med netværkskarakter, som har til formål at opsamle ”svage signaler” undervejs i krisehåndteringen for at forstå, hvor og hvordan kriseindsatsen i sig selv kan have utilsigtede bivirkninger. Man kunne kalde det et netværk for deling af samfundsintelligens i kriser. Sådan et netværk kunne designes til aktivt at samle op på feedback fra lærere, pædagoger, klubledere, socialpædagoger, sygeplejersker og alle de andre kategorier af velfærdsmedarbejdere, som har direkte kontakt til børn, de ældre, de syge og de svage.

Noter

- 1 Forskningen bag denne artikel er finansieret af EU's Horizon Europe-program under bevillingsnr. 101061272.
- 2 Se mere på: robust-crisis-governance.eu.

Referencer

- Ansell, Christopher, Eva Sørensen, Jacob Torfing og Jarle Trondal (2024), *Robust Governance in Turbulent Times*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beetham, David (2013), *The legitimization of power*, London: Bloomsbury Publishing
- Børns Vilkår (2021), *Svigt af Børn i Danmark – Status 2021*, Børns Vilkår og TrygFonden.
- Hede, Anders og Merete Konnerup (2024), ”Mistrivselsskrisen”, *Samfundsøkonomen*, 2024(1): 40-50.
- Kluth, Michael, Mads Dagnis Jensen og Kennet Lynggaard (2022), ”Denmark: Executive Power Concentration, Yet Still Consensus-Oriented” i Kennet Lynggaard, Mads Dagnis Jensen, Michael Kluth, red., *Governments’ Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe – Navigating the Perfect Storm*, London: Palgrave MacMillan.