

Nye styringstendenser i danske kommuner

Kurt Klaudi Klausen

Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning

Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen

Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin

Ulrik Kjær, Niels Opstrup og Mette Kjærgaard Thomsen

Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg

Tina Øllgaard Bentzen

Samskabt styring: potentialer og udfordringer

Tilde Marie Bertelsen, Morten Balle Hansen, Trond Bliksvær og Bente Vibecke Lunde

Fra effektiv serviceproduktion til samskabelse: udbredelsen af et nyt styringsparadigme i dansk ældrepleje

Artikel uden for tema

Jan Werner Mathiasen

Traume, angst og skyld: gentagelsestvang i Danmarks militæraktivisme?

Anmeldelser

Redaktion:

Eksterne redaktører: Niels Opstrup og Mette Kjærgaard

Intern redaktør: Anne Mette Kjeldsen

Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jacobsen, Anne Mette Kjeldsen,

Lasse Laustsen, Lasse Lindekilde, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup,

Rasmus Brun Pedersen, Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,

Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 6. september 2021

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 197 *Kurt Klaudi Klausen*
Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning
- 218 *Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen*
Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin
- 240 *Ulrik Kjær, Niels Opstrup og Mette Kjærgaard Thomsen*
Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg
- 261 *Tina Øllgaard Bentzen*
Samskabt styring: potentialer og udfordringer
- 280 *Tilde Marie Bertelsen, Morten Balle Hansen, Trond Bliksvær og Bente Vibecke Lunde*
Fra effektiv serviceproduktion til samskabelse: udbredelsen af et nyt styringsparadigme i dansk ældrepleje

Artikel uden for tema

- 300 *Jan Werner Mathiasen*
Traume, angst og skyld: gentagelsestvang i Danmarks militæraktivisme?
- 325 Abstracts
- 328 Om forfatterne

Anmeldelser

- 330 Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen. *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*, 2021 (anmeldt af Roman Senninger)
- 332 Ejvind Damsgård Hansen under medvirken af Lars Lund, *Efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer. Viggo Kampmann – Idemand og igangsætter*, 2021 (anmeldt af Jens Peter Christensen)

Kurt Klaudi Klausen

Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning

Kommunernes brug af struktur- og styringstænkning kommer til udtryk i hybride pakker, hvoraf nogle karakteriseres som modeller. Udviklingen er karakteriseret først af divergens imellem forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen og siden af konvergens i retning af koncernmodellen. Den historiske udvikling, hvorigen- nem kommunerne tilpasser sig ændrede vilkår og forventninger, forklares som funktionel og strategisk tilpasning koblet med læringsteori og teori om institutio- nel isomorfi. Kommunernes tilpasning er bemærkelsesværdigt ens i betragtning af deres relativt store autonomi. Med udviklingen af hybride modeller bliver lederne nødt til at manøvrere i kompleksitet og flertydighed.

Nøgleord: styringsparadigmer, struktur- og styringstænkning, koncernmodel, strategi og ledelse

Brugen af paradigmer i kommunerne må sættes i perspektiv

Hovedparten af de studier vedrørende kommunernes brug af styringstænkning, vi råder over, drejer sig om arbejdet med og gennemslaget af udvalgte styrings- paradigmer såsom New Public Management (NPM) og New Public Governan- ce (NPG) (Klausen og Ståhlberg, 1998; Torfing og Triantafillou, 2017; Tortzen, 2016). Der savnes et samlet overblik over, hvordan kommunerne benytter sig af en flerhed af styringsparadigmer, hvordan det kan forstås, og hvad det betyder ledelsesmæssigt, i og med det er gennem ledelsessystemerne, at styringsinten- tionen kan blive til virkelighed. Begrebet om styringsparadigmer er imidlertid for snævert til at forstå, hvordan styringslogikken udfolder sig, og den måde, kommunerne har indrettet sig på, vil derfor blive anskuet som en kombination af struktur- og styringstænkning.¹

Kommunerne forsøger løbende at tilpasse og forny sig,² så de kan imøde- komme nye behov og forventninger til dem fra det omkringliggende samfund, og de gør det gennem udvikling af politikker og strategier, der også omfat- ter struktur- og styringstænkning. Tilpasningen svarer til den klassiske erken- delse i organisationsteori og strategisk tænkning, at man må gear sin politik, strategi og organisation, så den matcher ændrede betingelser (Chandler, 1962; Andrews, 1971; Galbraith, 1973; Mintzberg, 1983). Denne lokale tilpasning indskrives i en samtidig national og international tidsånd, som rummer forestillinger om struktur- og styringstænkning. Det er altså ikke nødvendigvis

noget, vi har fundet på i Danmark, selvom denne tænkning får et særligt udtryk og gennemslag herhjemme.

Udvikling og tilpasning sker på nationalt plan såvel som regionalt og lokalt gennem moderniseringstænkning, sektorpolitikker, koncernstrategier og strukturforandringer, der påvirker arbejdsdelinger, koordination og procedurer. Den generelle moderniseringstænkning på nationalt plan såsom diverse regerings successive formulering af moderniseringsreformer og -redegørelser (Ejersbo og Greve, 2014) kommer til udtryk i det, der omtales som styringsparadigmer, og de følges så til dørs med reformer af generel karakter såsom strukturreformen og kvalitetsreformen og med sektorpolitikker og reformer såsom sundhedsreformer, socialreformer, uddannelsesreformer og politireformer. Derefter søges de regionalt og lokalt i kommunerne implementeret gennem omorganisering af psykiatri og sygehusvæsenet og reorganisering af sektorforvaltningerne, det der kommer til udtryk i lokal struktur- og styringstænkning.

I den forstand udfoldes og udbredes den politiske styringskæde i hierarkisk nedadgående retning, samtidig med at der stadig er et decentralt råderum for regionale og lokale politikker og strategiers udmøntning af den nationale styringsintention. Dermed påvirkes kommunernes styringstænkning direkte af den nationale politik og administrationshistorie, den nationale styringstænkning. Eksempelvis fik NPM et gennemslag i Danmark og Norden, som i sammenligning med de angelsaksiske lande var langt mere afideologiseret, konsensusorienteret, pragmatisk og eksperimenterende i sin karakter (Klausen og Ståhlberg, 1998). Internationale forestillinger rejser i tid og rum som en slags universelle idéer (Røvik, 1998), men får altså et særligt nationalt og lokalt gennemslag. Noget af det, der karakteriserede NPM, var blandt andet, at paradigmet kunne betragtes som en global reformbølge (Borins, 1998), en global revolution (Ketll, 1997), og det er ikke uvæsentligt, at nogle af de centrale bannerførere var internationale organisationer såsom Verdensbanken og OECD. Det skelsættende var, som Pollitt and Bouckaert (2017) iagttager, at offentlige reformer var gået fra at være nationale anliggender af teknisk administrativ karakter til at blive politiske, økonomiske og internationale i deres karakter, fra at være justeringer, der foregik i ubemærkethed, til at blive spørgsmål af offentlig interesse.

Et af de interessante spørgsmål er, i hvilken udstrækning den autonomi, der typisk karakteriserer nordiske og danske kommuner, kommer til udtryk i forskellig implementeringer og dermed også mere eller mindre forskellig anvendelse af de nationale moderniseringsforestillinger i lokal struktur- og styringstænkning?

Dette belyses ved at analysere sammenhængen mellem struktur- og styringstænkning, hvordan den kommer til udtryk i landets kommuner, hvordan vi

kan forklare de mønstre, der er i adoptionen af paradigmerne og moderniseringstænkningen, og hvilken betydning det har for ledelse i kommunerne.

Hvordan spiller struktur- og styringstænkning sammen?

Det var ikke mindst de to kommunalreformer, der gennem kommunale fusioner skabte de kommuner, vi kender i dag. Med den første kommunalreform, som gennemførtes i 1970'erne, blev de mere end 1300 sognekommuner og 86 købstadskommuner til 14 amter og 275 primærkommuner, og med strukturreformen i 2007 skete en yderligere reduktion og udbygning til de nuværende fem regioner og 98 kommuner. Udviklingen kan analyseres og beskrives sådan, at mens de gamle enheder før kommunalreformerne hverken havde særligt mange opgaver eller medarbejdere, så er de nuværende decentrale enheder at betragte som kæmpestore serviceproducerende professionelle moderne offentlige koncerner; og mens reformen i 1970'erne banede vejen for kommunalt bureaukrati og professionsstyre, banede 2007-reformen vejen for en professionalisering af ledelsen og en strømlining af de administrative apparater med flere af de nyere styringsparadigmer, herunder både NPM og NPG (Klausen, 2013). Endvidere tolker Klausen udviklingen som en paradoksal udvikling af kommunernes politiske og administrative kapacitet, så de kan agere selvstændigt, mens det forhold, at de er blevet så professionelle, samtidig muliggør en større centralstatslig styring og dermed bærer kimen til en indskrænkning af den lokale autonomi.

Mens kommunerne forud for både den første og den anden kommunalreform var karakteriseret af en relativt stor mangfoldighed i de polisk-administrative systemer, dvs. af forskellige struktur- og styringsmix (jf. Mouritzen et al., 1993, Ejersbo, 1998, Michelsen, Klausen og Pedersen, 2004), sker der en gradvis homogenisering af struktur- og styringstænkningen med og efter strukturreformen (Christoffersen og Klausen, 2012). Det er denne struktur- og styringsmæssige gearing af kommunerne, vi nu skal analysere. Det, der træder frem, kan karakteriseres som pakker af struktur- og styringstænkning, der fremtræder som hybride former med klare fællestræk.

Struktur drejer sig i snæver forstand om den klassiske disciplin i organisationsteori, nemlig designteori såsom horisontal og vertikal arbejdsdeling og koordination, centralisering, decentralisering m.m., og styring drejer sig om, hvordan dette design skal fungere såsom gennem regler, kontrakter, værdier eller incitamenter. I en rationel konstruktion af en kommunes funktionsmåde kommer struktur- og styringstænkningen derfor i pakker, hvor struktur og styring er sammentænkt, så de supplerer og understøtter hinanden. Dette søges ofte illustreret visuelt og billedligt i organisationsdiagrammer, der skildrer hierarkier og arbejdsdelinger, samtidig med at man på symbolplanet søger at

illustrere styringsprincipper, såsom når man modellerer det klassiske pyramideformede diagram ved at tydeliggøre tværgående koordination, vende det på hovedet eller sætte eksempelvis politikerne eller borgerne i centrum og gøre det cirkulært, elipseformet eller lignende, samt ved at tilføje symbolske markører såsom heraldik, akronymer og betegnelser som stammer fra politiske visioner, koncernstrategier eller værdigrundlag.

Sådanne pakker af struktur- og styringstænkning er historisk kommet til udtryk i en række modeller, fx den klassiske forvaltningsmodel, matrixmodellen, kommune 3.0, centermodellen, virksomhedsmodellen og koncernmodellen. Forvaltningsmodellen er den klassiske model i stat, regioner og kommuner og stadig den dominerende i staten, og den udfordres med sine klare arbejdsdelinger af at sande til i sektorisering og af, med sin regelstyring, ikke at være tilstrækkelig fleksibel og tilpassningsduelig. Denne model har en stærk affinitet til det bureaukratiske paradigme og kobles meget naturligt ikke mindst i kommuner og regioner med professionsstyret (når forvaltningsmodellen kobles med NPM's managementløsninger/ledelsestænkning, er der affinitet til neo-weberiansk stat, altså den danske adoption af NPM). En stor del af vejen er der en funktionel begrundelse, som matcher de klassiske forestillinger om organisatorisk design i lyset af opgaver og strategisk situation. Det bliver fx oplagt at tilnærme sig et koncernstyringsideal, når kommunerne vokser sig store og skal tackle eftervirkningerne af en finanskrisen, men der er også plads til særlige præferencer, som kan være knyttet til politisk ideologiske forhold såsom neoliberalisme.

Modeller kommer fra tid til anden på mode og spredes som opskrifter fra kommune til kommune. Et eksempel er skanderborgmodellen, der fra slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne spredte sig til flere kommuner landet over og fik en opblomstring umiddelbart efter strukturreformen i 2007. Denne model lægger op til et meget smalt hierarki og en stor grad af decentralisering og autonomi til kommunens decentrale enheder, der typisk indgår en kontrakt om deres drift. Den kaldes også for virksomhedsmodellen og er meget tæt opkoblet på de styringsidealer, der stammer fra NPM-paradigmet. Virksomhedsmodellen kommer i problemer, når den decentrale autonomi gør kommunen ustyrlig, og når autonomien vanskeliggør tværgående løsninger. Klausen og Christoffersen (2012) studerede modellen i første, anden og tredje generation, nemlig i Skanderborg, på Bornholm og i Faaborg-Midtfyn. På tilsvarende måde har kommune 3.0 (Torfing og Triantafillou, 2017), som også blev skabt i Skanderborg, men ses i forskellige kommuners varianter af borgerdrevet innovation og samskabelse, såsom i Aarhus Kommunes forestillinger om "kommune forfra", en meget stærk affinitet til NPM-paradigmet. Her brydes der med hierarkiet og magtens forankring i den parlamentariske styringskæde (magten er distribueret

i netværk), ligesom det bliver vanskeligere at placere ansvaret i en sådan mere kaotisk model. Koncernledelsesmodellen karakteriseres ved, at hierarkiet er stejle og forankret i en smal direktion, samtidig med at man søger at skabe en fælles loyalitet og identitet, og denne model udfordres, når kommunerne samtidig med den stærke centrale styring ønsker at opdyrke den decentrale dynamik i forbindelse med nytænkning (Klausen, 2014: kapitel 9). Mens bureaukrati og professionsstyre lever fint sammen, til trods for at regelstyret udfordrer den fagprofessionelle autonomi, og bureaukratiet tilsvarende kan understøtte både virksomhedsmodel og koncernledelse, bryder NPG's netværksstyre og kaosmodel typisk med det hierarkiske styre i det klassiske bureaukrati.

Skema 1 forsøger at opsamle den affinitet, der er mellem modeller og styringsparadigmer. Man kan "lege" med, hvordan modeller genererer sammenhængende forestillinger om både styring og ledelse, sådan at eksempelvis politikerne og den politiske organisering tildeles nye roller, og det politiske arbejde tilrettelægges på forskellige måder i modellernes forskellige pakker af struktur- og styringstænkning. Så vil man få øje på, at forvaltningsmodellen lægger op til udvalgsstyret, mens det, der sker med virksomhedsmodellen, er, at man her typisk centraliserer driftsansvaret fra udvalgene til kommunalbestyrelsen, så denne skal fungere mere helhedsorienteret og bestyrelsesagtigt. I koncernmodellen har man typisk lavet nye koblinger af udvalgs- og bestyrelsestænkning, og i kommune 3.0 får politikerne en rolle som "metaguvernører" og dem, der skal lede folket og skabe mening med kommunens virke. I det hele taget eksperimenteres der i dag langt mere med de politiske arbejdsdelinger og processer, end vi så før og umiddelbart efter årtusindskiftet.

Skema 1: Struktur- og styringstænkning som pakker af modelaffinitet

MODEL	STYRINGSPARADIGME
Forvaltningsmodellen	Bureaukrati og professionsstyre (NWS)
Virksomhedsmodellen	NPM (NWS)
Koncernmodellen	NPM (NWS) plus bureaukrati
Kommune 3.0	NPG

Christoffersen og Klausen (2012) konstaterede, at der med og efter strukturreformen i første omgang, dvs. umiddelbart efter de nye kommuners tilblivelse, var tale om, at kommunerne i lige stor udstrækning abonnerede på og valgte den klassiske forvaltningsmodel og den nye virksomhedsmodel, mens de efter-

følgende i stigende udstrækning valgte at organisere sig i overensstemmelse med koncernmodellen, samt at mange kommuner siden eksperimenterede med at indbygge elementer af samskabelse i den decentrale serviceproduktion.

I det store billede af struktur- og styringstænkning kan det tolkes som institutionel divergens omkring forvaltnings- henholdsvis virksomhedsmodellen i årene 2007-2010 med en efterfølgende konvergens i retning af koncernmodellen op igennem 2010'erne.

Spørgsmålet er, hvordan dette tager sig ud i dag?

Hvilken struktur- og styringstænkning abonnerer kommunerne på?

I ”den decentrale lederundersøgelse” blev der spurgt til både struktur- og styringstænkning og om, hvordan de decentrale ledere oplevede deres ledelsessituation. Det er førstnævnte, det institutionelle setup for ledelse, der her har interesse. Undersøgelsen blev foretaget i 2003, 2010 og 2017 (Klausen og Michelsen, 2004; Klausen, Michelsen og Nielsen, 2011; Klausen, Jensen og Pihl-Thingvad, 2018). Kommunernes topledere blev spurgt om graden af decentralisering til institutionsniveau og om, hvor mange ledelsesslag de decentrale ledere skulle igennem for at nå deres forvaltningschef, og begge peger i retning af, at der fra 2003 til 2010 skete en relativ decentralisering eller virksomhedsgørelse, som frem mod 2017 var afløst af en relativ centralisering, svarende til at kommunerne tilnærmede sig koncernmodellen.

Toplederne skulle svare direkte på, hvor tæt de vurderede, at deres kommuner var på forskellige modeller, og hvor tæt deres kommuner var på forskellig styringstænkning.

Table 1: Topledelsens vurdering af, hvor tæt på eller langt fra kommunerne er på en bestemt styringstænkning i 2017 (pct.) (n = 48)

	Langt fra (1)				Tæt på (5)
Den klassiske forvaltningsmode Gennemsnitsværdi 2,65	8	33	46	1	3
Virksomhedsmodellen Gennemsnitsværdi 3,46	4	13	33	33	17
Koncernmodellen Gennemsnitsværdi 3,73	8	4	17	48	23
Vi har en centerstruktur Gennemsnitsværdi 3,19	19	18	13	25	25

Kilde: Klausen, Hansen og Pihl-Thingvad (2018).

Hvad angår modeltænkningen, bekræftes Klausen og Christoffersens iagttagelse, at flere kommuner abonnerede på en (variant af en) koncernmodel. I dag er der næppe nogen kommune, som ikke har en relativt smal topledelse, en direktion, som fra tid til anden mødes med en større, udvidet chefgruppe, der kan siges at konstituere en koncernledelse, og hvor disse ledelsesfora skal sikre en samlet og koordineret ledelse af kommunen i bredden og dybden. Det interessante er imidlertid, at mens staten og regionerne helhjertet abonnerer på og benytter konceptet og begrebet koncernmodel, så er kommunerne mere lunkne i forhold til at benytte begrebet, selvom det udgør deres de facto funktionsmåde. Desuden er der nogle kommuner – de gamle magistratskommuner – som ikke må benytte forestillingen om koncern direkte, i og med at det underminerer forestillingen om separate politisk styrede sektorområder.

Vender vi os imod kommunernes anvendelse af styringsparadigmer, bliver det meget tydeligt, at kommunerne abonnerer på en flerhed af paradigmer samtidig. De er netop, jf. den seneste bog om styringsparadigmer, sameksisterende og konkurrerende (Tørfing et al., 2020).

Tablet 2: Topledelsens vurdering af, hvilke styringsparadigmer kommunen kommer tættest på i 2017 (pct.) (n = 48)

	Langt fra (1)				Tæt på (5)
Professionsstyre Gennemsnitsværdi 3,13	2	13	60	21	4
Det klassiske bureaukrati Gennemsnitsværdi 3,13	2	15	56	23	4
New Public Management Gennemsnitsværdi 2,46	8	44	42	6	0
NPM-redskaber Gennemsnitsværdi 2,33	15	46	31	8	0
New Public Governance Gennemsnitsværdi 3,48	0	13	31	52	4
Vi lykkes med at inddrage borgerne i samskabelse Gennemsnitsværdi 3,48	0	13	35	44	8

Kilde: Klausen, Hansen og Pihl-Thingvad (2018).

Dette kan tolkes i retning af (Klausen, 2020: kapitel 2), at kommunerne i deres politikker og strategier mere end nogen andre dele af den offentlige sektor har

omfavnet NPG-paradigmet, og at toplederne, når de skal svare direkte på det, ikke vil være ved, at de også benytter NPM-redskaber, selvom vi kan se af den decentrale lederundersøgelse, at det netop er brugen af eksempelvis krav til dokumentation, der ser ud til at presse de decentrale ledere. Enhver, der kender kommunerne, vil vide, at der her er tale om at sige et og gøre noget andet, nemlig at kommunerne kæmper voldsomt med at få forestillinger om brugerinddragelse til at blive til virkelighed (jf. Torp, 2016; Tortzen, 2016; Müller, 2020), samtidig med at de alle har frie forbrugsvalg på eksempelvis børne- og ungeområdet og abonnerer på forestillinger om evaluering, lean, kvalitetsstyring, budgetkontrol, performance measurement og performance management, ligesom vi jo lige har konstateret, at mange af dem i dag har direktions- og varianter af et koncernstyre – alle indikatorer på at NPM stadig er det dominerende paradigme ved siden af bureaukrati og professionsstyre.

De moderniseringsprogrammer og følgelovgivning, vi har set successive regeringer lancere som varianter af de samme elementer (Ejersbo og Greve, 2014), bliver alle til ”levet virkelighed” i kommunerne, som må gennemføre strukturreformer, kvalitetsreformer, sundheds- og socialreformer, og disse reformer er gradvis med til at transformere kommunerne og deres serviceproduktion i retning af at fungere mere og mere strømlinet og med mindskede forskelle på tværs af kommunerne i serviceniveauerne på sektorområderne. Fra tid til anden er disse reformer meget klart i overensstemmelse med bestemte paradigmer. Det gælder eksempelvis, når Thorning-regeringen lancerede en tillidsreform, Løkke Rasmussen lancerede en sammenhængsreform, og når Frederiksen-regeringen taler om en nærhedsreform. Disse reformtanker kan bedst tolkes i lyset af NPG. Omvendt er mange af sektorreformerne og den måde, de implementeres og italesættes på af ministerierne (ikke mindst Finansministeriet), klart i overensstemmelse med NPM, i og med det stadig drejer sig om styring og ikke mindst regulering ned i detaljen, om gennemlysning med data, kontrakter og kontrol.

Men kommunerne vælger deres tilpasning af struktur- og styringstænkning på baggrund af lokale forhold og i overensstemmelse med deres egne erfaringer, og nogle vælger herunder mere klart at profilere sig ved at gå i en særlig retning. Mens staten og regeringerne i anden halvdel af 2000’erne (til trods for italesættelser og tilsyneladende initiativer) tøvede med at skabe en tillidsreform, gik kommuner og regioner således selv i gang med tiltag i den retning – de havde ikke tid til at vente på staten, og de var blevet store nok til selv at sætte dagsordenen. Tilsvarende eksempler på, at kommunerne vælger deres egne veje og egne måder at implementere landsdækkende reformer på, kan være skolereformer, hvor vi har set, hvordan det sker gennem en lokal oversættelse, der som i krav om tilstedeværelse gøres mere eller mindre spiselige for de lokale afdelinger

af Danmarks Lærerforening. Denne implementering af nationale moderniseringsprogrammer bekræfter Klausen og Ståhlbergs (1998) tidlige konklusion om den ikkeideologiske, konsensusorienterede, pragmatiske og eksperimenterende tilgang til arbejdet med implementeringen af nationale reformprogrammer. Det er utvivlsomt også, hvad vi vil se ved arbejdet med de frikommuneforsøg, som Frederiksen-regeringen i 2020 muliggjorde på udvalgte sektorområder i udvalgte kommuner.

Det karakteristiske og mest interessante er imidlertid ikke, at vi finder forskellighed kommunerne imellem, men nærmere at de er så ens, dvs. at den lokale autonomi og det politiske styre nok giver sig udtryk i, at nogle kommuner fra tid til anden fremtræder som stærke fortalere for bestemte paradigmer, såsom når Skanderborg i anden halvdel af 1980'erne skabte den NPM-inspirerede virksomhedsmodel og i 2000'erne abonnerede på den NPG-inspirerede forestilling om kommune 3.0, men at alle tilsyneladende hurtigt overtager de dele af reformtænkningen, som de finder kan spille sammen med den måde, de i øvrigt fungerer på struktur- og styringsmæssigt, og med det kommunerne ønsker at udvikle sig i retning af på længere sigt.

Hvordan kan vi forklare udvikling og mønstre?

En række teoretiske forklaringer byder sig til, når vi skal forsøge på at forstå og forklare den udvikling i model, struktur- og styringstænkning, der netop er gennemgået. For det første er der populations- og organisationsøkologiens forestillinger om udvælgelse (Aldrich, 1979), for det andet teorier om rationel funktionel tilpasning til forandrede omstændigheder (Burton og Obel, 2004; Mintzberg, 1983; Porter, 1985), og endelig er der teorier om spredning og læring (DiMaggio og Powell, 1983), hvor de to sidste lægger sig op ad den første, som henholdsvis bevidste og mere bevidste/ubevidste forsøg på udvikling og tilpasning.

Det er en gammel erkendelse i organisationsteorien, at det er undtagelsen, at organisationer overlever særlig længe (Barnard, 1938; Thompson, 1967; Pfeffer og Salancik, 1978).³ Derfor har organisationsteoretikere og ikke mindst de, der beskæftiger sig med strategisk ledelse, som jo drejer sig om det lange sigt, om eksistentielle forhold vedr. overlevelse såsom udvikling og tilpasning, længe søgt at finde ud af, hvad der kunne sikre organisationers succes og overlevelse (se klassiske strategiske undersøgelser fra Chandler (1962) til Miles og Snow (1978, 1994) og søgningen efter ”gyldne opskrifter” i Peters og Watermann (1991); Collins og Porras (1994); Kim og Mougborne (2005)). Hvorfor uddør nogle organisationer og populationer af organisationer, mens andre overlever, og nye opstår?

Langt hen vil den populations- og organisationsøkologiske forklaring om variation, selektion og fastholdelse (se fx Burgelman, 2002 for en sådan analyse) kunne forklare udviklingen af stort set alle de forandringer, vi har bevidnet i kommunerne, nemlig for så vidt de kommuner, der "overlever" eller overlever i en ændret form, er dem, der passer til eller evner at tilpasse sig (i strategiforskningen: de der har strategisk fit eller evner at udvikle et strategisk fit) og dermed overlever i den mere eller mindre direkte konkurrencekamp. Det gælder uanset udvælgelsesmekanisme. I det offentlige er det jo typisk politik og ikke markedet, der betinger, at organisationer må ophøre med at eksistere, såsom når politikerne beslutter at lukke institutioner eller ændre på deres opgaver, arbejdsdelinger og organisering med reformer såsom kommunalreformer og politiske valg såsom frivillige kommunesammenlægninger og nedlæggelse af institutioner. I det offentlige er udvælgelsesmekanismen politisk, i og med at offentlige organisationer lever af (politisk) legitimitet (uanset hvordan de fungerer, drejer det sig primært om, hvordan de fremtræder for dem, der kan vælge at lade dem leve eller dø).

Det var meget tydeligt forud for den første og den anden kommunalreform, at der var en relativt stor variation, og at nogle kommuner simpelthen ikke var i stand til at levere den "vare", som tiden og politikerne på borgernes vegne ønskede sig. Løsenet var, at nogle få (de store købstæder og kommuner) fik lov til at overleve, mens kommunesammenlægninger sørgede for resten, sådan som vi har bevidnet det gennem mange århundreder og over hele verden, hvor kommunerne er blevet gradvis større (Sancton, 2000). Med til at sikre disse kommuners videre overlevelse hører deres pakker af struktur- og styringstænkning, pakker som skal sikre, at de kan "levere varen" af en tidssvarende offentlig myndighedsudøvelse og serviceproduktion. Disse pakker bliver så gradvist udviklet og tilpasset i perioden efter den "store udvælgelse" og op til næste store oprydning og udskilningsløb. På den ene side er den populations- og organisationsøkologiske forklaring umærkelig og en evolutionær proces, der under alle omstændigheder finder sted. På den anden side er det ikke nødvendigvis en "blind" proces, hvor der ikke er nogen, der forsøger at spille ind, træffe beslutninger og tage konsekvenser, og det er der, den næste forklaringsintention kommer ind.

Den evolutionære udvikling kan nemlig også beskrives som en funktionel tilpasning til ændrede omstændigheder, en tilpasning der er forestået ledelsesmæssigt gennem (politiske og strategiske) valg foretaget af folkevalgte og ledere på alle niveauer. Dette er fundamentalt set en historisk forklaring. Historisk set drejer det sig i første omgang om state- og nationbuilding (Tilly, 1975; Fukuyama, 2004), nemlig om opbygningen af de stats- og samfundsbærende

institutioner. Det er dem, vores forvaltningshistorie har beskrevet.⁴ Dernæst drejer det sig i nyere tid om, hvordan den moderne nationbuilding skaber forudsætningerne for nationens institutionelle konkurrencekraft gennem reformer og strategisk udvikling og tilpasning på de store sektorområder, så de fungerer professionelt og evner at forny og tilpasse sig løbende til ændrede omstændigheder samt selv at ændre på den strategiske situation og nye omverdensbetingelser (i organisations- og ledelsesteori at se organisationer som åbne systemer, der påvirkes af og påvirker deres omverden som en rekursiv proces). Det er denne teoretiske forklaring, der i vid udstrækning er trukket på i denne artikel.

Den anden forklaring, man i vid udstrækning benytter sig af, når man skal forstå kommunernes udvikling og adoption af forskellige modelmæssige pakker af struktur- og styringstænkning, er altså, at der i vid udstrækning er tale om en rationel og funktionel strategisk tilpasning (Christoffersen og Klausen, 2012; Klausen 2013, 2014). I den optik træffer de folkevalgte politikere beslutninger om modeller og mulige løsninger, som de får præsenteret af deres topledere, såsom når politikerne i forbindelse med strukturreformen typisk fik fremlagt to-tre forskellige forslag til den nye kommunes strategiske design i form af pakker af struktur- og styringstænkning, og når politikerne selv kommer i tanke om eller får forelagt forslag til strategiske tiltag om i en periode at skulle fokusere særligt på og måske profilere og brande sig særligt i forhold til eksempelvis besparelser og effektiviseringer, digitalisering, frisættelse/nytænkning/innovation, nærdemokrati, samskabelse eller bæredygtighed. Der er her tale om strategiske valg, der træffes løbende i lyset af ændrede forudsætninger i eksempelvis demografi, økonomi og lovgivning, samt på baggrund af erfaringer og pludseligt opståede udfordringer.

Når vi kan iagttage, at kommunerne med og efter strukturreformen i første omgang ser ud til at abonnere på to modeller, altså iagttager divergens mellem forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen og senere iagttager en tendens til konvergens i retning af koncernmodellen, vil organisationsteorien forklare det som udtryk for strategiske valg, der først karakteriseres ved *strategic equifinality* og dernæst af institutionel isomorfi. Strategic equifinality (Miles og Snow, 1978; Burton og Obel, 2004) vil sige, at der findes flere men ikke uendeligt mange strategiske fit til en given situation. Teorien og empirien peger i retning af, at der i de fleste situationer ikke er ”en bedste løsning”, en bedste strategi (i dette tilfælde en bestemt pakke af struktur- og styringstænkning) men flere, der kan være en adækvat måde at forholde sig til en given situation på. Der findes flere men ikke uendeligt mange, dvs. der findes nogle få, som i situationen vil være bedre end andre, og det er præcis, hvad der udkrystalliserer sig i (modelleringer af) forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen. Hvorfor benytter

de fleste kommuner sig så efterfølgende primært af én model, koncernmodellen? Ja det kan i den funktionelle forklaring bedst forklares ved, at meget store kommuner bliver svære at styre, når der er stor decentral autonomi, hvorved virksomhedsmodellen fortrænges af centraliseringer, og vi derfor ser, at de store kommuner hensigtsmæssigt må antage en form af koncerntænkning.

Men ved siden af denne funktionelle forklaring, som lægger sig i forlængelse af den evolutionære forklaring, kommer nu den tredje forklaring, som vi kan kalde for den symbolsk interpretative eller nyinstitutionelle forklaring i den sociologiske variant heraf. Mens den evolutionære og trinvist funktionelle tilpasning indskrives i den historiske institutionalisme, hvor de strategiske valg indimellem finder sted i *critical junctures*, er vi nu nået til den sociologiske variant af nyinstitutionalismen (jf. Hall og Taylor, 1996).

Mens den historisk funktionelle og i sammenhæng hermed den strategisk rationelle forklaring har stor kraft, når vi skal forstå fremvæksten af bureaukratiet, professionsstyret, NPM og NPG samt brugen af digitale løsninger (DEG) og dermed udviklingen af den klassiske forvaltningsmodel, virksomhedsmodellen og i en vis udstrækning også koncernmodellen (når det gælder de store kommuner), bliver de nyinstitutionelle forklaringer vedr. isomorfi, læring og spredning vigtigere, når vi skal forstå, at kommunerne, små som store, abonnerer på varianter af koncernmodellen samt på elementer af NPM, såsom særlige managerialistiske teknologier (lean, økonomi- og kvalitetsstyring, effektbaseret ledelse m.m.) og ikke mindst i forståelsen af, hvordan NPG adopteres, som svaret på mange problemer, og omkring 2010 gøres til den foretrukne politiske lingo, det vi ser komme til udtryk i kommune 3.0.

Den nyinstitutionelle forklaring på udvikling og tilpasning, på at organisationer indoptager særlige elementer i deres funktionsmåde og pakker af struktur- og styringstænkning med henblik på overlevelse, tolker nemlig udviklingen som en på mange måder mere symbolsk end blot funktionel tilpasning og som en mere umærkelig eller ubevidst proces end som bevidste strategiske valg. Dette svarer til March og Olsens (1989) forsvar for at forstå udvikling og tilpasning mere som et spørgsmål om en *logic of appropriateness* end som et udtryk for en *logic of consequentiality*. Frem for at der skulle være tale om rationelle planer og bevidste strategier og navigation, tolkes de nye organisatoriske designs såsom forvaltningsmodeller og styringstænkning som udtryk for tilfældigheder og copingstrategi, som *strategizing* (Shia og Holt, 2009; Golsorki et al., 2010). Mens den klassiske institutionalisme (som hos Selznick (1957) og Pfeffer og Salancik (1978)) i vid udstrækning ser organisationer som konstitueret af normer, værdier og politiske koalitioner, tager de nyinstitutionelle teoretikere denne forståelse en tak videre og ser organisationer som styret af en passenhedslogik (March og

Olsen, 1989) af ubevidste taget-for-givet antagelser, regler og klassifikationer, der sikrer symbolsk tilpasning til institutionaliserede normer (Mayer og Rowen, 1977), der som institutionaliserede myter overtages og videreføres som en spejling af samtiden (Brunsson, 1989), hvor organisationer over tid historisk og på baggrund af processer af tvangsmæssig, imitativ og normativ karakter gradvis tilpasser sig og udvikler isomorfe strukturer (DiMaggio og Powell, 1983).

Forestillingerne om, hvordan en kommune skal fungere struktur- og styringsmæssigt, opstår derfor historisk og spredt sig på tværs af kommunerne gennem imitation og læring (Ejersbo, 1996), dvs. både symbolsk og reelt til at blive isomorfe strukturer, der udtrykker samtidens forestillinger om den passende, den veltilpassede, typisk effektive organisering. Når vi skal forstå, at mange kommuners politiske retorik præges af begejstring for samskabelse og NPG, samtidig med at de fornægter og benægter at have noget som helst at gøre med NPM, kan det i denne tradition bedst tolkes som et udtryk for en spejling af samtidens dominerende diskurser og som en ceremoniel overtagelse af disse diskurser, der i realiteten primært er at opfatte som rationaliserede myter om den veltilpassede og passende organisation og dens struktur- og styringstænkning.

Det er i tiden passende at hylde NPG og upassende at hylde bureaukrati og NPM, endskønt enhver kommune er dybt afhængig af et velfungerede og ikke-korrump bureaukrati og af et effektivitetsorienteret serviceapparat. Mens forvaltningsmodellen er en overhistorisk funktionel organisering af store komplekse opgaver, en "megastandard" som Røvik (1998) ville kalde det, bliver virksomhedsmodellen til en epokal og afgrænset "superstandard", der evner at få en vis udbredelse for en stund, og indtil problemerne med størrelse og styrlighed bliver for store, hvorefter der recentraliseres, og tilsvarende bliver forestillinger om lean og særlige kvalitetssystemer, eller evaluerings- og feedbacksystemer såsom effektbaseret og datadrevet ledelse (en udgave af *performance measurement* og *performance management*) til meget epokale modefænomener, der ikke desto mindre evner at rejse hurtigt i tid og rum og dermed at få en vis udbredelse, før de erstattes af ny manageriel "modekonfektion". Tilbage i 1990'erne var det blandt andet TQM og siden Lean, og i de senere år er mange kommuner desuden blevet optaget af konsulenthusenes dygtige salg af forestillinger om betydningen af eksempelvis teori U (Sharmer, 2005), kerneopgaven (Christensen og Seneca, 2012), effektbaseret ledelse (Bukh og Christensen, 2018), *leadership pipeline* (Dahl og Molly-Søholm, 2013) og ny syntese (Bourgon og Dahl, 2017) som svaret på vigtige udfordringer, noget der dog hurtigt, i et land hvor alle har fået kejserens nye klæder ind med modernismen, gennemskues af medarbejderne og andre iagttagere. Vi ser det, når eksempelvis ledelsens italesættelse af

innovation blandt medarbejdere tolkes som forringende besparelser. Problemet er, at man i mellemtiden kan have spildt megen energi og mange ressourcer på at massere den specielle forestilling ind i organisationen og efterladt ledere og medarbejdere frustrerede tilbage med en bekymring om, hvad der mon bliver det næste.

Koncernmodellen er i denne fortolkning, i og med det gennem mindst et århundrede på tværs af landegrænser har været den dominerende globale model i store private virksomheder, har været gældende norm i staten siden 1986 og siden 2003, den dominerende model i regioner og den faktuelle funktionsmåde i kommunerne siden slutningen af 2000'erne, sandsynligvis at betragte som en megastandard, der nu også er nået til kommunerne. Man kan godt have forskellige varianter såsom større eller mindre direktioner, koncernledelser m.m., men dybest set er det nu svært at forestille sig, at den samlede kommune ikke skulle efterstræbe at opnå fælles forestillinger om loyalitet og identitet, at fungere som en samarbejdende organisation på tværs af sektormæssige og andre arbejdsdelinger med en forhandlet fælles økonomi af forbundne kar. Det er da også, hvad bestræbelserne går ud på i udviklingen af forestillingerne om de moderne politikerroller. Her skal de folkevalgte nemlig på samme tid kunne indtræde i klassiske ombudsmandsroller, som sektoradvokater og i moderne bestyrelsesmedlemsroller som ledere af hele kommunen. Dermed får den dominerende pakke af struktur- og styringstænkning, den hybride konstruktion af strukturer, der på samme tid rummer træk af hierarki og netværk, centralisering, decentralisering og sameksisterende og konkurrerende styringsparadigmer, en matchende politisk overbygning.

Frem for at der "blot" er tale om en naturlig udvælgelse, ser ovenstående tolkning udviklingen som båret af en samtidig funktionel og symbolsk tilpasning.

Hvilken betydning har dette for ledelse?

Det, vi må konstatere, er, at der er sket en udvikling over en relativt kort periode, som har revolutioneret offentlig forvaltning og serviceproduktion, og at det næppe kunne have ladet sig gøre at transformere kommunerne fra de relativt små og uprofessionelt fungerende enheder til de moderne, mere produktive, effektive og borger-/brugerorienterede enheder vi ser i dag, uden at der havde været ledere i spidsen, som forsøgte at gøre den politiske vilje til virkelighed.

Det, vi også kan konstatere, er, at forestillingerne om, hvad der er god ledelse, har ændret sig historisk. I dag skal kommunale ledere på alle niveauer mestre mange flere ledelsesopgaver og funktioner end årtier tilbage. De er ikke blot de "første blandt ligemænd" og rekrutteret fra egne rækker, men tværtimod typisk udvalgt blandt mange ansøgere, der alle skal kunne redegøre for deres

ledelsesmæssige viden, erfaringer og ambitioner. Vi kan også beskrive det sådan, at moderniseringen af den offentlige sektor og kommunerne har affødt et behov for professionel lederudvikling, sådan som det kommer til udtryk i interne kurser og eksterne lederuddannelser. Dermed bliver ledelse til en profession på lige fod med andre professioner, dvs. noget der forudsætter systematisk oparbejdelse af viden, kompetencer og færdigheder.

Men det er ikke enkelt at fungere som leder i kommuner, der kan karakteriseres som hybride systemer af sameksisterende og konkurrerende struktur- og styringstænkning, hvor en række paradigmatisk forskellige styringsparadigmer konkurrerer om at låne legitimitet til beslutningstagning. Det offentlige er i forvejen beriget med usikkerhed og *wicked problems* med mange modstridende interesser og opfattelser af, hvordan den offentlige myndighedsudøvelse og serviceproduktion skal finde sted. Denne ledelsessituation, som er præget af flertydighed i udmeldinger og beslutningshensyn, dvs. af krydspres og dilemmaer, får med de mange samtidige styringsparadigmers indtog en tand til i kompleksitet og komplicerethed.

Det stiller store krav til lederne om at være i stand til at afkode den situation, de står i, med henblik på at de kan vide, hvad de forventes at gøre, og hvordan de kan sikre sig legitimitet omkring ledelsesmæssige beslutninger. Det, der er meningsfuldt i et institutionelt setup, er det ikke nødvendigvis i et andet, og det, der er af værdi og kan fungere som succes- og evalueringskriterie i en sammenhæng, kan hurtigt ændre sig i en anden, dvs. på en måde, der umiddelbart kan forekomme inkonsistent og dermed svække legitimiteten. Derfor må lederne både kunne afkode, skabe mening og manøvrere strategisk og taktisk imellem de forskellige hensyn og paradigmer i lokale modeller, uden at de mister overblikket og sig selv. Det bliver naturligvis ikke lettere af, at det ene reformtiltag afløser det næste og vanskeliggør gennemførelsen af det, man har sat sig for, og det bliver heller ikke lettere af, at den *raison d'être*, som karakteriserer forskellige paradigmer, ikke nødvendigvis stemmer overens med, hvad den enkelte leder selv står for og kan gå ind for.

Det er ikke sikkert, at den enkelte leder kan identificere sig med det menneskesyn, et givet paradigme rummer, eller finder, at den rolle, medarbejdere og borgere tildeles af et paradigme, er det mest hensigtsmæssige. Alligevel forventes lederne at være loyale overfor kommunen og ledelsessystemet frem for at forfølge egne forestillinger. Hybridlederne har med deres dobbelte sprog, færdigheder og legitimitet måske de bedste forudsætninger for at manøvrere imellem centralt og decentralt og imellem forskellige styringshensyn og kulturer (Klausen, 2020).

Det siger sig selv, at dette må afstedkomme en række logiske, etiske og moralske dilemmaer, som den enkelte leder bliver nødt til at håndtere for at komme helskindet igennem med selvrespekten og legitimiteten i behold. Man kan jo ikke uden videre skifte sit menneskesyn, sit syn på medarbejdere og borgere ud. Det er ikke troværdigt og vel ej heller hensigtsmæssigt.

Styringsparadigmernes interne logik eller *raison d'être* har en række konsekvenser, som er af betydning for de ledere, der må forsøge at "leve" eller lede i overensstemmelse med det konkrete gældende mix af struktur- og styringstænkning. Det drejer sig blandt andet om, hvordan de enkelte paradigmer placerer magten et bestemt sted, eller, om man vil, hvordan magten (ud over at den i demokratiske, politisk styrede organisationer udgår fra de folkevalgte) søges trukket i en bestemt retning; at paradigmerne bærer på forskellige aktørantagelser eller menneskesyn, såsom hvad man kan antage om medarbejdernes adfærd, samt endelig at centrale aktører tildeles særlige roller. Dette er søgt opsamlet i skema 2, som rummer nogle voldsomme generaliseringer for at kondensere kompleksiteten. Dertil kommer, at man kan diskutere de betegnelser, der er valgt, såsom hvorfor det kræver generalister at lede under DEG, og hvilke politikerroller paradigmerne og modellerne udpeger. Ikke desto mindre kan det være med til at skabe et overblik og tjene et heuristisk formål som udgangspunkt for en refleksion og kritisk diskussion.

Til trods for kommunernes autonomi og forskellighed er det slående, hvor ens tilpasningen er til ændrede omstændigheder og nationale politikker. I dette ledelsesunivers af konfliktende hensyn, tilskyndelser og evalueringskriterier bliver det afgørende, at lederne evner at skabe mening for sig selv, medarbejderne og borgerne. Dermed bliver ledelseskommunikation og strategisk kommunikation meget afgørende, og det bliver afgørende at forankre ledelsesbeslutninger i både en teoretisk og en praktisk fornuft og ordentlighed, dvs. at dannelse og dyder bliver afgørende for legitimiteten af det, kommunerne og dens ledere og medarbejdere foretager sig (Klausen, 2020). Her er det værd at huske på, at offentlige værdier (Jørgensen, 2003; Jørgensen og Andersen, 2010), forvaltningsmæssige dyder vedr. lovmedholdelig forvaltning og ordentlighed (Lundquist, 1988, 1998; Olsen, 2006; Smith, 2015) stadig udgør ryggraden i offentlig forvaltning og serviceproduktion.

Skema 2: Paradigmernes placering af magt, menneskesyn og roller

Paradigme	Magts placering	Synet på medarbejderne	Borgernes rolle	Medarbejdernes rolle	Ledernes rolle	Politikroller
Bureaukrati	Hos politikerne og i hierarkiet	Neutrale og loyale	Borgere	Embedsmænd og myndighedsudøvere	Forvaltere	Lovgivere
Professionsstyre	Hos de fagprofessionelle og de faglige organisationer	Professionelle	Objekter, patienter/elever/klienter	Ekspertter	Primus inter pares	Ombudsmænd
New Public Management	I markedet og de centrale virksomheder	Egennyttmaksimerende	Kunder og forbrugere	Service-medarbejdere	Managere og strateger	Bestyrelses-medlemmer
Neo Weberian State	I hierarki og forvaltningsetik	Neutrale og loyale	Borgere	Embedsmænd og servicemedarbejdere	Ledere	Lovgivere og bestyrelses-medlemmer
New Public Governance	I netværk og hos borgerne	Sociale	Subjekter, individer og medskabere	Facilitatorer	Rammesættere og facilitatorer	Metaguvernører, meningsskabere og forhandlere
Digital Era Governance	I systemets algoritmer	Professionelle	Oplyste kunder	Dataoperatører	Generalister	??

Noter

1. Der benyttes tre begreber for at forstå kommunernes struktur- og styringstænkning: *Struktur*tænkning er lig kommunernes design af fx horisontale og vertikale arbejdsdelinger; *styring*tænkning er lig styringsparadigmer såsom NPM og NPG; kombinationen af dem kommer til udtryk i *pakker* af struktur- og styringstænkning såsom i virksomhedsmodellen og concernmodellen.
2. Kommunerne omtales i artiklen på samme måde, som når man i organisationsstudier siger, at virksomheder reagerer, handler, har strategier og identiteter. Det er underforstået, at det er ansvarlige ledere og medarbejdere, der sammen beslutter og handler.
3. Det gælder også i det offentlige. Tænk eksempelvis på de gamle administrative enheder len, herreder, købstæder og sognekommuner, på at der engang var noget, der hed stiftsamter og amter, på de hedengangne politikredse, sygeplejeskoler og lærerseminarier, de mange små sygehuse, skoler, biblioteker, specialiserede sociale institutioner m.fl.
4. Den historiske udvikling af staten, det offentlige og den offentlige forvaltning er belyst mange steder fra nogle af de tidlige historisk orienterede politologer såsom Meyer (1970) og Møller (1973) til de senere såsom Bogason (1988) og Knudsen (1995). Kommunernes historiske tilblivelse er undersøgt i flere af bidragene i *Dansk Forvaltningshistorie* redigeret af Jespersen og Petersen, henholdsvis Tam og Knudsen, samt *Stat, Forvaltning og Samfund efter 1950* redigeret af Bogason, herunder ikke mindst i Bundsgaard (2000) og Villadsen (2000).

Litteratur

- Aldrich, Howard E. (1979). *Organizations and environments*. New Jersey: Prentice Hall.
- Andrews, Kenneth R. (1971). *The concept of corporate strategy*. New York: Dow-Jones Irwing.
- Barnard, Chester (1938). *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bogason, Peter (1988). *Organisation og beslutning*. København: Systime.
- Bourgon Jocelyn og Kristian Dahl (2017). *Den nye syntese for offentlig verdiskabelse i det 21. århundrede*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Borins, Sandy (1998). Lessons from the New Public Management in Commonwealth nations. *International Public Management Journal* 1 (1): 37-58.
- Brunsson, Nils (1989). *The organization of hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bundsgaard, Inge (2000). Statslig lokalforvaltning og kommunalt selvstyre, pp. 841-890 i Tim Knudsen et al. (red.), *Dansk forvaltningshistorie*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Bukh, Per Nikolaj og Karina Skovvang Christensen (2018). *Strategi og styring med effekt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Burgelman, Robert S. (2002). *Strategy is destiny*. New York: The Free Press.
- Burton, Richard M. og Børge Obel (2004). *Strategic organizational diagnosis and design*. New York: Springer.
- Collins, Jim og Jerry I. Porras (1994). *Built to last*. Harper Business.
- Chandler, Alfred (1962). *Strategy and structure*. Boston: MIT.
- Christensen, Morten og Anders Seneca (2012). *Kend din kerneopgave*. København: Gyldendal Business.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2012). *Den danske kommune konstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahl, Kristian og Thorkild Molly-Søholm (2013). *Leaderhip pipeline i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- DiMaggio, Paul J. og Walter Powell (1983). The iron cage revisited. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels (1998). Kommunale strukturer. *Politica* 30 (3): 285-297.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Modernisering af den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Fukuyama, Frances (2004). *State building*. London: Profile Books.
- Galbraith, Jay R. (1973). *Designing complex organizations*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Golsorkhi, Damon, Linda Rouleau, David Seidl og Eero Vaara (red.) (2010). *Cambridge handbook of strategy as practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). *På sporet af offentlig identitet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, Torben Beck og Lotte Bøgh Andersen (2010). Værdier og motivation i den offentlige sektor. *Økonomi og Politik* 83 (1): 34-46.
- Ketll, Donld F. (1997). The global revolution in public management. *Journal of Policy Analyses and Management* 16 (3): 446-462.
- Kim, Chan og Renée Mougborgne (2005). *Blue ocean strategy*. Boston: Boston Business School Press.
- Klausen, Kurt Klaudi (2013). Vilkår under forandring, pp. 13-43 i Søren Thorup (red.), *I fællesskabets tjeneste: 100 års kommunal ledelse*. København: Gyldendal.
- Klausen, Kurt Klaudi (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige*. København: Gyldendal.

- Klausen, Kurt Klaudi (2020). *Verden vendt på hovedet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.) (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004). *Institutionslederen*. København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Bonde Nielsen (2011). *Den decentrale leder*. København: Lederne.
- Klausen, Kurt Klaudi, Jesper J. Hansen og Signe Pihl-Thingvad (2018). Den decentrale kommunale lederundersøgelse 2003, 2010 og 2017. *Kommunalpolitiske Studier* 32.
- Lundquist, Lennard (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennard (1998). *Demokratien väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mayer, John W og Brian Rowan (1977). Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions*. London: The Free Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig forvaltning*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Michelsen, Johannes, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen (2004). *Kommunernes styring af de store institutionsområder*. Politologiske Skrifter 2.
- Miles, Raymond E. og Charles C. Snow (1978). *Organizational strategy, structure and process*. Stanford: Stanford University Press.
- Miles, Raymond E. og Charles C. Snow (1994). *Fit, failure and the hall of fame*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structures in fives*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne R. Hansen og Ane Storm Liedecke (1993). *Mod en fælles fremtid*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Müller Maja (2020). *Udsat for samskabelse*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Møller, Jørgen Nue red (1973). *Den offentlige forvaltning i Danmark*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Olsen, Johan P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1-24.
- Peters, Thomas J. og Robert H. Watermann (1981). *In search of excellence*. Cambridge: Harper and Row.
- Pfeffer, Jeffrey og Gerald R. Salancik (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.
- Politt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform*. 4. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Michael E. (1985). *Competitive advantage*. New York: The Free Press.

- Røvik, Kjell A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sancton Andrew (2000). *Merger mania*. Montreal: McGill Queens University Press.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Sharmer, Carl Otto (2005). *Teori U*. Aarhus: Ankerhus.
- Shia, Robert C. R. og Robin Holt (2009). *Strategy without design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Bo (2015). *Samspeilet mellem politikere og embedsmænd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tilly, Charles ed. (1975). *The formation of nationstates in Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in action*. New Brunswick: McGraw-Hill.
- Torring, Jacob og Peter Triantafyllou (2017). *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Kurt Klaudi Klausen (2020). *Public governance paradigms*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Torp, Vicky M. (2016). *Offentlig ledelse i udvikling*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: RUC.
- Tortzen, Anne (2016). *Samskabelse i kommunale rammer*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: RUC.
- Villadsen, Søren (2000). Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati, pp. 151-192 i Peter Bogason (red.), *Statsforvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen

Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin

Der er en lang dansk og nordisk tradition for frikommuneforsøg, hvor kommuner får undtagelser fra lovgivningen, så de kan eksperimentere med nye velfærdsløsninger. På trods af et stort samfundsmæssigt fokus på fænomenet er der behov for at kvalificere de styringsdoktriner, som beslutningstagere kan bruge til at udvikle og evaluere frikommuneforsøg. Gennem en analyse af frikommuneidéen og de danske frikommuneforsøgs udvikling og indhold identificeres styrker og svagheder i de historisk mest centrale styringsdoktriner – bureaukrati, New Public Management og New Public Governance. Disse doktriner giver imidlertid ikke et fuldt dækkende grundlag for at forstå frikommuneforsøgenes innovative kerne og de styringsmuligheder, der knytter sig hertil. I artiklen introduceres derfor en supplerende innovationsdoktrin, der direkte kan adressere centrale elementer i innovationsprocesser centreret omkring entreprenørskab og spredning inden for en statslig rammesætning af lokale innovative eksperimenter.

Nøgleord: forsøgsvirksomhed, reformer, bureaukrati, New Public Management, New Public Governance

Den offentlige sektor – og i særdeleshed kommuner – skal løbende tilpasse kapacitet og legitimitet til at håndtere nye samfundsproblemer og samfundsbehov. Denne udfordring er vokset i takt med øgede forventninger til den offentlige service, fremkomsten af nye digitale teknologier og det demografiske pres på de offentlige ressourcer (Åkerstrøm og Pors, 2014; Gieske, Buuren og Bekkers, 2016; Hjelmar, 2019; Reiter og Klenk, 2019).

Danske regeringer har siden 1980'erne – men særligt de seneste ti år – formuleret ønsker om at skabe rammer for kommunerne, der vil fremme innovation i velfærdsløsninger samt en systematisk videns- og kapacitetsopbygning. Dette er sket samtidig med, at styringstænkningen i den vestlige verden og den danske offentlige sektor har udviklet sig. Den klassiske doktrin om bureaukratisk styring gennem regler er i perioden siden 1980'erne blevet suppleret med både New Public Management (NPM) doktrinens fokus på incitamenter og New Public Governance (NPG) doktrinens fokus på samarbejde (Osborne, 2010; Andersen et al., 2020).

Det mest markante statslige tiltag til at skabe velfærdsinnovation er den række af frikommuneforsøg, som siden 2012 har udgjort rammen for udviklingen

og afprøvningen af over 170 eksperimenter i danske kommuner. De første danske frikommuneforsøg blev lanceret i perioden 1985-1993 (Jakobsen og Mortensen, 2014; Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). Denne artikel fokuserer dog udelukkende på de tre seneste frikommuneordninger fra 2012 og frem. I disse forsøg gives udvalgte kommuner undtagelser fra love med henblik på at udvikle og afprøve nye og bedre måder at gøre tingene på. Frikommuneforsøg kan helt generelt beskrives som fælles udviklingsprogrammer mellem det decentrale kommunale niveau og det centrale statslige niveau (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). De bygger på en forvaltningsmodel, hvor der er overlappende opgaver mellem det centrale og decentrale niveau (og ikke klare opgaveafgrænsninger som i føderale strukturer). Samtidig er der i modellen en tilstrækkelig decentral autonomi og kapacitet til, at der meningsfuldt kan indgås aftaler mellem det centrale statslige og det decentrale kommunale niveau.

Fra sommeren 2021 starter man med velfærdsaftalerne en tredje runde af frikommuneforsøg, hvor syv kommuner sammen med staten skal frisætte henholdsvis daginstitutioner, skoler og ældreområdet fra regler. Hensigten med den nye runde af frikommuneforsøg, som skal løbe i perioden 2021-2024, er i lighed med de tidligere frikommuneforsøg at løfte kvaliteten af velfærd ved at give udvalgte kommuner lovmæssige undtagelser, så de får mulighed for at udvikle nye typer indsatser og arbejdsgange (Regeringen, 2020: 22).

Ser man bort fra evalueringerne af de enkelte frikommuneprojekter, så har frikommuneprojekterne i begrænset omfang været genstand for systematisk forskning de seneste år (se dog Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). De tidligere nordiske frikommuneforsøg i 1980'erne og 1990'erne resulterede imidlertid i en række forskningsbidrag, fx Baldersheim, Ståhlberg og Rose (1994, 2014), der gennem frikommuneforsøgene så tegn på en ny "nordisk reformmodel".

Der ikke bare har været, men der synes også fremadrettet at være stor tiltro til, at den offentlige sektor og velfærdsstaten kan udvikles gennem frikommuneidéen – som den seneste runde af frikommuneforsøg er en klar indikation af. Det gør det vigtigt, at beslutningstagerne får det bedste vidensgrundlag for at kunne designe, igangsætte og evaluere frikommuneforsøg. Samtidig har forskningen i styring gennemgået en stor udvikling i den samme periode, som frikommuneforsøgene har været på dagsordenen i Skandinavien (Andersen et al., 2020).

Det er på den baggrund formålet med denne artikel at kvalificere de styringsdoktriner, som beslutningstagerne kan bruge til at udforme og forstå frikommuneforsøg. Kvalificere betyder i denne sammenhæng, at der benyttes doktriner, som både kan give mening til udformningen af og udfordringer ved frikommuneforsøg. Doktrinerne skal samtidig have en forankring i den eksiste-

rende forskningsmæssige viden på området. Erfaringerne fra de seneste runder af danske frikommuneforsøg – der følger den generelle model for frikommuneforsøg – bruges som empirisk grundlag for kvalificeringen af styringsdoktriner. Konkret undersøger artiklen to spørgsmål:

1. Giver de tre historisk centrale styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – dækkende begrundelser for og identifikation af udfordringer ved frikommuneforsøg?
2. Er der behov for at supplere disse historisk centrale styringsdoktriner med en yderligere doktrin, der bedre kan indfange frikommuneforsøgenes karakter af lokal innovationsproces inden for en statslig rammesætning?

Vi stiller dette sidste spørgsmål, fordi frikommuneforsøgene på mange måder kan opfattes som en innovationsproces forstået som ”en mere eller mindre in-tenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative idéer, der kan skabe en kvalitativ forandring inden for en given kontekst” (Sørensen og Torfing, 2011: 23). I analysen af de to spørgsmål trækkes på den videnskabelige litteratur inden for offentlig forvaltning om henholdsvis styring og innovation. Samtidig bruger vi de eksisterende evalueringer og de få videnskabelige undersøgelser af de danske frikommuneforsøg til at beskrive og karakterisere de danske frikommuneforsøg.

Artiklen har følgende struktur. Først præsenteres de tre dominerende styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – og de anbefalinger og udfordringer for tiltag som frikommuneforsøg, som de identificerer. Derefter analyseres det, hvordan de danske frikommuneforsøg kan forstås ud fra disse doktriner. På denne baggrund diskuteres det, om der er behov for en alternativ styringsdoktrin til at få en bedre forståelse af frikommuneforsøgene. Endelig samles der kort op på artiklens pointer i konklusionen.

De tre historisk centrale styringsdoktriner og frikommuner

Styringsdoktriner er grundlæggende forestillinger om indretningen af den offentlige sektor. Det er forestillinger om, hvad der skaber værdi og effekt i den offentlige sektor, og hvordan denne værdi kan opnås (Hood og Jackson, 1991: 13). Der ligger heri også en antagelse om, at de idéer og forestillinger, som beslutningstagere gør sig om den offentlige sektor, former designet af denne (Jakobsen, 2016; Andersen et al., 2020: 18). Doktriner trækker på videnskabelige teorier og forskningsmæssig viden, men de kan ikke reduceres til dette. Den videnskabelige tilgang er kritisk over for sin egen teori og resultater og derfor

forsigtig med at drage vidtgående anbefalinger, mens doktriner typisk opererer frigjort fra denne ydmyghed og får status af brede generelle forestillinger om, hvordan man bør indrette den offentlige sektor. De mange forskere, hvis værker citeres i denne artikel, vil således typisk være langt mere skeptiske over for rækkevidden af deres teorier og resultater end de doktriner, hvori disse indgår. Samtidig vil vi også give et mere homogent billede af de enkelte doktriner, end man typisk gør inden for forskningen, hvor man ofte har et stort fokus på de indre spændinger mellem idéer og elementer i de enkelte doktriner (Hood, 1991; Osborne, 2010).

Bureaukrati, New Public Management og New Public Governance har historisk set været øverst på den forvaltningspolitiske dagsorden både i Danmark og internationalt. Bureaukratiet har været en central idé frem til 1980'erne, NPM har været øverst på dagsordenen fra 1980'erne og frem til 2010'erne, mens NPG har vundet frem som styringsdoktrin i Danmark i det seneste årti. NPG beskrives i den internationale litteratur også som *joined-up-government* og *whole-of-government*, men de dækker grundlæggende over de samme forestillinger (Reiter og Klenk, 2019). De enkelte styringsdoktriner har dog ikke afløst hinanden, men har snarere lagt sig som arkæologiske lag oven på hinanden (Pollitt og Bouckaert, 2011; Torfing og Triantafillou, 2016; Jakobsen og Mortensen, 2016; Reiter og Klenk, 2019). Hver ny styringsdoktrin har tilføjet nye idéer oven på eksisterende styringsidéer.

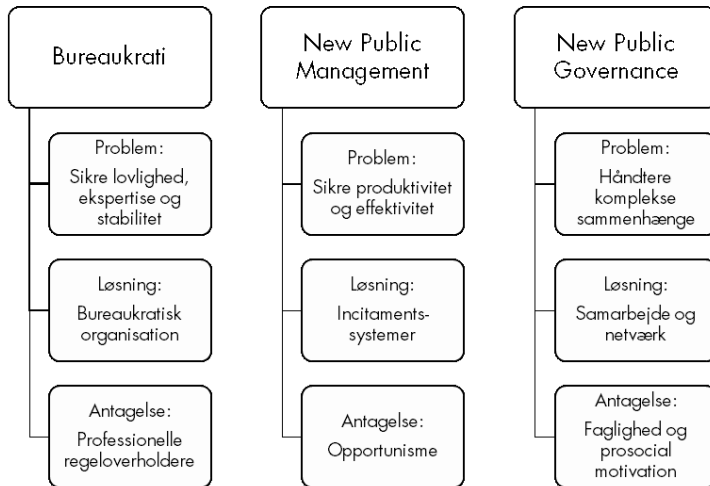
De tre styringsdoktriner kan karakteriseres og sammenlignes ud fra, hvad der inden for hver doktrin ses som det grundlæggende problem, løsningen på problemet, og antagelserne disse forestillinger bygger på. Dette er vist i figur 1.

I bureaukratidoktrinen er problemet først og fremmest at skabe orden og stabilitet gennem lovgivning og offentlige organer, der direkte kan håndhæve lovgivningen. Løsningen er en organiseringsform præget af hierarki og regelstyring, og den grundlæggende antagelse bag styringsformen er, at den offentlige sektor består af professionelle regeloverholdere, som upartisk anvender reglerne ud fra deres faglige rammer (Andersen et al., 2020; Jakobsen, 2009; Weber, 1995).

NPM-doktrinen har et andet sigte. Det grundlæggende problem, som NPM søger at løse, er manglende produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor (Hood, 1991). Løsningen er indarbejdelsen af incitamentssystemer i offentlige organisationer, der bygger på en form for kontraktstyring og summativ evaluering, hvor opnåelsen af mål bliver det centrale succeskriterium. Den grundlæggende antagelse bag denne styringsdoktrin er, at offentlige beslutningstagerne løbende orienterer sig mod de til enhver tid gældende måleredskaber og

incitamentsstrukturer (Osborne og Gaebler, 1992; Pollitt og Bouckaert, 2011; Andersen et al., 2020).

Figur 1: De tre historisk centrale styringsdoktriner



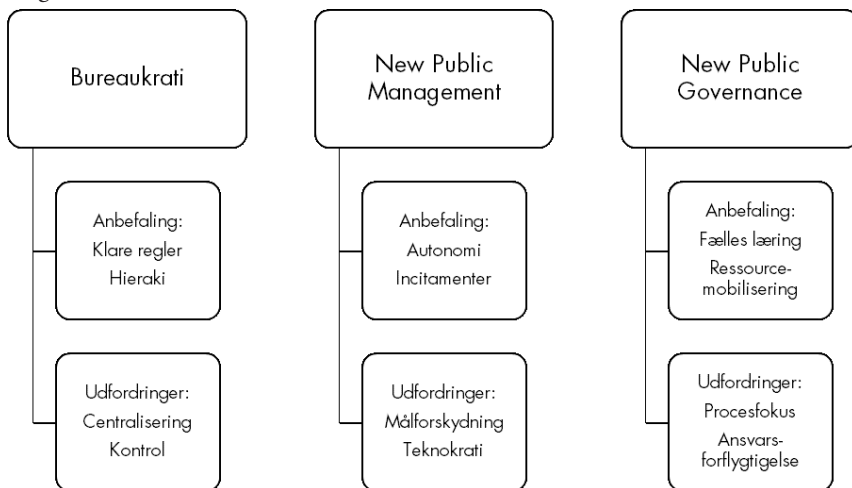
Kilder: Torfing og Triantafillou (2016), Andersen et al. (2020) og Hart og Tummars (2019).

NPG som doktrin er særligt rettet mod svært løselige samfundsmæssige problemer, herunder særligt behovet for at skabe sammenhængende løsninger på tværs af fx politikområder som sundheds- og socialområdet. Løsningen af sådanne problemer kræver en ny form for tværgående samarbejde og dannelsen af nye faglige netværk. Kun ved at bryde etablerede organisatoriske strukturer op og sammen udvikle nye løsninger kan de nye komplekse samfundsmæssige udfordringer løses. Den centrale antagelse er, at drivkraften til dette ikke ligger i regeloverholdelse eller opnåelsen af kontraktfastsatte mål, men i høj grad også i ikke-egennyttige mål som at skabe faglig kvalitet i opgaveløsningen (Torfing og Triantafillou, 2016; Andersen et al., 2020).

Frikommuneforsøgenes grundidé er, at man fjerner regler og lokalt udvikler og afprøver nye løsninger. Selvom de tre styringsdoktriner er generiske, så indeholder de dog forestillinger, der peger frem mod begrundelser for og udfordringer ved frikommuneforsøg som middel til udvikling. Dette gælder ikke mindst NPG, som er blevet mere eksplicit teoretiseret som en løsning til at skabe innovation (Torfing, 2016; Torfing og Triantafillou, 2016). Udfordringer er ikke i sig selv en del af doktrinerne, som i højere grad fokuserer på løsninger. De er dog alligevel blevet knyttet til den offentlige brug af og debat om

styringsdoktrinerne, og derfor vil vi også have fokus på udfordringer i vores analyse (Andersen et al., 2020). Anbefalet styring og udfordringer ved dette i de tre dominerede styringsdoktriner er opsummeret i figur 2.

Figur 2: Anbefalet styring og udfordringer ved dette i de tre dominerende styringsdoktriner



Kilder: Torfing og Triantafillou (2016), Andersen et al. (2020) og Hart og Tummers (2019).

Bureaukratidoktrinen leverer ikke en selvstændig begrundelse for frikommuneforsøg, som netop fokuserer på at fjerne de regler, hvilket doktrinen ser som løsningen på problemer. Dog kan bureaukratiet ses som en kilde til, at hierarkiet kan sætte den retning og sikre den troværdighed og legitimitet, som gør, at implementering og spredning af nye innovative velfærdsløsninger faktisk kan presses igennem. Bureaukratiet indeholder dog også nogle udfordringer i forhold til en mere innovativ tilgang til levering af offentlig service inden for rammerne af regelfrisættelsen. Centralisering kan stoppe lokal idéudvikling og forankring, og stærk statslig kontrol kan virke hæmmende i forhold til politisk entreprenørskab på det lokale niveau (Jakobsen og Thrane, 2016).

Ser man på NPM-doktrinen, er der også nogle områder, hvor doktrinen kan give mening til frikommuneidéen. I NPM er incitamentssystemer med vægt på kontraktstyring helt centrale, men samtidig er en øget administrativ autonomi også central. Filosofien om, at man skal gøre det muligt for ledere at lede, er stærk i NPM, og det understøtter idéen om frikommuner. Autonomi er nødvendig for lokal udvikling og entreprenørskab, og tilsvarende er det i initiativer som frikommuneordningen centralt at få skabt gode lokale rammer i forhold

til at udvikle, afprøve og sprede nye velfærdsløsninger (Pollitt og Bouckaert, 2011; Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). Doktrinen giver dermed en central begrundelse for frikommuneforsøg. Regler skal fjernes, for at man lokalt får frihed til at forfølge incitamentet til udvikling.

En central udfordring knyttet til NPM-doktrinen anbefalinger er, at incitamentssystemer sjældent virker optimalt, og at målesystemer kan virke kontraproduktivt. Således har der bredt sig en opfattelse i både offentligheden og i forskerkredse af, at NPM fører til et ”måletyranni”, som fjerner fokus fra det nære velfærdsarbejde og minimerer det faglige råderum (Bevan og Hood, 2006; Jakobsen et al., 2018). Dette var fx en væsentlig begrundelse for Socialdemokratiets lancering af en selvstyrereform – der blev til nærhedsreformen – inden valget i 2019 (Socialdemokratiet, 2018). Kritikken lyder på, at omfattende og unødigt måling af mål opnåelse kan gøre medarbejderne utrygge og fjerne deres risikovillighed. NPM-doktrinen anbefalinger kan altså føre til, at den faglige autonomi forsvinder, og at den administrative målstyring bliver for dominerende (Torfing, 2016; Andersen et al., 2020).

Ser man endelig på NPG-doktrinen, er det åbenlyst, at den udgør en måde at forstå styring på, hvori idéen om frikommuner organiseret i netværk er en central komponent i forhold til at udvikle nye velfærdsløsninger, sikre forankring og fælles læring (Torfing, 2016). Centralt er her idéen om at mobilisere ressourcer bredt i den offentlige sektor og dermed øge evnen til at løse tværgående og komplekse problemer (Osborne, 2006). NPG har således et iboende innovationsperspektiv, og initiativer som frikommuneordningen kan i nogen grad ses i dette perspektiv. Centralt er her forestillingen om, at samarbejdende aktører med et råderum skabt af regelfrisættelsen vil skabe innovative serviceforbedringer. Denne doktrin lægger dermed et væsentligt element til NPM-doktrinen begrundelse for frikommuneforsøg.

Udfordringerne i NPG drejer sig først og fremmest om manglende styring. Netværksorganiseringen betyder, at ingen har et tydeligt og afgrænset ansvar for opgaveløsningen. Samtidig er der i NPG et fokus på lange (samarbejds) processer, og det er ofte uklart, hvad der skal komme ud af processerne – ud over et bedre samarbejde og en bedre forståelse for hinandens arbejdsprocesser. Samtidig er det blevet påpeget, at NPG ofte er svær at implementere, da der ikke er nogle klare angivelser af, hvordan processerne styres, blot nogle brede rationaler (Torfing og Triantafillou, 2016).

De danske frikommuneforsøg

Inden for de seneste ti år har der i Danmark været tre runder af frikommuneforsøg. I tabel 1 er skitseret nogle karakteristika ved hver runde.

Table 1: Oversigt over frikommuneprogrammer

	År	Antal forsøg	Antal kommuner	Formål
Frikommuneforsøg I	2012-15	86	9	Mindske unødigt bureaukrati og skabe større tillid og fagligt ansvar
Frikommuneforsøg II	2016-20	79	44	Skabe effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne
Frikommuneforsøg III (Velfærdsaftaler)	2021-24	7	7	Mindske unødigt bureaukrati og skabe lokalt råderum for borgernære løsninger

Frikommuneforsøg I (2012-2015) blev beskrevet som ”et nyt og meget vidtgående initiativ om at sætte fem udvalgte kommuner fri for stort set al statslig regulering for at hente inspiration til at nytænke statslig regulering og kommunal opgavetilrettelæggelse” (Finansministeriet, 2010: 10). Den daværende SRSF-regering lagde i lighed med den tidligere VK-regering vægt på, at frikommuneprogrammet skulle mindske unødigt bureaukrati i kommunerne, men samtidig lagde den nye regering også vægt på, at frikommuneprogrammet skulle skabe større tillid og fagligt ansvar til de offentlige medarbejdere samt øge det kommunale råderum (Rambøll og BDO, 2016).

Kommunerne søgte om i alt 599 forsøg. Dette var mere end forventet og en klar indikation af, at der blandt kommunerne var et stort ønske om at eksperimentere med nye måder at tilrettelægge opgaverne på (Rambøll og BDO, 2016). Reelt blev der dog kun implementeret 86 unikke frikommuneforsøg, da nogle forsøg ikke blev godkendt, andre ikke krævede ændret lovhjemmel, og nogle var sammenfaldende i indhold. Forsøgene var generelt karakteriseret ved begrænset volumen. En stor del var enkeltstående forsøg i en kommune, og det gjorde det vanskeligt at evaluere på resultater, da forsøgsaktiviteten var lille, og den specifikke kommunale kontekst mindskede den generelle mulighed for at læring på tværs af kommuner og generelle lovændringer. Det var først og fremmest på beskæftigelsesområdet, at forsøgene førte til generelle lovændringer.

Frikommuneforsøg II (2016-2020) blev iværksat i umiddelbar forlængelse af frikommuneforsøg I, og målet var at tilvejebringe ny viden og praktiske erfaringer, der kunne bidrage til effektiviseringer, forenklinger og bedre styring i kommunerne. Daværende social- og indenrigsminister Karen Ellemann lagde ved lanceringen af frikommuneforsøget i januar 2016 vægt på ”at få ændret lovgivningen der, hvor frikommuneforsøget viser, at det er det, der skal til for

en lettere og bedre løsning af opgaver i kommunerne – til gavn for borgerne og virksomhederne” (Social- og Indenrigsministeriet, 2016).

Det var i højere grad en mere effektiv service i kommunerne, som frikommuneforsøget lagde op til, end et ideologisk opgør med bureaukrati, som kendetegnede frikommuneforsøg I. Samtidig blev det heller ikke eksplicit fremhævet, at der med det nye frikommuneforsøg skulle skabes større tillid og rum for fagligt ansvar blandt offentlige medarbejdere. Dette skal nok ses i lyset af, at principperne fra partsaftalen om ”tillidsreformen”, der skulle øge tilliden til offentligt ansatte og kvaliteten i arbejdet, ikke i 2016 havde den samme politiske opmærksomhed som i 2012.

I lighed med det tidligere frikommuneforsøg var der også i frikommuneforsøg II stor interesse blandt kommunerne for at blive frikommune. Otte netværk af frikommuner blev udpeget, som dækkede 44 kommuner. I alt ansøgte de otte kommunenetværk om 107 frikommuneforsøg i tre ansøgningsrunder, og 79 unikke forsøg blev imødekommet.

Frikommuneforsøg III (2021-2024) blev lanceret i slutningen af 2020 som en del af S-regeringens nærhedsreform. Nærhedsreformen er ikke en særskilt reform, men kan snarere betegnes som en politisk retning for S-regeringen i forhold til at skabe et større lokalt råderum for opgaveløsningen i den offentlige sektor og mindske unødige bureaukratiske arbejdsgange. Hensigten med frikommuneforsøg III er – i forlængelse af disse overordnede intentioner – gennem indgåelse af velfærdsaftaler med syv kommuner at skabe mulighed for nye og mere borgernære løsninger ved at give kommunerne muligheder for at fravige regler, lovgivning og dokumentationskrav på særskilte sektorområder (Regeringen, 2020).

Der er udpeget syv kommuner, som får mulighed for på hvert sit sektorområde at gentænke organisationsformer, arbejdsgange og faglige tilgange på baggrund af de lovmæssige undtagelser og kommunale regler i øvrigt. På baggrund af disse erfaringer er det målet, at lov- og regelgrundlaget kan revideres, så der bliver mulighed for i kommunerne i højere grad at kunne fokusere på ”kerneopgaven” – levering af offentlig service til borgeren uden unødigt bureaukrati.

Fælles karakteristika i frikommuneprogrammerne

De tre frikommuneprogrammer er udformet under forskellige regeringer og forskellige ministre. Som det fremgår af boks 1, så er der tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammerne.

Frikommuneprogrammerne er kendetegnet ved *et tæt centralt-lokalt samspil om policyudvikling*. Der er generelt en stor interesse blandt kommuner for at være frikommuner, og det giver et stærkt lokalt med- og modspil til staten.

Boks 1: Tværgående kendetegn ved de forskellige frikommuneprogrammer

1. Tæt centralt-lokalt samspil om policyudvikling
 - Udvidet dialog mellem stat og kommuner i forbindelse med godkendelse af forsøgene
 - Ny lovgivning som bygger direkte på frikommuneforsøg
2. Fokus på innovative eksperimenter
 - Midlertidige undtagelser fra central regulering af kommunale forhold
 - Tilrettelæggelse af forsøg med henblik på evaluering og mulighed for spredning
3. Mål om mere enkelhed i regelgrundlag og levering af service
 - Ønske om regelforenklinger der tager udgangspunkt i borgerens behov
4. Faglig læring som drivkraft i udviklingen af velfærd
 - Forsøg på at tilrettelægge services så der bliver et større rum for faglighed
 - Tværgående kommunalt samarbejde omkring udvikling af nye faglige løsninger
5. Ønske om større effektivitet i opgaveløsningen
 - Fokus på effektiviseringer som et centralt mål for de nye løsninger
 - Vægt på evalueringer som et redskab til at vurdere om forsøgene opnår fastsatte mål

Kommunerne har fået en ny mulighed for at påvirke lovgivningsarbejdet gennem at påvise uhensigtsmæssige regler og gennem at demonstrere nye og mere effektive måder at gøre tingene på ved hjælp af undtagelser fra central regulering. Den forandringsteori, som ifølge Askim, Hjelmar og Pedersen (2018: 290) ligger bag frikommuneprogrammer, er en forestilling om, at der med frikommuneprogrammet er skabt et nyt rum eller dynamik i spændingsfeltet mellem det centrale og det decentrale niveau: ”the generation, testing, and diffusion of policy innovation takes place at the interface between central steering and local autonomy”.

Kendetegnene er også et stærkt *fokus på innovative tiltag*. Undtagelser fra lovgivningen er som udgangspunkt et unikt redskab til at skabe innovation. Frikommuneprogrammerne giver således kommunerne det nødvendige rum til at eksperimentere med nye og normalt ulovlige praksisser (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). Programmerne giver også mulighed for en høj grad af spredning af de nye måder at levere velfærd på, idet staten via generel lovgivning kan åbne op for, at alle kommuner kan kopiere forsøgskommunerne. Samtidig har programmerne en selvstændig politisk værdi, da de signalerer et ønske om innovation og et ønske om et øget vidensgrundlag for policyudvikling (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 302).

På tværs af frikommuneprogrammerne er der et *mål om mere enkelhed i regelgrundlaget og i leveringen af service*. I frikommuneforsøg I kom dette særlig til udtryk i forhold til beskæftigelsesområdet, hvor forsøgene blev udtaget til grundig ekstern evaluering (Nielsen Arendt og Bolvig, 2016), og hvor der efterfølgende blev vedtaget lempelser af procesreglerne på området. I frikommuneforsøg II er ønsket om mere enkelhed i regelgrundlaget og i leveringen af service kommet klart til udtryk i forsøget omkring én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren, der netop har som mål at gentænke kommunens indsats med udgangspunkt i borgerens behov (Holm-Petersen et al., 2020). I frikommuneforsøg III er denne hensigt om enkelhed i regelsættet og fokus på levering af service også markant.

Faglig læring som drivkraft i udviklingen af velfærd er et kendetegn, som går igen i de forskellige frikommuneprogrammer. I frikommuneforsøg I var det et eksplicit formål med frikommuneforsøgene at skabe mere tillid og øge det faglige ansvar. Dette kom da også til udtryk i flere forsøg, blandt andet i et forsøg omkring vederlagsfri fysioterapi, hvor forsøget gav mulighed for et større fagligt råderum og en mere helhedsorienteret indsats over for borgere med behov for bred sundhedsmæssig indsats (Rambøll og BDO, 2016). I frikommuneforsøg II var faglig læring også et meget centralt element. Dette kom navnlig til udtryk i organiseringen af frikommuner i netværk, hvor det tværgående samarbejde og tværkommunal læring særlig fremhæves af frikommunerne som et positivt element (Hjelmar og Ejersbo, 2019; Holm-Petersen et al., 2020). I frikommuneforsøg III ses en lignende hensigt om at udvikle den offentlige service gennem et øget fokus på fagligt holdbare løsninger.

Endelig er ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* også et tværgående kendetegn ved frikommuneprogrammerne. Dette er særlig fremhævet i frikommuneforsøg II, hvor det direkte specificeres, at målet med forsøgene er at skabe effektiviseringer (gennem bedre styring, regelforenklinger el.lign.). I frikommuneforsøg I og III kommer ønsket om større effektivitet mere indirekte til udtryk, men det fremgår, at målet med at mindske bureaukrati og øge det faglige ansvar blandt andet er større effektivitet i opgaveløsningen (Rambøll og BDO, 2016; Kommunernes Landsforening og Regeringen, 2020).

De historisk centrale styringsdoktriner og de danske frikommuneforsøg

Tre af de centrale karakteristika ved frikommuneforsøgene (se boks 1) kan begrundes af en af de historisk centrale styringsdoktriner: bureaukrati, NPM og NPG.

Målet om mere *enkelhed i regelgrundlaget* og ønsket om fritagelse fra regulering er en klassisk kritik fra NPM-doktrinen af bureaukrati. Argumentet er, at regler hæmmer lokal handlekraft og nytænkning. Men samtidig er det værd at lægge mærke til, at regelfritagelsen sker på en måde, hvor staten stadig gennem en central godkendelse af de enkelte lokale forsøg søger at varetage de grundlæggende hensyn, der ligger i lovgivningen. Man forlader således ikke med frikommuneforsøgene den grundlæggende problemforståelse og løsning i den bureaukratiske doktrin.

Den *faglige læring som drivkraft* og den store brug af tværgående kommunalt samarbejde omkring komplekse velfærdsmæssige problemstillinger er et træk anbefalet af NPG-doktrinen. Det handler om at få alle relevante aktører (herunder borgere) i spil, så man dermed kan lære af hinanden og skabe forpligtende og holdbare løsninger. Forsøget ”En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren” er et eksempel på, hvordan faglige aktører i de enkelte kommuner er gået sammen i et forpligtende tværgående udviklingssamarbejde med inddragelse af civilsamfundsaktører og har udviklet nye løsninger, der på kort tid er blevet omsat i ny lovgivning (Holm-Petersen et al., 2021).

Ønsket om *større effektivitet i opgaveløsningen* er et udpræget NPM-træk med fokus på effekt frem for procedure og proces (som er mere fremherskende i bureaukratiet). I NPM er det vigtigt, at nye udviklingsprojekter faktisk bliver værdiskabende for den offentlige sektor, og at man ikke fortsætter med lokale (prestige)projekter, som ikke har en større effekt. Samtidig er også den udvidede brug af evalueringer i de senere frikommuneprogrammer et centralt kendetegn for NPM-doktrinen. Evalueringer er helt centrale i forhold til at følge op på fastsatte mål og kunne tage beslutninger om, hvordan den offentlige sektor mest effektivt kan drives.

Udfordringerne ved de tre doktriner i forhold til at forstå frikommuneforsøgene er dog også tydelige. Hensyn og processer foreskrevet i den bureaukratiske doktrin om regeloverholdelse og kontrol er blevet rejst som et væsentligt kritikpunkt af en række frikommuneprocesser i forhold til regelfritagelsen (Hjelmar og Ejersbo, 2019). Frikommuneforsøgene er således ikke blot blevet oplevet som en frisættelse. Ligeledes har udfordringerne ved NPM-doktrinen i form af måleudfordringer og klare og entydige mål af performance også vist sig, idet det har været svært i de mere åbne udviklingsprocesser, som regelfrisættelsen kan give anledning til, at etablere målinger og sammenligningsgrundlag for performance (Rambøll og BDO, 2016; Hjelmar og Ejersbo, 2019). Endelig har en række frikommuneforsøg også mødt udfordringer kendt fra NPG-doktrinens som uklare ansvarsfordelinger og dermed svage drivkræfter bag forandringsprocesserne (Nielsen Arendt og Bolvig, 2016).

Er der behov for en supplerende styringsdoktrin?

En del af disse udfordringer kan i nogen grad håndteres ved at supplere og balancere de tre doktriner med hinanden, men det vil samtidig skabe uklarhed om styringens mål, midler og begrundelser. Bureaukratiets regler kan fx godt skabe klarere ansvar, men det vil samtidig udfordre regelfrigtagelsen og den åbne udviklingsproces, som anbefales af henholdsvis NPM-doktrinen og NPG-doktrinen. NPM-doktrinens incitamenter kan også godt skabe en stærk drivkraft på bekostning af bureaukratiets regler, men det vil i samme ombæring skabe nye målepunkter (fx faste evalueringsstandarder), og det kan begrænse den lokale autonomi og mulighederne for at samarbejde. Det er således ikke muligt fuldt ud at forstå frikommuneforsøgenes dynamik og håndtere de styringsmæssige udfordringer ud fra de tre doktriner. Det taler for at overveje relevansen af en fjerde styringsdoktrin.

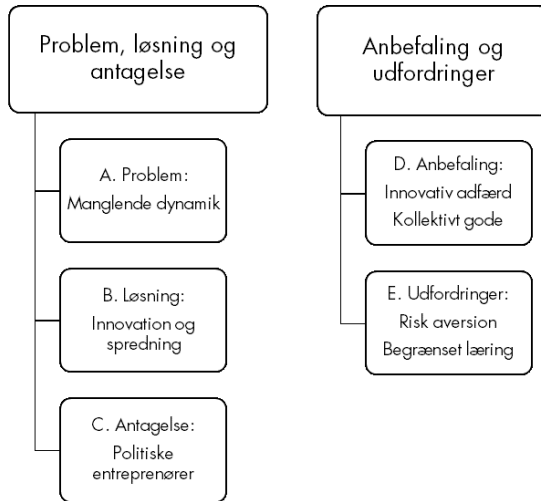
Det væsentligste argument for at overveje en fjerde doktrin er imidlertid, at der er elementer i frikommuneprogrammerne, hvor det er mere vanskeligt at se dem begrundet og dermed forstået af de tre styringsdoktriner. Det tætte *centrale-lokale samspil om policyudvikling* og frikommuneprogrammernes *fokus på innovative eksperimenter* er centrale kendetegn for frikommuneprogrammerne (se boks 1), og de indfanges ikke fuldt ud af de eksisterende styringsdoktriner. Ingen af de historisk centrale styringsdoktriner ser selve innovationsprocessen, hvor kommunale aktører udvikler nye løsninger og praksisser i den offentlige sektor (gennem centralt-lokalt samspil) som grundlæggende for styringsaktiviteten. Disse to kendetegn ved frikommuneprogrammerne drejer sig ikke om behovet for orden og stabilitet, øget effektivitet eller komplekse samarbejdsproblemer – det er et andet grundproblem, som der fokuseres på: en mangel på dynamik og innovation i den offentlige sektor. Mens bureaukratidoktrinen er i direkte modstrid med dette hensyn med sit fokus på orden og stabilitet, så er NPM-doktrinen og NPG-doktrinen mere direkte orienteret mod at skabe forandring. De forholder sig imidlertid ikke direkte til den proces, hvormed man faktisk nytænker, omsætter dette til praksis og spreder dette. Det gør det relevant at overveje, hvorvidt der bør introduceres en fjerde doktrin til at forstå denne innovationsproces – fra ny idé over afprøvning til spredning – som er det helt centrale kendetegn for tiltag som frikommuneforsøg.

En supplerende innovationsdoktrin

Vi vil i det følgende kort beskrive en supplerede styringsdoktrin, som vi vil benævne innovationsdoktrinen. Det er ikke på samme måde en veletableret doktrin som de tre historisk centrale styringsdoktriner. Det gælder både i forhold til forskningen og den offentlige debat. Det er dog ud fra forskningen i offentlig

innovation og entreprenørskab (for en generel introduktion se Borins, 2014; Rogers, 2003; Torfing, 2016) muligt at opstille en sådan doktrin på de samme parametre som de øvrige doktriner. Dette er skitseret i figur 3.

Figur 3: Innovationsdoktrinen



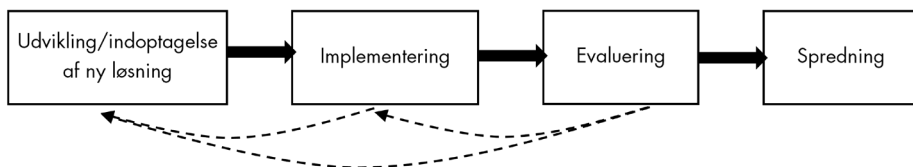
Hvis man ser på frikommuneprogrammerne ud fra denne innovationsdoktrin, så er det grundlæggende *problem* (A), at kommunerne ikke udvikler adækvate løsninger på velfærdsudfordringerne så hurtigt og effektivt, som der er behov for i nutidens samfund. I den offentlige sektor er der ikke på samme måde som i den private sektor en indbygget dynamik (konkurrence på et marked og ønsket om profit), som sikrer en løbende udvikling af ydelser tilpasset brugernes behov. Derfor skal denne dynamik skabes – og det kan kun ske gennem en offentlig rammesætning og styring, der ansporer og tillader nytænkning og risikotagning.

Den innovative logik, som er indeholdt i frikommuneforsøgene, kan her tilføje en ekstra dimension, som kan være med til at håndtere nogle af udfordringerne ved NPM-doktrinens anbefalinger. Den innovative logik skaber faglige frirum, hvor der er mulighed for at udvikle nye løsninger, og dette kan foregå samtidig med og i samspil med kontraktstyring. Et eksempel på dette ses blandt andet i frikommuneforsøg II, hvor kommunerne i forsøget ”Én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren” har indarbejdet progressionsmål for borgerne som et helt centralt element i indsatsen (Holm-Petersen et al., 2021).

Inden for NPG-doktrinen er løsningen, at de komplekse og tværgående problemstillinger i den offentlige sektor kræver løsninger centreret omkring et bredt og netværkslignende samarbejde på tværs af den offentlige sektor. Inden for en innovationsdoktrin er problemforståelsen, at der mangler en grundlæggende dynamik i den offentlige sektor, som fremmer nye velfærdsløsninger. Dette er en mere radikal diagnose, end man finder i NPG, og det er en diagnose, som kalder på et anderledes sæt af organisatoriske løsninger for at fremme dynamikken i den offentlige sektor.

Ser man i et innovationsperspektiv på *løsningen (B)* på den manglende dynamik i den offentlige sektor, så baseres denne på innovation og spredning. Dette handler om, hvordan man ved hjælp af styringsinstrumenter kan fremme, at offentlige organisationer udvikler og implementerer nye idéer, og at disse idéer – hvis de er værdiskabende – efterfølgende spredes og indtages af andre offentlige organisationer. Som påpeget af både Hartley (2006) og Brown og Osborne (2012), så er styringen af denne proces afgørende for, at de innovative tiltag ikke fremstår som enkeltstående cases, men er en del af en større strategisk indsats i den offentlige sektor. Denne strategiske indsats skal understøtte innovationsprocessen, som er illustreret i figur 4:

Figur 4: Innovationsproces med spredning af innovation



Kilder: Hansen og Jakobsen (2013), Rogers (2003) og Torfing (2016).

Frikommuneprogrammerne er bygget op om lokale projekter, hvor evalueringer af innovative tiltag er et kerneelement. I et lineært perspektiv følger evalueringen efter implementering af en innovativ idé og bruges til at vurdere, hvorvidt idéen faktisk er blevet implementeret, og hvilken værdi den har skabt. Dette efterfølges ideelt set af en spredningsproces, hvor den innovative idé spredes og implementeres af andre organisationer. I frikommuneprogrammerne sker det gennem lovgivningen, hvor lovmæssige undtagelser for udvalgte kommuner kan erstattes af generel lovgivning, som gør det muligt for alle kommuner at implementere den nye praksis.

De stiplede pile i figur 4 illustrerer innovationsprocessens rekursive elementer. Implementeringen af en ny idé kan således føre til en rekonceptualisering af

idéen, som dermed udvikles gennem processen. Dertil kommer, at en innovativ idé kan få yderligere brændstof gennem formative evalueringspraksisser, hvor man løbende føder viden fra evalueringen tilbage i både idéudviklingen og implementeringen af denne (Jakobsen og Hansen, 2013; Carstensen, Hjelmar og Jeppesen, 2017).

Hvis man anlægger et innovationsperspektiv på frikommuneforsøgene er *antagelsen (C)*, at der gemmer sig en stor ressource i kommunerne i form af politiske entreprenører, og hvis man udnytter denne ressource, kan man skabe en ny dynamik og nye innovative løsninger i den offentlige sektor (Borins, 2014). Politiske entreprenører er en betegnelse for de medarbejdere og ledere i den offentlige sektor, som tager ansvar for at udvikle nye organisatoriske løsninger, der efterfølgende kan udbredes i den offentlige sektor og danne baggrund for en ny politik.

Styrken i frikommuneprogrammerne er, at de kombinerer den eksperimenterende udviklingskapacitet hos kommuner, der er tæt på borgere og kender de nære velfærdsproblemer, med det centrale niveaus kompetence til at evaluere og udbrede nye effektfulde løsninger (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018: 290). De politiske entreprenører er helt centrale i denne proces. De agerer som en slags forandringsagenter, der bruger redskaber og teknikker til at arbejde med komplekse problemstillinger i den offentlige sektor og på den baggrund udvikle nye faglige og organisatoriske løsninger, som kan anvendes bredt i den offentlige sektor (Kickul og Lyons, 2012).

I innovationsdoktrinen er *anbefalingen (D)* at få skabt institutionelle muligheder for innovativ adfærd og samtidig sikre, at nye innovative løsninger bliver et kollektivt gode på tværs af den offentlige sektor. Innovativ adfærd i den offentlige sektor i Danmark er tæt forbundet med en høj grad af faglig frisættelse af medarbejdere, som dermed får mulighed for at udvikle nye løsninger og arbejdsgange med udgangspunkt i borgerens oplevede behov (OECD, 2021). I en frikommuneramme er der ekstra politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed på udviklingen af nye faglige løsninger i den enkelte kommune, og der er gode muligheder for, at nye løsninger bliver udbredt til andre kommuner og dermed bliver et kollektivt gode.

Udfordringerne (E) i denne form for styring er først og fremmest en manglende tradition for politisk entreprenørskab og et manglende mod til at tage den risiko, som nye og innovative løsninger ofte kræver. Forskning har peget på, at offentligt ansatte er mindre risikovillige end privatansatte, og at de har en mindre tilskyndelse til at eksperimentere med helt nye måder at gøre tingene på (Buurman et al., 2012). En anden udfordring er, at beslutningstagere i politiske systemer kan have et begrænset læringsønske. De politiske rammer kan betyde,

at beslutningstagere reelt ikke er interesseret i at kopiere det mest effektfulde, men kun de symbolsk mest givtige løsninger eller de beordrede tiltag (Andersen og Jakobsen, 2018). Den innovative styringstænkning kan potentielt mindske nogle af disse udfordringer, da denne form for styring bygger på en form for projektstyring med klarere afgrænsninger og mål (Jensen, 2013).

Innovationsdoktrinen sætter således fokus på nogle vigtige elementer ved frikommuneforsøg, som ikke indfanges af doktrinerne om bureaukrati, NPM og NPG. Det handler blandt andet om at forstå frikommuneforsøg som kilder til udvikling og forandring og gøre dette til en grundlæggende præmis for styringen. Det betyder også, at man skal tilrettelægge rammer og styring, så det kan omfatte hele bevægelsen fra nytænkning over implementering og evaluering til spredning. Det er netop, hvad innovationsdoktrinen sætter ord på.

Det er desuden centralt at skabe understøttende rammer for entreprenørskab, hvor man tænker nyt og tør løbe risici, og at den politiske ledelse bliver villig til at bakke dette. Særligt Torfing (2016) har argumenteret for, at en sådan innovationsdagsorden i høj grad kan forstås som en syntese af særligt NPG og innovation under titlen *collaborative innovation*. I innovationsprocessen vil styrken ved samarbejde på tværs af grænser i forhold til vigtige men svære problemer netop være både motiverende for og en kilde til innovativ tænkning og adfærd.

En helt central pointe er dog her, at muligheder ved hierarkisk styring og brug af incitaments vil være svære at fastholde, hvis innovation i forbindelse med frikommuneforsøg entydigt forbindes med samarbejde. I stedet vil muligheden for at kombinere de fire behandlede styringsdoktriner give beslutningstagere og forskere flere muligheder for at forstå frikommuneforsøg som innovationsprocesser, der skal udfolde sig inden for en række overordnede bureaukratiske, incitamentsmæssige og samarbejdsbaserede hensyn og løsninger.

Konklusion

Det er formålet med denne artikel på et forskningsmæssigt grundlag at kvalificere den styringstænkning, der ligger bag frikommuneforsøg som de danske. Det har vi gjort ved at analysere, hvordan de danske frikommuneprogrammer udtrykker og kan fortolkes i lyset af de tre historisk centrale styringsdoktriner – bureaukrati, NPM og NPG – og vurdere, hvorvidt der er et behov for en alternativ styringsdoktrin.

Bureaukrati- og NPM-doktrinerne har grundlæggende formet dansk forvaltning, som den fungerer i dag. NPG-doktrinen har inden for de seneste år vundet frem som et svar på den kritik, som inden for de senere år er blevet rejst mod den herskende offentlige styring. Som vores analyse har vist, så trækker frikommuneforsøgene på elementer fra alle tre styringsdoktriner. Selvom frikom-

muneforsøgene er italesat som et opgør mod bureaukrati, så erstatter de ikke regeloverholdelse og en hierarkisk organiseringsform, men udgør snarere en form for smidiggørelse af bureaukratiet gennem introduktionen af mere dynamiske reformelementer. Tilsvarende ses det, at frikommuneforsøgene også baserer sig på centrale styringselementer fra NPM-doktrinen, navnlig i form af et stærkt fokus på effektive løsninger og brugen af målinger til at sikre overholdelse af mål. Endelig indgår også styringselementer fra NPG-doktrinen som grundlag for frikommuneforsøgene, herunder det stærke fokus på medarbejdernes faglighed som grundlag for udviklingen af nye løsninger på tværs af organisatoriske skel.

I artiklen har vi diskuteret, hvorvidt der er et behov for at supplere disse doktriner med en supplerende styringsdoktrin for at forstå baggrunden for og dynamikken i frikommuneforsøgene. I denne diskussion har vi fremhævet, at frikommuneforsøgenes iboende samspil mellem det centrale og det decentrale niveau samt det stærke fokus på at skabe dynamik og innovation i velfærdsproduktionen er helt centrale elementer, som ikke blev klart indfanget af de herskende styringsdoktriner. Disse elementer kan med fordel forstås ud fra en innovationsdoktrin. Centralt i denne innovationstænkning er de politiske entreprenørers eksperimenterende adfærd og rammesætningen af lokale innovative eksperimenter med henblik på at skabe nye og effektive velfærds løsninger på tværs af alle kommuner.

Vores analyse peger på, at denne innovationsdoktrin ikke direkte erstatter grundlæggende elementer i de eksisterende styringsdoktriner, men snarere at innovationsdoktrinen er et værdifuldt supplement til de øvrige styringsdoktriner. Særlig relevans synes den nye styringstænkning at have i forhold til at skabe mere dynamik i offentlige bureaukratier og til at skabe mere faglig mening og medarbejdermotivation i NPM-orienterede offentlige organisationer. Vigtigt i denne proces bliver at skabe nye hybridformer i den offentlige styring, hvor elementer fra innovationsdoktrinen kan bidrage til at skabe en ny retning i bureaukratierne og NPM-orienterede offentlige organisationer (Christensen og Lægveid, 2011; Kinder, 2012).

Denne proces er tydeligt kommet til udtryk i frikommuneordningerne fra 2012 og frem til i dag. Der er i denne periode sket en form for institutionalisering af den innovative styringstænkning, hvor idéen om et offentligt entreprenørskab i et tættere centralt-lokalt samspil er blevet konsolideret. Politisk har denne måde at styre den offentlige sektor på vundet gehør de seneste år – som det ses i fx nærhedsreformen. Den innovative styringstænkning har dermed gode muligheder for at påvirke den offentlige sektors udvikling de kommende år.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jakob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, 2. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Simon Calmar og Mads Leth Jakobsen (2018). Political pressure, conformity pressure, and performance information as drivers of public sector innovation adoption. *International Public Management Journal* 21 (2): 213-242
- Askim, Jostein, Ulf Hjelmar og Lene Holm Pedersen (2018): Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from free commune experiments, *Scandinavian Political Studies* 41 (4): 288-308.
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg (red.) (1994). *Towards the self-regulating municipality: Free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Press.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. udg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bevan, Gwyn og Christopher Hood (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84 (3): 517-538.
- Borins, Sandford (2014). *The persistence of innovation in government*. Washington DC: Brookings Institution Press
- Brown, Kerry og Stephen P. Osborne (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge.
- Buurman, Margaretha, Josse Delfgaauw, Robert Dur og Seth Van den Bossche (2012). Public sector employees: Risk averse and altruistic? *Journal of Economic Behavior & Organization* 83: 279-291.
- Carstensen, Helle, Ulf Hjelmar og Lene Krogh Jeppesen (2017). Innovationsevaluering – når resultatmålinger understøtter reel innovation. *Økonomistyring & Informatik* 32 (3): 207-222.
- Christensen, Tom og Per Lægread (2011). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11 (4): 407-423.
- Finansministeriet (2010). *Finansloven 2011*. København.
- Gieske, Hanneke, Arwin Van Buuren og Victor Bekkers (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *Innovation Journal* 21 (1): 1-27.
- Hansen, Morten Balle og Mads Leth Jakobsen (2013). Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det? *Politica* 45 (3), 243-249.
- Hartley, Jean (2006). *Innovation and its contribution to improvement: A review for policymakers, policy advisers, managers and researchers*. London: Warwick Business School.

- Hjelmar, Ulf (2019). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review* 23 (1): 53-69.
- Hjelmar, Ulf og Niels Ejersbo (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020. Status over forsøg*. København: VIVE.
- Holm-Petersen, Christina, Alexandrine Schmidt, Rikke Povlsen, Emilie Hjermitzlev Johnsen og Mads Leth Jakobsen (2020). Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. København: VIVE.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher og Michael Jackson (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Jakobsen, Mads Leth (2009). Bureautisering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyse-objekt. *Politica* 41 (2): 135-149.
- Jakobsen, Mads Leth (2016). Uncertainty, ideas, and institutional reform. *Acta Politica* 51 (1): 102-121.
- Jakobsen, Mads Leth og Claus Thrane (2016). Public innovation and organizational structure: Searching (in vain) for the optimal design, pp. 217-236 i Jakob Torfing og Peter Triantafyllou (red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobsen, Mads Leth og Morten Balle Hansen (2013). Den offentlige sektor kan godt være innovativ, i Carsten Jensen (red.), *Politologisk Årbog 2012-2013*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, Mads Leth og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Regelstaten: Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*, 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jakobsen, Mads Leth og Peter Bjerre Mortensen (2016). Rules and the doctrine of performance management. *Public Administration Review* 76: 302-312.
- Jakobsen, Mads Leth, Martin Baekgaard, Donald P. Moynihan og Nina van Loon (2018). Making sense of performance regimes: Rebalancing external accountability and internal learning. *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (2): 127-141.
- Jensen, Lars Krogh (2013). *Projektstyring i teori og praksis*. København: Hans Reitzel
- Kickul, Jill og Thomas Lyons (2012). *Understanding social entrepreneurship: The relentless pursuit of mission in an ever changing world*. London: Routledge.
- Kinder, Tony (2012). Learning, innovation and performance in post-New Public Management of locally delivered public services. *Public Management Review* 14 (3): 403-428.
- Kommunernes Landsforening og Regeringen (2020). *Økonomiaftale for 2021*. København.

- Nielsen Arendt, Jakob og Iben Bolvig (2016). *Kvantitativ slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet*. København: KORA.
- OECD (2021). *Country scan: The public sector innovation system of Denmark*. OECD.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing government*. New York: Penguin Press.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, Stephen P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rambøll og BDO (2016). *Hovedrapport. Slutevaluering af frikommuneordningen*. København.
- Regeringen (2020). *Politisk principaftale mellem regeringen og borgmestre vedr. indgåelse af velfærdsaftaler på hhv. dagtilbudsområdet, folkeskoleområdet og ældreområdet*. København.
- Regeringen (2020). *Lovgivning folketingsåret 2020/2021*. https://www.stm.dk/media/10043/lovprogram_folketingsaaret-2020-2021.pdf
- Reiter, Renate og Tanja Klenk (2019). The manifold meanings of “post-New Public Management” – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences* 85 (1): 11-27.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of innovations*, 5. udg. New York: Free Press.
- Social- og Indenrigsministeriet (2016). *Kommuner i overhalingsbanen – nyt, endnu mere ambitiøst frikommuneforsøg på vej*. København.
- Socialdemokratiet. (2018). *Tillid, faglighed og arbejdsglæde. En selvstyreform for den offentlige sektor*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7442/tillid-faglighed-og-arbejdsglaede.pdf>
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Torfing, Jakob (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. København: DJØF Publishing.
- Torfing, Jakob og Peter Triantafillou (2016). Enhancing public innovation by transforming public governance, pp. 1-32 i Jakob Torfing og Peter Triantafillou (red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1995). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, 2. udg. Gyldendal Norsk Forlag.

Åkerstrøm Andersen, Niels og Justine Pors (2014). *Velfærdsledelse – mellem styring og potentialisering*. København: Hans Reitzels Forlag.

Ulrik Kjær, Niels Opstrup og Mette Kjærgaard Thomsen

Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg

En måde at organisere samskabelse på i kommunerne er udvalg nedsat efter styrelseslovens § 17, stk. 4. Disse 17-4-udvalg kan ikke tage beslutninger, kan nedsættes ad hoc, kan have medlemmer, der ikke er valgt til kommunalbestyrelsen, og søger ofte at arbejde på tværs af traditionelle sektorområder. For at et 17-4-udvalg kan have potentiale som forum for samskabelse, må det kræves, at udvalget har politikudvikling som fokus, og at der udover kommunalpolitikere også er eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. En rundspørge til alle landets kommuner viser, at otte ud af ti kommuner har et eller flere 17-4-udvalg. Selvom der oftest sidder en kommunalpolitiker for bordenden som formand, så har de fleste udvalg eksterne ikkeoffentlige medlemmer. Og en stor del af dem arbejder med politikudvikling. Samlet har to ud af tre 17-4-udvalg potentiale som samskabelsesforum. Fra kommunernes synsvinkel bidrager især disse 17-4-udvalg med at gøre det politiske arbejde mere lydhørt overfor borgerne og tilføre et bedre vidensgrundlag for politiske beslutninger.

Nøgleord: 17-4-udvalg, samskabelse, kommuner, politikudvikling

Størstedelen af danske kommuner giver udtryk for, at de i større eller mindre omfang arbejder med samskabelse (Torfing og Køhler, 2016), hvor ikkeoffentlige aktører såsom borgere, servicebrugere, frivillige foreninger og organisationer samt eksperter samarbejder med offentligt ansatte og/eller politikere om at udvikle velfærdsservices, nytænke politiske strategier eller finde innovative løsninger på små og store problemer (Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015). Eksisterende forskning peger på, at samskabelse kan have særligt tre typer gevinster: demokratiske, økonomiske og innovative (Ulrich, 2018). Demokratiske gevinster kan eksempelvis bestå i en øget oplevelse af politisk lydhørhed (Agger, 2015) og øget tillid til og legitimitet bag politiske beslutninger hos borgerne (Sørensen og Torfing, 2019). Økonomiske gevinster kan være nedbringelse af de kommunale udgifter eller omkostningseffektivisering i den kommunale drift (Ulrich, 2018), mens innovation indebærer et brud ”med vante forestillinger eller gængs praksis på et område” (Sørensen og Torfing, 2018: 40).

Nedsættelsen af § 17, stk. 4-udvalg (herefter 17-4-udvalg) fremhæves ofte som et eksempel på samskabelse af såvel danske kommuner som i dansk forvaltningsforskning (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). 17-4-udvalg kan i modsætning til de stående udvalg, som har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af et givet politikområde, kun varetage ”forberedende” og/eller ”rådgivende” funktioner. Fokus for 17-4-udvalg kan være at politikudvikle på et område, men det behøver det ikke at være (Kjær og Opstrup, 2016). Dertil kommer, at 17-4-udvalg – modsat de stående udvalg – kan have eksterne aktører, fx borgere, servicebrugere, frivillige foreninger/organisationer og eksperter som medlemmer (Kjær og Opstrup, 2016). Anno 2020 har Gentofte Kommune eksempelvis nedsat et 17-4-udvalg, som skal bidrage til at videreudvikle bibliotekerne i kommunen som lokale kulturhuse (Gentofte Kommune, 2020), mens Faaborg-Midtfyns Kommune har nedsat et 17-4-udvalg, som skal komme med anbefalinger til, hvordan kommunen kan bidrage til opfyldelse af FN’s verdensmål vedrørende klimaindsats og bæredygtig udvikling (Faaborg-Midtfyns Kommune, 2020).

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang der faktisk er potentiale for samskabelse i 17-4-udvalgene i de danske kommuner, samt hvilke gevinster (demokratiske, økonomiske og innovative) kommunerne primært håber at kunne indfri med nedsættelse af 17-4-udvalg? Hvis vi kigger på den eksisterende forskning om 17-4-udvalg, så har vi meget lidt viden om disse spørgsmål. Det skyldes i høj grad, at de fleste danske studier af 17-4-udvalg er casestudier af den kommune, som har arbejdet mest intensivt med disse udvalg, nemlig Gentofte Kommune (Sørensen og Torfing, 2019; Torfing og Ansell, 2017). Disse studier beskriver eksempelvis, at 17-4-udvalgene i Gentofte Kommune i gennemsnit består af fem politikere og ti borgere sekunderet af tre-fire administrative medarbejdere (Sørensen og Torfing, 2019). Derudover fremhæves det ofte, at 17-4-udvalgene bidrager til at skabe innovative idéer og løsninger (Sørensen og Torfing, 2018).

I denne artikel vil vi bevæge os ud over Gentofte-casen, og vi spørger mere generelt: I hvilken udstrækning har 17-4-udvalg i danske kommuner et samskabelsespotentiale? Spørgsmålet er i sagens natur todelt. For det første kræver det viden om, i hvilken udstrækning kommunerne gør brug af 17-4-udvalg. For det andet kræver det en analyse af, hvorvidt de nedsatte 17-4-udvalg i dets sammensætning og fokus giver mulighed for samskabelse. At udvalgene har potentiale til at være et forum for samskabelse, forudsætter, vil vi argumentere for, at to kriterier er opfyldt: 1) at udvalget har et politikskabende eller politikudviklende sigte, og 2) at der inddrages eksterne ikkeoffentlige aktører i udvalgsarbejdet (dvs. personer, der ikke er medlem i deres egenskab af valgte

kommunalpolitikere eller som ansatte i kommunen). Vores undersøgelse afdækker derfor – udover antallet af 17-4-udvalg kommunerne har nedsat – følgende spørgsmål: Hvordan ser fordelingen ud mellem interne og eksterne medlemmer af udvalgene? Hvad karakteriserer de eksterne ikkeoffentlige medlemmer? Hvad er udvalgenes formål, og i hvilken grad har de til hensigt at skabe demokratiske, økonomiske og/eller innovative gevinster?

Med henblik på at undersøge disse spørgsmål gennemførte vi i perioden maj-oktober 2020 en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere af sekretariater med ansvar for politisk betjening af byrådet og borgmesteren i alle landets 98 kommuner. Vores undersøgelse viser, at der inviteres ikkeoffentlige eksterne aktører med ind i hovedparten af 17-4-udvalgene, samt at flertallet af de nedsatte 17-4-udvalg arbejder med politikudvikling. Det er tilsammen omkring to ud af tre 17-4-udvalg, som både har eksterne ikkeoffentlige medlemmer og arbejder med politikudvikling, og som derfor lever op til de to kriterier for at være et forum for samskabelse. Det betyder omvendt også, at omkring en tredjedel af 17-4-udvalgene ikke kan siges at have et samskabelsespotentiale.

I de følgende afsnit diskuterer og definerer vi samskabelse, samt hvornår 17-4-udvalg har et samskabelsespotentiale. Dernæst præsenterer vi undersøgelsens forskningsdesign og dataindsamling efterfulgt af en præsentation af vores analyseresultater. Til sidst diskuterer vi undersøgelsens resultater, begrænsninger og implikationer.

Hvad er samskabelse?

Begrebet samskabelse (på engelsk: *co-creation*) har de seneste fem år vundet stort indpas i mange danske kommuner (Torfing og Køhler, 2016). I forvaltningsforskningen har forskere derimod været mere optaget af samproduktion (på engelsk: *co-production*) (se fx Alford, 2009; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981). Hvad den præcise forskel på samskabelse og samproduktion er, vender vi tilbage til senere i dette afsnit. Når vi kigger på tværs af den relativt begrænsede internationale og danske forvaltningsforskning omhandlende samskabelse (se fx Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015) er nogle af de spørgsmål, som oftest diskuteres: (1) hvilke aktører bidrager til samskabelse, og (2) hvad samarbejder de om?

Hvis vi tager fat i det første punkt, så handler diskussionen om, hvorvidt samskabelse kan ske mellem to offentlige aktører, eller om samskabelse altid vil indebære et samarbejde, som involverer *både* offentlige aktører og ikkeoffentlige aktører. Flere forskere er af den opfattelse, at for at der er tale om samskabelse må det indebære et samarbejde, hvor det offentlige arbejder sammen med ak-

tører uden for det offentlige (Brandsen og Honingh, 2018; Ulrich, 2018), mens andre forskere er af den opfattelse, at samskabelse kan bestå af et samarbejde alene mellem flere forskellige offentlige aktører (Sørensen og Torfing, 2018). Hvis man deler den første forståelse af samskabelse, betyder det også, at etablering af et samarbejde omkring en opgave mellem eksempelvis to forskellige forvaltninger på et rådhus ikke kan karakteriseres som samskabelse. Der er i forskningen ligeledes forskellige syn på, hvilke ikkeoffentlige aktører som kan bidrage til samskabelse (se fx Brandsen og Honingh, 2018; Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). På tværs af studier nævnes ofte borgere, brugere, frivillige foreninger og organisationer samt private virksomheder, men også her er der uenighed om, hvor ”bred” en gruppe af ikkeoffentlige aktører, der kan indgå som potentielle samskabelsespartnere (Sørensen og Torfing, 2018; Brandsen og Honingh, 2018). I vores studie tager vi udgangspunkt i en forståelse af samskabelse, som indebærer et samarbejde mellem offentlige og ikkeoffentlige aktører, da det ellers bliver svært at afgøre, hvordan samskabelse adskiller sig fra almindeligt samarbejde inden for en organisation som en kommune, hvor medarbejdere forventes at samarbejde på tværs af forvaltninger og afdelinger.

Vender vi blikket mod det andet punkt, som handler om, hvad de offentlige og ikkeoffentlige aktører samarbejder om, så giver forskningen forskellige bud. Diskussionen handler om, dels hvor i policykylussen samskabelse finder sted (fx design- eller implementeringsfasen), dels hvad der konkret samskabelses (fx velfærdsservices, politiske strategier og løsninger). I forhold til policykylussen, så er der relativ stor enighed om, at samskabelse overvejende finder steder i designfasen, dvs. det handler om udvikling frem for implementering (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018; Brandsen og Honingh, 2018). Til sammenligning finder samproduktion typisk sted i implementeringsfasen, og omhandler et samarbejde mellem det offentlige på den ene side og ikkeoffentlige aktører (fx borgere, brugere, frivillige foreninger og organisationer samt private virksomheder) på den anden side om serviceproduktionen (se fx definitioner af Alford, 2009; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981). I forskningen om samskabelse er der flere bud på, hvad der konkret samskabelses. For nogle forskere indebærer samskabelse udvikling af (nye) velfærdsservices (Brandsen og Honingh, 2018), mens andre nævner udvikling af politiske strategier og løsninger (Sørensen og Torfing, 2018; Ulrich, 2018). Centralt er det, at samskabelse – i modsætning til samproduktion – åbner op for en højere grad af uforudsigelighed, da omdrejningspunktet for samarbejdet er udvikling af løsninger (fx ny velfærdsservices eller politikker) (Ulrich, 2018). Vi tager i vores studie udgangspunkt i denne forståelse af samskabelse. Hvad der karakteriserer 17-4-udvalg,

samt hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at disse har samskabelsespotentialer, diskuteres i næste afsnit.

17-4-udvalg – karakteristika og samskabelsespotentialer?

Når vi ser på tværs af de danske kommuner, er den dominerende styreform i kommunerne (med undtagelse af de fire største kommuner) *udvalgsstyret* (se fx Bækgaard, 2008; Kjær og Opstrup, 2016). Man er således vant til en politisk arbejdsform, der har udvalgsarbejdet som sit fundament, og det er i det lys ikke overraskende, at der i stigende grad har været øget fokus på muligheden for at sætte samskabelsen i system gennem oprettelsen af 17-4-udvalg. Hjemlen eksisterer i § 17, stk. 4 i den kommunale styrelseslov:

I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

Man kan sagtens lave samskabelse i kommunerne uden at etablere et 17-4-udvalg, ligesom man kan nedsætte 17-4-udvalg med andre formål end samskabelse. Men hvad er det så, der er særegent ved disse 17-4-udvalg? Især tre ting er værd at lægge mærke til:

1. *17-4-udvalg må modsat et stående udvalg ikke tage beslutninger.* Som det nævnes i paragraffen, som udvalgene er opkaldt efter, så skal de varetage ”forberedende” og/eller ”rådgivende” funktioner for kommunalbestyrelse og udvalg. Der er tale om politikudvikling, hvor der udtænkes nye løsninger eller udarbejdes nye visioner.
2. *17-4-udvalg kan nedsættes ad hoc med en valgfri funktionsperiode.* Den enkelte kommune kan nedsætte 17-4-udvalg efter behov og er dermed *ikke* bundet af den normale bestemmelse om, at udvalgenes sammensætning ”har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode” (styrelseslovens § 17, stk. 3).
3. *17-4-udvalg kan have medlemmer, der ikke er valgt til kommunalbestyrelsen.* Modsat de stående udvalg er der ikke noget til hinder for, at man i 17-4-udvalg har medlemmer, der ikke samtidig er medlem af kommunalbestyrelsen. Som nævnt kan der være tale om borgere, servicebrugere, repræsentanter fra frivillige foreninger/organisationer, samt eksperter, ligesom også

ansatte i forvaltningen kan indgå på lige fod med de andre udvalgsmedlemmer og få sæde i udvalget.

På disse tre dimensioner er 17-4-udvalg anderledes end de stående udvalg, men der ligger ikke heri, at de indholdsmæssigt skal beskæftige sig med politiske spørgsmål, der er særlige for netop disse udvalg. Og så alligevel: Ved netop at etablere beslutningsfrie udvalg, give dem *ad hoc* karakter og åbne op for eksterne medlemmer ligger det jo snublende nært at styre dem i en særlig retning, og vi vil derfor (se også Kjær og Opstrup, 2016) tilføje yderligere en dimension:

4. *17-4-udvalg kan arbejde med problematikker, som går på tværs af traditionelle sektorer.* De stående udvalg påstås ofte at understøtte en sektortænkning, der i sin positive variant hedder politisk specialisering, men som i sin negative variant hedder silotænkning. Netop muligheden for at tænke innovativt på tværs af sektorer kan ses som en af de muligheder, der ligger i 17-4-udvalgene.

Set fra en samskabelsesvinkel synes tingene at kunne gå op i en højere enhed, når der etableres 17-4-udvalg til i en kortere periode at politikudvikle på en tværgående problemstilling, hvor der mangler innovative idéer. Og hvor der derfor netop også kan synes behov for at få friske øjne og andre erfaringer med ind i arbejdet ved at åbne op for eksterne medlemmer. Det er langt hen ad vejen netop den type af 17-4-udvalg, der er nedsat i Gentofte Kommune. Gentofte kalder selv deres 17-4-udvalg for *opgaveudvalg*, og denne betegnelse kan derfor passende bruges til 17-4-udvalg, der lever op til alle de fire her opstillede karakteristika. Men det er vigtigt at erindre, at ikke alle 17-4-udvalg er ”rene” opgaveudvalg – der er også mulighed for at lade dem følge valgperioden, sammensætte dem udelukkende med kommunalpolitikere og give dem til opgave at beskæftige sig med et spørgsmål, der ligger snævert indenfor et eksisterende sektorområde.

Spørgsmålet er så imidlertid, hvor mange af kriterierne der skal være opfyldt i et 17-4-udvalg, for at det har potentiale til samskabelse. Deles samskabelse op i to elementer ”sam” og ”skabelse”, så ligger det *skabende* i det første af de fire elementer – der foregår politikskabelse og politikudvikling – mens det, at politikerne skaber *sammen* med andre, er indeholdt i det tredje element – når der også inddrages andre end kommunalpolitikere (og deres embedsværk) i den politikudviklende proces. For så vidt angår det skabende, kan man godt afholde sig fra at tage egentlige beslutninger uden at udvikle ny politik – det må imidlertid kræves, for at et 17-4-udvalg har samskabelsespotentiale, at det netop har

politikudvikling som sit fokus (jf. vores afgrænsning af samskabelse ovenfor). Man kan ligeledes godt have udvalg, hvor man arbejder sammen, men uden at man arbejder sammen med andre end sine kolleger fra kommunalbestyrelsen og det embedsværk, man er vant til at blive serviceret af – det må imidlertid (jf. afgrænsningen ovenfor) kræve, at der også er indgår eksterne ikkeoffentlige medlemmer i udvalget såsom borgere og (repræsentanter for) virksomheder/foreninger/organisationer, for at udvalget kan siges at have samskabelsespotentialer. Et kommunalt udvalg som potentielt forum for samskabelse er således et udvalg nedsat efter § 17, stk. 4 med politikudvikling som fokus og såvel kommunalpolitikere som eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. Vi vender os i det følgende mod den empiriske afdækning af 17-4-udvalgenes samskabelsespotentialer.

Forskningsdesign og dataindsamling

At kortlægge samtlige kommuners brug af 17-4-udvalg er vanskeligere, end det måske lyder. Modsat de stående udvalg skal 17-4-udvalg nemlig ikke beskrives i den enkelte kommunes styrelsesvedtægt. Og tidligere erfaringer viser, at de ikke engang i alle tilfælde fremgår af kommunernes hjemmesider (Kjær og Opstrup, 2016). Vores kortlægning er derfor gennemført ud fra en elektronisk survey sendt til alle 98 kommuner stilet til lederen af sekretariatet med ansvar for politisk betjening af byråd og borgmester (som central informant). Informanten blev spurgt til antallet af nedsatte 17-4-udvalg i kommunen pr. dags dato og derefter stillet en række spørgsmål for hvert angivet udvalg. Vi spurgte til funktionsperiode, formål (politikudviklende, projektstyrende eller andet (jf. Kjær og Opstrup, 2016)) samt hvilke gevinster udvalget har til formål at understøtte (inspireret af Ibsen og Espersen, 2016). Vi spurgte endvidere til, hvem udvalget refererer til (kommunalbestyrelsen, et eller flere stående udvalg eller forvaltningen), hvordan det er sammensat (antallet af interne medlemmer fra kommunalbestyrelsen og antallet af eksterne medlemmer), eventuelle eksterne medlemmers baggrund, samt hvordan de eksterne medlemmer er udvalgt. Endelig spurgte vi, hvem der er formand for udvalget (et internt eller et eksternt medlem). Når vi bevæger os fra de rent faktuelle spørgsmål til vurderings spørgsmål (fx omkring gevinsterne ved samskabelse), er der en metodisk risiko ved at bruge sekretariatscheferne som informanter, da deres svar kan være farvet af, hvad der opfattes som ”politisk korrekt”, men vi har desværre ingen mulighed for at undgå denne potentielle *social desirability bias*.

Den 4. juni 2020 udsendte vi surveyen til alle 98 kommuner. Et stort antal kommuner svarede med det samme, men for en del kommuner var det nødvendigt at følge op ad flere omgange for at få indsamlet oplysningerne (se tabel A1

i det supplerende materiale for en oversigt over dataindsamlingen). Medio september 2020 havde vi modtaget svar fra 80 kommuner og delvise besvarelser fra 7. Vi besluttede herefter – i det omfang det var muligt – at indsamle oplysninger om de resterende 11 kommuners brug af 17-4-udvalg via deres hjemmesider (i nogle tilfælde suppleret med en telefonisk henvendelse). Vores indsamlede data indeholder oplysninger om antallet af nedsatte 17-4-udvalg for alle 98 kommuner (i alt 202), mens vi kun har dækkende besvarelser for 183-187 af udvalgene (variationen skyldes manglende svar på enkeltspørgsmål). For to kommuner (Vejle med ti udvalg og Ærø med fem udvalg) var det ikke muligt at indhente oplysninger om de nedsatte 17-4-udvalg. Undersøgelsens svarprocent målt på kommuneniveau er således 98 pct. Dækningsprocenten på udvalgsniveau svarer til 91-93 pct. For spørgsmålene angående hvilke gevinster udvalgene har til formål at understøtte, er dækningen dog lidt lavere, da disse ikke kan afdækkes via hjemmesiderne, men kræver en faktisk besvarelse (udvalg = 139-147).

Empiriske analyser

Brugen af 17-4-udvalg i danske kommuner

Hvor udbredt er brugen af 17-4-udvalg i de danske kommuner? Vores kortlægning viser, at 77 kommuner har nedsat et eller flere 17-4-udvalg (svarende til 79 pct.), mens 21 kommuner ikke har gjort brug af § 17, stk. 4 i styrelsesloven. Det er en stigning i forhold til tidligere kortlægninger. I foråret 2016 viste en rundspørge foretaget af Mandag Morgen (2016), at 56 kommuner (eller 57 pct.) havde nedsat 17-4-udvalg på daværende tidspunkt. Samme resultat nåede Kjær og Opstrup (2016) frem til få måneder senere, om end de samtidig vurderede, at det kun var i 42 kommuner, hvor udvalgene spillede en væsentlig rolle i kommunens politiske organisering (svarende til 43 pct. af de udvalgsstyrede kommuner). Tre år senere, i efteråret 2019, blev yderligere en kortlægning gennemført (Kjær, 2020), som viste en klart stigende tendens i anvendelsen af 17-4-udvalg: Hvor det i valgperioden 2014-2017 var 54 pct. af kommunerne, som havde anvendt 17-4-udvalg, var det i valgperioden 2018-2021 hele 75 pct. Det skal dog bemærkes, at kun 83 af kommunerne deltog i sidstnævnte undersøgelse, hvilket godt kan betyde, at andelen med 17-4-udvalg overvurderes. Det skal desuden pointeres, at der i undersøgelsen kun blev spurgt ind til udvalg, hvor der også sad eksterne medlemmer med.

Tabel 1 viser, at antallet af 17-4-udvalg i den enkelte kommune varierer betydeligt. I de 77 kommuner, der har nedsat 17-4-udvalg, er der i gennemsnit 2,6 udvalg (mens medianen er 2,0). Hovedparten af kommunerne, der gør brug af 17-4-udvalg, har nedsat et enkelt, to eller tre, mens nogle få kommuner har nedsat et større antal. Det bedst kendte eksempel er som nævnt Gentofte

Kommune, hvor 17-4-udvalg spiller en helt central rolle i kommunens politiske arbejdsform (Sørensen og Torfing, 2016; Kjær og Opstrup, 2016). Gentofte Kommune har på tidspunktet for undersøgelsen nedsat 12 17-4-udvalg. Men ”topscoreren” er Ballerup Kommune med 13 udvalg. Her spiller i hvert fald en del af udvalgene dog en mere afgrænset rolle, hvilket udvalgsnavne som ”Udvalget til præmiering af arkitektur” indikerer. Endelig ”scorer” Vejle Kommune også højt med ti nedsatte 17-4-udvalg.

Tabel 1: Kommuner fordelt på antal 17-4-udvalg

Antal udvalg	Antal kommuner	Pct.
0	21	21
1	28	29
2	22	22
3	13	13
4	4	4
5	3	3
6	3	3
7	1	1
8	0	0
9	0	0
10	1	1
11	0	0
12	1	1
13	1	1
Total	98	100

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Tabel 2 viser, hvor lang en funktionsperiode udvalgene har. Af tabellen fremgår det, at en stor andel af de registrerede 17-4-udvalg arbejder i en relativt begrænset periode: 22 pct. er nedsat i et år eller mindre, 19 pct. er nedsat mellem et og to år, kun 6 pct. har en funktionsperiode på mellem to og tre år, og 22 pct. er nedsat imellem tre og fire år. Sidstnævnte dækker sandsynligvis ofte over udvalg, der er nedsat for en hel valgperiode. Endelig strækker funktionsperioden for 16 pct. sig over mere end fire år (og således mere end en valgperiode) og har dermed en mere permanent karakter.

Tabel 2: 17-4-udvalg fordelt på funktionsperiode

Funktionsperiode	Antal udvalg	Pct.
Op til 12 måneder	40	22
13-24 måneder	34	19
25-36 måneder	10	6
37-48 måneder	41	22
Mere end 48 måneder	30	16
Pt. uafklaret	24	13
Uoplyst	4	2
Total	183	100

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

I alt er der angivet 2.128 medlemmer i de 187 17-4-udvalg, som vi har dækkende besvarelser for (892 politikere fra kommunalbestyrelserne og 1.236 eksterne medlemmer). Tallet er dog forbundet med usikkerhed. I surveyen blev informanterne bedt om for hvert udvalg at angive 1) antal eksterne medlemmer, og 2) hvordan disse fordeler sig indenfor forskellige kategorier. Men summeres de sidstnævnte tal, modsvarer summen i en del tilfælde ikke helt præcist det tal, der er angivet for det samlede antal eksterne. I det efterfølgende baserer vi os på det samlede antal eksterne medlemmer, som informanterne har angivet, da det har vist sig mest validt i de tilfælde, hvor vi har kunnet kontrollere tallene.

Baseret på disse tal er det gennemsnitlige medlemsantal 11,4 medlemmer pr. udvalg (medianen er 11,0), men udvalgene varierer betydeligt. De mindste udvalg har kun tre medlemmer. Dette gælder for "Projektudvalget for afbureaukratisering og decentralisering" i Holbæk Kommune og "Helhedsplanudvalget" i Fredericia Kommune. Det største udvalg har 27 medlemmer, nemlig "Kolding Kommunes Landsbysamarbejde". Nedenfor beskriver vi nærmere, hvordan de eksterne medlemmer fordeler sig inden for forskellige kategorier.

Samskabelse eller ej?

Som vi tidligere har argumenteret for, er der to kriterier, der skal være opfyldt, for at et 17-4-udvalg kan siges at have samskabelsespotentialer: 1) udvalget har et politikskabende eller politikudviklende sigte, og 2) der inddrages eksterne ikkeoffentlige aktører i udvalgsarbejdet. Vender vi først blikket mod udvalgenes sammensætning, viser vores tal, at størstedelen af 17-4-udvalgene består af et samarbejde mellem siddende kommunalbestyrelsesmedlemmer og eksterne ikkeoffentlige aktører. Kun fire af de 187 registrerede udvalg har ikke kom-

municipalpolitikere som medlemmer, mens 21 udvalg udelukkende består af kommunalpolitikere (jf. tabel 3). Med andre ord er 162 udvalg sammensat af både medlemmer fra kommunalbestyrelsen og andre aktører. Af disse 162 udvalg mangler vi oplysninger om medlemmernes baggrund for tre udvalg. Ser vi dog nærmere på sammensætningen i de 159 udvalg, som vi har oplysninger om, kan vi se, at fem udvalg er sammensat af udelukkende kommunalpolitikere og ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner. Sidstnævnte kategorier må også betegnes som offentlige aktører, hvorfor kun i alt 154 udvalg med sikkerhed altså opfylder kriteriet om at involvere såvel kommunalpolitikere som eksterne ikkeoffentlige aktører.

Hvor mange kommunalpolitikere og eksterne aktører sidder der så i udvalgene? I gennemsnit er der 4,8 medlemmer fra kommunalbestyrelsen (tallet er 4,9, hvis de fire udvalg uden kommunalpolitikere ekskluderes). Det højeste antal kommunalpolitikere i et udvalg er 14, mens det laveste antal som nævnt er nul (hvilket forekommer i fire tilfælde). Til sammenligning er der i udvalgene 6,6 medlemmer, som ikke er indvalgt i kommunalbestyrelsen (eller 7,5 når de 21 udvalg uden øvrige (eksterne) medlemmer ekskluderes, og 7,6 hvis også de fem udvalg bestående af udelukkende kommunalpolitikere og ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner sies fra). Ser man kun på de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører, har de eksterne medlemmer flertal i de 109 udvalg (svarende til 71 pct.), mens der i 28 udvalg (eller 18 pct.) er et flertal af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Endelig er der i 17 udvalg (eller 11 pct.) en lige fordeling.

Tabel 3: 17-4-udvalg fordelt på medlemstyper

Medlemstyper	Antal udvalg	Pct.
Kun kommunalbestyrelsesmedlemmer	21	11,2
Ingen kommunalbestyrelsesmedlemmer	4	2,1
Kommunalbestyrelsesmedlemmer og ikkekommunalbestyrelsesmedlemmer	162	86,7
Total	187	100,0

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Tabel 4 giver et overblik over, hvilke typer medlemmer – ud over kommunalpolitikere – som er repræsenteret i de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører. Som det fremgår af tabellen, er særlig lokale organisationer og – hvad der i mangel af et bedre ord kan kaldes – ”almindelige

borgere” repræsenteret i udvalgene. Almindelige borgere er repræsenteret i 62 udvalg (svarende til 40 pct.), og lokale virksomheder i 60 udvalg (svarende til 39 pct.). Interesseorganisationer er også repræsenteret i mange udvalg (nærmere bestemt i 35 pct. af udvalgene). Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner er angivet i tæt på en tredjedel (32 pct.) af udvalgene. Derudover sidder der repræsentanter for frivillige foreninger (fx den lokale fodboldklub), repræsentanter fra råd og nævn i kommunen (fx Handicapråd eller Ældreråd) samt eksperter i mange udvalg, mens frivillige organisationer (fx Røde Kors eller Dansk Flygtningehjælp) er repræsenteret i færre udvalg.

Tabel 4: 17-4-udvalg fordelt på medlemskategorier (N = 154)

Medlemskategorier	Antal udvalg	Pct. ^{a)}
Interesseorganisation	54	35,1
Frivillig organisation	19	12,3
Frivillig forening	37	24,0
Lokale virksomheder	60	39,0
Kommunale råd og nævn	42	27,3
Borgere uden tilknytning til en af de ovenstående kategorier	62	40,3
Ekspertter	36	23,4
Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner	49	31,8
Andet	33	21,4

a. Antal udvalg/pct. summer ikke til 154 udvalg/100 pct., da flere kategorier kan være repræsenteret i det samme udvalg.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Vi har som nævnt også tal for det faktiske antal medlemmer i hver af medlemskategorierne oplyst i tabel 4. Disse tal kan ses i tabel 5. Tallene skal dog tolkes med forsigtighed, da det angivne antal medlemmer i hver kategori som sagt i en række tilfælde ikke summer til det samlede antal eksterne medlemmer, der er angivet for et givet udvalg (jf. ovenfor). Ser man alligevel på tallene, fremgår det, at ”almindelige borgere” er den gruppe eksterne medlemmer, som er bedst repræsenterede i 17-4-udvalgene. Der er i alt angivet, at der skulle være 260 ”almindelige borgere” (svarende til 14 pct. af det samlede antal medlemmer i 17-4-udvalgene). Dernæst kommer 178 repræsentanter for interesseorganisationer (svarende til 10 pct.) og 160 repræsentanter for lokale virksomheder (svarende til 9 pct.). Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner

udgør med 124 medlemmer omkring 7 pct. af de eksterne medlemmer, mens eksperter med 111 medlemmer udgør cirka 6 pct.

Table 5: Medlemmer i 17-4-udvalg fordelt på medlemskategorier

Medlemskategorier	Antal medlemmer	Pct.
Kommunalbestyrelsesmedlemmer	713	38,6
Interesseorganisation	178	9,6
Frivillig organisation	33	1,8
Frivillig forening	98	5,3
Lokale virksomheder	160	8,7
Kommunale råd og nævn	85	4,6
Borgere uden tilknytning til en af de ovenstående kategorier	260	14,1
Ekspert	111	6,0
Ansatte fra forvaltningen og/eller kommunale institutioner	124	6,7
Andet	87	4,7
Total	1849	100,0

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Sammenfattende kan vi konkludere, at eksterne ikkeoffentlige aktører (herunder særligt repræsentanter fra interesseorganisationer, lokale virksomheder og ”almindelige” borgere) inviteres med i mange af 17-4-udvalgene, og at de, målt på deres antal, også gives betydelig plads i udvalgene. Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at de eksterne ikkeoffentlige medlemmer i de fleste tilfælde er politisk udpegede. Denne udvælgelsesprocedure er brugt i 99 af de 154 udvalg, der inkluderer både politikere og eksterne ikkeoffentlige aktører (svarende til 64 pct. af udvalgene). Ofte kan de eksterne medlemmer dog også være blevet udpeget af organisationer eller foreninger, der er inviteret til at deltage i udvalgsarbejdet. Denne udvælgelsesprocedure er brugt i 65 udvalg (42 pct.). Det er knap så almindeligt, at medlemmerne har meldt sig frivilligt, om end det er sket i 32 udvalg (21 pct.). I mange tilfælde har flere forskellige udvælgelsesprocedurer været brugt samtidigt i samme udvalg.

Vi vender nu blikket mod det andet kriterie for samskabelspotentiale, nemlig hvorvidt samarbejdet mellem politikerne og de eksterne ikkeoffentlige aktører vedrører politikskabelse og politikudvikling (se tabel 6). Vi sonderer som tidligere nævnt mellem ”politikudviklende” og ”projektstyrende” 17-4-udvalg (jf. Kjær og Opstrup, 2016). Helt overvejende angives formålet med udvalgene

som værende politikudviklende. 140 (76 pct.) af de 185 udvalg, som vi har besvarelser for, kategoriseres som havende til opgave at komme med idéer, anbefalinger og/eller udarbejde forslag til løsninger og ny politik. 27 udvalg (15 pct.) kategoriseres som projektstyrende i forhold til gennemførelsen af et konkret projekt. Endelig angives et andet formål for 18 udvalg (10 pct.). Sidstnævnte dækker fx over brugen af 17-4-udvalg som dialogforum i forhold til bestemte aktører (fx erhvervslivet), eller at udvalget ses som både politikudviklende og projektstyrende. Krydses udvalgets formål med, hvorvidt der inkluderes eksterne ikkeoffentlige aktører eller ej, ser vi, at 119 udvalg (64 pct.) opfylder de to kriterier for samskabelsespotentialer. I alt har 62 kommuner nedsat et eller flere 17-4-udvalg, der på denne måde har potentiale til at være et forum for samskabelse. I hvor stort et omfang udvalgene faktisk indfrier potentialet, giver vores data ikke mulighed for at kortlægge, ligesom vi ikke kan konkludere, at de resterende 36 kommuner slet ikke arbejder med samskabelse i andet regi end 17-4-udvalg. Som også fremhævet tidligere kan der sagtens finde samskabelse sted i kommunerne, uden at der etableres 17-4-udvalg.

Tabel 6: 17-4-udvalg fordelt på formål og sammensætning

	Ingen ikkeoff. aktører	Ikkeoff. aktører	Total
Politikudviklende	21 (11,4 %)	119 (64,3 %)	140 (75,7 %)
Projektstyrende	7 (3,8 %)	20 (10,8 %)	27 (14,6 %)
Andet	4 (2,2 %)	14 (7,6 %)	18 (9,7 %)
Total	32 (17,3 %)	153 ^{a)} (82,7 %)	185 (100,0 %)

a. For ét af de 154 udvalg, hvor der indgår både kommunalpolitikere og eksterne ikkeoffentlige aktører, mangler der oplysninger om udvalgets formål.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Gevinster: demokrati, økonomi eller innovation?

Når vi i dette afsnit undersøger, i hvilken grad det er demokratiske, økonomiske eller innovative gevinster, som er målet ved at nedsætte 17-4-udvalg, vil vi sammenligne de 119 udvalg, som opfylder de to kriterier for samskabelsespotentialer (jf. afsnittet ovenfor), med de resterende 66 udvalg, der enten ikke inkluderer eksterne ikkeoffentlige aktører og/eller ikke har et politikudviklende formål.

Ser vi først på potentielle demokratiske gevinster, fremgår det af tabel 7, at demokratiske hensyn ofte angives som vigtige gevinster ved brugen af 17-4-udvalg. Det gælder især i forhold til at skabe øget lydhørhed overfor borgernes behov og krav. Lydhørhed vægtes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 66 pct. af udvalgenes vedkommende og anses især vigtigt i forhold til de 17-4-udvalg, som har stort potentiale for samskabelse. Blandt sidstnævnte vægtes lydhørhed ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” i 70 pct. af tilfældene. Tillid og opbakning vægtes ligeledes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” i forhold til hovedparten af udvalgene. Dog angives det også for en betydelig andel – godt en fjerdedel af udvalgene – at de ”slet ikke” eller ”i mindre grad” sigter på at øge tillid eller opbakning blandt borgerne. Endnu en gang vægtes hensynene lidt højere for udvalg med samskabelsespotentiale end for udvalg, som ikke har samskabelsespotentiale, om end forskellene er små.

Tabel 7: 17-4-udvalg fordelt på samskabelsespotentiale og demokratiske gevinster^{a)}

		I meget høj eller i høj grad	I nogen grad	I mindre grad eller slet ikke	Total
Tillid	Samskabelses- potentiale	58 (58,6 %)	22 (22,2 %)	19 (19,2 %)	99 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	24 (54,5 %)	4 (9,1 %)	16 (36,4 %)	44 (100,0 %)
	Total	82 (57,3 %)	26 (18,2 %)	35 (24,5 %)	143 (100,0 %)
Lydhørhed	Samskabelses- potentiale	69 (70,4 %)	16 (16,3 %)	13 (13,3 %)	98 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	26 (57,8 %)	10 (22,2 %)	9 (20,0 %)	45 (100,0 %)
	Total	95 (66,4 %)	26 (18,2 %)	22 (15,4 %)	143 (100,0 %)
Opbakning	Samskabelses- potentiale	52 (53,1 %)	29 (29,6 %)	17 (17,3 %)	98 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	18 (40,0 %)	14 (31,1 %)	13 (28,9 %)	45 (100,0 %)
	Total	70 (49,0 %)	43 (30,1 %)	30 (21,0 %)	143 (100,0 %)

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4 udvalg at være demokratiske gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Hvis vi vender blikket mod potentielle innovationsgevinster, ser vi i tabel 8, at disse i meget høj grad angives som vigtige i forhold til brugen af 17-4-udvalg. Det gælder i forhold til udvalgene helt generelt, men særlig grad for de 17-4-udvalg som er potentielt samskabende. Især et bedre vidensgrundlag for de kommunale beslutninger fremhæves som en vigtig gevinst. Dette vægtes ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 88 pct. af udvalgene og for 93 pct. af udvalgene med samskabelspotentiale. Bedre løsninger af komplekse udfordringer vægtes lidt lavere, men stadig højt, og igen særligt for de potentielt samskabende udvalg. Innovation vægtes igen lidt lavere – om end forsat højt for de fleste udvalg – og forskellen er her mindre mellem udvalg med og uden samskabelspotentiale.

Endelig er der potentielle økonomiske gevinster. Som det fremgår af tabel 9, fremhæves disse kun i begrænset omfang som en gevinst ved brugen af 17-4-ud-

Tabel 8: 17-4-udvalg fordelt på samskabelspotentiale of innovative gevinster^{a)}

		I meget høj eller i høj grad	I nogen grad	I mindre grad eller slet ikke	Total
Viden	Samskabelses- potentiale	93 (93,0 %)	6 (6,0 %)	1 (1,0 %)	100 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	35 (76,1 %)	8 (17,4 %)	3 (6,5 %)	46 (100,0 %)
	Total	128 (87,7 %)	14 (9,6 %)	4 (2,7 %)	146 (100,0 %)
Løsninger	Samskabelses- potentiale	87 (87,0 %)	9 (9,0 %)	4 (4,0 %)	100 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	34 (73,9 %)	9 (19,6 %)	3 (6,5 %)	46 (100,0 %)
	Total	121 (82,9 %)	18 (12,3 %)	7 (4,8 %)	146 (100,0 %)
Innovation	Samskabelses- potentiale	63 (64,9 %)	19 (19,6 %)	15 (15,5 %)	97 (100,0 %)
	÷ Samskabelses- potentiale	23 (50,0 %)	13 (28,3 %)	10 (21,7 %)	46 (100,0 %)
	Total	86 (60,1 %)	32 (22,4 %)	25 (17,5 %)	143 (100,0 %)

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4-udvalg at være innovative gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

valg. Dog fremhæves det lidt oftere som et hensyn i forhold til udvalg uden samskabelsespotentiale end udvalg med potentiale for samskabelse. Blandt førstnævnte vægtes det ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” for 23 pct. af udvalgene, mens det samme kun gælder for 11 pct. af udvalgene med samskabelsespotentiale. Helt overvejende angives nedbringelse af de kommunale udgifter dog ikke som et væsentligt hensyn i forhold til brugen af 17-4-udvalg.

Tabel 9: 17-4-udvalg fordelt på samskabelsespotentiale og økonomiske gevinster^{a)}

		I meget høj eller i høj grad	I nogen grad	I mindre grad eller slet ikke	Total
Nedbringe	Samskabelses- udgifter	10 (10,6 %)	15 (16,0 %)	69 (73,4 %)	94 (100,0 %)
	+ Samskabelses- potentiale	10 (22,7 %)	5 (11,4 %)	29 (65,9 %)	44 (100,0 %)
Total		20 (14,5 %)	20 (14,5 %)	98 (71,0 %)	138 (100,0 %)

a. I hvilken grad angives formålet med 17-4 udvalg at være økonomiske gevinster? De præcise spørgsmålsformuleringer kan ses i tabel A2 i det supplerende materiale.

Kilde: Survey til sekretariatschefer i danske kommuner, 2020.

Konklusion og diskussion

Nogle kommuner anvender styrelseslovens § 17, stk. 4 til at sætte samskabelsen i system. Og der nedsættes flere og flere af disse 17-4-udvalg – i dag har otte ud af ti kommuner 17-4-udvalg. I litteraturen er koblingen mellem samskabelse og 17-4-udvalg ikke mindst blevet foretaget i relation til analyser af foregangskommunen på dette område, Gentofte, som i de seneste to valgperioder har satset markant på 17-4-udvalgenes potentiale som arenaer for samskabelse. Gentoftes opgaveudvalg ligger dog klart i den mest samskabende ende af et kontinuum over 17-4-udvalg. Ud over at være nedsat ad hoc og i mange tilfælde have et tværgående sigte er Gentoftes opgaveudvalg nemlig klart politikformulerende og har både kommunalpolitikere (og deres embedsværk) og eksterne ikkeoffentlige aktører som medlemmer. Og det er netop disse to sidstnævnte kriterier, som vi mener skal være til stede, for at et 17-4-udvalg har samskabelsespotentiale. Vores undersøgelse viser, at to ud af tre 17-4-udvalg lever op til disse to kriterier. Men det betyder også, at der er 17-4-udvalg, som er rent interne udvalg, og som beskæftiger sig mere med eksempelvis projektstyring end politikudvikling. Det er således ikke en 1:1 sammenhæng mellem 17-4-udvalg og samskabelse – der findes 17-4-udvalg, der ikke er nedsat ud fra en samskabelsesdagsorden. Det

modsatte gælder også – man kan naturligvis samskabe i kommunerne uden nødvendigvis at skulle organisere denne samskabelse efter styrelseslovens § 17, stk. 4. Derudover viser vores undersøgelser, at 17-4-udvalg med samskabelsespotentiale – ifølge sekretariatscheferne – primært har til formål at indfri demokratiske og innovative gevinster.

Vores undersøgelse bidrager til den eksisterende danske forskning om samskabelse i 17-4-udvalg på to måder. Som tidligere nævnt er den eksisterende forskning primært baseret på casestudier foretaget i Gentofte Kommune (Sørensen og Torfing, 2019; Torfing og Ansell, 2017). Det første bidrag består i at afdække, i hvor stort et omfang der er potentiale for samskabelse, når vi ser på alle danske kommuner. Vores analyser peger på, at der i en stor andel af de danske kommuner er potentiale for samskabelse, om end vi med vores datagrundlag ikke kan afdække, i hvilket omfang dette potentiale faktisk indfries. Det vil som tidligere defineret blandt andet indebære, at der rent faktisk sker udvikling af nye løsninger (fx nye velfærdsservices eller politikker). Når vi ser på sekretariatschefernes svar, mht. om der dels sker politikudvikling i udvalgene, dels om formålet er at indfri innovative gevinster, så peger vores analyser dog på, at det i hvert fald i mange tilfælde er intentionen, at 17-4-udvalgene (som inddrager ikkeoffentlige aktører) skal bidrage til udvikling af nye løsninger. Det andet bidrag består i, at vores undersøgelse er den første til at afdække, hvilke gevinster kommunerne håber at kunne indfri med samskabelse i 17-4-udvalg. Hidtil er dette spørgsmål kun blevet afdækket i casestudier af Gentofte Kommune.

Vi har som bekendt i denne undersøgelse fokuseret på samskabelsespotentiale i 17-4-udvalg. Disse udvalg kan siges at være en ekstrem case på samskabelse sammenlignet med andre former for samskabelse (fx borgerhøring og dialogmøder), eftersom de ikkeoffentlige aktører inviteres ind som en ligeværdig partner sammen med politikere og embedsmænd. Dette åbner potentielt også op for gevinster, som kan være mere eller mindre vidtrækkende end ved andre typer af samskabelse. På den ene side kan der argumenteres for, at mulighederne for at indfri innovative gevinster umiddelbart må forventes at være større ved samskabelse i 17-4-udvalg end ved eksempelvis borgerhøringer og dialogmøder, da 17-4-udvalg typisk er nedsat over en længere periode og holder gentagne møder mellem de involverede parter, hvilket alt andet lige åbner mere op for, at der kan udvikles nye løsninger i fællesskab i 17-4-udvalg. Dette afhænger dog selvsagt også af, hvilken tilgang kommunalpolitikere og embedsmænd har til at samarbejde med ikkeoffentlige aktører i 17-4-udvalg. Desuden er der ved samskabelse i 17-4-udvalg den risiko, at de demokratiske gevinster såsom oplevelsen af øget lydhørhed over for borgernes behov og krav og tillid kun opleves af de få ("de særligt udvalgte" som er repræsenteret i udvalgene) frem for af de mange.

Som vores resultater viser, er mange af de eksterne medlemmer i udvalgene ”almindelige borgere”, men mange repræsenterer også interesseorganisationer, lokalt erhvervsliv eller frivillige foreninger. Man kan derfor med rette spørge, om 17-4-udvalg ikke kan anses som et udtryk for privilegerede interessers adgang til politikformulering. Det er et spørgsmål, som det vil være oplagt at undersøge nærmere i fremtidige studier. Vi har med denne undersøgelse desuden ikke mulighed for at svare på, i hvor høj grad borgerne oplever inddragelsen af eksterne ikkeoffentlige aktører som en demokratisering af deltagelsen, eller om de ser udvalgene som (endnu) et forum for særligt privilegerede interesser til at påvirke de lokalpolitiske beslutninger. Også dette vil være oplagt at undersøge i fremtidige studier.

Det skal endelig bemærkes, at selvom vores studie peger på, at 17-4-udvalgene i mange kommuner har samskabelsespotentiale, kan det ikke udelukkes, at nedsættelse af sådanne udvalg i nogle tilfælde kan have et element af mode i sig. Derudover kan der hos de forskellige aktører også være betænkeligheder ved netop denne form for organisering af samskabelsen. Der kan være kommunalpolitikere, som ikke har tålmodighed til udvalg, i hvilke der ikke kan træffes beslutninger, og derfor ser 17-4-udvalgene som et omstændeligt indskudt led i den almindelige politiske proces. Der kan være embedsfolk, der ser deres egen rolle som medlemmer af et udvalg sammen med kommunalpolitikere som *for* symbiotisk i forhold til den sædvanlige arbejdsdeling på rådhuset. Og der kan være eksterne aktører som virksomhedsejere, foreningsrepræsentanter og ”almindelige” borgere, der måske nok ser udvalgene som en vigtig fod i døren til de reelle politiske beslutningsrum, men netop også kun en fod i døren og altså ikke en invitation til de rum, hvor beslutningerne træffes. Spørgsmål af denne art – uden for den vidtgående 17-4-kommune Gentofte – mangler der fortsat viden om, og det vil derfor være oplagt at undersøge disse i fremtidige studier af samskabelse og 17-4-udvalg.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes [her](#).

Litteratur

- Agger, Annika (2015). Hvilke potentialer og udfordringer er der ved tidlig inddragelse af borgere i samproduktion af styring? *Politica* 47 (2): 185-201.
- Alford, John (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.

- Brandsen, Taco og Marlies Honingh (2018). Definitions of co-production and co-creation, i Taco Brandsen, Trui Steen og Bram Verschuere (red.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* 40 (3): 349-368.
- Faaborg-Midtfyns Kommune (2020). Kommissorium for opgaveudvalg om FN's verdensmål. https://www.fmk.dk/moeder/aaben/Arbejdsmarkedsudvalget_2018-21/2020/22-04-2020/%C3%85ben%20dagsorden/Bilag/Punkt_27_Bilag_1.pdf (10. november 2020).
- Gentofte Kommune (2020). Bibliotekernes videre udvikling som kulturhuse. <https://www.gentofte.dk/da/Indflydelse-,a-,politik/Kommunalbestyrelsen/Opgaveudvalg/Bibliotekernes-videre-udvikling-som-lokale-kulturhuse> (10. november 2020).
- Ibsen, Bjarne og Helle Hygum Espersen (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører: Forskelle og ligheder i forventninger, praksis, samarbejdspartnere og oplevet udbytte*. København: KORA.
- Kjær, Ulrik (2020). Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne, pp. 166-189 i *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. København: Demokratikommisionen/DUF.
- Kjær, Ulrik og Niels Opstrup (2016). *Variationer i udvalgsstyret: Den politiske organisering i syv kommuner*. København: Kommunernes Jubilæumsfond af 1995.
- Mandag Morgen (2016). Kommuner snyder sig selv for borgernes gode ideer, 4. april.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development* 24 (6): 1073-1087.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker og Rick Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2018). Den offentlige sektor som en arena for samskabelse, pp. 30-48 i *Ledelse og samskabelse*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies* 42 (1): 25-49.
- Torfing, Jacob og Christopher Ansell (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review* 19 (1): 37-54.
- Torfing, Jacob og Tobias B. Kähler (2016). *Styringskløft mellem Finansministeriet og kommunerne*. *Altinget*, 28. april. <https://www.altinget.dk/embedsvaerk/artikel/styringskloeft-mellem-finansministeriet-og-kommuner> (14. november 2020)
- Ulrich, Jan (2018). Samskabelse – hvilke værdier kan der høstes?, pp. 62-91 i *Ledelse og samskabelse*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Voorberg, William, Victor Bekkers og Lars Tummens (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* (17) 9: 1333-1357.

Tina Øllgaard Bentzen

Samskabt styring: potentialer og udfordringer

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

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

Styringsproblemer og jagten på løsninger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Et samskabelsesperspektiv på styringsproblemer?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Table 1: Traditionel kontra samskabt perspektiv på udvikling af styring

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

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

Forventede potentialer og udfordringer ved samskabt styring

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

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

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

Casepræsentation og metode

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

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

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

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

Samskabelse af et nyt tilsynskoncept

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Udfordringer og potentialer ved at samskabe et pædagogisk tilsyn?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Table 2: Potentialer og udfordringer ved samskabt styring

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

Diskussion

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

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

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

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

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

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

Konklusion

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

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

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes [her](#).

Litteratur

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

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

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

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

Tilde Marie Bertelsen, Morten Balle Hansen, Trond Bliksvær
og Bente Vibecke Lunde

Fra effektiv serviceproduktion til samskabelse: udbredelsen af et nyt styringsparadigme i dansk ældrepleje

I perioden fra 2008 til 2017 har en ny arbejdsform – en innovation kaldet hverdagsrehabilitering – spredt sig blandt danske kommuner. Vi viser, at udviklingen er et eksempel på, hvordan New Public Governance (NPG) strategier supplerer og i nogen grad erstatter New Public Management (NPM) strategier, og undersøger spredningsmønstret med udgangspunkt i hypoteser fra *diffusion-of-innovations*-litteraturen. Vi finder en, i forhold til litteraturen, overraskende sammenhæng. Kommuner med stort ressourcepres var hurtigere til at tage hverdagsrehabilitering i brug end kommuner med mindre ressourcepres. Med baggrund heri kan innovation dermed forstås som *politics of hard times*, og adoptionen af hverdagsrehabilitering – som et eksempel på spredningen af en styringslogik på tværs af kommuner – synes at være drevet af kommunernes økonomiske situation og behov for at nytænke deres opgaveløsning.

Nøgleord: diffusion af innovationer, kommuner, samskabelse, ældrepleje, hverdagsrehabilitering

Ældrepleje fra serviceproduktion til samskabelse

I denne artikel undersøger vi, hvordan en ny form for ældrepleje kaldet hverdagsrehabilitering har spredt sig blandt danske kommuner i perioden fra 2008 til 2017, og om spredningsmønstret kan forklares ved hjælp af modeller kendt fra den internationale litteratur om spredning af innovationer (eksempler på diffusionsanalyser er Abrahamson, 1991; de Vries, Bekkers og Tummers, 2016; Hansen, 2011; Rogers, 2003; Walker, 1969). Diffusion-of-innovations-litteraturen peger på en række faktorer, der kendetegner de organisationer, der er de første til at indoptage nye idéer (Berry og Berry, 1999; Hansen og Jakobsen, 2013; Rogers, 2003; Scott, 2008). Med udgangspunkt heri undersøges, om særligt kommunernes størrelse, økonomiske situation samt andelen af ældre i befolkningen er relateret til kommunernes tidspunkt for adoption af hverdagsrehabilitering. Vi viser endvidere, hvordan hverdagsrehabilitering er et eksempel på den generelle tendens i den offentlige sektor til at supplere og i nogen grad erstatte styringsforståelser præget af New Public Management (NPM)

med styringsforståelser præget af New Public Governance (NPG) (Pollitt og Bouckaert, 2017; Torfing et al., 2020).

Organiseringen af den kommunale ældrepleje har de seneste årtier ændret sig betydeligt. Fra starten af 1990'erne og frem til midten af 2000'erne var organiseringen af den danske kommunale ældrepleje i høj grad præget af en NPM-inspireret tankegang med fokus på mere effektiv serviceproduktion gennem effektivisering af arbejdsgange, retfærdig og gennemskuelig tildeling af ydelser, dokumentation af indsatsen samt markedsføring (Bertelsen, 2016; Hansen og Vedung, 2005). Men fra slutningen af 2000'erne er fokus på effektiv serviceproduktion i ældreplejen i stigende grad blevet suppleret med en hverdagsrehabiliterende tilgang (Bertelsen og Hansen, 2018). Denne forandring er et eksempel på en mere generel forandring i offentlige styringsforståelser fra produktion til samskabelse af offentlige ydelser og services. Hvor NPM-forståelsen fokuserer på effektivisering gennem øget produktivitet, fokuserer NPG-forståelsen på effektivisering gennem samskabelse, hvor blandt andet borgerens egne ressourcer udgør et afgørende element (Osborne, Radnor og Nasi, 2013).

I lighed med tidligere populære ledelses- og organisationsopskrifter (Røvik, 2007) bliver hverdagsrehabilitering omtalt som noget selvindlysende godt og er på ganske få år blevet "det eneste rigtige at gøre" på ældreområdet (Aspinal et al., 2016). Danske kommuner har over en forholdsvis kort årrække adopteret hverdagsrehabilitering (Kjellberg, Kjellberg og Ibsen, 2013). I første omgang som et frivilligt og lokalt bottom-up initiativ, som sidenhen spredte sig mellem kommunerne. Siden 1. januar 2015 har det været lovpligtigt for kommunerne at tilbyde hverdagsrehabiliteringsforløb (lov om social service, §83a). Hverdagsrehabilitering går, som navnet antyder, ud på at gennemføre en rehabiliterende indsats i hverdagen ud fra en hjælp-til-selvhelp-tankegang. Den præcise definition af begrebet er omdiskuteret (Aspinal et al., 2016; Boll Hansen, 2015; Clotworthy, Kusumastuti og Westendorp, 2021; Doh, Smith og Gevers, 2020; Legg et al., 2016; Metzethin et al., 2020), og dets effekter fortsat udokumenterede (Legg et al., 2016), men det fokuserer på at mobilisere borgerens egne ressourcer med henblik på, at borgeren så vidt muligt igen selv skal kunne klare hverdagens opgaver. I kontrast hertil var det ledelsesmæssige fokus i 1990'erne og 2000'ernes start på effektiv serviceproduktion gennem optimering af hjemmehjælpernes arbejdsprocesser. Der er således sket en ledelsesmæssig forandring i ældreplejen fra et primært fokus på optimering af medarbejdernes arbejdsprocesser til et primært fokus på mobilisering af borgerens egne ressourcer og på den velfærdsservice, der udvikles i relationen mellem medarbejder og borger. I den internationale litteratur bruges begreber som *co-production* og *co-creation* (Brandsen, Steen og Verschuere, 2018; Pestoff, 2019; Voorberg, Bekkers og

Tummers, 2015), som i Danmark er blevet kaldt samskabelse (Brix, Krogstrup og Mortensen, 2020; Krogstrup, 2017; Mortensen, 2020; Tortzen, 2020).

I de følgende afsnit præsenteres først hverdagsrehabiliteringens genese og diffusionsproces efterfulgt af en præsentation af de tre hypoteser baseret på diffusion-of-innovations-litteraturen. Herefter præsenteres data og metode, hvorefter resultaterne af analysen af relevante kommunale karakteristika præsenteres og diskuteres. Afslutningsvis præsenteres artiklens konklusion.

Hverdagsrehabilitering: en organisationsidé opståen og diffusion

En stor opgave for kommunerne de næste år bliver håndteringen af den demografiske udvikling med en stigende ældre befolkning og de økonomiske udfordringer, der følger heraf på ældreområdet (Nørgaard, Christensen og Panduro, 2013). I 2030 forventes befolkningsgruppen over 80 år at udgøre 59 pct. flere end i dag (Danmarks Statistik, 2020). Med en øget ældrebefolkning er det imidlertid en udfordring at levere en indsats, der bevarer det aktuelle serviceniveau inden for de eksisterende økonomiske rammer. Fra et samfundsmæssigt perspektiv kan hverdagsrehabilitering således ansues som en innovativ vej til ressourcebesparelser og effektivisering: Behovet for hjælp mindskes, når flere borgere bliver selvhjulpne. Frem for at yde en traditionel passiverende hjælp og pleje, som kompenserer for de ældre borgeres funktionstab, skal der i ældreplejen i dag fokuseres på en aktiverende og rehabiliterende indsats (Hjemmehjælpskommissionen, 2013). Eksempelvis skal de ældre genoptrænes til at gøre rent selv eller gå i bad uden hjælp (Dahl, 2019).

Hverdagsrehabiliteringslignende indsatser (benævnt *restorative care* eller *reablement*) har siden årtusindeskiftet været implementeret i en række vestlige lande, fx Storbritannien, USA, Australien og New Zealand (Kjerstad og Tuntland, 2016). Det er dog først i 2007, at hverdagsrehabilitering blev sat på den ældrepolitiske dagsorden i Danmark. Det skete ved FOA's Ældretopmøde, hvor løsninger på fremtidens demografiske udfordringer blev diskuteret, og hverdagsrehabilitering blev her præsenteret som et nyt og konkurrencedygtigt alternativ til hjemmeplejen (Kjellberg, Kjellberg og Ibsen, 2013). Med inspiration fra topmødet igangsatte nogle få kommuner projekter med en hverdagsrehabiliterende tilgang i ældreplejen. Fredericia Kommune – som sidenhen er blevet betragtet som en foregangs-kommune med hensyn til hverdagsrehabilitering – igangsatte med inspiration fra svenske erfaringer (Östersund Kommune) et pilotprojekt i 2008 og blev dermed en af de første kommuner i Danmark, som begyndte at udvikle det, der sidenhen skulle blive kendt som Fredericia-modellen, men som nu går under fællesbetegnelsen hverdagsrehabilitering (Kjellberg, Kjellberg og

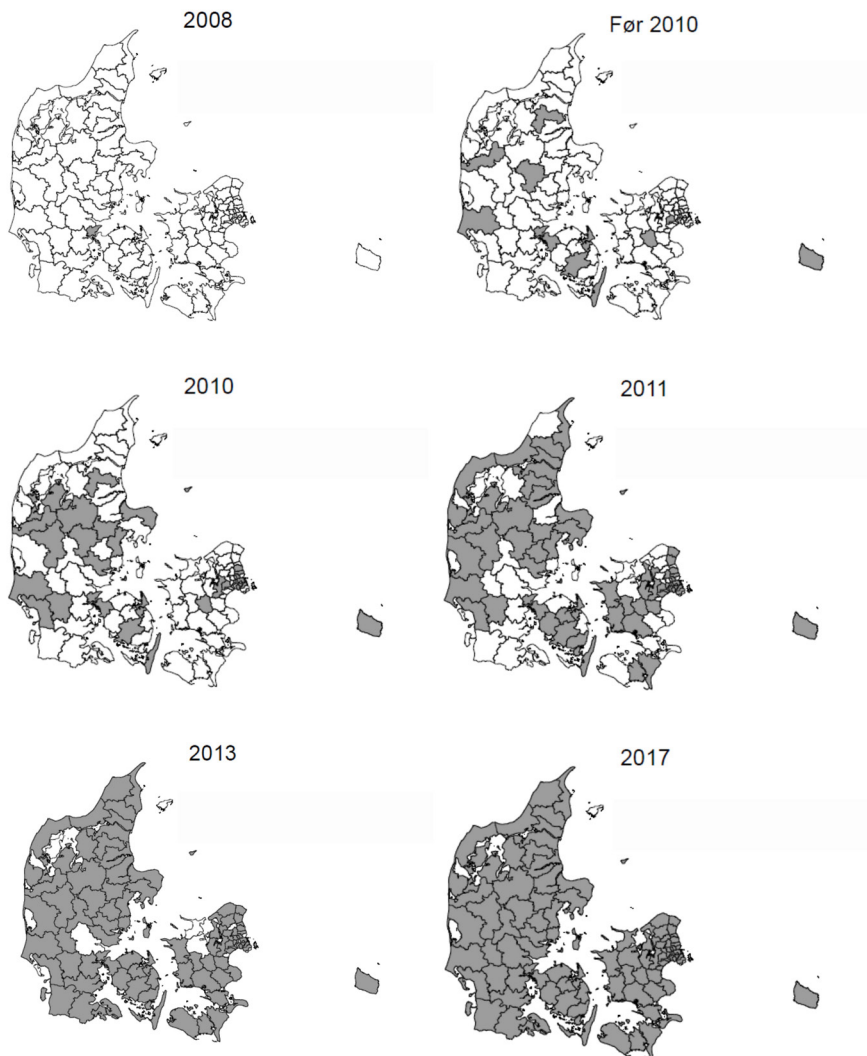
Ibsen, 2013). Erfaringer fra Fredericia Kommunes pilotprojekt blev præsenteret for landets øvrige kommuner på Kommunernes Landsforenings (KL) Sociale Temamøde i maj 2010, samtidig med at Fredericia Kommune fik tildelt KL's innovationspris for projektet. Det vakte de øvrige kommuners interesse. I en rundspørge foretaget af FOA blot et halvt år senere anførte 92 pct. af de kommunale ældrechefer, at de i 2011 ville udvikle ældreområdet til at arbejde ud fra en rehabiliteringstankegang (Kjellberg, Ibsen og Kjellberg, 2011).

Allerede et år efter introduktionen af hverdagsrehabilitering i Fredericia Kommune foretog Dansk Sundhedsinstitut to evalueringer af kommunens pilotprojekt. Evalueringerne indikerede, at projektet var en både faglig og økonomisk succes. Der blev observeret et fald i det samlede forbrug af plejeydelser, samtidig med at beregninger af de samlede omkostninger til personlig pleje og praktisk hjælp viste en reduktion på ca. 15 mio. kr. (Kjellberg og Ibsen, 2010; Kjellberg, 2010). På baggrund af succeshistorien fra Fredericia Kommune begyndte idéen om hverdagsrehabilitering hurtigt at sprede sig. I 2013 viste en kortlægning (Kjellberg, Kjellberg og Ibsen, 2013), at stort set alle kommuner havde udviklet egne lokale versioner og tilpasninger af Fredericia-modellen.

Hverdagsrehabilitering stod således allerede højt på dagsordenen i ældreplejesektoren, da Hjemmehjælpskommissionen i 2013 fremlagde sine anbefalinger til organiseringen af fremtidens ældrepleje i lyset af den forventede demografiske udvikling og med udgangspunkt i den udvikling, som havde præget ældreområdet igennem flere år. Hjemmehjælpskommissionen anbefalede, at fremtidens ældrepleje skal tage afsæt i det igangværende paradigmeskifte i kommunerne, samt at der tilvejebringes et lovgrundlag, som understøtter kommunerne i at arbejde med hverdagsrehabilitering ud fra en fælles og bred forståelsesramme (Hjemmehjælpskommissionen, 2013). Derudover blev spredningen af hverdagsrehabilitering blandt landets kommuner hjulpet på vej af den såkaldte ældremilliard, hvor der med finansloven for 2014 blev afsat en milliard kroner årligt de efterfølgende fire år målrettet ældreområdet i kommunerne. På baggrund af Hjemmehjælpskommissionens anbefalinger blev serviceloven ændret (LOV nr. 1524 af 27/12/2014). Fra og med 1. januar 2015 blev samtlige kommuner forpligtet til at tilbyde korterevarende og tidsafgrænsede hverdagsrehabiliteringsforløb til alle borgere, der søger om hjælp til personlig pleje og praktisk hjælp fra sin kommune (jf. servicelovens § 83a).

De seks danmarkskort i figur 1 illustrerer udbredelsen af hverdagsrehabilitering fra 2008-2017. Alle kommuner har over en tiårig periode adopteret idéen om hverdagsrehabilitering på ældreområdet. Men som det fremgår af figur 1, er der forskel på, hvornår kommunerne har adopteret hverdagsrehabilitering. Cirka en fjerdedel af kommunerne introducerede hverdagsrehabilitering forholds-

Figur 1: Danmarkskort: årstal for adoption af hverdagsrehabilitering (95 kommuner)



Note: Grå kommuner har adopteret hverdagsrehabilitering. Hvide kommuner har ikke. Manglende data fra Dragør Kommune, Læsø Kommune og Vallsbæk Kommune.

vis tidligt i 2010 eller i årene inden, mens langt størstedelen af kommunerne introducerede hverdagsrehabilitering i ældreplejen i perioden 2011-2014. Kun to kommuner introducerede hverdagsrehabilitering i perioden efter lovændringen i 2015. Derudover illustrerer kortet, at særligt kommuner i Region Midtjylland

adopterede hverdagsrehabilitering tidligere og mere samlet end kommunerne i de øvrige regioner (gennemsnit/standardafvigelse på 6,29 år/1,19 mod 5,7 år/1,62 for regionerne samlet, se tabel S.1, i det supplerende materiale).

Diffusionsteori og hypoteser

I analysen af spredningen af hverdagsrehabilitering på tværs af danske kommuner tages afsæt i diffusion-of-innovations-litteraturen som formuleret af Rogers (2003), hvor hverdagsrehabilitering kan forstås som *policy innovation* (Berry og Berry, 1999) eller offentlig sektor-innovation (Hansen og Jakobsen, 2013) og den stigende udbredelse af hverdagsrehabilitering blandt danske kommuner som en diffusionsproces. Rogers definerer diffusion som ”the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system” (2003: 5). Ifølge Rogers vil innovationer spredes over tid, indtil næsten alle medlemmer af et socialt system har adopteret den pågældende innovation. Men medlemmerne i det sociale system adopterer ikke en innovation på samme tidspunkt. Rogers inddeler derfor adoptanterne i fem kategorier afhængig af deres organisatoriske *innovativeness* forstået som ”the degree to which an individual or other unit of adoption is relatively earlier in adopting new ideas than other members of a system” (2003: 22). Rogers skelner i den forbindelse mellem såkaldte 1) innovatører og 2) tidlige adoptører, der meget hurtigt tager den nye idé til sig, over 3) tidlig majoritet og 4) sen majoritet til 5) efternølere, der er meget skeptiske over for den nye idé, men alligevel ender med at adoptere den som de sidste.

Diffusionslitteraturen har vist, at forskellige faktorer kendetegner de organisationer, der er de første til at adoptere nye idéer, og de organisationer, som først adopterer idéer og praksisser, når disse er velafprøvede og normsættende (Berry og Berry, 1999; Damanpour, 1991; Hansen og Jakobsen, 2013; Rogers, 2003; Scott, 2008).

Sammenhængen mellem organisationers størrelse og hvor hurtigt de adopterer innovationer, er en af de mest undersøgte sammenhænge (Berry og Berry, 1999; de Vries, Tummers og Bekkers, 2018; Rogers, 2003; Scott, 2008; Walker, 2014), og resultater har vist, at større organisationer er mere innovative end mindre organisationer. Der kan være forskellige forklaringer på dette. Organisationsstørrelse kan enten indikere, at nye innovationer er bedst egnede til større organisationer, at større organisationer er mere eksponeret for de nyeste, cirkulerende organisationsidéer, eller at større organisationer har større kapacitet til at adoptere de nye idéer end mindre organisationer. I udbredelsen af hverdagsrehabilitering vil vi således kunne forvente, at større danske kommuner

er mere innovative ved at adoptere idéen om hverdagsrehabilitering som nogle af de første kommuner i Danmark. Artiklens første hypotese lyder således:

H1: Større kommuner adopterer hverdagsrehabilitering tidligere end mindre kommuner.

Dog er det sjældent så simpelt, idet – hvilket Rogers (2003: 411) også selv påpeger – organisationsstørrelse kan være et proxymål for andre væsentlige faktorer, der leder til innovation. Eksempelvis har større organisationer ofte flere økonomiske ressourcer, er mere professionaliserede og specialiserede, samt har mere slack i organisationen – forstået som mængden af ekstra organisatoriske ressourcer, som kan muliggøre og øge kapaciteten for innovation (fx økonomi, personale, samt informations- og kommunikationsteknologi) (de Vries, Tummers og Bekkers, 2018). Som Rogers (2003: 411) erkender, kan sammenhængen mellem organisationsstørrelse og innovationsevne forklares ved effekterne af andre kovariante faktorer, som oftest ses ved større organisationer, end ved effekterne af selve organisationens størrelse i sig selv. I diffusionslitteraturen peges der derfor på en sammenhæng mellem organisationers økonomiske situation og organisationers innovationsevne – en såkaldt *innovation-push*-hypotese (Moon og deLeon, 2001). Her forventes mere velstående organisationer at være mere tilbøjelige end mindre velstående organisationer til at adoptere innovationer (Dahl og Hansen, 2006; Pallesen, 2004; Rogers, 2003; Walker, 2014). Dette argument skal ses i forlængelse af hypotesen om organisationsstørrelse ovenfor, hvor større organisationer ofte har flere ressourcer end mindre organisationer (Dahl og Hansen, 2006; Pallesen, 2004). Ekstra ressourcer bliver ofte set som en væsentlig betingelse for implementering af innovationer (Berry og Berry, 1999; de Vries, Tummers og Bekkers, 2018). Det kræver en vis økonomisk og organisatorisk kapacitet at holde sig ajour med nye cirkulerende organisationsopskrifter (Røvik, 2007). Derudover er innovationer ofte dyre at udvikle og adoptere, og der er en stor risiko for at de fejler. Derfor vil velstående organisationer – med ekstra (økonomiske) ressourcer og kapacitet til at innovere og adoptere nye og ofte uafprøvede idéer – ofte være mere risikovillige og dermed adoptere på et tidligere tidspunkt end mindre velstående organisationer. Økonomisk trængte organisationer har ofte ikke mulighed for at afsætte ekstra ressourcer til at innovere og er derudover ofte mindre risikovillige. De venter, til idéen er velafprøvet og holdbar, inden de adopterer den. Ekstra ressourcer giver således organisationer mulighed for at innovere og betale omkostningerne ved innovation og eksperimentering (Berry og Berry, 1999; Walker, 2014). På baggrund heraf lyder artiklens anden hypotese:

H2: Kommuner med flere økonomiske ressourcer adopterer hverdagsrehabilitering tidligere end kommuner med færre økonomiske ressourcer.

På den anden side kan man argumentere for, at kommuner med færre økonomiske ressourcer vil have større behov for at innovere og gøre noget anderledes (Houlberg og Dahl, 2010; Rogers, 2003). Innovation vil måske på kortere sigt medføre øgede omkostninger, men kan på længere sigt være forbundet med effektivitetsgevinster, der kan frigøre yderligere ressourcer. I diffusionslitteraturen drøftes den såkaldte *demand-pull*-hypotese (Moon og deLeon, 2001) eller behovshypotese (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2011; Sapat, 2004), hvor organisationer, som af forskellige årsager oplever problemer eller er udsat for pres, er mere innovative. På den måde kan behovet for at løse problemer og imødegå pres anspore organisationer til at innovere (Bhatti, Olsen, og Pedersen, 2011; Sapat, 2004). I forhold til udbredelsen af hverdagsrehabilitering kan det stigende ressourcepres som følge af en stigende andel af ældre i befolkningen forstås som et reelt behov for at innovere. Men der er stor variation kommunerne imellem med hensyn til, hvor stor en andel den ældre befolkningsgruppe udgør af kommunens samlede befolkning (Indenrigs- og Boligministeriets Kommunale Nøgletal). Her vil gevinsten ved hverdagsrehabilitering forventeligt være størst for kommuner med en større andel af ældre borgere i befolkningen sammenlignet med kommuner med en mindre andel af ældre borgere. Dette leder til artiklens tredje og sidste hypotese:

H3: Kommuner med relativt højere andel af ældre adopterer hverdagsrehabilitering tidligere end kommuner med en relativ mindre andel af ældre.

Data og metode

Artiklens analyse baseres på en elektronisk webbaseret spørgeskemaundersøgelse (Bertelsen og Hansen, 2018) gennemført blandt ledere og chefer på ældreområdet i danske kommuner i 2017. Spørgeskemaundersøgelsen omhandlede organiseringen af hverdagsrehabilitering i danske kommuner og blev distribueret til 405 ledere og chefer på ældreområdet i samtlige danske kommuner via SurveyXact (Rambøll Management). Blandt de 405 ledere og chefer har 73,3 pct. (n = 297) besvaret spørgeskemaet helt (n = 265) eller delvist (n = 32).

Måling af tidspunkt for adoption og kommuneres karakteristika

I overensstemmelse med Rogers' (2003: 22) definition af organisatorisk *innovativeness* og i lighed med andre analyser af diffusionsprocesser (Berry og Berry, 1999; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2011) baseres den afhængige variabel på kom-

munernes selvrapportering af, hvornår de indførte hverdagsrehabilitering. Tidspunkt for adoption af hverdagsrehabilitering baseres på årstallet for indførelsen af hverdagsrehabilitering som angivet af respondenterne. (Spørgsmaalsformulering: Hvornår blev hverdagsrehabilitering (forstået som en politisk vedtaget strategi i ældreplejens organisering) indført i din kommune første gang?). Da vi har anvendt en multirespondentsurvey, har flere forskellige respondenter fra samme kommune besvaret surveyen. Kun i sjældne tilfælde var der enighed blandt de adspurgte respondenter om tidspunkt for adoption. Som konsekvens heraf konstrueres en ny afhængig variabel med hver enkelt kommune som analyseenhed (årstal for adoption som kontinuert variabel omregnet til antal år siden indførelse). I kommuner, hvor der er variation i respondenternes svar, er årstallet valideret ved søgning på de pågældende kommuners hjemmesider. Ved fortsat uklarhed er udfaldet baseret på ældrechefens svar. To kommuner deltog ikke i surveyen, og for én kommune var årstal hverken opgivet af respondenter eller muligt at finde ved en internetsøgning, hvorfor det samlede antal kommuner i analysen er 95, svarende til 97 pct.

Kommunernes karakteristika (uafhængige variable) med forventet betydning for kommunernes adoptionstidspunkt baseres på kommunale nøgletal opgjort af Indenrigs- og Boligministeriets samt Danmarks Statistik fra 2008, hvilket er tidspunktet, hvor hverdagsrehabilitering blev indført første gang. Kommune-størrelse (hypotese 1) operationaliseres med kommunernes befolkningstal (antal indbyggere i kommunen pr. 1. januar). Kommunernes økonomiske situation (hypotese 2) operationaliseres som kommunernes generelle ressourcepres (målt som kommunernes socialt og demografisk betingede udgiftsbehov sat i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag efter kommunal udligning og tilskud) (Foged, 2015, 2016). Hvad angår kommunernes behov for at innovere (hypotese 3), anvendes andelen af ældre (andel 80+-årige) af kommunens samlede indbyggertal (antal indbyggere på 80 år og derover i pct. af antal indbyggere i kommunen pr. 1. januar) som indikator for plejebehov. Derudover inkluderes tre kontrolvariable. Serviceudgifter pr. indbygger bruges som indikator på ulighed i serviceniveau mellem kommunerne, mens borgmesters partifarve inkluderes som indikator for forskelle i politisk ideologi. Vi har for det tredje inkluderet samhørighed til Region Midtjylland som kontrolvariabel for at kontrollere for regional imitation (såkaldte fixed-region modeller, se Berry og Berry, 1999). Vi har som nævnt observeret, at særlig kommunerne i Region Midtjylland udmærker sig ved en tidligere introduktion af hverdagsrehabilitering. Regional imitation er en udfordring i analyser af diffusion, idet det kan svække enhedernes statistiske uafhængighed, samtidig med at det er udfordrende at behandle statistisk (også omtalt som "Galton's problem" (Obinger, Schmitt og Starke,

2013)). Tabel S.2 i det supplerende materiale præsenterer beskrivende statistik for de inkluderede variable.

Den statistiske analyse blev foretaget i SPSS. I første omgang foretages 1) en deskriptiv analyse af de fem adoptantkategorier på baggrund af de inkluderede forklarende variable og herefter 2) en lineær regressionsanalyse mellem de inkluderede variable og årstal for adoption af hverdagsrehabilitering. De fem adoptantkategorier er defineret med inspiration fra Rogers' (2003) femdelte inddeling, samtidig med at vi har taget hensyn til, hvordan kommunerne empirisk fordeler sig på adoptionstidspunkt: De 12 kommuner (13 pct.), som var allerførst ude med hverdagsrehabilitering (før 2010), defineres som "innovatører"; kommuner, som adopterede hverdagsrehabilitering i 2010, som "tidlige adoptører" (17 pct.); kommuner, som adopterede i 2011, som "tidlig majoritet" (32 pct.); kommuner, som adopterede i 2012 og 2013, som "sen majoritet" (29 pct.); og kommuner, som adopterede i årene 2014-2017, som "efternølere" (9 pct.).

Analyse

Som det fremgår af tabel 1, er de innovative kommuner dels gennemsnitligt befolkningsmæssigt mindre (43.450) end gennemsnittet af de danske kommuner (57.348), dels oplever de gennemsnitligt et højere ressourcepres (0,35) end gennemsnittet for samtlige kommuner (0,33). Faktisk har de kommuner, som betegnes som innovatører, det højeste ressourcepres af alle, og de har gennemsnitligt en lidt større andel af ældre over 80 år af befolkningen (4,43) end den gennemsnitlige andel for samtlige kommuner (4,29).

Sammenligner man de "innovative" kommuner (adopteret før 2010) med de såkaldte "efternølere" (adopteret i årene 2014-2017) i tabel 1, ses ingen nævneværdig forskel på kommunestørrelsen mellem de to grupper. Begge ligger under den gennemsnitlige kommunestørrelse for samtlige kommuner med $\text{mean}_{(\text{Før } 2010)} = 43.450$ og $\text{mean}_{(2014-2017)} = 42.407$. Der er heller ingen forskel på andelen af 80+-årige mellem de to adoptantkategorier. Begge ligger marginalt over det totale gennemsnit for samtlige kommuner med $\text{mean}_{(\text{Før } 2010)} = 4,43$ og $\text{mean}_{(2014-2017)} = 4,41$. I forhold til økonomisk situation og generelt ressourcepres ses dog en betydelig forskel mellem kommuner, der allertidligst adopterer hverdagsrehabilitering, og kommuner, som adopterer sent. Innovative kommuner har gennemsnitligt et betydeligt højere ressourcepres ($\text{mean}_{(\text{Før } 2010)} = 0,35$) sammenlignet med kommuner, som adopterer som de sidste ($\text{mean}_{(2014-2017)} = 0,29$), og sidstnævnte ligger samtidig under landsgennemsnittet ($\text{mean}_{(\text{total})} = 0,33$).

Tabel 1 viser derudover, at kategorien "tidlige adoptører", dvs. den gruppe af kommuner, der adopterer, efter innovatørerne har importeret idéen om hverdagsrehabilitering til feltet af danske kommuner, indeholder den gruppe

af kommuner, som gennemsnitligt er størst – også hvis Københavns Kommune udelades ($\text{mean}_{(\text{total})} = 77.652$, ikke vist).

Tabel 2 viser resultaterne af regressionsanalysen. Som det fremgår af tabellen, øger hverken kommunens størrelse (hypotese 1) eller ældreplejebehov (hypotese 3) sandsynligheden for tidlig adoption af hverdagsrehabilitering. Førstnævnte bekræfter således tidligere resultater i en dansk kontekst (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2011; Houlberg og Dahl, 2010), men er ikke i overensstemmelse med de teoretiske forventninger og tidligere forskning, som peger på, at større organisationer er mere innovative end mindre organisationer (Berry og Berry, 1999; Dahl og Hansen, 2006; de Vries, Tummers og Bekkers, 2018; Hansen, 2011; Scott, 2008; Walker, 2014). Dog er der opbakning til innovation-push-hypotesen (hypotese 2). Analysens resultater viser en sammenhæng mellem kommunernes økonomiske situation og tidlig adoption af hverdagsrehabilitering. Men i modsætning til den teoretiske forventning om en negativ sammenhæng, dvs. at kommuner med flere økonomiske ressourcer adopterer tidligere end kommuner med færre økonomiske ressourcer, viser vores analyse overraskende en positiv sammenhæng. I regressionsanalysen anvender vi kommunens generelle ressourcepres som indikator på kommunens økonomiske situation, og den positive og signifikante koefficient indikerer, at des lavere et pres på kommunens ressourcer, des senere adopterer kommunen hverdagsrehabilitering.

Innovation som “politics of hard times”?

At det er de kommuner, som oplever det største ressourcepres, der innoverer først, modsiger således både Rogers’ (2003) oprindelige karakteristik af innovatører som typisk ret økonomisk velstillede og den tidligere nævnte innovation-push hypotese (Moon og deLeon, 2001). Samtidig er resultatet ikke i overensstemmelse med en af de mest veldokumenterede sammenhænge i diffusionslitteraturen, at velstand øger sandsynligheden for innovation (Berry og Berry, 1999; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2011; Dahl og Hansen, 2006; Pallesen, 2004; Rogers, 2003; Walker, 2014). Sammenhængen kan tolkes på forskellige måder. Innovation afhænger ikke nødvendigvis af innovationskapacitet, altså muligheden for at innovere ved at have ekstra ressourcer til at adoptere innovationer. Vores resultat viser, at organisationer godt kan være innovative, selvom de oplever et stort ressourcepres, fordi det netop skaber et større behov for og en større gevinst ved at innovere og gøre noget anderledes for at få pengene til at række (Houlberg og Dahl, 2010). At være innovativ afhænger således ikke nødvendigvis af kapacitet og muligheder, men i lige så høj grad af nød (Griggs og Sullivan, 2014). Innovation skal derfor ikke nødvendigvis ses som ”the politics of good times” (som blandt andet påpeget af Bhatti, Olsen og Pedersen, 2011;

Pallesen, 2004), men omvendt nærmere som ”politics of hard times”. ”Nød lærer nøgen kvinde at spinde”, som et gammelt dansk ordsprog siger. At nogle kommuner står i en relativ økonomisk presset situation kan således anspore søgningen efter løsninger og strategier (*problemistic search*), der kan hjælpe kommunerne med at håndtere netop denne situation (Cyert og March, 1963; Posen et al., 2018).

Hverdagsrehabilitering kan således betragtes som en potentiel løsning på problemet med et forventet stigende ressourcepres som følge af en stigende ældrebefolkning. Rationalet bag indførelsen af hverdagsrehabilitering var, at omlægningen til den nye form for ældrepleje på kort sigt nok vil medføre øgede udgifter, men på længere sigt reducere kommunernes udgifter til ældrepleje, fordi de ældres behov for hjælp og pleje reduceres (Rostgaard og Graff, 2016). De første erfaringer fra Fredericia Kommune som innovatør og frontløberkommune indikerede da også, at hverdagsrehabilitering var en økonomisk succes. Udsigten til kommunale besparelser på potentielt mange millioner kroner ved indførelsen af hverdagsrehabilitering kan således have været med til at anspore særligt de mindre velstillede kommuner til tidlig adoption af hverdagsrehabilitering.

Selvom hverdagsrehabilitering bredt set er blevet betragtet som ”det eneste rigtige at gøre” (Aspinal et al., 2016) og som en win-win-løsning, der både kan forbedre de ældres livskvalitet og samtidig imødekomme kravene om besparelser i en presset offentlig sektor, vil et argument på baggrund af denne analyse være, at adoptionen af hverdagsrehabilitering – som et eksempel på spredningen af en styringslogik på tværs af kommuner – i høj grad er drevet af kommunernes økonomiske situation og deraf behov for at nytænke deres opgaveløsning. Derudover kan det give anledning til overvejelser, om rehabiliteringsstrategien skal ses som ”a different form of retrenchment” (Dahl, 2005), hvor den oprindelige hjælp-til-selvhjælpsstrategi er blevet knyttet til en rationaliserings- og ressourcebesparende strategi for kommunerne. For at få råd til de ”virkelige” behov trækker kommunerne sig og lægger i højere grad ansvaret for og omkostningerne ved hjælp og pleje over på borgerne selv (Bertelsen, 2016). Parallelt hermed belyser mere kritiske dele af litteraturen skyggesiderne ved samskabelse. Her bliver det blandt andet kritisk debatteret, hvorvidt og hvordan co-production medvirker til en udvanding af det offentliges ansvar og omkostninger for levering af serviceydelser gennem en tilskyndelse til borgernes selvhjulpethed, hvor ansvaret for og omkostningerne ved ”produktionen” i stigende grad lægges over på borgerne. Eksempelvis argumenterer Sullivan et al. (2013) for, at co-production og andre former for samarbejde i og på tværs af sektorer er blevet anvendt til at fremme neoliberale projekter påvirket af NPM og senest i forhold

Table 1: Karakteristika ved de fem adoptantkategorier (indbyggertal, ressourcepres, andel 80+-årige, serviceudgifter, borgmesters parti, naboeffekt, 2008)

	Årstal for adoption, 5 grupper	Mean	Median	Std.dev.	Min	Max	N
Indbyggertal	Innovatører/før 2010	43,450	44,988	18,923,09	13,741	87,371	12
	Tidlige adoptører/2010	104,665	58,216	125,293,94	22,672	509,861	16
	Tidlig majoritet/2011	57,181	44,826	40,208,87	20,687	195,145	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	41,246	40,130	21,498,37	4085	93,644	28
	Efternølere/ 2014-2017	42,407	33,129	32,058,59	3192	104,933	9
	Total	57,348	45,549	61,403,30	3192	509,861	95
Ressourcepres ^{a)}	Innovatører/før 2010	0,35	0,35	0,03	0,32	0,43	12
	Tidlige adoptører/2010	0,32	0,34	0,06	0,18	0,38	16
	Tidlig majoritet/2011	0,34	0,35	0,05	0,23	0,42	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	0,34	0,35	0,06	0,17	0,44	28
	Efternølere/ 2014-2017	0,29	0,30	0,07	0,17	0,37	9
	Total	0,33	0,34	0,06	0,17	0,44	95
Andel ældre 80+ af befolkningen	Innovatører/før 2010	4,43	4,10	1,30	2,50	7,70	12
	Tidlige adoptører/2010	4,33	4,05	1,10	3,20	7,50	16
	Tidlig majoritet/2011	3,97	4,20	0,95	1,60	5,50	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	4,50	4,30	1,25	1,50	8,30	28
	Efternølere/ 2014-2017	4,41	4,90	1,27	2,40	6,30	9
	Total	4,29	4,20	1,14	1,50	8,30	95
Serviceudgifter pr. indbygger	Innovatører/før 2010	38,567	37,473	3401,50	35,665	45,661	12
	Tidlige adoptører/2010	38,232	36,648	3154,62	34,723	44,552	16
	Tidlig majoritet/2011	39,290	37,615	3842,50	35,383	50,054	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	39,620	38,572	3571,84	35,536	47,572	28
	Efternølere/ 2014-2017	39,932	40,238	3217,22	36,207	44,995	9
	Total	39,179	37,974	3515,58	34,723	50,054	95
Borgmesters parti ^{b)}	Innovatører/før 2010	0,58	1,00	0,51	0	1	12
	Tidlige adoptører/2010	0,50	0,50	0,52	0	1	16
	Tidlig majoritet/2011	0,43	0,00	0,50	0	1	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	0,36	0,00	0,49	0	1	28
	Efternølere/ 2014-2017	0,44	0,00	0,53	0	1	9
	Total	0,44	0,00	0,50	0	1	95
Region, Region Midtjylland	Innovatører/før 2010	0,17	0,00	0,39	0	1	12
	Tidlige adoptører/2010	0,50	0,50	0,52	0	1	16
	Tidlig majoritet/2011	0,13	0,00	0,35	0	1	30
	Sen majoritet/ 2012-2013	0,18	0,00	0,39	0	1	28
	Efternølere/ 2014-2017	0,00	0,00	0,00	0	0	9
	Total	0,20	0,00	0,40	0	1	95

a. Ressourcepres: udgiftsbehov/beskatningsgrundlag pr. indbygger, 2008.

b. Borgmesters parti: 1 = Venstre+Konservative, 0 = øvrige.

Table 2: Forklarende variable for tidlig adoption af hverdagsrehabilitering, 2008

	B	Ustandardiserede koefficienter Standardfejl	Standardiserede koefficienter (Beta)
Indbyggertal, 2008 (H1)	4,55E-06	,000	,172
Ressourcepres, 2008 (H2)	6,362*	3,110	,217*
Andel ældre 80+-årige af befolkningen (H3)	-,075	,147	-,053
Serviceudgifter pr. indbygger, 2008 (kontrol)	-1,56E-06	,000	-,003
Borgmesters parti, 2008 (kontrol)	,281	,356	,086
Region, Region Midtjylland (kontrol)	,548	,441	,136
	3,416	2,547	
N			95
Adj. R ²			,046

Note: Signifikansniveau: * $p \leq 0,05$.

til at imødekomme kritikken af nedskæringer og stram økonomisk politik i den offentlige sektor.

Konklusion

Med et eksempel fra dansk ældrepleje og dens udvikling fra en kompenserende tilgang til en aktiverende og rehabiliterende tilgang i leveringen af ældrepleje undersøger vi i denne artikel, hvad der driver spredningen af nye styringsten-denser på tværs af kommuner. Mere specifikt analyserer vi, hvad der kendetegner de kommuner, der adopterer hverdagsrehabilitering tidligt i denne dif-fusionsproces, samt hvordan disse kommuner adskiller sig fra kommuner, der først senere adopterer hverdagsrehabilitering, når det er velafprøvet og norm-sættende. Modsat vores forventning kan vi ikke empirisk påvise en sammen-hæng mellem organisationsstørrelse og adoptionstidspunkt (Berry og Berry, 1999; Damanpour, 1991; Rogers, 2003). Dog finder vi, at særligt de store kom-muner kan betegnes som tidlige adoptører, dvs. den gruppe af kommuner, der adopterer hverdagsrehabilitering, efter at innovatørerne har introduceret det til feltet af danske kommuner. Ifølge Rogers (2003) fungerer de tidligere adoptør-er oftest som rollemodeller og inspiratorer for de resterende og mere skeptiske adoptanter, som først adopterer senere.

Derudover peger resultaterne af vores analyse på en signifikant sammenhæng mellem kommunernes økonomiske situation og adoptionstidspunkt. Men i modsætning til vores teoretiske forventninger peger vores resultater på, at des højere ressourcepres, des tidligere adopteres hverdagsrehabilitering. Dette indikerer, at mindre velstillede kommuner måske nok har færre ressourcer til at innovere, men er i en situation, hvor de har et behov for og incitament til innovation. I en kontekst af kommunal ældrepleje og spredningen af hverdagsrehabilitering kan innovation derfor forstås som ”politics of hard times”, hvor innovation kan ses som en løsning på kommunernes økonomiske udfordringer, nærmere end at flere økonomiske ressourcer giver økonomisk og organisatorisk kapacitet til at holde sig ajour med nye tendenser. Adoptionen af hverdagsrehabilitering – som et eksempel på spredningen af styringstendenser og tiltag på tværs af kommuner – kan ifølge vores analyse forstås som værende drevet af nogle kommuners (relativt ugunstige) økonomiske situation og deraf behov for at nytænke deres opgaveløsning som en innovativ vej til effektivisering og ressourcebesparelser.

Som i andre diffusionsstudier bliver den afhængige variabel i vores analyse baseret på respondenternes selvrapportering af, hvornår hverdagsrehabilitering blev indført. Et klassisk metodologisk kritikpunkt ved diffusionslitteraturen i almindelighed og ved denne fremgangsmåde i særdeleshed er det såkaldte *recall problem* (Rogers, 2003), når man i post hoc-målinger indsamler tværnsnitsdata efter en diffusionsproces. På den ene side giver denne fremgangsmåde mulighed for at undersøge diffusionen af en innovation i hele populationen, men det medfører usikkerhed i målingen af den afhængige variabel, når respondenterne bliver bedt om at genkalde sig det specifikke tidspunkt for adoption. Derudover viser tabel 2, at 4,6 pct. af variationen i de danske kommuners adoption af hverdagsrehabilitering kan forklares ud fra forskelle i kommunestørrelse, ressourcepres og andel af 80+-årige, når der samtidig kontrolleres for serviceudgifter pr. indbygger, borgermesters partifarve samt regionale naboeffekter. Dette indikerer ikke uventet, at disse faktorer kun er få af mange faktorer, som samlet kan forklare den variation, der findes i kommunernes adoption af hverdagsrehabilitering. Fremtidige diffusionsstudier kan derfor med fordel tage et mere holistisk perspektiv med inddragelse af flere forskellige typer forklarende faktorer med det formål at højne andelen af den forklarede varians og med hjælp af triangulering (fx validering af adoptionstidspunkt ved hjælp af dokumenter) forsøge at fastsætte et mere validt mål for den afhængige variabel. Derudover kunne de store kommuners betydning og rolle i diffusionsprocessen være et relevant fokus for fremtidige diffusionsanalyser. Ikke alene med en rolle som

innovatører og trendsættere, men også som tidlige adoptører og det sociale systems rollemodeller, der inspirerer andre kommuner til at adoptere.

Supplerende materiale

Supplerende materiale til artiklen findes [her](#).

Litteratur

- Abrahamson, Eric (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *The Academy of Management Review* 16 (3): 586-612.
- Aspinal, Fiona, Jon Glasby, Tine Rostgaard, Hanne Tuntland og Rudi G. J. Westendorp (2016). New horizons: Reablement – supporting older people towards independence. *Age and Ageing* 45 (5): 574-578.
- Berry, Frances Stokes og William D. Berry (1999). Innovation and diffusion models in policy research, pp. 223-260 i Paul A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Bertelsen, Tilde Marie (2016). *Kommunale kvalitetsstandarder i ældreplejen: Fra politik til praksis*. Aalborg Universitetsforlag. Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet.
- Bertelsen, Tilde Marie og Morten Balle Hansen (2018). *Hverdagsrehabilitering og velferdsinnovation i ældreplejens organisering*. Aalborg Universitet.
- Bhatti, Yosef, Asmus L. Olsen og Lene Holm Pedersen (2011). Administrative professionals and the diffusion of innovations: The case of citizen service centres. *Public Administration* 89 (2): 577-594.
- Boll Hansen, Eigil (2015). *Ældres deltagelse i hverdagsrehabilitering – muligheder og udfordringer*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Branden, Taco, Trui Steen og Bram Verschuere (red.) (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Brix, Jacob, Hanne Kathrine Krogstrup og Nanna Moeller Mortensen (2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies* 46 (2): 169-185.
- Clotworthy, Amy, Sasmita Kusumastuti og Rudi G. J. Westendorp (2021). Reablement through time and space: a scoping review of how the concept of "reablement" for older people has been defined and operationalised. *BMC Geriatrics* 21 (1): 1-16.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dahl, Hanne Marlene (2005). A changing ideal of care in Denmark: A different form of retrenchment?, pp. 47-61 i Hanne Marlene Dahl og Tine Rask Eriksen (red.), *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: Continuity and change*. London: Routledge.

- Dahl, Hanne Marlene (2019). Et forandret landskab for ældreomsorg. *Politica* 51 (1): 82-101.
- Dahl, Poul Skov og Kasper M. Hansen (2006). Diffusion of standards: The importance of size, region and external pressures in diffusion processes. *Public Administration* 84 (2): 441-459.
- Damanpour, Fariborz (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *The Academy of Management Journal* 34 (3): 555-590.
- Danmarks Statistik (2020). *Nyt fra Danmarks Statistik. Befolkningsfremskrivninger 2020-2060*, 27. maj. www.dst.dk/nyt/30674 (31. maj, 2021).
- de Vries, Hanna, Lars Tummens og Victor Bekkers (2018). The diffusion and adoption of public sector innovations: A meta-synthesis of the literature. *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (3): 159-176.
- de Vries, Hanna, Victor Bekkers og Lars Tummens (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration* 94 (1): 146-166.
- Doh, Daniel, Ricki Smith og Paula Gevers (2020). Reviewing the reablement approach to caring for older people. *Ageing & Society* 40 (6): 1371-1383.
- Foged, Søren Kjær (2015). Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013. Fra generelle til sektorafhængige forklaringer. *Politica* 47 (1): 24-45.
- Foged, Søren Kjær (2016). The relationship between population size and contracting out public services: Evidence from a quasi-experiment in Danish municipalities. *Urban Affairs Review* 52 (3): 348-390.
- Griggs, Steven og Helen Sullivan (2014). Necessity as the mother of reinvention. Discourses of innovation in local government, pp. 19-40 i Christopher Ansell og Jacob Torfing (red.), *Public Innovation Through Collaboration and Design*. New York: Routledge.
- Hansen, Morten Balle (2011). Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration* 89 (2): 285-306.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2005). *Felles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Hansen, Morten Balle og Mads Leth Felsager Jakobsen (2013). Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det? *Politica* 45 (3): 243-249.
- Hjemmehjælpskommissionen (2013). *Fremtidens hjemmehjælp – aldres ressourcer i centrum for en sammenhængende indsats*. København: Hjemmehjælpskommissionen.
- Houlberg, Kurt og Poul Skov Dahl (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommuner. Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica* 42 (2): 163-182.
- Indenrigs- og Boligministeriets Kommunale Nøgletal. <http://www.noegletal.dk/> (31. maj 2021).

- Kjellberg, Jakob og Rikke Ibsen (2010). *Økonomisk evaluering af Længst Muligt i Eget Liv i Fredericia Kommune*. København: Dansk Sundhedsinstitut.
- Kjellberg, Pia Kürstein (2010). *Hverdagsrehabilitering i Fredericia Kommune. 1. deleva-luering. Notat udarbejdet til Fredericia Kommune*. København: Dansk Sundhedsin-stitut.
- Kjellberg, Pia Kürstein, Amalie Hauge-Helgestad, Marie Henriette Madsen og Su-sanne Reindahl Rasmussen (2013). *Kortlægning af kommunernes erfaringer med reha-bilitering på ældreområdet*. Odense: Socialstyrelsen.
- Kjellberg, Pia Kürstein, Jakob Kjellberg og Rikke Ibsen (2013). Længst Muligt i Eget Liv og hverdagsrehabilitering. Erfaringer fra Fredericia Kommune. *Gerontologi* 29 (1): 4-7.
- Kjellberg, Pia Kürstein, Rikke Ibsen og Jakob Kjellberg (2011). *Fra pleje og omsorg til reha-bilitering. Erfaringer fra Fredericia Kommune*. København: Dansk Sundhedsinstitut.
- Kjerstad, Egil og Hanne Kristin Tuntland (2016). Reablement in community-dwelling older adults: A cost-effectiveness analysis alongside a randomized controlled trial. *Health Economics Review* 6 (1): 1-10.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (red.). (2017). *Samskabelse og capacity building i den offent-lige sektor*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Legg, Lynn, John Gladman, Avril Drummond og Alex Davidson (2016). A systematic review of the evidence on home care reablement services. *Clinical Rehabilitation* 30 (8): 741-749.
- Metzelthin, Silke F., Tine Rostgaard, Matthew Parsons og Elissa Burton (2020). De-velopment of an internationally accepted definition of reablement: a Delphi study. *Ageing and Society*, DOI: 10.1017/S0144686X20000999.
- Moon, M. Jae og Peter deLeon (2001). Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities. *Journal of Public Administration Research and The-ory* 11 (3): 327-351.
- Mortensen, Nanna Møller (2020). *The challenges of translating and implementing co-production in care services: A Danish case study*. Aalborg Universitetsforlag. Aalborg Universitet. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet. Ph.D.-Serien.
- Nørgaard, Eli, Simon Hartwell Christensen og Bo Panduro (2013). *Budgetlægning på ældreområdet. Kortlægning af kommunernes demografimodeller og enhedsbeløb*. Køben-havn: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Obinger, Herbert, Carina Schmitt og Peter Starke (2013). Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration* 47 (1): 111-129.

- Osborne, Stephen P., Zoe Radnor og Greta Nasi (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration* 43 (2): 135-158.
- Pallesen, Thomas (2004). A political perspective on contracting out: The politics of good times. Experiences from Danish local governments. *Governance* 17 (4): 573-587.
- Pestoff, Victor (2019). *Co-Production and public service management: Citizenship, governance and public services management*. New York: Routledge.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Posen, Hart E., Thomas Keil, Sangyun Kim og Felix F. Meissner (2018). Renewing research on problemistic search: A review and research agenda. *Academy of Management Annals* 12 (1): 208-251.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Rostgaard, Tine og Lea Graff (2016). *Med hænderne i lommen: Borger og medarbejders samspil og samarbejde i rehabilitering*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sapat, Alka (2004). Devolution and innovation: The adoption of state environmental policy innovations by administrative agencies. *Public Administration Review* 64 (2): 141-151.
- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Los Angeles: Sage Publications.
- Sullivan, Helen, Paul Williams, Mick Marchington og Louise Knight (2013). Collaborative futures: Discursive realignments in austere times. *Public Money & Management* 33 (2): 123-130.
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Klaus Klaudi Klausen (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tortzen, Anne (2020). *Samskabelse af velfærd – muligheder og faldgruber*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Voorberg, William H., Victor Bekkers og Lars Tummens (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17 (9): 1333-1357.
- Walker, Jack L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review* 63 (3): 880-899.
- Walker, Richard. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review* 16 (1): 21-44.

Jan Werner Mathiasen

Traume, angst og skyld: gentagelsestvang i Danmarks militæraktivisme?¹

Hårde militære bidrag til internationale operationer har efter 9/11 været Danmarks foretrukne sikkerhedspolitiske virkemiddel. Militæraktivismen ligner derigennem et selvreferentielt identitetsprojekt, der defineres af nationaltraumet i 1864 og domineres af forsvarsmekanismer mod angst og skyld. Angst relateret til Danmarks nærdødsoplevelser og skyld over ikke i fortiden at have handlet politisk derefter. I forlængelse af 9/11 træder besættelsen og fodnoteperioden derfor frem som kraftige identitetsmarkører, der driver og forstærker Danmarks militære engagement. Militæraktivismen føres og videreføres herefter uden væsentlig sikkerhedspolitisk afvejning af fordele og ulemper ved de konkrete militære bidrag. Dette skyldes, at Danmark gennem gentagelsen oplever at sikre den historiske overlevelse i 1864, 1940 og i den Kolde Krig som sin egen.

Nøgleord: Danmark, militæraktivisme, kollektiv identitet, nationaltraume, psykoanalyse

Danmark har siden den kolde krigs afslutning udvist overraskende stor villighed til at bidrage til alverdens konflikter med de hårde kampmidler i forreste linje. Antallet af danske militære bidrag til internationale operationer har således været støt stigende gennem de seneste 30 år. Det samme har anstrengelserne for at forklare denne militarisering af udenrigsaktivismen udtrykt gennem en mere risikovillig og ”udstrakt anvendelse af det militære instrument uden for landets grænser” (Pedersen og Ringsmose, 2017: 347). Analyserne af Danmarks militæraktivisme er således talrige, men langt fra samstemmende (Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015). Sikkerhedspolitiske forskere er generelt enige om, at militæraktivismen er anderledes end almindelig småstatsstrategi og traditionel dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, men der er ikke konsensus om i hvilken grad eller hvorfor (Rasmussen, 2005; Pedersen, 2012; Branner, 2013; Wivel, 2013a). Langt de fleste tillægger ændringer i de eksterne faktorer og stormagternes øgede efterspørgsel på militære bidrag væsentlig betydning for militariseringen (Pedersen, 2012; Wivel, 2014; Jakobsen og Kjærsgaard, 2017; Ringsmose og Rynning, 2017). Disse faktorer kan dog ikke udtømmende forklare, hvorfor Danmark modsat andre europæiske småstater ukritisk og kontinuerligt udfyl-

der sit større handlerum og den øgede efterspørgsel med de hårde kampmidler til i særlig grad USA's militære interventioner efter 9/11.

Med krigsudredningen fra januar 2019 (Mariager og Wivel, 2019) blev de politiske overvejelser bag imødekommelsen af stormagternes ønsker om militærbidrag med hårde militære kapaciteter grundigt afdækket. Udredningen, der skulle kortlægge baggrunden for de danske bidrag til Kosovo, Afghanistan og Irak, drog to væsentlige hovedkonklusioner: 1) Danmark ønsker generelt at imødekomme amerikanske ønsker til hårde militære bidrag uden pres fra USA, og 2) konkrete bidrag til militære operationer formes som oftest uden, at strategiske fordele og ulemper opvejes mod hinanden (Mariager og Wivel, 2019: 22, 331). Krigsudredningens påvisning af manglende politisk afvejning mellem sikkerhedspolitiske omkostninger og fordele understøtter derigennem oplevelsen af, at strategisk refleksion har været aftagende i takt med, at militæraktivismen blev et mål i sig selv (Jakobsen og Møller, 2012; Kristensen og Larsen, 2017; Ringsmose og Rynning, 2017; Lidegaard, 2018). Til forskel fra andre småstater har Danmark med stor politisk og folkelig opbakning ukritisk imødekommet den øgede militærefterspørgsel med hårde kapaciteter i forreste række. Dette er et mærkværdigt brud med den danske udenrigspolitiske tradition, og den fraværende politiske refleksion afviger fra Norge, der ellers også har fulgt USA siden Berlinmurens fald. I Norge har Libya-utvalget gennemført en større evaluering for at nuancere fremtidig deltagelse og legitimere militær tilbageholdenhed, hvilket var tilfældet i kampen mod ISIL over Syrien, hvor Danmark igen ukritisk deltog i forreste række (Libya-utvalget, 2018). Gennem læsningen af eksisterende forsknings forskellige og til dels modstridende forklaringer giver artiklen et selvstændigt perspektiv på militæraktivismens opståen, udvikling og gentagelse. Det er artiklens pointe, at den udeblivende strategiske diskussion og brede accept skyldes, at militæraktivismen gennem en dialog med fortidens traumatiske begivenheder er blevet et selvreferentielt identitetsprojekt for Danmark. Artiklen bidrager derigennem med et nyt perspektiv på denne ukritiske danske krigsdeltagelse, der gentages uden hverken politisk refleksion på Christiansborg eller opnåelse af den ønskede stabilisering af indsatsområderne.

Peter Viggo Jakobsen og Ole Wæver giver hver deres bud på Danmarks selvreferentielle militæraktivisme. Begge forskere tolker de militære bidrag gennem et opgør med besættelsen og fodnoteperioden, der styrker den nationale selvforståelse og forstærker militæraktivismen (Jakobsen, 2013: 186; Wæver, 2016: 34). Jakobsen (2013) har blandt andet beskrevet, hvordan den danske befolknings tolerance over for tab i Afghanistan mod forventning medførte øget opbakning til denne og efterfølgende krige. Ifølge Jakobsen skyldes opbakningen, at Danmark gennem militæraktivismen udvikler en særlig krigeridentitet, der

bliver vedligeholdt af politisk lederskab, elitekonsensus samt positive fortællinger om egne bedrifter ofte i relation til fortidens svigt (2013: 184, 2016a: 752). Omkring krigeridentitetens elitekonsensus er etableret et policyfællesskab, som vedligeholder militæraktivismen (Jakobsen, 2019). På tilsvarende måde anskuer Ole Wæver militæraktivismen som en identitetsstabiliserende funktion, der kompenserer for, at indvandringspolitikken efter den kolde krig ikke afspejler danske værdier (2016: 33). I Wævers fortolkning opstod militæraktivismen gennem en række psykonationale ofre, hvor Danmark gjorde op med fortiden og overraskede sig selv (Wæver, 2000; 2016: 30). Militæraktivismen gentages upåagtet ændringer i de indre og ydre vilkår, netop fordi den giver danskerne en mening med dem selv, deres problematiske fortid og indvandrerkritiske samtid. Begge forskeres identitetsperspektiver stemmer således fint overens med krigsudredningens påvisning af manglende strategisk diskussion og systematisk evaluering af indsættelserne. De formår dog ikke på en teoretisk konsistent måde at forklare, hvorfor denne identitetskonstruktion blev så stærk i Danmark, eller hvordan opgøret med fortiden bidrog til dette.

Peter Viggo Jakobsen fokuserer primært på opretholdelsen af elitekonsensus og sidestiller dette med identitet uden at redegøre teoretisk herfor. Jakobsen mangler derudover at forklare, hvorfor elitekonsensus i opposition til fortiden skaber krigeridentitet i Danmark og ikke i andre sammenlignelige småstater. På tilsvarende måde antager Ole Wæver, at psykonationale forhold konstituerer militæraktivismen, uden at påvise hvordan de indvirker på identiteten. Wæver mangler også at forklare, hvorfor Danmark kompenserer for indvandrerkritikken med øget fokus på hårde militære kapaciteter frem for fx bistandspolitikken. For både Jakobsen og Wæver træder militæraktivismen frem gennem analysen af, hvordan begivenhederne i 1864, 1940'erne og 1980'erne er sammenfiltret med specifikke politiske interesser og magtkampe (Jakobsen, 2013: 184-188; Wæver, 2016: 28-33). Denne artikel tager fat om den forskningsmæssige anvendelse af disse begivenheder i relation til Danmarks udenrigspolitiske identitet. Gennem en psykoanalytisk læsning af eksisterende forskning perspektiverer artiklen, hvorfor disse begivenheder tilskrives så stor betydning i både fortællingen om, gentagelsen af såvel som opbakningen til militæraktivismen. Til forskel fra Jakobsen og Wæver forklarer artiklen, hvorfor militæraktivismens gentagelse kontinuerligt legitimeres i 1864, besættelsesperioden og fodnoterne på tværs af regeringsskift og ændringer i de eksterne vilkår. Artiklen supplerer derved de eksisterende identitetsbaserede tolkninger ved at forklare, hvorfor og hvordan fortidens traumatiske begivenheder konstituerer Danmarks tiltagende og gentagne militæraktivisme.

I eksisterende forskningslitteratur tilskrives nederlaget ved Dybbøl i 1864, besættelsen af Danmark den 9. april 1940 samt fodnoteperioden i 1980'erne ofte betydning af traumatisk karakter for Danmarks udenrigsaktivisme efter 1989 (Rasmussen, 2005; Villaume, 2008; Jakobsen og Møller, 2012; Branner, 2013; Wivel, 2013a; Pedersen, 2018b). Særligt 1864 fortolkes generelt som det nationale traume, der definerer Danmarks relationer til andre stater, og træder derfor jævnlgt frem i analyser af Danmarks nationalidentitet såvel som militæraktivismen (Villaume, 2008: 38; Jakobsen, 2009: 12; Lidegaard, 2018: 22; Pedersen, 2018a: 226; Mariager og Wivel, 2019: 142). Uanset om den danske nationalidentitet fortolkes gennem politiske partiers kamp om magten i Danmark (Bjøl, 1986; Petersen, 2009), en transnational oplysningstradition (Lundgreen-Nielsen, 1992; Holbraad, 2017) eller socioøkonomiske relationer mellem land og by (Østergaard, 1992), fremskrives den med udgangspunkt i nederlaget ved Dybbøl i 1864. Derigennem udgør denne begivenhed mere end nogen anden samlingskraften i den kollektive bevidsthed om Danmark (Korsgaard, 2006). Med et psykoanalytisk identitetsteoretisk perspektiv begrebsætter artiklen den eksisterende forskningslitteraturs hyppige udlægning af 1864 som nationaltraumet. Artiklen tager udgangspunkt i forståelsen af militæraktivismen som et selvreferentielt identitetsprojekt og analyserer dette som en dynamisk relation mellem forsvar mod fortidens eksistentielle angst og politiske skyld. Gennem eksisterende forskningslitteraturs anknnytning til psykoanalytiske begreber påviser artiklen, hvordan de historiske begivenheder i 1864, 1940'erne og 1980'erne konstituerer militæraktivismens selvreferentielle gentagelse. Artiklen fokuserer på kollektiv identitetsskabelse med udgangspunkt i psykoanalysen og forløber efter en kort teori-introduktion i tre hovedspor.

I første afsnit fremskrives Danmarks sikkerhedspolitiske identitet som en dynamisk relation mellem impulser fra livs- og dødsinstinktet udsprunget af nationaltraumet i 1864, der træder frem som fællesreferencen for langt de fleste fortolkninger af dansk identitet og nyere dansk sikkerhedspolitik. Gennem analysen af eksisterende studier af militæraktivismen fremskrives sådanne nationale identitetsmarkører, som en dualistisk identitetsforståelse kan bygges op omkring. I andet afsnit bringes identitetsmarkørerne sammen i en psykoanalytisk fortolkning af Danmarks sikkerhedspolitik efter 9/11. Afsnittet sandsynliggør, at aktivismens militarisering forløber parallelt med en politisk Retraumativering, og påviser, hvordan nationaltraumet fra 1864 fortsat er Danmarks primære udenrigspolitiske identitetsmarkør. Artiklen afsluttes med en perspektivering af militæraktivismen som en forsvarsmekanisme mod fortidens eksistentielle angst og politiske skyld. En forsvarsmekanisme der ligner bjærg-

ningsforsøg af Danmarks historiske overlevelse og derfor er selvreferentiel med karakter af patologisk gentagelsestvang.

Den psykoanalytiske optik er valgt af fire væsentlige sammenhængende årsager. For det første er psykoanalysens genstandsfelt netop identitetens tilblivelse og stabilisering gennem fremskrivning af de drifter (id), der ligger bag oplevelsen af enhed (entitet). For det andet giver psykoanalysen til forskel fra antropologiske, sociologiske og socialpsykologiske identitetsperspektiver mulighed for en bredere forståelse af de tilsyneladende modsatrettede og dualistiske tendenser, der gennemstrømmer eksisterende forskningslitteratur. For det tredje relaterer psykoanalysen identitetens opretholdelse direkte til specifikke mekanismer til forsvar, herunder projektion af aggression og idealiserede selv billeder. For det fjerde kan psykoanalysen belyse, hvordan traumatiske oplevelser træder frem som gentagelse ofte af tvangsmæssig karakter. Psykoanalysen kan derved bedre end andre perspektiver forklare, hvorfor militæraktivismen ukritisk gentages, og hvorfor historiens traumatiske begivenheder kontinuerligt dukker op bag legitimeringen af militærbidragene.

Artiklen anvender psykoanalytisk traumeteori i rammen af kollektiv identitet. Det bliver således gennem traumatiske begivenheder, at kollektiv identitet konstrueres, vedligeholdes og forsvares. Derudover anvendes psykoanalysens tidlige identitetsskabende positioner til forståelsen af forsvarsmekanismer mod angst og skyld. Denne anvendelse har til hensigt at påvise væsentlige sammenfald mellem forskningslitteraturen om Danmarks udenrigsaktivisme og psykoanalytiske dynamikker. Artiklen anskuer således ikke Danmark gennem udviklings- og individualpsykologien, men anvender alene dynamikkerne inden for identitetsskabelse og stabilisering som et alternativt perspektiv på dansk udenrigspolitisk identitet. Artiklen fokuserer på den eksisterende forskningslitteratur, der definerer 1864, besættelses- og fodnoteperioden som nationaltraumatiske begivenheder, uden at dette gives selvstændig betydning. Det er her, psykoanalysen byder sig til, idet den insisterer på, at der ligger en dybere mening bag denne tilsyneladende tilfældige sammenkædning af ord og begivenheder (Rösing, 2005). Det psykoanalytiske blik rettes derfor mod specifikke begivenheder, der opnår så stor betydning, at de gennem videregivelse og gentagelse danner grundlaget for kollektiv handling. I forskningslitteraturen om Danmarks nationale identitet og udenrigsaktivisme er nederlaget ved Dybbøl i 1864, besættelsen i 1940'erne samt fodnoteperioden i 1980'erne sådanne begivenheder.

Analyseramme: traume, angst, skyld og gentagelse i identitetsdannelsen

Eksisterende forskningslitteratur fremskriver generelt dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem en dualistisk praksis af kollektiv identitetsmæssig karakter (Pedersen, 2012: 124; Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015: 167; Ringsmose og Rynning, 2017: 418; Jakobsen, 2019: 142). Bag denne danske dualisme ligger således både en oplevelse af eksterne trusler og en trang til udbredelsen af sig selv, udmøntet gennem udenrigsaktivismens to flagskibe: bidrag til internationale operationer og udviklingsbistand (Jakobsen, 2019: 142). Inden for international politikteori er identitetsrelateret sikkerhedsskabelse oftest fortolket i rammen af begrebet ontologisk sikkerhed (Mitzen, 2006). Studier af politiske elitors håndtering af eksistentielle udfordringer beskriver derfor ofte, hvordan beslutningstagere gentager praksisser, traditioner og rutiner, fordi de giver oplevelsen af ontologisk sikkerhed. Hvor studier af ontologisk sikkerhed fokuserer på *security as being* frem for *security as survival* (Kinnvall og Mitzen, 2017: 4; Wivel og Crandall, 2019), retter denne artikel det psykoanalytiske blik mod dynamikkerne mellem de to oplevelser af sikkerhed. Dette for det første fordi dualismen mellem sikkerhed gennem afstandstagen (afkobling) og sikkerhed gennem udbredelsen af sig selv (tilkobling) ofte skrives frem som det mest markante særpræg ved dansk udenrigspolitisk identitet (Rasmussen, 2005; Pedersen, 2012, 2015; Branner, 2013; Wivel, 2014). For det andet fordi et psykoanalytisk blik giver fornyet indsigt i, hvordan og hvorfor traumatiske begivenheder indlejres i den kollektive identitet og videregives mellem generationer som gentagne handlinger til sikring af suverænitet såvel som ontologisk sikkerhed (Volkan, 2014: 45).

I psykoanalysen er det i døds- og livsinstinktets sameksisterende dynamikker, at enhver identitetsdannelse tager sit udgangspunkt gennem evnen til at håndtere følelser af angst og skyld (Klein, 1948: 116, 1958: 85; Segal, 2006: 25). Cathy Caruth fortolker herigennem traumers betydning for kollektiv identitetsdannelse som dobbeltheden mellem nærdødsoplevelsen og selve overlevelsen. Samtidig relaterer hun traumet direkte til chokket over, at nærdødsoplevelsen ikke blev forudset eller forudset "et øjeblik for sent" (Caruth, 1996: 141). Således omfavner traumet både følelsen af dødsangst og oplevelsen af skyld over eget svigt, hvilket kontinuerligt spiller ind på identiteten gennem relationerne til andre. Traumet indvirker derfor dualistisk, idet den umiddelbare dødsangst håndteres gennem aggressive impulser, imens skylden ofte håndteres ved at gøre noget godt for andre.² Traumet manifesterer sig således i den tilbagevendende påmindelse om dobbeltheden: "Ikke at have erkendt truslen om døden i fortiden tvinger den overlevende til konstant at konfrontere den igen og igen"

(Caruth, 1996: 62). Det er derfor gennem forsinkede og ofte gentagne redningsforsøg af sig selv, at traumatet træder frem i den kollektive identitet (Caruth, 1996: 64). Det oprindelige traume omfavner således både nærdødsoplevelserne såvel som den fortsatte overlevelse. Det er denne paradoksale dualisme mellem ”historien om den ubærlige karakter af begivenheden og historien om den ubærlige karakter af dens overlevelse”, der konstituerer traumets indlejring i identiteten (Caruth, 1996: 7).

På tilsvarende vis beskriver Vamik Volkan (2001), hvorfor nogle traumatiske begivenheder indstiftes som særligt vigtige markører i kollektive identiteter. Volkan definerer disse begivenheder som *chosen traumas*, idet de indtræder som hegemoniske identitetsmarkører i den kollektive selvopfattelse. For Volkan såvel som Caruth er det omkring disse tydelige identitetsmarkører, at den kollektive identitet og bevidsthed om ”et fælles vi” opbygges og vedligeholdes. Inden for nationsforskning anskues kollektiv identitet generelt som en overliggende nærmest hegemonisk påstand om et fællesskab, der står over og forener andre politiske, økonomiske, sociale, etniske etc. identiteter (Feldbæk, 1991: 11). Det er sådanne ”forestillede fællesskaber” gennem oplevelsen af en dyb symbolsk samhørighed (Anderson, 2012), generaliserede myter om fælles afstamning (Smith, 1999) eller kulturelle normer og social dannelse (Gellner, 2006), der etablerer, udvider og bevarer kollektive identiteter. Denne kollektive identificeringsproces, der ofte er politisk drevet i relation til en specifik anden, bliver med tiden indlejret i individet og reproduceret gennem social praksis og uddannelsessystemet. Nationale identiteter opbygges således for at imødegå spændinger mellem det individuelle og det kollektive, og skaber derigennem en række fjendebilleder, der dækker over dette symbolske, imaginære eller forestillede fællesskab. Ole Feldbæk beskriver, hvordan sådanne ”fjendeklicheer” tjener som bindemiddel mellem den individuelle og den kollektive identitet. Indlejringen af individet i et kollektiv sker således ikke i isolation, hvilket ”uden tvivl hænger sammen med, at den kollektive identitet bygger på følelser i højere grad end forstand” (Feldbæk, 1991: 12). Til forskel fra eksisterende antropologiske, historiske, sociologiske og socialpsykologiske perspektiver på kollektiv identitet anvender denne artikel en psykoanalytisk optik. Dette fordi psykoanalysen bedre kan forklare, hvorfor det er traumerne fra 1864, besættelsen og fodnoteperioden frem for rationel politisk afvejning, der legitimerer militæraktivismen.

Hos Vamik Volkan er der på tilsvarende måde altid en individuel og en kollektiv identitet på spil, hvor følelsen af selv og kollektiv skabes gennem en forskel til andre (1994). Hvor individuel identitet skaber enhed for selvet og retning for dets drifter, skaber den kollektive identitet oplevelsen af samhørighed, fællesskab og kollektiv sikkerhed (Volkan, 2014: 19). For Volkan ligger

der altid en særlig traumatisk begivenhed eller oprindelsesfortælling bag skabelsen og opretholdelsen af denne forskel til andre. Sådanne traumer omfatter derved den kollektive identitet og overleveres ofte fra generation til generation som et ekstremt følelsesladet mærke, der ikke kan håndteres gennem refleksiv bearbejdning (Volkan, 1994: xxv). Særligt politisk eller militært ydmygende begivenheder opnår som oftest status af *chosen traumas* og psykologiseres og mytologiseres derigennem som en form for socialt medieret DNA (Volkan, 1994: xxvii, 2014: 23). Sådanne begivenheder indlejres i den kollektive bevidsthed, hvor de opbygger og vedligeholder følelsen af fælleskab gennem indstiftelsen af identitetsmæssige relationer i gruppen og mellem gruppen og andre. Disse *chosen traumas* fungerer som mentale billeder, der binder individet til den kollektive identitet og overleveres mellem generationer. Når overleveringen sker mere eller mindre ubevidst fx gennem indlejring i kunst, historie, sociale normer og etablerede samfundsstrukturer, indtager et *chosen trauma* funktionen som fællesskabets primære identitetsmarkør (Volkan, 2014: 25). Den oprindelige begivenhed har mistet sin nærværende betydning, men opererer fortsat som identitetsmarkør, også selvom den ikke anvendes politisk. Særligt under ekstreme hændelser (krise, konflikt og krig) træder traumet frem i den kollektive bevidsthed og definerer identiteten i relationen til en truende ”anden”. Sådanne *chosen traumas* influerer kontinuerligt på oplevelsen af ven og fjende og påvirker derigennem mekanismer til forsvar af den kollektive identitet (Volkan, 1994). Undertrykte følelser af angst og skyld, der vedrører den oprindelige traumatiske begivenhed, indlejres i den kollektive identitet og overleveres til eftertiden som en række opgaver, der skal løses (Caruth, 1996: 111; Volkan, 2014: 57).

I Melanie Kleins psykoanalyse opererer sådanne undertrykte følelser af angst og skyld gennem livs- og dødsinstinktets dualitet og tilskrives to forskellige positioner i identitetsdannelsen: den paranoide position og den depressive position. For Klein er begge positioner vigtige og samtidigt konstituerende for den modne identitetsdannelsesproces. Det er derfor mellem disse to positioner og særligt deres forsvarsmekanismer mod angst og skyld, at identiteten kontinuerligt udvikles og modnes (Klein, 1948: 116; Segal, 2006: 37). Modsat andre psykoanalytikere ser Klein identitetsdannelsen som en kontinuerlig dynamik mellem den paranoide position styret af dødsinstinktets drifter og den depressive position domineret af livsinstinktets (Klein, 1946: 99; Klein, 1948: 114). Selv i modne identiteter indstifter traumatiske begivenheder og Retraumatisering perioder domineret af angstreducerende impulser fra dødsinstinktets (Klein, 1948: 117-119). Til forskel herfra vil den depressive position påvirke identiteten gennem følelsen af skyld i relation til livsinstinktets. Fælles for begge instinkter er, at der i perioder med oplevelsen af angst og skyld sker en splitning af impulser fra

begge instinkter gennem en dobbelt projektion og introjektion (Klein, 1948). Aggressive impulser fra dødsinstinktets projiceres ud i verden og får denne til at fremstå faretruende. Samtidig sker en introjektion, som beskytter identiteten mod angst gennem forsvar mod egne aggressive impulser. Parallelt hermed splittes livsinstinktets impulser i introjektion af skyld over tabet og projektion af idealiserede selvbilleder (Klein, 1948: 119). I kollektive identiteter sker dette som omtalt gennem etableringen af forestillede værdifællesskaber, der projiceres ud i verden som oftest i opposition til konstruerede fjendebilleder. Skyldfølelsen søges derefter håndteret gennem indadrettet opretning af det tabte og udadrettet idealisering af det eksisterende.

På trods af at de to positioner kontinuerligt påvirker identiteten, vil dødsinstinktets impulser tage over og dominere i perioder med oplevelsen af ekstrem angst. Derved vil den umiddelbare progression og modning af identiteten, som den depressive position bevirker, ofte træde i baggrunden til fordel for mere aggressive og primitive forsvarsmekanismer (Klein, 1948: 121). Oplevelsen af overvældende angst herunder Retraumatisering bevirker, at progressionen i identiteten ophører, og følelsen af skyld og bearbejdningen af denne derefter domineres af dødsinstinktets aggressive impulser (Klein, 1946). Gennem gentagne og til tider tvangsmæssige rekonstruktioner af tab og efterfølgende bjærgning vil følelsen af angst og skyld dog kunne mindskes (Segal, 2006: 93). Derved fremtræder identitetens konstituerende begivenhed (*chosen trauma*) ofte gennem gentagne forsøg på at bjærge fortiden, idet disse bjærgningsforsøg giver en oplevelse af følelsesmæssig enhed: ”Hvis fortiden skal forstås som traumets historie, er det en historie, der opleves som en uendelig række af forsøg på at sikre sig sin overlevelse som sin egen” (Caruth, 1996: 64). Det er altså i rækken af tvangsmæssige bjærgningsforsøg af den historiske overlevelse, at traumat træder frem i nutiden. De efterfølgende afsnit vil relatere traumets dobbelthed og dynamikkerne mellem døds- og livsinstinkt til den eksisterende forskningslitteratur om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Artiklen indstifter 1864 som det *chosen trauma*, der gennem dobbeltheden mellem nærdødsoplevelsen og den faktiske overlevelse konstituerer Danmarks kollektive identitet. Derefter fremskrives den danske udenrigsidentitet gennem dynamikkerne mellem døds- og livsinstinktets forsvarsmekanismer mod følelserne af angst og skyld oprindt i traumat fra 1864.

Traumat fra 1864

Langt de fleste studier af Danmarks sikkerhedspolitik anskuer slaget ved Dybbøl den 18. april 1864 som en kollektiv identitetsmarkør med afsæt i overgangen fra mellemagt til decideret småstat (Rynning, 2003; Rasmussen, 2005;

Mouritzen, 2007; Jakobsen og Møller, 2012; Pedersen, 2012; Wivel, 2014a; Wæver, 2016; Mariager og Wivel, 2019: 134). På tilsvarende vis indtager 1864 også en central plads i forståelsen af Danmark som politisk enhed, udviklingen af velfærdsstaten og etableringen af en fælles national identitet (Østergaard, 1992; Hansen, 2002; Korsgaard, 2006; Pedersen, 2014). Nederlaget ved Dybbøl er ubetinget den væsentligste begivenhed for skabelsen og opretholdelsen af kollektiv identitet i Danmark og indvirker fortsat på fællesskabsfølelsen gennem kunsten, kulturlivet, arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet. Dermed markerer 1864 grænserne mellem staten og individet, staten og omverdenen og således også nationalidentitetens relation til sig selv. Danmark blev med andre ord genfødt som stat, nation og samfund og gennemlevede ved Dybbøl sit konstituerende traume (Branner, 2013: 140; Olesen, 2014: 65; Wivel, 2020: 413). Et traume der indførte en følelse af kollektiv angst, idet staten efter 1864 ikke længere var sikker på, at den ville bestå (Bjøl, 1986: 603; Lundgreen-Nielsen, 1992: 150; Bregnsbo, 2014: 48; Holbraad, 2017: 14). Derudover indstiftedes en samtidig følelse af politisk skyld over ikke at have erkendt og handlet efter, at staten havde været tæt på tilintetgørelsen (Gress, 2006: 186; Olesen, 2014: 64). Dette afstedkom en afvisning af omverdenen og en fokusering på genrejsningen af staten inden for rammerne af nationen. Begge elementer trådte tydeligt frem i datidens udenrigspolitiske imperativer: ”Hvad skal det nytte (at forsvare sig militært)?”, og ”hvad udad tabes, det må indad vindes” (Rasmussen, 2005; Branner, 2013: 147; Mouritzen, 2014: 85). Danmarks sammenhængskraft blev sikret gennem afvisning af egne aggressive impulser og samtidig projektion af dem over i Tyskland samt introjektion og idealisering af det kulturelle og særegne danske (Hansen, 2002: 57; Korsgaard, 2006: 237).

I eksisterende forskning træder 1864 tydeligt frem som den afgørende begivenhed, der grundlagde Danmarks nationalidentitet. Derved blev 1864 gennem imperativerne og nationsfokuseringen indstiftet som en ekstremt tydelig identitetsmarkør. Carsten Holbraad har således defineret 1864 som et kollektivt traume, der gennem introversion opbyggede den spirituelle sammenhængskraft i folket, samtidig med at nationale aggressive ønsker om hævn mod Tyskland blev reguleret politisk (2017: 14). Erling Bjøl definerer på tilsvarende måde 1864 som et dansk nationalt sår, på lige fod med det Borgerkrigen efterlod på den amerikanske identitet (1986: 603). Danmarks traume blev primært håndteret gennem idealiserede selvbilleder af det kulturelle og sociale fællesskab, der efter 1864 udgjorde garantien for statens sammenhængskraft og blev derigennem overleveret mellem generationer (Pedersen, 2014: 21). Man kunne nok knække staten for en stund, men gennem det kulturelle fællesskab ville den genopstå (Østergaard, 1992; Korsgaard, 2006). Samtlige analyser af den danske

nationalidentitet tager således fat om genrejsningen af Danmark som en kamp mellem politiske partier og sociale klasser i bestræbelserne på at samle det resterende kongerige, særligt gennem udviklingen af Jylland. Nationssamlingen behøvede en stærk identitetsmarkør, og her fungerede 1864 glimrende, idet det både indeholdt det politiske svigt, den internationale tøven, den militære ydmygelse såvel som den territoriale afståelse. Følelserne og erfaringerne fra 1864 blev derefter indskrevet i den danske bevidsthed gennem den udenrigspolitiske selvforståelse, arbejdsmarkedsreformerne, foreningslivet, kulturlivet samt uddannelsessystemet.

Erfaringen fra Dybbøl omhandler således både nederlaget og genoprejsningen og omfavner derved den traumatiske dobbelthed såvel som dansk dualistisk tradition (Pedersen, 2014: 33). Men dermed indstiftedes 1864 også som et *chosen trauma*, hvis dynamikker mellem dødsinstinktets projektion og livsinstinktets introjektion blev videregivet som en opgave for kommende generationer at håndtere. 1864, som forholdet mellem nærdødsoplevelsen og den faktiske overlevelse, træder derfor frem bag Danmarks udenrigsidentitet på tværs af politiske skel og generationer, hver gang følelsen af eksistentiel angst eller skyld genoplevs (Branner, 2013: 140; Wivel, 2014: 116; Mariager og Wivel, 2019: 347).³ I eksisterende forskningslitteratur træder tilsvarende dynamikker mellem at bevare sig selv og udbrede sig selv frem som en forskel mellem flere delvist modsatrettede men sameksisterende begrebspar. Begrebspar der i analytikernes optik har oprindelse i perioden umiddelbart efter 1864 og derfra fortsat rammesætter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I Rasmus Brun Pedersens analyser træder Danmarks udenrigspolitiske dualisme frem som forskellen mellem determinisme og internationalisme (2015) og mellem aktiv internationalisme og international aktivisme (2012). I sin beskrivelse af dualismen kredser Pedersen om underkendelsen af nationale ønsker om revanche udtrykt gennem Tyskerkursen og behovet for at forme verden i eget billede som indeholdt i Fredspolitikken (Pedersen, 2015: 38; Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015: 170). Derigennem beskriver Pedersen, hvordan dynamikken mellem undertrykkelsen af aggressive impulser og den positive tilgang til verden altid har influeret og fortsat influerer på Danmarks udenrigsaktivisme. På tilsvarende måde analyserer Anders Wivel det danske handlerum efter 1989 som en forskel mellem traditionel småstatspragmatisme i forhold til truende naboer og værdibaseret stormagtsaktivisme (2013a). Wivel identificerer således fraværet af den eksistentielle trussel som den altafgørende betingelse for stigningen af dansk deltagelse i fredsskabende og -bevarende operationer (2005: 418). I Wivels udlægning er det mere udbredelsen af egne identitetsmæssige værdier end eksplicit sikkerhedssøgning hos supermagten, der konstituerer udviklingen af militæraktivismen efter 1989

(2005, 2013a: 307).⁴ Derved minder militæraktivismen på væsentlige områder om livsinstinktets forsvar mod angst og skyld, da begge projicerer egne værdier ud i verden. I Peter Viggo Jakobsens udlægning indtræder tilsvarende dynamikker i Danmarks vægtning mellem FN på den ene side og NATO/USA alliancer på den anden. Selvom Jakobsen identificerer begge dele som aktivisme, differentieres mellem den direkte sikkerhedsaktivisme gennem NATO/USA som forsvar mod dødsangst og den mere indirekte sikkerhedsskabelse, der også gennem et opgør med fortiden vil ”gøre noget godt for andre end os selv” (Jakobsen og Kjærsgaard, 2017: 378; Jakobsen, 2019: 162). Ved at undertrykke egne aggressive impulser og reparere eget selvbillede i rammen af først Fredspolitikken og senere Bistandspolitikken dækkes over den angst og skyld, som det oprindelige traume indstiftede i den kollektive identitet.⁵ Centralt i samtlige analyser spores således en anknytning til psykoanalysens dynamikker mellem at sikre sig selv mod dødsinstinktets forsvarsmekanismer og at udbrede sig selv gennem livsinstinktets impulser.⁶ På tilsvarende måde indtager svigt og skyld en central plads i den politiske legitimering af militæraktivismen. Fogh Rasmussen-regeringernes udenrigspolitik sammenkæder i flere omgange samarbejdspolitikken og fodnoteperioden med et historisk svigt af de allierede, som skulle kompenseres ved ”selv at yde et militært bidrag” (Rasmussen, 2003). I et interview i 2006 forsvarede Anders Fogh Rasmussen på tilsvarende måde militæraktivismen i en skyldplaget fortid, hvor Danmark kunne ”nyde friheden og freden, mens der var andre, der sloges for den” (Ryborg og Redington, 2006: 11).

Bortfaldet af en reel territorial trussel efter Sovjetunionens kollaps betød, at Danmark for første gang siden 1864 skulle forholde sig reflektivt til sin udenrigspolitiske identitet, idet ”Danmark betalte for territorial sikkerhed med ontologisk usikkerhed” (Wivel og Crandall, 2019: 401). Angsten for total udslættelse mindskedes, imens skylden over ikke i fortiden at have sikret statens overlevelse fortsat influerede på identiteten. Dødsangstens ophævelse skabte derved en mere integreret og balanceret udenrigsidentitet, hvori impulserne fra livsinstinktets rettede dødsinstinktets aggressive projektioner til fordel for sikringen af statens idealiserede selvbilleder (Pedersen, 2004). Indledningsvis i nærområdet med Baltikum som modtagerlande og derefter i Europa gennem FN- og NATO-indsatserne på Balkan for til slut at udbrede sig selv til resten af verden med stabiliseringsindsatserne i Afghanistan og Irak samt interventionen i Libyen. I samtlige indsatser ligger der således også et eksplicit ønske om at sikre staten gennem understøttelsen af humanitære konventioner og udbredelsen af danske værdier (Mariager og Wivel, 2019: 82). Integrationen af livsinstinktets og dødsinstinktets impulser udmøntede sig i en samordnet dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvori direkte anvendelse af militære magtmidler

nu også kunne bringes aktivt i anvendelse til opnåelsen af danske værdipolitiske målsætninger (Petersen, 2006: 34; Wivel, 20143b: 30). Et eksempel herpå er daværende forsvarsminister Hans Hækkerups fokusering på samordningen af militære, politiske og økonomiske midler inden for en bred sikkerhedspolitisk forståelse (Pedersen, 2004: 51; Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015: 171; Wæver, 2016: 26). Derved smeltede livsinstinktets og dødsinstinktets projektioner sammen og skabte følelsen af sikkerhed gennem udenrigsaktivismens udbredelse af idealiserede selvbilleder. Frem til 9/11 understøttede udenrigsaktivismen generelt den nye etablerede orden i rammen af folkeretten. I de tilfælde hvor FN ikke kunne sikre indsætterne, blev de danske værdier uden større udfordringer projiceret ud i verden gennem NATO (Mariager og Wivel, 2019: 136). Frem mod årtusindeskiftet var denne sikring af sig selv gennem udbredelsen af idealiserede selvbilleder det centrale i Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det skabte en forlængelse af værdipolitikken, som efter 1989 havde fået endnu et anvendeligt redskab i værktøjskassen: aktiv anvendelse af offensive militære kapaciteter. Den danske udenrigsaktivisme var begyndende militariseret.

Retraumatiseringen efter 9/11

Den 11. september 2001 blev USA angrebet af terrororganisationen Al-Qaeda. Vestlige værdier var under angreb, og Danmark genoplevede følelsen af at stå over for endnu en nærdødsoplevelse uden at have erkendt det (Rasmussen, 2005: 81; Pedersen, 2012: 120; Mariager og Wivel, 2019: 208).⁷ Derfor blev 9/11 den enkeltstående begivenhed, der mere end nogen anden transformererede aktivismen (Elbjørn og Wivel, 2006: 381; Petersen, 2006: 30; Villaume, 2008: 38; Branner, 2013: 148).⁸ I ”Regeringens bud på nye prioriteringer i Danmarks udenrigspolitik” af juni 2003 fremskrives 9/11 således som del af ”en kamp mod den vestlige Verden og vore værdier” (Udenrigsministeriet, 2003: 4-5). På tilsvarende måde sammenkædes denne kamp med svækkelsen af de internationale organisationer, der udgør kernen af Danmarks sikkerhedspolitik: ”EU, NATO og FN er alle blevet svækket” (2003: 4). En svækkelse som krævede handling ”gennem en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik” (2003: 5).

I forskningslitteraturen anskuer Ringsmose og Rynning forskellen efter 9/11 ved, at Danmark går fra at forlige stridende militære parter til selv aktivt at blive part i en militær strid (2017: 409). Anders Wivel hæfter sig blandt andet ved, at Danmark fra 2001 bevidst engagerer sig militært på globalt plan (2013a: 300). Før 9/11 var aktivismen primært rettet mod at skabe sikkerhed og fred gennem udviklingsbistand og militærindsatser i rammen af FN. Efter 9/11 projicerede Danmark aggression ud i verden gennem fjendebilleder og nedkæm-

pede derefter disse forestillede trusler i rammen af militæraktivismen. På trods af integrationen af militæret i Danmarks udenrigsaktivisme efter Berlinmurens fald samt videreførelse af denne på tværs af 1993-regeringsskiftet blev det således først efter 9/11, at aktivismen for alvor militariseredes (Petersen, 2006: 30; Wivel, 2005: 418; Kristensen og Larsen, 2017: 62). Oplevelsen af ikke at have vidst, at staten var i fare, konnoterede traumet fra 1864 og vækkede derigennem følelsen af angst og skyld. Den sikkerhedspolitiske strategi og legitimeringen af samme blev derfor kondenseret med lignende traumatiserende begivenheder, hvor staten havde været truet (Farbøl, 2011a: 68).

Undertrykte følelser af angst og skyld trådte gennem generationernes overlevering frem som en opgave, der skulle håndteres i nutiden. Disse følelser influerede derigennem på de personlige og partipolitiske ønsker om at gøre op med fortidens svigt, der står centralt for de fleste analyser af Fogh-regeringernes sikkerhedspolitik (Petersen, 2009; Farbøl, 2011a, 2011b).⁹ Fogh-aktivismen fremskrives generelt gennem et opgør med besættelsen (Villaume, 2008: 38) og fodnoteperioden (Villaume, 2008: 44; Petersen, 2009: 162) og konnoterer derigennem behovet for utvetydigt at bjærge sin egen historiske overlevelse fra fortidens begivenheder.¹⁰ Særligt blev samarbejdspolitikken under 2. Verdenskrig et skyldsplaget symbol på, at staten ikke kunne sikre nationens overlevelse, hvorigennem fortidens svigt manifesterede sig som en tung politisk arv, der skulle omgøres (Mouritzen, 2007: 161; Pedersen, 2012: 125; Branner, 2013: 150; Kristensen og Larsen, 2017: 73). Den fornyede integration af militærets aktive anvendelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken tilbød nu en mulighed for, at dødsinstinktets aggressive impulser kunne håndtere både angst og skyld. De mange analyser af Fogh-regeringernes militæraktivisme identificerer således både et værdiorienteret liberalistisk ønske om at præge verden i eget fornyede selvbillede (Pedersen, 2012; Wivel, 2014) såvel som en pragmatisk småstats bandwagoning med supermagten med det formål at sikre statens overlevelse i en truende verden (Wivel, 2005; Mouritzen, 2007; Pedersen, 2018a). Her er således både elementer af dødsinstinktets aggression såvel som livsinstinktets idealiserede identitetsbevarende impulser. Dermed sikrede værdipolitikken fortsat nationen gennem udbredelsen af sig selv parallelt med, at de aggressive impulser blev rettet mod terrororganisationer og udemokratiske regimer. Militariseringen skete således parallelt med, at retraumatiseringen rokkede ved balancen mellem livs- og dødsinstinktets og derigennem betingede en redefinering af dansk identitet gennem kampen om værdipolitikken. For første gang siden den Kolde Krigs afslutning var Danmark truet, hvilket nødvendiggjorde en stabilisering af identiteten (Elbjørn og Wivel, 2006: 381; Pedersen, 2012: 120).

I den umiddelbare periode efter 9/11 blev angsten håndteret gennem projektion af dødsinstinktets aggressive impulser over i terrororganisationer og introjektion af idealiserede universelle amerikanske værdier. En idealisering der skærpede den indenrigshistoriske kamp om at definere danske værdier og derigennem katalyserede Fogh-regeringens genfortolkning af fortidens politiske svigt (Karsbøl, 2006; Petersen, 2006; Farbøl, 2011a, 2011b; Pedersen, 2013). 9/11 som enkeltstående sikkerhedspolitisk begivenhed kondenseredes således med fortidens nationale traumer og politiske svigt. Opgørene med samarbejdspolitikken og fodnoteperioden blev formodentlig forstærket af historiske partipolitiske magtkampe, men kan ikke alene tilskrives Fogh-regeringernes revanchisme eller et liberalt politisk flertal (Pedersen, 2013: 358). Dette ses blandt andet af, at tidligere socialdemokratiske regeringer under Poul Nyrup Rasmussen aktivt bragte de traumatiske begivenheder i anvendelse ved at knytte an til 1864, besættelsesperioden såvel som fodnoterne (Rasmussen, 2005: 76; Jakobsen, 2009: 17; Petersen, 2009: 163; Farbøl, 2011b: 79).

I takt med den tiltagende militarisering skete der et parallelt brud med den kompartmentaliserede udenrigspolitiske tradition (Petersen, 2006: 21, 33). Militærmagt indtog en mere central rolle, og op igennem 2000'erne blev sikkerhedspolitikken og udviklingspolitikken knyttet tættere sammen med de militære indsatser som primat (Olesen, 2015: 31). Selvom de udenrigspolitiske søjler blev opbrudt fra slutfirserne og en mere samlet strategi implementeret af Nyrup-regeringerne (Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015: 171), var det dog først efter 9/11, at den værdipolitiske side af militæraktiviteten tog til gennem en eksplicit handlingsanvisende sikkerhedsstrategi (2015: 173). Anskues denne handlingstrang i lyset af den politiske legitimering af aktiviteten (Farbøl, 2011a, 2011b), bliver sammenfaldet mellem 9/11 og aktiveringen af fortidens traumatiske begivenheder påfaldende tydelig. Bag den kraftfulde anvendelse af samarbejdspolitikken og fodnoteperioden træder nationaltraumatet frem gennem dobbeltheden mellem 9/11 som en ny nærdødsoplevelse og selve den historiske overlevelse på trods af fortidens politiske svigt. Danmark måtte for alt i verden undgå den situation, hvor landet svigtede og igen ikke sikrede sig selv sin egen overlevelse. Parallelt med denne handlingsfokuserede sikkerhedsstrategi overtog dødsinstinktets aggressive impulser pladsen fra de mere integrerende følelser fra livsinstinktets. Danmark blev en krigernation, der gentagne gange bidrog substantielt til tvangsimpliceringen af idealiserede selv billeder og reddede derigennem sig selv fra sin problematiske fortid (Jakobsen, 2015; Wæver, 2016). Rækken af militære bidrag minder således om traumeteoriens gentagne bjærgningsforsøg af sig selv.

Gentagelsen i Danmarks militæraktivisme

I forståelsen af de seneste 30 års udenrigsaktivisme træder nederlaget ved Dybbøl frem som ”det sår, der kontinuerligt skrider ud og forsøger at fortælle os om en virkelighed eller en sandhed, der ellers ikke er tilgængelig” (Caruth, 1996: 4). Militæraktivismen er dermed et kontinuerligt politisk forsøg på at sikre statens historiske overlevelse som sin egen. Hver gang Danmark bringer ofre på den sikkerhedspolitiske kampplads, sker det således i relation til 1864. Både den politiske og den offentlige debat såvel som forskningslitteraturen måler de militære bedrifter op imod nederlaget ved Dybbøl. Indsatserne under Operation Bøllebank i Bosnien (Mariager og Wivel, 2019: 142), Irak i 2003 (Petersen, 2003), post-9/11 kampindsatserne generelt (Pedersen, 2018b: 450), kampene om Musa Qala i Helmand (Jakobsen, 2009: 12) samt Libyen-kampagnen i 2011 (Jakobsen, 2016b: 193) fortolkes alle som ”første gang”, ”mest offensive operation” eller ”hårdeste kampe” siden 1864. Militæraktivismen udvikles og gentages derigennem som et identitetsprojekt for sig selv gennem nationens *chosen trauma*. På grund af traumets funktion som identitetsmarkør og dets kondensering af samarbejdspolitikken og fodnoteperioden, overføres det fra generation til generation og fra regering til regering som en opgave, der kontinuerligt kræver fornyet handling (Gress, 2006: 191; Kristensen og Larsen, 2017: 73). Den tiltagende aktivisme efter 1989 og militariseringen efter 9/11 vedligeholder og udvikler nationaltraumet, fordi staten nu endelig kan ”bevise sit værd som sikkerhedsskaber for den danske befolkning, en opgave den havde fejlet i 1864” (Wivel, 2014: 116) såvel som i 1940 og i midt-firserne (Mariager og Wivel, 2019: 124). Det er disse gentagne og stadig mere krævende bjærgningsforsøg, der konstituerer både krigeridentiteten og de psykonationale ofre, som den bringer.

Denne gentagelse havde indledningsvis retning og form, idet det primært var USA og NATO’s indsatser, der blev bidraget til ved at ofre noget af sig selv. Med Olfert Fischer-bidraget i 1990 ofredes den livsinstinktsdominerede fokusering på bidrag til FN-ledede operationer (Petersen, 2006: 27; Ringsmose, 2007: 29; Jakobsen, 2009: 7), og med Operation Bøllebank forsvandt afvisningen af aggressiv magtanvendelse (Jakobsen, 2016a: 749; Pedersen, 2018a: 225). Begge elementer smeltede sammen i Folketingets samtykke til offensiv magtanvendelse mod en fremmed stat uden FN-mandat i Kosovobeslutningen fra 1998 (Wæver, 2016: 31; Mariager og Wivel, 2019: 151). I forlængelse af 9/11 viste Danmark sig i tre faser klar til utvetydigt at bjærge sin egen historiske overlevelse. Først ved at påvise at Danmark kunne kæmpe på lige fod med amerikanske specialstyrker og kampfly i Afghanistan og med krigarnationen Storbritannien i Irak (Petersen, 2006: 32; Kristensen og Larsen, 2017: 65). Ef-

terfølgende ved at anvendelsen af militærmagt var meningsfuld, og nationen var villig til at yde store tab i Helmand (Jakobsen og Ringsmose, 2015: 212; Kristensen og Larsen, 2017: 65). Slutteligt ved at gennemføre en enstemmig politisk beslutningsproces om anvendelse af væbnet magt på under 24 timer forud for Libyen-indsatsen (Jakobsen og Møller, 2012: Wivel, 2013a: 311). Gennem militæraktivismen omgør Danmark således fortidens politiske såvel som militære svigt. Væk er 1864's militære nederlag, 9. aprils manglende offervilje og 1980'ernes politiske ydmygelser i NATO. Gennem militæraktivismen bjærger Danmark sin historiske overlevelse ved at betragte militære magtmidler som et brugbart statsmandsværktøj og sig selv som en troværdig alliancepartner (Rynning, 2003; Jakobsen og Møller, 2012: 107). Men nationaltraumet påvirker fortsat, idet militæraktivismen er blevet selvreferentiel gennem glorificeringen af egne bedrifter på trods af manglende succeser (Lidegaard, 2018: 96). I forlængelse af bjærgningen af sin historiske overlevelse og omgørelsen af fortiden er militæraktivismen blevet et mål i sig selv mere end en afvejet sikkerhedspolitisk strategi (Jakobsen og Møller, 2012: 119; Kristensen og Larsen, 2017: 74; Mariager og Wivel, 2019). Det er samtidig Danmarks nærværende evne til gentagne gange at levere de hårde militære kapaciteter frem for selvsamme kapaciteters fraværende effekt i operationsområdet, der dominerer analyserne af militæraktivismen (Wæver, 2016; Kristensen og Larsen, 2017; Pedersen, 2018a; Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2018; Jakobsen og Rynning, 2019).

Det er her, at psykoanalysen og traumeteorien bliver relevant for forståelsen af gentagelsen og de dybereliggende identitetsmæssige spor, som militæraktivismens legitimering i fortiden repræsenterer. Indsatserne er nemlig i sig selv blevet styrende for udenrigsaktivismen, og formålene med de enkelte militærbidrag forskydes i takt hermed (Jakobsen og Ringsmose, 2017: 146). Indledningsvis var formålene at sikre en international retsorden under FN og senere udbredelsen af danske værdier i verden (Petersen, 2006: 28; Mariager og Wivel, 2019: 278). Bidragene til sikringstyrken i Irak og indsatserne i Helmandprovinen omhandlede indledningsvis genopbygning af civilsamfund og udbredelsen af demokratiet i rammen af livsinstinktets impulser. Efterhånden som den lokale effekt af militærets nytte udeblev, legitimeredes indsatserne mere og mere i relationen til USA, anseelse i NATO generelt og kompensation for, at forsvarsbudgettet ikke var på 2 pct. af BNP (Pedersen, 2015: 41; Ringsmose og Rynning, 2017: 406; Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2018: 269). Militæraktivismen ligner derigennem en bearbejdning af fortidens traumer ved at fastholde magtanvendelsen som relevant sikkerhedspolitik gennem omskrivningen af formålet og nytteeffekten. Det er denne bearbejdning af nationens *chosen trauma*, der har antaget identitetsmæssig og selvreferentiel karakter. Derfor accepteres

militæraktivismens gentagelse ukritisk. Med undtagelse af dele af Irak-indsatsen i 2003 har der været politisk såvel som folkelig opbakning til indsatserne (Jakobsen, 2019), og efterfølgende regeringer har været mindst lige så villige til at bringe danske militære magtmidler i anvendelse (Jakobsen, 2015: 11; Kristensen og Larsen, 2017: 60; Ringsmose og Rynning, 2017: 412). ”For at betale sin historiske gæld kan Danmark nu ikke ikke-gøre noget, men er moralsk forpligtet til at vælge at gøre noget” (Kristensen og Larsen, 2017: 73). Netop for at bearbejde fortidens traumatiske begivenheder er militæraktivismen indfanget i en gentagelsestvang. Derfor vil i det i dag ”stort set være politisk selvmord at argumentere for, at Danmark ikke skal blande sig i internationale konflikter, men lade andre slås” (Farbøl, 2011b: 85). Således præsenteredes en stor sikkerhedspolitisk pakke til internationale operationer med største selvfølgelighed, straks efter Mette Frederiksen overtog statsministeriet. På tilsvarende måde trådte nationaltraumet frem under mediernes dækning af den iranske bombing af Al Asad basen i Irak. End ikke i 1864 blev danske soldater udsat for et angreb med tilsvarende sprængkraft (Nielsen, 2020).

Konklusion og perspektiver

Anvendelsen af militære magtmidler har siden 1989 været det bærende element i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske relation til USA. Indsatserne i Afghanistan, Irak, Libyen og Syrien er således udtryk for dansk villighed til uden pres at stille militære kapaciteter til rådighed for USA's udenrigspolitik i Mellemøsten. At USA under Barak Obama og Donald Trump har mindsket det militære fodaftryk uden for Stillehavsregionen, kan dog ikke aflæses på anvendelsesgraden af Danmarks hårde militære kapaciteter. Tværtimod er militæraktivismen videreudviklet. Siden USA trappede ned i Afghanistan og under Obama anlagde en mere afdæmpet militæranvendelse, er Danmarks sikkerhedspolitiske anstrengelser rettet til fordel for andre stater. De militære forbindelser til Storbritannien og Frankrig er udvidet med bilaterale sikkerheds- og forsvarspolitiske aftaler, deltagelse i Joint Expeditionary Force, medlemskab af European Intervention Initiative, træningssamarbejde samt væsentlige militærbidrag til særligt Frankrigs indsatser i Sahel. Samtidig stiller Danmark nu skibsbidrag til USA, Frankrig og på sigt Storbritanniens maritime indsatser og støtter derigennem udvalgte stormagters nationale interesser uden om NATO. Hvis argumenterne om, at militæraktivismen primært er et redskab til indflydelse i USA, prestige i NATO eller kompensation for de manglende 2 pct. hos USA's Præsident Donald Trump, så er det vel ikke strengt nødvendigt at søge endnu flere krævende samarbejdsrelationer for en småstat. Norge, der ligesom Danmark villigt bidrager til USA's indsatser, har ikke i samme omfang gjort

yderligere tilnærmelser til Paris eller London i forlængelse af Trumps tvetydige NATO-garanti.

De seneste 30 års militæraktivisme er et tegn på en mere integreret sikkerhedspolitik og derigennem også en mere balanceret udenrigsidentitet. En identitet der efter nationaltraumet i 1864 var domineret af forsvarsmekanismer mod eksistentiel angst og skyld. Angst for total udslettelse af staten og skyld over ikke have sikret statens overlevelse. Dette afstedkom en sikkerhedsstrategi, der undertrykte impulserne fra dødsinstinktet gennem Tyskerkursen og Afspændingspolitikken, samtidig med at impulserne fra livsinstinktet opererede mere frit gennem Freds- og Bistandspolitikken. Udviklingen i den danske udenrigspolitiske dualisme har således væsentlige sammenfald med psykoanalytisk identitetsdannelse. Samtidige impulser fra døds- og livsinstinktet konstituerer derved dansk udenrigsidentitet med fokus på både tilpasningspolitik og internationalisme. I forlængelse af Berlinmurens fald blev impulserne fra dødsinstinktet modnet som følge af et fravær af en territorial trussel. Dette medførte en mere integreret forsvars- og sikkerhedspolitik, hvor militære magtmidler gradvist blev anvendt mere aktivt. Militariseringen af sikkerhedspolitikken efter 9/11 udsprang derimod af en identitetsmæssig retraumatisering. Militæraktivismens gentagne aggressive impulser ligner derigennem forsøg på at bjærge identiteten fra nederlaget i 1864. Dette har afstedkommet en form for gentagelsestvang, hvor Danmark ukritisk og uopfordret stiller militære magtmidler til rådighed for andre staters nationale interesser. I forskningslitteraturen om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik indtager 1864 entydigt traumets plads og giver næring til både dødsangsten og livsinstinktet. Derigennem omfavner traumet dualismen mellem angst og skyld gennem historiens nationale svigt. Opgaven er nu løst, idet historien om den ubærlige karakter af traumets overlevelse er sikret som sin egen. Omgørelsen af det evige nederlag gentages dog, måske fordi håndteringen af angst og skyld gennem 9/11's retraumatisering blev konstituerende for militæraktivismen. Derfor gentages den på tværs af regeringsskift uden, at strategiske fordele og ulemper overhovedet bliver afvejet.

Noter

1. Stor tak til Peter Viggo Jakobsen for faglig sparring, vedholdende konstruktiv kritik og kollegial opmuntring. Tak til Lasse Lindekilde og Sune Welling Hansen for en behagelig proces og tak til de to anonyme fagfællebedømmere for nyttige og relevante kommentarer.
2. Ole Wæver (2016) abonnerer på denne kollektive psykoanalytiske dynamik ved at definere militæraktivismen som selvopfattede gode handlinger, der kompenserer for skyldfølelsen over indvandringspolitikken.

3. Farbøl (2011a: 71) og Petersen (2009: 161, 164) påviser begge, hvordan 1864 træder frem bag samarbejdspolitikken og fodnoteperioden i den politiske legitimering af Irak-krigen i 2003.
4. Wivel relaterer udviklingen i militæraktivismen direkte til nederlaget i 1864 og ser afståelsen fra militær magtanvendelse til fordel for diplomatiske virkemidler som udtryk for opbygningen af en ny nationalidentitet, der kunne sikre statens overlevelse (2014: 305).
5. Jakobsen bruger metaforen ”fra Venus til Mars” og knytter derigennem an til en fortolkning af militæraktivismen som en forskel mellem livsinstinktet og dødsinstinktet (Jakobsen og Møller, 2012: 106). En anknytning som Hans Branner i øvrigt gentog (Branner, 2013: 134).
6. Samtlige forskere anvender 1864 som reference for den dualistiske forståelse, de hver især fremskriver, og knytter derigennem an til det oprindelige traumes dobbelthed udspændt mellem nærdødsoplevelsen og den faktiske overlevelse.
7. Rasmussen, Pedersen samt Mariager og Wivel henviser til den umiddelbare politiske italesættelse af ”et angreb på vesten” og usikkerheden om, hvorvidt Danmark ville være et kommende mål. For en gennemgang af den politiske italesættelse af 9/11 som et angreb på vesten og en eksistentiel trussel mod Danmark henvises til Krigsudredningens bind 2, side 344-359.
8. Elbjørn og Wivel beskriver, hvordan Poul Nyrup Rasmussens politik efter 9/11 var et markant opgør med fodnotepolitikken.
9. Nikolaj Petersen tilskriver anvendelsen af 1864, besættelsen og fodnoterne væsentlig betydning i Fogh-regeringernes succesfulde anvendelse af fortiden som politisk disciplineringsinstrument (2009: 163).
10. Paul Villaume og Carsten Holbraad definerer begge besættelsen som en traumatisk begivenhed for Danmark (Villaume, 2008: 34; Holbraad, 2017: 41), og Anders Wivel anskuer neutralitetspolitikken forud for 2. Verdenskrig som en reel trussel mod statens overlevelse (Wivel og Crandall, 2019: 399).
11. Mariager og Wivel beskriver, hvordan balancen mellem den militære (aggressive) og den humanitære (idealiserede) indsats påvirker beslutningsprocessen efter 9/11 (2019: 230-232). Yderligere sandsynliggør de, at fodnoteperioden spillede en afgørende rolle i forhandlingerne om balancen mellem de militære og humanitære indsatser (2019: 232, 237).
12. Dette behov ses som et gennemgående element i forskningslitteraturen om militæraktivismen og identificeres som det væsentligste formål på tværs af Krigsudredningens analyser (Mariager og Wivel, 2019: 22-31).

Litteratur

- Anderson, Benedict (2012). *Forestillede fællesskaber: refleksioner over nationalismens op-rindelse og udbredelse*. København: Roskilde Universitetsforlag.
- Bjøl, Erling (1986). Denmark: Between Scandinavia and Europe? *International Affairs* 62 (4): 601-617.
- Branner, Hans (2013). Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy, pp. 134-166 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Bregnsbo, Michael (2014). Var 1864 afslutningen på det "danske imperium", og hvad blev der tilbage af den imperiale ånd i den danske stat?, pp. 35-55 i Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Caruth, Cathy (1996). *Unclaimed Experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006). Forståelsbrevet, pp. 367-385 i Kasper Elbjørn og David Gress (red.), *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal.
- Farbøl, Rosanna (2011a). Irakkriegen og den historiske legitimering. *Slagmark* 60: 68-80.
- Farbøl, Rosanna (2011b). Kunsten at lægge historien til rette: Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition. *TEMP* 2 (3): 65-90.
- Feldbæk, Ole (1991). Dansk identitetshistorie, pp. 9-20 i Ole Feldbæk (red.), *Dansk identitetshistorie bind 1: Fædreland og modersmål 1536-1789*. København: C.A. Reitzel.
- Gellner, Ernest (2006). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Gress, David (2006). Det evige nederlag, pp. 163-193 i Kasper Elbjørn og David Gress (red.), *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal.
- Hansen, Lene (2002). Sustaining sovereignty: The Danish way to Europe, pp. 50-87 i Lene Hansen og Ole Wæver (red.), *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. London: Routledge.
- Holbraad, Carsten (2017). *Danish Reactions to German Occupation*. London: UCL Press.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). *Fra ferie til flagskib: Forsvaret og de internationale operationer*. København: Forsvarsakademiet.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013). Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab?, pp. 181-205 i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Politik* 18 (4): 5-13.

- Jakobsen, Peter Viggo (2016a). Denmark and UN peacekeeping: Glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23 (5): 741-761.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016b). The Danish Libya campaign, pp. 192-208 i Dag Henriksen og Ann Karin Larssen (red.), *Political Rationale and International Consequences of the War in Libya*. Oxford: Oxford University Press.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019). Policyfællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik. *Politica* 51 (2): 139-167.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017). Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016. *Politica* 49 (4): 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo og Karsten Jakob Møller (2012). Good news: Libya and the Danish way of war, pp. 106-130 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*. København: Dansk Institut for International Studier.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict* 50 (2): 211-227.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2017). Size and reputation: Why the USA has valued its "special relationship" with Denmark and the UK differently since 9/11. *Journal of Transatlantic Studies* 13 (2): 135-153.
- Jakobsen, Peter Viggo og Sten Rynning (2019). Denmark: happy to fight, will travel. *International Affairs* 95 (4): 877-895.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Saxi (2018). Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations. *European Journal of International Security* 3 (2): 256-277.
- Karsbøl, David B. (2006). Borgerlig kulturkamp i baggear, pp. 386-405 i Kasper Elbjørn og David Gress (red.), *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal.
- Kinnvall, Catarina og Jennifer Mitzen (2017). An introduction to the special issue: Ontological securities in world politics. *Cooperation and Conflict* 52 (1): 3-11.
- Klein, Melanie (1946). Notes on some schizoid mechanics. *International Journal of Psychoanalysis* 27: 99-110.
- Klein, Melanie (1948). A contribution to the theory of anxiety and guilt. *International Journal of Psychoanalysis* 29: 114-123.
- Klein, Melanie (1958). On the development of mental functioning. *International Journal of Psychoanalysis* 39: 84-90.
- Korsgaard, Ove (2006). Giving the spirit a national form: From Rousseau's advice to Poland to Habermas' advice to the European Union. *Educational Philosophy and Theory* 38 (2): 231-246.

- Kristensen, Kristian Søby og Kristian Knus Larsen (2017). Denmark's fight against irrelevance, or the alliance politics of "punching above your weight", pp. 59-76 i Michael Wesley (red.), *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*. Canberra: ANU Press.
- Libya-utvalget (2018). *Evaluering av norsk deltakelse i Libyaoperasjonene i 2011*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- Lidegaard, Bo (2018). *Danmark i krig*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lundgreen-Nielsen, Flemming (1992). Grundtvig og danskhed, pp. 9-187 i Ole Feldbæk (red.), *Dansk Identitetshistorie, bind 3: Folkets Danmark 1848-1940*. København: C.A. Reitzel.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak Bind 1*. København: Københavns Universitet.
- Mitzen, Jennifer (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations* 12 (3): 341-370.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5 (2): 155-167.
- Mouritzen, Hans (2014). Et spøgelse går gennem nyere dansk udenrigspolitik, pp. 81-100 i Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Mads Korsager (2020). Overgik sprængkraften ved Dybbøl i 1864: Irans misilangreb skrev dansk militærhistorie. Danmarks Radio, 17. januar. <https://www.dr.dk/nyheder/inland/overgik-spraengkraften-ved-dybbol-i-1864-irans-missil-angreb-skrev-dansk> (26. januar 2021).
- Olesen, Mikkel Runge (2014). Dansk udenrigspolitik i skyggen af katastrofen, pp. 57-80 i Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olesen, Thorsten Borring (2015). Prioritering, profilering og politisk orientering: engagement og aktivisme i dansk udviklings- og bistandspolitik 1962-2015. *Politik* 18 (4): 25-36.
- Pedersen, Lene M. (2004). Når småstater fører stormagtspolitik: Dansk Baltikumpolitik fra Murens fald i 1989 til EU-topmødet i København i 2002. *Kontur* 9: 50-60.
- Pedersen, Ove Kaj (2014). Nederlagets tid: Krige og velfærdsstat, pp. 15-33 i Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44 (1): 111-130.
- Pedersen, Rasmus Brun (2013). Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. *Politica* 45 (3): 344-361.

- Pedersen, Rasmus Brun (2015). Tilkoblings- og afkoblingsstrategier i dansk udenrigspolitik: udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner. *Politik* 18 (4): 37-45.
- Pedersen, Rasmus Brun (2018a). Bandwagon for status: Changing patterns in the Nordic states' status-seeking strategies? *International Peacekeeping* 25 (2): 217-241.
- Pedersen, Rasmus Brun (2018b). Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy. *Cooperation and Conflict* 53 (4): 449-466.
- Pedersen, Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015). International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009 – en tværfaglig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift* 115 (1): 163-188.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (2003). Interview med Nikolaj Petersen: Farvel til småstaten? *Nyhedsmagasinet RÆSON* 4.
- Petersen, Nikolaj (2006). Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger. *Økonomi og politik* 79 (2): 19-37.
- Petersen, Nikolaj (2009). Kampen om Den Kolde Krig i politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109 (1): 154-204.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003). Hvad kan det nytte? *Berlingske Tidende*, 26. marts. <https://www.stm.dk/statsministeren/indlaeg/afr-hvad-kan-det-nytte-kronik-i-berlingske-tidende-den-26-marts-2003/> (26. januar 2021).
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). "What's the use of it?" Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 40 (1): 67-89.
- Ringsmose, Jens (2007). *Danmarks NATO-omdømme*. København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme. *Politica* 49 (4): 401-425.
- Ryborg, Ole og Noa Redington (2006). Fogh: Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Mandag Morgen* 30: 6-11.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a strategic actor? Danish security policy after 11 September, pp 23-46 i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook* 2003. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Rösing, Lilian Munk (2005). Psykoanalyse – Lacans formalisering af Freud, pp. 97-126 i Anders Esmark, Carsten Bagge Laustsen og Niels Åkerstrøm Andersen (red.), *Poststrukturalistiske analysestrategier*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Segal, Hanna (2006). *Introduction to the Work of Melanie Klein*. London: Karnac Books.
- Smith, Anthony D. (1999). *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell Publishers

- Udenrigsministeriet (2003). *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*. København: Udenrigsministeriet.
- Villaume, Poul (2008). Confronting the “small state syndrome”: Danish post-Cold War foreign policy and the use of Cold War history, pp. 37-60 i Juhana Aunesluoma og Pauli Kettunen (red.), *The Cold War and the Politics of History*. Helsinki: University of Helsinki
- Volkan, Vamik (1994). *The Need to Have Enemies and Allies*. London: Jason Arenson Inc.
- Volkan, Vamik (2001). Transgenerational transmissions and chosen traumas: An aspect of large-group identity. *Group Analysis* 34: 79-97.
- Volkan, Vamik (2014). *Psychoanalysis, International Relations, and Diplomacy*. London: Routledge.
- Wivel, Anders (2005). Between paradise and power: Denmark’s transatlantic dilemma. *Security dialogue* 36 (3): 417-421.
- Wivel, Anders (2013a). From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark’s great power politics. *Swiss Political Science Review* 19 (3): 298-321.
- Wivel, Anders (2013b). Danmarks militære aktivisme, pp. 27-51 i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wivel, Anders (2014). Still living in the shadow of 1864? Danish foreign policy doctrines and the origins of Denmark’s pragmatic activism, pp. 109-139 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Wivel, Anders (2020). Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik. *Internasjonal Politikk* 78 (3): 411-420.
- Wivel, Anders og Matthew Crandall (2019). Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship. *Journal of Transatlantic Studies* 17: 392-419
- Wæver, Ole (2000). Fra halvneutral til hyperallieret: men hvor længe?, pp. 57-72 i Troels Frøling og Martin Ishøj (red.), *På sporet af europæisk sikkerhed?* København: Atlantsammenslutningen.
- Wæver, Ole (2016). Danmark i krig, igen og igen, pp. 21-42 i Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat. Juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Østergaard, Uffe (1992). Peasants and Danes: The Danish national identity and political culture. *Comparative Studies in Society and History* 34 (1): 3-27.

Abstracts

Kurt Klaudi Klausen

Models of structural design in Danish local government

Danish local governments are using a multitude of governance paradigms, primarily NPM and NPG. It is argued that governance takes the form of packages of design and steering mechanisms that materialize in various models such as the classic bureaucratic organization, the business model, and the corporate model of local government. The historical development of successive packages is explained as attempts to achieve strategic design fit and as isomorphic processes of symbolic adapting. Managers have to be capable of decoding the mix of paradigms, live with the ambiguities and inconsistencies and adapt via strategic maneuvering in order to create meaning and legitimacy.

Keywords: local governance paradigms, design packages, strategic maneuvering, institutional isomorphy

Ulf Hjelmar and Mads Leth Jakobsen

Free municipality experiments should (also) be understood using an innovation doctrine

There is a long-standing Danish and Scandinavian tradition for free municipality experiments where municipalities are granted exemptions from legislation so that they can experiment with new welfare solutions. Despite a strong societal focus on the phenomenon, there is a need to qualify the governance doctrines decision makers can use to develop and evaluate free municipality experiments. Through an analysis of the idea behind free municipalities and the development and content of the Danish free municipality experiments, strengths and weakness are identified in the most relevant governance doctrines historically – bureaucracy, New Public Management and New Public Governance. However, this does not provide a full understanding of the innovative logic of the programs and the associated opportunities for governance. The article introduces an innovation doctrine as an additional management doctrine that can address the innovative logic and experimental behavior of political entrepreneurs at the local level and support policies and programs provided by the state.

Key words: free municipalities, innovation program, public sector innovation, bureaucracy, New Public Management, New Public Governance

Ulrik Kjær, Niels Opstrup and Mette Kjærgaard Thomsen

Systematized co-creation? Danish municipalities use of temporary committees

One-way Danish municipalities try to facilitate co-creation processes is by establishing the type of committees made possible by the municipal statute section 17, subsection 4. These 17-4 committees do not have formal decision-making power but can be established ad hoc, include member from outside the municipal council, and often seek to work across traditional sector boundaries. For a 17-4 committee to have potential to facilitate co-creation, two criteria must be met: 1) focus must be on developing new policies and solutions, and 2) the committee must include external members from outside the council or municipal administration. A survey among all 98 Danish municipalities shows that eight out of ten municipalities have established one or more 17-4 committees. Most include external members, and many of them focus on developing new policies. In total, two out of three of the committees live up to the above-mentioned criteria. From the viewpoint of the municipalities, the committees help make political decisions more responsive to citizens' needs and wishes and infuse the political decision-making processes with new knowledge.

Keywords: temporary committees, co-creation, municipalities, policy development

Tina Øllgaard Benzen

Co-creating governance: Potentials and challenges

Co-creation is on the rise in Danish municipalities as a strategy for solving societal problems as well as problems related to governance in the public sector. In this article, a theoretical framework for co-creating governance is developed and used to analyze potentials and challenges in co-creating a pedagogical supervision system in Roskilde Municipality. The results show that co-creating governance strengthens ownership of supervision solutions, employees' motivation to work with supervision as well as a perception of supervision as more supportive of task quality and efficiency. However, the results also show that co-creating governance systems demands substantial resources and requires facilitation and support throughout the chain of command. In addition, concerns about accountability and risks of de-coupling relevant actors may arise in the complex co-creation processes.

Keywords: co-creation, governance systems, potentials, challenges, supervision

Tilde Marie Bertelsen, Morten Balle Hansen, Trond Bliksvær og Bente Vibecke Lunde

From efficient service provision to co-production: the diffusion of a new governance paradigm in Danish eldercare

From 2008 to 2017, a public sector innovation termed reablement diffused among Danish municipalities. We show how this transition is an example of New Public Governance (NPG) strategies supplementing and to some extent replacing New Public Management (NPM) strategies. Further, we analyze the diffusion pattern based on hypotheses derived from the diffusion-of-innovation literature. We find a surprising relationship between fiscal stress and time of adoption. Those municipalities with high levels of fiscal stress adopt early relative to municipalities with lower levels of fiscal stress. Thus, innovation seems to be the politics of ‘hard times’ and as a tool to overcome economic austerity.

Keywords: innovation diffusion, local government, co-production, elder care, reablement

Jan Werner Mathiasen

Trauma, anxiety and guilt: Repetition compulsion in Denmark’s military activism?

Military contributions to international operations have been Denmark’s preferred security policy instrument since 9/11. The Danish military activism, thereby, resembles a self-referential identity project originated in the national trauma of 1864 and dominated by defense mechanisms against anxiety and guilt. Anxiety related to the near-annihilation of Denmark and guilt from not having acted politically responsible in the past. Since 9/11, the German occupation and the footnote policy, therefore, emerges as powerful identity markers that drive and enhance Denmark’s military engagement. Consequently, the military activism continues without significantly balancing the advantages and disadvantages of the specific military contributions. The military activism endures because Denmark, through repetition, secures the historical survivals in 1864, 1940 and during the Cold War as its own.

Keywords: Denmark, military activism, collective identity, chosen trauma, psychoanalysis

Om forfatterne

Tina Øllgaard Bentzen, lektor, Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet. Har i en årrække forsket i offentlig styring og ledelse. Er optaget af ledelse både på den administrative og politiske bane og fokuserer ofte på spillet imellem tillid og kontrol i offentlige organisationer. Hendes forskning har i de seneste år især handlet om tillids- og afbureaukratiseringsreformer i den offentlige sektor med et særligt fokus på, om og hvordan samskabelse kan åbne nye veje til mere robuste resultater. E-mail: tinaob@ruc.dk

Tilde Marie Bertelsen, cand.scient.soc., ph.d., adjunkt, Center for Organisation, Management og Administration (COMA), Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet. Forsker i organisering og ledelse i den offentlige sektor, herunder med fokus på den kommunale ældrepleje. E-mail: tildeber@dps.aau.dk

Trond Bliksvær, ph.d., forskningsprofessor ved Nordlandsforskning og professor II ved Fakultet for Samfunnsvitenskap, Nord Universitet, Norge. Forsker blandt andet inden for temaerne funktionshæmning, levevilkår, socialpolitik, boligpolitik, arbejdsliv og sundheds- og omsorgstjenester. E-mail: tbl@nforsk.no

Morten Balle Hansen, ph.d., professor, Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet, leder af forskningsgruppen Center for Organisation, Management og Administration (COMA). Har forsket i offentlig organisation og ledelse siden begyndelsen af 1990'erne. Kombinerer forskning i ledelsesadfærd i offentlige organisationer med forskning i policy processer. E-mail: mbh@dps.aau.dk

UlfHjelmar, professor mso, VIVE – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd. Forsker i offentlig forvaltning med fokus på velfærdsinnovation og styring. Særlig fokus er på innovativt og løsningsorienteret arbejde i kommuner og regioner, især nye former for samarbejde på tværs af fagprofessionelle grupper og inddragelse af private aktører i opgaveløsningen. E-mail: ulhj@vive.dk

Mads Leth Jakobsen, lektor i statskundskab og vicecenterleder på Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse på Aarhus Universitet. Forsker i offentlig ledelse og styring og den offentlige forvaltnings indretning og udfordringer med fokus på bureaukrati og innovation. E-mail: mads@ps.au.dk

Ulrik Kjær, ph.d., professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Underviser på statskundskabsuddannelsen på SDU og på Master i Offentlig Ledelse (FMOL) samme sted. Forsker i lokalt demokrati, kommunalevalg og politisk lederskab. Formidler sin forskning i en bred vifte af danske medier og holder en lang række foredrag for partier, organisationer og kommunalbestyrelser. E-mail: ulk@sam.sdu.dk

Kurt Klaudi Klausen, professor i offentlig organisationsteori og ledelse, Institut for Statskundskab, SDU. Gennem mange år leder af diverse lederuddannelser møntet på den offentlige sektor. Medlem af en række redaktioner, tænketanke og bestyrelser. Forskningsmæssigt fokus på organisation og ledelse i kommunerne og på strategisk ledelse. E-mail: kkk@sam.sdu.dk

Bente Vibecke Lunde, ph.d., førsteamanuensis i sociologi ved Fakultet for Samfunnsvitenskap, Nord Universitet, Norge. Forsker i sundheds- og omsorgssektorens politik, organisering og tjenester (bl.a. inden for temaerne rehabilitering og ældreomsorg), og folkesundhedsarbejde med vægt på sundheds-, miljø- og sikkerhedsarbejde på sygehuse. E-mail: bente.v.lunde@nord.no

Jan Werner Mathiasen, major, cand.soc. i politisk kommunikation, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet. Forsker i national og politisk identitet, strategisk kultur og kollektiv bevidsthed. Hans forskningsområder er primært Danmarks, Storbritanniens og Frankrigs sikkerhedsstrategier efter Anden Verdenskrig. Kombinerer i sin forskning statsteori og strategi med psykoanalyse og politisk diskursteori. E-mail: jama@fak.dk

Niels Opstrup, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Studieleder for Master of Public Management (MPM). Hans forskningsinteresser omfatter offentlig styring, organisation og ledelse, medarbejdermotivation samt samspillet mellem politikere og embedsmænd. E-mail: nop@sam.sdu.dk

Mette Kjergaard Thomsen, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i forskellige former for samspil mellem borgere og den offentlige forvaltning såsom borgernes bidrag til samproduktion og samskabelse, samspillet mellem fagprofessionelle og frivillige samt borgernes oplevelse af administrative byrder. E-mail: mtho@sam.sdu.dk

Anmeldelser

Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen: *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: DJØF Forlag, 2021, 227 sider, 285 kr.

”Take back control”. Mange vil huske dette berømte slagord, som EU-modstandere brugte under kampagnen til folkeafstemningen om Storbritanniens EU-medlemskab i 2016. Selvom det aldrig er blevet defineret, hvad ”take back control” præcist skal betyde, indfangede de tre ord en udbredt opfattelse: EU har for meget magt, og de nationale politikere har mistet deres manøvrerum. Spørgsmålet om, hvor stor indflydelse EU har på den nationale politik, og hvor stort (eller lille) et råderum der er tilbage til nationale politikere og deres embedsmænd til at tilpasse beslutningerne, der er truffet i Bruxelles, til den nationale politiske kontekst, er på ingen måde nyt. Faktisk er det blevet belyst i et stort antal undersøgelser. Dog er få af disse undersøgelser så omfattende og dybdegående som dem, der præsenteres i bogen *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*, der har fokus på Danmark.

Initiativet til bogen kom fra Folketinget, som ønskede en akademisk undersøgelse af, hvordan EU-lovgivningen indvirker på dansk ret. Forskergruppen bag projektet og bogen består af førende eksperter i statskundskab, offentlig forvaltning og jura. De erfarene forfattere guider læseren sikkert gennem det til tider komplekse fagområde. Bogens mission om at besvare tre centrale spørgsmål, sikrer en vellykket struktur: Hvordan udnytter regeringen det nationale råderum til at tilpasse EU-regler til danske forhold? Kan Folketinget følge med i, hvordan det foregår? Og kan Folketinget holde regeringen ansvarlig? Spørgsmålene behandler således både de mere tekniske elementer vedrørende gennemførelsen af EU-love i Danmark og principperne for demokratisk kontrol, herunder samspillet mellem regeringen og Folketinget.

De første to af bogens i alt syv kapitler introducerer læseren for emnet. Ud over en generel introduktion til bogens baggrund, formål og opbygning i kapitel 1, beskriver kapitel 2 EU’s regelunivers, de centrale typer af europæiske og danske lovgivning og dele af den internationale faglitteratur. Forfatterernes grundige gennemgang af de vigtigste begreber sætter scenen for den empiriske del, selvom man må bemærke, at beskrivelsen af den teoretiske ramme og diskussionen af tidligere forskning er noget snæver og overser nogle af de nyere studier, som kunne have kvalificeret diskussionen i højere grad. Kapitel 3 er det første empiriske kapitel, der beskriver udviklingen i og rækkevidden af EU-reglerne

samt deres gennemførelse i dansk ret ved hjælp af et stort antal tal og statistikker. Konklusionen er, at der vedtages flere og flere forordninger og såkaldte ikkelovgivningsmæssige retsakter på EU-niveau. Man kunne tro, at denne udvikling reducerer råderummet for nationale politikere og embedsmænd, men forfatterne argumenterer overbevisende for, at retsakter, der gælder umiddelbart uden krav om gennemførelsesforanstaltninger, giver rigelig mulighed for supplerende nationale regler.

I kapitel 4-6 præsenteres tre caseanalyser, der bygger på indsigt i ministerielle beslutningsgange, inddragelser af interesseorganisationer og processer i Folketinget, der belyses ved hjælp af interne notater, breve, udkast til bekendtgørelser og lovforslag, udkast til vejledninger og e-mailkorrespondancer mellem sagsbehandlere i departementer og styrelser. Kapitlerne leverer dermed sjælden detaljeret indsigt i interne beslutningsprocesser, og de kvalitative undersøgelser i bogen lader læseren komme tæt på særtræk ved implementeringen af EU-love. Et så konkret indblik er ikke givet før i tidligere undersøgelser og er en af bogens klare styrker.

Af de tre fagområder, der undersøges – finans, dyrevelfærd og transport – er kapitlet om sidstnævnte særlig læseværdigt, da det beskriver, hvordan interaktionen mellem EU-kommissionen, regeringen, Folketinget og interesseorganisationerne fungerer. Folketinget har en mere aktiv rolle end på de to andre områder, og analysen peger på, at et vist pres fra interessegrupper er nødvendigt for at henlede parlamentets opmærksomhed på problemer i implementeringen af EU-lovgivning. Forfatterne præsenterer de vigtigste teoretiske begreber (fx brandalarmer) for at assistere fortolkningen de empiriske resultater. Man kan dog savne, at forfatterne i endnu højere grad sætter deres fagindsigt og den enorme mængde data, de har til rådighed, i spil, så læseren kan få større indsigt i, hvorfor og hvordan interesseorganisationernes ønsker finder vej ind i parlamentet. Det kunne fx være interessant at dykke mere ned i brugen af § 20-spørgsmål, som bogen ellers kun kort berører, til belysning af sammenspillet mellem den politiske arena og interesseorganisationer.

Generelt kunne man ønske, at Folketinget og de politiske partier spillede en større rolle i gennemgangen af de tre cases, især fordi to af de tre spørgsmål, som bogen efter eget udsagn vil besvare, vedrører Folketinget. Det sidste kapitel om Folketingets rolle i det nationale råderum kunne se ud som et forsøg på at kompensere for den begrænsede opmærksomhed. Imidlertid bruges en hel del ord på sammenfatning af resultaterne fra de forrige kapitler. Man savner derfor stadig en mere dybdegående behandling af det store spørgsmål om parlamentarisk kontrol i forbindelse med gennemførelsen af EU-regler. Bogen afsluttes med en række forslag til, hvordan parlamentarisk kontrol med gennemførelsen

af EU-regler kan forbedres (fx gennem en forudgående implementeringsplan som regeringen skal præsentere for Folketinget), men en uddybning af, hvordan den praktiske gennemførelse skulle foregå samt konsekvenserne heraf ville være velkommen. Endelig kunne bogen have stået endnu stærkere, hvis den havde forholdt sig til, hvad andre nationale parlamenter gør for at overvåge gennemførelsen af EU-regler, og hvor meget spørgsmålet fylder i diskussionen mellem de forskellige nationale parlamenter. Selvom bogen har fokus på Danmark, ville sådan en åbning for en mere europæisk diskussion i det sidste kapitel skabe værdi.

Dette ændrer dog ikke ved, at bogen giver interessant indsigt i implementeringen af EU-regler i Danmark, der viser, at der under visse betingelser er god kontrol over, hvordan EU-regler bliver oversat til det nationale plan, selvom mere og mere EU-regulering sker ved forordninger. Bogen viser således, at dygtige politikere, embedsmænd og interesseorganisationer i samspil kan udnytte det stadig eksisterende nationale råderum til at bevare kontrollen. En fortolkning – som står for denne læsers egen regning – er derfor, at Danmark ikke (endnu) behøver at ”tage kontrollen tilbage”, som man gjorde i Storbritannien.

Roman Senninger
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Ejvind Damsgård Hansen under medvirken af Lars Lund, *Efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer. Viggo Kampmann – Idemand og igangsætter*. DJØF Forlag, 2021, 165 sider, 250 kr.

For fem år siden udkom Poul Smidts omfattende Kampmann-biografi. Man kunne tro, at alt dermed var fortalt om Viggo Kampmanns virke som politisk idemand og igangsætter. Ejvind Damsgård Hansens bog vidner om, at det ikke er tilfældet.

Med udgangspunkt i en hidtil noget upåagtet politisk programartikel, forfattet af Viggo Kampmann i 1944, samt sin egen personlige berøring med Kampmann, giver Ejvind Damsgård Hansen med bogen en vellykket fremstilling af efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer. Damsgård Hansen, der er stud.polit. af årgang 1950 og cand.polit. af årgang 1957 og tidligere lektor ved Økonomisk Institut ved det daværende Handelshøjskolen i København, nu CBS, har med bistand af sin tidligere kollega, lektor emeritus Lars Lund, gennemtrawlet det omfattende hav af efterkrigstidens økonomiske og sociale reformlovgivning. Fangsten er en systematisk fremstilling og analyse af 48 re-

formlove i perioden 1957-1974, deres samfundsøkonomiske og politiske baggrund, deres tilblivelse og deres fremadrettede perspektiver. Og til slut er det hele sat op med grafer og skematiske oversigter, som vel kun en cand.polit. af den gamle skole eller en moderne ikkekvantitativt forskrækket scient.pol. af moderne aftapning, ville kunne få idéen til.

Forfatteren nyttiggør indledningsvis Kampmann-vinklen som en interessevækkende trædesten til den efterfølgende fremstilling og analyse, og forlaget har da også kloget nok placeret Viggo Kampmann på bogens forside, udstyret med papir, skrivebord, telefon og tændstikker til at få ild i cigaren. I marts 1944 holdt den 33 år unge økonom Kampmann et foredrag i Socialøkonomisk Samfund, en forening af stud.polit.er og yngre cand.polit.er, hvor han med egne ord fremlagde "en mærkelig blanding af realiteter og fremtidsmusik" (s. 37). Foredraget, der samme år blev optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bestod i en redegørelse for Kampmanns syn på den økonomiske politik, der var behov for; ikke for overgangsperioden efter krigens afslutning, men med Kampmanns ord "på lidt længere sigt, altså i høj grad et fremtidsperspektiv" (s. 38).

På baggrund af sin beskæftigelse i Det Statistiske Departement, hvor han som udslag af en forunderlig tilbøjelighed til lystlæsning af økonomisk statistik havde skaffet sig dyb indsigt i, hvorledes dansk økonomi hang sammen, slog Kampmann i sit foredrag til lyd for, at det centrale i den økonomiske politik måtte være at skabe en almindelig tillid til lønniveauets højde og stabilitet og til den fulde beskæftigelses varighed. Fra sit arbejde med indkomststatistikken og indkomstfordelingen og opstillingen af et nationalregnskab havde Kampmann fået øje for eksistensen af store reserver i dansk økonomi i form af uudnyttet eller fejlplaceret arbejdskraft. Alt for mange små selvstændige var ud fra en økonomisk betragtning i realiteten kun delvist beskæftiget. Der var behov for, at disse mange blev trukket over i lønarbejderklassen, tiltrukket af gode og stabile økonomiske kår. På grundlag af en høj og stabil beskæftigelse kunne man så gennemføre de nødvendige social- og indkomstpolitiske reformer med en mere ligelig indkomstfordeling som mål.

Damsgård Hansen finder, at Kampmann på denne måde allerede i 1944 skitserede en væsentlig side af den politik, der blev ført i Danmark fra 1957 og op igennem 1960'erne, kun afbrudt af en kort, indkomstpolitisk opbremsning i 1963. Som Damsgård Hansen anfører: "Med fare for grov forenkling, kan højvækstperiodens økonomiske politik karakteriseres ved, at markedsmekanismen fik tillagt en øget betydning ved produktionens tilblivelse, men en mindsket betydning ved dens fordeling og anvendelse" (s. 45). Forfatteren har dermed lagt de to spor, der danner grundlag for den efterfølgende fremstilling og analyse: Vækstsporet og velfærdssporet.

Vækstsporet som udtryk for en øget brug af markedsmekanismen, hvor Danmark med udsigterne for europæisk økonomisk integration var på vej ind i en liberalt orienteret økonomikreds, dog med landbruget som en væsentlig undtagelse. *Velfærdssporet* som udtryk for en kraftig udbygning af ret og pligt i forholdet mellem stat og borgere: retten for borgerne til systemets ydelser og pligten til at bidrage til systemets finansiering ved at erlægge omkring halvdelen af livsindkomsten i skatter og afgifter.

På grundlag af de to analytiske spor kaster forfatteren sig herefter over højvækstperioden 1957-1974 og dens reformkompleks. Der er, som forfatteren bemærker, tale om et stort og uoverskueligt materiale om periodens lovgivning, hvor forfatteren så som ledetråd har haft at udskille nogle på samme tid væsentlige og for reformkomplekset som helhed repræsentative love, om hvis tilblivelse der kan fremskaffes en række specificerede oplysninger. Ud fra den enkelte lovs betydning for statsfinanserne og dens nyskabende karakter er så udvalgt 48 reformlove, der har dannet den vækst- og socialpolitiske rygrad for højvækstperioden.

Oplysninger om den tidlige, lovforberedende fase stammer, hvor nummererede betænkninger foreligger, fra disse og i nogle tilfælde suppleret med andre kilder. Disse love omtales som betækningsbaserede. For øvrige love, der omtales som ministerielt forberedte, har forfatteren inddraget nærmere præciseret forudgående omtale, herunder socialdemokratiske valgprogrammer, arbejdsprogrammer mv. (idet alle 48 forslag på ét nær var ført frem af Socialdemokratiet). Oplysninger om den afsluttende, lovgivende fase er taget fra *Folketingsårbogen*. Det drejer sig for hver enkelt lov om lovens nummer, dato for stadfæstelse, titel samt oplysninger om partiernes stemmeafgivelse.

Fremstillingen og analysen af de 48 reformlove er koncentreret på 67 sider og har form af en omtale af de enkelte forslag hver for sig, struktureret under en række overordnede temaer. For vækstsporets vedkommende er temaerne: (1) "Den generelle økonomiske politik", (2) "Arbejdskraften. Undervisning, uddannelse og forskning", (3) "Kapitalapparatet. Investeringerne og deres finansiering", (4) "Erhvervspolitiske foranstaltninger" og (5) "Skatter og afgifter". For velfærdssporets vedkommende er temaerne: (1) "Kontante langtidsydelse. Folkepension mv.", (2) "Kontante korttidsydelse. Dagpenge", (3) "Syge og sundhedsvæsen", (4) "Forebyggelse og revalidering", (5) "Børne- og familiepolitik Boligpolitik" og (6) "Diverse velfærdspolitiske foranstaltninger".

Der er i sagens natur ikke tale om en mere omfattende politologisk analyse af hvert enkelt forslag og dets vej til realisering, men forfatteren formår alligevel med sin koncentrerede fremstilling at give værdifulde oplysninger om mange af forslagernes bredere politiske og samfundsmæssige baggrund og efterfølgende

konsekvenser. Både for den læser, der ønsker et overblik over højvækstperiodens mange vækst- og velfærdspolitiske reformer, og for den, der måske pønser på at grave dybere i et eller flere af forslagene til brug for et videregående studie, er der tale om en meget nyttig fremstilling.

Som nævnt sluttet bogen af med en sammenfattende præsentation af reformkomplekset i en række grafer og skematiske oversigter. Læseren får hermed mulighed for et hurtigt og ubesværet overblik over de mange forskellige forslag og deres tidsmæssige sammenhæng og forløb.

Viggo Kampmann står for Damsgård Hansen som den afgørende idémand og igangsætter bag det omfattende reformkompleks, bogen beskriver og analyserer. I bogens sidste kapitel med overskriften ”Efterskrift” vender forfatteren derfor også kort tilbage til Viggo Kampmann. Emnet er et brev, som forfatteren først på sommeren 1972 modtog fra Kampmann. Anledningen var en kronik, Damsgård Hansen og hans hustru havde fået bragt i *Berlingske Tidende* om apotekervæsenets økonomi. Kronikken gav til Damsgård Hansens forbløffelse anledning til, at Viggo Kampmann foreslog ham, at de to sammen stod for udarbejdelsen af en bog om en række erhvervspolitiske emner. Forfatteren gengiver Kampmanns brev, som Kampmann, dagen efter forfatterens kronik, havde nedfældet på sin rejseskrivemaskine, med slåfejl og håndskrevne rettelser. Erhvervsområder med markedsufuldkommenheder burde under lup, mente Kampmann. Og hans forslag spændte vidt, fra apotekervæsen og medicinalindustri over forsikringsvæsenet, pengeinstitutterne, byggeindustrien, benzin- og olieindustrien til – som Kampmann bemærkede – bryggerierne som ”rosinen i pølseenden” (s. 128).

Kampmanns spørgsmål i brevet var, om Damsgård Hansen kunne tænke sig sammen med ham at redigere sådan en bog, ”hvor Du nok kommer til at gøre det største arbejde, men også får Din tilsvarende part af det ofte ringe vederlag ved at udgive bøger.” Som Damsgård Hansen noterer sig, var Kampmanns idé om en fælles bog således ledsaget af en besked om, at det var medforfatteren, der skulle gøre hovedparten af arbejdet. Og Damsgård Hansen bemærker hertil: ”Jeg tror, det har været en væsentlig del af hans arbejdsform, som gør det svært at skaffe sig et indtryk af, hvad han som iværksætter, har stået bag. At resultatet i den foreliggende sammenhæng var magert, er så en anden sag.”

Heldigvis er resultatet af Damsgård Hansens bog om efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer alt andet end magert.

Jens Peter Christensen
Højesteretsdommer, dr.jur.