

Offentlige styringslaboratorier - mellem afbureaukratisering og meningsfuld styring

Jørgen Grønnegård Christensen

Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an

Søren Kjær Foged, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen

Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?

Hanne Louise Sjøgaard Jensen og Martin Williams Strandby

Afbureaukratisering af det børnesociale arbejde i tre frikommuner –
en casebaseret analyse og diskussion

Jacob Torfing, Tina Øllgaard Bentzen og Didde Cramer Jensen

COVID-19 som kriseinduceret styringslaboratorium

Andreas Hagedorn Krogh

Forankring af styringslaboratorier i offentlige bureaukratier

Redaktion:

Ekstern redaktør: Ulf Hjelmar og Tina Øllgaard Bentzen

Intern redaktør: Niels Opstrup

Lise Degn, Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jacobsen, Lasse Laustsen, Vibeke Lehmann Nielsen, 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 8. september 2022

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

- 223 Videnskabelig kronik:
Jørgen Grønnegård Christensen
Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an
- 234 *Søren Kjær Foged, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen*
Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?
- 259 *Hanne Louise Søgaard Jensen og Martin Williams Strandby*
Afbureaukratisering af det børnesociale arbejde i tre frikommuner – en casebaseret analyse og diskussion
- 279 *Jacob Torfing, Tina Øllgaard Bentzen og Dikke Cramer Jensen*
COVID-19 som kriseinduceret styringslaboratorium
- 302 *Andreas Hagedorn Krogh*
Forankring af styringslaboratorier i offentlige bureaukratier
- 322 Abstracts
- 325 Om forfatterne

Videnskabelig kronik

Jørgen Grønnegård Christensen

Frikommuner: Idéen der hverken vil dø eller slå an

Frikommuneidéen opstod i 1980'erne, og den har ikke forladt os. Regering efter regering har lanceret sin version af en verden, hvor kommunerne opnår mere selvstyre. Dette essay anlægger en kritisk vinkel på de dansk-nordiske erfaringer med frikommuneforsøgene og konkluderer ikke uden beklagelse, at kommunerne egentlig godt kan finde ud af styre egne anliggender. Men de får fortsat ikke lov. Lidt bittert kan man således konstatere to ting: Det er populært at regelforenkle, men umuligt at gøre det i praksis, og den generaliserede tillid til andre, som bar et af forsøgene, holder ikke i mødet med hverdagens nationale politik.

Nøgleord: decentralisering, frikommuner, kommunalt selvstyre, regelforenkling, samspillet mellem stat og kommuner

Nutidens kommunestyre blev født med kommunalreformen i 1970. Det tog sin form i årene umiddelbart efter, hvor kommunerne udviklede sig til velfærdsstatens politiske og administrative bærepiller.

Kommunestyret tog til dels en ny form med strukturreformen i 2007. Det lille forbehold dækker over, at kommunerne beholdt de opgaver, som de havde på velfærdsområdet. De fik samtidig flere, men ret begrænsede og ret besværlige opgaver på det sociale specialområde. Men i dette essays snævre perspektiv er det især kommunernes overtagelse af forvaltningen af beskæftigelsesområdet, som vækker interesse. Opgavevaretagelsen var før reformen delt mellem staten (og arbejdsmarkedets parter) og de kommunale socialforvaltninger. Efter reformen blev opgaven overdraget til kommunerne. Det skete ikke som et selvstyre under ansvar over for egne vælgere, men derimod som en kommunaliseret forvaltning under statens tætte overvågning. Kommunerne måtte også opgive en stor administrativ opgave, fordi staten overtog skatteforvaltning og gældsinddrivelse, men det påvirkede ikke kommunestyret, for skatteforvaltningen var ren og skær regelforvaltning uden plads til politisk villedelse forskelle mellem kommunerne.

I de forgangne godt 50 år har et bestandigt spørgsmål været, hvor stor frihed kommunerne skal have. Dette essay kaster lys over et aspekt af denne problemstilling. Det drejer sig om frikommunefænomenet, som kom til få år efter første kommunalreform og dermed også har en historie, der, inden vi ser os om, kan

tælle et halvt århundrede. Der er med andre ord tale om en kritisk refleksion over erfaringer indhøstet over en efterhånden lang årrække. Budskabet lader sig ikke skjule, for det er kort og godt, at frikommunerne og forsøgene med frikommuner har vist deres overlevelseskraft som politisk og efterhånden teknokratisk idé. Det mistrøstige budskab er tillige, at idéen ikke har forandret den kommunale verden. Og prognosen er, at det ikke står til at ændre. Deri ligger to ting: Vi vil også i fremtiden opleve regeringsinitierede frikommunetiltag og må på ny erkende, at de ikke forvandler den kommunale verden.

En lang historie

Frikommunerne er egentlig en svensk opfindelse. Idéen stammer fra dengang, hvor danske reformatorer vanemæssigt rettede blikket mod vort østlige naboland. Det var Britta Schall Holberg, den første indenrigsminister i Poul Schlüters firkløverregering, der under et besøg i Sverige blev opmærksom på, at kommunerne også der kæmpede mod centralstatslig regulering. Ifølge svenskerne kunne en omvej til løsning af de statslige bånd være frisættelse af enkeltkommuner efter ansøgning til og central godkendelse fra Regeringskanselliet og Riksdagen. Den idé tog hun med hjem. Det var i 1984.

Tidspunktet er i den historiske sammenhæng ikke uinteressant. Der var gået et par år efter Schlüter-regeringens tiltrædelse og dens med pauker og basuner varslede reform af det danske samfund. Det gjaldt økonomisk, og det gjaldt forvaltnings- og styringsmæssigt. Et centralt led i reformpolitikken var frigørelse af borgere og virksomheder for myndighedernes snærende bånd. Det skulle med Schlüters ord være lettere at være dansker. Det skulle også være lettere at være kommune. Ordene var så velvalgte, at de aldrig vil gå i Danmarkshistoriens glemmebog (Olesen, 2018: 79-80). Det gælder også, selv om løftet viste sig svært at indfri.

Den erkendelse sivede helt ind i regeringen i løbet af 1983. Det læser man ud af det nok så bekendte moderniseringsprogram, som blev lanceret i efteråret samme år. Programmets bebudelse af en storstilet, omend uendeligt bredt og dermed upræcist anlagt reform af den offentlige sektor, var i et og alt et udtryk for, at regeringen erkendte såvel de politiske omkostninger som den tornefyldte vej til et land med færre regler og restriktioner. Den samme erkendelse var Britta Schall Holberg nødtvungent nået frem til.

Baggrunden var regelforenklingen. Den havde som sit erklærede mål frisættelsen af borgere, virksomheder og kommuner fra overflødig regulering. Det var gået rask derudaf med indkaldelsen af forslag til forenklinger, men det var en meget svær mission. Det gjaldt politisk, for nok kom der mange forslag, men hvor meget bid var der i dem? Og det gjaldt administrativt, for en del af for-

hindringerne lå også i alle de hensyn, som ministeriernes embedsmænd kunne liste, og som efter deres sagligt-faglige vurdering gjorde det betænkeligt at lette regeltrykket.

Der var også erfaringen i forhold til kommunerne. Ganske vist havde indenrigsminister Britta Schall Holberg held til gennem en direkte appel til alle landets borgmestre at fremkalde en byge af forenklingsforslag på det kommunale område. Og ganske vist var succesraten højere, når det gjaldt regelforenklinger i forhold til kommunerne, end når det gjaldt deregulering af erhvervslivet. Ikke desto mindre var det to aber dabej'er ved det. Et var, at lettelserne faldt i den lette ende med cirkulærer og vejledninger, et andet, at lov- og regelmøllen lystigt kværnede videre, mens regelforenklingskampagnen umærkeligt gearede ned (Christensen, 1991: 161-197).

Britta Schall Holbergs frikommuneudspil står som et behjertet, men også desperat forsøg på at indgive kampen for det kommunale selvstyre nyt liv (Blom-Hansen m.fl., 2012: 57-60). For det første havde regelforenklingen ikke givet det udbytte, som var stillet i udsigt. For det andet var der i det moderne kommunestyres korte historie allerede erfaringer, der manede til besindighed. Den ene gik tilbage til 1973-74, altså bare et par år efter den store 1970-reform. Da havde den socialdemokratiske regering lanceret og udkæmpet en kort kamp mod den dobbeltadministration, som de nye storkommuner oplevede som et statsligt og overflødigt åg. Den anden var en anden Anker Jørgensen-regerings indkaldelse af kommunale sparekataloger. Det erklærede mål og fromme håb var det samme som for 1980'ernes kommunale frisættelseskampagner. Det var erfaringen også. Den vigtigste lære, der blev bragt med fra 1980'erne og 1990'erne til eftertiden, var, at en ting er frihed og selvstyre at erklære, en helt anden at virkeliggøre de høje mål.

Hukommelsen er kort i politik. De efter gemyt lettere skuffende grænsende til svært nedslående erfaringer med 1970'ernes og 1980'ernes gentagne forsøg på i højere grad at frisætte det kommunale selvstyre kunne nok slå koldt vand i blodet på selv de mest ihærdige forkæmpere for kommunalt selvstyre. Det er imidlertid ikke tilfældet. Mangt et tiltag er siden og helt op til i dag gjort på denne front. Mærkaterne har været forskellige, og rammerne varierende (Jakobsen og Mortensen, 2012: 131-137). Løfterne om at tage skeen i en anden hånd har været tilsvarende bastante, hvad enten man har talt om afbureaukratisering eller nærhed. Det samme gælder frikommunerne, som aldrig har sluppet deres tag i nye regeringer. Op igennem 00'erne tumlede skiftende borgerlige indenrigsministre med idéen om de frie kommuner, og da en socialdemokratisk regering under ledelse af Helle Thorning-Schmidt i 2011 tog over, arvede den fra Lars Løkke Rasmussens regering et nyt program for et frikommuneforsøg (Rambøll

BDO, 2014). Det samme har siden gentaget sig to gange. Da regeringsmagten i 2015 skiftede tilbage til Venstres Lars Løkke Rasmussen, relancerede hans Venstre- og senere VLAK-regering programmet for frigørelse af kommunerne gennem systematiske frikommuneforsøg, som det nu hed (Hjelmar og Ejersbo, 2019). Og det er selvfølgelig ikke løgn, at det gentog sig, da Mette Frederiksen i 2019 havde dannet en socialdemokratisk mindretalsregering. Det er tilmed en bestræbelse, som regeringen i 2021 lagde op til at fremtidssikre med en lov om forlængelse af udvalgte forsøgsmuligheder i Frikommuneforsøg II, som det så mundret hedder i det lovforslag, som et bredt flertal i Folketinget stemte igennem op til julen 2021 (L 51 16.12. 2021).

Reformpolitikken der fik sin egen teori

Frikommunerne er et særligt nordisk fænomen. Idéen blev fostret i 1970'ernes Sverige og ret snart importeret til Danmark, Finland og Norge. Det hører imidlertid med til historien, at frikommunerne som idé og realitet kun har overlevet i Danmark.

At de er et decideret nordisk fænomen, overrasker ikke. De nordiske lande har et væsentligt fællestræk. Deres store velfærdsstater er baseret på kommunalt leveret velfærdsservice. Derfor har de på en udgiftsmæssig målestok også større kommuner end andre lande. Da kommunerne også er store på en anden dobbeltstandard (folketal og administrativ kapacitet), har man siden 1970'erne og ikke mindst i Danmarks tilfælde i endnu højere grad siden 2007 kunnet argumentere for deres bæredygtighed defineret som evne til at løse de opgaver, som lovgivningen giver dem, uden statslige anvisninger i love og bekendtgørelser. Husk her, at det fra først til sidst var det erklærede rationale bag strukturreformen af 2007 (Christiansen og Klitgaard, 2008).

Grundidéen bag frikommunerne har hen over de fire årtier været bemærkelsesværdigt konstant. Den består i, at et antal kommuner, efter at regeringen og Folketinget gennem meget specifikke lovændringer har åbnet herfor, efter ansøgning til de statslige myndigheder kan få lov til at disponere lidt friere, end tilfældet hidtil har været og fortsat er for alle andre kommuner. Idéen er også, at når erfaringerne – forhåbningsfuldt positive – er indhøstet, så vil regeringen og Folketinget tilpasse den lovgivning og de regelsæt, der var omfattet af forsøget, således at det, der for en stund var en bevilget undtagelse fra reglen, fremover forvandles til den generelle regel. Det har ligget i kortene, at summen af alle disse frikommunetiltag ad åre skulle sætte kommunerne mere fri, end de i fortiden var.

Politisk har frikommuneidéen hvilet på et bredt fundament. Den har stedse favnet Folketingets partier. Det er en af de idéer, ingen rigtigt kan være imod.

Dens ideologiske prægning er kommet ind fra siden ved sammenkobling med borgerlige drømme om en genvej til effektivisering og frihed, radikale besværgelser af tilliden til andre som en af samfundets bærepiller og socialdemokratiske satsninger på nærhed og velfærd. Men det er forskelle, der egentlig beror på den politiske indpakning. Det gælder også de frikommuneforsøg baseret på velfærdsaftaler, som statsminister Mette Frederiksen i åbningstalen fra oktober 2020 selv beskrev med disse fængende ord: ”I dag vil jeg foreslå noget, det er mere vidtgående, noget, som vi ikke har prøvet før. Og jeg indrømmer til en start, at det her er en meget, meget vild idé. Vores forslag er, at vi giver syv danske kommuner fuldstændig frihed på et udvalgt velfærdsområde” (Folketinget 2020-21, R1, 06.10.2020).

Så vild er den ikke, når man betragter de to love, der udgør det retlige grundlag for velfærdsaftaler og frikommuneforsøg omfattende i alt ni kommuner. De ligner tidligere tiltag på området. Der er tale om meget stærkt specificerede vilkår, hvor kommunerne på hver deres udvalgte områder har opnået fritagelse for lovgivningens generelle regler. Fritagelsen er i lighed med tidligere tidsbegrænset til tre år og udløber således i 2024 (Lovforslag L 198 2021; Lovforslag L 199 2021). Man kan ikke desto mindre over tid iagttage tre nydannelser, der kendetegner nutidens tilgang til frikommuneeksperimentet.

Den ene består i en bevægelse væk fra enkeltstående frikommuneforsøg til forsøg baseret på netværksdannelser, hvor flere kommuner går sammen og samarbejder om forsøg. Tankegangen er, at det skulle give de enkelte frikommuneforsøg større tyngde. Den anden nydannelse er, at man i 10’ernes frikommuneforsøg tillægger den systematiske opfølgning på forsøgene stor betydning (B 841 2017). De skal gennem en evaluering, dels hos de udvalgte kommuner, dels hos en ekstern evaluator i form af en konsulentvirksomhed eller Indenrigsministeriets VIVE. Det har resulteret i to mere omfattende evalueringer, en der vurderer 2012-16-forsøget, og en der tilsvarende ser på 2017-20-forsøgene. Den tredje nydannelse består i, at nutidens frikommuneforsøg lige så meget er rettet mod en frisættelse af ledelse og medarbejdere som af det kommunale selvstyre. Således sætter en skiftende politisk dagsorden sit præg på en udvikling, som ret beset er en dans på stedet.

Så spæde nydannelserne end er, har de gentagne frikommuneforsøg kombineret med nutidens krav om erfaringsopsamling ført til udviklingen af en teoretisering af frisættelsen. Man kan såmænd gøre gældende, at frikommunerne har fået deres eget teoretiske fundament (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018; Ejersbo, Houlberg og Pedersen, 2019; Hjelmar, Kjer og Pedersen, 2020). Det er ingen dårlig ting, for det yder uomtvisteligt et bidrag til bedre forståelse af vilkårene for iværksættelsen af forandring og fornyelse i den offentlige sektor.

Logikken bag nutidens frikommuneforsøg er såre simpel, båret som den er af en forventning om, at positive erfaringer med frikommunernes konkrete projekter vil sprede sig som ringe i den kommunale verden:

1. Vellykkede frikommuneprojekter, der er dokumenteret gennem systematiske evalueringer, starter en kæde af reformer.
2. Det sker på to måder:
 - a. Ministerier og ministre, under hvis ressort enkeltforsøgene sorterer, vil tilpasse lovgivningen, således at den frihed, der beroede på en dispensation for visse kommuner, forvandles til frihed for alle 98 kommuner.
 - b. Kommunerne lærer gennem diffusion og erfaringsudveksling af hinanden, og kommuner, som inden for lovgivningens rammer har gennemført vellykkede frikommuneforsøg, bliver inspirationskilder for andre kommuner, ja, hvem ved, alle kommuner.
3. Så spæde og spredte frikommuneforsøgene end er, former diffusionen sig som en fremadskridende læringsproces omfattende centraladministrationen og landets 98 rådhus.
4. På denne måde skaber man en form for evidensbaseret innovation inden for den offentlige sektor.

De fire trin udgør en logisk og således smuk teori om kommunal innovation og fornyelse, som ad åre vil lette kommunerne for det reguleringsåg, som statsmagten har tvunget dem til at slæbe rundt på. Spørgsmålet er naturligvis, om teorien har ben at gå på i virkelighedens nok så barske verden. Svaret er et både-og.

Den positive del af svaret bygger på den erfaring, som er gjort gennem de mange år med frikommuneprojekter. Kommunerne har faktisk idéer og forslag til lempelser af reguleringen. Det gælder såvel den indholdsmæssige som ikke mindst den omfattende statslige procesregulering. Miljø- og planområdet og det administrativt tyngende beskæftigelsesområde, men også folkeskolen tæller højt i den sammenhæng. Kommunerne kan yderligere faktisk godt finde ud af at løse opgaverne selv, hvis statsmagten løsner reguleringen.

Den negative erfaring forplumrer bare billedet. Erfaringerne er ikke entydige. Evalueringerne bliver ofte gennemført tidligt uden hensyn til, at ting tager tid. Derfor lader de langsigtede erfaringer og resultater sig ikke dokumentere i evalueringerne. Og så er de jo ikke alverden værd. En anden forklaring er, at det ikke forekommer helt klart, hvad man går efter. Evalueringerne er i høj, men ikke overraskende grad interview- og surveybaserede rapporteringer af, hvordan de berørte medarbejdere og ledere i og på kommunernes forvaltninger og institutioner har oplevet eksperimentet. Rapporteringerne på dette grundlag

er yderligere ret blandede. Glem her ikke det tidlige tidspunkt for evalueringens gennemførelse. Heri ligger også, at ingen dokumenterede frikommuneforsøg var så vellykkede, at de hævede kvaliteten og sænkede omkostningerne i de frie kommuner sammenlignet med udviklingen i de kommuner, der fortsatte under de generelle regler på området. Ikke desto mindre er der forsøg, som er vurderet som så vellykkede, at det dispenserende regelsæt, hvorunder de blev gennemført, er lagt til grund for en liberaliserende ændring af lovgivningen. Men så er det også sagt.

En strategi der fænger

Frikommuneforsøget bygger i de forløbne år på en kombinationsstrategi. Den har haft sin statslige og sin kommunale side. Fra statens side har den været tilrettelagt som en kampagneforvaltning. Skiftende regeringer har iscenesat storstilede kampagner, hvor de har budt kommunerne op til reform. I første runde var frikommunekampagnen en udløber af Schlüter-regeringens regelforenklingskampagne. For senere regeringer uanset partikulør står de som endnu en storstilet bestræbelse på at styrke det lokale demokrati og det kommunale selvstyre. Notér i øvrigt, at de har været forbundet med enten årets aftaler mellem regeringen og KL om næste års kommuneøkonomi eller finanslovsaftalen for det kommende år.

Den statslige strategi har et andet iøjnefaldende træk. Den lægger initiativet ud til kommunerne, som gennem ansøgninger inviteres til at indsende deres ansøgninger til regeringen. Mette Frederiksen-regeringens 2020-initiativ adskiller sig på det punkt (måske) fra tidligere lanceringer, idet regeringen ved præsentationen – statsministerens åbningstale – kundgjorde, at der var indgået aftaler med syv kommuner om gennemførelse af frikommuneforsøg inden for tre velfærdsområder: dagpasningen, folkeskolen og ældreplejen. Tilbage stod alene at gennemføre de lovændringer, der var forudsætningen for forsøgene. Man gik altså i 2020 med klassiske forvaltningsudtryk fra bottom-up- til en top-down-strategi, hvorved man skærer betydelige administrative og politiske transaktionsomkostninger bort og målretter strategien med en spredning på hovedstad og provins, små og store samfund, fastland og småøer samt røde og blå kommuner. Det er politisk markedsføring af den opmærksomhedsskabende art. Indholdsmæssigt ligner Frederiksens frie velfærdskommuner på dette tidlige tidspunkt tidligere årtiers frikommuner.

Frikommuneforsøgene har stillet kommunerne over for strategiske valg. Midtvejsevalueringen af frikommuneprogrammet fra 2012 sonderer her ikke ueffent mellem to strategier. Den ene er den bredt og ambitiøst anlagte paraplustrategi, hvor en kommune går til staten med en ansøgning om iværksættelse

af en storstilet frigørelse af kommunen fra statslige bånd. Den anden er pincetstrategien, hvor kommunen piller enkeltregler ud og søger om hel eller delvis frigørelse fra dem i forsøgsperioden. Rambøll og BDO, som forestod evalueringen, konkluderer så klart, som man nu gør det i den branche, ”at det alt andet lige har været mere fremmede for at få godkendt ansøgninger at anlægge en pincettilgang, ikke mindst i lyset af, at andre erfaringer med tidsfaktoren peger på, at det kan kræve bedre tid at udfærdige tilstrækkeligt præcise ansøgninger på mere komplekse områder” (Rambøll BDO, 2014: 12).

Så kringlet konklusionen end er, er den værd at huske. For den flugter med en mere generel erfaring, som er, at kun præcist formede og snævert afgrænsede forandrings tiltag er i stand til at ændre tingenes tilstand. De bredt favnende paraplytiltag kan være effektfulde markeringer af viljen til innovation, men overvinder ikke trægheden indlejret i den gældende regulering.

De mange frikommuneinitiativer og -forsøg har altså punktvis vist, at mindre statslig regulering er en mulighed, og at kommunerne kan finde ud af det. Men har det ændret de reguleringsmæssige rammer for det kommunale selvstyre? På det spørgsmål er der ikke noget definitivt svar. Der foreligger ingen omfattende kortlægninger, som måler udviklingen i regeltrykket på kommunerne over tid. Det er heller ikke indgået i evalueringerne af frikommuneforsøgene at kaste lys over dette afgørende spørgsmål.

Et vist, om end selektivt grundlag for at sige noget om det, er der dog. Folkeskolen er et af de tunge kommunale opgaveområder. Samtidig er reguleringen samlet i en omfattende hovedlov med tilhørende bekendtgørelser. Dette regelsæt er kvantitativt (ord, sætninger, paragraffer og stykker) vokset betragteligt siden 1990'erne. Det samme er sket på et af de nye store kommunale opgaveområder, beskæftigelsesindsatsen. Den opgave var før strukturreformen delt mellem staten og kommunerne. Nu er den kommunaliseret. Det indebærer ingenlunde kommunernes frihed til selv at tilrettelægge og prioritere deres indsats. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats er på samme målestokke som folkeskoleloven taget til i omfang siden starten af 00'erne, og det indebærer en regulering af kommunernes beskæftigelsesindsats, som i samme periode er blevet tættere (Christensen m.fl., 2020: 62-65 og 94-97).

Netop reguleringen af beskæftigelsesindsatsen har i øvrigt kommunernes stærkt kritiske opmærksomhed.

En politik uden dækning

Denne mistrøstige beretning om en politik, som nok er mulig, som aldrig rigtigt har sat sig mærk- og målbare spor i virkelighedens kommunestyre, rejser

flere spørgsmål. De åbner for problemstillinger, som burde tiltrække sig såvel akademisk-teknokratisk som politisk interesse.

Det akademisk-teknokratiske spørgsmål er, om og hvordan det er muligt med succes at forme en evidensbaseret reformpolitik. Det er en problemstilling, som uophørligt tiltrækker sig akademisk interesse. Problemet optager tillige mange embedsmænd, specielt embedsmænd med en baggrund som økonomer og teknisk-naturvidenskabelige uddannelser (se f.eks. Christensen og Mandelkern, 2021). Samtidig er det et felt, hvor man på sikkert grundlag kan sige noget om vilkårene for en succesfuld evidensbaseret reformpolitik. Den kommer ganske enkelt ingen vegne, hvis reformatorerne ikke tænker de kort- og langsigtede politiske transaktionsomkostninger med, når de konciperer deres forslag, og når politikerne trækker på dem som rådgivere (Parkhurst, 2017; Wood, 2019). Der er brug for embedsmænd, der på en politisk relevant måde formidler forskningen til de politikere, som her og nu er erklærede reformtilhængere, men som savner stamina, når modstanden melder sig, og de politiske transaktionsomkostninger stiger (Dixit, 1998; Christensen, 2018).

Netop mødet med den politiske virkelighed har været den tilsyneladende upåagtede hindring, som gør, at fyrretyve års anstrengelser alt i alt er løbet ud i sandet. Der er et paradoks heri. For skiftende regerings gentagne lancering af frikommuneinitiativer er stedse modtaget med åbne arme. Der har været bred, til tider fuld tilslutning til dem fra partierne og Kommunernes Landsforening, ligesom håbefulde kommuner troligt har lagt billet ind på fremtidens frigørelse for statslig regulering. Samtidig viser erfaringen, at man ikke kan slutte fra den generelle tilslutning til en specifik opbakning bag de konkrete initiativer. Et simpelt virkelighedstjek er her de tilbagemeldinger, som skiftende regeringer har fået, når de har haft forslagene til frikommunelovgivning i høring. Det viser sig da, at modstanden mod og forbeholdene over for et kommunalt selvstyre, hvor de folkevalgte politikere i større frihed selv formulerer politikken og tilrettelægger drift og forvaltning stedse stikker hovedet frem (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2017; Børne- og Undervisningsministeriet, 2021).

Så dette essay må med en vis beklagelse ende med at minde om, at Torben Beck Jørgensens (1981) fyrré år gamle konstatering af, at det er populært at spare generelt, men umuligt at gøre det konkret, uden selv det mindste forbehold lader sig generalisere til også at gælde på regelforenklings og kommunestyrets område.

Kan hælde, at Torben Beck Jørgensen alligevel havde uret. For i statsministerens nytårstale 2022 greb Mette Frederiksen pludselig tilbage til åbningstalen fra 2019 og sagde:

Men hånden på hjertet, så har vi endnu ikke den ældrepleje i Danmark, som vores ældre har fortjent. Jeg vil derfor i aften foreslå noget vidtgående. At vi afskaffer den omfangsrige regulering og lovgivning på ældreområdet og starter helt forfra. En ny kort og præcis ældrelov. Med klare værdier. Værdighed. Valgfrihed. Selvbestemmelse. Og få dokumentationskrav. Lad medarbejderne bruge deres gode hoveder og varme hjerter. Lad os pårørende være mere sammen med vores gamle. Lad de ældre få den kærlighed og pleje, som livets efterår kræver. Jeg ved, at forslaget vil møde modstand. Jeg må bare konstatere, at jeg nu er den sjette statsminister, der problematiserer bureaukratiet. Poul Schlüter var den første. Problemerne er kun blevet større (Statsministeriet 2022).

Prøven kommer til at stå på ældreområdet. En ny lov skal give kommunerne og deres medarbejdere uset frihed. Budskabet blev positivt modtaget, men allerede her, hvor ingen vidste, hvad de skulle forholde sig til, løftede gamle kendinge advarende pegefingre over for social- og ældreministeren, der skal omsætte statsministerens flot formulerede ønske i kommunal frihed.

Litteratur

- 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.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra søgn til velferdsproducent*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2018). Bureaucrats as evidence brokers. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (1): 160-163.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, J.A. Jensen, Peter Bjerre Mortensen og H.H. Pedersen (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. København. DJØF Forlag.
- Christensen, Johan og Ronen Mandelkern (2021). The technocratic tendencies of economists in government bureaucracy. *Governance*, DOI: 10.1111/gove.12578 (Early view).
- Christiansen, Peter Munk og Michael B. Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dixit, Avinash K. (1998). *The making of economic policy*. Cambridge: The MIT Press.
- Ejersbo, Niels, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (2019). Selvpåført bureaukati i kommunerne – formålstjenlig forvaltning eller et nødvendigt onde. *Politica* 51 (3): 328-344.

- Hjelmar, Ulf, Mikkel Giver Kjer og Niels Bjørn Grund Pedersen (2020). *Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor. En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien*. København: VIVE.
- Hjelmar, Ulf og Niels Ejersbo (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020. Status over forsøg*. København: VIVE.
- Jakobsen, Mads L.F. og Peter Bjerre Mortensen (2012). *Regelstaten*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Olesen, Niels Wium (2017). *Poul Schlüters tid 1982-1993*. København: Gads Forlag.
- Parkhurst, Justin (2017). *The politics of evidence*. London: Routledge.
- Rambøll BDO (2014). *Midtvejsrapport: Evaluering af Frikommuneordningen*. Aarhus: Rambøll.
- Statsministeriet (2022). Mette Frederiksens nytårstale 1. januar 2022.
- Wood, Matthew (2019). *Hyper-active governance: How governments manage the politics of expertise*. Cambridge University Press.

Lovstof

- B 841 2017. BEK nr 841 af 22/06/2017 om offentliggørelse, evaluering og indberetning af forsøg, der gennemføres af frikommunenetværk, og videreførte forsøg efter lov om frikommuner m.v.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021). Høringsnotat af marts 2021 Om Forslag til lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet
- Lovforslag L 198 2021. Forslag til Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet
- Lovforslag L 199 2021. Forslag til Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). Høringsnotat af 26.04. 2012 til Folketingets Kommunaludvalg vedrørende forslag til lov om frikommuner.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017). Kommenteret høringsnotat af 26.04. 2017 over Forslag til Lov om frikommunenetværk.

Søren Kjær Foged, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?

Regeringen har som en del af nærhedsreformen etableret velfærdsaftaler med tre kommuner på ældreområdet i perioden 2021-2024. Gennem frisættelse fra regler og et større handlerum for offentligt ansatte skal der udvikles nye måder at styre den offentlige sektor på. Artiklen undersøger, hvilke styringsproblemer som findes i de tre kommuner. Det analyseres, hvor store og ensartede problemerne vurderes at være, og om der er mønstre i problemerne. På den baggrund diskuterer artiklen, om de styringsredskaber, der er indeholdt i velfærdsaftalerne, er oplagte løsninger på styringsproblemerne. Analysen baserer sig på en survey blandt medarbejdere og nærmeste ledere i de tre kommuner med velfærdsaftaler på ældreområdet.

Nøgleord: frikommuner, velfærdsaftaler, styring, nærhedsreform, styringsredskaber

Der blev i 2021 indgået velfærdsaftaler mellem regeringen og i alt syv kommuner på henholdsvis ældreområdet, folkeskoleområdet og dagtilbudsområdet. Velfærdsaftalerne tager udgangspunkt i en kritik af, at de kommunale velfærdsområder ikke leverer de bedst mulige resultater, og at en del af forklaringen på dette er unødige regler og kontrol, uhensigtsmæssig målstyring samt omfattende dokumentationskrav. Dette bundes i en kritik af den tænkning, som typisk betegnes som henholdsvis bureaukrati og New Public Management (NPM). I stedet skal faglig frihed og lokal innovation fremmes, hvilket forventes at styrke kvaliteten af den kommunale service.

Det er formålet med denne artikel at undersøge, hvilke styringsproblemer kommunerne havde, inden velfærdsaftalerne blev iværksat. Det kan kaste lys over både udfordringer og potentialer for, at velfærdsaftalerne kan give det ønskede løft i kvaliteten af den kommunale service. Velfærdsaftalerne diagnosticerer problemer med den hidtidige styring og identificerer alternative måder at styre på, der forventes at løse problemerne og forbedre den kommunale velfærdsservice. Med udgangspunkt i en række velkendte doktriner om offentlig styring – bureaukrati, professionalisme, NPM og New Public Governance (NPG) – identificerer vi disse problemdiagnoser og løsninger i velfærdsaftalerne. Dermed kan vi klarlægge, hvorvidt disse problemdiagnoser og løsninger i velfærdsaftalerne passer med de faktiske styringsproblemer i tre kommuner, der har velfærdsaftaler på ældreområdet. Konkret undersøger vi to spørgsmål:

1. Hvilke styringsdoktriner (i form af problemdiagnoser og løsninger) kommer til udtryk i velfærdsaftalerne?
2. I hvilket omfang kan de problemer, som antages i velfærdsaftalerne, findes i de tre kommuner med velfærdsaftaler på ældreområdet?

På den baggrund diskuterer vi potentialet for, at velfærdsaftalerne kan realisere deres målsætninger om en bedre styring i de tre kommuner med velfærdsaftaler på ældreområdet.

Ældreområdet er et politisk centralt område for velfærdsaftalerne. Statsministeren lagde i sin nytårstale ved indgangen til 2022 vægt på potentialet i arbejdet med velfærdsaftalerne på dette område (Statsministeriet, 2022). Samtidig er området organiseret og styret på en sådan måde, at problemer med unødigt bureaukrati og overdreven målstyring skulle være reelle. De fleste kommunaldirektører forventer, at ældreområdet – givet sin store styringsmæssige kompleksitet og komplekse arbejdsgange – har det største potentiale for positive resultater af velfærdsaftalerne (Dansk Erhverv, 2020).

Artiklen leverer en række bidrag. For det første giver den med sin empiriske analyse af styringsproblemer inden iværksættelsen af velfærdsaftalerne et forbedret vidensgrundlag for arbejdet med disse og andre reformer. Dette er vigtigt givet den lange tradition for styringskritik og læring i den danske velfærdsstat og den brede enighed fra politisk og administrativt hold om, at man endnu ikke har knækket koden til at skabe den ønskede forandring (Winther Nielsen, 2021; Andersen et al., 2020; Jakobsen and Mortensen, 2014). For det andet viser artiklen vigtigheden af, at vi i policyforskning har blik for den empiriske analyse af problemer og ikke kun har fokus på effekten af mulige løsninger. Karakteren og omfanget af et styringsproblem er helt centralt for, at en given løsning vil være relevant og kan forventes at have en effekt.

Artiklen indledes med velfærdsaftalernes indhold og baggrund efterfulgt af en analyse af de styringsidéer, som kommer til udtryk i velfærdsaftalerne. Derefter karakteriseres de særlige organisatoriske og styringsmæssige betingelser på ældreområdet, og vi ser på undersøgelsens datagrundlag. I analyseafsnittet undersøges styringsproblemerne ud fra både kvantitative og kvalitative spørgeskemabesvarelser. Afslutningsvis diskuteres resultaterne, og der konkluderes på den samlede analyse.

Velfærdsaftaler på ældreområdet

Velfærdsaftalerne udgør såkaldte frikommuneforsøg og er det fjerde i rækken af nylige frikommuneforsøg i Danmark. Hensigten er i en forsøgsperiode at give udvalgte kommuner mulighed for at skabe bedre velfærds løsninger for borgerne

ved hjælp af lovmæssige undtagelser og øgede lokale frihedsgrader. Efter forsøgsperioden evalueres forsøgene, og regeringen tager stilling til, hvorvidt de lovmæssige undtagelser har ført til positive resultater og med fordel kan gøres til generel lovgivning (Baldersheim og Rose, 2014; Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018).

Velfærdaftalerne skal ses som et led i den socialdemokratiske regerings nærhedsreform, som sigter mod at løse den formodede styringsmæssige krise i den kommunale velfærdssektor (Socialdemokratiet, 2018). Velfærdaftalerne er gældende i en forsøgsperiode og vil løbende blive udfoldet frem til forsøgsperiodens slutning 30. september 2024. På ældreområdet er der indgået velfærdsaftaler med Langeland, Middelfart og Viborg Kommuner. På folkeskoleområdet er der indgået aftaler med Esbjerg og Holbæk Kommuner, mens aftalerne på dagtilbudsområdet omfatter Helsingør og Rebild Kommuner.

I den politiske aftale om velfærdsaftaler på ældreområdet er de konkrete styringsidéer, der skal gælde, udfoldet. Udgangspunktet er ”at skabe øget kvalitet”, og at ”borgerne skal opleve mere nærhed og bedre omsorg og pleje”. Målet er:

at frisætte udvalgte kommuner og tilbud (...) med henblik på at udvikle velfærden på områderne og skabe større handlerum for medarbejderne og lederne for at øge kvaliteten, (fagligheden, omsorgen) og nærværet i velfærden til gavn for borgeren (loven om velfærdsaftaler, 2021).

Det er således et udgangspunkt for velfærdsaftalerne, at den offentlige service på ældreområdet ikke er på det ønskværdige niveau. Dette udgangspunkt er knyttet til nogle bagvedliggende styringsproblemer og løsninger. Disse er vist i tabel 1.

Kerneidéerne i velfærdsaftalerne er, at der skal overvindes problemer skabt af den eksisterende styring i form af unødigt bureaukrati og dokumentation. Løsningerne handler om at frisætte medarbejdere, institutioner og kommuner fra anden styring (regler og kontrolmålinger), så det bliver muligt lokalt at udvikle og innovere velfærden. Dette søges opnået i velfærdsaftalerne ved at give medarbejdere og lokale ledere et øget fagligt råderum til at gentænke organisering, arbejdsgange og faglige tilgange med udgangspunkt i borgernes behov og situation.

Table 1: Udpegede problemer og løsninger i velfærdsaftaler på ældreområdet

<p>Problemer</p> <p>Voksende regulering stjæler tid fra kerneopgave ”Reguleringsmængden er tværtimod tiltaget over tid. De ansatte oplever, at der er kommet flere regler, som tager tid væk fra kerneopgaven; at hjælpe borgerne bedst muligt”</p> <p>For lidt frihed, tillid, faglighed og plads til de lokale ”brug for mere frihed, tillid, faglighed (...) og plads til at lave lokale løsninger tæt på borgeren”</p>
<p>Løsninger</p> <p>Friere rammer til medarbejdere til at udfolde faglighed ”fagligt kompetente medarbejdere får mere frie rammer til at udfolde deres faglige kompetencer i praksis for derigennem at skabe bedre velfærd”</p> <p>Frihed til institutioner og ledelse for at skabe rum til innovation og helhedstænkning ”mest mulig frihed gives til de enkelte plejehjem, hjemmeplejen, de lokale ledelser og medarbejderne i ældreplejen. Målet er at sikre, at der er størst muligt lokalt handlerum til at gentænke ældreområdet, være innovative og finde gode løsninger tæt på borgeren”</p> <p>Forpligtigelse til indsats men frihed på midler ”De tre kommuner kan således ikke undlade at give borgerne hjælp, der modsvarer det behov, men kommunerne kan tænke nye måder at sammensætte hjælpen på, tænke helhedsorienteret og være innovative med det klare formål, at der bliver mere plads til at imødekomme den enkelte ældres individuelle behov for hjælp.”</p> <p>Bred inddragelse ”der sker inddragelse lokalt af de ældre, deres pårørende, medarbejderne og ældrerådene”</p> <p>(Regeringen, 2020).</p>

Teoretisk ramme: velfærdsaftaler og styringsdoktriner

Styringsdoktriner er sæt af idéer om, hvordan den offentlige sektor kan og bør styres (Hood og Jackson, 1991: 13). De indeholder en definition af et problem, anbefaler et styringsinstrument som løsning og begrundet, hvorfor instrumentet er en løsning på problemet. I praksis er doktriner mangefacetterede størrelser, som kan indeholde mange indre spændinger og urelaterede elementer (for en sådan kritik af NPM se Christensen, 2010). De har dog også kerneelementer, hvor de klart adskiller sig fra hinanden, hvorfor det også giver mening at se dem som distinkte perspektiver på offentlig styring (Andersen et al., 2020).

Modsat videnskabelige teorier er doktriner ikke selvkritiske og forsøgt forankret i den bedst mulige empiriske viden. Derfor er det særligt relevant at undersøge, om doktrinerne bag velfærdsaftalerne faktisk giver en korrekt beskrivelse af problemernes omfang og karakter

Fire styringsdoktriner¹

Den *bureaukratiske styringsdoktrin* (Torfing et al., 2020; Jakobsen, 2009; Weber, 1971) udpeger vilkårlighed i den offentlige forvaltning som problemet. Løsningen er bureaukratisk organisering baseret på regler og hierarki. Så er ansvaret klart placeret, og generelle regler styrer adfærd. Med en antagelse om, at offentlige ansatte er loyale og flittige regeloverholdere, vil bureaukratiet realisere en dyd om upartiskhed og klarhed.

Professionalismen (Roberts and Dietrich, 1999; Torfing et al., 2020) vil løse et problem, som det tilskriver bureaukratiet. Bureaukratiet skaber unødigt snærende bånd for den faglige viden og det faglige skøn. Løsningen er autonomi til professionelle faggrupper, der selv kan sætte de rette rammer for arbejdet og vurdere, hvad der er det rigtige valg i de enkelte situationer. De har nemlig den relevante viden og faglige normer og etik, som de selv håndhæver. I praksis er den bureaukratiske og professionelle styringsdoktrin delvist blevet forenet i velfærdsstaten, hvor den professionelle autonomi er indlejret i bureaukratiske organisationer (Christensen, 2003).

NPM (Torfing et al., 2020; Pollitt and Bouckaert, 2011; Hood, 1991) identificerer unødige regler og professionsvælde som vigtige styringsproblemer. Disse problemer skaber en offentlig sektor med stærke bureaukrater og professioner, som hverken kan styres af politikerne eller har borgernes velbefindende på sinde. Løsningen er at styre den offentlige sektor med mål og incitament. Fokus flyttes dermed fra regler og faglig selvbestemmelse til resultater – fx borgernes tilfredshed.

NPG-doktrinen (Torfing et al., 2020; Torfing og Triantafillou, 2016; Osborne, 2006, 2010) vil løse de styringsproblemer, som tilskrives de tre andre doktriner. Unødige regler og målstyringens ensidige fokus på målbare enheder forhindrer fagligt samarbejde, helhedstænkning og innovation. NPG kritiserer således NPM for at indskrænke autonomien, selvom øget autonomi faktisk er et kardinalpunkt i NPM. Løsningen er tværgående samarbejde i netværk og samproduktion med borgerne. Det vil skabe en mere innovativ opgaveløsning, når nye perspektiver og åbne processer kommer i spil.

Styringsdoktriner i velfærdsaftalerne

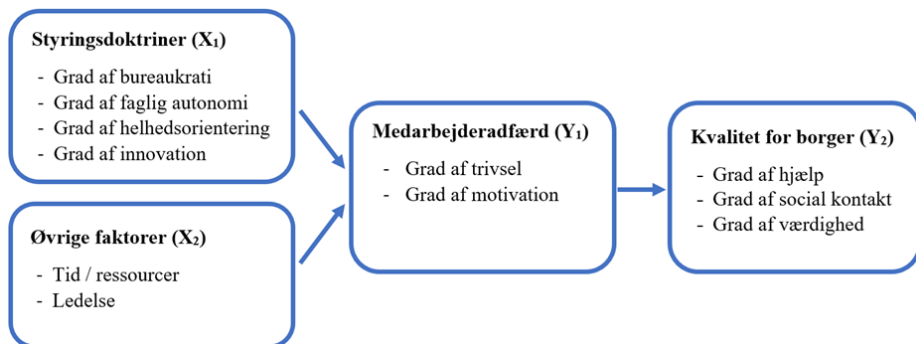
Vi kan nu identificere styringsdoktriners udpegede problemer og løsninger, som de kommer til udtryk i velfærdsaftalerne.

Kritikken af de unødige og snærende regler i velfærdsaftalerne er velkendt fra både professionalisme, NPM og NPG. Det særlige fokus på begrænsninger af faglighed er imidlertid særligt for professionalismedoktrinen, som derfor er særligt central for velfærdsaftalerne. Der er dog også elementer af NPG i definitionen af styringsproblemer. Den begrænsede frihed og de mange unødige regler forventes også at skade innovationen. Velfærdsaftalernes fokus på begrænsninger af det lokale manøvrerum er også et velkendt problem identificeret af NPM. Her skal det dog ses i tæt samspil med opfølgningen på mål, hvilket helt eksplicit ikke fremhæves som et problem i velfærdsaftalerne.

De anbefalede løsninger følger samme spor. Der skal skrues op for friheden på alle niveauer fra institutioner over ledelse til de enkelte medarbejdere. Denne anbefaling er central i professionalismedoktrinen, så længe friheden er fokuseret på faglighed. Der er dog også fokus på helhedsorientering og en generel forventning om, at dette fører til innovation. Dette er et centralt element i NPG-doktrinen.

På den måde fremstår velfærdsaftalerne som et komplekst fænomen i forhold til sin styringstænkning, da den særligt trækker på to styringsdoktriner og distancerer sig fra to andre. Man kombinerer styringsdoktrinerne om professionalisme og NPG til at definere løsninger, og problemerne tilskrives bureaukrati og NPM. Disse styringsidéer, som er udtrykt i velfærdsaftalerne, kan illustreres inden for rammerne af en teoretisk model for frembringelsen af kvalitet i velfærdsservices. Den er vist som figur 1.

Figur 1: Udvidet teoretisk model for velfærdsaftalerne



Styringsdoktrinerne udpeger fire faktorer med bestemte karakteristika (X_1), der kan påvirke kvaliteten af den kommunale velfærd. Graden af bureaukrati forventes at være høj, og en reduktion af bureaukratiet forventes at styrke kvaliteten for borgerne. Omvendt forventes graden af faglig autonomi, helhedsorientering og innovation at være lav, og en styrkelse af disse faktorer forventes at styrke kvaliteten for borgerne. Der er i modellen indføjet mellemkommende faktorer i form af medarbejdertrivsel og motivation (Y_1).

Et andet element i modellen (X_2) er faktorerne tid/ressourcer og ledelse, som generelt anses for vigtige for kvaliteten af offentlig service. Hvis disse faktorer indikerer væsentlige styringsproblemer ved fx at være meget lave, så kan det tale for, at styringstænkningen i velfærdsaftalerne bør suppleres med nogle yderligere perspektiver. Endelig er der kvaliteten af den offentlige service (Y_2). Udgangspunktet for velfærdsaftalerne er, at kvaliteten af den nuværende service ikke er god nok. Dette er en væsentlig forudsætning for, at det vil være relevant at bruge tid på at identificere styringsproblemer og løse disse, som det prøves med velfærdsaftalerne.

Ældreområdet: organisering og styring

Ydelserne på ældreområdet leveres af en række forskellige organisatoriske enheder i kommunerne, hvor de tre største områder vedrører plejecentrene, hjemmeplejen og sygeplejen. Foruden disse tre områder fokuserer artiklen på kommunernes myndighedsafdeling, hvor indsatser visiteres, samt kommunernes træningsenheder.

Tabel 2 viser ligheder og forskelle i rammerne for disse enheders serviceproduktion, herunder enhedernes funktion, primære lovgrundlag, finansiering samt medarbejdernes typiske uddannelsesbaggrund og arbejdssted.

Det kan forventes, at rammerne for enhedernes arbejde, som vist i tabel 2, påvirker de styringsproblemer og -løsninger, som er mest relevante for den enkelte enhed. En undersøgelse i otte danske kommuner har blandt andet kortlagt forskelle i tidsanvendelsen for medarbejderne på ældreområdet (Qvartz & Rambøll, 2018). Det fremgår heraf, at forskelle i ATA-tid kan hænge sammen med andelen af opgaver, som de enkelte medarbejdere og organisatoriske enheder løser under henholdsvis serviceloven og sundhedsloven, idet dokumentationskravene er større for sundhedslovsopgaver. Der er også forskelle på enhedernes typiske arbejdssted. Hjemmeplejen og sygeplejen leverer typisk hjælp i borgers eget hjem, hvilket blandt andet kan påvirke relationen til de ældre, dokumentationsopgaven og medarbejdernes arbejdsmiljø.

Table 2: Fem organisatoriske enheder på det kommunale ældre- og sundhedsområde

	Funktion	Lovgrundlag	Typisk uddannelse	Typisk arbejdssted
Plejecenter	Udførerenhed	Service lov og sundhedslov	Assistenter og hjælpere	Kommunal enhed
Hjemmeplejen	Udførerenhed	Service lov og sundhedslov	Assistenter og hjælpere	Borgerens hjem
Sygeplejen	Udførerenhed	Sundhedslov	Sygeplejesker	Borgerens hjem
Myndighed	Visitationsenhed	Service lov og sundhedslov	Sygeplejesker og terapeuter	Kommunal enhed
Træningsenhed	Udførerenhed	Service lov og sundhedslov	Terapeuter	Begge

Tilsammen er det muligt, at forskellene i rammevilkårene for de organisatoriske enheder på ældreområdet påvirker medarbejdernes oplevelse af de styringsproblemer, som fremhæves i velfærdaftalerne. I forhold til *bureaukrati* kan graden af ikke-understøttende administration fx forventes at være mest udtalt i sygeplejen, som særligt løser opgaver under sundhedsloven. Til sammenligning forventes respondenterne i træningsenheder på plejecentre og i hjemmeplejen at opleve mindre bureaukrati, da disse enheder også leverer en stor del af deres indsats under serviceloven. Endelig kan myndighedsafdelingen forventes at være mest positiv over for administration og dokumentationskrav, da disse opgaver i udgangspunktet understøtter myndighedens visiterende rolle.

I forhold til oplevelsen af *faglig autonomi* forventes denne at være mindst for hjemmeplejen, da andre ikke-udførende medarbejdere (i myndighedsafdeling og planlægningsfunktioner) ofte visiterer borgernes indsats og udarbejder medarbejdernes kørelister. Derudover vil hjemmeplejen også kunne opleve en lavere faglig autonomi, da en del af hjemmeplejens opgaver bestemmes af, hvad sygeplejen overdrager af sundhedslovsydelser. Tilsammen kan dette forventes at reducere oplevelsen af faglig autonomi blandt hjemmeplejens medarbejdere. Oplevelsen af faglig autonomi forventes til sammenligning at være højere på plejecentre, i sygeplejen og i træningsenheden.

Hvad angår oplevelsen af *helhedsorientering*, forventes denne at være højest i myndigheden og på plejecentrene, da der i disse enheder i højere grad vil være et samlet blik på borgerens indsats. Dette skyldes, at myndighedsafdelingen netop har det samlede overblik over borgerens kommunale indsats, mens plejecentrene via deres døgndækning må forventes at have et mere helhedsorien-

teret blik på borgeren. Til sammenligning vil oplevelsen af sammenhæng og kontinuitet antageligvis være relativ lav i hjemmeplejen og sygeplejen, da disse medarbejdere typisk kun ser borgerne i forbindelse med korte besøg i borgerens hjem. Angående oplevelsen af *innovation* er der ikke klare forventninger til forskelle mellem de organisatoriske enheder.

Design og metode

Analysen er baseret på en survey blandt medarbejdere og nærmeste ledere i de tre kommuner med velfærdsaftaler på ældreområdet. Denne survey er en totalundersøgelse og altså ikke baseret på en stikprøve. Der indgår medarbejdere og ledere fra alle de enheder på ældre- og sundhedsområdet, som den enkelte kommune vurderede var omfattet af velfærdsaftalerne. For alle tre kommuner drejer det sig om plejecentre, hjemmeplejen, sygeplejen, visitation/myndighed, træningsenhed, midlertidige pladser, hjælpemiddeldepot og for to af de tre kommuner et rehabiliteringsteam. Analysen er afgrænset til disse enheder for at sikre ensartethed på tværs af kommunerne.

Undersøgelsen blev gennemført i perioden 30.8.-15.10.2021. Undersøgelsen blev udsendt digitalt direkte til 2529 respondenteres e-mail. I alt 1727 respondenter besvarede undersøgelsen svarende til en besvarelsesprocent på 68. Der er ikke markante forskelle i besvarelsesprocent mellem de tre kommuner (varierer mellem 61 og 73 pct.). Af de 1727 besvarelser blev analysen afgrænset til de nævnte organisatoriske enheder svarende til i alt 1375 besvarelser, heraf fra 69 ledere.

I undersøgelsen indgår i alt 53 spørgsmål, heraf 51 lukkede spørgsmål og to åbne spørgsmål. Følgende temaer indgik i undersøgelsen: trivsel på arbejdspladsen, daglig håndtering af arbejdet, oplevelse af kvalitet i ydelserne, oplevelse af faglig frihed, oplevelse af relation til borgere/pårørende, oplevelse af inddragelse i beslutningsprocesser, oplevelse af administrative arbejdsgange, forhold til ledelsen og den generelle oplevelse af udfordringer i arbejdet.

Bearbejdning af lukkede spørgsmål

De lukkede spørgsmål blev udvalgt til nærværende analyse baseret på, i hvilken grad spørgsmålene indfangede de teoretiske begreber i den teoretiske model for velfærdsaftalerne jf. figur 1. De analyserede spørgsmål blev kvalitetssikret, og ved ikke-besvarelser fjernet. Operationaliseringen af de teoretiske begreber til spørgsmål fremgår af tabel 3, mens operationalisering og deskriptiv statistik for alle anvendte variable findes i tabel A1 i [appendikset](#).

Tabel 3 viser, at de fire styringsproblemer/-løsninger, som antages i velfærdsaftalerne, måles ved graden af enighed på en skala fra 1 til 5. Unødigt bureau-

Table 3: Operationalisering af begreberne i den udvidede teoretiske model

Teoretisk begreb	Operationaliseret variabel (spørgsmålsformulering)
Styringsdoktriner (X_1)	
Grad af bureaukrati	Langt de fleste af mine administrative opgaver (krav om registreringer, dokumentation mv.) understøtter arbejdet med at levere kvalitet til borgeren (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Grad af faglig autonomi	Jeg har faglig frihed til at tilrettelægge hjælpen til borgerne (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Grad af helhedsorientering	Der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen til borgeren (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Grad af innovation	Der er opbakning i personalegruppen til at gentænke indsatser/aktiviteter (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Øvrige faktorer (X_2)	
Tidspres	Jeg har tid nok til at udføre mit daglige arbejde (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Ledelse	Der er fokus og opbakning fra min nærmeste leder (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Medarbejderadfærd (Y_1)	
Trivsel og motivation	Jeg kan godt lide at udføre mine arbejdsopgaver (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
	Jeg har inden for det seneste år overvejet at sige mit arbejde op (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Kvalitet for borger (Y_2)	
Grad af hjælp	Den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for (Skala 1-5, 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig)
Grad af social kontakt	I hvilken grad oplever du, at du og din arbejdsplads lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet på følgende områder? - Social kontakt (Skala 1-5, 1 = I meget høj grad og 5 = Slet ikke)
Grad af værdighed	I hvilken grad oplever du, at du og din arbejdsplads lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet på følgende områder? - Værdighed (fx hjælp og pleje, der bidrager til et værdigt liv for borgeren) (Skala 1-5, 1 = I meget høj grad og 5 = Slet ikke)

krati måles som respondentens oplevelse af, hvor meget administrative opgaver (registreringer, dokumentation mv.) understøtter vedkommendes arbejde, mens faglig autonomi er operationaliseret som den oplevede frihed til selv at tilrettelægge hjælpen til borgeren. Helhedsorientering er målt som oplevelsen af sammenhæng og kontinuitet, mens graden af innovation er målt ved, i hvor høj grad respondenter mener, at personalegruppen bakker op om at gentænke indsatser/aktiviteter. Særligt graden af innovation er vanskelig at operationalisere, og målingsvaliditeten for denne variabel er derfor et særskilt opmærksomhedspunkt.

Medarbejdernes trivsel og motivation er målt ved to spørgsmål på en enighedsskala fra 1 til 5. Dels om respondenter kan lide at udføre sine arbejdsopgaver, dels om vedkommende inden for det seneste år har overvejet at sige op. Kvaliteten for borgerne er målt på tre dimensioner. Der indgår for det første en generel kvalitetsindikator, der vedrører, om den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for. Derudover indgår to specifikke kvalitetsindikatorer, der vedrører, i hvilken grad respondenter oplever, at kommunen lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet for de to kvalitetsparametre, social kontakt og værdighed.

Bearbejdning af åbne spørgsmål

Der indgik i undersøgelsen to åbne spørgsmål. I det ene spørgsmål blev der spurgt til opgaver, som ikke forekom meningsfulde eller ikke understøttede arbejdet med at levere kvalitet til borgeren. I det andet spørgsmål blev respondenterne bedt om at angive, hvad der efter deres opfattelse var det vigtigste at tage fat på i forhold til ønsket om at skabe en højere kvalitet i ældreplejen gennem arbejdet med velfærdsaftalerne.

Kodningen af de åbne svar er foregået i tre faser. Først gennemførte vi en åben kodning. Dette indebærer, at vi afsøgte de åbne svar for hyppigheden af bestemte temaer og ord, og på dette grundlag dannede vi foreløbige koder. I den anden fase validerede vi de foreløbige koder. Dette indebærer, at alternative fortolkninger af de induktive kodninger blev diskuteret i lyset af vores eksisterende viden om ældreområdet for dermed at definere koderne så præcist og entydigt som muligt. I den tredje og sidste fase opdelte vi de åbne svar på organisatoriske enheder i ældreplejen. Dette gjorde det muligt i analysen at henføre de åbne svar direkte til organisatoriske enheder og dermed supplere og nuancere de statistiske analyser.

I præsentationen af de åbne svar fandt vi først alle de relevante citater, baseret på kodningen. Derefter fandt vi et repræsentativt udsnit af disse citater, og en af de andre forfattere til artiklen validerede denne udvælgelsesproces for at sikre, at udvalget af citater afspejlede den samlede mængde af citater.

Analyse

Velfærdsaftalerne antager en række problemer i den nuværende styring på ældreområdet. I dette afsnit undersøges det, i hvilket omfang og for hvilke organisatoriske enheder disse styringsproblemer kan findes i de tre velfærdsaftalekommuner.

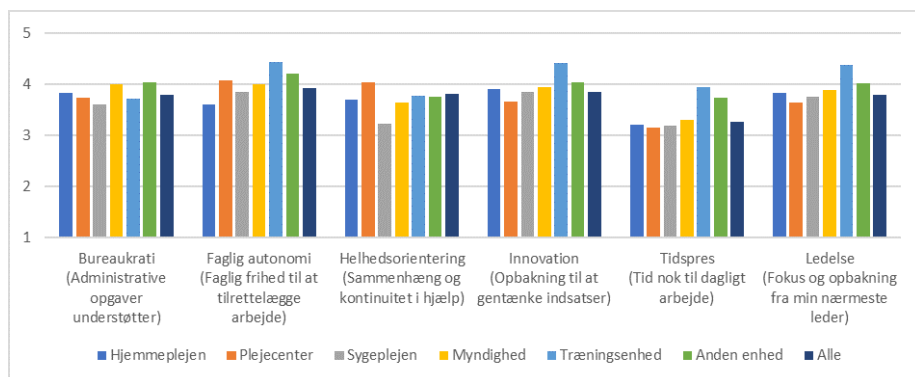
Først undersøges de antagede styringsproblemer i form af unødigt bureaukrati og mangel på faglig autonomi, helhedsorientering og innovation. Dernæst undersøges de forventede konsekvenser af disse styringsproblemer for medarbejdertrivsel og kvalitet i hjælpen til borgerne. Endelig diskuteres det, hvorvidt de udpegede løsninger i velfærdsaftalerne har potentialet til at forbedre medarbejdertrivsel og kvalitet.

Udgangspunktet: styringsproblemernes omfang

Dette afsnit svarer på spørgsmålet: Hvor store er styringsproblemerne, og hvilke forskelle er der på tværs af medarbejdere og organisatoriske enheder?

Figur 2 viser, i hvor høj grad respondenterne mener, at der er problemer med den nuværende styring. Omfanget af problemerne er fordelt på indikatorerne for unødigt bureaukrati, faglig autonomi, helhedsorientering og innovation. Derover sammenlignes med to andre ofte fremhævede udfordringer i form af tidspres og ledelse.

Figur 2: Univariat temperaturmåling af nuværende styring (n = 1281-1315)



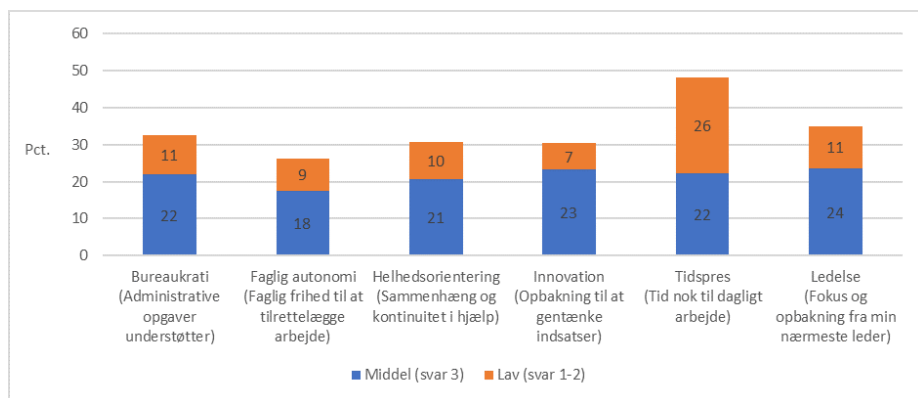
Note: "Anden enhed" vedrører respondenter ansat ved hjælpemiddeldepot, rehabiliterings-team eller midlertidige døgnpladser.

Figuren viser, at respondenterne generelt ser ud til at vurdere, at styringen fungerer godt. Respondenterne er således generelt enige i, at de fleste administrative opgaver understøtter vedkommendes arbejde (bureaukrati), at de har faglig fri-

hed til at tilrettelægge deres arbejde (faglig autonomi), at der er sammenhæng og kontinuitet i hjælpen (helhedsorientering), samt at der er opbakning i personalegruppen til at gentænke indsatser/aktiviteter (innovation). Respondenterne er også rimeligt godt tilfredse med deres nærmeste leder (gennemsnit 3,8), mens de er mindre enige i, at de har tid nok til at udføre deres daglige arbejde (gennemsnit 3,2).

Figur 2 dækker dog over betydelig variation på tværs af medarbejdere og organisatoriske enheder. Ses der først på forskellen mellem medarbejdere, illustrerer figur 3 andelen af respondenter, som mener, at styringen fungerer mindre godt, hvilket er defineret som andelen, der enten er uenige (svarkategori 1-2) eller hverken enige eller uenige (svarkategori 3) i det pågældende udsagn. Figuren viser, at cirka tre ud af ti respondenter er i denne mindre positive kategori, mens mellem 7 og 11 pct. er direkte negative over for den nuværende styring.

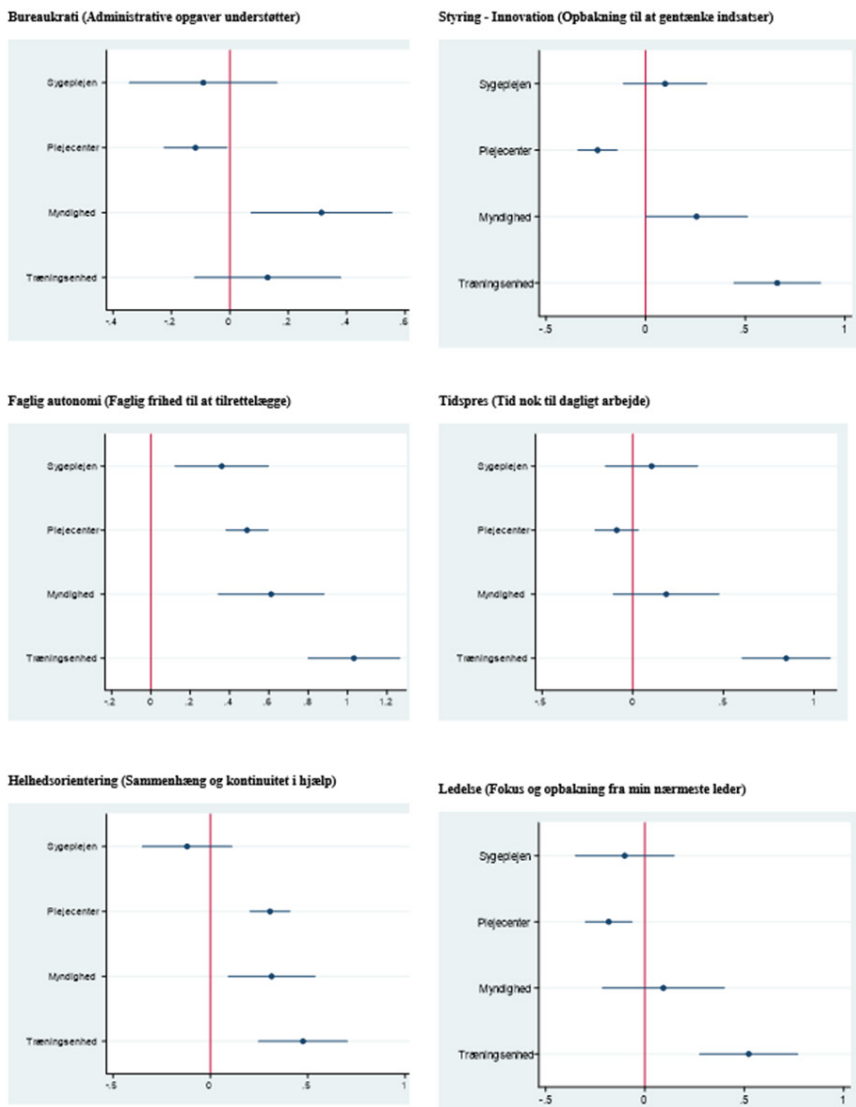
Figur 3: Andel respondenter som ser problemer med styring, tidspres og ledelse (n = 1281-1317)



Note: For andelen af respondenter som ser problemer med flere af de fire styringselementer (bureaukrati, faglig autonomi, helhedsorientering og innovation) på samme tid, se tabel A2 i [appendikset](#).

Foruden de fundne forskelle mellem medarbejdere, kan der også identificeres betydelige forskelle på tværs af de organisatoriske enheder. Figur 4 viser således omfanget af problemer på tværs af organisatoriske enheder, efter at der statistisk er kontrolleret for en række øvrige variable (stilling, uddannelsesbaggrund, alder og anciennitet, jf. [appendiks](#) tabel A3). Den lodrette streg er hjemmeplejen, som de øvrige organisatoriske enheder sammenlignes med.

Figur 4: Multivariat temperaturmåling af nuværende styring fordelt på enheder (n = 1281-1317)



Note: Estimeret på baggrund af model 1, 3, 5, 7, 9 og 11 i tabel A3 i [appendikset](#). Hjemmeplejen er referencekategori. Robuste standardfejl. 90 % konfidensinterval.

Flere af de fundne forskelle følger vores forventninger. For eksempel fremgår det, at myndighedsafdelingen i højere grad end de øvrige enheder oplever deres

administrative opgaver som understøttende, mens sygeplejen (og plejecentrene) i lavest grad oplever administrative opgaver som understøttende. Ligeledes er det heller ikke uventet, at medarbejdere i hjemmeplejen oplever den laveste grad af faglig frihed i arbejdstilrettelæggelsen, mens træningsenheden omvendt oplever den højeste grad af faglig frihed. Vedrørende oplevelsen af helhedsorientering er denne lavest hos de udekørende medarbejdere i hjemmeplejen og sygeplejen sammenlignet med de tre øvrige enheder. Derudover oplever især plejecentrene, at opbakningen til at gentænke indsatser/aktiviteter er begrænset. For så vidt angår oplevelsen af tidspres og ledelse, er der ikke store forskelle på tværs af organisatoriske enheder med den tilføjelse, at medarbejderne i træningsenheden er både markant mindre tidspresede og mere tilfredse med deres nærmeste leder.²

Opsummerende indikerer analysen, at de problemer, som udpeges i velfærdsaftalerne, ikke træder meget tydeligt frem som selvstændige udfordringer, når man spørger medarbejdere og ledere. Således er respondenterne generelt rimeligt tilfredse med de fire styringselementer, som velfærdsaftalerne peger på som udfordrede i form af bureaukrati, faglig autonomi, helhedsorientering og innovation. Samtidig kan der dog også iagttages betydelige forskelle på, hvor store problemerne opleves, når der ses på tværs af medarbejdere og organisatoriske enheder.

Medarbejderne og kvaliteten

Hvor forrige afsnit analyserede omfanget af de styringsproblemer, som udpeges i velfærdsaftalerne, fokuserer dette afsnit på de forventede konsekvenser af disse udfordringer for medarbejdertrivsel og kvalitet.

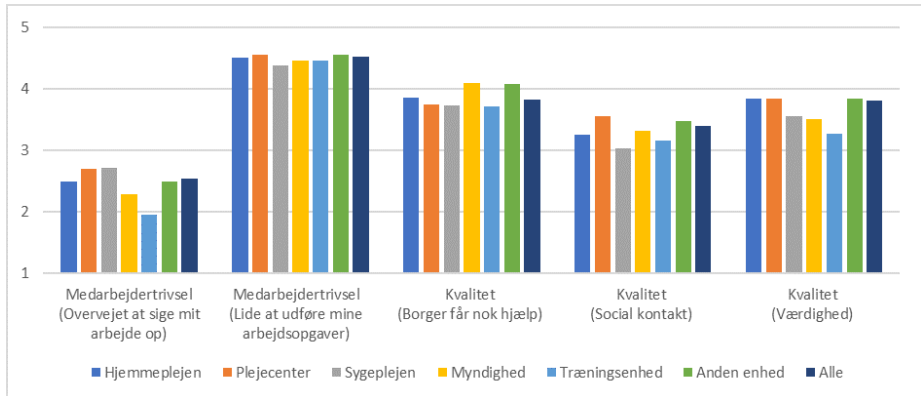
Figur 5 viser, at medarbejderne generelt synes at trives i den forstand, at de i meget stort omfang kan lide at udføre deres arbejdsopgaver og for størstedelens vedkommende ikke inden for det seneste år har overvejet at sige deres arbejde op.

For så vidt angår den leverede kvalitet, er den gennemsnitlige respondent generelt enig i, at borgerne får den hjælp, som de har brug for, og at kommunen generelt lykkes med at levere en hjælp med værdighed (gennemsnit 3,8). Til sammenligning er der lidt færre respondenter, som er enige i, at kommunen generelt lykkes med at levere en hjælp til borgeren af høj kvalitet på kvalitetsparameteret social kontakt (gennemsnit 3,4).

Ser vi på forskelle mellem medarbejderes oplevelse af trivsel og kvalitet, er der, jf. figur 6, mellem 6 og 15 pct. af medarbejderne, som mener, at kommunen ikke lykkes med at levere en høj kvalitet for hver af de tre kvalitetsdimensioner – nok hjælp, social kontakt og værdighed. Respondenterne er mest skeptiske i forhold til kvalitetsdimensionen ”social kontakt”, idet over halvdelen (57 pct.)

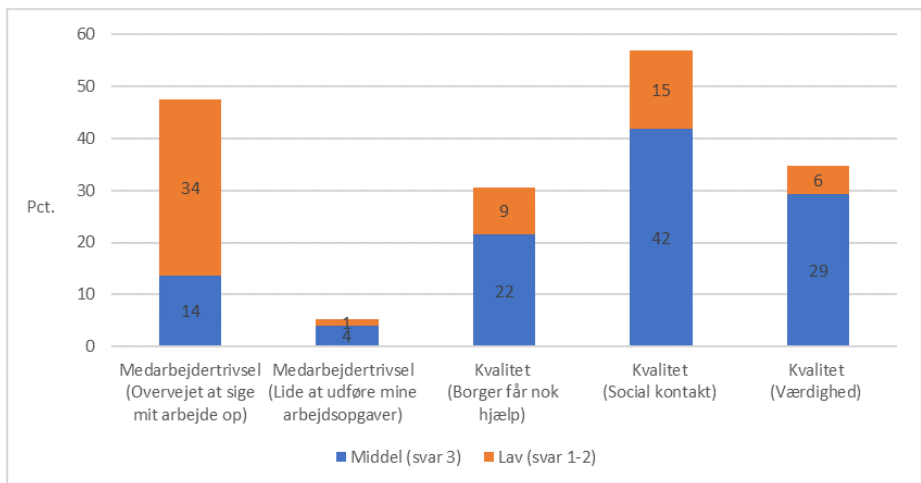
i nogen grad, i lav grad eller slet ikke oplever, at arbejdspladsen lykkes med at levere høj kvalitet i forhold til den sociale kontakt.

Figur 5: Temperaturmåling af nuværende medarbejdertrivsel og kvalitet fordelt på organisatorisk enhed (n = 1220-1357)



Note: "Anden enhed" vedrører respondenter ansat ved hjælpemiddeldepot, rehabiliterings-team eller midlertidige døgnpladser.

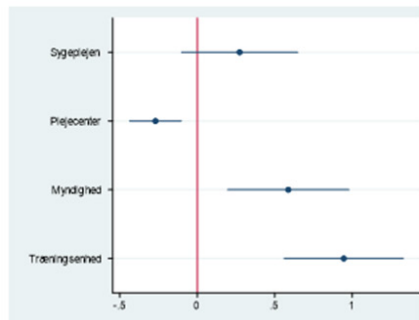
Figur 6: Andel respondenter som ser problemer med medarbejdertrivsel og kvalitet (n = 1207-1357)



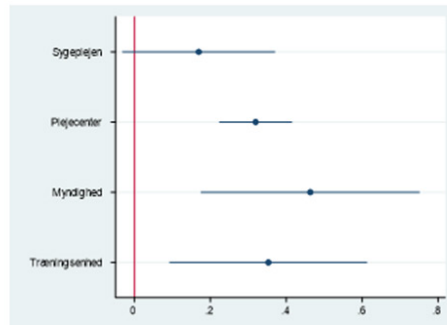
Note: For andelen af respondenter som ser problemer med flere af de tre kvalitetsparametre på samme tid se tabel A4 i [appendikset](#).

Figur 7: Multivariat analyse af problemer med medarbejdertrivsel og kvalitet (n = 1148-1257)

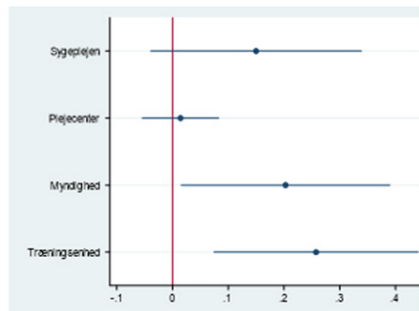
Medarbejdertrivsel (Overvejet at sige mit arbejde op)



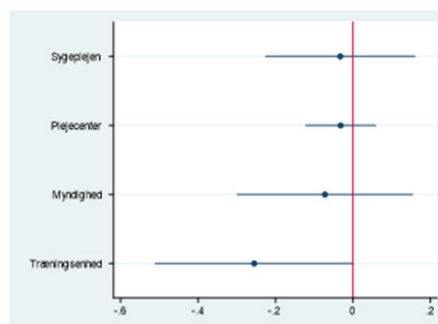
Kvalitet (Social kontakt)



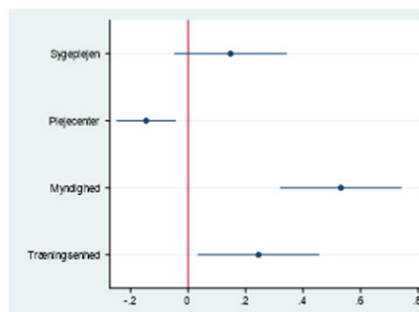
Medarbejdertrivsel (Lide at udføre mine arbejdsopgaver)



Kvalitet (Værdighed)



Kvalitet (Borger får nok hjælp)



Note: Estimeret på baggrund af model 2, 4, 6, 8 og 10 i tabel A7 i [appendikset](#). Hjemmeplejen er referencekategori. Robuste standardfejl. 90% konfidensinterval.

Der kan også iagttages forskelle mellem de organisatoriske enheder på ældreområdet. Disse forskelle fremgår af figur 7, der viser variationen på tværs af enheder efter statistisk kontrol for en række øvrige variable (stilling, uddannelsesbaggrund, alder og anciennitet, self-efficacy). Figur 7 viser, at trivsel og motivation blandt medarbejderne generelt er højest i træningsenhed og myndighedsafdeling og lavest på plejecentre og i hjemmeplejen.

Den samme forskel i medarbejdertrivsel mellem de organisatoriske enheder kan i store træk genfindes i forhold til vurderingen af den leverede kvalitet. Også her vurderer træningsenhed og myndighedsafdeling i højere grad end de øvrige enheder, at borgerne modtager god kvalitet i form af nok hjælp og social kontakt. Det ses også, at hjemmeplejen oplever kvaliteten som relativ lav. Det er dog på plejecentrene, at respondenterne i lavest grad mener, at den enkelte borger får den hjælp, som vedkommende har brug for. For kvalitetsdimensionen ”værdighed” ser der ikke ud til at være betydelige forskelle på tværs af de organisatoriske enheder.³

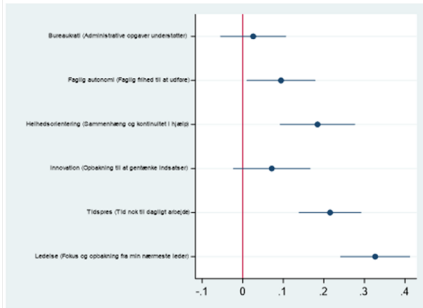
Opsummerende indikerer analysen, at medarbejdertrivsel og den leverede kvalitet for borgerne gennemgående er på et rimeligt højt niveau. Medarbejderne er generelt glade for at udføre deres arbejdsopgaver, og de mener, at de og arbejdspladsen formår at levere en rimelig høj kvalitet til borgerne. Den kvalitetsindikator, der vedrører social kontakt til borgeren, scorer dog lavere end de to andre kvalitetsindikatorer. Endelig er den oplevede kvalitet, defineret ved at borgeren får den hjælp som de har brug for, lavest på plejecentre og i hjemmeplejen.

Mulige sammenhænge mellem problemer, medarbejdere og kvalitet

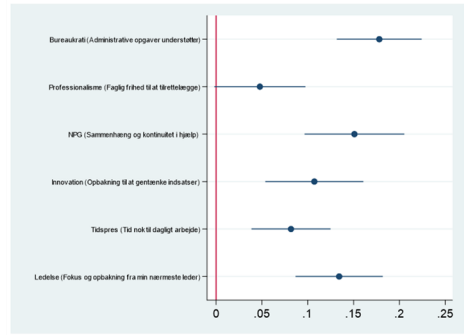
I det følgende diskuteres det, hvorvidt velfærdaftalerne har potentialet til at forbedre medarbejdertrivsel og kvalitet. Der ses således på de kontrollerede sammenhænge mellem på den ene side de foreslåede problemer/løsninger i velfærdsaftalerne (mindre bureaukrati og mere faglig autonomi, helhedsorientering og innovation) og på den anden side medarbejdertrivsel og kvalitet. Det skal præciseres, at der udelukkende er tale om kontrollerede *korrelationer* mellem scoren på de anvendte styringsindikatorer og scoren for medarbejdertrivsel og kvalitet. Risikoen for bias vurderes således som betydelig i sådanne ikke-eksperimentelle sammenhængsanalyser, hvor den samme respondent er kilde til værdien på både den uafhængige og den afhængige variabel. Analyserne kan dog udgøre et bidrag til en diskussion af potentialet i velfærdsaftalerne, da en positiv sammenhæng mellem de udpegede problemer/løsninger og den oplevede performance kan indikere et potentiale.

Figur 8: Multivariat analyse af problemer med medarbejdertrivsel og kvalitet (n = 1148-1257)

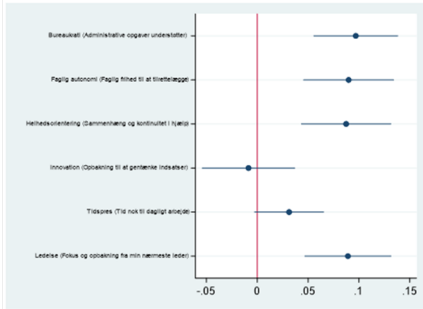
Medarbejdertrivsel (Oversvjet på sine mit arbejde op)



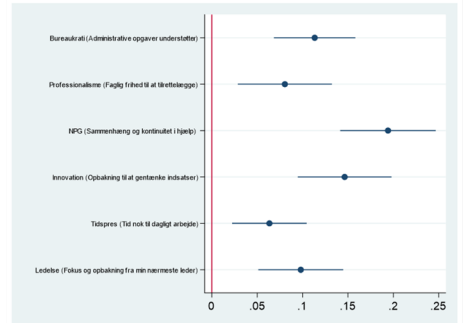
Kvalitet (Social kontakt)



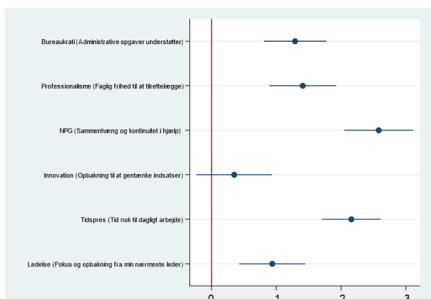
Medarbejdertrivsel (Lide at udføre mine arbejdsopgaver)



Kvalitet (Værdighed)



Kvalitet (Borger får nok hjælp)



Note: Estimeret på baggrund af model 1, 3, 5, 7 og 9 i tabel A8 i [appendikset](#). Hjemmeplejen er referencekategori. Robuste standardfejl. 90% konfidensinterval.

Resultatet af analyserne fremgår af figur 8, hvor der statistisk er kontrolleret for en række øvrige variable (stilling, uddannelsesbaggrund, alder og anciennitet). Figuren viser, at velfærdsaftalernes forskellige styringselementer på de fleste dimensioner bidrager signifikant til højere medarbejdertrivsel og kvalitet. For den centrale medarbejderindikator der vedrører, om respondenterne kan lide at udføre sine daglige arbejdsopgaver, er der således et nogenlunde identisk positivt bidrag fra understøttende administration (bureaukrati), frihed til at tilrettelægge eget arbejde (faglig autonomi) og sammenhæng og kontinuitet i hjælpen (helhedsorientering). Omvendt er der ikke et signifikant positivt bidrag fra en oplevelse af opbakning til at gentænke indsatser/aktiviteter (innovation).

For den centrale kvalitetsdimension, som vedrører respondentens vurdering af, om borgeren får nok hjælp, er der særligt et positivt bidrag fra sammenhæng og kontinuitet i hjælpen (helhedsorientering) samt i lidt mindre grad fra understøttende administration (bureaukrati) og frihed til at tilrettelægge eget arbejde (faglig autonomi). Som for medarbejdertrivsel er der ikke en signifikant positiv sammenhæng med graden af opbakning til at gentænke indsatser/aktiviteter (innovation).

Diskussion

Den teoretiske analyse har peget på, hvordan velfærdsaftalerne bygger på idéer om, at begrænsninger af faglig frihed fra særligt unødige regler og manglende helhedstænkning er styringsproblemer, der kan løses gennem en frisættelse af fagligheden og mere innovation. Den empiriske analyse nuancerer dette billede, idet den viser, at nogle af de antagelser, som velfærdsaftalerne bygger på, varierer markant på tværs af de forskellige enheder på ældreområdet. Samtidig fremstår styringsproblemerne ikke så store som antaget i velfærdsaftalerne. Det rejser en række vigtige diskussionspunkter.

For det første rejser det spørgsmålet om, hvordan disse resultater kan informere det videre arbejde med velfærdsaftalerne. En vigtig pointe her er, at analysen har identificeret faktorer som ressourcer og ledelse, der både indikerer styringsproblemer – særligt ressourcer opfattes som et væsentligt problem – og som der både i denne artikels analyser og i den bredere forskning er grund til at tro, faktisk kan have stor betydning (Andersen et al., 2017; Boyne 2003). Det videre arbejde med velfærdsaftalerne bør derfor også have fokus på både ledelse som en vigtig intern organisationsfaktor og ressourcer (og rekruttering) som en vigtig ekstern faktor. En uheldig sideeffekt af velfærdsaftalerne kunne være, at de skaber et mere inspirerende arbejdsmiljø og bedre kvalitet for borgerne, men at det ikke skyldes kvalitative forbedringer i serviceproduktionen på

ældreområdet, men snarere at man tiltrækker medarbejdere fra andre mindre attraktive politikområder eller kommuner.

Denne pointe peger også frem mod to andre styringsdagsordener, som er nedtonet i styringstænkningen bag velfærdsaftalerne, og som kan være relevante for det videre arbejde med disse. Det er doktrinen om Public Value Management (Bozeman og Crow, 2021), hvor styringen løftes længere væk fra fokus på konkrete styringsinstrumenter – som fokus i høj grad er på i velfærdsaftalerne – og får et stærkere fokus på skabelsen af værdi og medarbejdernes motivation til at skabe værdi (se fx Aarhus Kommune, 2021). Tilsvarende vil der kunne være behov for en innovationsdoktrin (Hjelmar og Jakobsen, 2021), der kan understøtte arbejdet med at omsætte de friere rammer til faktisk innovation. I sig selv er større frihed ikke en garanti for mere innovation. Innovationsdoktrinen identificerer den hidtidige styrings manglende understøttelse af innovation som et væsentligt styringsproblem. Det er nemlig ikke nok med mål, implementeringskapacitet og faglig viden for at skabe og sprede innovationer. Løsningen kan være at målrette styring og ledelse direkte mod innovationsprocesser og de lokale entreprenører (Hjelmar, 2019).

For det andet er det værd at diskutere, hvordan denne både teoretiske og empiriske analyse af velfærdsaftalerne kan berige vores mere generelle forståelse af udviklingen i styringstænkning. Der er tre forsimplede historier om denne udvikling. Revolutionshistorien handler om, at man hele tiden gør op med fortidens doktriner og deres problemer og erstatter dem med en ny doktrin og dennes anbefalede løsninger. Problemet knyttes op på den forrige doktrin, som dermed delegitimeres og forsvinder. I inertihistorien forsvinder doktriner ikke, når nye doktriner kommer til. I stedet lægges de som lag oven på hinanden (Pollitt og Bouckaert, 2011). I den negative version får vi dermed også lagt nye lag af problemer oven på problemerne fra de hidtidige doktriner. Bureaucrati og NPM forstærker således hinandens problemer, så der opstår både unødige regler, måltyranni og silotænkning. Endelig er der den mere ukendte evolutionshistorie. Her supplerer doktrinerne hinanden, og de kombineres, så de håndterer hinandens problemer uden at fjerne dyderne. Det kræver også en ledelsesform, der kan håndtere dilemmaer og paradokser ved at arbejde ud fra flere doktriner samtidigt (Andersen et al., 2017). Vi kan fx kombinere regler og målstyring med en professionel logik ved at tænke dem sammen i en større helhed. Dette er således en positiv historie (Kinder, 2012).

Selvom mange reformer, inklusive nærhedsreformen, er blevet solgt som en revolutionshistorie, der vil gøre op med bureaukratiet, så er der ikke tegn på, at der i praksis er tale om en revolution. Det ville betyde, at vi faktisk ikke længere havde brug for bureaukratiets dyder, og at den bureaukratiske styring

forsvinder. Til gengæld er der god grund til at formode, at både inerti- og evolutionshistorien fanger centrale elementer i udviklingen af nærhedsreformen og velfærdsaftalerne.

Udviklingen af nærhedsreformen og velfærdsaftalerne kan på den ene side ses som et resultat af politiske hensyn og modebølger (opgør med bureaukratiet). Dette taler for, at reformer og styringsdoktriner udvikles taktisk uden et klart blik for de faktiske behov og muligheder. Udviklingen af nærhedsreformen og velfærdsaftalerne kan på den anden side også ses som et genuint forsøg på at løse presserende samfundsproblemer, fx behovet for øget medarbejdertilfredshed og kvalitet i ældreplejen (se fx Torfing et al., 2020). Der har således nok været klare elementer af politisk symbolik i regeringens fokus på at gøre op med bureaukratiet og skaffe flere ”varme hænder”. Samtidig har der dog også været tydelige elementer af læring og evolutionstænkning på spil i kombinationen af styringsdoktriner, herunder ønsket om at vidensbasere processen.

Konklusion

Formålet med artiklen har været at undersøge, hvilke styringsproblemer kommunerne havde, inden velfærdsaftalerne blev iværksat. Det har vi gjort gennem en analyse af styringstænkningen i velfærdsaftalerne samt en empirisk undersøgelse af, hvorvidt denne tænkning er en retvisende beskrivelse af forholdene på ældreområdet i de tre kommuner, som har indgået velfærdsaftaler på dette område.

En hovedkonklusion er, at velfærdsaftalerne er komplekse politikker, som definerer problemer og løsninger med udgangspunkt i idéer fra styringsdoktriner om professionalisme og NPG. Centralt er idéerne om, at et højt niveau af unødige regler og en begrænset faglig frihed samt lav helhedsorientering og innovation er væsentlige styringsproblemer, der hæmmer kvaliteten i den kommunale service. Disse problemer tilskrives de negative konsekvenser af bureaukrati og NPM-doktrinernes indflydelse. Løsningerne er i forlængelse heraf at reducere omfanget af unødige regler samt give mere faglig frihed og autonomi.

En anden hovedkonklusion er, at idéerne bag velfærdsaftalerne fanger nogle faktiske styringsproblemer og mulige løsninger. Det gælder særligt oplevelsen af, at der på nogle områder er lav kvalitet i den kommunale ældrepleje, og at der er en høj faglig kompetence til frisætning. Omvendt peger analyserne også på vigtigheden af en mere nuanceret forståelse af potentialet for velfærdsaftalerne. Det handler blandt andet om, at problemerne på nogle måder overdrives. Særligt bureaukratiet opfattes generelt som mere understøttende af de kommunale medarbejdere end antaget i velfærdsaftalerne. Desuden er der nogle vigtige oversete faktorer i form af ressourcer og rekruttering af medarbejdere til at sikre

god kvalitet, der ikke indfanges af styringstænkningen bag velfærdsaftalerne. Endelig mangler der også i styringstænkningen nogle klare overvejelser om, hvordan man udover at give faglig frihed konkret kan øge den lokale innovation. Her vil det være oplagt at tænke mere i retning af doktriner, der identificerer manglende velfærdsinnovation som et centralt problem og foreskriver løsninger på dette.

Generelt vurderer respondenterne kvaliteten af ældreplejen som relativ høj. Dette er væsentligt at være opmærksom på, når man vurderer potentialet for, at velfærdsaftalerne vil føre til væsentlige forbedringer af kvaliteten. Samtidig fremgår det, at centrale styringsproblemer knyttet til bureaukrati, faglig frihed, helhedstænkning og innovation ikke forekommer at være helt så store som antaget i velfærdsaftalerne. Derfor kan potentialet ved at forsøge at løse disse problemer også være mindre end forventet. Endelig skal man være opmærksom på, at andre faktorer som ressourcer og ledelse også er vigtige at inkludere i styringstænkningen, ligesom man bør have blik for, hvordan man mere proaktivt kan arbejde med innovation.

Noter

1. Se [appendiks](#) for en illustration af sammenhængen mellem de fire styringsdoktriner.
2. Oplevelsen af styringsproblemer i de forskellige enheder af ældreplejen er i tabel A5 i [appendiks](#) illustreret og nuanceret ved hjælp af de åbne svar fra undersøgelsen.
3. I tabel A6 i [appendiks](#) er oplevelsen af problemer med medarbejdertrivsel og kvalitet illustreret og nuanceret ud fra de åbne svar i undersøgelsen.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. 1. udgave. Studier i offentlig ledelse, styring og forvaltning; 3. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jakob Torfing (2020). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft, Tine Louise Mundbjerg Eriksen, Ann-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen, Ulrich Thy Jensen, Jacob Ladenburg, Poul Aes Nielsen, Heidi Houlberg Salomonsen, Niels Westergård-Nielsen og Allan Würtz (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. København: Hans Reitzel.

- 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 Lawrence Rose (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*, 3. udg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Boyne, George A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367-394.
- Bozeman, Barry og Michael M Crow (2021). *Public values leadership: Striving to achieve democratic ideals*. JHU Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag/Magtudredningen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2010). Al den snak om NPM: En lavmælt og kritisk røst. *Økonomi & Politik* 83 (1): 14-21.
- Dansk Erhverv (2020). *Kommunaldirektørundersøgelsen 2020*. København.
- Hjelmar, Ulf (2019). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review* 23(1): 53-69.
- Hjelmar, Ulf og Mads Leth Jakobsen (2021). Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin. *Politica* 53 (3): 218-239.
- 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 Felsager og Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten: Væksten i Danske Love Og Bekendtgørelser 1989-2011*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kinder, Tony (2012). Learning, innovation and performance in post-New Public Management of locally delivered public services. *Public Management Review* 14 (3): 403-428.
- Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet (2021). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202013L00199>
- Lov om velfærdsaftaler på ældreområdet (2021). Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202012L00198>
- Osborne, Stephen P. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, Stephen P. (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.
- Qvartz & Rambøll (2018). *Kulegravninger af ældrepleje- og dagtilbudsområdet*.
- Regeringen (2020). Aftale om velfærdsaftaler på ældreområdet. Regeringen.
- Roberts, Jennifer og Michael Dietrich (1999). Conceptualizing professionalism. *American Journal of Economics and Sociology* 58 (4): 977–998.
- Socialdemokratiet. (2018). *Tillid, faglighed og arbejdsglæde. En selvstyrereform for den offentlige sektor*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7442/tillid-faglighed-og-arbejdsglaede.pdf>
- Statsministeriet (2022). Statsministerens nytårstale. <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/mette-frederiksens-nytaarstale-1-januar-2022/>
- Torring, Jacob, Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve og Kurt K. Klausen (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Torring, Jacob og Peter Triantafyllou (2016). *Enhancing public innovation by transforming public governance. Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Winther Nielsen, Sigge (2021). *Entreprenørstaten: hvorfor vælgerne ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det*. 1. udgave. København: Gads Forlag.
- Aarhus Kommune (2021). *Aarhuskompasset – Aarhus Kommunes nye forståelsesramme*. Aarhus Kommune.

Hanne Louise Søgaard Jensen og Martin Williams Strandby Afbureaukratisering af det børnesociale arbejde i tre frikommuner – en casebaseret analyse og diskussion

Denne artikel analyserer og diskuterer en case, hvor afbureaukratisering lykkes – et frikommuneforsøg på det specialiserede børnesociale område, hvor tre danske kommuner fra 2017-2020 har erstattet procesregler i serviceloven med nyudviklede socialfaglige arbejdsgange. Analysen tager udgangspunkt i *regelfritagelser*, *medarbejdermotivation* samt *ledelsesfokus* og viser, på baggrund af kvantitative spørgeskemadata og kvalitative interviewdata, hvordan de tre forhold hver især er kommet til udtryk i denne ”afbureaukratiseringssucces”. Endvidere diskuterer vi forholdet mellem disse tre komponenter og argumenterer for, at regelfritagelserne er en væsentlig katalysator for en forandringsproces, hvor kommunerne via motiverede medarbejdere og et solidt ledelsesfokus nytænker deres arbejdsgange, men at regelfritagelserne ikke i sig selv skaber forandrede arbejdsgange. De største afbureaukratiserende forandringer sker via lokale forandringsprocesser initieret af de lovmæssige undtagelser, og især ledelsesfokus ser ud til at spille en afgørende rolle.

Nøgleord: bureaukrati, innovation, frikommuneforsøg, udsatte børn, sagsbehandling

Forskere, praktikere, faglige organisationer og politikere har gennem mange år kritiseret det, der opleves som unødigt bureaukratiske arbejdsgange i offentlige institutioner (Andersen og Pedersen, 2014; Andersen et al., 2012; Thygesen, 2012; Finansministeriet, 2018). Kritikken går blandt andet på oplevelser af, at overflødige krav, kontrol og regler tager tid fra kerneopgaverne i de offentlige institutioner og derfor udgør et benspænd i opgaveløsningen for de offentligt ansatte. I stedet ønskes styringskoncepter, der giver medarbejderne et større råderum i opgaveløsningen og minimerer styring, der opfattes som meningsløs, hvilket forventes at optimere driften og derigennem frigøre ressourcer til at levere kerneydelserne i de offentlige institutioner. Trods dette politiske og forskningsmæssige fokus giver afbureaukratisering i offentlige institutioner fortsat store udfordringer. De vedvarende afbureaukratiseringsreformer kan i sig selv tolkes som et tegn på, at de slagkraftige resultater udebliver (Bentzen, 2020). Dette tydeliggør, at afbureaukratisering er en kompliceret opgave, og at resultater på området kalder på opmærksomhed.

Generelt er der en tendens til en negativitetsbias i forskningen inden for politik, forvaltning og public service. Dette betyder, at de fleste studier afdækker problemer, herunder problemer ved bureaukrati, frem for løsninger på disse problemer (Douglas et al., 2021).

En ny strømning er dog opstået med øget opmærksomhed på at afdække de faktorer og mekanismer, der muliggør høj performance i offentlig problemløsning og levering af public service. Artiklen skriver sig ind i denne strømning ved at belyse en afbureaukratiseringssucces. I børnefrikommuneforsøget ”Børn som vores vigtigste ressource”¹ lykkes tre kommuner i høj grad med at omlægge det børnesociale arbejde til det, der beskrives som mindre bureaukratiske arbejds gange med bedre resultater for både medarbejdere og borgere til følge. Blandt andet omlægges rådgivernes arbejde fra primært administration til tættere og hyppigere dialog med familierne, ligesom sagsbehandlingstiden ser ud til at forkortes, ændringer som, baseret på socialforskning, bidrager til bedre sagsbehandling og positive udfald i borgernes liv (Damiani-Taraba et al., 2017; Bekaert et al., 2021; Cheng og Lo, 2016; Xu, Ahn og Brigt, 2017; Gladstone et al., 2012).

Formålet med artiklen er at forstå den succesfulde afbureaukratisering i børnefrikommuneforsøget ud fra litteraturen om afbureaukratisering og bidrage til den videre diskussion på feltet. Artiklen skriver sig dermed ind i litteraturen om, *hvordan* institutioner kan afbureaukratisere. Vi benytter en abduktiv analysestrategi (Campos, 2011),² idet vi bevidst tager udgangspunkt i en succesfuld empirisk case,³ og derfra ”går baglæns”. Vi bruger vores viden fra casen til at udvælge tre overordnede forklaringstyper – regelfritagelser, medarbejdermotivation og ledelsesfokus – som hver især forventes at have indflydelse på afbureaukratiseringen, og samtidig diskutere og vurdere sammenhængen mellem de forskellige teoretiske forklaringer.

Artiklen har følgende struktur. Først gennemgås litteraturen om ”effektiv styring”, herunder teorier om *red tape* og *green tape* samt teori om medarbejdermotivation og -tillid. Dernæst præsenterer vi casestudiet af de tre kommuner og det empiriske datamateriale. Artiklen analyserer, hvordan afbureaukratiseringen er kommet til udtryk, og diskuterer i forlængelse heraf det interne forhold mellem de tre forskellige forklaringstyper.

Effektiv styring

Kernen i børnefrikommuneforsøget er, ligesom i de øvrige frikommuneforsøg, et ønske om regelforenkling og nytænkning af opgaveløsningen, hvilket har rødder i antibureaukratiske tilgange og forskning i *red tape* (Askim, Hjelm og Pedersen, 2018). Indledningsvis er det værd at bemærke, at betydningen af

bureaukrati og afbureaukratisering ikke er entydig i hverken litteraturen eller den politiske debat. I denne artikel anvendes bureaukrati i overensstemmelse med blandt andre Bozeman (1993) som et begreb for styring gennem regler, love eller kontrol.

Den hyppige kritik af bureaukrati har medført, at bureaukratisering i den politiske debat typisk fremstår som et negativt ladet begreb, mens afbureaukratisering fremstår positivt ladet. Det er imidlertid væsentligt at have for øje, at bureaukratiet på mange måder er rygraden i den offentlige forvaltning, og at det er svært at forestille sig en velfungerende offentlig sektor uden de bureaukratiske strukturer (Olsen, 2005; Bentzen, 2020). Ofte er det hverken muligt eller ønskværdigt at fjerne styring af hensyn til at håndtere risici og sikre vigtige værdier som retssikkerhed og ligebehandling (Bentzen, 2020: 113). Derfor er det ikke et mål i sig selv at fjerne bureaukratisk styring, men i stedet at reducere dysfunktionelle former for bureaukratisk styring. En ofte brugt terminologi er beskrivelsen af regler som byrdefuld red tape eller som meningsfuld green tape (Bozeman, 1993; DeHart-Davis, 2017).

I artiklen trækker vi på forskningstraditionen, der fokuserer på sammenhængen mellem medarbejdermotivation og styring der opleves som værende kontrollerende frem for understøttende (Deci og Ryan, 1985; Frey, 1997; Andersen, Kristensen og Pedersen, 2011). Den daglige udførelse af service i den offentlige sektor udføres af de fagprofessionelle, hvorfor deres engagement og motivation for arbejdet er central for den offentlige sektors funktion (Produktivitetskommissionen, 2014).

Et centralt resultat i denne forskning er, at styringsredskaber motiverer medarbejderne, når det eller de mål, som institutionen arbejder efter, er i overensstemmelse med de faglige værdier, som er vigtige for medarbejderne (Thuesen, Bille og Pedersen, 2017). Er målene ikke direkte fagligt orienterede mod at gøre noget godt for borgerne, men i højere grad orienterede mod effektivitetshensyn eller kontrol af medarbejderne, kan målene virke demotiverende for medarbejderne, hvilket kan påvirke leverancen af offentlige serviceydelser negativt (Frey, 1997; Andersen, Kristensen og Pedersen, 2011; Sørensen, 2013; Thuesen, Bille og Pedersen, 2017). Samtidig peger flere studier på, at færre proceskrav og et større fagligt råderum hos medarbejderne til at tilrettelægge arbejdet virker motiverende (Hjelmar, Bjørnholt og Christiansen, 2016; Hjelmar og Ejersbo, 2019; Holm-Petersen, 2019). Derudover viser forskning i medarbejdermotivation, at offentligt ansatte foretrækker organisatoriske ændringer, der er begrundet i fagprofessionelle normer. Effektiv implementering af nye velfærdsløsninger fordres, når velfærdsløsninger er fagligt funderede og derved afspejler de offentligt ansattes fagprofessionelle normer (Andersen og Jakobsen, 2017).

Nyere dansk forskning har imidlertid også indikeret, at det ikke er tilstrækkeligt at fjerne proceskrav og derved tilbyde medarbejderne øget autonomi (Bentzen, 2019, 2020). Bentzen viser, at medarbejdernes tillid til deres leder og til de institutionelle rammer er væsentlige for, om medarbejderne også anvender deres faglige autonomi til at forbedre den offentlige service. I litteraturen om offentlig innovation fremgår det ligeledes, at tillid – i form af strukturer der støtter medarbejdernes risikovillighed – er centralt for innovation (Hjelmar, 2021). Bentzen (2019) argumenterer for, at når styring fjernes eller transformeres, og medarbejderne gives mere autonomi, så kræver det relationel tillid at absorbere den risiko, som medarbejderne får indlejret i deres arbejde. Når der er større individuelle rammer for, hvordan man løser sine opgaver, er der ligeledes større risiko for at begå fejl, som alene kan tilbageføres til en selv som medarbejder. Medarbejdere, som både har et strukturelt råderum i deres arbejde og tillid til deres ledere, er mere tilbøjelige til at anvende den øgede autonomi i deres arbejde (Bentzen, 2019, 2020).

Forskning i effektiv styring peger således på, at ikke kun meningsfulde regler/love (green tape) men også medarbejdermotivation samt medarbejdernes tillid til regler og ledere har positiv betydning for leveringen af offentlige serviceydelser. Artiklen tager udgangspunkt i tre forhold, som trækker på indsigter fra litteraturen om effektiv styring, og som vi vurderer, er bedst i stand til at forklare casen: regelfritagelser, medarbejdermotivation og ledelsesfokus.

Casestudie og datagrundlag

Casestudie

Analysen tager udgangspunkt i frikommuneforsøget på børneområdet, der er gennemført parallelt i tre kommuner fra 2017-2020. Omlægningen består overordnet set af to hovedelementer. For det første er kommunerne fritaget fra bestemte paragraffer i serviceloven. Det gælder blandt andet den ressourcetrækkende § 50-undersøgelse, i kommunalt arbejdsprog omtalt som ”den børnefaglige undersøgelse”, der af mange aktører beskrives som unødigt omfattende, og som dokumenteret volder kommunerne problemer med sagsfrister og indhold (Ankestyrelsen, 2021: 19-26, 2011: 18-35; Dansk Socialrådgiverforening, 2015; Montes de Oca og Villumsen, 2022: 24; Svendsen, 2015).

Frikommunerne fritages for:

- Procesreglerne omkring afholdelse af børnesamtaler forud for, at der træffes afgørelser omkring barnet (jf. § 48 i serviceloven)
- Procesreglerne om en børnefaglig undersøgelse, der indebærer en række procedurekrav til indhold, form og tidsplan (jf. § 50 i serviceloven)

- En række procedurer vedr. forældrehandleplan (jf. § 54, stk. 2, pkt. 3 i serviceloven)
- Beskrivelse af formålet med støtten (jf. § 140, stk. 1 og 3-7 i serviceloven)
- Procesregler omkring tilbagemelding til underretter (jf. § 155 b, stk. 2 i serviceloven)

Ud fra dette nye lovmæssige grundlag arbejder kommunerne med at udvikle nye og mere relationsskabende måder at tilgå det sociale arbejde med familierne, præget af frihed og fleksibilitet i det sociale arbejde. Disse arbejdsformer er godkendt af ressortministeriet inden forsøgsstart.

Datagrundlag

Undersøgelsen baseres på samme originale datamateriale som evalueringen af børnefrikommuneforsøget⁴; en gentaget spørgeskemaundersøgelse blandt alle socialrådgivere i frikommuneforsøget, gentagne interviews med centrale aktører i processen samt manuelle registreringer af i alt 227 tilfældigt udvalgte sager i undersøgelsesperioden.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført over to runder i 2019 og 2020 for at følge udviklingen i arbejdsgangene. Det styrker troværdigheden af konklusionerne, at hele populationen af socialrådgivere er inviteret til spørgeskemaundersøgelsen, som har en svarprocent på 75 pct. (42 besvarelser) i 2019 og 76 pct. (45 besvarelser) i 2020.

Der er gennemført 37 kvalitative interviews med centrale, kommunale aktører på forskellige niveauer og familier med en børnesag i samme tidsperiode i løbet af foråret 2019 og foråret 2020. Der er gennemført individuelle interview med ledere af familieafdelingerne, udvalgte samarbejdspartnere (typisk skole- eller dagtilbudsledere), kommunale projektledere for forsøget samt børn og forældre. Derudover er der gennemført fokusgruppeinterview med socialrådgivere i frikommuneforsøget i 2019. Se oversigt i tabel 1.

Kvalitative data er samlet set stærkest på myndighedssiden, i og med at der både er gennemført fokusgruppeinterviews og en spørgeskemaundersøgelse blandt socialrådgiverne samt interviews blandt lederne af familieafdelingerne og familieafdelingernes samarbejdspartnere. Interviews med borgere og samarbejdspartnere anvendes primært til at underbygge de positive vurderinger fra de enheder (familieafdelinger), som undergår omlægningen, idet artiklens fokus er på deres interne forandringsprocesser.

De 227 tilfældigt⁵ udvalgte sager fordeler sig i tre grupper; 75 sager inden forsøgets start, 75 sager ét år inde i forsøget og 87 sager ca. to år inde i forsøget. Registreringen af hver enkelt sag er foretaget af kommunerne selv ud fra et fast-

Table 1: Oversigt over informantgrupper i datagrundlaget til evalueringen og denne artikel

Informantgruppe	Antal interviewpersoner	
	2019	2020
Ledere af børne-/familieafdelinger	6	5
Samarbejdspartnere	5	5
Projektledere	0	3
Socialrådgivere	16	0
Forældre	4	10
Børn	2	1

lagt skema og indeholder blandt andet optællinger af antal ændringer undervejs i sagerne, omfanget og typen af kontakt mellem socialrådgiver og familie samt registrering af sagsbehandlingstiden.

Derudover er det værd at bemærke, at studier af afbureaukratisering ofte stopper på policyniveau og ved intentioner om afbureaukratisering uden at følge op på den efterfølgende udvikling (Douglas et al., 2021). Det er en fordel, at datagrundlaget for denne undersøgelse rummer retrospektive forklaringer på, *hvad* kommunerne har gjort, og *hvordan* det virkede i en afbureaukratiserings-kontekst.

Analyse: metoder til afbureaukratisering – fra dokumentation til relation

Regelfritagelser

Det første skridt i forandringen fra dokumentation til relation handler om at lette det, der opfattes som dokumentationsbyrden. Spørgeskemaundersøgelsen i 2020 viser, at 67 pct. af socialrådgiverne oplever, at de med de nye arbejds-gange bruger mindre eller meget mindre tid på dokumentation og registrering, mens 18 pct. oplever at bruge den samme tid som før. Samtidig er der tegn på, at den frigjorte tid er blevet brugt sammen med barnet/den unge og familien. I 2020 svarer 60 pct. af socialrådgiverne, at de har fået mere tid med barnet/den unge, og 74 pct. at de har fået mere tid med familien. De kvalitative interviews understøtter dette billede af, at der bruges mindre tid på administration og mere tid med borgerne. Optællingen af de 227 udvalgte sager i forsøget underbygger tendensen med klare tegn på, at familiernes ventetid forkortes. Eksempelvis er det gennemsnitlige antal dage, fra der træffes beslutning i sagen, til der iværksættes en foranstaltning/indsats, forkortet fra 34 til 22 dage. Når foranstaltningerne/indsatserne iværksættes, ser det ligeledes ud til, at der sker

færre skift efterfølgende, hvilket *kan* tolkes som et tegn på, at der træffes bedre afgørelser fra start.

Socialrådgiverne og lederne af familieafdelingerne fortæller i interviewene, at især ændringerne omkring den ressourcetrækkende og langvarige § 50-undersøgelse har været mærkbar, da den i mange sager er erstattet af korte afklaringsnotater.

Derudover har det været en kæmpe fremmer for os, at de slap for § 50-undersøgelsen. Den måde hvorpå § 50-undersøgelsen er udformet i sin helhed: at man ligesom slap for, at man skulle lave den i alle sager. Igen, det her med at behandle alle sager som højrisikosager, frem for at behandle sager ud fra det niveau de nu er på. Vi laver stadigvæk grundige § 50-undersøgelser i nogle af vores svære, komplekse sager. Det tror jeg bestemt har været fremmende [red: for omlægningen af arbejdsgangene] (leder af familieafdeling).

Som det fremgår af citatet, handler regelforenklingen således ikke om at afskaffe § 50-undersøgelserne, men om at begrænse dem til de sager, hvor de har et klart formål, så de ikke bliver et unødigt ressourcetrækkende bånd for hurtigt at igangsætte mindre foranstaltninger. I overensstemmelse med logikken i red tape-teori (fx DeHart-Davis, 2009) fjernes reglen således ikke ukritisk, men gøres mere smidig. Rigiditeten i loven transformeres, således at den enkelte socialrådgiver får større autonomi til selv at vurdere undersøgelsesbehovet, hvorfor arbejdsgangen opleves som mere meningsfuld af socialrådgiverne. Der er lignende oplevelser med de øvrige regelfritagelser (eksempelvis afholdelse af børnesamtalen efter § 48), men ingen der har så stor selvstændig betydning for frigørelsen af tid som § 50-undersøgelsen.

Samarbejdspartnere i kommunerne (eksempelvis skoleledere og dagtilbudsledere) beskriver samstemmende, hvordan de ikke i samme grad skal vente på resultatet af en § 50-undersøgelse. De har også bemærket, at socialrådgiverne skal bruge mindre tid på dokumentation, og at familieafdelingerne generelt er mere tilgængelige. Det har den virkning, at samarbejdspartnere oftere kontakter en rådgiver og derved har fået en tættere relation og et bedre tværfagligt samarbejde.

Selvom regelforenklingerne virker ved blandt andet at frigøre ressourcer til nytænkning, er tidsfrigørelsen forbundet med regelforenklinger ikke alene tilstrækkelig til at skabe nye arbejdsgange, hvor socialrådgiverne opbygger en stærkere relation med borgerne. Den ene af de tre frikommuner havde i 2016, forud for børnefrikommuneforsøget, sænket sagstallet i rådgivernes sagsstammer⁶ med forventningen om, at den frigjorte tid ville forbedre socialrådgivernes

relation til og samarbejde med familierne. Kommunen oplevede dog, at resultaterne udeblev, og rådgivernes arbejde stadig var præget af ”frygtelig mange fejl i deres sager, de havde ikke tid, og de var altid helt blege” (leder af familieafdeling). I kommunen tolkes dette som et udtryk for, at øgede ressourcer ikke i sig selv ændrer måden, hvorpå socialrådgiverne tilgår familierne.

Lederen i en af de to andre kommuner fortæller, at de har stået famlende, efter de har fået nye muligheder. Mere tid med borgeren skaber ikke nødvendigvis bedre resultater. Kommunen har derfor måttet stille sig selv spørgsmålet, hvordan man bedst udnytter rollen som socialrådgiver, når man har fået muligheden for at have en tættere relation. Der er ikke nogen tradition for, hvordan dette konkret gøres, og derfor er kommunen i gang med at ”opbygge en ny faglig tradition for at udnytte netop det at møde børnene – høre, lytte, hvad siger de?” (leder af familieafdeling).

Regelfritagelser som ressourcefrigørende motor er altså ikke tilstrækkeligt til at forstå afbureaukratiseringen. I de følgende to afsnit præsenteres det, hvordan medarbejdermotivation og et fast ledelsesfokus har betydning for at ændre arbejdsgangene i familieafdelingerne.

Medarbejdermotivation

I datakilderne fremgår høj medarbejdermotivation som en afgørende faktor for at lykkes med at skabe de nye arbejds gange, særligt når medarbejderne selv høres. I spørgeskemaundersøgelsen fra 2019 er medarbejdernes motivation for at arbejde med de nye metoder og arbejds gange det enkeltstående implementeringsforhold, som vurderes mest positivt. Det gælder både deres egen motivation såvel som vurderingen af deres kollegaers motivation – over 90 pct. er ”meget enige” eller ”enige” heri (og størstedelen heraf er ”meget enige”). Til sammenligning mener kun 45 pct., at der er tilstrækkelig tid i dagligdagen til arbejdet.

I interviewene med både ledere og rådgivere beskrives det som en central faktor, at ændringerne er meningsfulde for alle, der arbejder med området. Det er meningsfuldt for både ledere og rådgivere at konvertere tid fra at udarbejde undersøgelser, der opleves som værende for systemets skyld, til at bruge mere tid sammen med familierne. I fokusgruppeinterviewene med rådgiverne bliver det flere gange italesat, at rådgiverne oplever en stor positiv forandring i deres arbejdsliv, som har øget deres motivation for arbejdet. Rådgivere, som har arbejdet med området i mange år, beskriver det som at komme tilbage til den måde, man var socialrådgiver på for mange år siden, hvor man i højere grad ”brugte sig selv” og sin faglighed. Flere af rådgiverne forklarer, at de oplever en stor faglig tilfredsstillelse i at bringe sig selv mere i spil og at have et større rum

for det faglige skøn. Som følgende citat eksemplificerer, handler de ændrede arbejdsgange, der opleves motiverende for socialrådgiverne, blandt andet om, at der hurtigere kan foranstalles i sagerne, når proceskravene er mindre omfattende. Det betyder, at der hurtigere kan igangsættes en hjælp til børnene og deres familier:

Jeg har klart mærket noget motivation ind i arbejdet igen, fordi tingene ikke bliver helt så omstændelige, og fordi at man får sin faglighed tilbage ... det er rigtig rart, at du ikke skal undersøge alt muligt, som ikke er nødvendigt, men at man sammen med familien kan være nysgerrige på, hvad er det, der bliver svært, eller hvad er det, der fungerer – og så ret hurtigt få den sendt videre til noget visitation og noget opstart og foranstaltning. Så jeg oplever helt klart rigtig meget positivt i det her frikommuneforsøg i forhold til at få noget mere ejerskab og tillid fra det overordnede system omkring min faglighed, og det passer mig rigtig udmærket (socialrådgiver).

En anden del af de ændrede arbejdsgange handler om relationen til familierne. Der arbejdes i højere grad relationsbaseret, hvor socialrådgiverne leverer rådgivning på måder, der matcher behovet hos børn og familier. Eksempelvis gøres dette ved at erstatte et mere formelt møde på kommunen med en *walk and talk*, hvor forældrene føler sig mere trygge ved at dele familiens udfordringer med socialrådgiveren.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 75 pct. af socialrådgiverne ”i høj grad” eller ”i meget høj grad” oplever, at tiden brugt med barnet/den unge fører til en positiv udvikling i familiens udfordringer, mens 18 pct. oplever, at dette i nogen grad er tilfældet. Der er således bred opbakning til de nye metoder i forhold til at hjælpe barnet/den unge og familien. Relationen forbedres ligeledes, fordi kommunikationen til og med familierne bliver bedre som en konsekvens af de nye metoder og arbejdsgange: ”Det er en kæmpe fordel, at forældrene ved, hvad der skrives, og hvorfor det skrives. Det er et meget stærkt instrument og en kæmpe fordel for afbureaukratiseringen” (socialrådgiver).

Ledelsesfokus

At forandre måden, hvorpå familieafdelingerne tilgår familierne, kræver et fast og konsekvent ledelsesfokus, ifølge både lederne i familieafdelingerne og deres rådgivere. Spørgeskemaundersøgelsen blandt rådgiverne i 2019 viser, at ledelse var et af de implementeringsparametre, der blev vurderet mest positivt. 55 pct. var ”overvejende enige”, og 33 pct. ”meget enige” i, at de drøfter arbejdet med de nye metoder og arbejdsgange med nærmeste leder. Dette ledelsesfokus hand-

ler om, at ledelsen går forrest og viser den faglige retning. Det handler også om, at ledelsen har medarbejdernes ryg, når en del af det administrative stillads fjernes omkring medarbejderne. Endelig er det vigtigt, at ledelsen prioriterer en kompetencemæssig opkvalificering, der gør medarbejderne i stand til at stå stærkere i deres faglighed.

Lederne af familieafdelingerne fortæller, at det vigtigste for at lykkes med omlægningen af arbejdsgangene er, at ledelsen går forrest ved at vise retningen for medarbejderne og ved at prioritere en tæt ledelsesopfølgning. En leder fortæller: ”I princippet er det såre simpelt, men det er bare i realiteten rigtig svært. Det er at sætte rammen og så ledelsesopfølgning. ... Noget af det nemmeste er, at vende tilbage til det, man kender. Hvis det her det skal lykkes, så skal man holde fast, og man skal holde fast gennem længere tid” (leder af familieafdeling). Lederne uddyber, at det ikke alene handler om at træffe beslutningen, men det handler også om at synliggøre beslutningen over for medarbejderne og at skabe en fortælling til dem, der gør, at de køber ind på beslutningen:

Du er simpelthen nødt til at beslutte dig for ledelsesmæssigt: Jeg vil det her. Jeg vil have, at vores sager skal løses på en særlig måde, og så skal du give det, det ledelsesfokus. Fordi medarbejderne gør det ikke af sig selv. De gør det, de plejer, det der er deres *comfort zone*, og det de synes er god sagsbehandling. Selvfølgelig er det vigtigt at lave meningskabelse for dem, men ledelse på alle niveauer og alle arenaer hvor man taler, at det er det her, man vil. Sikre sig at man har givet historierne. Forklare: Hvad er det, vi skal her? Hvorfor skal vi det? Hvilken betydning har det for jer som medarbejdere, men i høj grad også for de børn I arbejder med? Det er altafgørende (leder af familieafdeling).

At indtræde i den nye rolle som den opsøgende socialrådgiver er ikke uden risici. Lederne fortæller, at de i begyndelsen skulle overbevise deres medarbejdere om, at de som socialrådgivere var i stand til at håndtere øget autonomi i deres arbejde. Gennem mange år havde socialrådgivernes rolle først og fremmest været som sagsbehandler. En stor del af de nye arbejds gange handlede også om at være rådgiver for – og sammen med – familien. Ikke alle socialrådgivere følte sig i starten af forsøget tilstrækkeligt klædt på til at indtræde i en mere opsøgende og pædagogisk rolle over for familierne med mindre faste rammer. En af lederne fortæller:

Når vi sagde til dem [socialrådgiverne]: ”Vi vil gerne have, at I bruger mere tid sammen med familierne ... Så svarede de altid: ”Det kan vi ikke, vi er jo ikke familiebehandlere.” ... De var jo blevet tudet ørene fuldt om, at deres opgave

det jo er at sidde og have rettidig og juridisk ret. Men min oplevelse er, at den har de virkelig taget til sig nu – langt hen ad vejen (leder af familieafdeling).

Lederne har haft fokus på at have medarbejdernes ryg for at give dem modet til at agere på nye måder. En leder beskriver, at der nødvendigvis vil ske fejl, når man bevæger sig ud på ny grund, men at medarbejderne med den rette ledelsesopbakning i ryggen tør at bevæge sig derud alligevel. ”Når man tager chancer, er der også større risiko for, at man kan blive udstillet i en fejlbehandling. Hvis man står alene med den som medarbejder, så tror jeg nogle gange, at modet kan svigte, og dér skal man stå på mål for dem som leder” (leder af familieafdeling).

Erfaringen hos lederen i citatet er i overensstemmelse med Bentzen (2020), som viser, at medarbejdere har optimale betingelser for at acceptere større autonomi i deres arbejde, når de oplever høj institutionel tillid i form af tillid til reglerne og har høj interaktionstillid til deres ledere. Når medarbejdere oplever at have deres ledelse i ryggen, er de mere tilbøjelige til at turde acceptere øget ansvar og autonomi i deres arbejde.

Det omvendte er også tilfældet. Særligt én af de tre kommuner vurderes at være kommet mindre langt med omlægningen, særligt i begyndelsen af forsøgsperioden. Socialrådgiverne i denne kommune peger særligt på mangelfuld faglig ledelse som udslagsgivende: ”Hver gang der kommer en ny kollega ind, så har det været en bremsning, det kan vi se på data. Det har været en ulempe ... Vi er meget selvkørende, og der kunne godt være noget mere socialfaglig opbakning” (socialrådgiver).

Ud over at have ledelsen i ryggen beskrives det ligeledes som gunstigt i forhold til at tage imod øget autonomi, at ledelsen har prioriteret den kompetencemæssige opkvalificering af medarbejderne, fx i forhold til konkrete inddragelsesmetoder af borgerne og nye sagsbehandlingsprocedurer (eksempelvis journalisering):

Det kræver en opkvalificering af medarbejdere, fordi vi fjerner jo også et stil-lads og en struktur omkring dem, som er tryghedsskabende, og som på en eller anden måde får anerkendelse i vores organisationer. Når man fjerner den, så efterlader man dem i sådan et ingenmandsland. De har nogle kompetencer, de kan bruge, men det kræver også, at man omkring dem som ledelse opkvalificerer dem og sørger for, at de har det her nødvendige rygstød til at agere på en anden måde (leder af familieafdeling).

Opkvalificeringen har varieret lokalt i de tre kommuner, men har ofte har bestået af flere hele dage på kurser, hvilket er suppleret med løbende intern tid på eksempelvis afdelingsmøder. En så omfattende prioritering kan opfattes som et yderligere lag af krav til medarbejderen, som en form for fagligt bureaukrati. Årsagen til, at hverken medarbejdere eller ledelse har oplevet det sådan, vurderer vi, skal findes i den konkrete socialfaglige retning, som arbejdet med de nye metoder og arbejds gange er drejet hen imod.

Diskussion og konklusion

Vores analyse viser, hvordan regelfritagelser, ledelsesfokus og medarbejdermotivation er væsentlige elementer i forståelsen af den effektive afbureaukratisering i de tre frikommuner. I det følgende diskuterer vi forholdet mellem de tre komponenter, og vi forsøger at tegne et billede af deres interne forhold.

Regelfritagelserne – hvor blandt andet § 50-undersøgelsen begrænses til sager, hvor de har et klart formål – har frigivet ressourcer til at bruge mere tid sammen med familierne. I overensstemmelse med logikken i red tape-teori (fx DeHart-Davis, 2009) fjernes regler og love således ikke ukritisk, men gøres mere smidige, hvilket fremmer effektiv styring. Resultaterne pegede endvidere på, at regelfritagelser alene ikke er tilstrækkelige til at forbedre kvaliteten af den udøvede service.

I alle tre frikommuner fremhæves lovændringerne som et centralt startskud for at igangsætte nytænkning i arbejds gangene. Ledere fra alle tre kommuner pointerer samtidig, at de retrospektivt kan se, at regelfritagelserne ikke er tilstrækkelige til at ændre arbejds gangene. Ligeledes pointerer lederne fra alle tre kommuner, at kommunerne vil søge at beholde de nye arbejds gange, hvis regelfritagelserne ophører.

Det er interessant, at lovændringerne fremhæves som væsentlige forklaringer på den effektive afbureaukratisering, samtidig med at alle tre kommuner undervejs i frikommuneforsøget har udtænkt løsninger på, hvordan de hver især kan fortsætte med de nye arbejds gange, hvis regelfritagelserne ophører. Det tyder på, at regelfritagelserne ikke i sig selv er nødvendige for de nye arbejds gange, men har en essentiel funktion i forhold til at nå til det punkt, hvor kommunerne nytænker deres arbejds gange. Regelfritagelserne er en nødvendig men utilstrækkelig betingelse.

Vi har igennem den sidste tid luret, at det her kan vi godt fortsætte med, selvom det ikke bliver til lov. Vi har set en vej. Så kan man sige: Hvordan fanden havde vi ikke fundet den før? Men det havde vi altså ikke. Der skulle noget andet til (leder af familieafdeling).

Den samme retrospektive erkendelsesproces fremhæves blandt andet i evalueringen af frikommuneforsøget om Én plan (Holm-Petersen et al., 2021), som viser, at fritagelserne i frikommuneforsøget kun er en del af det, der er vigtigt, når man skal organisere en indsats anderledes. Det handler i lige så høj grad om at tillade sig selv at tænke anderledes og at frigøre sig fra nogle af de bindinger, som umiddelbart ser ud til at være lovgivning, men viser sig at være et spørgsmål om kultur.

Generelt er det kendetegnene for frikommuneforsøg, at der er fokus på innovative tiltag, hvor kommunerne får rum til at eksperimentere med ny praksis (Askim, Hjelmar og Pedersen, 2018). Børnefrikommuneforsøgets regelfritagelser er ikke et *quick fix*, men skal nærmere forstås som en ramme, der skaber rum til at udvikle nye og bedre arbejdsgange, organiseringer og rolleforståelser.

De nye arbejdsgange handler om at gøre proceskravene mere smidige og at arbejde mere relationsbaseret med familierne. Disse ændringer i arbejdsgange opfattes som meningsfulde for alle, der arbejder med området i forsøgskommunerne. Dette stemmer overens med tidligere studier, som viser, at styringsredskaber motiverer medarbejdere, når de mål, der arbejdes efter, er begrundet i fagprofessionelle normer og i overensstemmelse med de faglige værdier, som er vigtige for medarbejderne (Frey, 1997; Andersen, Kristensen og Pedersen, 2011; Sørensen, 2013; Thuesen, Bille og Pedersen, 2017; Andersen og Jakobsen, 2017).

Især blandt rådgiverne er der en meget stor opbakning til at konvertere tid fra at udarbejde fx børnefaglige undersøgelser til at bruge mere tid sammen med børnene og familierne. Socialrådgiverne motiveres af færre proceskrav og et større fagligt råderum – et mønster om også ses i frikommuneforsøg på andre fagområder (Hjelmar, Bjørnholt og Christiansen, 2016; Hjelmar og Ejersbo, 2019.)

Analysen viser også, at et konsekvent ledelsesfokus er afgørende for at forandre måden, familieafdelingerne tilgår familierne på. Dette handler om, at ledelsen viser den faglige retning, har medarbejdernes ryg og prioriterer kompetencemæssig opkvalificering. Dermed støtter resultaterne op om Bentzen (2020), der viser, at ikke alene tillid til de eksisterende regler, men også tillid til lederne har betydning for, om medarbejderne lykkes med at anvende nyvunden faglig autonomi i deres arbejde.

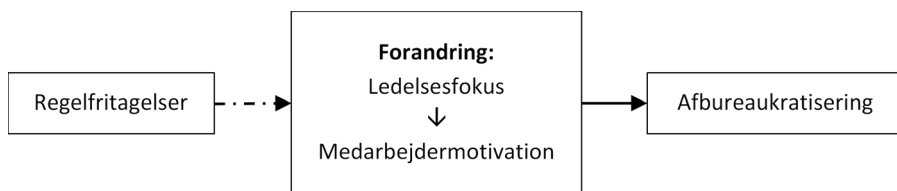
Forsøget er gennemført sideløbende i tre kommuner, som i vid udstrækning kommer med enslydende forklaringer på succeser og udfordringer, og som altså udtrykker den samme forandringslogik. Derfor behandler vi i artiklen også forsøget som én samlet case. Der er dog forskelle i, hvor godt de tre kommuner lykkes. Og netop heri ligger måske nøglen til at give den bedste samlede for-

klaring på afbureaukratiseringen, idet forskellen særligt kommer til udtryk ledelsesmæssigt. Der er en oplevet mærkbar forskel mellem kommunerne i ledelsens faglige tilstedeværelse og retningsanvisninger og ledelsesarbejdet direkte orienteret imod at sikre rammerne for, at rådgiverne kan arbejde effektivt og borgerorienteret. Vi ser ikke den samme forskel i medarbejdernes motivation eller opbakning til hverken forsøget som helhed eller de konkrete initiativer derunder. Det ser ud til i høj grad at være forskellige ledelsestilgange, der har ført til forskelle i den interne forandringsproces efter regelfritagelsen. Det er dog væsentligt at slå fast, at det fortsat må betegnes som gradforskelle og ikke typeforskelle. Der er fortsat tale om så ensartede processer og erfaringer, at vi vurderer, at de tre kommuner kan forstås som én case. Det er de samme forandringslogikker, der gør sig gældende på tværs af de tre kommuner, men med forskellig styrke.

Resultaterne i dette casestudie viser samlet set, at effektiv styring ikke alene skabes via fjernelsen af regler og love (red tape), men skal ses i sammenhæng med udvikling af meningsfulde kulturer for arbejdsgangene i kommunerne. Regelfritagelserne kan forstås som en frigørende faktor – en katalysator – der udløser en proces, hvor ledelsesfokus er en væsentlig faktor i forhold til at afgøre, i hvilken grad potentialet forbundet med medarbejdernes fagligt funderede motivation indfries, og der leveres bedre service til borgerne.

Kommunale procedurer og selvpåført bureaukrati er en væsentlig del af det oplevede bureaukrati. § 50-undersøgelsen eksemplificerer pointen om, at reglerne ikke nødvendigvis i sig selv er red tape. Det er de alene, *hvis* de automatisk skal bruges hver gang. Og kravet om det kommer ikke fra national lovgivning, men fra kommunale arbejds gange og rolleforståelser. Nedenstående figur opsummerer vores forståelse af forholdet mellem de tre komponenter i den succesfulde afbureaukratisering.

Figur 1: Model for afbureaukratisering med regelfritagelser som katalysator for forandring



Et studie af et lignende forsøg angiver den konkrete ledelsesadfærd som en mulig forklaring på de forskelle, der observeres i det forsøg (Loon og Jakobsen, 2022). Studiets hypotese er, at læringsorienterede ledere har mere succes end ressource- og resultatorienterede ledere. Det kan delvis bruges til at understøtte vores vurdering af, at ledelsen ser ud til at have en væsentlig rolle i udnyttelsen af de muligheder, der ligger i et frikommuneforsøg. Det bekræfter resultaterne i denne artikel, hvor de mest succesfulde kommuner i børnefrikommuneforsøget netop har fokuseret på forbedringer af arbejdsgangene og samarbejdet eksternt frem for på de manglende ressourcer (et fællesvilkår for alle tre kommuner).

Artiklens metoder og datakilder er på ingen måder definitivt udtømmende og urokkelige, men trianguleringen af repræsentativ bredde i form af spørgeskemaer, kvalitativ dybde i form af interviews med forskellige typer aktører – herunder de diakrone nedslag på begge fronter – samt registreringer af ”objektive” sagsdata giver samlet set et grundigt indblik i processerne. Om noget så står artiklens resultater stærkt metodisk, fordi de ikke alene ser på policy og intentioner, men også dækker den egentlige afbureaukratiseringsproces derefter samt effekterne deraf (Douglas et al., 2021). Artiklen kan i højere grad kritiseres for den analytiske tilgang og for den tolkning, vi lægger ned over et frikommuneforsøg. Den kritik uddybes i det nedenstående.

Det er et bevidst valg, at vi har ”bundlet” de tre kommuner og behandlet dem under et, som én samlet case. Der vil altid være forskelle mellem kommuner/enheder/grupper, og det er et legitimt spørgsmål, om vores analyse overser vigtige forklaringer, som betinges af de detaljerede forskelle mellem kommunerne. Valget at se på det som én case er dog foretaget på baggrund af viden og data om hver af de tre kommuner i forlængelse af den abduktive analysestrategi; det tager udgangspunkt i, at kommunernes forandringslogik er påfaldende *ens* på tværs. Såfremt dette ikke er tilfældet i andre processer og studier deraf, vil det formentlig være relevant at søge at maksimere forskellene mellem inkluderede kommuner/enheder/grupper og systematisk samle op på disse forskelle – gerne i displays.

Selve forsøgs konteksten kan også problematiseres, særligt angående valget af kommuner. For det første er de tre kommuner ikke tilfældigt udvalgte, men har selv ansøgt det daværende indenrigsministerium om deltagelse i forsøget, og kommunerne var i vid udstrækning ”forandringsparate”, inden forsøget formelt gik i gang. Sådant en udvælgelsesproces har helt åbenbare konsekvenser for generaliserbarheden af resultaterne, idet vi ikke ved, hvordan afbureaukratiseringen havde set ud i det kontrafaktiske eksempel, hvor andre kommuner tilfældigt var inkluderet i forsøget – eller om den overhovedet havde fundet sted. Her kan erfaringerne fra en af de tre kommuner tjene som et fornuftigt korrektiv til

denne kritik: Kommunen opdagede (som gengivet i analysen), at ressourcerne ikke var nok til i sig selv at drive udviklingen. Men de oplevede også, at forsøget for alvor tog fart, da der skete en ledelsesrokade og -udskiftning. Kommunen var måske nok forandringsvillig, men ikke fuldt ud forandringsparat, hvilket taler for, at der ikke var unikke forudsætninger til stede i netop disse kommuner, som skulle gøre dem til helt særegne arenaer for afbureaukratisering. Til gengæld kan netop villigheden være påvirket af udvælgelseskonteksten, idet det kan tænkes, at kommunerne i højere grad var villige til netop at foretage de af og til svære valg, som har været nødvendige for at skabe forandringerne. Det kan derfor ikke udelukkes, at kommunerne på den måde har været mere parate, end den gennemsnitlige kommune ville have været, og derfor har opnået mere end vil kunne forventes i andre tilfælde.

For det andet varierer de tre kommuner internt angående baggrundsforhold som socioøkonomi, størrelse og geografi. De repræsenterer dog samlet set et typisk kommunebillede, og forskellene behøver derfor ikke kompromittere generaliserbarheden. Om noget, så taler de ensartede forandringslogikker i endnu højere grad for resultaternes gyldighed og generaliserbarhed ud fra logikken, at det sker *på tværs af tre forskellige kommuner*. Samlet set vurderer vi derfor, at resultaterne i artiklen ville kunne genfindes i andre kommuner, blot ikke i samme grad. Det begrænser sig ikke snævert til disse tre udvalgte kommuner, men har bred relevans for afbureaukratisering i den offentlige sektor.

Et andet forhold ved forsøgskonteksten vedrører valget af paragraffer, som kommunerne blev fritaget for. De udvalgte fritagelser skete ikke tilfældigt, men var udtryk for en forudgående udvælgelse og deliberation. Såfremt resultaterne af forsøget er udtryk for et godt forarbejde i valget af fritagelser, vil det helt naturligt have betydning i andre processer og forsøg, hvis valget af fritagelser foregår ad hoc, begrænset, symbolsk, forhandlet m.m. Til det bør det dog nævnes, at kommunerne giver udtryk for flere andre fritagelser, som de også havde ønsket i dette forsøg, men som ikke blev imødekommet. I den forstand har fritagelserne også i dette forsøg været forhandlede, og resultaterne skyldes altså ikke alene, at kommunerne rent ud "fik deres vilje" angående fritagelserne.

Vil artiklens resultater kunne genfindes i andre sammenhænge? Og hvad er læren til næste afbureaukratiseringsbølge? Først og fremmest at de valg, som træffes af de lokale aktører på mikroniveau – den faglig/administrative ledelse – har stor betydning for afbureaukratiseringens forløb og videre effekter. Derfor bør det faglige samspil mellem ledelse og medarbejdere være i fokus. Det er sandsynligt, at en tilfældigt udvalgt kommune ikke vil have samme engagement, som de tre deltagende kommuner i forsøget har. Et helt andet forhold angår politikområdet. Det er uvist, om afbureaukratisering vil kunne

forstås ud fra samme logik på andre (service)områder, herunder områder med mindre red tape, mindre politisk og mediemæssigt fokus på fejlfinding og deraf følgende behov for risikohåndtering. Det er muligt, at de logikker og processer, som er afdækket her, er særegent udbredte på området for udsatte børn. Det er også muligt, at det er så generelle mekanismer, at de vil kunne genfindes i den offentlige sektor bredt set. Fremtidige studier af afbureaukratisering kan inddrage – og evt. videreudvikle – den forståelse af afbureaukratisering, som denne artikel lægger frem. Et interessant forhold, der kunne belyses, er, hvorvidt regler har en konstitutiv effekt i en periode, men derefter kan (eller bør?) fjernes igen. Spørgsmålene kunne i forlængelse heraf kredse om, hvor længe en sådan ”solnedgangsklausul” har behov for at etablere sig, og hvad der i givet fald modererer dette forhold.

Noter

1. Det er formelt set to separate forsøg, men i både evalueringen og i denne artikel behandles de under et, da de forskellige forsøgsrammer ikke har nogen betydning for forståelsen af omlægningen. De tre kommuner har eksempelvis indgået i et ligeværdigt tredelt samarbejde og udarbejdet en fælles titel for forsøget.
2. Bemærk at der er en videnskabsfilosofisk debat om forskellene mellem abduktion og *inference to the best explanation* (IBE). Brugen af abduktion i denne artikel omfatter såvel valget af teorier og hypoteser som den efterfølgende vurdering af dem.
3. Det kan også beskrives som at vælge på den afhængige variabel, hvilket i dette tilfælde er en legitim strategi (Douglas et al., 2021: 444).
4. Evalueringens fulde datamateriale og metodebeskrivelse, herunder spørgeskemaer, kan ses i slutevalueringen (eksempelvis side 17-20 samt bilag 3, 4 og 5): <https://www.vive.dk/media/pure/15787/5195512>. Ligeså kan midtvejsevalueringen, der har et særskilt implementeringsfokus (eksempelvis side 15-17, kapitel 7 og bilag 3 og 4): <https://www.vive.dk/media/pure/14345/3465798>.
5. Sagerne er udvalgt efter en fastlagt protokol og derfor ikke simpelt tilfældigt udvalgt i statistisk forstand.
6. ”Sagsstammen” refererer til det antal familier og børn/unge, som sagsbehandleren er ansvarlig myndighedssagsbehandler for.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Nicolai Kristensen og Lene Holm Pedersen (2011). Do documentation requirements reduce intrinsic motivation and increase worker absence?

- 11th Public Management Research Association Conference, The Maxwell School Of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, USA, 2.-4. juni.
- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Clausen og Jacob Torfing (2012). *Forvaltningspolitisk debatoplæg: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*. https://polsci.ku.dk/forum/bibliotek/Debatoplæg_lang_version.pdf
- Andersen, Simon Calmar og Morten Jakobsen (2017). Policy positions of bureaucrats at the front lines: Are they susceptible to strategic communication? *Public Administration Review* 77 (1): 57-66.
- Ankestyrelsen (2011). *Ankestyrelsens praksisundersøgelser om Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger*.
- Ankestyrelsen (2021). *Børnesagsbarometret 2021*.
- Askim, Jostein, Ulf Hjelm og Lene Holm Pedersen (2018). Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from nordic free commune experiments. *Scandinavian Political Studies* 41: 288-308.
- Bekaert, S., E. Paavilainen, H. Schecke, A. Baldacchino, E. Jouet, L. Zabłocka-Żytka, B. Bachi, F. Bartoli, G. Carrá, R.M. Cioni, C. Crocarno og J.V. Appleton (2021). Family members' perspectives of child protection services, a metasynthesis of the literature. *Children and Youth Services Review* 128: 106094.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2019). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations. *Journal of Trust Research* 9 (2): 185-202.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2020). *Samskabt styring – Nye veje til afbureaukratisering*. Samfundslitteratur.
- Bozeman, Barry (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (3): 273-304.
- Bozeman, Barry og Mary Feeney (2011). *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*. New York: Routledge.
- Campos, Daniel G. (2011). On the distinction between Peirce's abduction and Lipton's inference to the best explanation. *Synthese* 180: 419-442.
- Cheng, Tyrone C. og Celia C. Lo (2016). Linking worker-parent working alliance to parent progress in child welfare: A longitudinal analysis. *Children and Youth Services Review* 71: 10-16.
- Damiani-Taraba, Gissele, Gary Dumbrill, James Gladstone, Andrew Koster, Bruce Leslie og Michelle Charles (2017). The evolving relationship between casework skills, engagement, and positive case outcomes in child protection: A structural equation model. *Children and Youth Services Review* 79: 456-462.

- Dansk Socialrådgiverforening (2015). *Bureaukrati tynger børnearbejdet – men der er vej ud af det!* <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2017/05/2015-11-17-Undersoegelse-BureaukratiTyngerBoernearbejdet.pdf>
- Deci, Edward og Richard M. Ryan (1985). *Intrinsic Motivation and Self-determination in Human Behavior*. New York: Plenum.
- DeHart-Davis, Leisha (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2): 361-384.
- DeHart-Davis, Leisha (2017). *Creating Effective Rules in public sector Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Douglas, Scott, Thomas Schillemans, Paul 't Hart, Chris Ansell, Lotte Bøgh Andersen, Matthew Flinders, Brian Head, Donald Moynihan, Tina Nabatchi, Janine O'Flynn, B. Guy Peters, Jos Raadschelders, Alessandro Sancino, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2021). Rising to Ostrom's challenge: An invitation to walk on the bright side of politics, governance and public service. Draft version.
- Finansministeriet (2018). *Færre regler og mindre bureaukrati*. København
- Frey, Bruno S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar Publishing.
- Gladstone, James, Gary C. Dumbrell, Bruce R. Leslie, Andrew Koster, Michelle D. Young og Afisi Ismaila (2012). Looking at engagement and outcome from the perspectives of child protection workers and parents. *Children and Youth Services Review* 34 (1): 112-118.
- Hjelmar, Ulf (2021). 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
- Hjelmar, Ulf, Bente Bjørnholt og Anne Mehlsen Christiansen (2016). *Nye styre- og arbejdsformer som led i moderniseringen af den offentlige sektor*. København: KORA.
- Holm-Petersen, Christina, Alexandrina Schmidt, Rikke Povlsen, Emilie Hjermitzlev Jonsen og Mads Leth Jakobsen (2021). Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020). VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Loon, Nina M. Van og Mads Leth Felsager Jakobsen (2022). Connecting the dots between performance management and red tape perceptions. *International Public Management Journal*.
- Montes de Oca, Lis og Anne Marie Villumsen (2022). At evaluere liv. *CEPRA-Striben* 29: 16–27.
- Olsen, Johan P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1).

- Produktivitetskommissionen (2014). *Slutrapport. Det handler om velstand og velfærd*. København.
- Svendsen, I.M.L. (2015). Reglerne er gode nok – eller? – om proceskrav og tommelfingerregler i kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge. Uden for nummer. *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde* 30: 24-33.
- Sørensen, Ole Henning (2013). Direkte medarbejderindflydelse ved organisatorisk forandring: konsekvenser for arbejdsmiljøet. *Tidsskrift for arbejdsliv* 15 (1): 32-51.
- Thuesen, Frederik, Rebekka Bille og Mogens Jin Pedersen (2017). *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats: instrumenter, motivation og præstationer*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 17:11. København: SFI.
- Thygesen, Niels Thyge (2012). *Tillid giver verdensklasse – ti anbefalinger til en reform, der kan styrke og udvikle den offentlige sektor*. København: Offentligt ansattes organisationer.
- Xu, Yanfeng, Haksoon Ahn og Charlotte L. Bright (2017). Family involvement meetings: Engagement, facilitation, and child and family goals. *Children and Youth Services Review* 79: 37-43.

Jacob Torfing, Tina Øllgaard Bentzen og Didde Cramer Jensen COVID-19 som kriseinduceret styringslaboratorium

På en tragisk baggrund viser dette studie, at COVID-19-pandemien har været katalysator for innovationer i både velfærdsløsninger og den danske offentlige sektors maskinrum. På baggrund af såvel kvantitative som kvalitative data beskriver artiklen dels de nye velfærdsløsningers karakter og oplevede effekt i forhold til udsatte borgere, dels en række forudgående organisatoriske innovationer i forhold til tillidsbaseret ledelse og tværgående samarbejde. På denne baggrund genereres og diskuteres en hypotese om en mulig sammenhæng mellem kriseinduceret organisatorisk innovation og velfærdsinnovation.

Nøgleord: kriseinduceret læring, COVID-19-pandemien, velfærdsinnovation, styringsinnovation, den offentlige sektor

Winston Churchill er citeret for at sige, at man aldrig må lade en alvorlig krise gå til spilde (se Bala et al., 2020). Hans betragtning er yderst relevant for studiet af offentlig styring og administration, hvor den høje institutionaliseringsgrad kan føre til stiafhængighed, på trods af at bedre eller mere effektive løsninger kan findes (Pierson, 2000; Larsen og Andersen, 2004; Torfing, 2009). Den historiske institutionalisme beskriver, hvordan forhandlinger og tilfældigheder fører til etablering af bestemte, fastlåste praksisser i den offentlige sektor (Hall, 1993; Mahoney, 2000; True, Jones og Baumgartner, 2019). Almindeligvis skal der en større krise til, før der åbnes op for nye muligheder, intentionelle reformer og eventuelt etableringen af et nyt spor. Det gamle spor skal med andre ord udfordres, problematiseres og destabiliseres, før der bliver plads til nytænkning. Når det sker, kan bureaukratiet udnytte sin institutionelt forankrede beslutningskraft til at skabe nødvendige forandringer, så i den forstand er bureaukratiet både ven og fjende af offentlig innovation (Jacobsen, 2013).

Den skarpe opdeling mellem stabile fastlåste spor og ustabile forandringsskabende kriser er dog blevet oplødt af forskere, der peger på, at forandringer også kan skabes uden en større krise. Teorien om gradvis institutionel forandring understreger effekten af den løbende udskiftning af gamle regler med nye, tilføjjelsen af nye regler aflejret på toppen af de gamle og forandringer i omverdenen, der giver ny mening til gamle regler (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2010). Sådanne processer kan over tid skabe betydelige forandringer ud fra princippet ”mange bække små gør en stor å”, men ændringerne vil ofte

være for ukoordinerede og utilstrækkelige til at skabe veldefinerede nybrud. Krise kan dog bidrage til, at "mulighedens vindue" åbner sig, og politiske og administrative aktører får afsættet til innovative løsninger. Kriser forstået som pres, stress og truende udfordringer ændrer aktørernes kalkule, når eksisterende løsninger kommer til kort og ikke tilbyder alternativer til forandring.

Der er voksende forskningsinteresse for kriseinduceret forandring i og af den offentlige sektor (Boin, 't Hart og McConnell, 2009; Deverell, 2009; Nohrstedt og Weible, 2010). Hvor den eksisterende forskning primært har interesseret sig for kriseskabt læring i forhold til håndteringen af fremtidige kriser, går vi med denne artikel i en ny retning, idet vi undersøger, hvilke innovationer der opstår i serviceleverancen til borgerne og i det administrative maskinrum under en sundhedskrise (se dog Kuhlmann et al., 2021 for en beslægtet analyse). Vi undersøger dermed, hvordan COVID-19-pandemien har bidraget til innovationer i organisation, styring og ledelse samt i den kommunale velfærdsservice for udsatte borgere. Undersøgelsen har også som ambition at indkredse en mulig sammenhæng mellem innovationer i organisation, styring og ledelse samt innovationer i velfærdsservice.

På baggrund af såvel kvantitative som kvalitative data beskriver og analyserer vi velfærdssinnovationer blandt udsatte borgere, der er opstået under COVID-19-pandemien, samt de oplevede effekter af sådanne velfærdssinnovationer. Vi undersøger desuden de organisatoriske innovationer, som er opstået i kølvandet på pandemien. På baggrund af disse resultater genereres og kvalificeres en hypotese om, at organisatorisk innovation i en krisetid kan skabe betingelser for værdiskabende velfærdssinnovation. Det diskuteres, hvordan kriseinduceret læring og innovation kan fastholdes, så landvindingerne ikke fordufter som dug for solen, når det eksterne pres fra sundhedskrisen letter. Konklusionen opsummerer resultaterne og peger på nye forskningsopgaver.

Offentlig innovationsskabelse i teoretisk belysning

Intrinsisk motiverede offentlige ledere og medarbejdere antages at bidrage til løbende forbedring af offentlig organisation og service (Jacobsen, Hvitved og Andersen, 2014; Torfing og Bentzen, 2020). Løbende småforbedringer er med til at optimere den offentlige styring og værdiskabelsen for borgerne, men dog ikke altid nok til at skabe skelsættende, innovative nybrud (Hartley, 2012). De komplekse samfundsproblemer, den offentlige sektor står overfor at skulle løse, stiller krav om øget omstillingsevne og nytænkning (Weber og Khademian, 2008; Ansell, Sørensen og Torfing, 2020). Befolkningens voksende forventninger og knappe offentlige ressourcer bidrager ydermere til et mismatch mellem store krav til den offentlige sektor og de små, inkrementelle og ofte ukoordinere-

rede justeringer. Alle disse udfordringer peger i retning af et stigende behov for offentlig innovation (Sørensen og Torfing, 2011a, 2011b).

Definition af innovation

Innovation defineres typisk som udvikling og gennemførelse af nye løsninger, der i større eller mindre omfang bryder med vanetænkningen og den etablerede praksis på et givet område og i en specifik kontekst (Hartley, 2005; Torfing, 2016; Bason, 2018). Innovation indebærer med andre ord et brud med fortiden og en bestræbelse på at tænke og gøre noget nyt og anderledes med en dertilhørende risiko for, at noget går galt, eller at de ønskede gevinster udebliver. Risikoen betyder, at der ofte er modstand mod innovation. Især hvis det i forvejen egentlig går meget godt, og effekten af innovation er usikker. Omvendt har innovationsskabelse bedre vilkår og muligheder, hvis der er et klart og tydeligt problem, og den nye løsning allerede er afprøvet med succes. Det er således lettere og forbundet med en række fordele at være *second mover* frem for *first mover* i den offentlige sektor (Holler, 2018).

Fraværet af konkurrence og tilstedeværelsen af centralistisk regelstyring i den offentlige sektor betyder, at der er forsket meget mere i privatsektorinnovation end i offentlig innovation. Studier viser imidlertid, at der er masser af innovation i den offentlige sektor (Mazzucato, 2013), og at offentlige servicemedarbejdere er mindst lige så innovative som privatansatte medarbejdere (Bysted og Hansen, 2015). Innovation i den offentlige sektor er dog i mindre grad drevet af konkurrence og jagten på profit og i højere grad af ønsket om at løse presserende problemer (Ansell og Torfing, 2014).

Kriser som drivkraft for innovation

Imidlertid er offentlige organisationer også præget af inertie og er derfor langt fra at være *serial innovators*, der vedholdende og systematisk arbejder på at skabe innovation. Innovation er sporadisk, præget af tilfældigheder og drevet frem af problemer. Jo større og jo mere komplekse problemerne er, des større er motivationen for og bestræbelsen på at skabe innovative løsninger dog også (Bommert, 2010). På den baggrund er det oplagt at se kriser som en drivkraft for innovation. Kriser defineres typisk som problemfyldte begivenheder, der opfattes som en trussel mod grundlæggende ambitioner, værdier og funktioner og derfor kræver en form for respons (Sellnow og Seeger, 2021). Kriser ses ofte som et kritisk vendepunkt, hvor det enten kan gå bedre eller værre, men kriser kan også være mere permanente eller nærmest kroniske, hvis de igangsætter negative dynamikker, som gennem en længere periode udgør en trussel mod den sociale og politiske orden og øger den samfundsmæssige turbulens.

Eksempler på dette er den nylige finanskriser, klimakrisen og COVID-19-pandemien, som alle gennem længere tid har udfordret og stadig udfordrer den offentlige problemløsningskapacitet. Alvorlige og længerevarende kriser rummer et stort offentligt innovationspotentiale, fordi de tydeliggør, at der skal skabes nye og anderledes løsninger, hvis man skal lykkes med at opretholde grundlæggende funktioner, værdier og indfri specifikke politiske og administrative ambitioner. Kriser kan naturligvis også bruges til at stoppe nye tiltag, som enten synes uhensigtsmæssige eller overflødige i lyset af krisen, og kriseskabte innovationer er ikke altid banebrydende, da de ofte forstærker en allerede igangværende udvikling (Kuhlmann et al., 2021). Kriser kan imidlertid også føre til nybrud, som dog ofte opstår ved at kombinere eksisterende ressourcer, redskaber og processer på nye måder. Så på trods af det innovationspotentiale som kriser rummer, så er innovationshøjden ikke nødvendigvis særlig stor.

Kingdon hævder, at innovation er et resultat af en kontingent sammenkobling af separate strømme af problemer, løsninger og beslutningsanledninger (Kingdon, 1995). Han foreslår endvidere, at koblingen af problem og løsning i et gunstigt politisk klima er mest sandsynlig, når "mulighedens vindue" er åbnet, enten i kraft af fremkomsten pressende problemer, kriser og katastrofer eller i kraft af chancen for at promovere bestemte politiske diskurser eller aktører (Birkmann et al., 2010). Kriser spiller således en vigtig rolle for at skabe mulighed for innovation, men muligheden skal gribes og udnyttes af sociale eller politiske aktører. Ellers skabes der ingen innovation.

Hvordan skabes offentlig innovation?

Arbejdet med at koble problemer med nye løsninger i krisesituationer udføres, ifølge Kingdon (1995), af særlige policyentreprenører, der forsøger at skabe alliancer og koalitioner ved at frame problemet og tilpasse løsningen til den givne kontekst (Cairney, 2018). Policyentreprenører findes på alle niveauer og både inden for og uden for den offentlige sektor. Det faktum har næret debatten om, hvordan mulighedens vindue bedst udnyttes til at skabe innovation i den offentlige sektor. Er det ved at lade toppen af det offentlige beslutningshierarki sætte en klar dagsorden, udvikle og vedtage forslag til nye løsninger og derefter mobilisere organisationens ressourcer i implementeringsprocessen? Eller er det ved at fremme konkurrencen mellem private og offentlige parter, der har frihed til at tænke ud af boksen og udvikle deres eget særlige bud på en innovativ løsning?

Den hierarkiske innovationsstrategi har været kritiseret for ikke at inddrage relevante erfaringer og idéer fra frontlinjeaktører, ligesom konkurrencestrategien har været kritiseret for at anspore konflikt og rivalisering, der hæmmer

vidensdeling (Roberts, 2000). Som alternativ fremhæver flere forskere potentialet i interorganisatorisk og tværsektorielt samarbejde (Bommert, 2010). Når aktører med forskellige erfaringer, idéer og værdier bringes sammen, forstyrres vant tankemønstre, hvilket gøder jorden for læring og innovation og styrker ejerskab til og implementering af de innovative løsninger (Sørensen og Torfing, 2018; Torfing, 2016).

Hierarki, konkurrence og samarbejde er dog ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende innovationsstrategier. I hvert fald peger meget på, at et frugtbart samspil mellem de tre styringsformer er afgørende for at skabe innovative løsninger, som kan implementeres og skabe værdi (Sørensen og Bentzen, 2020). De øverste lag i hierarkiet spiller ofte en vigtig rolle med at italesætte og understøtte offentlige organisationers innovationsbestræbelser, samtidig med at kampen om ressourcer og anerkendelse ansporer forskellige koalitioner af ledere og medarbejdere til at gennemføre nye og innovative løsninger, der dog ofte er skabt gennem et samarbejde mellem flere forskellige, relevante aktører. Hvor hierarkiet sætter dagsordenen og rammen for innovation, tilvejebringer konkurrence handlingsmotivation, mens samarbejde ofte karakteriserer den kreative proces, hvorigennem problemet defineres og løsninger udvikles, testes og justeres. Innovation skabes dermed oftest i komplekse og til tider parallelle processer, der både skal styres og ledes, om end ikke gennem ordregivning, kontrol og sanktioner (Ansell og Torfing, 2021; Torfing, Sørensen og Bentzen, 2020; Hofstad et al., 2021).

Former for offentlig innovation

Der kan skabes innovation i service, policy og organisation. Den voksende forskning i offentlig innovation har mest fokuseret på den borgerrettede serviceinnovation (Albury, 2011; Osborne og Brown, 2014) og den samfundsrettede policyinnovation (Nauwelaers og Wintjes, 2008; Sørensen og Waldorff, 2014), selvom der også er enkelte bidrag med fokus på innovation i offentlig organisation (Bentzen, 2020a; Moore og Hartley, 2010; Torfing og Triantafyllou, 2016). Organisatorisk innovation kan omhandle offentlige organisationers interne struktur, styring og ledelse, og hvordan offentlige organisationer inddrager og samarbejder med eksterne aktører. Det er nærliggende at opfatte nye og innovative styrings- og ledelsesformer som en befordrende betingelse for serviceinnovation (Peters, 2016), blandt andet fordi de kan styrke rammerne for fagprofessionerne og deres kreative samspil med hinanden, de offentlige ledere og servicemodtagerne (Albury, 2005). Behovet for at løse kriseskabte problemer inden for forskellige serviceområder kan – ansporet af nye tværgående samarbejdsformer og en mere tillidsbaseret ledelse – stimulere udvikling af entrepre-

nørskab, kreative søgeprocesser og opbakning til forsøg med nye måder at levere service til borgerne (Ansell og Torfing, 2014).

Fra teori til virkelighed

På baggrund af denne korte teoretiske rammesætning af vores studie af krise-induceret styrings- og serviceinnovation er det vores forventning, at COVID-19-pandemien, forstået som en længerevarende krise med potentielt katastrofale konsekvenser, har skabt mulighed og behov for omstilling og innovation i den offentlige sektor. Vi forventer, at denne omstilling gør det muligt for offentlige organisationer at varetage deres grundlæggende funktioner i en tid med preserende og varierede udfordringer samt en stadig og konstant skiftende strøm af nye retningslinjer fra myndigheder. Det er endvidere vores forventning, at både oven-fra-og-ned ledelse, konkurrence mellem forskellige aktører og idéer, og vertikalt og horisontal samarbejde mellem ledere, medarbejdere, private organisationer og brugere har spillet en rolle i frembringelsen af kriseskabt innovation. Endelig forventer vi, at borgerrettet serviceinnovation understøttes af organisatorisk innovation i styring og ledelse, der skaber plads til den fornødne nytænkning af serviceleverancen. Denne sidste forventning understøttes af tanken bag de danske frikommuneforsøg, der netop søger at ændre på den organisatoriske ramme og styringskontekst for at stimulere serviceinnovation (Hjelmar og Jakobsen, 2021).

Undersøgelsens metode

Vores studie undersøger den innovation i organisation og velfærdsservice, der er fremkommet under COVID-19-pandemien i de danske kommuner. Pandemien udgør en langvarende og omfattende sundhedskrise, som stresser den offentlige sektor på alle niveauer og kalder på innovative løsninger (Boin, McConnell og 't Hart, 2021). For at klargøre konteksten for studiet af den kriseskabte innovation i kommunerne indleder vi dette metodeafsnit med en kort opridsning af pandemiens forløb i en dansk kontekst. Herefter introducerer vi de anvendte datakilder og metoder.

COVID-19-krisen og kommunerne

Få uger efter det første tilfælde af COVID-19 er blevet bekræftet i Danmark 28. februar 2020, stiger smitten markant, og medio marts lukkes landet ned. Grænserne lukkes, offentlig transport frarådes, indkøbsmuligheder reduceres og alle ikkekritiske funktioner sættes på vågeblus. Med undtagelse af særlige nødpassningsordninger lukkes kommunale skoler, dagtilbud og kulturelle tilbud, og alle offentlige medarbejdere i ikkekritiske funktioner sendes hjem. På

institutioner med kritiske funktioner, som fx plejecentre og sociale bosteder, implementeres nye nationale sundhedsretningslinjer med fokus på social afstand, rengøring, hygiejne og brug af værnemidler for at undgå smittespredning.

Fra midten af april 2020 påbegyndes en gradvis genåbning af samfundet og den offentlige sektor, hvor de yngste børn, under nye rammer, starter op i dagtilbud og indskolingen. Fra midten af maj, hvor smittetrykket falder yderligere, genåbnes skolerne også for de ældste elever. I løbet af efteråret 2020 genindføres en lang række restriktioner, da smittespredningen tager til efter sommerferien.

Både genåbningen og den efterfølgende nedlukning stiller store krav om gen-tænkning og reorganisering af kommunal opgaveløsning, så både grundlæggende opgaver og skiftende nationale sundhedsretningslinjer løftes. Den kommunale service skal leveres på nye måder, og nye pandemirelaterede opgaver kalder på nye tværgående indsatser og medarbejdere, der kan løse opgaver på egen hånd. COVID-19 pandemien kan med andre ord betragtes som et udefrakommende chok, som baner vejen for innovation i både organisation og service.

Datakilder og analyse

For at undersøge innovation, som er opstået under COVID-19-pandemien, trækker vi på forskellige datakilder, som vi her kort vil gøre rede for. For at belyse *kriseskabte innovationer på serviceområdet*, anvendes data fra en survey gennemført af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i november 2020 med henblik på at afdække kommunale velfærdsinnovationer under COVID-19-krisen rettet mod borgere i udsatte positioner (Hjelmar, Pedersen og Jensen, 2021). Med udsatte positioner forstås borgere med forskellige sociale udfordringer (fx arbejdsløshed, hjemløshed, ensomhed, misbrug, social isolation eller kriminalitet) samt borgere med fysiske, psykiske eller andre funktionsnedsættelser. Udsatte borgere er en af de grupper, som har færrest tilgængelige ressourcer i forhold til at kunne omstille sig i en krisesituation, og derfor kan man argumentere for at betragte dem som en *least likely case* på serviceinnovation. Hvis der er opstået innovationer i velfærdsopgaven for de allersvageste borgere, er det sandsynligt, at der også er opstået velfærdsinnovationer på velfærdsområder med mere ressourcestærke borgere. Spørgeskemaet blev sendt ud til 556 kommunale ledere (fagchefer, driftschefer og centerchefer) med ansvar for udsatte borgere. 296 respondenter og dermed 53 pct. af de adspurgte har svaret på undersøgelsen. Det vurderes som en tilfredsstillende svarprocent, ikke mindst i lyset af at ledere fra 93 ud af 98 kommuner har deltaget. Spørgeskemaet indeholdt både lukkede svarkategorier med spørgsmål om omfanget og karakteren af de kommunale velfærdsinnovationer samt åbne svarkategorier, hvor lederne med egne

ord kunne beskrive de mest lovende velfærdsinnovationer inden for deres eget fagområde/sectorområde og baggrunden for og effekten af disse (n = 160). I nærværende studie anvender vi begge typer af data.

I forhold til at undersøge opståede *organisatoriske innovationer* trækker vi på en række datakilder indsamlet af forskellige aktører i starten af pandemien, nærmere betegnet fra april til juli 2020. Det drejer sig om 14 semistrukturerede interviews samt en survey blandt kommunaldirektører gennemført af kommunaldirektørforeningen, en survey gennemført af Fagbevægelsens Hovedorganisation blandt et panel af offentlige ledere, tre surveys gennemført af Danmarks Lærerforening blandt folkeskolelærerne, en survey foretaget af Bikubefonden og MandagMorgen til ledere af sociale serviceorganisationer samt to surveys foretaget af Børne- og Ungepædagogernes Landsforbund blandt pædagoger og pædagogiske ledere. Uddybende beskrivelser af undersøgelserne, tidspunkt for indsamling, svarprocenter mv. findes i tabel A1 i [appendikset](#).

De forskellige data, som vi har fået stillet til rådighed, er indsamlet af professionelle surveybureauer, som vi vurderer på tilfredsstillende vis redegør for den anvendte metode og dokumenterer reliabiliteten af de indsamlede data. Undersøgelserne dækker dog ikke det samme antal kommuner, svarprocenterne varierer, og de åbne svarmuligheder er ikke anvendt af alle respondenter. Der er også tale om forskelligartede undersøgelser med spørgebatterier, der alle handler om COVID-19, men derudover har et ret forskelligt fokus. De data, vi trækker på her, er således kun en ”tynd skive” af de tilgængelige data, som dog hele vejen igennem har fokus på interne administrative innovationer i den offentlige sektor. Det er desuden vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om især lederes selvrapporterede vurderinger, som i stort omfang er indsamlet på foranledning af interesseorganisationer, hvilket potentielt kan skabe bias. Der skal også tages højde for, at hovedparten af data baserer sig på svar fra ledere, som alt andet lige må forventes at have mere strategisk indsigt, men ikke nødvendigvis er helt tæt på opgaveløsningen. Der er altså ikke tale om perfekte data, men ikke desto mindre er styrken i dette patchwork af data den overvældende mængde af observationer og respondenter på de samme temaer (tværgående samarbejde og tillidsbaseret ledelse), som bidrager til triangulering af topledernes, mellemledernes og medarbejderes perspektiver på organisatoriske innovationer opstået under pandemien.

Vores data er blevet kodet i to runder på basis af en konceptuel induktiv kodning (Olsen, 2002), hvor data er kodet i meningsfulde kategorier med hensyn til at identificere ligheder mellem typer af innovationer på tværs af datakilder. Første runde var en åben kodning med fokus på at finde dominante mønstre inden for temaerne organisatoriske innovationer, velfærdsinnovationer og op-

levede effekter af velfærdsinnovationer. Efter en kritisk gennemgang af temaer blev de mest robuste koder samt tilhørende underkoder udvalgt og anvendt i en anden koderunde. Med en ”robust” kode menes en kode, som konsistent går på tværs af datakilder, og som også indenfor de enkelte datakilder er forankret i tilstrækkelig mættet empiri.

Hvor data vedrørende serviceinnovationer afgrænser sig til kommunale velfærdsområder med udsatte borgere, så har data vedrørende organisatoriske innovationer et bredere fokus på alle kommunernes forvaltningsområder. Imidlertid viser vores data ikke markante divergerende mønstre på tværs af kommunale serviceområder i forhold til organisatoriske forandringer. Der er med andre ord ikke grund til at antage, at organisatoriske innovationer på kommunale områder med fokus på udsatte borgere skulle adskille sig væsentligt fra andre kommunale områder.

Vi analyserer kun data fra det første år af COVID-19-krisen og kan derfor ikke sige noget om, hvorvidt innovationer afvikles, fastholdes eller udvides i 2021. Data anvendt i analysen af de kriseinducerede, administrative innovationer er indsamlet i begyndelsen af pandemien, hvor kommunerne hurtigt kom under pres for at organisere, styre og lede opgaveløsningen på nye måder. VIVEs undersøgelse af de kriseinducerede innovationer i velfærdsløsninger er foretaget i november 2020, altså ca. ti måneder efter pandemiens start. De tilgængelige data er som allerede nævnt især velegnede til en beskrivende afdækning af opståede serviceinnovation og organisatorisk innovation under COVID-19-pandemien. Selvom de ikke er tilstrækkeligt solide til at sandsynliggøre en kausal sammenhæng imellem de organisatoriske innovationer og de opståede serviceinnovationer, kan tidsforskellen imellem de to dataindsamlinger alligevel bidrage til kvalificering af en efterfølgende hypotesegenerering, som vi vil tage op i diskussionen.

Analyseresultater

Først analyseres kommunale velfærdsinnovationer blandt udsatte borgere med fokus på innovationernes karakter, de oplevede effekter og de vigtigste drivkræfter. Sluttelig rettes fokus på organisatoriske innovationer i den offentlige sektors maskinrum.

Velfærdsinnovationer blandt udsatte borgere

Serviceydelser til udsatte borgere er rettet mod et bredt udsnit af borgere, som på tværs af aldersgrupper har en række psykiske, fysiske og sociale udfordringer. Som vi skal se, har COVID-19-krisen på flere måder skabt nybrud i leverancen af kommunale serviceydelser til udsatte borgere (Hjelmar, Pedersen og Jensen,

Tabel 1: Kriseskabte velfærdsinnovationer for udsatte borgere

Type af velfærdsinnovation	Uddybende forklaring	Konkrete eksempler
Digitale opfølgningssamtaler i jobcentre	Under COVID-19-epidemien har flere kommunale jobcentre afviklet digitale opfølgningssamtaler med ledige og sygemeldte borgere.	Arbejdsmarkeds- og integrationsforvaltningen i Slagelse Kommune har under COVID-19-krisen opretholdt kontakt til ledige borgere via online videoopkald. I Aarhus Kommune har man tilbudt online jobsøgningskurser til ledige.
Online bostøtte	For at begrænse smittespredning har en række kommuner under COVID-19-epidemien gjort brug af online bostøtte, hvor borgerne har fået hjælp og vejledning online til fx indkøb, rengøring, tøjvask fremfor fysiske besøg.	I Brønderslev Kommune har man på sundheds- og ældreområdet gjort brug af skærmbesøg hos borgere med behov for hjemmehjælp samt digital kontakt med deres pårørende under COVID-19-krisen. I Varde Kommune har man lavet online botræning af unge med særlige behov i forhold til fx indkøb og rengøring af eget hjem.
Online familiebehandling	Flere kommuner har under COVID-19-krisen gennemført møder, rådgivning og tilbud til familier med komplekse problemstillinger (familiebehandling) online.	I Københavns Kommunes familiebehandlingscenter har man under coronanedlukningen gennemført familiebehandlingen online. Gladsaxe Kommune har tilbudt kurser online til forældre med børn med angst eller ADHD.
Online træning, genoptræning og rehabilitering	Grundet smitterisiko med COVID-19 har mange kommuner under krisen tilbudt online træning, rådgivning og støtte i genoptræningsforløb og rehabiliteringstilbud.	I Horsens Kommune har borgere med kognitive udfordringen pga. hjerneskade eller psykisk diagnose kunnet tilgå videoer med træning i mindfulness og energiforvaltning via YouTube. I Jammerbugt Kommune har man tilbudt virtuel træning, rådgivning og støtte til borgere, der bliver udskrevet fra sygehuset med en genoptræningsplan.
Online pårørende kontakt	Som respons på den isolation som besøgsrestriktionerne har medført for mange borgere på plejehjem, i plejeboliger og på aflastningspladser, har flere kommuner etableret digitale platforme, så de ældre kan mødes online med familie og venner.	På plejecentrene i Ærø Kommune har man under COVID-19-krisen tilbudt de ældre og deres pårørende videokontakt som erstatning for fysiske besøg. I Favrskov Kommune har plejehjemsbeboere og deres pårørende kunnet deltage i fællesarrangementer på plejecenteret via video, selvom de ikke har haft mulighed for eller var tryggede ved at møde fysisk op.
Virtuel undervisning af skoleelever	Under nedlukning er undervisning af elever med særlige behov gennemført digitalt.	I Ikast-Brande Kommune har lærere og elever med særlige behov mødtes virtuelt på tværs af skoler. I Køge Kommune har skolerne tilrettelagt undervisningen digitalt og med færre skift af lærere og i mindre grupper.
Online hjemmehjælp	For at mindske smitterisikoen, men samtidig levere kommunal hjemmehjælp har flere kommuner under COVID-19-epidemien tilbudt online hjemmehjælp.	Ældre- og omsorgsforvaltningen i Fredensborg Kommune har under coronanedlukningen tilbudt online skærmbesøg til demente borgere, som har brug for sikkerheds- og tryghedsstøtte i hverdagen. I Nordfyns Kommune har man i et forsøg på blandt andet at forebygge ensomhed tilbudt digital hjemmehjælp, hvor medarbejdere skyper med borgeren.
Udendørs aktiviteter	I en række kommuner har man tilbudt en række udendørs aktiviteter med fokus på træning og socialt samvær. Tilbuddene er en omlægning af eksisterende indendørs aktiviteter, men i nogle tilfælde også lavet som en kompensation for manglende kontakt og samvær under pandemien.	I Svendborg Kommunes Socialafdeling har man arrangeret gåture i mindre grupper som en bistand til myndighedsfunktionen af socialpædagogisk støtte i paragraf 85 af serviceloven. I Halsnæs Kommune har man tilbudt udendørs træning og aktiviteter til kommunens seniorer.

2021). 54 pct. af de adspurgte kommunale ledere vurderer således, at der på deres forvaltningsområde i høj eller i meget høj grad er opstået nye og innovative måder at levere serviceydelser på under COVID-19-krisen. Velfærdsinnovationerne er generelt meget sektorspecifikke, og de fleste af dem (73 pct.) har karakter af mindre, løbende forbedringer, fremfor fundamentalt nye måder at levere serviceydelser. Ikke desto mindre oplever mange ledere velfærdsinnovationerne som økonomisk rentable (65 pct.) og som relevante at sætte i permanent drift (85 pct.). Velfærdsinnovationen opfattes med andre ord ikke blot som midlertidige nødløsninger. Tværtimod ser det ud til, at krisen har resulteret i en lang række innovationer, som lederne vurderer også ville kunne anvendes i en mere normaliseret situation og overføres til andre kommuner (78 pct.). Der opleves således at være et klart diffusionspotentiale (Andersen og Jakobsen, 2018).

Velfærdsinnovationerne handler hovedsageligt om nye eller væsentligt ændrede serviceydelser, indsatser og tilbud samt nye faglige tilgange og metoder. Innovationerne er for en stor dels vedkommende opstået som en respons på afstandskravene under COVID-19. Næsten ni ud af ti velfærdsinnovationer vedrører øget digitalisering, fx videomøder, digitale kurser og undervisning, virtuelle fællesskaber og digital rådgivning. Med andre ord er tidligere fysiske møder med borgerne blevet innovert til et nyt digitalt format. Det drejer sig blandt andet om digitaliserede opfølgningssamtaler i jobcentre, online bostøtte, familiebehandling, online træning, genoptræning og rehabilitering i forhold til både fysisk og kognitiv behandling. Som respons på isolationen blandt mange borgere er der også etableret digitale platforme for at styrke kontakten til pårørende, ligesom virtuel undervisning og lektiehjælp har været centrale innovationer. Der er dog også eksempler på, at velfærdsinnovationerne retter sig mod alternative, fysiske mødeformer eller aktiviteter som fx udendørs træningstilbud eller *walk & talk*-møder med borgerne. I tabel 1 på forrige opslag fremgår de mest typiske velfærdsinnovationer.

Oplevede effekter af velfærdsinnovationerne

De kommunale velfærdsinnovationer vurderes generelt at have en positiv effekt. 71 pct. af lederne mener, at de innovative tiltag har positiv betydning for medarbejdernes motivation, mens 67 pct. finder, at de øger borgernes trivsel. Ligeledes vurderer halvdelen af lederne, at nyskabelserne har ført til en hurtigere hjælp og rådgivning til borgerne. Digitaliseringen af velfærdsydelser har været igangsat som en løsning på et akut problem, og derfor var der ikke i udgangspunktet nogen forventning om, at den ville skabe en bedre kvalitet i opgaveløsningen. Det har desuden ikke været let at gennemføre en så markant digitalisering på så kort tid. Medarbejdere, borgere og brugere har skullet vænne sig til at navigere

i det digitale univers. Der har også været områder, hvor det digitale ikke har været ideelt, fx ved behov for fysisk hjælp eller i relation til borgere, der foretrækker det fysiske møde. Ikke desto mindre peger de adspurgte ledere på en række uventede, positive gevinster ved de digitale løsninger. Lad os se nærmere på disse gevinster.

Flere af lederne peger på *øget autonomi* for borgerne som en gevinst ved velfærdsinnovationerne. Særligt borgere med angst og sindslidelse oplever større kontrol, når møderne foregår online, hvilket styrker lysten til at åbne op i forhold til udfordringer og behov. Digitale møder opleves ofte også mere ligeværdige og overkommelige, fordi de finder sted på neutral grund, fremfor at borgere skal møde op på et kommunekontor, hvor de er på udebane. Skærmbesøg bidrager dermed til, at den kommunale kontakt opleves mindre intimiderende, fordi borgernes privat- og intimsfære i højere grad opretholdes. Det gælder fx for borgere, som almindeligvis har fysisk kontakt i forbindelse med genoptræning, hvor vejledning via videoopkald kan foregå uden fysisk berøring. Også borgere, der normalt får et fysisk besøg for at undgå faldskader i forbindelse med bad, kan opleve et virtuelt ”besøg” som mindre blufærdighedskrænkende.

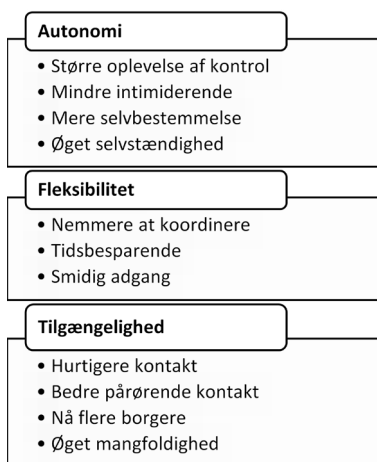
Digitale besøg fremfor fysiske kan desuden give borgerne en følelse af at have mere *selvbestemmelse*. Det gælder fx borgere, som er afhængig af bostøtte, hjemmehjælp, hjemmepleje eller besøg fra en kontaktperson, som oplever det positivt at være uafhængig af fysiske besøg. Når kontakten foregår via telefon, videoopkald eller sms, giver det borgerne en frihed og mobilitet, der gør, at de ikke behøves være hjemme, når de skal i dialog med kommunen. Endelig peger nogle ledere på, at brug af teknologi kan give borgerne *øget selvstændighed*. Når fx bostøtten ikke besøger fysisk, guides borgeren via videomøde til selv at klare tøjvask, oprydning eller madlavning. Når træning, der almindeligvis foregår på hold (fx via STU-forløb), flyttes hjem til borgeren, skal kompetencer ikke først oversættes fra kursusmiljø til borgerens hjemmesituationen, men foregår direkte i borgerens hjem og med borgerens egne remedier.

Lederne beretter, at en yderligere fordel ved online møder er en *øget fleksibilitet*. Det er nemmere at koordinere mellem forskellige funktioner, forvaltninger, borgere og pårørende, når de rette aktører og kompetencer er repræsenteret ved møderne. Det bidrager til bedre, tværfaglige løsninger for borgerne. Den digitale kontakt mellem kommunen og borgerne er også tidsbesparende, da borgerne ikke bruger tid og ressourcer på fremmøde på kommunen. Kommunens medarbejdere sparer også transport til borgernes hjem, og dermed frigives tid til kerneopgaven. Når kommunale tilbud kan tilgås online, medfører det også en mere smidig adgang for borgerne. Det gælder fx, når hjemmetræning, sårpleje, idrætstilbud og hjælp til jobsøgning er tilgængelige via video eller app.

Tilbuddene er til rådighed uafhængigt af kommunale åbningstider og mødetidspunkter og kan tilgås, når borgeren har tid og lyst.

Den øgede skærmtid for kommunale medarbejdere under COVID-19-krisen har ifølge flere adspurgte ledere skabt en *øget tilgængelighed*, som har smidiggjort kontakten til borgerne samt kontakten mellem borgere på institution og deres pårørende. Digitale besøg giver dels mulighed for hyppigere kontakt til venner og familie, som bor langt væk, dels større fleksibilitet og selvbestemmelse omkring, hvornår, hvor ofte og i hvor lang tid kontakten finder sted. Lederne oplever, at de digitale medier også kan give mulighed for at nå flere borgere. De virtuelle møder har i nogle tilfælde muliggjort kontakt til borgere, som normalt fravælger kommunal hjælp, fordi de fx pga. rod eller manglende rengøring ikke ønsker besøg i hjemmet. Med digitale møder får borgerne mere styring over, hvilke dele af deres liv kommunen skal delagtiggøres i. Endelig beretter lederne, at krisen har medført en øget mangfoldighed blandt brugere af kommunale aktivitetstilbud, når disse ikke længere kræver fysisk fremmøde, men foregår online. Eksempelvis har borgere med gangbesvær nemmere ved at deltage, og for borgere med sindslidelse har de virtuelle tilbud, for nogen, været mere overkommelige at deltage i. Figur 1 opsummerer de oplevede positive effekter af den nye og øgede brug online service.

Figur 1: Effekter af digitale velfærdsinnovationer



Drivkræfter for innovation i velfærdsservice

VIVEs undersøgelse af velfærdsserviceinnovation under COVID-19-pandemien sætter os på sporet af en række forhold, som ifølge de kommunale ledere har været vigtige for udvikling af velfærdsinnovationer under COVID-19-pandemien. Hovedparten af lederne (95 pct.) peger på en større omstillingsparathed blandt medarbejderne, 74 pct. peger på en større risikovillighed i ledelsen, og 44 pct. peger på større fleksibilitet i lovgivning og retningslinjer som innovationsfremmende faktorer. Samtidig vurderer 61 pct. af lederne, at det eksterne samarbejde med borgerne i høj grad eller i meget høj grad har været vigtigt for den lokale innovationsskabelse, mens 46 pct. af lederne vurderer, at det interne samarbejde i kommunen har været afgørende. 52 pct. af lederne peger endvidere på, at der under COVID-19-krisen har været et større fagligt råderum for medarbejderne, og at der har været større opbakning fra blandt andet direktion og politikere i kommunen til at gå nye veje.

Hvor tværgående samarbejde og støtte fra topledelsen således vurderes at have været drivkræfter for skabelsen af serviceinnovation, så har konkurrence tilsyneladende spillet en begrænset rolle. I hvert fald rummer datamaterialet ingen klare indikationer af, at konkurrence mellem forvaltninger, kommuner eller private og offentlige serviceproducenter har været en drivkraft for innovation. En mulig tolkning er, at krisen har skabt en form for kommunalt skæbnefællesskab, hvor man står sammen om opgaven med at finde robuste løsninger i en turbulent tid fremfor at konkurrere om ressourcer og anerkendelse.

Organisatoriske innovationer

Vi vil nu undersøge og beskrive de organisatoriske innovationer i den offentlige sektors maskinrum, som er tilvejebragt i perioden forud for de observerede serviceinnovationer. Et markant mønster på tværs af undersøgelserne i vores andet datasæt er, at respondenterne oplever, at det *tværgående samarbejde* i kommunerne er blevet styrket. Dette styrkede samarbejde handler dels om en større fællesskabsfølelse, øget informations- og vidensdeling, bedre tværgående koordination af aktiviteter, og større fokus på tværgående problem- og opgaveløsning. Tabel A2 i [appendikset](#) præsenterer en række typiske citater om tværgående samarbejde fra det omfattende datamateriale.

Både kommunale topledere og institutionsledere beretter om et øget tværgående samarbejde og en ny og stærk fællesskabsfølelse blandt de kommunalt ansatte. Som en leder beskriver det, er der opstået et ”fælles tredje”, hvor særinteresser tilsidesættes for i stedet at fokusere på den fælles ydre fjende, som pandemien udgør. For at kunne leve op til skiftende ændringer i de nationale sundhedsretningslinjer øges udvekslingen af informationer og viden både

horisontalt og vertikalt i organisationen. Koordination af aktiviteter og opgaver i organisationen forbedres også markant – særligt omkring rengøring og fordeling af værnemidler og materialer. Sidst men ikke mindst beretter både kommunaldirektører og institutionsledere om øget problem- og opgaveløsning på tværs af organisatoriske og faglige grænser. Eksempelvis bidrager hjemsendt administrativt personale til rengøring eller fordeling af værnemidler på åbne institutioner i den første del af pandemien. 73 pct. af kommunaldirektørerne oplever et øget samarbejde, som de håber at kunne fastholde efter krisen. Et næsten identisk billede tegnes blandt institutionslederne, hvor 77 pct. oplever, at samarbejde med andre ledere har været nødvendigt under pandemien. Et modmønster må dog også nævnes. Blandt nogle medarbejdere på fx dagtilbud, skoler eller plejehjem etableres der for at minimere smittespredning faste personaleteams, som ikke overraskende betyder en reduktion af det brede tværgående samarbejde. Det ændrer dog ikke på en styrket oplevelse af sammenhold og fællesskabsfølelse også i denne gruppe. Samlet set er der altså et empirisk mønster på tværs af aktører og datakilder, som peger på, at det tværgående samarbejde er styrket som reaktion på pandemien.

Et andet markant mønster, som springer i øjnene i vores dataanalyse, er, at der synes at være et skift i retning af mere tillidsbaseret ledelse af medarbejderne. Dette viser sig gennem en opblødning af regelbaseret styring, dokumentation og kontrol, hurtigere og mere uformelle beslutningsprocesser, større nærhed, dialog, støtte og motivation af medarbejderne. Tabel A3 i [appendikset](#) dokumenterer en række typiske citater om tillidsbaseret ledelse fra det omfattende datamateriale.

Datamaterialet rummer en lang række beretninger om opblødning af regelstyring, dokumentationskrav og kontrol af medarbejdere, som under krisen er nedtonet for skabe det nødvendige lokale råderum til at finde fagfaglige løsninger under markant ændrede betingelser. Et tydeligt modmønster er dog de nationale sundhedsanvisninger, som overvejende implementeres top-down og har en høj detaljeringsgrad. Især kommunaldirektørerne oplever, at hastigheden og smidigheden i beslutningsprocesser øges betragteligt under pandemien. Mange institutionsledere oplever også, at afstanden mellem beslutning og handling er blevet kortere, og at beslutninggangen er mindre bureaukratisk end normalt. Der er altså en række strukturelle ændringer i styringen af den kommunale organisation, som samlet set er med til at skabe lokal autonomi til fleksibelt og gennem samarbejde at finde innovative velfærdsløsninger.

De strukturelle ændringer akkompagneres dog også af mere relationelle ændringer i ledelsesstilen blandt især institutionslederne, som beretter om større nærhed med både medarbejdere og kerneopgaven for at kunne finde løsninger

på skiftende problemstillinger under krisen. Lederne betoner samtidig, at ”tæt på”-ledelse har været muligt, fordi centrale udviklingsprojekter har været sat på standby. Lederne har derfor kunnet gøre sig mere tilgængelige for løbende tovejsdialog med medarbejderne samt øget støtte, krisehjælp og motivation af medarbejdere, som har kæmpet med at bevare roen i forhold til borgere og brugere i en psykisk belastende krisekontekst.

Samlet set opstår der altså en række markante ændringer på indersiden af den kommunale organisation, som kan have haft en betydning for de velfærd-sinnovationer, der senere opstår i kølvandet på pandemien. Det tværgående samarbejde styrkes gennem øget information og videndeling, koordination af aktiviteter og fælles problem- og opgaveløsning, hvilket stimulerer gensidig læring og innovation i opgaveløsningen. Dertil kommer en række ændringer i retning af mere tillidsbaseret ledelse, hvor det lokale råderum til at finde fleksible løsninger øges ved at opløse regelstyring, dokumentationskrav og kontrol. Hermed skabes der rum til at udvikle og afprøve innovative serviceløsninger i frontlinjen.

Samtidig smidiggøres bureaukratiske beslutningsprocesser, så beslutningshastigheden stiger i organisationen, og blokeringer af lokale innovationer mindskes. Endelig styrkes relationen imellem leder og medarbejder gennem mere nærvær, gensidig dialog, støtte og motivation, hvilket styrker den gensidige tillid mellem ledere og medarbejdere, så medarbejderne tør bruge de øgede frihedsgrader til at skabe innovation, og lederne tør lade medarbejderne eksperimentere med innovative serviceløsninger.

Perspektiverende diskussion

Vores studie har kortlagt, hvordan der under COVID-19-pandemien er skabt markante serviceinnovationer samt en række forudgående organisatoriske innovationer i den offentlige sektors maskinrum. Samtidig har vi set, at både de servicerelaterede og organisatoriske innovationer opleves som værdiskabende og relevante at videreføre og sprede.

Den markante digitalisering af mødet med borgeren, som er udsprunget af de sundhedsmæssige afstandskrav, har vist sig at skabe en række positive effekter, som i lyset af beskrevne potentialer må give anledning til refleksion i postcoronaæraen. Der kan dog også være skyggesider eller begrænsninger, som bør overvejes kritisk. Selvom digitale løsninger har bidraget til øget fleksibilitet, autonomi og tryghed for nogle borgere, så er der også udsatte borgere, som har følt sig ensomme eller har haft svært ved at opretholde struktur i hverdagen uden den fysiske kontakt til kommunen. Selvom det digitale format har begrænsninger og ikke er egnet til alle former for interaktion med brugere og

pårørende, er det alligevel oplagt at overveje, hvordan den læring, der er opstået under krisen, kan forankres i den fremtidige kommunale service.

Selvom vores studie ikke er designet til at teste en kausal sammenhæng, så er det interessant, at der forud for de ovenfor beskrevne serviceinnovationer er skabt nogle markante organisatoriske innovationer i den offentlige sektors maskinrum, hvor tværgående samarbejde og tillidsbaseret ledelse er styrket. Givet den tidsmæssige forskydning er det en nærliggende hypotese, at den organisatoriske innovation har gødet jorden for serviceinnovationen. En valid afprøvning af en sådan hypotese kræver dog yderligere studier og et andet forskningsdesign, hvor innovation i organisation, styring og ledelse matches med efterfølgende serviceinnovation, og der kontrolleres for andres faktorerers indvirkning.

I et videre perspektiv er det bemærkelsesværdigt, at pandemien synes at have fungeret som en katalysator for realiseringen af politiske ambitioner om afbureaukratisering og frisættelse, som igennem 40 år har været på dagsordenen i skiftende forvaltningsreformer (Bentzen, 2020b; Ejersbo, 2017). Under krisen er der blevet sparket døre ind i den offentlige sektors maskinrum, som har fået ambitionen om en helhedsorienteret, samarbejdende og tillidsbaseret offentlig organisation til at materialisere sig på rekordtid. Som en kommunaldirektør konstaterer, er der skabt mere innovation på et enkelt år end i det foregående årti.

Det kriseinducerede gennembrud for organisatoriske ændringer i retning af mere tværgående samarbejde og mere tillidsbaseret ledelse er ikke kun interessante i lyset af den træghed, der ellers præger den offentlige sektor, og som ofte tolkes som en institutionel sporafhængighed. De er også interessante, fordi de flugter med den nuværende regerings planer om en nærhedsreform. Selvom nærhedsreformen netop har åbnet for frisættelseksperimenter på kommunale skoler, dagtilbud og ældreområdet, er det fortsat uklart, hvordan de øvrige kommunale områder samt de offentlige organisationer på det regionale og statslige område skal reformeres. På trods af at der tidligere er gennemført studier af enkelte kommuners reformarbejde (Bentzen, 2019), er der ikke tidligere lavet tværkommunale studier af organisatoriske forandringer opstået under kriser. Her tilbyder vores studie et blik på de forandringer i organisation, styring og ledelse, der har fundet sted i kølvandet på krisen, og som måske endda har skabt grundlag for værdiskabende velfærdsinnovationer.

Den værdiskabende serviceinnovation er imidlertid betinget af en omfattende sundhedskrise, der har skabt exceptionelle betingelser for organisatorisk innovation. Der er derfor en overhængende risiko for, at både organisatoriske og servicereleterede nyskabelser forsvinder som dug for solen, når COVID-19-krisen er ovre. Pandemiens første adrenalinkick er for længst afløst af udmat-

telse – ja, måske ligefrem ”coronakvalme” i den offentlige sektor, hvor man nu igen søger imod den gamle, velkendte praksis. Spørgsmålet er derfor, hvordan den positive læring under krisen kan fastholdes, så krisen udnyttes til at skabe dynamisk resiliens og ikke blot resulterer i genskabelsen af den gamle ligevægt. Her kan forskningen i læringsfastholdelse give et hint til, hvordan exceptionelle kriseinducerede løsninger kan blive til nye rutiner (Elliott, 2009; Wang, 2008).

Studiet har styrket formodningen om, at forskellige innovationsformer kan understøtte hinanden. Resultaterne af studiet er, som tidligere nævnt, ikke tilstrækkeligt solide til at dokumentere en kausal sammenhæng imellem de organisatoriske innovationer, der er opstået i kølvandet på udbruddet af pandemien, og den efterfølgende serviceinnovation. Der er derfor brug for fremtidige, dybdegående casestudier for at spore de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for serviceinnovation tilbage til organisatorisk, styringsmæssig og ledelsesmæssig nytænkning.

Konklusion

Dette studie bekræfter, at kriseinducerede problemer og udfordringer kan bidrage til at bryde institutionel træghed i offentlige organisationer og bidrage til styrket innovation. Studiet undersøger, hvordan COVID-19-pandemien har fungeret som en katalysator for både organisatorisk innovation i det kommunale maskinrum samt innovation af velfærdsløsninger for udsatte borgere. Med afsæt i kvantitative og kvalitative surveydata, som afdækker ændringer i velfærdsløsninger for udsatte borgere samt ændringer i den offentlige styring under pandemien, giver artiklen et overblik over og indblik i de forskellige innovationer samt de oplevede effekter af disse. Undersøgelsen viser blandt andet, at afstandskravene under pandemien har bidraget til en gennemgribende digitalisering af serviceydelser for udsatte borgere, som blandt andet har ført til, at fysisk rådgivning, hjælp, undervisning, støtte, genoptræning og pårørende-kontakt er blevet omlagt til virtuelle tilbud. Derudover er indendørs sociale aktiviteter i nogen grad ændret til udendørs tilbud. Gevinsterne ved innovationerne er blandt andet en oplevelse af større autonomi, fleksibilitet og selvbestemmelse for borgerne.

Forud for de beskrevne serviceinnovationer har pandemien også ført til en markant forøgelse af det tværgående samarbejde i kommunerne, som beretter om en øget fællesskabsfølelse, informations- og vidensdeling, tværgående koordination samt problem- og opgaveløsning. I tilgift er den tillidsbaserede ledelse, baseret på mindre regelstyring og kontrol og mere dialog og sparring, blevet styrket. Dermed bidrager studiet med tilstrækkelig empirisk grundlag for at generere en hypotese om sammenhæng mellem organisatoriske innovationer og

serviceinnovation. Det vil dog kræve yderligere studier og et andet forskningsdesign at afprøve de kausale sammenhænge, som en sådan hypotese antyder.

Litteratur

- Albury, David (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money and Management* 25 (1): 51-56.
- Albury, David (2011). Creating the conditions for radical public service innovation. *Australian Journal of Public Administration* 70 (3): 227-235.
- 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.
- Ansell, Christopher og Jacob Torfing (2014). *Public innovation through collaboration and design*. New York: Routledge.
- Ansell, Christopher og Jacob Torfing (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics* 49 (2): 211-230.
- Ansell, Christopher, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review* 23 (7): 949-960.
- Bala, Laksha, Cees van der Vleuten, Adrian Freeman, Dario Torre, Sylvia Heeneman og Amir H. Sam (2020). COVID-19 and programmatic assessment. *The Clinical Teacher* 17 (4): 420-422.
- Bason, Christian (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2019). The translational diamond: Robust translation of magic concept in public organizations. *International Journal of Public Leadership* 15 (2): 94-112.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2020a) Continuous co-creation: How ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review* 24 (1): 34-54.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2020b). *Samskabt styring – nye veje til afbureaukratisering*. København: Samfundslitteratur.
- Birkmann, Joern, Philip Buckle, Jill Jäger, Mark Pelling, Neysa Jacqueline Setiadi, Matthias Garschagen, Nishara Fernando og Juergen Kropp (2010). Extreme events and disasters. *Natural Hazards* 55 (3): 637-655.
- Boin, Arjen, Allan McConnell og Paul't Hart (2021). *Governing the pandemic*. New York: Springer Nature.
- Boin, Arjen, Poul't Hart og Allan McConnell (2009). Crisis exploitation. *Journal of European Public Policy* 16 (1): 81-106.

- Bommert, Ben (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Network* 11 (1): 15-33.
- Bysted, Rune og Jesper Rosenberg Hansen (2015). Comparing public and private sector employees' innovative behaviour: Understanding the role of job and organizational characteristics, job types, and subsectors. *Public Management Review* 17 (5): 698-717.
- Cairney, Paul (2018). Three habits of successful policy entrepreneurs. *Policy & Politics* 46 (2): 199-215.
- Deverell, Edward (2009). Crises as learning triggers: Exploring a conceptual framework of crisis-induced learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17 (3): 179-188.
- Ejersbo, Niels (2017). Kampen mod bøvlet i det offentlige. *Kommunen*, 21. juni.
- Elliott, Dominic (2009). The failure of organizational learning from crisis—a matter of life and death? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17 (3): 157-168.
- Hall, Peter A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hartley, Jean (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management* 25 (1): 27-34.
- Hartley, Jean (2012). Public value through innovation and improvement, pp. 171-184 i John Benington og Mark H. Moore (red.), *Public value: Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hjelmar, Ulf og Mads Leth Jakobsen (2021). Frikommuneforsøg bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin. *Politica* 53 (3): 218-239.
- Hjelmar, Ulf, Rasmus Tue Pedersen og Didde Cramer Jensen (2021). *Kommunale ny-skabelser under covid-19-krisen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Hofstad, Hege, Eva Sørensen, Jacob Torfing og Trond Vedeld (2021). Leading co-creation for the green shift. *Public Money & Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1992120>
- Holler, Manfred J. (2018). *The economics of the good, the bad and the ugly*. London: Routledge.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvitved og Lotte Bøgh Andersen (2014). Command and motivation. *Public Administration* 92 (4): 790-806.
- Jacobsen, Mads (2013). Burekrati: ven eller fjende (af offentlig) innovation? *Politica* 45 (3): 250–266.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Kuhlmann, Sabine, Mikael Hellström, Ulf Ramberg og Renate Reiter (2021). Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France,

- Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences* 87 (3): 556-575.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen: En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29 (4): 507-548.
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2010). A theory of gradual institutional change, pp. 1–37 i James Mahoney og Kathleen Thelen (red.), *A theory of gradual institutional change: Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.
- Mazzucato, Mariana (2013). *The entrepreneurial state*. New York: Anthem Press.
- Moore, Mark og Jean Hartley (2010). Innovations in governance, pp. 68–87 i Stephen P. Osborne (red.), *The New Public Governance?* London: Routledge.
- Nauwelaers, Claire og René Wintjes (2008). Innovation policy, innovation in policy: policy learning within and across systems and clusters, pp. 225-268 i Claire Nauwelaers og René Wintjes (red.), *Innovation policy in Europe: Measurement and strategy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nohrstedt, Daniel og Christopher M. Weible (2010). The logic of policy change after crisis: proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1 (2): 1-32.
- Olsen, Henning (2002). *Kvalitative kvaler. Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelers kvalitet*. København: Akademisk Forlag.
- Osborne, Stephen P. og Louise Brown (2014). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, Brainard Guy (2016). Can public governance be changed to enhance innovation?, pp. 310-324 i Jacob Torfing og Peter Triantafyllou (red.), *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Roberts, Nancy C. (2000). Organizational configurations, pp. 217-234 i Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O'Toole Jr. og Hal G. Rainey (red.), *Advancing public management*. Washington DC: George Washington University Press.
- Sellnow, Timothy og Matthew Seeger (2021). *Theorizing crisis communication*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005). *Beyond continuity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva og Tina Øllgaard Bentzen (2020). Public administrators in interactive democracy: A multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies* 46 (1): 139-162.

- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011a). *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011b). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society* 43 (8): 842-868.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2018). The democratizing impact of governance networks. *Public Administration* 96 (2): 303-317.
- Sørensen, Eva og Susanne Boch Waldorff (2014). Collaborative policy innovation: Problems and potential. *The Innovation Journal* 19 (3): Article 2.
- Torfing, Jacob (2009). Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies* 3 (1): 70-83.
- Torfing, Jacob (2016). *Collaborative innovation*. Washinton DC: Gerorgetown University Press.
- Torfing, Jacob og Tina Øllgaard Bentzen (2020). Does stewardship theory provide a viable alternative to control-fixated performance management. *Administrative Sciences* 10 (4) [86]. <http://dx.doi.org/10.3390/admsci10040086>
- Torfing, Jacob og Peter Triantafyllou (2016). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torfing, Jacob, Eva Sørensen og Tina Øllgaard Bentzen (2020). Institutional design for collective and holistic leadership. *International Journal of Public Leadership* 15 (1): 58-76.
- True, James L., Bryan D. Jones og Frank R. Baumgartner (2019). Punctuated-equilibrium theory, pp. 155–187 i Christopher M. Weible og Poul A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process*. Routledge.
- Wang, Jia (2008). Developing organizational learning capacity in crisis management. *Advances in Developing Human Resources* 10 (3): 425-445.
- Weber, Edward P. og Anne M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334-349.

Andreas Hagedorn Krogh

Forankring af styringslaboratorier i offentlige bureaukratier

Offentlige styringslaboratorier anvendes i stigende grad til at udvikle ny og mere meningsfuld styring i den offentlige sektor, men grundet deres svage organisatoriske forankring fører de sjældent til mere end lokal og episodisk idéudvikling. Denne artikel undersøger, hvordan styringslaboratorier forankres i offentlige bureaukratier. Teoretisk udvikles en forståelse af offentlige styringslaboratoriernes særlige karakter, værdiskabelse og iboende forankringsparadoks. Igennem et eksplorativt casestudie af tre kommunale styringslaboratorier udledes fire væsensforskellige forankringsformer: plan-, proces-, platforms- og personforankring. Samlet kan de fire forankringsformer anvendes som analytisk optik i studiet af relationen mellem det offentlige bureaukrati og de eksperimenterende og innovative laboratorier. Ligeledes kan offentlige ledere anvende dem som opmærksomhedspunkter i design og facilitering med henblik på at fremme forankring af styringslaboratoriet i den offentlige organisation.

Nøgleord: styringslaboratorier, bureaukrati, offentlig styring, forankring, innovation

I den offentlige styringsdebat er der bred enighed om behovet for at komme minuttyranni, tælleregimer og meningsløst bureaukrati til livs. Regeringen har med sin nærhedsreform givet syv kommuner "fuldstændig frihed" fra statslige bestemmelser på ældre- og dagtilbudsområdet (Mette Frederiksens åbningstale, 2020). Kommunernes Landsforening (KL) og arbejdstagerorganisationerne på det kommunale område er enige i behovet for at skrue ned for detailstyringen, frigive tid til kerneopgaven og sætte borgeren i centrum (Ziegler og Striib, 2018). Selv DJØF (2020) finder det nødvendigt med mere "ansigt-til-ansigt-tid" og "faglig frihed" i frontlinjen. Den brede enighed om problemet med overdreven topstyring burde betyde, at løsningen lå lige for, men politikere, forvaltere og andre offentligt ansatte har i årtier forsøgt at finde svar på, hvordan det gøres i praksis.

Offentlige styringslaboratorier er et nyt og lovende bud på en løsning, som i stigende grad anvendes i den offentlige sektor i Danmark og i udlandet (McGann, Wells og Blomkamp, 2021; Fuller og Lochard, 2016; Bason og Austin, 2021; Melander, 2014; Astrup og Bendix, 2014; MindLab, 2015). Laboratorierne danner ramme for udforskning af styringsproblemer og udvikling af

nye og mere tillidsbaserede former for styring på tværs af fagligheder, områder og niveauer i det offentlige bureaukrati. Den voksende internationale forskningslitteratur på området anvender forskellige laboratoriemerker, som accentuerer forskellige funktioner, herunder *public policy labs*, *design labs*, *change labs*, *government innovation labs* og *public sector innovation labs* (McGann, Blomkamp og Lewis, 2018; Manzini og Staszowski, 2013). I alle tilfælde er formålet med laboratorierne at etablere et undersøgende rum og skabe et aflukket helle, hvor der kan arbejdes med samarbejdsbaserede, eksperimenterende og innovative tilgange til styring i den offentlige sektor. Dermed beskrives offentlige styringslaboratorier som *safe spaces for innovation* (Bason, 2018: 132), *islands of experimentation* (Tönurist, Kattel og Lember, 2017: 8) og *foreign entities* i den bureaukratiske organisation (Bason, 2014: 233), idet de afgrænser og afskærmer innovationsprocesserne fra den hierarkiske struktur, kontrol og nulfejlskultur, som kendetegner bureaukratiet (Mulgan, 2014; McGann, Blomkamp og Lewis, 2018).

Mens offentlige styringslaboratorier således skaber gunstige betingelser for design af nye, virksomme og omkostningseffektive styringsløsninger, så støder de ofte på problemer med realiseringen heraf. Deres intentionelle afskærmning betyder nemlig, at laboratorierne typisk mangler organisatorisk forankring i det offentlige bureaukrati (Akama og Prendiville, 2016: 37; Blomkamp, 2018). Alt for mange styringslaboratorier ender derfor som midlertidige projekter i periferien af den offentlige organisation, løsrevet fra driften og med lille betydning for organisationens daglige virke (Tönurist, Kattel og Lember, 2017; Bason og Schneider, 2014: 34-39; McGann, Blomkamp og Lewis, 2018; Olejniczak et al., 2020; Puttick, 2014).

En lang række empiriske studier har undersøgt, hvordan erfaringer og oplevelser fra den daglige drift bringes ind i offentlige styringslaboratorier, men der er begrænset forskning i, hvordan styringslaboratorier forankres i offentlige bureaukratier, dvs. hvordan de fastgøres og fastholdes som en integreret del af den organisatoriske praksis (jf. Kristensen, 2008). Forskningslitteraturen har konstateret problemet, men mangler fortsat konceptuelle og analytiske optikker til at skabe mere dybdegående og praktisk anvendelig viden om problemet og dets mulige løsninger. Med henblik på at tilvejebringe dette adresserer denne artikel forskningsspørgsmålet: *Hvordan forankres styringslaboratorier i offentlige bureaukratier?*

Spørgsmålet besvares i fire skridt. Først udvikles en teoretisk forståelse af offentlige styringslaboratoriers særlige karakter, værdiskabelse og iboende forankringsparadoks. Derefter redegøres for caseudvælgelse og metoder i et eksplorativt casestudie af tre kommunale styringslaboratoriers organisatoriske

forankring. Så præsenteres studiets resultater i form af fire induktivt udledte forankringsformer. Endelig diskuteres studiets bidrag til litteraturen på området og behovet for yderligere forskning.

Styringslaboratorier i den offentlige sektor

Interessen for offentlige styringslaboratorier er stigende, men idéen er langtfra ny. I kølvandet på David Osborne og Ted Gaebler's New Public Management (NPM) manifest *Reinventing Government* (1992) lancerede Clinton-administrationen eksempelvis 200 *reinvention laboratories* med henblik på at gøre den offentlige styring mere effektiv (McGann, Blomkamp og Lewis, 2018). Disse og lignede laboratorier, som vandt frem i den offentlige sektor i 1990'erne, tog afsæt i en kritik af bureaukratiet som en bedaget organisationsform, der med sin optagethed af forudsigelighed og orden skabte rigiditet, træghed og mangel på innovation (Puttick, 2014; Schuurman og Tönurist, 2017: 7). Styringslaboratorierne var og er et forsøg på at katalysere den offentlige styring og gøre offentlige bureaukratier mere fleksible, dynamiske og entreprenante.

Fra top-down til bottom-up til samskabt styring

I forlængelse af den generelle bureaukratikritik fremsættes offentlige styringslaboratorier som et alternativ til den traditionelle top-down-baserede tilgang til policyudvikling og -implementering. I det klassiske policydesignparadigme reduceres policyproblemer til tekniske problemer, og designprocessen forstås som en rationel, lineær og nærmest mekanisk beslutningsproces, som sigter mod at forudsige og udvælge de mest effektive instrumenter til at nå klart definerede mål (van Buuren et al., 2020). Policyeksperter analyserer styringsproblemer og implikationer af mulige styringsløsninger, hvorefter beslutningstagere udvælger den mest optimale løsning, som derefter rulles ud i den offentlige organisation. Organisationen antages at fungere som en fintunet maskine, hvor ansatte reagerer med standardrespons på styringens stimuli (Schein, 2016: 224ff), men da mennesker begår fejl, vil de optimale løsninger imidlertid designe menneskelig agens helt ud af ligningen (Bason og Austin, 2021).

Som modpol til top-down-tænkningen opstod der allerede i 1970'erne og 1980'erne bevægelser i retning af *public value co-creation*, *co-production* og *co-design*, der gjorde op med opfattelsen af borgere og brugere som passive modtagere af prædefinerede tjenesteydelser. I stedet skulle slutbrugerne involveres mere direkte i udviklingen og forbedringen af produkter og tjenesteydelser, så deres viden om egne behov, produktets anvendelse og dets virkning i praksis kunne bruges aktivt i designprocessen (Westley, Goebey og Robinson, 2012).

De mange nye offentlige innovationslaboratorier i 1990'erne tog denne nye brugerorientering til sig, men i mindre grad idéen om brugerinvolvering. I praksis kom de til at fungere som R&D-afdelinger og strategiske innovationsenheder befolket med professionelle policydesignere (Bason, 2018: 132f). Denne type laboratorier er stadig udbredt, særligt i Nordamerika, hvor adfærdseksperter i dag designer *nudging*-tiltag og andre former for adfærdsbaseret offentlig regulering (Olejniczak et al., 2020). Nok gør de brug af nye værktøjer, som tager slutbrugernes formative ageren med i betragtning, men langt hen ad vejen deler de den traditionelle policydesignertilgangs rationelle, analytiske og beslutnings-tagerorienterede tilbøjelighed. Således forbliver de fanget i forestillingen om, at styring udformes af eksperter og vedtages i toppen af organisationen med henblik på at øge målopfyldelsen og effektivisere organisationen (Bason og Austin, 2021). Om end i en ny form viderefører de dermed top-down-tilgangens styringsoptimisme og ”store ego”-tilgang til styrings- og politikudvikling, som baserer sig på en stærk tro på relativt få individers evne til at skrue velfungerende styringsløsninger sammen på skrivebordet (van Buuren et al., 2020).

I de senere år har en ny type laboratorier imidlertid vundet frem i den offentlige sektor, nemlig styringslaboratorier funderet i netværksstyrings- og samskabelsesprincipper (Bason, 2014; McGann, Blomkamp og Lewis, 2018; Olejniczak et al., 2020). De nye styringslaboratorier beror på en forståelse af offentlig styring som noget, der ikke blot tjener et juridisk behov for korrekt og retfærdig sagsbehandling eller et ledelsesbehov for at optimere og effektivisere organisatoriske processer, men også et professionelt behov for at udvikle og understøtte kvaliteten af offentlige ydelser. De iværksættes med henblik på at skabe mere adaptive, fleksible og tillidsbaserede former for styring ud fra en forståelse af frontlinjemedarbejdere som vidende, kompetente og dedikerede organisatoriske ressourcer (Bason, 2018: 144; Schein, 2016: 221ff; Bentzen, 2021). De sigter mod at skabe mere effektiv, men også mere legitim offentlig styring, som nyder bred opbakning blandt styringens mange aktører og interessenter. De initieres ofte af ledelsen i en offentlig organisation og kan etableres som enten permanente eller tidsbegrænsede rum for udvikling af styring. I nogle tilfælde involveres hele styringskæden fra politikere til offentlige frontlinjemedarbejdere og indimellem også borgere, brugere og pårørende. Ofte vil det dog være et udsnit af styringskæden, som udpeges eller inviteres til at deltage i laboratorierne.

De nye styringslaboratorier trækker således på bottom-up-perspektivets forståelse af frontlinjemedarbejdere som afgørende beslutningstagere i den offentlige sektor, men gør det uden at diskontere central styring og ledelse, som tidligere modreaktioner på top-down-styring har haft tendens til. Styringstænkningen i de nye laboratorier indebærer i stedet en forståelse af, at både

offentlige ledere og medarbejdere besidder viden, perspektiver og en privilegeret adgang til organisatoriske ressourcer, som er nødvendige for at udvikle, kvalificere og omsætte idéer til innovation i praksis (Bason, 2014: 5). Deres respektive positioner giver forskelligt udsyn og indblik i styringens formål og funktioner, og deres ejerskab er afgørende for, hvorvidt og hvordan nye styringstiltag realiseres i praksis. Styringslaboratorier bliver i den sammenhæng set som designede rum for systematisk udvikling af ny offentlig styring gennem vertikalt samarbejde på tværs af styringskæden. For at lykkes kræver det ikke kun engagerede og kompetente medarbejdere, men også en klar og tydelig ledelse, som formulerer et skarpt argument for forandring, der skaber mening og sætter retning (Westley, Goebey og Robinson, 2012; Bason, 2014: 230-231). Offentlige styringslaboratorier inviterer således frontlinjemedarbejderne med ind i styringens maskinrum sammen med – og ikke i opposition til – ledelsen i den pågældende organisation.

Laboratoriernes værdiskabelse og iboende forankringsparadoks

Forskningen peger på en række fordele og gevinster ved at udvikle ny styring i offentlige styringslaboratorier, blandt andet hurtig feedback på nye ideer og prototyper, levendegørelse af ellers anonyme styringsrelationer og bredt ejerskab til nye styringsløsninger i hele styringskæden (Bentzen, 2021). Udvikling af bredt ejerskab hænger sammen med styringslaboratoriernes evne til at skabe to former for værdi: produktværdi og procesværdi (jf. Agger, Tortzen og Rosenberg, 2018). Laboratoriernes produktværdi refererer i denne sammenhæng til udviklingen af konkrete bud på nye styringsløsninger. Det kan være alt fra en ny kommunal visitationsmodel på det specialiserede socialområde til et nyt fraværsregistreringssystem på en lokal skole. Laboratoriernes procesværdi består i de relationelle, kulturelle og forståelsesmæssige forandringer, som det samarbejdsbaserede laboratoriearbejde medfører. Det kan fx være nye fælles forståelser af kerneopgaven, en større tillid mellem ledere og medarbejdere eller et øget ejerskab til nye styringsløsninger blandt de fagprofessionelle i frontlinjen. Det er netop kombinationen af de to typer af værdi, som gør offentlige styringslaboratorier overlegne i forhold til klassiske top-down-tilgange og mere ekspertbaseret udvikling af offentlig styring. De skaber – i hvert fald i teorien – et stærkt fundament for mere effektiv, legitim og meningsfuld offentlig styring. Den særlige procesværdi er afgørende for afviklingen af detailstyring til fordel for mere tillidsbaseret styring og ledelse. Laboratoriernes evne til ikke blot at udvikle nye styringsløsninger, men også at mobilisere bred opbakning, engagement og ejerskab blandt aktører på forskellige organisatoriske niveauer, er også

det, der i udgangspunktet gør dem velegnede til at forankre styring bredere i offentlige organisationer.

De offentlige styringslaboratorier præges imidlertid af et iboende forankringsparadoks, som er med til at hæmme deres evne til at skabe proces- og produktværdi. I sin grundlæggende konstruktion er laboratoriet et indhegnet rum med et begrænset antal deltagere. Det er nødvendigt for at skærme innovationsprocessen fra bureaukратиets rigiditet, men også fordi samarbejdsbaseret udforskning og udvikling af styring kun meningsfuldt kan finde sted med et relativt begrænset antal deltagere. Litteraturen på området anbefaler typisk at involvere alle relevante og berørte parter, dvs. alle aktører, som har en aktie i at løse et givent problem, og hvis særlige viden, kompetencer og ressourcer er nødvendige for at udvikle, realisere og sprede nye løsninger (Torfing og Krogh, 2013: 75ff; MindLab, 2015: 21-22; Bentzen, 2021). Denne generelle anbefaling kommer dog med et væsentligt forbehold: Jo flere der involveres, jo mere kompleks, krævende og risikabel bliver processen (Blomkamp, 2018). På et vist (kontekstafhængigt) niveau begynder deltagerkredsens bredde at udfordre både samarbejdets dybde og mulighederne for at sikre en fremadskridende innovationsproces, der motiverer de involverede og fører til synlige resultater (MindLab, 2015: 24; Astrup og Bendix, 2014: 361f; McGann, Wells og Blomkamp, 2021: 310, se også Torfing, Krogh og Ejrnæs, 2020). Der er altså både ydre og indre begrænsninger på, hvor mange der meningsfuldt kan deltage i laboratorierne.

Dermed bliver det relevant at undersøge, hvordan offentlige styringslaboratoriers processer og resultater forankres organisatorisk, så deres produkt- og procesværdi spredes og gøres relevant for andre end den relativt lille kreds af direkte involverede. Offentlige styringslaboratorier oprettes typisk som projektorganisation, der i større eller mindre grad er forbundet til den bureaukratiske kernestruktur, som varetager styringen og udførelsen af de almindelige driftsopgaver. Trods stigende brug af projektorganisering som middel til at sikre nytænkning og innovation har de fleste offentlige organisationer, som varetager grundlæggende velfærdsopgaver, ikke udviklet sig til deciderede adhocratier, men er fortsat organiseret i henhold til klassiske linjestabsprincipper med klar ansvarsfordeling, høj specialisering og faste kompetenceområder (jf. Mintzberg, 1979). Hvis styringslaboratorierne isoleres og afkobles værtsorganisationen, så er der risiko for, at afgørende beslutningstagere på flere niveauer er uvidende om deres eksistens og/eller opnår en lav grad af ejerskab og interesse for at støtte realiseringen af laboratoriernes styringsløsninger. Omvendt øger en stærk organisatorisk forankring sandsynligheden for, at laboratoriets styringsløsninger finder anvendelse ud over den lokale sammenhæng, som de er blevet udviklet i, og at laboratoriets målsætninger og arbejdsmetoder fastholdes over tid, så

en samarbejdsbaseret og udviklende styringspraksis fortsætter efter en eventuel projektperiode uden støtte fra en særlig projektorganisering. Spørgsmålet om, hvordan organisatorisk forankring håndteres i praksis, er imidlertid underbelyst i litteraturen. Den resterende del af artiklen præsenterer og diskuterer metoder og resultater af et eksplorativt casestudie, som på baggrund af den teoretiske forståelse af de offentlige styringslaboratoriers karakter, værdiskabelse og forankringsparadoks søger svar på, hvordan styringslaboratorier forankres i offentlige bureaukratier.

Casepræsentation og metode

Undersøgelsen af offentlige styringslaboratoriers forankring sker gennem et eksplorativt casestudie af tre kommunale styringslaboratorier i hhv. Høje-Taastrup Kommune, Horsens Kommune og Odder Kommune, som i perioden 2017-2019 har modtaget økonomisk støtte fra Fremfærd og konsulentbistand fra KL og de faglige organisationer i Forhandlingsfællesskabet. Gennem bistanden har Fremfærd tilskyndet kommunerne til at arbejde med ”samskabt styring” som en særlig tilgang til afbureaukratisering (samskabtstyring.dk; se også Bentzen, 2021). Tilgangen lover ”at skabe bedre løsninger ved at fjerne bøvl og skabe mere mening” og baserer sig på en model, hvor ”både ledere og medarbejdere i kommunerne [er] sammen om at stille diagnosen og finde kuren, når arbejdsgange, processer og rutiner spænder ben for borgernes velfærd” (samskabtstyring.dk). Konkret finder det sted på en række laboratedage, som udvalgte ledere og medarbejdere inviteres til at deltage i. Her undersøger deltagerne opfattede problemer ved den eksisterende styring; beslutter, om der er behov for at fastholde, fjerne, forandre eller forankre styringen; og udvikler nye løsninger på de problemer, som kalder på en anden form for styring (samskabtstyring.dk). I visse tilfælde inkluderer forløbet også en afprøvning/implementering, evaluering og justering af de nye løsninger i praksis. Kommunerne har i udgangspunktet selv defineret laboratoriernes mål og omfang, som de efterfølgende har modtaget sparring på fra KL og Forhandlingsfællesskabets konsulenter.

Grundet den fælles ramme kan de undersøgte cases alle betegnes som styringslaboratorier, der stiller strukturerede metoder til fælles udforskning og udvikling af ny styring til rådighed for udvalgte ledere og medarbejdere i den kommunale organisation. Friheden til at tilpasse laboratoriedesignene til lokale forhold betyder imidlertid også, at der er betydelige tværkommunale forskelle, herunder hvilke og hvor mange af policy-/innovationsprocessens faser laboratorierne omfatter; hvor mange led i styringskæden der involveres direkte i laboratoriarbejdet; og hvordan laboratoriarbejdet i øvrigt er koblet op på beslutningsarenaer i kommunen. Tabel 1 giver et overblik over forskelle og lig-

Table 1: De tre kommunale styringslaboratorier

Case	Mål	Forløb	Faser	Deltagere	Facilitatorer
<i>Kerneopgaven i centrum</i> Høje-Taastrup Kommune	Udvikling af afbureaukratiseringsiltag på skole-, daginstitution- og ældreområdet	Et kick-off-møde og to laboratoriedage over halvanden måned	Problemidentifikation og idéudvikling	Kommunaldirektøren, ældrechefen og skolechefen, ledere og medarbejdere fra tre hjemmeplejegrupper, sygeplejen, to skoler og en daginstitution	En intern udviklingskonsulent
<i>Tillid og dokumentation</i> Horsens Kommune	Udvikling og implementering af afbureaukratiseringstiltag på daginstitution- og ældreområdet	Fem laboratoriedage over ti måneder	Problemidentifikation, idéudvikling, -udvælgelse, -implementering og evaluering	En hjemmeplejegruppe og en daginstitution	To interne udviklingskonsulenter
<i>Nybureaukratisering</i> Odder Kommune	Udvikling af ny styremodel på det specialiserede socialområde	Ni laboratoriedage over tre måneder	Idéudvikling	Socialchefen, en udviklingskonsulent, ledere og medarbejdere i myndighed (sagsbehandling) og i udfører (bostøtte) på området	En ekstern udviklingskonsulent

heder i styringslaboratoriernes design. Variansen i laboratoriedesignene giver gode vilkår for at indfri det eksplorative casestudies mål om at udforske forskellige forankringsformer.

Casestudiet triangulerer dokumentstudier og kvalitative interviews. Projekt- og procesbeskrivelser, PowerPoint-præsentationer, rapporter og andet skriftligt materiale fra før, under og efter laboratoriernes gennemførelse er anvendt med henblik på at få indsigt i præmisser, designgreb og processer før, under og efter forløbene. I tillæg til det skriftlige materiale er der i 2018-2019 gennemført i alt sytten semistrukturerede forskningsinterviews, heraf fire enkeltinterviews, seks dobbeltinterviews samt syv gruppeinterviews med et bredt udvalg af laboratoriedeltagere med fokus på deres oplevelser af det pågældende laboratoriums processer og resultater. De interviewede inkluderer kommunaldirektøren, to områdechefer, en udviklingskonsulent, en skoleleder, en lærer og en hjemmeplejegruppe i Høje-Taastrup Kommune; to udviklingskonsulenter, en hjemmeplejegruppe og en børnehavepædagoggruppe i Horsens Kommune; samt socialchefen, en udviklingskonsulent, en sagsbehandlingsleder, en bostøtteleder, et sagsbehandlerteam og et bostøtteteam i Odder Kommune. I alle tre cases blev der endvidere foretaget baggrundsinterviews med de tilknyttede specialkonsulenter fra Fremfærd.

Det skriftlige materiale og interviewmaterialet er blevet analyseret i tre trin, inspireret af Gioia-metodologien (Gioia, Corley og Hamilton, 2013). Først blev materialet kodet induktivt i en afsøgning af forskellige udtryk for organisatorisk forankring i de tre cases. Dernæst blev forskelle og ligheder mellem de tre cases afsøgt, og forankringsudtrykkene aggregeret i analytiske andenordenstemaer. Til sidst blev de identificerede temaer sat i relation til relevante fund og begreber i forskningslitteraturen på området, hvilket ledte til den endelige begrebsliggørelse af fire forankringsformer. Eksempelvis blev koblingen af styringslaboratorierne til arenaer for dialog og samarbejde begrebsliggjort som ”platformsforankring” med reference til forskningen i ”collaborative platforms” som middel til at skalere samarbejde (Ansell og Gash, 2018).

Resultater: styringslaboratoriernes fire forankringsformer

Analysen af det empiriske materiale har ført til identifikationen af fire former for forankring af offentlige styringslaboratorier: Planforankring, procesforankring, platformsforankring og personforankring. Planforankring defineres ved, at styringslaboratorierne og deres virkefelt er koblet op på organisationens strategiske målsætninger, prioriteringer og udviklingsplaner. Procesforankring defineres ved, at styringslaboratoriernes undersøgende og udviklende metodikker kobles til arbejdsprocesser uden for laboratoriet. Platformsforankring defineres ved,

at styringslaboratorierne knyttes op i etablerede samarbejds- og dialogstrukturer, som løbende følger, kvalificerer og evaluerer deres processer og resultater. Endelig defineres personforankring ved, at formelle og uformelle ledere i organisationen opnår ejerskab til og tager ansvar for styringslaboratoriets processer og resultater. De følgende afsnit indkredser hver af de fire forankringsformer nærmere på baggrund af en analyse af deres empiriske manifestationer i de tre kommunale cases.

Planforankring

I Høje-Taastrup Kommune udnævnte byrådet 2018 til *Forenklingens År* og igangsatte sammen med direktionen styringslaboratoriet for at sætte afbureaukratisering på dagsordenen i kommunen (interview med udviklingskonsulent). De decentrale ledere understreger væsentligheden af den rygstøtte og legitimitet, som den store afbureaukratiseringsdagsorden gav det lokale forenklingssarbejde i og uden for laboratoriet (dobbeltinterview med skole og gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). Betegnelsen *Forenklingens År* indikerer imidlertid, at dagsordenen er en anden til næste år, hvormed det blev uklart for nogle af de decentrale ledere og medarbejdere, om de skulle fortsætte med at forenkle efter laboratorieforløbets formelle afslutning (dobbeltinterview med skole og gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). Laboratoriets stærke planforankring i den kommunale afbureaukratiseringsdagsorden satte skub i processen, men dagsordenens deklarerede udløbsdato virkede hæmmende for at fortsætte den laboratorieinducerede praksis.

I Horsens Kommune blev styringslaboratoriet igangsat som et pilotforløb for at afsøge, hvordan dokumentation i kommunen i højere grad kunne afstemmes med kommunens ”leveregler for god dokumentation”, som tilsagde, at dokumentation skulle være relevant og vigtig, give mening, være effektiv, understøtte tværfagligt samarbejde, skabe værdi for borgeren og have et klart og kommunikeret formål (projektbeskrivelse). Udviklingskonsulenterne brugte i forlængelse heraf levereglerne i rammesætningen og den løbende facilitering af laboratoriearbejdet (PowerPoint-slides). I den interne evaluering og opfølgning på pilotprojektet lagde konsulenterne stor vægt på, at langt de fleste nye styringsløsninger levede op til levereglerne (evalueringsnotat). Det var nemlig afgørende for vurderingen af, om andre daginstitutioner i kommunen skulle deltage i lignende laboratorier (personlig kommunikation). Således var styringslaboratoriets forankring i den bredere kommunale ramme omkring ”god dokumentation” afgørende for deres videre liv i organisationen.

I Odder Kommune blev styringslaboratoriet initieret af socialchefen med det formål at udvikle et alternativ til den eksisterende BUM-model, som kunne

lette presset på kommunens økonomi, der var opstået på baggrund af en øget tilgang af borgere på området (projektbeskrivelse). Endvidere var det koblet op på en bredere forvaltningspolitisk dagsorden om mindre detailstyring, mere samskabelse og en højere grad af aktivt medborgerskab i kommunen (dobbelt-interview med socialchef og udviklingskonsulent). Laboratoriet blev i forlængelse heraf udstyret med et mandat til at udvikle en ny styringsmodel, som kunne sikre en øget økonomisk ansvarliggørelse af udfører; færre mål og et større metodisk råderum til udfører; samt en øget målorientering og fokusering på løbende, ensartet og systematisk dokumentation (projektbeskrivelse). Det ledte over i en relativt stramt styret proces, som sikrede, at den nye styringsmodel holdt sig inden for mandatet og bidrog til at indfri de politisk prioriterede mål. Mens det på den ene side skabte grobund for politisk-administrativ opbakning til implementeringen heraf, skabte det på den anden side også grobund for en delegitimerende fortælling blandt medarbejdere, der så laboratoriet som ”en kulisseeagtig skinproces” uden reelle indflydelsesmuligheder (gruppeinterviews med sagsbehandlere og bostøtter). Det illustrerer den svære ledelsesopgave, der ligger i at skabe en stærk planforankring uden at indskrænke deltageres handlinger og ejerskab.

Caseanalysen viser, hvordan styringslaboratorier kan kobles op på organisationens strategiske målsætninger, prioriteringer og udviklingsplaner. Som det ses i casene, opstår planforankring, når styringslaboratoriet initieres og virker i tilknytning til en fremherskende dagsorden i organisationen. Det kan opnås ved, at laboratorierne tildeles et mere eller mindre ekspliciteret politisk-administrativt mandat til at udvikle ny styring inden for et givent område. Ledelsesmæssigt kræver det en klar indhegning af processen i både den indledende rammesætning og den løbende facilitering af laboratoriearbejdet, hvilket kan være med til at bringe styringslaboratoriet og dets nye styringsløsninger i samklang med en bredere organisatorisk base og dermed hjælpe centrale nøglepersoner til at se værdien af laboratoriearbejdet. Dog kan en for stram planforankring udfordre den lokale forankring heraf.

Procesforankring

Det formelle laboratorieforløb i Høje-Taastrup Kommune bestod af et kick-off-møde og to laboratedage med cirka to ugers mellemrum. Den ansvarlige udviklingskonsulent fremhæver forløbets enkle set-up som en force, der afspejler den kommunale forenklingdagsorden (interview med udviklingskonsulent). De deltagende arbejdspladser påpeger imidlertid, at deres engagement rakte langt ud over deltagelsen i selve laboratoriet, idet de brugte betydelig proces tid på udviklingen af ny styring før, imellem og efter laboratedagene (dobbeltin-

terview med skole og gruppeinterview med hjemmepleje). Blandt andet fik deltagerne "hjemmeopgaver", idet de blev bedt om at indsamle data i form af input fra kolleger, som kunne bruges til at undersøge en given styringsproblematik og dens mulige løsninger (projektbeskrivelse). Det understøttede laboratoriets lokale procesforankring, men var også med til at presse institutionerne, da der fra centralt hold ikke var afsat ekstra ressourcer til frikøb/vikartimer. Derfor måtte hjemmeplejen løbe hurtigere og endog omlægge borgerbesøg i forsøget på at løse hjemmeopgaverne tilfredsstillende (gruppeinterview med hjemmepleje). Det understreger, at procesforankring også indebærer et ekstra ressourcetræk.

I Horsens Kommune var en aktivering af en bredere kreds af aktører gennem hjemmeopgaver eller lignende ikke tænkt ind i procesdesignet (projektbeskrivelse), hvormed det var op til de deltagende arbejdspladser, hvorvidt og hvordan de arbejdede med udforskning og udvikling af ny styring imellem laboratoriedagene. Den deltagende dagsinstitution lykkedes i høj grad med at procesforankre laboratoriarbejdet. Her formulerede laboratoriedeltagerne på eget initiativ procesplaner for inddragelse af kolleger og samarbejdspartnere i tiden mellem laboratoriedagene med henblik på at kvalificere de udvalgte styringsproblemer og -løsninger yderligere (dobbeltinterview med udviklingskonsulenter og gruppeinterview med daginstitution). Fx inviterede de en konsulent fra Tværgående Enhed for Læring og den lokale viceskoleleder til at deltage i forenklingen af en række førskoleskemaer. Omvendt forholdt det sig i hjemmeplejegruppen, som ikke inddrog kolleger og andre relevante parter i tiden mellem laboratoriedagene (gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). De oplevede de mellemliggende perioder som "tidsspilde" og beskriver, hvordan kollegerne undervejs glemte, hvad laboratoriet gik ud på (gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). Den lokale oplevelse af laboratoriets relevans og ejerskab hertil begrænsede sig således til de direkte involverede.

I Odder Kommune var der heller ikke lagt op til integrering af laboratoriarbejdet i dagligdagen (projektbeskrivelse). Tiden mellem laboratoriedagene blev i stedet brugt af ledelsen og den eksterne konsulentvirksomhed til at sammenfatte laboratoriedagenes idéudvikling i korte rapporter, som blev præsenteret for deltagerne undervejs og til sidst fremhævet som forløbets primære output (dobbeltinterview med socialchef og udviklingskonsulent). I praksis betød denne fremgangsmåde, at ledelsen og konsulentbureauet forestod en betydelig del af det substantielle udviklingsarbejde, og flere medarbejdere fremhæver, at de havde svært ved at genkende de nye styringsløsninger i rapporterne, hvilket bidrog til en følelse af begrænset indflydelse vis-a-vis ledelsen (gruppeinterviews med sagsbehandlere og bostøtter). Styringslaboratoriets procesforankring og dermed

også det lokale ejerskab til dets produktresultater var således begrænset, selv blandt de direkte involverede.

Caseanalysen viser, hvordan styringslaboratoriernes procesforankring forudsætter en løbende ud- og indlejring af laboratoriets samarbejdsbaserede tilgang. Procesforankring kan fremmes gennem konkrete ”hjemmeopgaver” og ved at tilføre ressourcer til involvering af en bredere kreds af relevante aktører som fx kolleger eller samarbejdspartnere i udforskning, udvikling og afprøvning af ny styring. Ledelsesmæssigt kræver det, at der ikke blot fokuseres på tilrettelæggelse og facilitering af selve laboratedagene, men også på processerne uden for og imellem dem. Lykkes man med at procesforankre styringslaboratoriet, går det fra at være et lukket rum med en begrænset deltagerkreds og en forløbsmæssig afslutning til at være en pågående og foranderlig proces, der griber ud blandt relevante aktører og bliver en fast bestanddel af deres relationer og daglige arbejde med kerneopgaven. Det muliggør en fortsat og iterativ udvikling af nye problemforståelser og styringspraksisser. Lykkes det ikke, så kan selv de direkte involverede deltagers ejerskab blive udfordret.

Platformsforankring

I Høje-Taastrup Kommune blev styringslaboratoriet formelt platformsforankret i Lokal-MED, som før, under og efter forløbet modtog orienteringer om dets målsætninger, procesforløb og resultater (projektbeskrivelse og interview med udviklingskonsulent). Mere uformelt blev det også platformsforankret i decentrale arenaer. Fx besluttede en skole at gøre laboratoriearbejdet til et fast punkt på personalemødernes dagsorden, hvor man gjorde status på udviklingen og gennemførelsen af nye styringsløsninger og drøftede nye, emergerende styringsproblematikker (dobbelinterview med skole). I hjemmeplejen manglede man til gengæld en platform for styringsdialog i den eksisterende struktur, hvorfor man oprettede en midlertidig projektorganisation til at understøtte laboratoriearbejdet (interview med socialchef og gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). Projektorganisationen var ressourcekrævende at opretholde og blev i sagens natur opløst ved projektperiodens udløb. Forskellene mellem platformsforankringen i hhv. skolen og hjemmeplejen understreger, hvordan decentrale vilkår herfor varierer betydeligt på tværs af sektorer og arbejdspladser.

I Horsens Kommune var Hoved-MED med til at initiere laboratoriet som pilotprojekt og skulle også vurdere perspektiverne i en eventuel udbredelse til andre dele af organisationen på baggrund af en slutevaluering (projektbeskrivelse). MED-systemet blev dermed ikke brugt som understøttende struktur undervejs i forløbet, men fungerede som platform for fælles initiering og vurdering. Lokalt var det op til de deltagende institutioner at beslutte, hvorvidt

og hvordan laboratoriet skulle platformsførkres decentralt. Ligesom skolen i Høje-Taastrup valgte daginstitutionen i Horsens at løfte laboratoriearbejdet ind på deres personale- og pædagogmøder, hvilket understøttede den lokale vidensdeling og involvering af hele medarbejdergruppen i arbejdet med forenkling og integration af dokumentationsskemaer (PowerPoint-slides og gruppeinterview med daginstitution). Et forældremøde blev også brugt til at drøfte udvalgte styringsproblemer og deres mulige løsninger med forældrene (PowerPoint-slides og gruppeinterview med daginstitution). I hjemmeplejegruppen platformsførkredes man til gengæld ikke laboratoriet decentralt, hvilket de selv forklarer med generel travlhed, og at man ikke havde opfattelsen af, at det var forventet (gruppeinterview med hjemmeplejegruppe, Horsens). Dermed blev øvrige kolleger og lokale samarbejdspartnere ikke koblet på processen.

I Odder Kommune, hvor man udviklede ny styring på hele det specialiserede socialområde på tværs af afdelinger og institutioner i kommunen, platformsførkredes man laboratoriet centralt i Område-MED og nedsatte endvidere en midlertidig følgegruppe bestående af ledere og medarbejdere fra forskellige dele af organisationen (projektbeskrivelse, Odder). Disse fora spillede en væsentlig rolle som projektholdere før og under forløbet. Efter forløbet oprettede man et forum for styringsdialog, som alle ledere og medarbejdere på området blev inviteret til at deltage i. På en række temadage drøftede man forskellige aspekter af den nye styringsmodel i forsøget på at fastholde en samarbejdsbaseret og udviklingsorienteret tilgang i implementeringen af den nye styringsmodel (interviews, Odder). Temadagene spillede for en tid en rolle i at udbrede interessen for og forståelsen af den nye styringsmodel, men qua deres udspring i et nyoprettet forum, som ikke allerede var integreret i organisationens virke, bidrog de kun i begrænset grad til laboratoriets organisatoriske forankring.

Caseanalysen viser, hvordan allerede etablerede samarbejdsarenaer kan anvendes som understøttende organisatorisk infrastruktur for en samarbejdsbaseret og udviklingsorienteret styringspraksis på flere niveauer. Lykkes det at platformsførkre laboratoriet, vil det sikre strukturelle rammer for fortsat udvikling af styring og udbrede ejerskabet til styringslaboratoriets processer og resultater. Offentlige styringslaboratorier kan platformsførkres ved, at chefer eller proceskonsulenter løbende orienterer centrale mødefora om det pågående laboratoriearbejde, eller at deltagende ledere og medarbejdere gør brug af decentrale møderum som platforme for aktiv involvering af kolleger og samarbejdspartnere i udforskningen af problemer og løsninger. Analysen viser imidlertid, at vilkårene for decentral platformsførkning varierer betydeligt sektorer og arbejdspladser imellem. Ud over at opstille forventninger til både central og decentral platformsførkning bør laboratedesignere og -facilitatorer således

overveje tilstedeværelsen samt anvendeligheden af allerede institutionaliserede arenaer for styringsdialog (fx MED-systemet) og decentrale fora (fx personale-møder) på de relevante områder.

Personforankring

I Høje-Taastrup Kommune deltog kommunaldirektøren og områdecheferne direkte i styringslaboratoriet og var aktive i at lancere initiativet i den kommunale organisation. De decentrale ledere og medarbejdere fremhæver særligt kommunaldirektørens deltagelse som væsentlig. Det signalerede nemlig, at kommunen prioriterede laboratoriearbejdet højt, hvilket motiverede deltagerne og gav laboratoriet bred organisatorisk legitimitet, som fremmede mulighederne for at få løsningsforslag gennemført på højere politisk-administrative niveauer (dobbeltinterview med skole og gruppeinterview med hjemmeplejegruppe). Fx blev et forslag om at fjerne kommunale læseudviklingsprøver, som fremkom i laboratoriet, efterfølgende vedtaget af byrådet. Langt størstedelen af de udviklede styringsløsninger var imidlertid lokale løsninger, som ikke blev skaleret eller spredt til andre dele af den kommunale organisation. Det kan blandt andet forklares med, at områdecheferne primært indgik i en lyttende rolle, hvormed de ikke blev involveret i at finde nye løsninger, hvorfor deres ejerskab hertil var begrænset (projektbeskrivelse og interviews med områdechefer). Således havde laboratoriet en ressourcestærk ambassadør helt i toppen af organisationen, men flere af de konkrete styringsløsninger manglede personforankring på områdeniveau, hvormed de forblev lokale.

I Horsens Kommune var den centrale personforankring af laboratoriet til stede, men i mere begrænset form end i Høje-Taastrup. Qua Hoved-MEDs involvering i laboratoriets initiering var kommunaldirektøren en del af igangsættelsen og opfølgningen, men spillede ingen aktiv rolle i løbet af laboratoriearbejdet (projektbeskrivelse og dobbeltinterview med udviklingskonsulenter). Som en integreret del af forløbet brugte de kommunale proceskonsulenter interviews som metode til at inddrage nøgleaktører i forvaltningen, herunder dagtilbudschefen, en chefkonsulent på uddannelsesområdet og en udviklingskonsulent på ældreområdet, som de interviewede om udvalgte styringsproblemer (Power-Point-slides og dobbeltinterview med udviklingskonsulenter). Det bidrog med en nuancering og kvalificering af problemdefinitionerne, men var begrænset som middel til at sikre bredere opbakning og ejerskab til de lokalt udviklede styringsløsninger. Laboratoriets produktresultater forblev således lokale.

I Odder Kommune var socialchefen aktiv i initieringen, gennemførelsen og opfølgningen på forløbet (dobbeltinterview med socialchef og udviklingskonsulent) og spillede blandt andet en vigtig rolle i at udfærdige de rapporter, som

præsenterede laboratoriets nye styringsløsninger. Selv om hun således udgjorde et centralt forankringspunkt for styringslaboratoriet, var processen i mindre grad personforankret og i højere grad plan- og platformsforankret. Da Odder Kommune er en relativt lille kommune, var det logistisk og økonomisk muligt at involvere stort set alle kommunens ledere og medarbejdere på det specialiserede socialområde fra chefniveauet og ned (projektbeskrivelse), hvilket yderligere bidrog til at gøre styringslaboratoriet mindre personafhængigt. Den centrale personforankring var således til stede, men af mindre betydning end i de øvrige cases.

Caseanalysen viser, hvordan ressourcestærke nøglepersoner, som tager ansvar for styringslaboratoriets initiering, gennemførelse og evaluering, kan være med til at sætte strøm til dets processer og udbrede dets resultater. Personforankring sker blandt andet ved, at enkeltpersoner står som afsendere af intern og ekstern kommunikation om laboratoriet før, under og efter forløbet. Ledelsesmæssigt kræver det villighed og evne til at identificere og invitere relevante personer ind tidligt i processen. Det gælder i særlig grad centralt og decentralt placerede personer med autoritet, netværk og adgang til disponering og prioritering af økonomiske og menneskelige ressourcer. Ud over at deres magt, indflydelse og position kan bruges til enten at fremme eller bremse realiseringen af konkrete styringsløsninger, kan de som ambassadører tilføre styringslaboratorierne organisatorisk legitimitet og bidrage til skalering og spredning af deres produkt- og procesværdi i organisationen.

Diskussion af studiets resultater

Med sine fire forankringsformer bidrager studiet med en analytisk optik, der gør det muligt at se og forstå forskellige typer af koblinger mellem styringslaboratorierne og det offentlige bureaukrati. Tidligere forskning har primært fokuseret på det, der i studiet begrebsliggøres som personforankring, særligt offentlige topledere betydning for skalering og realisering af styringslaboratoriets løsningsidéer (se fx McGann, Blomkamp og Lewis, 2018). Forskningen viser, at styringslaboratorier ofte fungerer som individuelle prestigeprojekter og symbolpolitiske gestusser, som offentlige ledere bruger til at demonstrere deres villighed til at investere i udvikling og innovation (Bason, 2018: 144). En stærk personforankring udgør en væsentlig drivkraft for anvendelsen af laboratorier i den offentlige sektor, men kan ikke stå alene. Uden øvrige former for organisatorisk forankring bliver laboratorierne skrøbelige og sårbare over for udskiftning af enkeltpersoner i toppen af bureaukratiet (Tönurist, Kattel og Lember, 2017: 20). Fx har et stort studie af styringslaboratorier i EU vist, at udskiftning af initierende beslutningstagere udgør en af de mest afgørende barrierer for en

fortsat laboratoriepraksis i offentlige organisationer (Fuller og Lochard, 2016: 16). Studiet finder, at projektledere bruger store ressourcer på at retfærdiggøre og legitimere laboratoriernes eksistens opad i organisationen, når styringslaboratorierne ikke er indlejret i eksisterende organisatoriske strukturer (Fuller og Lochard, 2016).

Det peger på væsentligheden af de øvrige former for organisatorisk forankring og måske særligt platformsforankring, som netop omhandler laboratoriernes strukturelle kobling til værtsorganisationen. Frem for et begreb om strukturel indlejring, som indikerer en relativt lav grad af frirum, så indebærer begrebet om platformsforankring en gensidig relation mellem styringslaboratoriet og den bureaukratiske organisation. Nyere forskning i sådanne ”løse koblinger” mellem bureaukratiet og platforme for samarbejdsdrevet innovation peger på, at de er væsentlige for at sikre lokalt ejerskab og politisk opbakning til ny, samarbejdsbaseret styring (Ansell og Gash, 2018; Krogh, 2022).

Det er samme type løse koblinger, der behov for, når det kommer til planforankring af de offentlige styringslaboratorier. Som casen fra Odder Kommune illustrerede, kan en for stramt styret og rammesat proces bringe laboratoriet tættere på traditionel *downstream policy-making* og de heraf følgende problemer, som styringslaboratorierne ellers i udgangspunktet er sat i verden for at komme til livs (Bason, 2018; McGann, Blomkamp og Lewis, 2018). Facilitatorer af styringslaboratorier balancerer dermed på en knivsæg mellem over- og understyring, som er et generelt vilkår for styring og ledelse af tværgående samarbejde (Krogh, 2022). At sikre både central planforankring og decentral procesforankring, som skaber ejerskab i begge ender af styringskæden, fremstår således som en dilemmafyldt, men meget væsentlig opgave for designere og facilitatorer af offentlige styringslaboratorier.

Hvilke grader og kombinationer af de forskellige forankringsformer, der skaber de mest optimale forudsætninger for udvikling og realisering af ny og mere meningsfuld styring i offentlige bureaukratier, er et spørgsmål, som indeværende studie ikke svarer på, men stiller til fremtidig forskning på området. Kvalitative QCA-studier og kvantitative interferensstudier på baggrund af en indeksering af forankringsformene synes oplagte i den sammenhæng. Hypotetisk-deduktive forskningsdesigns vil i forlængelse heraf kunne anvendes til at undersøge, hvor stor en betydning hver af de fire forankringsformer har for offentlige styringslaboratoriers levetid og for realiseringen af deres styringsløsninger. Flerårig følgeforskning i forbindelse med systematiske forsøg med plan-, proces-, platforms- og personforankring vil endvidere kunne udvikle og kvalificere resultaterne af indeværende studie. Mere generelt vil yderligere forskning kunne bidrage med dybere forståelser og konkrete værktøjer, som kan hjælpe

designere og facilitatorer af offentlige styringslaboratorier med at sikre den organisatoriske forankring, der skal til for at øge og sprede laboratoriernes produkt- og procesværdi.

Konklusion

Offentlige styringslaboratorier anvendes i stigende grad til at udvikle ny og mere meningsfuld styring i den offentlige sektor, men de lanceres ofte som midlertidige projekter i periferien af det offentlige bureaukrati og fører derfor sjældent til mere end lokal og episodisk idéudvikling. På den baggrund har artiklen undersøgt, hvordan styringslaboratorier forankres i offentlige bureaukratier. Ud fra en teoretisk forståelse af de offentlige styringslaboratoriernes særlige karakter, værdiskabelse og iboende forankringsparadoks har den præsenteret og diskuteret resultaterne af et eksplorativt studie af tre kommunale styringslaboratorier. Casestudiet bidrager med fire induktivt udledte forankringsformer, der både kan anvendes som analytisk optik og som praktisk design- og faciliteringsværktøj. Videreudvikling af studiets fund kan blandt andet ske i tilknytning til mere systematiske forsøg med plan-, proces-, platforms- og personforankring af styringslaboratorier i offentlige bureaukratier.

Litteratur

- Agger, Annika, Anne Tortzen og Charlotte Rosenberg (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse – og hvordan kan den måles og dokumenteres?* Professionshøjskolen Absalon.
- Akama, Yoko og Alison Prendiville (2016). Embodying, enacting and entangling design: A phenomenological view to co-designing services. *Swedish Design Research Journal* 8 (1): 29-40.
- Ansell, Christopher og Alison Gash (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (1): 16-32.
- Astrup, Peter Wiborg og Henrik W. Bendix (2014). (Styrings-)laboratorier, pp. 349-376 i Klaus Majgaard (red.), *Sprækker for fornyelse: Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*. København: DJØF Forlag.
- Bason, Christian (red.) (2014). *Design for policy*. Farnham: Routledge.
- Bason, Christian (2018). The rise of labs: prospects and pitfalls, kapitel 6 i *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, 2. udg. Policy Press.
- Bason, Christian og Robert D. Austin (2021). Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1919186>

- Bason, Christian og Andrea Schneider (2014). Public design in global perspective: Empirical trends, pp. 23-40 i Christian Bason (red.), *Design for policy*. Farnham: Routledge.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2021). Samskabt styring: Potentialer og udfordringer. *Politica* 53 (3): 261-279.
- Blomkamp, Emma (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian Journal of Public Administration* 77 (4): 729-743.
- DJØF (2020). *Mere til fælles – tid og tillid i 2020'erne*. Digital publikation.
- Fuller, Matt og Anna Lochard (2016). *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gioia, Dennis A., Kevin G. Corley og Aimee L. Hamilton (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods* 16 (1): 15-31.
- Kristensen, Catharina Juul (2008). Organisatorisk forankring af velfærdsinnovation – en analyse med inddragelse af to cases fra aktiveringsområdet. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 10 (3): 73-87.
- Krogh, Andreas Hagedorn (2022). Facilitating collaboration in publicly mandated governance networks. *Public Management Review* 24 (4): 631-653.
- Manzini, Ezio og Eduardo Staszowski (red.) (2013). *Public and collaborative: Exploring the intersection of design, social innovation and public policy*. DESIS Network.
- McGann, Michael, Tamas Wells og Emma Blomkamp (2021). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review* 23 (2): 297-316.
- McGann, Michael, Emma Blomkamp og Jenny M. Lewis (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences* 51: 249-267.
- Melander, Preben (red.) (2014). *Laboratorier til bæredygtig samfunds- og lederskabelse: Når lederkompetencer samskabes af mennesker*. København: DJØF Forlag.
- MindLab (2015). *Læring fra tre styringslaboratorier: Input til partssamarbejdet om modernisering af den offentlige sektor*. København: MindLab.
- Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mulgan, Geoff (2014). The radical's dilemma: An overview of the practice and prospects of social and public labs. NESTA. Digital publikation: https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf
- Olejniczak, Karol, Sylwia Borkowska-Waszak, Anna Domaradzka-Widła og Yaerin Park (2020). Policy labs: The next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics* 48 (1): 89-110.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing government*. New York: Addison-Wesley.

- Puttick, Ruth (2014). *Innovation teams and labs: A practice guide*. London: NESTA.
- Schein, Edgar H. (2016). *Organizational culture and leadership*, 5. udg. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Schuurman, Dimitri og Piret Tõnurist (2017). Innovation in the public sector: Exploring the characteristics and potential of living labs and innovation labs. *Technology Innovation Management Review* 7 (1): 7-14.
- Tõnurist, Piret, Rainer Kattel og Veiko Lember (2017). Innovation labs in the public sector: What they are and what they do. *Public Management Review* 19 (10): 1455-1479.
- Torffing, Jacob og Andreas Hagedorn Krogh (2013). *Samarbejdsdrevet innovation i bandeindsatsen*. København: DJØF Forlag.
- Torffing, Jacob, Andreas Hagedorn Krogh og Anders Ejrnæs (2020). Measuring and assessing the effects of collaborative innovation in crime prevention. *Policy & Politics* 48 (3): 397-423.
- van Buuren, Arwin, Jenny M. Lewis, B. Guy Peters og William Voorberg (2020). Improving public policy and administration: Exploring the potential of design. *Policy & Politics* 48 (1): 3-19.
- Westley, Frances, Sean Goebey og Kirsten Robinson (2012). *Change Lab/Design Lab for Social Innovation*. Waterloo Institute of Social Innovation and Resilience.
- Ziegler, Michael og Mona Striib (2018). KL og Forhandlingsfællesskabet: Sådan får vi mere tid til kerneopgaven. *Altinget*, 24. september.

English abstracts

Jørgen Grønnegård Chrisensen

Free communes: An idea that neither dies nor catches on

The idea of the free communes was born in the 1980s and has been with us ever since. Government upon government has launched its own version of a world where local governments achieved more self-governance. This essay takes stock of the experience with free commune experiments in the Nordic countries. It concludes, not without a certain regret, that local governments are able to manage their own affairs, but they are not allowed to do it. Slightly acrimoniously, the essay reaches double conclusion: removing regulations is a popular program but it is impossible in practice, and the general trust in others that was the mainstay of one the more recent experiments does not survive the encounter with the everyday life of national politics.

Keywords: decentralization, free communes, municipal self-government, rule simplification, interplay between state and municipalities

Søren Kjær Foged, Ulf Hjelmar og Mads Leth Jakobsen

If welfare contracts are the solution – then what is the problem?

The government, in collaboration with three municipalities, has established welfare contracts in elder care in the period 2021-2024. Through exemption from rules and greater room for maneuver for public employees, it is the ambition to develop new ways of governing the public sector as part of the so-called Subsidiarity Reform. We examine what governance problems employees and managers point to in the three municipalities. We analyze how large and uniform the problems are assessed to be and whether there are patterns in the problems. The article discusses whether the governance tools inherent in the welfare contracts are an obvious solution to the governance problems. The analysis is based on a survey among employees and immediate managers in the three municipalities with welfare contracts in elder care.

Keywords: free communes, free municipalities, governance, public sector reform, governance tools.

Hanne Louise Søgaard Jensen and Martin Williams Strandby
**Debureaucratization of child welfare services in three free
communes: A case-based analysis and discussion**

This article analyzes and discusses a case of successful debureaucratization; the free-commune experiments regarding child welfare services from 2017-2020 where three Danish municipalities were allowed to replace key provisions in the social laws stipulating how to perform social work and administer social cases, with newly developed forms of social work. The analysis starts from the trifecta of rule exemptions, employee motivation and managerial focus, and shows – based on repeated survey data and qualitative interviews – how each of the three has materialized in this “debureaucratization success”. Furthermore, we discuss the relation between the three components. We argue that rule exemptions are significant as a launch-pad for changing how social work is done locally, via unleashing managerial focus and employee motivation. Rule exemptions appear almost redundant, since the largest debureaucratizing changes happen via the initiated change processes, where managerial focus appears to play a decisive role.

Keywords: bureaucracy, innovation, free commune experiment, vulnerable children, case work

Jacob Torfing, Tina Øllgaard Bentzen og Didde Cramer Jensen
COVID-19 as crisis-induced innovation lab

Against a tragic background, this study shows that the COVID-19 pandemic has catalyzed positive innovations in both welfare solutions as well as in public governance solutions of the Danish public sector. Drawing on qualitative as well as quantitative data, this article outlines the character and perceived effects of new welfare solutions among vulnerable citizens, as well as a number of preceding, organizational changes in the administrative machinery of the public sector. Based on this analysis, we generate and discuss a hypothesis about a possible relationship between the governance and welfare innovations that emerged during COVID-19.

Keywords: crisis-induced learning, COVID-19 pandemic, welfare innovation, governance innovation, public sector

Andreas Hagedorn Krogh

Embedding of public sector innovation labs

Public sector innovation labs are becoming an increasingly popular tool for developing new and more meaningful forms of governance in the public sector. Due to weak organizational embedding, however, they rarely generate more than local and transient ideas for new solutions. This article examines how public sector innovation labs become embedded in public bureaucracies. It develops a theoretical perspective on the characteristics of public sector innovation labs, their specific form of value creation, and their inherent “embedment paradox”. Through an explorative case study of three municipal innovation labs, it induces four distinct forms of organizational embedding: plan, process, platform, and person embedment. The article contributes with a novel analytical perspective on the relation between public bureaucracies and public sector innovation labs. It may serve as a point of reference for designers and facilitators of public sector innovation labs aiming to enhance the value of labs through organizational embedding.

Keywords: public sector innovation labs, bureaucracy, governance, organizational embedding

Om forfatterne

Tina Øllgaard Bentzen, lektor, Institut for Samfund og Erhverv på Roskilde Universitet. Tinas forskning omfatter offentlig styring og ledelse, samspillet mellem tillid og kontrol i offentlig forvaltning, afbureaukratisering, forvaltningsreformer, samskabelse samt interaktiv politisk ledelse.

E-mail: tinaob@ruc.dk

Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forfatter til artikler og bøger om offentlig forvaltning og samspillet mellem forvaltning og politik. E-mail: jcg@ps.au.dk

Søren Kjær Foged, senioranalytiker, ph.d., VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Forsker blandt andet i danske kommuners økonomi og styring, frikommuneforsøg, statens styring af kommunerne, offentlig-privat samspil og offentlige udbud. E-mail: snkf@vive.dk

Ulf Hjelmar er 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, vicecenterleder på Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse, 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

Didde Cramer Jensen, cand.scient.pol., ph.d., VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Forsker i offentlig forvaltning med særligt fokus på interaktioner mellem borger og stat. E-mail: dcj@vive.dk

Hanne Louise Søgaard Jensen, and.scient.pol., analytiker ved VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Specialiserer sig inden for udsatte børn og unge blandt andet i regi af Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv. E-mail: hlje@vive.dk

Andreas Hagedorn Krogh, adjunkt, Institut for Ledelse og Organisation på Forsvarsakademiet. Forsker i offentlig styring, ledelse og organisation med særligt fokus på tværsektorielt samarbejde og innovation i den offentlige sektor. Særligt optaget af spændinger og dilemmaer i mødet mellem hierarkiske og netværksbaserede koordinationsformer inden for og på tværs af offentlige og private organisationer. E-mail: ankr@fak.dk

Martin Williams Strandby, cand.scient.pol., senioranalytiker ved VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Specialiserer sig inden for udsatte børn og unge, og de fagprofessionelles samarbejde om deres udfordringer på tværs af fagskel og sektorområder. E-mail: mast@vive.dk

Jacob Torfing, professor, Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet samt forskningsleder af Roskilde School of Governance, som er et politologisk og forvaltningsfokuseret forskningscenter. Jacobs forskningsinteresser omfatter offentlig sektor reformer, netværksstyring, samarbejdsdrevet innovation, interaktiv politisk ledelse, samt ledelse af samskabelse. E-mail: jtor@ruc.dk