

KOMMUNALE COVID 19-STRATEGIER

- MELLEM CENTRALISERING OG DECENTRALISERING

Publiceret: 22. december 2022

AF: Peter Henrik Raae og Finn Wiedemann

Artiklen diskuterer på baggrund af en kvalitativ undersøgelse i seks kommuner forvaltningernes erfaringer og strategier i forbindelse med Covid-19-krisen. Artiklen er en del af et større AP Møller-støttet projekt om, hvad man kan lære af krisens håndtering. Analysen er baseret på et omfattende interviewmateriale med skolechefer, forvaltningskonsulenter og skoleledere, og den viser, at der til trods for en overordnet, national styring kan identificeres forskellige lokale, praktiserede strategier. Vi finder, at disse strategier kan beskrives i et kontinuum mellem en kriseforårsaget centralisering og en tilgang, der giver rum for større lokal smidighed. Vi konkluderer, at den eksplicitte refleksion af disse positioner og de dilemmaer, de hver især indeholder, tilsyneladende kun er til stede i et begrænset antal af de undersøgte kommuner.

Den 12. marts 2020 lukkede Danmark ned. Efter statsministerens pressemøde var der mange, der fik travlt, og ikke kun med at hamstre toiletpapir. Nogle af dem, der fik særlig travlt, var landets skoleforvaltninger og skoleledere. Hvad skulle der ske, hvordan skulle nedlukningen organiseres?

Følgende artikel handler om en særlig del af nedlukningen, nemlig samarbejdet mellem den kommunale forvaltning og skolelederne. Især har den fokus på tidsrummet efter den første, hektiske nedlukning.

Coronakrisen udgjorde en krise på en række niveauer; systemisk, nationalt, internationalt og samfundsmæssigt (Rasmussen, 2021). I et nationalt perspektiv blev krisen kategoriseret som en niveau 3-krise, det vil sige som samfundskritisk, hvilket også indbefatter en politisk vurdering af, hvilke konsekvenser krisen kan have for vitale dele af samfundet som helhed. I

det perspektiv var den del af krisen, der involverede skoleområdet kun en lille del, men dog en del, der fik betydning for mange tusinder børn og deres forældre.

Nedlukningen medførte, at der skulle træffes hurtige beslutninger og kommunikeres fra centralt hold, så alle kendte deres roller, opgaver og ansvar. Det skete i en atmosfære af stor usikkerhed, som nogle af de interviewede forvaltningsfolk og skoleledere beskriver som næsten apokalyptisk. At den kommunale håndtering af krisen skete med udgangspunkt i en national strategi, har betydet, at håndteringerne har haft klare fællestræk, men der har dog også vist sig at være forskelle, der blev tydeligere efter den allerførste kriseperiode. Det er disse ligheder og forskelle i krisehåndteringen, vi i det følgende undersøger – dels for at beskrive forskellene og for at forstå baggrunde herfor, dels for at undersøge, om der på den baggrund kan siges noget om, hvordan man fremtidigt kunne forbedre håndteringen af lignende situationer.

Undersøgelsen er et led i en større undersøgelse, understøttet af AP Møller-fonden – en undersøgelse, der omhandler strategier, indsatser og læringsmiljøer i forbindelse med skoleåbningerne og deres påvirkning af elever og det pædagogiske personale.

Spørgsmålene, vi stiller os, lyder:

Hvordan foregik samarbejdet og hvilke strategier praktiserede man i de forskellige kommuner? Hvilke ligheder og forskelle kan vi se, og hvordan kan man forstå dem som udtryk for balancer i et dilemmaagtigt styringsfelt, og kan man gennem en sådan undersøgelse bidrage til, at kommuner og skoler kan kvalificere deres fremtidig krisehåndteringsstrategi?

De seks cases i det følgende hviler på interviews med skolechefer, -konsulenter og -ledere, alle foretaget efter genåbningen i sommeren 2021. For at forstå de dilemmaer, der håndteres, fordres dog en vis begrebsudvikling af klassisk bureaukratisk styringsteori. Begreberne anvendes i den efterfølgende analyse af casene og i sammenligningen af de anvendte strategier. I den afsluttende del af artiklen diskuterer vi de mulige perspektiver af analysen: Vil man på den baggrund kunne pege på, hvad man overordnet set kan lære med hensyn til (valg af) strategi?

DE SEKS KOMMUNECASES – METODE OG EMPIRI

Vi har foretaget interview i seks kommuner udvalgt efter et variationsprincip med henblik på størrelse og befolkningstæthed. Der er således udvalgt fire bykommuner og to landkommuner. Bykommunerne er beliggende i henholdsvis en større dansk provinsby, en mellemstor samt to mindre bykommuner fordelt ud over landet. De to landkommuner befinder sig i relativt tyndbefolkede egne af landet.

Den del af det samlede projekt, som artiklens empiri stammer fra, havde som mål at studere arbejdsdelingen mellem forvaltning og skoleledelser. Derfor har vi i hver enkelt kommune interviewet skolechefen (med en enkelt undtagelse), en skolekonsulent med arbejde i skoleforvaltningen samt tre skoleledere. Disse interview blev gennemført i juni 2021. Et enkelt af skolelederinterviewene fandt dog først sted i august måned.

Interviewene var seminstrukturerede. Her spurgtes til, hvordan samarbejdet mellem forvaltning og skoler har været praktiseret, hvordan man fra forvaltningens side har søgt at støtte skolerne under såvel nedlukning(er) som genåbning(er), og hvordan man har opfattet sin respektive rolle og fordelingen af beslutningsrum, herunder hvilke dilemmaer informanterne oplevede i forbindelse med deres rolle og den omtalte fordeling af beslutningsrum. Henvendt til skolelederne spurgte vi endvidere til kommunikationen med det pædagogiske personale og forældrene. Både forvaltningsrepræsentanter samt skoleledere blev tillige spurgt til, hvad de anså for det vigtigste, de havde lært undervejs. Interviewene var således induktivt anlagt, men dog sagsrettede og fokusskabende i sine spørgsmål (Kvale, 1994, Kruuse, 1998): Vi søgte at indhente stoflige beskrivelser, der overskrider et alene faktuel forløb, for at have data, der gør det muligt at forstå den mening, aktørerne tilskriver beslutninger og handlinger. Fordi vores interesse ud over det formulerede også gjaldt den praktiserede strategi, havde interviewformen til formål at give de interviewede bedst mulig lejlighed til at skildre både, hvad de gjorde, hvad der var begrundelsen herfor, og hvordan de oplevede effekten af deres beslutninger og handlinger.

Vi har på baggrund af meningskondenseringer (se fx Kvale 1994 s. 190) konstrueret de seks cases, som fremgår af det følgende.

Kommune 1

Case 1 er en mellemstor kommune med et dusin skoler. Skolechefen refererer til en direktør for børne-og ungeområdet. Der er ikke en særskilt sundhedsafdeling, som skolechefen kunne støttes af.

I interviewet med *skolechefen* er den usikkerhed, der måtte ramme skolelederne i forbindelse med krisehåndteringen, et eksplicit argument bag den centrale strategi, der anlægges: Det skulle ikke være skolelederne, der stod på mål for eventuel uro blandt forældrene. Som skolechefen fortæller.

” [...]MAN SKULLE KUNNE KIGGE OP MIG OG SIGE, AT DET VAR MIG, DER HAVDE BESLUTTET DET, SÅ DET IKKE STOD TIL INTERN DISKUSSION.” (EN SKOLECHEF)

Skolechefen indtog en helt central position, også i kommunikationen til skoler, forældre og fagforeninger, i regelfortolkningen og i afgørelser af mange af de sager, der opstod. Der blev lavet en såkaldt ”tygget version” til skolelederne, hver gang der kom nye regler og retningslinjer, men altid med tilføjelsen ”hvis du er i tvivl, så ring til mig”.

Det er en linje, de tre interviewede *skoleledere* både genkender og værdsætter, og som er afgørende for deres praksis. Som én af dem siger:

”Hvis lærerne har fået forældrehenvendelser, så har de svaret, at ”vi videresender lige, for det er [skolechefen], der styrer det”.

Den skærmende funktion, som den kraftige positionering i krisestyringen bevirker, er et genkommende tema og fremstår som et værdsat træk i interviewene. Fordi skolechefen straks fra starten havde meldt sine forventninger ud til kontakten mellem elever og lærere, var det for eksempel enklere for skolelederen at forestå den ultrahurtige omstilling til virtuel undervisning og beskrive forventningerne til lærerne.

Den tydelige centraliserings- og formaliseringsbestræbelse, skolechefen lægger for dagen i sin krisehåndtering, står i kontrast til den tidligere praksis i samme kommune, hvor skolechefer har eksperimenteret med et styre, der i vidt omfang delegerede indflydelse til skolelederne (se fx (Balslev & Raae, 2019). Det fremgår, at skolechefen er bevidst herom og forholder sig hertil

ved at beskrive sin strategi som en kontrast til den tidligere praksis – ”jeg har jo de sidste [x] år arbejdet benhårdt på at gøre os til et fælles skolevæsen.”

Kommune 2

Også denne case udgøres af en mellemstor kommune (12 skoler).

Kommunens tilgang til samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse kan i modsætning til den forrige karakteriseres som langt mere decentralt orienteret. De enkelte skoler har haft en relativ høj grad af frihed til selv at vælge, hvordan de har skullet håndtere de løbende udfordringer, som covid 19-situationen har givet anledning til, når blot de ikke krydsede de centralt udformede retningslinjer fra Sundhedsstyrelsen, som især var fremtrædende ved nedlukningen. *Skolechefen* har med forsæt søgt at decentralisere, hvor det kunne lade sig gøre, specielt i forbindelse med genåbningen, for, som vedkommende formulerer det:

”VI ER NØDT TIL AT TRÆNE, AT DER ER JER [SKOLELEDERNE], DER TRÆFFER BESLUTNINGERNE, FORDI DET ER JER, DER KAN LAVE NOGET, DER PASSER TIL JERES SKOLE, OG SÅ SKAL JEG NOK BAKKE OP OM DET.” (EN SKOLECHEF)

”[...] Jeg tænkte, jeg er nødt til at træne lederne i at stå i det pres og træffe de rigtige beslutninger.”

Skolechefen har dog kommunikeret mål ud, der angiver overordnede forventninger til håndteringen, men pointerer, at den konkrete omsætning af disse er overladt til skolelederne. Der kunne være en risiko for, at det kunne give forskelle mellem skolerne og forårsage uro blandt forældrene og også kommunalpolitikere, men det har ikke været tilfældet.

Blandt *skolelederne* er der generel opbakning hertil, og skolelederne beskriver relationen som præget af dialog, og som inddragende og lyttende. Et eksempel på det sidste forekom i forbindelse med et af regeringens pressemøder, hvor skolechefen på råd fra skolelederne, i modsætning til for eksempel nabokommunen, gav skolerne øget tid til at forberede genåbningen. Det kvitterer en af de interviewede skoleledere for ved en bemærkning om, at man har lyttet til, ”hvem der stod i maskinrummet”.

Kommune 3

Case 3 er en stor bykommune med cirka 40 skoler, spændende fra deciderede byskoler til skoler i landområder.

Skolechefen beskriver positioneringen af forvaltningen i en række faser i kriseforløbet. Den første var karakteriseret ved kraftig centralisering, hvor den sundhedsfaglige ekspertise var styrende og – som skolechefen siger – overtrumfede den pædagogiske faglighed. I denne periode øgede man mødeintensiteten kraftigt mellem forvaltning og skoler – også for at holde skolelederne tilbage med lokale initiativer. Så snart det var muligt, dvs. da genåbningen kom på tale, gik skolechefen dog efter at øge den enkelte skoles råderum.

Dette skal ses i forlængelse af en forvaltningstilgang, der under normale forhold søger en struktur, hvor kommunens skoler har stor autonomi: Skolechefen ser centraliseringen, der var på tale i nedlukningen, som et brud, der kun var midlertidig og ekstraordinært. Allerede tidligt indførte skolechefen således i instruktionerne til skolelederne bisætningen: "Så vidt muligt", som var ment som et handlerum til skolelederne, "en knage, som skolelederne kunne hænge deres kommunikation på [med forældre og øvrige interessenter]".

Bruddet i forhold til den normalt decentrale kultur bekræftes i interviewene med skolelederne. En skoleleder siger:

"FOR MIG VILLE DET VÆRE TUSIND GANGE NEMMERE, HVIS FORVALTNINGEN BARE SAGDE, SÅDAN SKAL I GØRE. MEN JEG ER JO IKKE BLEVET SKOLELEDER FOR, AT JEG BARE SKAL HAVE EN OPSKRIFT OG SÅ FØLGE DEN." (EN SKOLELEDER)

"Jeg er jo faktisk blevet skoleleder, fordi jeg gerne vil tage nogle kvalificerede beslutninger om, hvordan skolen bliver ledt bedst muligt [ud fra] det lokale kendskab til skolen"

En risiko ved en delegerende tilgang er, at presset på såvel den enkelte skoleleder som på skoleforvaltningen risikerer at blive stort. I følge den interviewede skolekonsulent, skal der ikke megen uro til for at vække mediernes interesse og udløse et stormvejr, der vil falde tilbage på politikere og forvaltning. Man har derfor forsøgt at balancere mellem en central og decentral tilgang undervejs i coronaforløbet.

Kommune 4

Den fjerde case udgøres ligeledes af en stor kommune også med omkring 40 folkeskoler, hvortil kommer specialskoler. Blandt de interviewede, som tæller en repræsentant fra forvaltningen og tre skoleledere, er der lidt divergerende opfattelser af, hvilken strategi der har været anlagt mellem forvaltning og skoler. Ud fra det samlede materiale at dømme ser det ud til, at man har måttet styrke formalisering og centralisering undervejs. Den nævnte ændring skete i forbindelse med et stort, lokalt smitteudbrud, der opstod under genåbningen, og som påkaldte sig stor opmærksomhed fra de nationale medier.

Ifølge *forvaltningssidens* udsagn har man valgt en strategi med tydelig og klar ansvarsfordeling mellem skoleledere og forvaltnings- og krisestabsniveau. Det vurderes, at fordelingen været nogenlunde konstant gennem forløbet. Man beskriver sin håndtering som mere restriktiv, end det har været tilfældet i andre kommuner. Med henblik på effektiv styring blev en såkaldt coronahåndbog udfærdiget straks efter det omtalte smitteudbrud. Coronahåndbogen blev løbende opdateret og tilkendt høj autoritet: Her kunne skolelederne finde detaljerede svar på, hvordan de skulle håndtere relevante og presserende problemstillinger. Man har dog samtidig, ifølge forvaltningen, søgt at give rum for en vis autonomi, når det gælder lærings- og trivselsmæssige forhold. Fx har et direktiv om at organisere eleverne efter stamklasser været uomgængeligt, men lokalt har skolerne kunnet tage stilling, hvordan det i detaljer skulle udmøntes.

Blandt de interviewede *skoleledere* er der imidlertid delte vurderinger af strategiens klarhed og effektivitet. Ikke alle vil karakterisere strategien som præget af den konsekvens og klare formalisering, som forvaltningen giver udtryk for. En skoleleder beskriver det på følgende måde:

"DET VAR MEGET LEDELSEN PÅ DEN ENKELTE SKOLE, SOM SKULLE FINDE VEJ. DER VAR EN KRISESTAB I KOMMUNEN, MEN DER KOM IKKE NOGET. DET VAR KAOSLEDELSE. VI SKULLE NÆRMEST AGERE SOM KAOSPILOTTER."

"Den information, vi fik fra forvaltningen, kom på bagkant."

Vedkommende sammenligner sin kommune med andre, der ifølge vedkommende har været tydeligere centralt styret og på den måde ifølge skolelederen virket mere støttende.

Der er dog også positive tilkendegivelser blandt skolelederne, hvor andre netop peger på coronahåndbogen som et godt værktøj. Vurderingen er, at styringen har været tilpas med plads til at agere tilstrækkeligt fleksibelt.

En grund til, at der er forskellige opfattelser blandt skolelederne, er sandsynligvis, at strategien undervejs som nævnt blev centraliseret som svar på smitteudbruddet.

Kommune 5 og 6

To kommuner ud over de allerede omtalte indgår i undersøgelsen. Begge er mindre kommuner med hver omkring en halv snes skoler, der er af meget vekslende størrelse og spredt ud over et stort geografisk og relativt tyndtbefolket område. Begge kommuner synes at være særdeles decentralt organiseret, hvad der ifølge interviewene vurderes at være hensigtsmæssigt, fordi skolerne har så forskellige betingelser. Det kraftige brud på de decentrale traditioner, som den nationale nedlukning formelt medfører, håndteres da også med visse forskelle fra skole til skole.

I den ene kommune (5) synes man at have videreført den decentrale kultur. En repræsentant for forvaltningen taler om, at den eneste "skarpe retningslinje" fra forvaltningen ud over de rent sundhedsmæssige påbud er, at eleverne skulle have fagene og timerne. Til gengæld har man delegeret en del kompetence til et 'indskudt' ledelsesniveau – en distriktsleder, der har fungeret som en bro eller mediator, hvilket skolelederne vurderer har udgjort en god oversættelses- eller koordinationsfunktion mellem lederne af de små skoleenheder og forvaltningen.

I den anden af de to kommuner (6) blev den kraftige, indledningsvise centralisering og formalisering i form af oprettelsen af en krisestab hurtigt afløst af en mindre centraliseret og mindre formaliseret struktur (et tværsektorielt team bestående af håndplukkede fagpersoner, der fleksibelt og hurtigt kunne støtte skolechefen i sundhedsspørgsmål). Det fremgår især i interviewene i den sidste af de to mindre kommuner, at personkendskab og pragmatisk tilgang som følge af de store skoleforskelle har spillet en stor rolle i håndteringen.

TEORI OG ANALYSE

Det vil være forventeligt, at en krisesituation og den presserende handletvang vil rejse spørgsmål om de centrale organisationsstrukturelle begreber koordination, kontrol og konfliktløsning (Bolman & Deal, 2008). En krise kalder ifølge Mintzberg (1983) oftest på bureaukratiske strukturer med den formalisering og centralisering, de repræsenterer, for at sikre beslutningers implementering. Vi ser da også, at kommunerne følger Sundhedsstyrelsens vejledning og nedsætter krisestabe med repræsentanter fra relevante fagforvaltninger og med stærk sundhedsmæssig repræsentation. Disse har det overordnede ansvar for den kommunale covid-19 håndtering og varetager formidlingen af de centralt udstukne retningslinjer (Sundhedsstyrelsen 2017).

I en sådan struktur tildeles skoleforvaltningen en operationel rolle. Casene gør det imidlertid muligt at iagttage en række forskelle fra kommune til kommune, ikke mindst efterhånden som det mest presserende i krisen blev dæmpet. Den enkelte kommune udvikler i et vist omfang sin egen krisestyringsstrategi inden for de centrale påbud, som situationen foreskriver. Det fører os til følgende spørgsmål: Kan man se forskellene som lokale balancer i spændingen mellem på den ene side den rationelle eller instrumentelle styringseffektivitet, der knytter sig til bureaukratisk organisation (Weber, 1971), og en organisering, hvor spørgsmål om, hvad der lokalt og situativt giver mening, prioriteres?

Et svar på dette spørgsmål forudsætter en begrebsmæssig udvikling, som skal gøre teorien sensitiv over for eventuelle spændinger mellem strukturer, der tilsigter effektivitet, hvad angår implementering, og så en lokal mere normbaseret oplevelse og prioritering af mening.

Først vil vi beskrive teoriramens mere overordnede institutionelt-teoretiske forankring. Derefter opridser vi et par hovedbegreber inden for klassisk teori om bureaukrati, der er sensitive for sådanne spændinger. Siden vil vi yderligere nuancere teorirammen ved hjælp af begreber om statsmodeller, der betegner forskellige 'frysninger' af balancen mellem implementeringseffektivitet og mening.

Den institutionel-teoretiske ramme og offentlig organisation

Overordnet nærmer vi os feltet i en institutionel-teoretisk forståelsesramme. Specielt lader vi os informere af den organisationsinstitutionelle tradition med henblik på at forstå, hvordan institutioner konstitueres, rationaliseres og legitimeres (Campbell & Pedersen, 2001). Ifølge W. Richard Scott sker det med reference til regulative, men også normative og kulturelt-kognitive systemer. Hvor det regulative system hviler på love og regler og opererer med sanktioner, hviler det normative og kulturelt kognitive system på forventninger om, hvad der virker passende i en given kontekst. Det normative og kulturelt kognitive åbner derfor for spørgsmål om aktørers oplevelse af mening i bredere forstand (Scott, 2008). Af samme grund taler man ikke om én givet rationalitet eller fornuft. Fornuft skal ses som hvilende på sociale institutionaliseringer og dermed på, hvad der i en bestemt social kontekst opleves legitimt eller – som før nævnt – umiddelbart passende. De sociale institutionaliseringer viser sig praktisk i bestemte procedurer og rutiner, men samme procedurer og rutiner vedligeholder også de sociale institutioner og giver dem karakter af selvfølgelighed inden for en social gruppe. Skønt vedligeholdt af menneskelig praksis får institutionaliseringerne derved et skær af objektivitet (Berger & Luckman, 1976).

I dette perspektiv sker forandring ved kriser og konflikter, når forskellige former for 'selvfølgelig fornuft' konfronteres. Konflikter fremkalder usikkerhed, destabiliserer etableret og selvfølgelig viden og sætter eftersøgninger i gang efter håndteringer, der virker legitime i den givne sociale sammenhæng. Mønstre i sådanne håndteringer betegner vi strategi. Når vi i det følgende taler om *praktiseret strategi* er det for at antyde, at den praksis, vi ser udspille sig, her i relationen mellem skoleforvaltningerne og skolerne, ofte ikke synes reflekteret og ekspliciteret – strategien 'handles bare', fordi den tilsyneladende giver mening for aktørerne. Der kan således opstå spændinger mellem regulative systemer, der for eksempel hviler på rationelle, bureaukratiske principper, og normative og kulturelle institutionaliseringer med afsæt i en lokal, etableret praksis.



“ NÅR VI I DET FØLGENDE TALER OM PRAKTISERET STRATEGI ER DET FOR AT ANTYDE, AT DEN PRAKSIS, VI SER UDSPILLE SIG, HER I RELATIONEN MELLEM SKOLEFORVALTNINGERNE OG SKOLERNE, OFTE IKKE SYNES REFLEKTERET OG EKSPLICITERET – STRATEGIEN 'HANDLES BARE', FORDI DEN TILSYNELADENDE GIVER MENING FOR AKTØRERNE.”

I en legal herredømmetradition må teori om offentlig organisation nødvendigvis referere til den parlamentariske styringskæde, hvilket sigter til relationerne mellem borgere, den lovgivende forsamling, (f.eks. regeringen), administration og institutioner (Olsen, 1978). Et klassisk teoretisk udgangspunkt er Max Webers beskrivelse af bureaukratiet, som fokuserer på ekspliciterede regler som grundlag for rutiner i forhold til ledelse og opgaveudførelse (Weber, 1971). Teorien vægter målrationalitet, funktionalitet og præcis ansvars- og kompetencedeling, så afgrænsede opgaver kan tildeles medarbejdere på måder, der muliggør, at virksomheden kan koordineres og opgaveløsningen kontrolleres – ideelt set transparent og muligt at begrunde i forhold til de universelle rationelle principper.

Skønt Weber selv havde bredere intentioner, vil man i dag sige, at hans bureaukratistruktur ved dens vægt på transparens og ansvarsfordeling især orienterer sig mod det offentlige forvaltningsområde. Men i takt med udviklingen af et velfærdssamfund som det danske bliver det tydeligt, at 'det offentlige' er meget andet og mere end rationel forvaltning. Spændinger og modsætninger i de organisatoriske processer og mellem organisation og omverden ændrer sig alt efter både opgaveindhold, aktuell politisk interesse og efter de historisk og kulturelt udformede forventninger til det offentlige. Teorier om offentlige organisationer har derfor måttet udvikle og nuancere den klassiske bureaukratiteori, så den i højere grad er følsom over for, hvad vi ovenfor har betegnet som normative og kulturelle 'selvfølgeligheder'. Gennemgående er, at teori om offentlig organisering i dag er særdeles opmærksom på dilemmaer og strategiske balancer og på, at de forskellige niveauer i offentlig organisation ofte fungerer ud fra forskellige rationaler (Berg Sørensen et al., 2016). Denne nuancering er fokus for de følgende afsnits begrebsudvikling.

I krisesituationer vil påvirkninger udfordre eksisterende samfundsmæssige ressourcer og resourceorganiseringer. Dermed vil de principper eller rutiner, man hidtil har organiseret efter, blive udfordret, hvilket højst sandsynligt vil kræve beslutninger, der er uden eller på kanten af præcedens. Coronakrisen er en sådan krise, hvor den sundhedsmæssige institutionaliserede fornuft bliver tilkendt en præference, der konfronterer og potentielt destabiliserer andre institutionaliseringer – for eksempel pædagogiske og pædagogisk ledelsesmæssige tilgange. Krisen er en lejlighed til at undersøge, hvordan destabilisering søges håndteret.

Formel og materiel fornuft

Et spændingsbeskrivende begrebspar er formel henholdsvis materiel rationalitet eller fornuft (Jespersen 1996). Et grundlæggende træk ved den weberske beskrivelse er den *formelle fornuft*. Den bureaukratiske struktur skal – for at leve op til den legale herredømmeform – kunne rationaliseres formelt med henvisning til generelle, målrationalle principper, så implementering af beslutninger kan ske effektivt, transparent og kan kontrolleres. Organisationsmedlemmer skal indtage afgrænsede roller, der svarer til de enkeltes faglige indsigt, og der skal ved svigt entydigt kunne placeres et ansvar. For den offentlige bureaukratiske organisation gælder, at borgere behandles ud fra generelle og fagligt begrundede kriterier og ikke personlig anseelse. Den formelle legitimitet, der herved tilgodeses, er imidlertid ikke tilstrækkelig, når det kommer til meningsfuld opgaveløsning – dvs. opgaveløsning, der skal leve op til normative og kulturelle forventninger. Her må organiseringen samtidigt kunne komme sit felts differentierede problemstillinger smidigt i møde og i et vist mål kunne individualisere opgaveløsningen. Her taler vi om en *materiel fornuft*.

Her kan spændinger opstå. Borgeren i rollen som bruger af ydelserne skal kunne forvente løsninger, der reflekterer individuelle behov, mens borgeren i rollen som statsborger må kunne forvente, at alle behandles lige og uden personsanseelse. Risikoen for konflikter mellem sådanne forventningssæt vil naturligt øges, hvor forvaltninger og institutioner kommer tæt regulerende ind på borgeres og private virksomheders forhold og interesser: Her fordres løbende balancering mellem materielle og formelle hensyn.

Balancen mellem den formelle og den materielle fornuft kan uddybes gennem tre principper for organisering, sådan som Jespersen (1996) beskriver det. Det drejer sig om principperne formalisering, centralisering og kompleksitet. *Formalisering* henviser ifølge Jespersen til de generelle og principielle principper, der tilsigter, at bemyndigelse og ansvar er klart begrundet. *Centralisering* angår, hvorvidt (den formelt beskrevne) myndighed er koncentreret og afgrænset med henblik på effektiv eksekvering. *Kompleksitet* handler om organiseringsmåde at afspejle opgavens kompleksitet. En kompleks ydelse vil således kræve en differentieret arbejdsdeling og koordination.

Overordnet set forstår vi de forskelle, de seks kommunecases beskriver, som forskellige balancer mellem formel og rationel fornuft.

Bureaukratiske begreber i spil ved mødet med komplekse felter

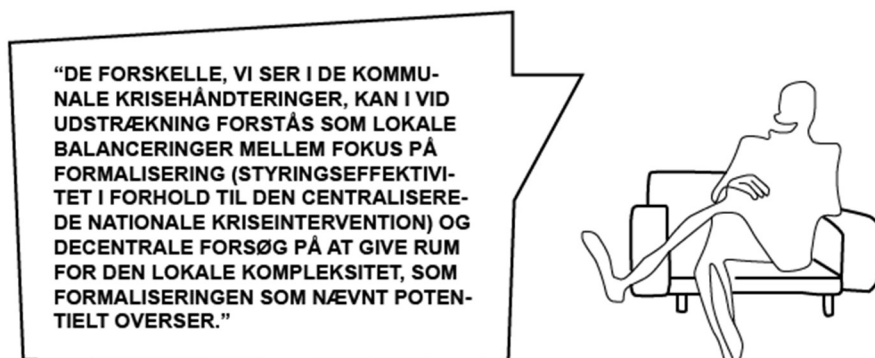
I det følgende eksemplificerer vi relationerne mellem formalisering, centralisering og kompleksitet med henblik på en analyseramme.

En struktur kendetegnet ved stærk *formalisering* og *centralisering* har den styrke, at den hurtigt og enkelt kan eksekvere beslutninger. Er der noget, en bureaukratisk struktur er orienteret imod, så er det implementering (Jespersen 1996). En ulempe er, at en kompleks opgaves mange facetter reduceres, når den håndteres af forud beskrevne procedurer. Stærk formalisering og centralisering har en tendens til at overse og ignorere den nuancerede og ofte tavse viden, der ligger gemt i den konkrete praksis.

Efterhånden som produktionen af velfærdsydelser udbygges og omfatter stadig større livsområder, møder offentlige organisationer selvsagt højere *kompleksitet*. Funktionelt sammenhængende områder (som eksempelvis skole- og socialområdet) vil af hensyn til den formelle struktur skulle kategoriseres i fagfelter og også inden for det enkelte felt differentieres i form af faglig specialisering. Det kræver øget kompleksitetsgrad. Den store udbygning af velfærdssamfundet med professionsorganisationer, der skete fra og med 1960'erne, er et eksempel. Her møder vi en yderligere spænding: Karakteristik for professionsorganisationer er, at de såvel kan beskrives som *decentraliserede*, fordi den konkrete ydelse finder sted 'fremme i front' i mødet mellem den professionelle og brugeren, og *centraliserede*, blandt andet fordi

organisationen som offentlig institution skal leve op til den formelle fornufts krav. Det område for skønsomhed, som decentraliseringen består i, og som giver funktionel mening (Freidson, 1986), betyder, at de professionelle frontmedarbejdere 'gør ting', som på den ene side kan falde uden for eller være på kanten af regelsættet (Nielsen, 2016; Winther og Andersen, 2008), men på den anden side kan give god mening i den lokale kontekst set ud fra brugerens perspektiv (jf. den materielle fornuft). Kontrol og styringseffektivitet (jf. den formelle fornuft) risikerer med andre ord at svækkes. Det skaber et dilemma mellem lokal mening og styringseffektivitet. De forskelle, vi ser i de kommunale krisehåndteringer, kan i vid udstrækning forstås som lokale balanceringer mellem fokus på formalisering (styringseffektivitet i forhold til den centraliserede nationale kriseintervention) og decentrale forsøg på at give rum for den lokale kompleksitet, som formaliseringen som nævnt potentielt overser.

Spændingen mellem på den ene side formalisering og centralisering og på den anden side den komplekse opgaveløsning viser sig konkret i det omfang, der skal håndteres opgaver, der går på tværs af kategoriseringen af den faglighed, som den formaliserede struktur over tid har udviklet. Hvad sker der for eksempel, når sundhedsfagligt begrundede påbud 'overruler' hensyn, der har basis i pædagogisk faglighed og erfaring? Eller når adresserede, sundhedsfaglige påbud konfronterer forældres forventninger om individuel imødekommenhed fra 'systemet'?



Den offentlige modernisering og bureaukratiske begreber i spil

Men også det politisk-ideologisk-initierede forandringspres (det normativt- og kulturelt orienterede institutionelle system) kan sætte bureaukratiske principper i spil. Begrebet om statsmodeller (Antonsen & Jørgensen, 1999) er udviklet i analyse af offentlige institutioner i drift mellem stat og marked – en følge af den New Public Management-inspirerede offentlige modernisering fra 1980'erne og frem, og vi bruger det som en typificerende operationalisering af balanceringer, vi finder i casene.

Antonsen og Jørgensen hævder, at en offentlig institutions orientering grundlæggende kan gå fire veje. Den kan være orienteret mod politikernes forventninger og ønsker, mod institutionens professioner og deres netværks værdier og faglighed. Den kan være orienteret bredt mod andre interessenter på området, f.eks. stærke interessegrupper, eller den kan være fortrinsvis orienteret mod brugernes ønsker. De fire orienteringsformer benævnes henholdsvis den suveræne stat, den autonome stat, den forhandlede stat og den responsive stat. I praksis vil de fire orienteringer oftest være vævet ind i hinanden, men den konkrete balance har betydning for vægtningen mellem formaliserings-, centraliserings- og kompleksitetshensyn.

Den suveræne stat er en forestilling, der først og fremmest orienterer sig mod den parlamentariske styringskæde. Her vil formalisering og centralisering være de væsentlige dimensioner i de beslutninger, der tages. Det kan gå ud over sensitivitet for kompleksitet. *Den autonome stat* er kendetegnet ved at orientere sig mod den professionelle organisations faglige netværk. Den har derimod stor sensitivitet for kompleksitet (den faglige og fagligt skolede fortolkning af brugernes behov), og der kan opstå konflikter i forhold til formalisering og centralisering. I *den forhandlede stat* er det bærende organisationsprincip de horisontale relationer mellem institutionen og dens samarbejdspartnere. Forhandling, kompromisser og dialog er her centralt, og forhandlingens pragmatiske nødvendighed kan fremkalde et spændingsforhold især til formalisering. Til gengæld er sensitiviteten høj i forhold til den kompleksitet, som en materiel fornuft fordrer. *Den responsive stat* orienterer sig mod den kompleksitet, der gør sig gældende ved, at den først og fremmest er lydhør eller imødekommende overfor brugerønsker og -forventninger. Her kan den udpægede kompleksitet, ofte fulgt af decentraliseret organisering med henblik på udviklet brugerlydhørhed, give spændinger i forhold til høj formaliserings- og centraliseringsgrad.

Som sådan ser vi statsmodellerne som en begrebslig nuancering og opdatering af den weberske bureaukratiteori, som sætter os i stand til at beskrive forskellige balancer mellem formel og materiel fornuft og mellem centralisering og decentralisering.

ANALYTISK CASE-OPSAMLING

I det følgende vender vi tilbage til vores empiri og den case-formering, vi indledningsvis angav, men nu med de ovennævnte begreber, der skal gøre case-forskellene teoretisk klarere og sætte de forskellige krisehændringer i både en styringsmæssig og en specifik lokal kontekst for ledelse.

Vi skelner her mellem praktiseret og reflekteret strategi for krisehåndteringen. Den *praktiserede strategi* fremskrives af den fortolkning, vi anlægger ud fra vores analyse i casene. Den *reflekterede strategi* er rationaliseringen af den praktiserede strategi, det vil sige den form, hvor den praktiserede strategi fremtræder overvejet og begrundet i interviewene. Vores pointe med denne skelnen er, at den gør det tydeligt, at strategi ofte er et bredere begreb, end det behandles teoretisk – aktørers handlen kan (om end denne handlen ikke er bevidst for dem selv) være strategisk, sådan som strategi omtales hos Golsorkhi, Rouleau, Seidl og Vaara (2015).

Figuren nedenfor nævner i oversigtlig form de enkelte kommunecases's størrelse, centraliseringsgrad og de statsmodeller, vi tilskriver dem. Den skal illustrere den varians, vi finder, om end opstillingen i skemaform samtidig underbetoner, at vi taler om tendenser i de enkelte cases snarere end om absolutter.

Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6
Mellemstor kommune	Mellemstor kommune	Stor kommune	Stor kommune	Lille kommune	Lille kommune
Centralisering	Decentralisering	Decentralisering	Fra decentralisering til centralisering	Mellem decentralisering og centralisering	Mellem decentralisering og centralisering
Den suveræne stat	Den autonome stat	Mod den autonome stat med elementer af den forhandlede stat	Mod suveræne stat	Den autonome stat	Den suveræne/autonome stat

Figur 1: Oversigt over cases og statsopfattelser

Krisehåndtering og statsmodeller

Kommune 1 repræsenterer de tydeligste spor af en strategi, der refererer til den *suveræne statsforestilling*. Her er der tale om en kraftig centralisering omkring skolevæsnets top (skolechefen). Ifølge interviewene er det i vidt omfang en strategi, der også fastholdes under genåbningen. Det er en centralisering, der ifølge både skolechef og skoleledere har klare fordele. Dels meldes ensartet ud, hvorved man reducerer tvivl og usikkerhed blandt aktører og interessenter. Det skal siges, at strategien ikke alene begrundes ved implementeringseffektivitet, men også ved, at skoleledere og det pædagogiske personale skærmes, idet tvivlsspørgsmål og kritik henvises til skolechefen. En risiko ved denne håndtering er, som vi tidligere har redegjort for, at der kan opstå manglende sensitivitet i forhold til borgeres/brugeres konkrete forventninger og kontekst, men i casen kompenseres den muligvis ved udpræget kommunikativ aktivitet fra skolechefens side. I denne case finder man – ud fra, hvad vi kan registrere i interviewene – hverken spor af forestillinger om den *responsive* eller den *autonome stat*. Man kan umiddelbart undre sig over, at der til trods for en historisk tradition i kommunen for markant decentralisering ingen kritiske reaktioner er fra skolelederne i forhold til strategien, tværtimod. Kan det være på grund af den iboende beskyttende og aflastende funktion?

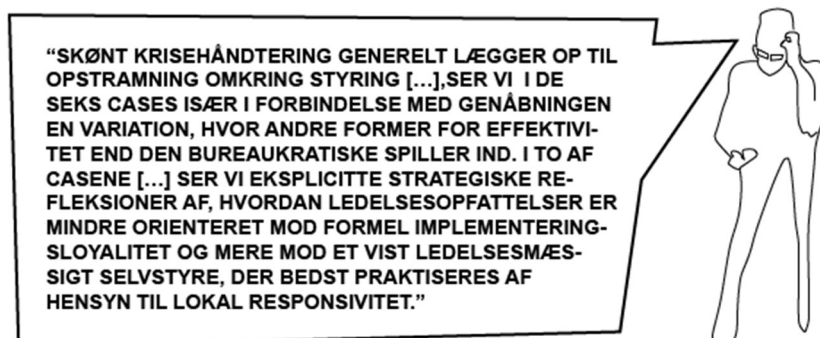
I *kommune 2 og 3* ses en ret anderledes tilgang, idet de styringsmæssige valg tidligt i kriseforløbet prioriterer decentraliserende træk. På baggrund af skolelederinterviewene tolker vi det som et eksempel på, hvordan etablerede traditioner for relationen mellem forvaltning og skoleområdet slår igennem i den praktiserede strategi, men vi ser i de to cases tillige eksempler på en reflekteret strategi, der (tidligt i forløbet) spejder efter muligheder for at decentralisere og ansvarliggøre skolelederne. Vi taler her om en nivellering af den *suveræne stat* i retning af større rum for den *autonome stat*, hvor skolerne har flere muligheder for lokale fortolkninger af de generelle anvisninger. Konflikten mellem orienteringen mod 'loven' og mod (den fagprofessionelles fortolkning af) 'klientens behov' (elever, forældre) håndteres i case 2 med en målstyringsstrategi: Skolechefen formulerer mål, som skolelederne har autonomi til at fortolke i deres realisering. I case 3 er der tale om, at den kraftige opstramning mod den suveræne statsforestilling, som krisen begyndelsesvis introducerede, efterhånden justeres med sigte på, at skolerne (som før krisen) tilkendes beslutningsrum. Centraliseringen justeres, sådan at sensitiviteten for lokale forskelle øges.

For at opsummere: I forhold til de bureaukratiske principper kan man sige, at begge kommuner vælger at øge den samlede kommunale skoleorganisations kompleksitetsgrad med henblik på at smidiggøre opgaveløsningen (den materielle fornuft). Det fører dog visse ulemper med sig: De enkelte skoler er ikke skærmet i samme omfang som for eksempel i case 1. På den led bliver omkostningerne for den enkelte skoleleder tydelige: Nu må den enkelte leder stå på mål for de beslutninger, der er taget i mødet mellem den suveræne stat, og brugerforventninger om responsivitet, men også skolechefens position i forhold til det politiske niveau er mere udsat (fx forældreklager over forskelle i skolernes konkrete håndteringer, der kunne komme presse og politikere for øre). I kommune 3, hvor kommunikationen af mål for strategien ikke er så pointeret, øges momentet af *den forhandlende stat*.

Kommune 4 afviger fra de foregående cases. Meget tyder på, at en konkret hændelse, det lokale smitteudbrud og den medieopmærksomhed, dette affødte, har været nøglebegivenheden, der har fremkaldt et strategiskifte. Hvor den *autonome statsforestilling* havde haft en vis position, ses en opstramning i retning af den *suveræne stat*. En kritisk leder sætter dog fingeren på risikoen for flaskehalsproblemer ved skiftet til den centraliserede strategi – informationen manglede eller var ikke den rigtige.

Kommune 5 og 6 er begge eksempler på små kommuner i tyndtbefolkede dele af landet. De er interessante af den grund, at islættet af *autonom statsforestilling* har været stort, og den pludselige centralisering af beslutningsmyndighed, som nedlukningen medfører, har udgjort et markant skifte i retning af den *suveræne statsforestilling*. Det ekstra ledelseslag mellem det formelle forvaltningsniveau og de enkelte skoleenheder, som vi ser i case 5, kan forstås som et forsøg på at håndtere spændingen mellem forvaltningsniveauets høje formaliserings- og centraliseringsgrad og skoleniveauets konkrete og komplekse problemstillinger. Man kan i et eller andet omfang se distriktsskolelederen som agent i praktiseringen af *den forhandlende stat*. I case 6 håndteres samme spænding mellem den suveræne og den autonome stat ikke strukturelt, men pragmatisk og uformelt gennem dialog med (det overskuelige antal) skoleledere. Vi ser også eksempler på dekobling fra forvaltningsbeslutninger, forklaret ud fra en konsensus om, at "man skal kunne forklare det, man forsvarer" (en skoleleders udlægning af forvaltningens tilgang). I case 5 og 6 ser vi altså en centralisering på det eksplicit-strategiske niveau, men vi ser også tegn på, at den praktiserede strategi (og den reelle interaktion mellem niveauerne) i højere grad er et kompromis, der afspejler den differentierede praksis, som gør sig gældende i de vidtstrakte og tyndtbefolkede kommuner.

Skønt krisehåndtering generelt lægger op til opstramning omkring styring, sådan som målrational teori jævnfør tidligere vil foreskrive, og således prioriterer centralisering og formalisering, ser vi i de seks cases især i forbindelse med genåbningen en variation, hvor andre former for effektivitet end den bureaukratiske spiller ind. I to af casene (case 2 og 3) ser vi eksplicitte strategiske refleksioner af, hvordan ledelsesopfattelser er mindre orienteret mod formel implementeringsloyalitet og mere mod et vist ledelsesmæssigt selvstyre, der bedst praktiseres af hensyn til lokal responsivitet.



Nære kontekstuelle forhold og praktiseret krisehåndtering

En analyse som ovenstående baseret på teoretiske begreber er dog ikke udtømmende, når konkrete strategiske valg skal forstås. I det følgende vil vi omtale elementer, som nok har haft indflydelse på den praktiserede strategi, men som ikke uden videre fanges af den operationalisering af bureaukratiteorien, vi har foretaget. Sådanne forhold reflekteres også af visse teoretiske traditioner, der betoner, at strategiske valg også kan forstås i et mere pragmatiske *muddling through*-agtigt lys og som tilgange, der afspejler kulturelle taget-for-givetheder (Lindblom, 1959, March & Olsen, 1976). Eksplicitte aktørintentioner, konkrete hændelser, aktuelle interessenpåvirkninger og personlige relationer er elementer, der også har deres rolle i det konkrete strategivalg.

Konkrete strategiske forandringsønsker som forståelsesbaggrund: Det weberske bureaukrati, hvis organiseringsprincipper vi har redegjort for, påberåber sig universel rationalitet. Det foregående afsnits analyser viser, hvordan den praktiserede strategi *ikke kun* er rationelt affødt, men også i forskellig grad er et resultat af meningsøgende kompromisser. Casene 2 og 3 er eksempler på en praktiseret strategi, der trækker i decentral retning, men som dog begrundes med argumenter, som vi finder reflekterer den autonome statsforestilling. Også i casene i 4, 5 og 6 ser vi spor af samme tendens. Her er den praktiserede strategi dog ifølge vores empiri ikke egentlig reflekteret, men forekommer mere eller mindre selvfølgelig.

Så meget desto mere påkalder *kommune 1* sig opmærksomhed ved den kraftige centralisering og dens begrundelse. Interviewene tyder imidlertid på, at flere motiver spiller sammen: Ønsket om målrationel krisehåndtering kombineret med et ønske om at aflaste skolelederne står imidlertid ikke alene, for sideløbende har skolechefen haft en intention om at ændre et tidligere udpræget decentralt fungerende system for at kunne søsætte generelle og centralt bestemte udviklingsinitiativer. En nærliggende fortolkning er at se den kraftige centralisering i håndteringen af covid-krisen i sammenhæng med et generelt strategisk omstillingsønske?

Hændelser som forståelsesbaggrund: I case 4 skal en forklaring på den pludselige centralisering af en decentralt anlagt strategi sandsynligvis tilskrives den 'krise i krisen', der opstod ved det pludselige og store smitteudbrud, der fandt sted, og hvor blandt andet medieinteressen kaldte på politisk og forvaltningsmæssig handling. Det vil være en nærliggende politisk eller forvaltningsmæssig reaktion, at strategier, der reflekterer den autonome statsforestilling, ikke

kan slå til, og at man i stedet må håndtere problemer ved bureaukratisk opstramning. Selv om man kunne forvente, at kerneaktører – her skolelederne, der skal bære strategien ud i skolerne – var kritiske over for en sådan pludselig opstramning, synes det kun delvist at være tilfældet. Det er hændelser som disse, der peger på, at bureaukratisk opstramning i en krisetid også har skærmende funktioner: Det placerer og afgrænser ansvar (Hirschhorn, 1997).

Interessentgrupper som forståelsesbaggrund: Et forhold, der kan undre, er, at politikere, medier og forældre, ikke har en fremtrædende rolle i empirien som påvirkende interessenter, hvilket vi faktisk har spurgt til. Tilsyneladende har de i vid udstrækning ladet forvaltningerne styre slagets gang. Denne fremgangsmåde understøttes af forskning, som bredere har undersøgt kommunernes måde at håndtere coronakrisen på, hvor lokale politikere har spillet en passiv rolle og overladt håndteringen til den kommunale forvaltning (Klaudi Klausen, 2022).

I de tilfælde, hvor politikerne har blandet sig, har det fx været med offentlige tilkendegivelser om, at der skulle ske en hurtig genåbning af skoler (kommune 6) – ofte hurtigere, end skolerne mente, de var klar til. Medierne har dog i ét tilfælde meldt sig som interessenter med fokus på håndtering af særlige hændelser (den uventede smittespredning beskrevet i kommune 4). Forældrene har imidlertid ifølge vore data generelt været tilbageholdende, men der er dog eksempler på, at forældre har kritiseret og stillet spørgsmål til forskelle på den praktiske håndtering mellem kommunens skoler og således indirekte har problematiseret kommuners praktisering af en autonom strategi. Et gennemgående træk i den empiri, vi har fra skolelederne, er, at man har søgt at være i tæt kontakt med personalets tillidsmænd og arbejdsmiljørepræsentanter. Flere skoleledere anfører fx, at det har været vigtigt for dem som en vej til at få føling med det aktuelle pres.

Man må antage, at de mange interessentgrupper har betydning for valg af strategisk tilgang, men de kan trække valget såvel i retning af centralisering (a la case 1 med hensyn til klarhed og implementeringseffektivitet) som decentralisering med henblik på ansvarliggørelse af skolelederne, jf. skoleledercitatet i case 4).

Personlige relationer som forståelsesbaggrund: Nok et forhold, der fremgår, og som ligger som en uformel og implicit struktur ved siden af den formelle struktur, er personlige relationer. Især for de små kommuners og skoleforvaltningers vedkommende refereres der til, hvordan personkendskab kan gøre krisehåndtering smidig og derved træde i stedet for mere eksplicite

og formelle struktureringer. Det gælder for eksempel i case 6, hvor krisestyringen hurtigt glider fra en formaliseret position (krisestaben) til et mindre formaliseret men tilsyneladende mere indsigtsfuldt og effektivt sundhedsteam.

'Nære forhold' er således elementer i krisehåndteringen, der kun vanskeligt lader sig beskrive i generaliserende begreber, men som ikke desto mindre viser sig aktive i den konkrete krisehåndtering.

Styrker og risici i håndteringen – den bureaukratiske og principielle strategi og den lokale

De følgende to afsnit fokuserer konkluderende på, for det første, hvordan man kan forstå de forskellige (praktiserede) strategier som udtryk for balancer i styringen mellem implementeringseffektivitet og lokal mening, og, for det andet, på hvordan vores empiri kan give et fingerpeg i retning af, hvordan kommuner og skoler kan kvalificere deres fremtidig krisehåndteringsstrategi.

En tæt læsning af empirien giver os en mangfoldighed af elementer som baggrund for den praktiserede strategi. Samlet peger analysen andre steder hen, end hvad generisk, målrationel strategiteori kan beskrive. Empirien viser os, at for en mere omfattende forståelse er det relevant at inddrage normative og kulturelle udviklinger, men også helt specifikke forhold og hændelser. Det er dog ikke i sig selv ny viden. Tidligere studier godtgør, at på et vist niveau vil strategisk praksis have momenter af en 'kringlen sig igennem', hvor det at undslippe forskellige 'umuligheder' kan have lige så stor betydning som beslutninger, der er taget i relation til klare mål, og hvor mål snarere vælges ud fra de midler, man har, end omvendt (Lindblom 1959). De nære, kontekstuelle forholds betydning for forståelse af beslutningerne er imidlertid, på den anden side set, ikke et argument for at droppe analyser ved hjælp af de almene bureaukratiske begreber. Det er i spejlingen af de specifikke og kontekstafhængige forhold vi får øje på en bureaukratisk krisestyrings styrker og dens risici. I det følgende vender vi analysen om: Vi tager afsæt i teori om bureaukratisk præget styring og dens styrker og risici og ser, om vores empiri rummer forhold, der illustrerer disse.

Styrken i den bureaukratiske idealproces er *den transparente og begrundede proces*. Det er baggrunden for de bureaukratiske principper om strukturel formalisering og centralisering.

Den bureaukratiske håndtering refererer til 'loven' fremfor vilkårlighed og gør alene på den baggrund fordring på legitimitet, jævnfør Weber (1971)

Men lige så vigtigt er selvfølgelig det konkrete sagsforhold, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt det genuine krisepres effektivt kan imødegås. En niveau 3-krise, dvs. en samfundskritisk krise, fordrer *stor eksekveringskraft*, og det peger på høj centralisering, understøttet ved kraftig formalisering – jævnfør hvad vi tidligere med Jespersen (1996) har fremhævet som den bureaukratiske strukturs styrke.

Risikoen ved den bureaukratiske struktur er nærliggende og antydnet i det foregående:

For det første er der en risiko med hensyn til smidigheden i den konkrete problemløsning, jævnfør den tidligere diskussion vedrørende formel og materiel fornuft. Når en bureaukratisk organisationsform møder problemstillinger, der ikke uden videre kan håndteres i forlængelse af allerede etablerede og formaliserede arbejdsdelinger og procedurer, udfordres opgaveløsningens effektivitet (Jespersen, 1996). Fordi regeloverholdelse som følge af den høje formaliseringsgrad er en bureaukratisk dyd, vil afvigelser fra beskrevne arbejdsgange fremtræde som problemer. I den bureaukratiske struktur sparkes problemer opad i hierarkiet til niveauer, der er bemyndiget til at *overrule* eksisterende procedurer eller implementere nye. Ved kriser er risikoen overhængende for, at en sådan 'sparken op' vil gøre sig gældende og skabe flaskehalse, fordi beslutninger tages i ukendt, ikke procedurebeskrevet land. I kommune 4 ser vi et eksempel på flaskehalstendensen: Svarene fra forvaltningen kom ikke tids nok, man følte sig ifølge en skoleleder overladt til sig selv. I forhold til det nationale niveau er flaskehalsproblemet et ofte omtalt fænomen i vores materiale. Fra skolechef- til skolelederniveau er det de interviewedes oplevelse, at den tid, som Børne- og Undervisningsministeriet brugte på at udmønte regeringsudmeldte generelle direktiver, satte skolerne i en handle-mæssig og kommunikativ kattepine i forhold til forældre og andre interessenters behov for hurtig kommunikation.

I kommune 1, der er karakteriseret ved den bureaukratiske struktur, ville man, som følge af den kraftige centralisering, kunne forvente et flaskehalsproblem. Men ifølge lederinterviewene er det ikke tilfældet. Det skyldes ifølge interviewende en overordentlig stor personlig arbejdsindsats fra skolechefens side. Paradoksalt nok viser det imidlertid hen til et forhold, bureaukratiet idealtypisk søger at modvirke: Afhængigheden af enkeltpersoner.

Men selv ved aftagende krisepres er det et balancespørgsmål i offentligt lederskab at manøvrere mellem den politiske forventning til eksekveringskraft og balancen mellem kontrol og tillid i den lokale omsætning af strategien. Vi ser dette eksplicit overvejet især i case 2 og 3 i spørgsmålet om decentralisering, men vi ser i case 4 muligvis også, hvordan uforudsigelige hændelser (det pludselige smitteudbrud) kan skabe nye forudsætninger for en oprindelig decentralt anlagt strategi, der medfører, at der sker re-centralisering.

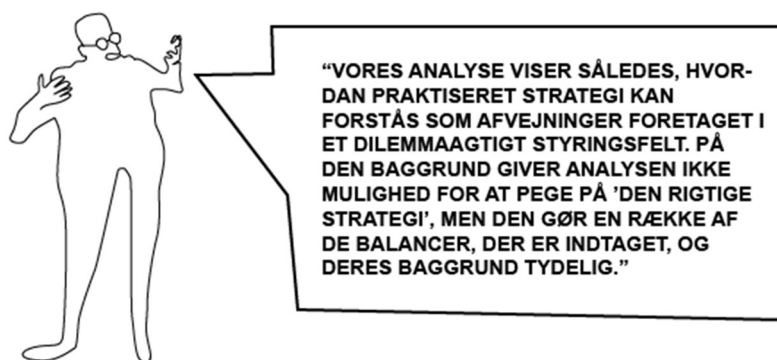
For det andet vil vi som risikomoment pege på studier af bureaukratiets 'skjulte medlæring' – et kulturelt bureaukrati-problem. Robert Merton har i et klassisk studie af ikke-intenderede følger af bureaukratisk organisation påpeget, at *bureaukratiet kan fremme 'tillært hjælpeløshed'* (Merton, 1940). Tendensen til, jf. ovenfor, at medarbejdere 'sparker problemer opad' i hierarkiet, kan betyde, at medarbejderne underudnytter deres problemløsningskapacitet. Det er en risiko, der indirekte indgår i argumentationen for decentralisering i interviewene med skolecheferne i kommune 2 og 3. Den ene af de interviewede skolechefer taler ligefrem om behovet for 'at træne lederne' ved at udbygge det decentrale islæt.

For det tredje og som det sidste vil vi nævne en risiko for, at formalisering og centralisering betyder et for snævert perspektiv på opgaveløsningen. Skolechefen i kommune 3 taler om det behov, han ser for så snart som muligt at give, hvad han kalder det pædagogiske paradigme mere vægt i forhold til det sundhedsfaglige af hensyn til opgaveløsningens kvalitet, fordi generelle sundhedsmæssige afgørelser underkender individuelle pædagogiske hensyn.

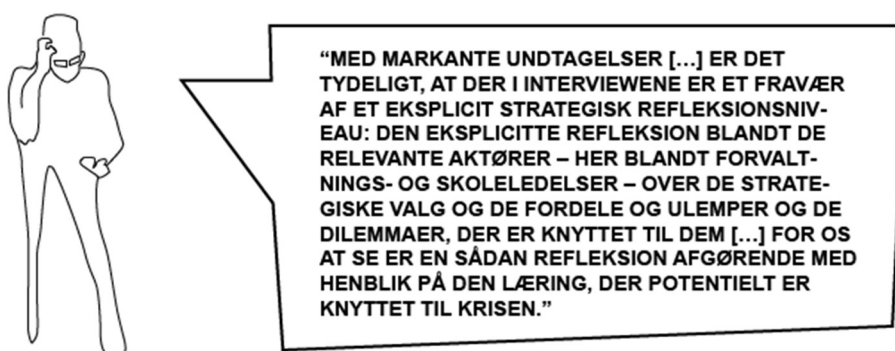
Især i genåbningssituationerne giver anledning til, at forvaltningerne må finde balancer, der både tilgodeser den formelle og den rationelle fornuft – balancer, som i tilstrækkeligt omfang kan tåle bureaukratisk eftersyn og reflektere lokale forhold. Det er her, vi ser, at de enkelte kommuner trods krisehåndteringsens fællestræk arbejder på at finde deres egen strategiske vej: Strategien skal også give lokalt mening.

STRATEGISK REFLEKSION – REFLEKSIONEN OVER VALG OG DILEMMAER. ET LÆRINGSPUNKT

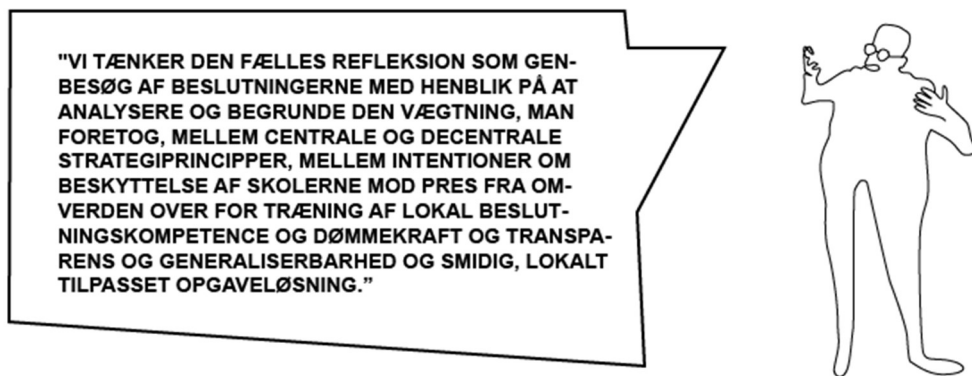
Vores analyse viser således, hvordan praktiseret strategi kan forstås som afvejninger foretaget i et dilemmaagtigt styringsfelt. På den baggrund giver analysen ikke mulighed for at pege på 'den rigtige strategi', men den gør en række af de balancer, der er indtaget, og deres baggrund tydelig.



Analysen kan imidlertid vise noget andet – noget, der kan udgøre et læringspunkt i forbindelse med krisen. Med markante undtagelser (kommunecase 3 og 4) er det tydeligt, at der i interviewene er et fravær af et eksplicit strategisk refleksionsniveau: Den eksplicite refleksion blandt de relevante aktører – her blandt forvaltnings- og skoleledelser – over de strategiske valg og de fordele og ulemper og de dilemmaer, der er knyttet til dem, står svagt i empirien, og med de nævnte undtagelser giver spørgsmål herom ikke anledning til reflekterende overvejelser. For os at se er en sådan refleksion afgørende med henblik på den læring, der potentielt er knyttet til krisen, og med henblik på at øge områdets kapacitet til at møde fremtidige kriser.



Vi tænker her kun til dels på evalueringer af krisehåndteringens enkelte beslutninger og deres hensigtsmæssighed i det konkrete forløb, eller hvorvidt procedurer bør ændres – for kommende kriser vil sandsynligvis have andre betingelser og dermed forekomme unikke. Snarere tænker vi på forvaltningens og skoleledergruppens fælles analyse af og refleksion over de balancer, der er indgået i dilemmahåndteringen. Vi tænker den fælles refleksion som genbesøg af beslutningerne med henblik på at analysere og begrunde den vægtning, man foretog, mellem centrale og decentrale strategiprincipper, mellem intentioner om beskyttelse af skolerne mod pres fra omverden over for træning af lokal beslutningskompetence og dømmekraft og transparens og generaliserbarhed og smidig, lokalt tilpasset opgaveløsning.



Hvis coronakrisen skal have værdi for systemets fremtidige strategiske kapacitet, vil fælles refleksion over valgene med henblik på *rationalisering og eksplicitering af principperne bag beslutningerne* være centrale og indeholde en god portion læring.

LITTERATUR

Antonsen, M., & Jørgensen, T. (1999). Den offentlige kontekst: Begreber og Modeller. I T. Jørgensen, & P. Melander, Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Balslev, G., & Raae, P. (Oktober 2019). REFORMulering – manipulation eller metastyring? Samfundslederskab i Skandinavien.

Berger, P., & Luckman, T. (1976). Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling. København: Lindhardt og Ringhof.

Berg Sørensen; A & Nielsen, B.G, Grøn, C.H. (2016): Organiseringen af den offentlige sektor. Hans Reitzels Forlag.

Bolman, L., & Deal, T. (2008). Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

Campbell, J., & Pedersen, O. (2001). Introduction; The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. I J. Campbell, & O. Pedersen, The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. New Jersey: Princeton University Press.

Freidson, E. (1986). Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge. Chicago: The University of Chicago Press.

Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., & Vaara, E. (2015). Cambridge Handbook of Strategy in Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirschhorn, L. (1997). Reworking Authority. Leading and Following in the Post-Modern Organization. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Jespersen, P. (1996). Burekratiet - magt og effektivitet. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Klaudi Klausen, K. (2022): Hvordan har Covid 19 påvirket kommunerne. https://www.sdu.dk/da/om_sdu/fakulteterne/samfundsvidenskab/sam_nyhed_sliste/spoerg-eksperten-januar2022-covid-i-kommunerne

Kruuse, E. (1998). Kvalitative forskningsmetoder i psykologi og beslægtede fag. København: Dansk psykologisk forlag.

Kvale, S. (1994). Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. København: Hans Reitzel.

Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19.

March, J. (1995). Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed. København: Samfundslitteratur.

March, J., & Olsen, J. (1976). Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.

- Merton, R. (1940). Bureaucatic Structure and Personality. *Social Forces*, 28.
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Nielsen, V. (2016). Implementeringsteori - implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd. I A. Berg-Sørensen, C. Grøn, & H. Hansen, *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Olsen, J.P. (1978): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasmussen, M. V. (2021): *Kriseramfundet*: Informations Forlag.
- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Thousand Oakes: Sage Publications.
- Sundhedsstyrelsen (2017): *Bekendtgørelse om planlægning af sundhedsberedskabet nr. 971 af 28/06/2016 - Planlægning af sundhedsberedskab – vejledning til regioner og kommuner*.
- Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Norsk Gyldendal.
- Winther, S og Andersen, V. N. (2008): *Implementering af politik*. Hans Reitzels Forlag