

# 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, tilføjes 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 velfærdsinnovationer blandt udsatte borgere, der er opstået under COVID-19-pandemien, samt de oplevede effekter af sådanne velfærdsinnovationer. 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 velfærdsinnovation. 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 finanskrisen, 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 indskoling. 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). 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 topledere, mellemledere 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 trygget 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.

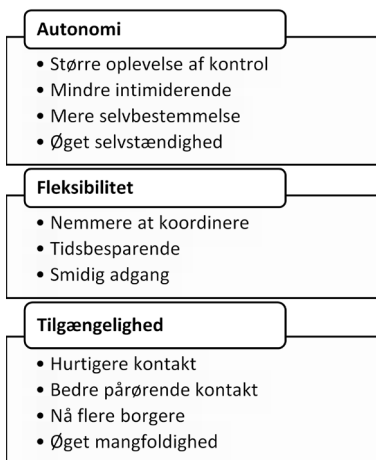
Digitale besøg fremfor fysiske kan desuden give borgerne en følelse af at have mere *selvbestemmelse*. Det gælder fx borgere, som er afhængig af bostøtte, hjemmehjælp, hjemmepleje eller besøg fra en kontaktperson, som oplever det positivt at være uafhængig af fysiske besøg. Når kontakten foregår via 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 pårørendekontakt 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.