

Fri til at skabe Danmarks bedste børneliv?

**Velfærdsaftalen på dagtilbudsområdet i Helsingør
Kommune som afsæt for offentlig innovation**

Masterprojekt v. Helene Horsbrugh, 280873

Vejleder: Christian Frankel

Antal tegn inklusive mellemrum: 110.700

December 2023



Indhold

Abstract	3
1. Indledning.....	5
Problemformulering	7
Opgavens opbygning	7
2. Baggrund.....	8
Organiseringen på Helsingør Kommunes dagtilbudsområde	8
Formålet med og logikken bag velfærdsaftalen	8
Konkrete ændringer i vilkårene på dagtilbudsområdet i Helsingør Kommune.....	9
Sådan har vi grebet frisættelsesarbejdet an i Helsingør Kommune.....	10
3. Metode	10
Dokumenter.....	11
Deltagerobservation	11
Individuelle semistrukturerede interviews	11
Fokusgruppeinterview	12
Magt og etik ved dataindsamling i egen organisation	13
Hvad kan disse metoder og datakilder belyse?	13
Sådan har jeg gennemført analysen	14
4. Teori og analyse.....	14
4.1. Meningsskabelse i frisættelsen	14
Teori: Meningsskabelse ifølge Karl E. Weick	15
Analyse	17
Delkonklusion og refleksion	23
4.2. Frisættelsen i et magtperspektiv	25
Teori: Magt og autonomi.....	25



Analyse	28
Delkonklusion og refleksion	33
4.3. Frisættelsen som offentlig innovation.....	34
Teori.....	35
Analyse	37
Delkonklusion og refleksion	41
5. Diskussion	42
5.1 Frisættelsens virksomme elementer	42
5.2 Frisættelsens forudsætninger og risici	43
5.3 Frisættelsens potentiale	46
6. Konklusion og perspektivering	47
Refleksion over egen ledelsesudvikling.....	48
Bilag	50
Bilag 1 Oversigt over statslige og kommunale hegnspele	50
Bilag 2 DSFI's indsatser i frisættelsen	51
Bilag 3 Individuelle, semistrukturerede interviews.....	52
Bilag 4 Fokusgruppeinterview	54
Kilde- og litteraturliste.....	56



Abstract

In 2021, Elsinore Municipality acceded to “Welfare Agreement 2021-2024” (WA) with the Danish government. The WA is a pilot project, aimed at enhancing public innovation by means of deregulation within the daycare sector. It has become popularly known by the name “The Emancipation” (“frisættelsen”) and can be perceived as part of a national reform. This master thesis explores how the WA has been utilized as an opportunity to improve administrative processes and pedagogical practices, as well as to introduce new professional concepts.

3

The national daycare legislation is a framework law, and the daycare centers in Elsinore Municipality were, even prior to the WA, subject to few regulations. Nevertheless, the WA appears to have enhanced public innovation. This thesis suggests that deregulation (“freedom”) in combination with explicit high expectations (“responsibility”) have worked as drivers for change. The fact that external and internal stakeholders have paid attention to the WA enhances the effect of these drivers. Local daycare managers and staff have interpreted the WA as an expression of trust, and the trust granted has worked as a self-fulfilling prophecy, as managers and staff have strived to live up to expectations.

The process of converting the WA into welfare innovations has required extensive sense-making efforts by the local daycare managers. While, at the initial stages, the daycare managers found the sense-making process rather challenging, they later began to feel autonomous within their new obligations.

The thesis demonstrates how conditions for exercising power have also been changed by the WA. The structural power, embedded in the organizational hierarchy, has been disguised due to discourse of “Emancipation”. While the responsibilities of the municipal daycare department are formally unchanged by the WA, conditions for living up to the responsibilities are significantly altered: It has become less legitimate to exercise “hard power”, and thus “soft power”-strategies have to a larger extent than hitherto been applied. This appears to have led to a closer relationship between the daycare department and the local daycare managers.

With only one sector included, the WA, in its current set-up, holds a limited potential to generate solutions to complex cross-cutting societal challenges. However, the WA may impact professionals’ mindset and thereby indirectly enhance abilities to innovate, also across sectors.



The author suggests that future “emancipation-projects” may benefit from collaborative sense-making at the initial stages, from facilitated peer-learning mechanisms and from continuous capacity building aimed at enhancing innovation skills among the frontline managers.

1. Indledning

"Fri til at skabe Danmarks bedste børneliv": Det er overskriften for Helsingør Kommunes velfærdsaftale på dagtilbudsområdet. I 2022 blev jeg dagtilbudschef i Helsingør og blev dermed også leder af en af de højt profilerede velfærdsaftaler mellem regeringen og udvalgte kommuner. Jeg besluttede tidligt i min ansættelse at skrive masterprojekt om velfærdsaftalen, også kaldet "frisættelsen". For sikre en chance at få, at være del af et nationalt velfærdsekperiment og sideløbende have et masterprojekt som anledning til refleksion og analyse: Den chance kunne jeg ikke lade gå fra mig!

Da jeg begyndte at interessere mig mere indgående for frisættelsen, fandt jeg ud af, at den kan forstås som et middel til at fremme offentlig innovation: I et interview om frisættelsen udtaler Benedikte Kier, Helsingørs borgmester, at velfærdssamfundet har brug for "innovationskraft", og at det er i den kontekst, frisættelsen skal forstås¹. Og Hjelmar og Jakobsen (2021) skriver, at velfærdsaftalerne er kendetegnet ved *"et stærkt fokus på innovative tiltag. Undtagelser fra lovgivningen er som udgangspunkt et unikt redskab til at skabe innovation"* (Ibid: 227). Endelig skriver Sørensen og Torfing, at frikommuneforsøgene bør forstås som en innovationsproces, dvs. *"en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative idéer, der kan skabe en kvalitativ forandring inden for en given kontekst"* (Ibid, 2011: 23).

Som MPG-studerende interesserer jeg mig for, hvordan frisættelsen kan forstås i lyset af styring og reform. Velfærdsaftalerne kan defineres som en reform i den forstand, at de er iværksat som et statsligt styringsinitiativ, der skal forandre – og forbedre – den offentlige sektor. Da Mette Frederiksen den 4. oktober 2020, midt i covid-19 pandemien, lancerede velfærdsaftalerne, gjorde hun det med disse ord:

Jeg indrømmer, det er en lidt vild ide. Regeringen vil give syv danske kommuner fuldstændig frihed på et udvalgt velfærdsområde. For eksempel Helsingør. De næste tre år får de fuldstændig frihed på daginstitutionsområdet. Sammen med forældre og det pædagogiske personale får Helsingør lov til at skabe Danmarks bedste dagpleje, vuggestuer og børnehaver. Vi fjerner så meget statslig regulering og lovgivning som muligt. I stedet lader vi mennesker tage ansvaret selv².

¹ Jf. Pod cast, Børsen, 21. april 2022, "Helsingør Kommune har sat medarbejderne fri"

² Jf. Statsministerens åbningstale 2020 - Regeringen.dk



Velfærdsaftalerne blev iværksat af den tidligere socialdemokratiske regering, og den politiske linje videreføres af den siddende SVM-regering³.

Fra en overfladisk betragtning kan frisættelsen, med sit stærke fokus på regelforenkling, forstås som reaktion på den stigende styringsmæssige kompleksitet i den offentlige sektor: Styringsparadigmerne afløser ikke hinanden, men lægger sig lag på lag, viser Andersen, Greve m.fl. (2020). Forskellige logikker og forskellige konstitueringer af forvaltningen sameksisterer, viser Åkerstrøm Andersen (2014). I denne polyfone virkelighed bliver lederens rolle at navigere i paradokser og at reducere kompleksitet.

Da jeg læste mere om frisættelsen, blev jeg dog klar over, at frisættelsen i lighed med andre reformer indeholder elementer af flere styringsparadigmer. I regeringsgrundlaget står der, at frisættelsen skal:

- *"Styrke det frie valg"* for borgeren (som i New Public Management)
- *"Sikre, at medarbejderne mødes med tillid og respekt for fagligheden"* (som i Professionsstyret)
- *"Åbne brugerbestyrelser og lignende således, at f.eks. lokale virksomheder, aktører fra civilsamfundet (..) får nye muligheder for at deltage og bidrage"*. (som i New Public Governance)

Hvad der på overfladen ligner et forenklingstiltag, lader altså til at rumme ny kompleksitet.

Efterhånden som jeg lærte dagtilbudsområdet at kende, fik jeg alligevel indtryk af, at mange dagtilbudsledere brugte og bruger frisættelsen som afsæt for kvalitetsudvikling, så der syntes at være belæg for forhåbningen om, at velfærdsaftalerne kan føre til innovation. Men for mig var det uklart, hvor innovationskraften kom fra. Hvis ikke fra reduceret kompleksitet, hvorfra så?

Eftersom jeg selv fandt det vanskeligt at afkode velfærdsaftalen, kom jeg til at interessere mig for meningsskabelse og for forvaltningens og dagtilbudsledernes rolle heri. Jeg dannede mig en hypotese om, at når en forholdsvis uklar bestilling giver afsæt for kvalitetsudvikling, så må nogen have foretaget en oversættelse. Jeg kom også til at interessere mig for "magt", for frihed og magt bliver ofte anvendt som forbundne begreber, og "Frihed fra" og "frihed til" er vendinger, der ofte anvendes i debatten om velfærdsaftalerne. Min undren har givet anledning til nedenstående problemformulering.

³ I regeringsgrundlaget fra 2022 står der, at regeringen vil *"gennemføre den mest omfattende frisættelse af den offentlige sektor i velfærdssamfundets historie"* (ibid: 14).

Problemformulering

Hvordan har DSFI og dagtilbudsledere i Helsingør Kommune brugt velfærdsaftalen som afsæt for offentlig innovation?

7

1. Hvordan bruger DSFI og dagtilbudslederne meningsskabelse i bestræbelserne på at skabe innovation på baggrund af velfærdsaftalen?
2. Hvordan har velfærdsaftalen ændret magtrelationerne på dagtilbudsområdet i Helsingør Kommune?

Opgavens opbygning

Kapitel	Indhold
Baggrund	Introduktion til mit ledelsesområde og til velfærdsaftalen.
Metode	Redegørelse for mine til- og fravalg samt fremgangsmåde i forbindelse med anvendelse og produktion af data. Ved at være transparent om min metode ønsker jeg at give læseren mulighed for at vurdere kvaliteten af mit forskningsmæssige håndværk.
Teori og analyse	Kapitlet har tre underkapitler (meningsskabelse, magt og innovation), som hver især indeholder både teori og analyse. De teoretiske begreber udgør en væsentlig hjemmel i analysen, og derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at introducere dem gradvist, i tilknytning til de afsnit af analysen, hvor jeg anvender dem.
Diskussion	Diskussion af de teoretiske og praktiske implikationer af analysen.
Konklusion og perspektivering	Samlet konklusion på baggrund af analyse og diskussion. Derudover nævner jeg nogle perspektiver, som jeg ikke har fundet plads til i masterprojektet. Endelig reflekterer jeg over egen udvikling som leder i forbindelse med masterprojektet.

2. Baggrund

Organiseringen på Helsingør Kommunes dagtilbudsområde

Mit ledelsesområde omfatter vuggestuer og børnehaver for børn i alderen 0-6 år. Dagtilbudsområdet er omfattet af dagtilbudsloven, hvis hovedformål er at fremme børns trivsel, læring og udvikling, og at give familierne fleksibilitet ift. tilrettelæggelse af familie- og arbejdsliv⁴.

I den politiske organisation i Helsingør hører dagtilbudsområdet under Børne- og Uddannelsesudvalget⁵, og i den administrative organisation er det placeret under Center for Dagtilbud, Skole, Fritid og Idræt (DSFI). Som dagtilbudschef refererer jeg til centerchefen for DSFI. Mens mange kommuner har klynge- eller områdeledelse på dagtilbudsområdet, er der i Helsingør Kommune netværksledelse. Det vil sige, at lederne er organiseret i forpligtende ledelsesfællesskaber i form af fem lokale netværk, hvis medlemmer er ligestillede i organisationshierarkiet.

Samtlige 27 ledere af de kommunale og selvejende dagtilbud refererer til mig, og jeg er også leder for et team af tre konsulenter, som i det daglige sidder sammen med mig på forvaltningen. Dertil kommer projektlederen for frisættelsen, som jeg leder på opgaven, men ikke er personaleleder for. Sammen med mig udgør de "dagtilbudsteamet", og det er os fem, der primært varetager forvaltningsopgaven i relationen til dagtilbuddene.

Formålet med og logikken bag velfærdsaftalen

Velfærdsaftalen mellem Regeringen og Helsingør Kommune trådte i kraft den 1. juli 2021 og forventes at udløbe den 31. juli 2025⁶. Velfærdsaftalen ændrer ikke på det strukturelle magthierarki og på den grundlæggende rollefordeling mellem kommunalbestyrelsen som ansvarshavende og borgerne som modtagere af velfærd. Men den har til formål at justere den måde, hvorpå politikere, forvaltning, dagtilbud og borgerne spiller sammen. Disse justeringer, indenfor rammen af det fireårige forsøg, formodes at komme til at resultere i bedre kvalitet i den velfærd, som borgerne modtager.

⁴ Dagtilbuddene har desuden til formål at forebygge negativ social arv og eksklusion samt at skabe gode overgange mellem forskellige tilbud, som dagtilbud og SFO/skole ([Dagtilbudsloven \(retsinformation.dk\)](#)).

⁵ Børne- og Uddannelsesudvalget er et såkaldt "stående udvalg" i henhold til Kommunalstyrelsesloven ([Kommunestyrelsesloven \(retsinformation.dk\)](#)).

⁶ Oprindeligt var intentionen, at aftalen skulle udløbe den 30/9 2024, men den forventes at blive forlænget og er i Folketingets lovkatalog for december 2023, jf. s. 9 i [Lovprogram for folketingsåret 2023-2024 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#): "Forlængelsen vil give mulighed for at afvente resultaterne fra slutevalueringen af velfærdsaftaleforsøget, inden forsøget ophører".

I aftaleteksten kan man læse følgende:

En velfærdsaftale er en ny, samarbejdsbaseret vej til at udvikle velfærden og skabe større handlerum for offentligt ansatte. Velfærdsaftaler bygger på en tro på, at vi får velfærd af højere kvalitet med lokale løsninger tæt på borgerne.

Der skal sikres mere plads til alt det, man ikke kan sætte på formel, og som handler om omsorg, nærvær og relationer i mødet med borgerne⁷.

Det reformen først og fremmest tilbyder er afregulering. Hvis der reguleres mindre, formodes der at være bedre mulighed for, at de offentligt ansatte kan skabe gode velfærds løsninger for og med borgerne.

Konkrete ændringer i vilkårene på dagtilbudsområdet i Helsingør Kommune

Mens tidligere frikommuneforsøg har indebåret en fritagelse fra udvalgte regler i udvalgte kommuner, gik velfærdsaftalerne den modsatte vej: I stedet for at identificere de regler, som skulle fjernes, har staten og kommunerne identificeret dem, som skulle bevares. De regler, som er blevet videreført i frisættelsesperioden, kaldes "hegnspæle".

I bilag 1 findes en oversigt over de statslige og kommunale hegnspæle i vores velfærdsaftale. Meget kort fortalt, så gælder de overordnede formål for dagtilbudsområdet stadig, ligesom de væsentligste rammevilkår er uændrede, fx pasningsgarantien, åbningstiden og minimumsnormeringerne. I Helsingør har man valgt sprogudvikling som hegnspæl, og som det eneste kvalitetsparameter, vi i forsøgsperioden skal måle på. Dagtilbuddene er er frisatte fra dele af kommunens budgetregulativ og har derfor fri overførselsret i perioden.

I 2021 indgik regeringen velfærdsaftaler på tre forskellige lovområder, nemlig skoleområdet (Esbjerg og Holbæk), ældreområdet (Middelfart, Viborg, Langeland) og dagtilbudsområdet (Helsingør og Rebild). De tre områder er forskellige, hvad angår lovgivning og regulering, og derfor er der også stor forskel på, i hvilket omfang *afregulering* påvirker muligheden for at skabe velfærd for borgerne. Dagtilbudsloven er en rammelov med rig mulighed for fortolkning, så på vores område har afreguleringen i praksis mindre betydning. De to andre velfærdsområder, og i særdeleshed ældreområdet, er mere detaljeret reguleret, så der er mere at frisætte fra. For alle områderne gælder det, at andre lovgivninger også påvirker driften, og at disse reguleringer er ikke omfattet af velfærdsaftalerne, se figur 1.

⁷ Jf. [eLov - Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet](#)

Figur 1, Dagtilbudsloven og tilstødende lovgivninger.



Sådan har vi grebet frisættelsesarbejdet an i Helsingør Kommune

Det vil føre for vidt at redegøre for, hvad alle dagtilbud konkret har foretaget og fortager sig i forsøgsperioden, for hvert af de 27 dagtilbud har unikke forløb. Om forsøgsaktiviteterne på dagtilbudsområdet generelt konkluderer VIVE i sin midtvejsevaluering:

”Det vurderes overordnet, at hovedparten af de igangsatte forsøgsaktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har krævet en frisættelse fra lovgivningen”. (VIVEs 2022: 8)

I bilag 2 har jeg samlet en oversigt over de tiltag, som forvaltningen har stået for og planlægger at iværksætte i forsøgsperioden.

3. Metode

I dette kapitel gennemgår jeg de forskellige typer data, som jeg har anvendt eller skabt. Dernæst reflekterer jeg over etik og magt, og endelig beskriver jeg mine overvejelser om hvilken viden, der kan skabes med udgangspunkt i den data, jeg har anvendt i opgaven.

Dokumenter

VIVEs midtvejsevaluering (2022) og DSFIs logbog indeholder data om velfærdsaftalen i Helsingør, og er derfor særdeles anvendelige til baggrundsinformation og validering og som supplement til de data, jeg selv har skabt.

Figur 2: Oversigt over dokumenter

Dokument	Kommentar
VIVEs Midtvejsevaluering	Rapporten forholder sig i nogle afsnit samlet til velfærdsaftaleforsøgene i syv kommuner og, i andre afsnit, til forsøgene på dagtilbudsområdet i Rebild og Helsingør, i det der er tilstræbt en grad af anonymisering. Undersøgelsen antages at leve op til gængse forskningsmæssige kvalitetsstandarder.
Logbog med leder- og medarbejderinterviews	Projektlederen for frisættelsen har i 2022 gennemført interviews med alle dagtilbudsledere, og i 2023 har hun gennemført interviews med medarbejdere fra de fleste af de selvejende og kommunale dagtilbud. Interviewene har ikke haft et videnskabeligt sigte, og de er ikke fuldt transskriberede, ligesom der ikke foreligger metodiske overvejelser omkring udførelsen af dem.

Deltagerobservation

Da jeg skriver masterprojekt om mit eget ledelsesområde, er mine muligheder for at lave deltagerobservation utallige og omfangsrige. At være deltager og observant samtidig kræver stor refleksivitet om egen rolle og adfærd, ligesom det fordrer evnen til at skabe analytisk distance til praksis. Jeg har ikke identificeret begivenheder, som har egnet sig til, at jeg kunne indtage en *primært* observerende rolle. Derimod har jeg i rollen som *deltager* flere gange gjort observationer, som er relevante i forhold til at belyse min problemformulering. I disse situationer har jeg lavet feltnoter, som jeg har nedskrevet umiddelbart efter, at observationen har fundet sted.

Individuelle semistrukturerede interviews

Jeg har gennemført individuelle interviews med fire dagtilbudsledere for at få indblik i nogle udvalgte cases. Forud for interviewene konstruerede jeg en interviewguide⁸ med forholdsvis åbne spørgsmål, der giver interviewpersonen mulighed for at fremlægge sin egen fortælling. Med guiden sikrede jeg tematisk styring og ensartethed, så interviewene efterfølgende kunne belyse spørgsmålene i min problemformulering.

⁸ Jf. bilag 3



Sprogligt har jeg undgået at bruge fremmedord. Jeg har tilstræbt en naturlig progression i den tematiske opdeling, herunder en progression, der knytter sig til kronologi: Vi startede med at tale om frisættelsens tidlige stadier, bevægede os over den nære fortid og sluttede med nutid og fremtid⁹.

I mit valg af interviewpersoner har der været både et element af tilvalg og et element af fravalg.

Jeg har valgt udvalgt interviewpersoner ud fra følgende kriterier:

- Der har været/bliver arbejdet med et eller flere langvarige forsøg i forbindelse med frisættelsen.
- Den nuværende leder har været ansat i hele frisættelsesperioden.

Jeg har derved samtidig fravalgt de otte dagtilbud, som det seneste halve år har fået ny leder, ligesom jeg har fravalgt de dagtilbud, der er under flytning/ombygning, er i handleplansforløb eller lignende.

Med udgangspunkt i disse kriterier valgte jeg, i samråd med projektlederen for frisættelsen, fire erfarne dagtilbudsledere ud, som alle indvilgede i at deltage¹⁰. I forbindelse med de fire interviews lavede jeg detaljerede feltnoter om kontekstuelle og relationelle forhold.

Fokusgruppeinterview

For også at få belyst forvaltningsperspektivet på problemformuleringen, har jeg gennemført et fokusgruppeinterview med tre konsulenter i dagtilbudsteamet. De tre konsulenter er sideordnede i organisationshierarkiet og er vant til at samarbejde. De tre har forskellige perspektiver at byde ind med:

- Projektlederen kender frisættelsesforløbet i detaljer.
- Den erfarne pædagogiske konsulent har kendskab til dagområdet i Helsingør over en lang årrække.
- Den nyansatte pædagogiske konsulent kan sammenligne med andre kommuner, og fordi hun er ny, har hun gode forudsætninger for at kunne se på organisationen med et "udefra-og-ind"-blik.

Interviewguidens temaer overlapper med temaerne i de individuelle interviews¹¹. Dog er temaet "Dagtilbudslederens fortolkning af frisættelsen" lavet om til "Konsulenternes fortolkning af Frisættelsen". Desuden er temaet "Medarbejderinvolvering og meningsskabelse" udeladt, da konsulenterne ikke har førstehåndsviden om det.

⁹ Konstruktionen af interviewguiden er inspireret af Hermanowicz 2002 (479-498).

¹⁰ Se invitationsbrev i bilag 3.

¹¹ Se interviewguiden for fokusgruppeinterviewet i bilag 4.

Med fokusgruppeinterviewet har jeg ønsket at give konsulenterne mulighed for at udveksle perspektiver og inspirere hinanden til nye indsigter. Interviewet forløb som en samtale mellem de tre konsulenter, mestendels uden min indblanding. Interviewet var inddelt i fire sektioner, som alle startede med, at jeg introducerede emnet, hvorefter jeg lagde et ark med tre-fem spørgsmål på bordet mellem deltagerne. Dernæst trak jeg mig tilbage til observatørrollen. Til sidst, da vi havde været de fire emner igennem, improviserede jeg et antal spørgsmål, som jeg mundtligt stillede til deltagerne. Metoden er inspireret af kapitlerne om fokusgruppeinterview i Justesen og Mik-Meyer 2010 (78-99) og Kvale og Brinkmann 2015 (205), men det er mit eget design og min egen idé at anvende skriftlige spørgsmål for at give mere plads til interviewpersonernes indbyrdes interaktion.

Magt og etik ved dataindsamling i egen organisation¹²

Når rollen som "forsker" falder sammen med rollen chef, er der grund til at være opmærksom på sit etiske ansvar. I forvaltningen af min dobbelte rolle har jeg taget følgende forholdsregler:

- No harm. Jeg har afgivet løfte til mine informanter om, at jeg ikke kommer til at citere dem for noget, der kan komme dem til skade. Alle gengivne udsagn er desuden anonymiserede.
- Metakommunikation om dobbeltrollen. Jeg har bestræbt mig på at være eksplicit og transparent om, hvordan jeg forvalter dobbeltrollen.

Hvad kan disse metoder og datakilder belyse?

De interviews, jeg har gennemført i forbindelse med masterprojektet, kan belyse en række personers oplevelser med og perspektiver på frisættelsen. Jeg har selv interviewet syv personer, og desuden har jeg adgang til noter og analyser fra interviews om frisættelsen, som andre har gennemført i Helsingør¹³.

Mens interviewene – og i særdeleshed de individuelle interviews – giver mulighed for en rig og dyb forståelse af enkeltpersoners perspektiver, giver dokumenterne forbedret mulighed for at vurdere analytisk generaliserbarhed¹⁴ af interviewpersonernes udsagn. Jeg tager det udgangspunkt, at de individuelle interviews *både* giver indblik i en enkelt persons perspektiv og giver indblik i en virkelighedsopfattelse, som til en vis grad er kollektiv eller intersubjektiv. Interviewpersonerne interagerer kontinuerligt med andre i sociale relationer, og en stor del af det, som interviewpersonerne fortæller, vil være en mening, de har

¹² Om etiske overvejelser i forbindelse med interview, se Kvale og Brinkmann (2015: 105-123).

¹³ Se afsnittet om dokumenter ovenfor.

¹⁴ Om "analytisk generaliserbarhed, se Justesen og Mik-Meyer (2010: 45).



samskabt med andre. Så jeg antager, at interviewene også kan belyse en kollektiv eller intersubjektiv livsverden.

De data, som jeg bygger min analyse på, lever ikke op til positivistiske videnskabelighedskriterier.

Videnskabsteoretisk er jeg inspireret af både den fænomenologiske og den socialkonstruktionistiske videnskabstradition. Det er altså *ikke* "frisættelsen" som objektivt eksisterende fænomen, men derimod som oplevet og konstrueret fænomen, jeg undersøger¹⁵.

Sådan har jeg gennemført analysen

Jeg har anvendt abduktiv metode i min analyse af de fem interviews. Dvs. at tematiseringen har været præget af de teoretiske og empiriske forforståelser, som også har ligget til grund for min konstruktion af interviewguide. Efterfølgende har jeg tilpasset og udviklet tematikkerne og analysen med udgangspunkt i interviewpersonernes udsagn. I mit valg af fremgangsmåde er jeg inspireret af Terry, Hayfield, Clarke og Braun (2017).

Figur 3: Fremgangsmåde i analysen

Fremgangsmåde i analysen	
1	Transskribering af de fem interviews: Jeg afprøvede både autotransskribering og manuel transskribering. Autotransskriberingen gav en tekst, som var tæt på det talte sprog, hvorimod manuel transskribering gav mig et dybt kendskab til teksten, fordi jeg selv skrev den ned. Jeg foretrak manuel transskribering og anvendte den metode til fire ud af fem interviews.
2	Første kodning ud fra interviewguidens temaer: Meningsskabelse, magt, innovation. Jeg frasorterede gentagelser samt tekst, som lå udenfor de tre temaer.
3	Anden kodning med udgangspunkt i tekstbidderne: Jeg gennemlæste samtlige 101 tekstbidder og kondenserede indholdet med noter i margin. Med det udgangspunkt konstruerede jeg 10 temaer.
4	Tredje kodning, hvor jeg fysisk klippede tekstbidderne ud og flyttede rundt mellem temaer og ændrede på temaerne.

4. Teori og analyse

4.1. Meningsskabelse i frisættelsen

I indledningen beskrev jeg, at jeg som nyansat i Helsingør Kommune undrede mig over, hvor innovationskraften i frisættelsen kommer fra, og hurtigt dannede jeg mig den hypotese, at når

¹⁵ Om videnskabsteoretiske perspektiver, se Justesen og Mik-Meyer (2010: 18-31)



velfærdsaftalen har dannet afsæt for lokale velfærdsforsøg, må det indebære meningsskabelse. I dette kapitel fokuserer jeg på den del af min problemformulering, der handler om det:

Hvordan bruger DSFI og dagtilbudslederne meningsskabelse i bestræbelserne på at skabe innovation på baggrund af velfærdsaftalen?

Dagtilbudsledere og konsulenter har gentagne gange overfor mig brugt begrebet meningsskabelse til at beskrive den proces, der fandt sted i frisættelsens tidlige faser. Derfor har meningsskabelse som analytisk begreb været et oplagt valg. Jeg har desuden, tidligere i mit MPG-studium, stiftet bekendtskab med Karl E. Weicks teori om meningsskabelse og fundet den særdeles anvendelig som forståelsesramme for forholdet mellem stabilitet og forandring, og mellem struktur og aktør¹⁶.

I andre kontekster kunne det have være hensigtsmæssigt at hente hjemmel i teorier, der kan belyse faseopdelte forandringsprocesser, hvor styring fra centralt hold tilstræbes. I Helsingør Kommune er ansvaret for fortolkning og udmøntning af frisættelsen imidlertid lagt ud til de enkelte dagtilbud, og også derfor har jeg fundet det hensigtsmæssigt at anvende begrebet meningsskabelse.

I teoriafsnittet besvares dette spørgsmål:

- Hvordan forstås meningsskabelse i Karl E. Weicks definition?

I analyseafsnittet besvares disse spørgsmål:

- Hvordan fremstiller konsulenterne DSFI som "meningsgiver" i frisættelsens indledende fase?
- Hvordan fremstiller dagtilbudslederne egen fortolkningsproces i den indledende fase af frisættelsen?
- Hvordan fremstiller dagtilbudslederne retrospektivt den mening, de har skabt i frisættelsen som en fortsættelse af, snarere end et brud med, eksisterende praksis?
- Hvordan kan frisættelsen siges at have præget "mentale landkort"?

Teori: Meningsskabelse ifølge Karl E. Weick

Meningsskabelse kan sammenlignes med det at tegne et kort over et konkret landskab, mens man færdes i det. I samspil med andre skaber vi kontinuerligt orden i vores erfaringer. Det mentale landkort danner

¹⁶ Jeg kunne også have anvendt fx Bruner (2009), eller jeg kunne have anvendt teori om lederen som oversætter, fx Obed Madsen (2011 samt 2018).



afsæt for den måde, vi opfatter omgivelserne, for den måde vi opfatter os selv og for vores handlinger (Weick 1993).

Meningsskabelsen består i Weicks definition af syv elementer:

Den tager udgangspunkt i identiteten hos den person, som skaber mening sammen med andre. Det vil sige, at personens egen forståelse af, hvem han/hun er i sin kontekst, influerer på, hvilken mening han/hun skaber på baggrund af konkrete begivenheder (Weick 1995: 18-24, Hammer og Høpner 2019: 100-102).

Den sker i tilbageblik, dvs. at man skaber mening i begivenheder, som allerede har fundet sted.

Begivenheder fra fortiden fortolkes i lyset af nutiden og i lyset af, hvad der sidenhen er hændt. Fortolkeren vil altså i tilbageblik vægte positive elementer af hændelsesforløb, der vurderes at være vellykkede, og negative elementer af hændelsesforløb, som vurderes mislykkede (Weick 1995: 24-30, Hammer og Høpner 2019: 102-105).

"Enactment"¹⁷ er et centralt element af meningsskabelse, og det betyder, at mennesker er medskabere af det miljø, de indgår i: *"They act, and in doing so create the materials that become the constraints and opportunities that they face"* (Weick 1995: 30).

Med andre ord er verden ikke "fiks og færdig", men bliver påvirket af vores handlinger, herunder vores talehandling. Vekselvirkningen mellem menneske og miljø, giver ofte selvopfyldende profetier, fordi vi udvælger situationer at handle i, og vores handling bliver så en del af omgivelserne, der dernæst virker tilbage på os selv (Weick 1995: 30-38, Hammer og Høpner 2019: 115-118).

Meningsskabelse er en social proces, hvor individer samstemmer deres "landkort" og fortolkninger af konkrete begivenheder. Det sociale aspekt af meningsskabelse kan udspille sig som dialog eller anden form for social interaktion med andre (Weick 1995: 40).

Meningsskabelse sker kontinuerligt. I den kontinuerlige meningsdannelse spiller afbrydelser en væsentlig rolle, for når der sker en afbrydelse, vækker det følelser eller "arousal" hos den enkelte og på arbejdspladsen: *"Interruption is a signal that important changes have occurred in the environment. Thus, a key event for emotion is the "interruption of an expectation"* (Weick 1995: 46).

Meningsskabelse udgår fra ledetråde, hvilket vil sige, at mennesker individuelt og sammen udvælger og handler på baggrund af tegn i omgivelserne. Fx beder lederen af brandkorpset i "The Mann Gulch Disaster"

¹⁷ Hammer og Høpner kalder det på dansk "at skabe i handling" (2019: 27 og 115).

sit hold om at smide deres brandmandsudstyr fra sig og løbe. Dette kan være blevet fortolket som et tegn på, at mændene ikke længere var "professionelle" men i stedet "mænd i livsfare". Denne ledetråd påvirkede deres efterfølgende handlinger, hvor de undlod at bruge deres professionelle dømmekraft, men i stedet, panisk, løb i døden, hævder Weick¹⁸ (Weick 1993: 635, Hammer og Høpner 2019: 91).

Meningskabelse er baseret på plausibilitet, ikke på akkuratese. Enhver situation indeholder en myriade af potentielle ledetråde, som vi konstant på et ubevidst plan sorterer for at skabe mening. Her er akkuratese ikke et kriterium, men det er derimod plausibilitet i henhold til erfaringer og forventninger (Weick 1995: 55-61, Hammer og Høpner 2019: 113-115).

Lederen spiller en væsentlig rolle som meningsgiver, dvs. facilitator for medarbejdernes meningskabelse. Lederen har – i kraft af sin position – mulighed for at fortolke landkortet for sine ansatte. Han/hun kan beskrive "landkortet" for sine ansatte, og han/hun kan skabe eller pege på plausible ledetråde, der understøtter den fortolkning, som formidles.

Analyse

DSFIs som meningsgiver i starten af frisættelsen

I min analyse går jeg kronologisk til værks og starter med den indledende fase af frisættelsen. I min problemformulering indgår både DSFI og dagtilbudslederne som meningsskabere og -givere: DSFI har skullet rammesætte frisættelsesprojektet for dagtilbudslederne¹⁹, og dagtilbudslederne har skullet rammesætte og lede den lokale meningskabelse.

KONSULENT 3 fortæller i fokusgruppeinterviewet, at det har været et bevidst valg i Helsingør Kommune, at frisættelsen sker i det enkelte dagtilbud:

Som sådan har man jo valgt i Helsingør, at det er lederens og bestyrelsens ansvar ned i det enkelte dagtilbud. Og jeg kan sige fra start af, at vi fik at vide her på forvaltningen, at "frisættelsen sker ude lokalt. Og nu skal I bare give dem arbejdsro".

Dvs. at opdraget fra politikere og topledelse til dagtilbudsteamet har været at gøre så lidt som muligt.

Afreguleringen i sig selv gav ikke konkrete svar på, hvad frisættelsen var og kunne bruges til, og DSFI kunne

¹⁸ Weicks fortolkning af hændelsesforløbet i Mann Gulch er af Frankel (2022) blevet kritiseret for at være utroværdigt, i det Frankel anfægter Weicks afgrænsning af brandmandskorpset i slugten som en "organisation": Weick hævder at trække en hjemmel i Minzbergs forståelse af organisationsstruktur og koordineringsmekanismer, når han afgrænser brandmandskorpset som en organisation. Men på baggrund Minzbergs teori kunne man også have afgrænset organisationen anderledes: Fx kunne den have omfattet flyet, som bragte brandfolkene til slugten, eller basen hvor de havde modtaget træning (ibid: 90-93).

¹⁹ Se oversigt over DSFIs indsatser i frisættelsen i bilag 2.



og skulle heller ikke give svarene. Det har altså været et bevidst valg at minimere forvaltningens rolle som "meningsgiver".

Som det fremgår af bilag 2, har der dog været gennemført aktiviteter, hvor DSFI har rammesat frisættelsen og stillet kompetenceudvikling til rådighed for lederne (jf. aktivitet 2.2 og 2.3 i bilag 2). Om den meningsskabelse der fandt sted ved disse lejligheder, siger KONSULENT 3:

Vi gjorde os umage med, i starten på kick-off arrangementerne, at få opmærksomheden væk fra "hvad er vi frisatte fra" og hen til, "hvad er vi frisatte til". (..) Vi gav dem billedet, "hvis I tømmer dagtilbuddet, hvad vil I så have med ind igen"? (...). Eller "den vigtigste opgave, I har, er at reflektere".

Det viser, at den inspiration, DSFI har bidraget med, har været overordnet og generisk, snarere end konkret. Der har *ikke* været peget på mål for frisættelsen eller på konkrete aktiviteter, der kan sættes i værk, og som frisættelsen har muliggjort. Tværtimod er der blevet peget på proces: At det væsentlige i frisættelsen er, at den giver anledning til refleksion og kritisk stillingtagen. DSFI har derudover arrangeret kompetenceudvikling for lederne i facilitering af forandringsprocesser²⁰. Alligevel været svært for mange ledere at afkode opgaven, fortæller KONSULENT 3:

Da jeg interviewede lederne efter seks-otte måneder, var der mange, der sagde, at de havde svært ved at begribe, hvad opgaven gik ud på.

Dagtilbudsledernes fortolkning af frisættelsen i den indledende fase

De fire dagtilbudsledere bekræfter, at de i begyndelsen oplevede, at frisættelsen var svær at forstå. Citaterne viser, at de fire ledere i starten af frisættelsen oplevede, *at* de skulle handle, men at det var uklart *hvordan*.

Figur 4: Dagledernes fortolkning af frisættelsen i den indledende fase

DAGLEDER 1: Jeg tænkte, det lyder da utrolig fedt at gå i gang med frisættelse. Bare ordet! Politikerne havde STOOORE forventninger, og der blev jublet, men ingen vidste, hvad det var.

DAGLEDER 2: Man kunne jo ikke bare lade være. Der var en forventning om udvikling. Man kunne ikke bare gemme sig.

I starten kunne vi ikke få hold på frisættelsen. (...) Han (den tidligere dagtilbudschef, HH) spurgte, om TV2 ikke lige kunne komme på besøg. Og så skulle jeg sige noget klogt om frisættelsen, og jeg havde ikke

²⁰ Se bilag 2.

noget klogt at sige. Så jeg sagde noget om børnebestyrelser. Jeg fyrede bare noget af, og bagefter tænkte jeg: Kan du se dig selv i spejlet?

INTERVIEWER: Så du oplevede, at du var en lille smule hyklerisk i den situation?

DAGLEDER 4: Ja, det gjorde jeg, og det er slet ikke mig at sælge luftigt sand.

DAGLEDER 3: Jeg tænkte: Det lyder fedt. Man kan ikke blive rigtig frustreret over et begreb som "frihed". Det lød i udgangspunktet spændende, men så begyndte det jo hurtigt at blive meget diffust.

.. hvis man skal tage den negative hat på, så er det under et begreb af "frihed", som ingen kan blive rigtig vrede over, lå en forventning om, at vi skulle lave forbedringer i form af projekter, der styrker den faglige kvalitet.

Da medarbejderne så blev budt op til dans og skulle definere deres drømmedagtilbud, så sagde de "Flere penge og færre børn". Det egnede sig jo overhovedet ikke! (...) Det var slet ikke meningen, at vi skulle tænke så nyt og stort. I stedet skulle vi tænke: "Hvad vil vi holde op med, og hvad vil vi gøre i stedet for?". Vi skulle dykke ned i vores egen praksis.

DAGLEDER 4: Jeg syntes, det var svært lige sådan at omforme mit hoved, fordi det starter jo med, at man bliver fuldstændig vild og blodig. (...) Og så holdt vi nogle personalemøder, hvor jeg synes, at det var svært at drive ledelse ind i de møder, fordi der var meget af det, de (medarbejderne, HH) sagde, hvor jeg havde det sådan, at det kunne vi også i forvejen. Jeg syntes ikke, det var vildt nok. Så jeg tror egentlig, at jeg var en ret hæmmende faktor for mine medarbejdere, fordi jeg fløj for højt til at starte med.

Man kan med Weick argumentere for, at igangsættelsen af frisættelse har udgjort en *afbrydelse*, der har nødvendiggjort meningsskabelse og vakt følelser hos lederne: Tre ledere (DAGLEDER 1, 3 og 4) udtrykker, at frisættelsesprojektet vakte positive følelser. To nævner specifikt begrebet "frihed" som anledning til positive følelser, mens DAGLEDER 3 giver sin begejstring andre ord: "*man bliver fuldstændig vild og blodig*". Den fjerde leder (DAGLEDER 2) husker primært negative oplevelser: At frisættelsen var "*svær at få hold på*", og at hun følte sig tvunget til hyklery. Ifølge den Weick vil den retrospektive meningsskabelse tage farve af de begivenheder, som efterfølgende har fundet sted. Den data jeg har til rådighed, giver dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om det gælder for disse fremstillinger.

Flere af citaterne ovenfor indikerer, at lederne har oplevet at være underlagt et krydspres mellem, på den ene side, store forventninger til innovation og, på den anden side, rammevilkår, som var og er stort set uændrede. Konsulenterne bekræftede i fokusgruppeinterviewet, at der var, hvad man kan betegne som en diskrepans:

KONSULENT 1: Der lå nogle implicitte forventninger til, at nu skulle det være så stort og fantastisk (...).

KONSULENT 3: Det kom jo SÅ meget oppefra, og det havde SÅ stor national bevågenhed. (...). forventningen var, at nu gør man noget helt crazy. Jeg syntes jo at meget af tiden i starten gik med at forventningsafstemme udadtil, for hvilke muligheder giver det faktisk at blive frisatte fra en lovgivning, som ikke er særlig detaljeret?

20

Der har altså været ledetråde, som af alle de fire ledere blev fortolket som en forpligtelse til at forbedre kvaliteten. Den massive bevågenhed og de høje forventninger udefra gav daglederne oplevelsen af at være underlagt et handlingsimperativ. Samtidig har der manglet ledetråde ift., *hvilken kvalitet* der blev forventet og *hvordan* den forventedes at blive skabt. Begrebet "frihed" lader til at have været betydningsfuldt, fordi det har vakt positive følelser.

Frisættelsen mellem kontinuitet og forandring

I processen med at skabe mening i frisættelsen ud fra sparsomme ledetråde har de fire ledere, på forskellig vis, inddraget medarbejdere og forældrebestyrelser. Fælles er også, at de har anvendt frisættelsen som anledning til at igangsætte/understøtte beslutninger, som allerede var truffet, eller til at styrke praksisser, der allerede eksisterede før frisættelsen:

Figur 5: Frisættelsen mellem kontinuitet og forandring

DAGLEDER 1: *Frisættelsen får et præg af det, der har været før. Det er ikke et nybrud. Før ville vi have brainstormet på et bestemt emne, fx "gamle lege". Nu brainstormede vi ud fra ordet "frisættelse", og det var der ingen, der anede hvad var, og så kom der alle mulige idéer.*

DAGLEDER 2: *Så fandt vi på at tegne et billede af vores organisation, så alt det, vi har arbejdet med, gav mening. Nu tvang frisættelsen os til at tænke noget nyt.*

INTERVIEWER: *Så det blev en anledning til at tænke noget nyt?*

DAGLEDER 2: *Ja, og jeg tror ikke, vi havde fået lavet dette her uden det pres. (..) Denne tegning, den har jeg altid med mig. Jeg går med den i min taske, jeg bruger den, hvis vi har problemer. Så har jeg den med til møde, og så bruger vi den.*

DAGLEDER 3: *Vi havde allerede truffet beslutning om, at alle (dvs. pædagogiske medarbejdere, HH) skulle lave pædagogiske udviklingsplaner og skolevurderinger på egne børn. Og der lå en ledelsesopgave i at skabe mulighed for det. Så vi besluttede at arbejde med det.*

INTERVIEWER: *Så det var en baby, der allerede var født, men hvor forventningen om at gøre noget nyt blev koblet på og kom til at nære den?*



DAGLEDER 3: *Ja, det var det, og fordi det så blev et frisættelsesprojekt, så har vi været mere grundige med at beskrive målene og betydningen og har lavet opsamlings af medarbejderperspektiverne sidste år.*

DAGLEDER 4: *Hvad er det vi frisatte til? Det kører jo meget i det der med, jamen hvad er det for nogle regler vi har? Hvad er det for nogle regler, vi er hæmmet af? Men det følte vi egentlig ikke, at vi var, fordi hvis vi dykker ned i de ting, vi skal, så var en af dem jo stadigvæk en hegnsplæ, nemlig sprogvurderinger. Dernæst så synes vi, at mange af de ting vi skal, det er jo netop det, der skaber kvalitet. (...) Så på den måde, så har vi faktisk brugt frisættelsen til et kvalitetstjek af vores pædagogik og hverdag. (...) Vi har kigget på alle de ting, vi gør: Giver det stadig mening? Og ja, det gør det, og det er det, der giver kvalitet. Så på den måde så er vi stoppet op, og det har givet os et refleksionsrum for det, vi udfører. Om vi udfører det godt nok, og om vi vil forfine noget af det og blive dygtigere.*

Hvad frisættelsen konkret har givet anledning til, varierer fra dagtilbud til dagtilbud:

- DAGLEDER 1 fortæller, at frisættelsen har givet anledning til åben idégenerering og igangsættelse af en vifte af prøvehandlinger. I institutionen blev der tidligere idégenereret med udgangspunkt i specifikke temaer, men frisættelsen gav anledning til en mere åben tilgang.
- DAGLEDER 2 fortæller, at frisættelsen gav anledning til at lave en tegning af organiseringen, værdierne og ressourcerne i institutionen. Tegningen udgør et referencegrundlag for lederen og medarbejderne i dagtilbuddet. Der er ifølge DAGLEDER 2 tale om en ny repræsentation af noget allerede eksisterende; ikke noget indholdsmæssigt nyt.
- I DAGLEDER 3s institution var der inden frisættelsen truffet beslutning om en ny måde at arbejde på, hvor alle medarbejdere skulle involveres i at lave pædagogiske udviklingsprofiler og sprogvurderinger af børnene. Frisættelsen blev en anledning til at investere mere i at føre denne beslutning ud i livet, herunder at dokumentere arbejdet grundigt.
- DAGLEDER 4 fortæller, at frisættelsen gav anledning til tage den pædagogiske hverdag op til fornyet overvejelse. De tog kritisk stilling til det, som tidligere har været "skal-opgaver" og valgte aktivt at bibeholde dem, fordi de skaber kvalitet for børnene.

Selv om frisættelsen har været oplevet forskelligt, og selv om de konkrete tiltag, som frisættelsen har givet anledning til, er også meget forskellige, så har de fire cases det til fælles, at tiltagene fortolkes som en fortsættelse af noget, som var i institutionen i forvejen. Ingen af de fire ledere fremstiller tiltagene som radikale nybrud.

Meningsskabelsen om frisættelsen præger "mentale landkort"

Med Weicks begreber kan man måske sige, at lederne, i samspil med medarbejdere og forældre, i meningsskabelsen har integreret frisættelsen i det fælles "landkort". I de fire lederinterviews er der indikationer på, at det er en plausibel fortolkning:

22

Figur 6: Frisættelsen i relation til mentale landkort

DAGLEDER 1: Hernede tænkte jeg, at vi skulle prøve at lave nogle ting, som vi måske ikke ville have lavet før. Vi skal sætte noget i gang, som er sjovt, men som også giver mening for børnene, og det skal være god kvalitet. (...) Jeg sagde fra starten, at her er der intet, der er forkert eller rigtigt, og alt er til diskussion. (...). I de 15 år jeg har været her, har jeg prøvet at arbejde med den indstilling, men ikke så bevidst som i de seneste to år.

Hvis medarbejderne tillader sig selv at fejle, så lader de også børnene prøve sig af og fejle. Hvis de ikke tillader sig selv at fejle, så har de det også med at fortælle børnene, hvad der er rigtigt og forkert.

DAGLEDER 2: frisættelseskanten inde i mit hoved har gjort, at jeg har kunnet træde ind i det samarbejde og tænke lidt anderledes. Der har været en mental frisættelse, for eksempel måden vi samarbejder med en specialpædagog på, hvor vi tillader os at være lidt mindre bureaukratiske.

DAGLEDER 3: Her siger vi, at vi gør noget, og så taler vi om det, vi gør, og det betyder jo, at vi skaber en sproglig bevidsthed for den pædagogiske habitus, vi har. Idet pædagogerne får et fælles sprog for at tale om, hvad de gør, så er der pludselig mange flere muligheder, end det man bare gør. Fordi lige så snart man har italesat noget, så bliver det jo allerede lidt mindre end når man gjorde det, ikke. Samtidig rummer det jo mulighed for også at sige, "hvad kan vi også gøre? (...). Så det handler jo også om at "talk the walk".

DAGLEDER 4: Vi vil gerne have, at børn er rummelige overfor hinanden. Vi skal være rummelige over for hinanden, men vi skal sørme også være det overfor vores forældre.

Hvis jeg hiver det tilbage til min egen ledelse, så er der jo det der med, at jeg vil gerne altså også med mit menneskesyn altid gerne være den gode rollemodel. Ligesom vores voksne skal være gode rollemodeller, og børn til børn og børn i mellem. Det er med i sådan en eller anden cyklus, som altså præger samfundet omkring os.

- DAGLEDER 1 fortæller om, hvordan han med frisættelsen har styrket det "mindset", som han gennem 15 år har ønsket at fremme hos medarbejderne. Det er hans ambition, at børnene, med de



pædagogiske medarbejdere som rollemodeller, skal udvikle et mindset, hvor de tør at prøve nyt og tør at lave fejl.

- DAGLEDER 2 forklarer, hvordan frisættelsen påvirket hendes egen måde at træde ind i et samarbejde på: Hun er blevet mental frisat og dermed mindre "bureaukratisk".
- DAGLEDER 3 fortæller, hvordan der i daginstitutionen, gennem den systematiske brug af pædagogiske udviklingsprofiler mv., udvikles et fælles fagligt fundament: Ved at sætte ord på sine handlinger ("pædagogisk habitus"), åbnes mulighed for at forholde sig analytisk til dem. Dermed skabes også mulighed for at vælge at gøre noget andet.
- DAGLEDER 4 forklarer, at hun i frisættelsesperioden har arbejdet med og arbejder med at skabe en rummelig kultur. Hendes intention er, at kulturen skal brede sig fra hende selv (som rollemodel), gennem medarbejdere til børn og forældre og videre til lokalsamfundet i "en eller anden cyklus".

En af konsulenterne i DSFI siger i fokusgruppeinterviewet, at hun – på baggrund af samtaler med ledere og medarbejdere i dagtilbuddene – mener, at frisættelsens vigtigste aftryk er kulturelt:

KONSULENT 3: Min forståelse har rykket sig, fordi jeg også i starten tænkte, at "nu sætter de gang i alle mulige spændende tiltag, og det er det, det handler om, det handler om TILTAGET, men i dag kan jeg godt se, at det handler om måden at arbejde på. Altså, det er en kultur vi taler om. Og måske ikke så meget den konkrete handling.

Dagtilbudsledere og konsulent trækker givetvis på egne teoretiske forforståelser, når de anvender begreber som "mindset", "kultur", "habitus" og "talk the walk". I interviewene spurgte jeg ikke uddybende ind til disse forforståelser. I stedet opmuntrede jeg dem til at uddybe og nuancere deres fremstillinger af de konkrete hændelsesforløb.

Fælles for citaterne ovenfor er, at de forholder sig til, hvad Weick vil kalde mentale landkort, enten hos lederen selv som identitet (DAGLEDER 2), som "mindset" i medarbejdergruppen (DAGLEDER 1), "fælles sprog" (DAGLEDER 3) eller som en "kultur", der rækker ud over dagtilbuddets grænser til lokalsamfundet (DAGLEDER 4). Det virker plausibelt, at en markant afbrydelse som frisættelsen, gennem meningsskabelse, medfører ændrede mentale landkort hos de involverede.

Delkonklusion og refleksion

I dette kapitel har jeg konstrueret en systematisk fremstilling af data, belyst af Karl E. Weicks begreber om meningsskabelse. Jeg har struktureret fremstillingen med udgangspunkt i en tidsmæssig kronologi, hvor jeg startede ved begyndelsen af frisættelsen, bevægede mig over de fortolkninger, som har fundet sted i undervejs og endte med at illustrere, at de fire dagtilbudsledere på forskellig vis gør sig i overvejelser om,



hvordan frisættelsen har præget mentale landkort (eller identitet/kultur/fælles sprog/mindset). Da mentale landkort skaber muligheder og begrænsninger for identitet og videre handling, peger meningsskabelsen om frisættelsen også ind i fremtiden.

De vigtigste konklusioner i kapitlet er følgende:

24

- Afreguleringen på dagtilbudsområdet i Helsingør har i sig selv ført til meget få nye handlemuligheder, alene fordi området på forhånd var sparsomt reguleret. Det har betydet, at dagtilbudslederne har haft få ledetråde at tage udgangspunkt i, i deres lokale meningsskabelse om frisættelsen. Den massive opmærksomhed omkring velfærdsaftalen bidrog til oplevelsen af at være underlagt et forventningspres og et handlingsimperativ.
- At forvaltningen, i rammesætningen af frisættelsen overfor dagtilbudslederne, ikke i væsentlig grad har reduceret kompleksiteten af opgaven, hvorfor dagtilbudslederne har haft stor frihed til og ansvar for – sammen med medarbejdere og forældre – at skabe mening lokalt.
- Dette har givet sig udslag i en stor variation i frisættelsesforsøg, som dog har det til fælles, at de af lederne fremstilles som en fortsættelse af, snarere end et nybrud med, hidtidig praksis.
- Aktiviteterne har præget de mentale landkort (identitet/kultur/fælles sprog/mindset). Derudaf kan man måske drage, at frisættelsens aftryk i mindre grad er radikalt nye og anderledes tiltag i dagtilbuddene og, i højere grad, er "kulturelle" aftryk i form af en mere "frisat" måde at arbejde på.

Af analysen fremgik det, at begreberne "frihed" og "frisættelse" har vakt stærke følelser hos de fire dagledere. Velfærdsaftalerne blev sat i værk midt i en corona-tid, hvor dagtilbudsområdet i perioder har været endog særdeles stramt styret, med zoneinddeling af legepladser og rengøring af legetøj på faste klokkeslæt. Det kan have påvirket styrken af de følelser, som frisættelsen vakte. For det kan, for nogle, have været oplevet som en meget brat og krævende omstilling at gå fra detailregulering til frisættelse. Omvendt har længslen efter frihed og frisættelse nok været des stærkere hos andre.

Jeg vil også bemærke, at det faktum, at Helsingør Kommune blev "håndplukket" af regeringen til at være frontløber, kan have virket som katalysator for frisættelsen: Det kan have øget vægten af forventningspresset, men også forstærket virkningen af den implicitte tillidserklæring i at blive "sat fri".

4.2. Frisættelsen i et magtperspektiv

Som det fremgik af indledningen og baggrundsafsnittet, er det formelle magthierarki uændret, men samtidig signalerer ordet "frisættelse" ændrede magtrelationer, så her er et paradoks. I dette underkapitel undersøger jeg følgende:

Hvordan har velfærdsaftalen ændret magtrelationerne på dagtilbudsområdet i Helsingør Kommune?

Jeg har valgt Fogsgaard og Elmholdt (2014) som teoretisk hjemmel i analysen af magt i frisættelsen, fordi de tilbyder et flerdimensionelt magtbegreb, der fra flere vinkler kan belyse den strategiske situation under frisættelsen. Med Fogsgaard og Elmholdt som udgangspunkt inddrager jeg også andre kilder.

De centrale spørgsmål, som i teoriafsnittet besvarer, er følgende:

- Hvordan kan magt forstås i relation til ledelse?
- Hvor kommer magten fra?
- Hvordan kan autonomi forstås i relation til magt?
- Hvordan kan magt og autonomi forstås i relation til meningsskabelse?

De centrale spørgsmål i analyseafsnittet er følgende:

- Hvad viser data om dagledernes forståelse af udviklingen i magt og autonomi i relationen mellem dagledere og medarbejdere?
- Hvad viser data om dagledernes og konsulenternes forståelse af udviklingen i magt og autonomi i i den indbyrdes relation mellem DSFI og daglederne?

Teori: Magt og autonomi

Udgangspunktet i Fogsgaard og Elmholdts artikel er, at ledelse er en magtbaseret relation. Magten manifesterer sig eksplicit og synligt som "magt-over" eller "hård magt" eller implicit, som del af moderne ledelsespraktikker, som "magt-til" eller "blød magt". De introducerer i teksten "magtens trekant" med tre forbundne dimensioner, der påvirker hinanden indbyrdes. Fx forstærker adgangen til strukturel magt muligheden for at udøve diskursiv magt.

Figur 7: Magtens tre dimensioner



(Fogsgaard og Elmholdt 2014: 12).

Strukturel magt er den positionsmagt, der udspringer af hierarkiet i en organisation som fx Helsingør Kommune. Ledelseshierarkiet indebærer, at personer i nogle positioner har mulighed for at udøve "magt-over" personer i andre positioner. Fx indebærer min position retten til at ansætte og afskedige dagtilbudsledere. *Personlig magt* dækker over "personen i rollen", dvs. den autoritet, som udspringer af fx faglig dygtighed og netværk. Fx udspiller magten sig forskelligt for kommunens 27 dagtilbudsledere: Selv om rollen formelt set er stort set identisk for dem alle, vil lederens personlighed, kompetencer mv. forme rollen og mulighederne for magtudøvelse (ibid. 11-16).

Den tredje dimension, diskursiv magt, er inspireret af Foucaults magtbegreb, og det står i opposition til en forståelse af magt, som et fænomen, der kan ejes og kontrolleres af individer:

magt er ikke en institution, og det er ikke en struktur, det er heller ikke en bestemt kraft, som visse udvalgte skulle være begavet med: Det er en kompliceret strategisk situation i et givet samfund (Foucault 2019: 99).

Magt og viden smelter hos Foucault sammen i diskurser: "strukturerende principper for, hvad der kan siges om et givet emne på et givet tidspunkt i historien" (Fogsgaard og Elmholdt 2014:17). Uanset placering i hierarkiet og uanset personlighed, kompetencer mv., er vi med til at producere magten:

Magten udfoldes mellem mennesker og fungerer ubemærket som diskurser og handlemåders strukturerende princip (Ibid: 17).

Foucaults væsentligste bidrag til forståelsen af magt i organisationer, skriver Fogsgaard og Elmholdt (2014), er "hans påvisning af, hvorledes der sker en forskydning af magten fra ydre autoritet til at den i stigende



grad suppleres af indre kontrol" (ibid. 18). Som dagtilbudschef er jeg med til at producere magten. Jeg er underlagt og trækker på de diskursive muligheder og begrænsninger i den kontekst, som jeg er del af, samtidig med at jeg medskaber diskursen:

Den konkrete lederrolle bliver et resultat af de subjektpositioner, som lederen inviteres til at indtage og selv inviterer andre til at indtage i diskursivt samspil med både medarbejdere og overordnede (ibid: 19).

Som jeg læser det, harmonerer forståelsen af den diskursive magt og lederens rolle godt med Weicks forståelse af lederen som meningsgiver: *"Det bliver lederens opgave at etablere en oplevelse af mening og retning i organisationen ved i samarbejde med medarbejderne at skabe fælles diskurser og fortællinger"* (ibid: 19).

Jeg bruger begrebet autonomi på to måder i masterprojektet:

- For det første i betydningen "ret til selvledelse", dvs. frihed og ansvar, der bliver tilbudt, givet eller uddelegeret i organisationshierarkiet.
- For det andet som "oplevet autonomi", dvs. oplevelsen af at være fri i forpligtelse, se nedenfor.

I Foucaults magtforståelse er oplevelsen af autonomi en del af magtens taktik:

Ville de (som magten underkaster, HH) udholde magten, hvis ikke den overlod dem (..) en del af friheden? (...) det er (...) den mest almindelige måde at gøre magten acceptabel på (Foucault 2019: 92).

Hos Ravn (2021) og Gagné og Deci (2005), i selvbestemmelsesteorien, indgår autonomi som et nøgleelement i trivsel og motivation. Autonomi defineres i Ravn 2021 på følgende måde:

Autonomi er oplevelsen af, at man sidder i førersædet i ens eget liv, sådan at de handlinger, man udfører, opleves som ens egne. (...) På et dybere niveau, ved eftertanke og refleksion, accepterer og godkender man de valg, man har truffet, og de handlinger, man har udført (ibid 56).

Autonomi i denne definition handler ikke om at være "fri fra forpligtelser", men derimod om at føle sig "fri i forpligtelser". Oplevelsen af autonomi, i lighed med meningsskabelse i Weicks definition, defineres som et retrospektivt fænomen: Det er tilbageblik, at oplevelse af autonomi eller mangel på samme etableres.



Jeg antager, at succesfuld anvendelse af ”magt-til” strategier fører til en øget oplevelse af autonomi hos medarbejderne. I udøvelse af diskursiv magt/blød magt/magt til, internaliseres magten, således den enkelte oplever sig ”fri i forpligtelse”.

Analyse

Magtrelationerne mellem dagledere og medarbejdere i frisættelsesperioden

Mine interviews giver udelukkende mulighed for at udsige noget om *dagledernes* syn på relationen til medarbejdere, for jeg har ikke interviewet medarbejdere. Jeg har derfor kun egne data om den ene side af sagen. Men jeg har adgang til sekundære data om medarbejdernes perspektiv via de medarbejderinterviews, som projektlederen for frisættelsen har lavet. Der blev spurgt til relationen mellem leder og medarbejdere, og data indeholder flere udsagn om oplevet autonomi hos de interviewede medarbejdere. Dem inddrager jeg i slutningen af afsnittet.

I interviewene med daglederne spurgte jeg til, hvordan relationen til medarbejderne havde udviklet sig i frisættelsesperioden. Svarene handler, direkte eller indirekte, om magt og autonomi. Frisættelsen har nemlig givet anledning til at rykke på rammer og autonomi i relationen mellem ledere og medarbejdere i de fire dagtilbud:

Figur 8: Relationen mellem dagledere og medarbejdere i frisættelsesperioden

DAGLEDER 1: *Ham fra Tiger butikkerne har vildt meget tillid til sine medarbejdere, selv om det er folk med sociale udfordringer. Alligevel tror han vildt meget på dem. Det giver mig noget at tænke over, for mine medarbejdere er velfungerende og alligevel har jeg ikke lige så meget tillid til dem, som han har til sine medarbejdere. (...)*

INTERVIEWER: *Har der været forandringer i frisættelsen, og i så fald, hvad er det væsentligste?*

DAGLEDER 1: *At mine medarbejdere godt ved, at de kan få lov til næsten alt. Hvis det giver kvalitet for børnene, må de hvad som helst. De har fået mod på det, og de tager selv initiativer og stiller krav til mig.*

DAGLEDER 2: *Alle steder savnede de (medarbejderne, HH) at få mere indflydelse og mere ansvar. De syntes selv, at de var dygtige og ville gerne bruges mere. (..) Men ved du, hvad der kommer bag på mig? Det er, at man siger, at man gerne vil have mere ansvar, men at man faktisk ikke vil tage det. Vi får overblikket her, så vi kan også se, hvem der selv leverer høj kvalitet, så dem kan vi lade i fred. Vi arbejder på at give dem større autonomi, men de har faktisk lidt svært ved at tage det. (...)*

.. vi kom til at tale om, hvordan vi som ledelse svarer de medarbejdere, der kommer og spørger. ”Hvad tænker I selv, og hvad kunne løsningen være?”. Vi skal holde op med at være svarautomat, for vi vil gerne have, at de reflekterer selv.



DAGLEDER 3: *Jeg blev stolt over, at den studerende kunne se, at der jo er nogle rammer. De (medarbejderne, HH) har nogle strukturer, og på den måde kan de jo flytte sig innovativt med børnene og sige, nu gør vi noget andet. (...). Det er jo sådan, at frihed og rammer ikke kan skilles ad. På den måde kan det at være frie til at gøre noget andet eller se børnene i et andet lys jo også godt hænge sammen med, at de også har en ramme at gøre det i.*

Hver gang vi skal finde en løsning på et problem, så skal vi jo tale sammen om, hvad løsningen er. Alternativet er, at jeg instruerer dem. Så skulle jeg definere problem og årsag og løsning og alt. Men nu kan vi løbende være i dialog, og jeg kan lede tæt på, fordi vi har berammet tid til det.

DAGLEDER 4: *Jeg synes, man selv har ansvaret for tingene, og man skal gøre det, fordi man gerne vil, fordi man synes det giver mening. Og ikke fordi jeg siger det! Sådan en arbejdskultur vil jeg jo allerhelst skabe, hvor de gerne vil det og brænder for det selv. Ja, jeg har en forholdsvis flad ledelsesstruktur, hvor de må rigtig mange ting og har indflydelse på rigtig mange ting. Men jeg bliver også firkantet, når de ikke leverer det, jeg har bedt om, eller det vi har aftalt sammen.*

- DAGLEDER 1 fortæller, at hans medarbejdere, i frisættelsesperioden har udviklet større autonomi. Han er inspireret af lederen af Tiger-koncernen, hvor lederen viser sine medarbejdere stor tillid. Implicit introduceres "tillid" som en faktor, der i denne leders forståelse er en forudsætning for oplevet autonomi hos medarbejderne. DAGLEDER 1 forholder sig ikke eksplicit til rammerne, men nævner dog at der skal skabes "kvalitet". Indenfor denne uspecifikke ramme har medarbejderne fået "lov til næsten alt".
- DAGLEDER 2 fortæller, at hendes medarbejdere på den ene side har ønsket sig at få mere frihed, og på den anden side, ikke har ønsket at påtage sig ansvaret. Hun reflekterer over, at autonomi forudsætter kompetencer: Ikke alle medarbejdere har fornødne faglige forudsætninger for at være selvledende. Lederne kan skabe forudsætninger for autonomi med en coachende ledelsesstil.
- DAGLEDER 3 forholder sig ligeledes til forholdet mellem rammer, autonomi og ledelse. Et andet sted i interviewet kalder hun sit lokale frisættelsesprojekt for "benhård styring". I det citat forklarer hun, hvordan rammer og struktur er en forudsætning for autonomi. Af kapitlet om meningsskabelse fremgik det, at der i DAGLEDER 3s institution er blevet arbejdet med at etablere et fælles fagligt fundament for det pædagogiske arbejde, og i dette citat forklarer DAGLEDER 3, at denne ramme giver mulighed for at "flytte sig innovativt med børnene". Af lederen kræver det, at hun går i dialog med medarbejderne: At det ikke er lederen, der definerer spørgsmål og svar, men at hun faciliterer, at medarbejderne selv skaber meningen og derved er medskabere af "løsningen".

- 
- DAGLEDER 4 udtrykker, at hun ønsker sig, at medarbejdere skal være selvledende: *"Man selv har ansvaret for tingene, og man skal gøre det, fordi man gerne vil, fordi man synes det giver mening. Og ikke fordi jeg siger det!"*. Omvendt kan hun blive "firkantet", hvis medarbejderne ikke lever op til aftaler mv. Så hun udviser tillid og giver mulighed for autonomi, men er også parat til at trække muligheden tilbage igen, hvis aftaler bliver brudt.

Interviewene giver ikke mulighed for at konstruere viden om betydningen af "personlig magt" i relationen mellem dagledere og medarbejdere, men når man bringer begreberne «magt-over» (strukturel magt) og "magt-til" (diskursiv magt) i anvendelse i forhold til citaterne ovenfor, træder der interessante mønstre frem:

Hos DAGLEDER 1 er rammen næsten usynlig: I hans fortælling fylder strukturel magt ingenting, da medarbejderne – som han fremstiller det - har internaliseret en forståelse "god kvalitet", som de navigerer efter.

Hos de øvrige tre dagledere er forholdet mellem strukturel og diskursiv magt mere transparent. I DAGLEDER 2s fortælling er det tydeligt, at der bliver arbejdet med de to magtdimensioner: Medarbejderne efterspørger større autonomi, og ledelsen har en gryende erkendelse af, at autonomi (udover kompetencer hos medarbejderne) fordrer, at ledelsen anvender diskursive magtstrategier. Derved kan medarbejdernes forudsætninger for at udøve selvledelse forbedres.

Også DAGLEDER 4 arbejder i frisættelsen med at styrke "magt-til", så der er mindre behov for "magt-over". Det gør hun blandt andet ved hjælp af fælles efteruddannelse til medarbejderne, som mindsker behovet for at anvende den strukturelle magt ("blive firkantet") og trække mandatet til selvledelse tilbage.

DAGLEDER 3 arbejder med at få medarbejderne til at internalisere en fælles faglig ramme. Lederen er bevidst om, at hun, med ledelsesteknologier som facilitering og dialog, skaber forudsætningerne for, at medarbejderne selvstændigt kan træffe kvalificerede faglige valg. Denne case kan ses som et eksempel på, at de forskellige magtdimensioner forstærker hinanden: En tydelig strukturel styring giver mulighed for også at styrke den diskursive magt. En skærpelse af de strukturelle krav kan altså godt forekomme samtidig med, at medarbejderne oplever øget autonomi. Når kravene internaliseres, er der ingen modsætning i det.

Forudsætningen for oplevet autonomi er jo netop ikke *fravær* af krav, men tværtimod at den enkelte oplever, at han/hun *frivilligt* underlægger sig kravene.

Afslutningsvis vil jeg nævne, at autonomi også fylder i de medarbejderinterviews, som projektlederen for frisættelsen har gennemført. I knap halvdelen af medarbejderinterviewene (8 ud af 20) findes der udsagn, som indikerer en oplevelse af øget autonomi, fx:

- *Frisættelsen giver anledning til at vi selv må træffe faglige beslutninger ud fra, hvad der rør sig på den enkelte stue* (Medarbejderinterviews s. 15).
- *..vi er blevet mere fagfaglige, da vi er mere frie til at fokusere på emner, der optager os* (Ibid: 20).

Magtrelationerne mellem daglederne og DSFI i frisættelsen

Af kapitlet om meningsskabelse fremgik det, at det ikke er entydigt, hvorvidt dagledere i frisættelsen har oplevet øget autonomi: På den ene side har de fået større indflydelse på den faglige udvikling i dagtilbuddet, og på den anden side har de, især i den indledende fase, oplevet at være under forventningspres. Dette har de ikke selv valgt til eller frivilligt underordnet sig, for velfærdsaftalen er besluttet på politiske niveau, først af Folketinget og så af Byrådet.

Jeg vil nu analysere udviklingen i magtrelationer mellem daglederne og DSFI i frisættelsen, og her kan jeg trække egne data til at belyse begge sider af sagen. Både i de individuelle interviews og i fokusgruppeinterviewet spurgte jeg til, hvordan relationen har udviklet under frisættelsen. Den overordnede konklusion på tværs af de fem interviews er, at der er en oplevelse af, at relationen har ændret sig i positiv retning. Der er dog forskellige syn på, hvad der har ændret sig og hvorfor:

Figur 9: Relationerne mellem daglederne og DSFI

DAGLEDER 1: <i>der er kommet større interesse for, hvad vi går og laver. Før var der måske én pædagogisk konsulent, som vidste, hvad vi lavede. Men i dag er der mange, der spørger ind til forskellige ting, og det er utrolig rart. (...) Det betyder meget, at der er nogen, der lægger mærke til, hvad man laver.</i>
INTERVIEWER: <i>Er der sket ændringer i samspillet med forvaltningen?</i> DAGLEDER 2: <i>Ja, men nu er du jo også kommet til. Men på en måde er der en forandring, for frisættelsen er jo noget, vi er fælles om. (...) nu du spørger, så synes jeg, at der er kommet et stærkere fællesskab.</i>
DAGLEDER 3: <i>det har jo en meget stor betydning, at det er dig, der er blevet lederen. Man kan ikke hive det ud af ligningen, vel? (...) Altså at vi også nu er gået i gang med en helt anden måde at samarbejde med DS på det hele taget, end sådan som det har været før. Det tror jeg får en kæmpe meget, meget anderledes betydning end det, vi har haft tidligere.</i>

INTERVIEWER: Prøv at sige mere om det.

DAGLEDER 3: Det er tættere på, og der bliver sat nogle rammer for, at vi på den måde kan samarbejde om de opgaver, der ligger i snitfladerne mellem os og DS. Det er et mere reelt samarbejde. (...) Så der er mere partnerskab og mere ligeværdighed. (...). Men det kommer altså af dig, ikke af projektet.

DAGLEDER 4: Jeg synes, at mange mennesker i DSFI ved, hvad jeg laver. Vi har et større kendskab til hinanden nu, og vi har måske også et mere - hvis man skal beskrive kvaliteten af det: Der er samarbejde. Vi måske møder hinanden sådan i øjenhøjde som fagpersoner, der samarbejder med hinanden. Det er det der med, hvordan er det at drive ledelse i frisættelse: Det kan jo være svært, men man har også store muligheder, og man har også netværk, konsulenter, samarbejdspartnere, og vi beriger hinanden og forstyrrer hinanden, så vi bliver bedre, eller vi bliver bedre til gavn for vores børn, ikke? Så vi er sammen om det.

KONSULENT 3: Jeg oplever, at der er kommet et meget tydeligere "vi". Der var mere "os og dem" i starten. Men jeg oplever, at vi er kommet tættere på hinanden. Oplever I også det?

KONSULENT 1: Jo. Det synes jeg. Det er blevet en større åbenhed ift. at vende ideer med os, og at vi bliver brugt mere til sparring. De er blevet mere villige til at dele nogle tiltag i deres praksis med os.

KONSULENT 2: Jeg kan ikke sige, hvad det skyldes, og om det skyldes frisættelsen, men jeg kan sige, at jeg fra dag ét har oplevet en helt anden tillidsfuld relation mellem dagtilbudsledere og forvaltning, end jeg har oplevet andre steder.

KONSULENT 3: Jeg oplever samarbejdet som meget ligeværdigt. Vi lytter til hinanden, og så finder vi en løsning på, hvad der dukker op. Det er blevet mere ligeværdigt nu.

KONSULENT 1: Ja, vi er en samlet gruppe, hvor vi har forskellige roller.

KONSULENT 2: Jeg synes også, som du sagde, at de er tillidsfulde. Og de er åbne ift. at invitere os ind i deres ledelsesrum, hvis de har dilemmaer, fx ift. en forældrerelation. Vi er ikke farlige, men vi er en regulær ligeværdig samarbejdspartner, som kan bidrage. Men samtidig er der jo også brug for en forståelse for det strukturelle set-up, som vi er en del af. Der skal jo være forståelse for, at der er en dagtilbudschef, der kan træffe nogle beslutninger. Sådan er det også, selv om vi er frisatte. (...). Magtrelationen er der jo stadigvæk.

KONSULENT 3: Nemlig, ledelsesstrengen er jo ikke frisat. Men dialogen er styrket, samarbejdet er styrket. Frisættelsen har ændret kravene til os som forvaltning. Når vi sammen skal udvikle området, og vi står på mål for, at kvaliteten bevæger sig i den rigtige retning, så kræver det, at vi er tæt på, og det er vi kommet, tættere på end før.

KONSULENT 1: Ja, det tænker jeg også.

KONSULENT 2: Der er meget højere grad af inddragelse og meget tidligere, end hvad jeg har oplevet i andre kommuner.

På tværs af alle fem interviews tegner der sig en oplevelse af, at DSFI og daglederne i frisættelsesperioden er kommet tættere på hinanden: DAGLEDER 1 fortæller, at flere i DSFI nu ved, hvad der sker i hans



dagtilbud. DAGLEDER 4 italesætter, at de dybe samtaler om frisættelsen bringer DSFI og dagtilbuddene sammen i et mere ligeværdigt samarbejde. DAGLEDER 2 svarer, at der er kommet et stærkere fællesskab, fordi frisættelsen er noget ”vi er fælles om”. Hun nævner også, at der er kommet ny dagtilbudschef i løbet af frisættelsen og antyder hermed, at personskiftet kan have haft betydning. DAGLEDER 3 er enig med de tre andre i, at relationen er ændret i retning af ”ligeværdighed” og ”partnerskab”, men hun tilskriver udelukkende forandringen det faktum, at der er kommet ny dagtilbudschef: ”...*det kommer altså af dig, ikke af projektet*”.

DAGLEDER 2 og 3 nævner altså på eget initiativ, at personskiftet på chefposten kan have/har påvirket relationen mellem DSFI og daglederne. Med udgangspunkt i begreberne hos Fogsgaard og Elmholdt (2014) kan man sige, at DAGLEDER 3 forbinder forandringen med ”personlig magt”.

I fokusgruppeinterviewet taler konsulenterne om den strukturelle magt: At ledelseskæden består, og at ansvaret for kvaliteten i dagtilbuddene fortsat påhviler DSFI. Netop derfor, forklarer KONSULENT 3, har det været nødvendigt at komme ”tættere på”. KONSULENT 2 er forholdsvis nyansat, men har lang erfaring fra andre kommuner. Hun oplever, at relationen mellem DSFI og daglederne i Helsingør Kommune fremstår markant mere ligeværdig og tillidsfuld, end hvad hun har oplevet i andre kommuner. Dog har hun ikke grundlag for at vurdere, om det skyldes frisættelsen, eller om det skyldes andre faktorer.

Det er værd at bemærke, at både de fire dagledere og de to konsulenter, som har været ansat i hele perioden, alle oplever, at relationen mellem DSFI og daglederne har ændret karakter i frisættelsesperioden. Dette er sket, *selvom* frisættelsen fra starten blev rammesat med en klar rollefordeling fra politisk hold og fra topledelsen: Daglederne skulle have arbejdsro, og DSFI skulle lade dem være i fred. Dengang blev der ikke lagt op til, at frisættelsesprojektet skulle løftes i et stærkt ”vi”, men som jeg har vist ovenfor, bliver det alligevel oplevet sådan.

Delkonklusion og refleksion

I kapitlet har jeg analyseret data med blik for forholdet mellem magt og autonomi, i relationen mellem dagledere og medarbejdere, samt i relationen mellem DSFI og daglederne.

De vigtigste konklusioner i kapitlet er følgende:

- Der har over de seneste to år været arbejdet med at opnå en højere grad af selvledelse i alle fire dagtilbud. Med Fogsgaard og Elmholdts termer kan man sige, at der har været arbejdet for at styrke ”magt-til”-strategier, så medarbejderne selvstændigt kan udøve faglig dømmekraft. Derved bliver ”magt-over” mindre nødvendigt, og den strukturelle magt mindre synlig.



- Selv om det umiddelbart kan forekomme paradoksalt, lader rammer og struktur til at kunne spille en væsentlig rolle i styrkelsen af den diskursive magt. Med Fogsgaards og Elmholdts tredimensionelle magtbegreb in mente, er det plausibelt, at de forskellige magtformer indbyrdes kan styrke hinanden, hvis det rette forudsætninger er til stede. Her vil det jf. Ravn forudsætte, at der hos medarbejderne er en oplevelse *frivilligt* at underlægge sig strukturen. "Benhård styring" og oplevet autonomi kan altså godt forekomme samtidig.
- Selv om det formelle magthierarki består under frisættelsen, er der både hos dagledere og konsulenter en oplevelse af, at frisættelsen har ført til en mere symmetrisk og tættere indbyrdes relation. Med Fogsgaard og Elmholdts termer kan man forklare det med, at det i frisættelsen er mindre legitimt for DSFI at anvende "magt-over"-strategier, og derfor har vi kompenseret med "magt-til". Også i denne relation bliver den strukturelle magt mindre synlig.
- Mens det ikke er muligt at uddrage viden om betydning af personlig magt i relationen mellem dagledere og medarbejdere, er der to dagledere, som peger på netop denne dimension som betydningsfuld i relationen mellem DSFI og daglederne: At personen-i-rollen og min måde at arbejde med rammer og autonomi har ændret relationen mellem DSFI og daglederne.

Denne bløde magtudøvelse kan bidrage til en oplevelse af øget autonomi. Det lader til at gælde, både i relationerne mellem ledere og medarbejdere og mellem lederne og DSFI. Når den bløde eller diskursive magt udfolder sig, giver det tillige en oplevelse af øget samhørighed hos de implicerede: Det udtrykker både konsulenter og dagledere.

4.3. Frisættelsen som offentlig innovation

Som nævnt i indledningen, betragter jeg fornyelse og forbedring af velfærdsstaten som den overordnede intention med velfærdsaftalerne. Ved at analysere data med udgangspunkt i innovationsteori, ønsker jeg at opnå en mere nuanceret forståelse af det innovative potentiale i frisættelsen.

I dette underkapitel analyserer jeg data med udgangspunkt i hovedspørgsmålet i problemformuleringen for mit masterprojekt:

Hvordan har DSFI og dagtilbudsledere i Helsingør Kommune brugt velfærdsaftalen som afsæt for offentlig innovation?

I innovationsdebatten er jeg stødt på nogle perspektiver på innovation, som jeg på forhånd har fravalgt at inddrage i min analyse:

Innovation er faseopdelt og implementeres lineært²¹: Pga. af den konkrete organisering med udstrakt uddelegering til de lokale dagtilbud, er det ikke hensigtsmæssigt at anlægge, hvad Obed Madsen (2018: 24-25) kalder et "instrumentelt perspektiv" på frisættelsesforsøget i Helsingør. Det kunne det derimod have været i Viborg Kommune, hvor man har valgt en "innovationsmaskine-tilgang" med central styring og faseopdeling (Hjelmar 2023: Personlig kommunikation).

Innovation som samskabelse på tværs af sektorer: Torfing argumenterer for at samarbejde mellem multiple aktører på tværs af sektorer og faggrænser er en nøglefaktor i offentlig innovation (2018: 2-4). Men velfærdsaftalen i Helsingør er begrænset til et enkelt fagområde, og de fleste forsøg foregår derfor internt i et enkelt dagtilbud eller i samarbejde med andre dagtilbud. Derfor har jeg fravalgt dette, ellers almindelig udbredte, perspektiv, som blandt andet præger diskursen om New Public Governance.

Jeg har tilvalgt at kategorisere frisættelsesforsøgene med udgangspunkt i en gængs innovationstypologi, ligesom jeg har valgt at analysere potentialet for spredning. Begge dele kan bibringe indsigter, som er væsentlige i forhold til at diskutere og vurdere potentialet i frisættelsen som offentlig innovation.

Teoriafsnittet besvarer følgende spørgsmål:

- Hvordan defineres "innovation" af Thøgersen og Pedersen (2022) og af De Vries, Bekkers og Tummers 2015 (herefter, De Vries m.fl.)
- Hvad karakteriserer forskellige typer af innovation, jf. De Vries m.fl.?

Analyseafsnittet besvarer følgende spørgsmål:

- Vurderer daglederne, at de planlagte forandringer i frisættelsen har ført til forandringer i praksis, med værdi for borgerne?
- Hvilken type innovation er der tale om, jf. De Vries m.fl.s typologi?
- Vurderer daglederne, at forandringstiltagene vil kunne overføres fra en kontekst til en anden?

Teori

I dette afsnit introducerer jeg to forskellige definitioner af innovation, hvoraf den ene er mere vidtgående end den anden. I bogen "Ledelse af offentlig innovation" definerer Thøgersen og Pedersen offentlig innovation som (1) en planlagt forandring, (2) der ændrer praksis og (3) skaber værdi for borgerne (2022: 9). Denne definition er mere vidtgående, end den De Vries m.fl. (2015) anvender: Her defineres innovation

²¹ Se fx Bason og Austin 2022.

som *"an idea, practice or object that is perceived new by an individual or other unit of adoption"* (ibid: 152). Hos De Vries m.fl. er det altså tilstrækkeligt, at der er intention om en planlagt forandring, der skal skabe en forbedring²², mens der hos Thøgersen og Pedersen der tillige er krav om ændring af praksis, der skaber offentlig værdi.

Det, som i begge definitioner adskiller innovation fra emergent forandring, er, at forandringerne er planlagte. Definitionerne på innovation er dog stadig meget vidtfavnende, og der er god grund til at forholde sig kritisk til begrebet innovation som analytisk kategori. For er det så vidtfavnende, at man kan fylde næsten hvad som helst i det, så længe det kan associeres med noget nyt og attraktivt? Det vender jeg tilbage til i senere.

Det er værd at bemærke, at innovation i disse definitioner *ikke* er knyttet til en bestemt type aktører. Den kan være drevet af borgere, af medarbejdere og af ledere på lokalt eller centralt niveau, fx i en kommune, eller som national reform. Nedenstående figur viser de tre niveauer, som jeg her beskæftiger mig med. I analysen har jeg fokus på den inderste (gule) cirkel, altså lokale tiltag i dagtilbuddene. I diskussionen og konklusionen kommer jeg tillige til at forholde mig til de øvrige niveauer.

Figur 10, Niveauer af innovation, som denne afhandling omhandler.



I analysen vil jeg anvende en typologi af innovationstyper, som De Vries m.fl. har udviklet, og som har vundet stor udbredelse. De har gennemgået 181 empiriske studier om offentlig innovation og er på den baggrund nået frem til nedenstående typologi:

²² Der findes også innovationslitteratur om "emergent innovation", dvs. innovation som opstår uden forudgående planlægning eller intention (Greve og Pedersen 2017: 110-111).

Figur 11: Innovationstypologi

Innovationstype	Fokus
Procesinnovation	At forbedre kvaliteten og effektiviteten af interne og eksterne processer
Serviceinnovation	At skabe nye services eller produkter.
Konceptinnovation	At introducere nye koncepter, referencerammer eller paradigmer som gør det muligt at redefinere problemer og løsninger.
Governance innovation	At udvikle nye måder at adressere specifikke samfundsmæssige problemer

37

(Ibid: 153).

De Vries m.fl.s typologi er relevant at inddrage her, fordi den kan bruges til at kategorisere de forandringstiltag, der finder sted i Helsingør Kommunes dagtilbud under frisættelsen, ligesom den kan anvendes i en bredere diskussion af frisættelse som middel til innovation i den offentlige sektor.

Analyse

Af kapitlet om meningsskabelse fremgik det, at alle fire dagledere har arbejdet med planlagte forandringstiltag i frisættelsen, så der er altså tale om innovation i De Vries m.fl.s definition. På baggrund af citaterne i boksen nedenfor vil jeg analysere daglederens udsagn om, hvorvidt tiltagene har skabt ændringer i praksis og værdi for borgerne, dvs. indikatorer, som indgår i Thøgersens og Pedersens definition af innovation. Derudover vil jeg analysere hvilken type innovation, der er tale om, jf. De Vries m.fl.s kategorisering. Endelig vil jeg analysere, hvad daglederne mener om overførbare tiltag fra en kontekst til en anden. I dette afsnit anvender jeg uddrag af fokusgruppeinterviewet som validering.

Figur 12: Innovationstyper, kvalitet og overførbare

DAGLEDER 1: ...jeg synes, vi skal ud og have "hands-on" sammen med børnene. (...). Nogen siger, at de indre processer påvirker kvaliteten, men sådan tænker vi ikke. (...) dem kan Svend på Gul Stue ikke mærke. Vi er mere praktiske og vil lave om på noget, der direkte påvirker børnene. Det andet hjælper meget, meget lidt i forhold til kvaliteten for børnene.

Det har helt sikkert haft varig effekt. Dette her med at dyrke egne grøntsager, det bliver vi ved med. Vi kommer nok til at organisere det lidt anderledes end nu, men vi har fået øjnene op for nogle andre aktiviteter.

...vi brænder jo ikke for det samme. Så det er ikke særlig inspirerende, når vi ledere fortæller hinanden om, hvad vi laver. Det er mere irriterende. Når jeg fortæller, tænker andre måske, at det har vi slet ikke

tid til. Og når andre fortæller om ny tilrettelæggelse af mødetider, så tænker jeg, at det interesserer mig overhovedet ikke.

INTERVIEWER: Har projektet påvirket kvaliteten for børnene?

DAGLEDER 2: Ja, vi er på rette vej. Nogle steder går det bedre med mere uddannet personale, men herovre er det gået lidt ned ad bakke. Vi kommer tættere på, for vi øje på, hvor det ikke virker, og hvor vi skal sætte ind.

Vi har fået et rigtig godt samarbejde i gang omkring overgangen mellem dagtilbud og skole, som skolelederen også har grebet.

INTERVIEWER: Hvordan påvirker dette her kvaliteten for børnene?

DAGLEDER 3: Det betyder, at børnene kan blive mødt, der hvor de er. Det betyder, at pædagogerne lige præcis ved, at når vi leger hr. Løve, og dette her lille barn ikke kan løbe så stærkt, så skal jeg sætte tempoet ned, så hun også kan være med. Når man har den viden, så kan man lave relevant og differentieret pædagogisk arbejde. Vi er ikke begrænset til at lave aktiviteter i aldersopdelte grupper, for nu har vi en viden om børnene, så måske prøver man lige at tage barnet med over i en anden gruppe, fx i dag, hvor vi laver cirkus. Når man ikke handler ud fra viden, så handler man ud fra det, man tror. Og det kan godt være en fordom. Det, at personalet har kendskab til det enkelte barn, gør, at man kan tilrettelægge arbejdet på en anden måde, og det giver jo bare mere ro, fordi børnene bliver mødt.

INTERVIEWER: Ville andre kunne lade sig inspirere af det, I har gjort her?

DAGLEDER 3: Ja, det tror jeg da. Jeg har talt med andre om det. Det, der kommer i vejen, er, at mine kolleger føler, at de ikke har tid.

DAGLEDER 4: Vi bliver dygtigere. Vi prøver at skabe de rette betingelser for børnene. Sidst da hun (konsulent 1, HH) var ude til tilsyn hos os, så sagde jeg: "Vi har megamange børn med indsatser. Jeg bruger så meget tid på det". Men hun kunne ikke få øje på dem, og så tænkte jeg altså.... Jeg bliver helt rørt.... Altså jeg tænkte, "så er vi lykkedes med det". Og det er jo fordi, man har nogle dygtige medarbejdere, som omsætter det, de lærer....

Når vi på et tidspunkt er på den anden side af frisættelsen, så kunne det være rigtig spændende at se om man faktisk kan se effekt på kvalitet. Når vi hver især snakker om at drive god kvalitet, er det så, at børnene er glade, eller hvad er det? Hvad siger skolerne om de børn, de modtager fra os? Vores forældre, hvordan har de oplevet det?

Jeg tror, det er helt klart, vi kan inspirere hinanden alle sammen, fordi jeg synes altid, man kan plukke noget, som passer ind i egen butik eller i eget dagtilbud.

KONSULENT 3: Har det ført til fornyet eller forbedret praksis? Ja, det tænker jeg det har flere steder.

KONSULENT 1: Ja, det tænker jeg også, det har givet anledning til at tænke nyt. Uanset om de kunne have gjort det alligevel, så har det inspireret dem til at kigge på deres praksis på nye måder, fx med bæredygtighedsprojekterne.

KONSULENT 3: Og så er der flere, der har arbejdet med kompetenceudvikling af hele personalegrupper, og det er jeg da sikker på, at det kommer til at betyde noget for kvaliteten for børnene. (...)

KONSULENT 1: Jeg tænker også, at de har en stolthed over det, de viser frem. En anden stolthed, fordi de har fundet på det selv.

DAGLEDER 1 forklarer, at de aktiviteter, som bliver sat i gang i frisættelsen, skal gøre en forskel for "Svend på Gul Stue". Fx etablering af haver, hvor børnene kan dyrke grøntsager, eller det at sætte farvede glas i institutionens legehuse for at gøre dem indbydende for børnene. Aktiviteterne i dette børnehus kan betegnes som "service innovation" i De Vries m.fl.s typologi, og DAGLEDER 1, er afklaret om, at det er netop den type innovation, han ønsker at fremme: Han interesserer sig "overhovedet ikke" for procesinnovation, for han mener, at det "*hjælper meget, meget lidt i forhold til kvaliteten for børnene*".

DAGLEDER 2 har – som det er fremgået af tidligere kapitler – arbejdet med en fælles repræsentation af dagtilbuddets værdier, vision mv., og der er også blevet arbejdet med at give mere autonomi til medarbejderne. Derudover har DAGLEDER 2, i samarbejde med andre dagtilbud og den lokale skole, udarbejdet en ny model for overlevering af viden i forbindelse med skolestart. DAGLEDER 2 fortæller, at sidstnævnte skaber kvalitet for børnene. Selv om lederen bruger sin tegning løbende og er også taknemmelig for sin egen "mentale frisættelse", så fortæller hun mere om udfordringer end om effekt, da jeg spørger til kvalitet. Hun er ikke selv overbevist om, at alle tiltagene på nuværende tidspunkt løfter kvaliteten for børnene. Den type innovation, som der arbejdes med i dette dagtilbud, kan betegnes som procesinnovation i De Vries m.fl.s typologi.

DAGLEDER 3 forklarer i detaljer, hvordan den nye organisering af arbejdet i hendes børnehus fører til kvalitetsløft af det pædagogiske arbejde: Det giver mulighed for at vurdere det enkelte barns behov og for at møde ham eller hende med relevant pædagogik. Jeg vælger at kategorisere tiltaget som konceptinnovation, fordi DAGLEDER 3 beskriver, at tiltaget grundlæggende ændrer referencerammen for medarbejderne: Problemer og løsninger kan defineres på en nye måde, når medarbejdere får etableret et fælles fagligt fundament.

DAGLEDER 4, som bl.a. har gennemført kompetenceudvikling af sit personale, *tror*, at frisættelsesprojektet har ført til øget kvalitet for børnene, men hun *ved* det ikke. Jeg vurderer, at den kompetenceudvikling, der



er gennemført i DAGLEDER 4s børnehus, kan rubriceres som "procesinnovation", da det handler om at bruge nye eller forbedrede metoder i opgaveløsningen.

Det er vanskeligt for mig at afgøre, om det de tiltag, som er gennemført i de fire dagtilbud, lever op til definitionen af innovation hos Thøgersen og Pedersen (2022), dvs. om det har ført til ændringer i praksis og til forbedret service for borgerne. Både DAGLEDER 1 og DAGLEDER 3 argumenterer meget klart for, hvordan tiltagene i deres dagtilbud fører til forbedret kvalitet for børnene. DAGLEDER 2 og DAGLEDER 4 fremstår mere tøvende. På DAGLEDER 4s udtalelser lyder det, som om, hun ønsker at se evidens i en evaluering, før hun tør udtale sig med sikkerhed. DAGLEDER 2 lader til at mene, at ikke alle tiltag i hendes dagtilbud endnu har løftet kvaliteten, selv om de er "på rette vej".

Af citaterne fra fokusgruppeinterviewet kan man læse, at KONSULENT 1 og KONSULENT 3 vurderer, at flere af tiltagene har ført til bedre kvalitet for børnene. De fremhæver de projekter, som indebærer nye aktiviteter med børnene (bl.a. tiltagene i DAGLEDER 1s institution), samt projekter med kompetenceudvikling for hele personalegrupper (bl.a. tiltagene i DAGLEDER 4s institution).

DAGLEDER 1, 3 og 4 forholdt sig i interviewene til, om deres frisættelsesprojekter ville kunne overføres til andre kontekster²³. DAGLEDER 1 fremstår forholdsvis pessimistisk i sin vurdering af, hvorvidt idéer kan spredes fra et dagtilbud til et andet: "vi interesserer os overhovedet ikke for det samme!". DAGLEDER 4 er mere optimistisk i forhold til overførsel af tiltag/idéer fra et børnehus til et andet: Hun siger, at det handler om at "plukke det, der passer i ens egen butik". Hun peger dermed implicit også på, at ikke alle idéer passer i i en hvilken som helst "butik". Man kan altså ikke nødvendigvis identificere best practice, som passer til hele dagtilbudsområdet.

DAGLEDER 3 fortæller andetsteds i interviewet, at hun oplever at være på en "faglig mission" med frisættelsesprojektet: Dagtilbudsloven fra 2018 stiller krav om, at der skal foregå læring hele dagen, og også om at der skal etableres en "evalueringskultur" i dagtilbuddene. Men rammevilkårene er ikke fulgt med, argumenterer hun: Der er ikke afsat tid til forberedelse, refleksion og evaluering for det pædagogiske personale, som forventes at være sammen med børnene hele tiden. DAGLEDER 3 ønsker derfor at demonstrere for omverdenen, at det kan lade sig gøre, og at det giver kvalitet at afsætte forberedelsestid.

²³ Da DAGLEDER 2 fortalte om tiltag, som endnu ikke var implementeret på et niveau, hvor hun vurderede, at de havde skabt effekt, vurderede jeg i interviewsituationen, at det ikke var relevant at spørge ind til overførbareheden af tiltagene.



Hun ønsker at udbrede idéen til andre dagtilbud, men fortæller, at hendes kolleger ikke oplever, at der hos dem er overskud i normeringen til at adoptere modellen.

Af de tre besvarelser fremgik det, at forandringstiltag ikke nødvendigvis lader sig overføre fra én kontekst til en anden. Overførbarheden afhænger blandt andet af, hvad lederen brænder for (DAGLEDER 1), hvad der passer i konteksten (DAGLEDER 4), og hvilke ressourcer den enkelte leder har – eller oplever at have - til rådighed (DAGLEDER 3).

Delkonklusion og refleksion

I dette kapitel har jeg analyseret de fem interviews med udgangspunkt i forskellige definitioner af offentlig innovation. At der er gennemført planlagte forandringstiltag, som kan defineres som "innovation" jf. De Vries m.fl.s. definition forekommer overbevisende. Det er mere usikkert, om der i alle tilfælde også er sket offentlig værdiskabelse.

I interviewene spurgte jeg til "kvalitet", men frisættelsen – som det fremgik af baggrundskapitlet - bygger netop *ikke* på en eksplicit fælles definition af, hvad kvalitet er. Derfor har ledere og medarbejdere i de enkelte dagtilbud kunnet konstruere deres egen version. Da jeg kun har dagledernes egne udsagn at vurdere ud fra, og da begreberne "offentlig værdi" og "kvalitet" ikke er definerede, er det vanskeligt at vurdere, om de fire cases lever op til Thøgersens og Pedersens definition af innovation. I flere af interviewene argumenterede daglederne dog klart for, at de bevidst og målrettet, gennem tiltag i frisættelsen, har løftet kvaliteten for børnene.

I min analyse har jeg kategoriseret de forskellige forandringstiltag med udgangspunkt i De Vries m.fl.s typologi for innovation. Selve frisættelsesprojektet kan, på et overordnet plan, kategoriseres som "governance innovation", i det omfang "governance innovation" er synonymt med "reform". I forhold til frisættelsesforsøgene i de fire dagtilbud har jeg argumenteret for, at de spreder sig over flere forskellige typer innovation: Procesinnovation, konceptinnovation og serviceinnovation. Med det udgangspunkt har jeg fået bekræftet, hvad jeg også nåede frem til i kapitlet om meningsskabelse, nemlig at frisættelsen kan give anledning til og afsæt for meget forskelligartede forsøg. Det gælder i særdeleshed, når der – som i Helsingør – er helt "åben spilleplade" i forhold til, hvilken type aktiviteter, der kan iværksættes, og hvilken type værdi, der kan og skal skabes.

Lokal meningsskabelse og lokalt ejerskab til innovationstiltag lader til at være af stor betydning. Blandt andet derfor vil idéer og tiltag ikke nødvendigvis kunne overføres fra en kontekst til en anden. Den enkelte leders engagement, hendes overskud og hendes vurdering af, hvad der "passer i butikken" er alt sammen



betydende for, hvad der vil kunne vinde indpas. Disse pointer er væsentlige i forhold til en overordnet vurdering af frisættelsens potentiale i relation til offentlig innovation.

5. Diskussion

I dette kapitel diskuterer jeg de teoretiske og praktiske implikationer af min analyse. Min ambition med masterprojektet er at konstruere viden, som kan inspirere, ikke blot i min egen kommune, men også hos andre kommuner, der engagerer sig i frisættelsesforsøg, som del af en national debat og en igangværende reform.

5.1 Frisættelsens virksomme elementer

I min analyse er jeg nået frem til, at frisættelsesforsøget har ført til ændringer, som opfattes som positive: Innovation, øget oplevelse af autonomi og øget oplevelse af samhørighed. Allerede før jeg startede i jobbet i Helsingør, hørte jeg frisættelsen omtalt som en "gave": En gave som hverken forvaltning eller lokale ledere havde haft mulighed for at sige nej tak til. Jeg vil her se nærmere på, hvad gaven indeholder, og diskutere, hvad de virksomme elementer i gaven er. Jeg tager udgangspunkt i et udsagn, jeg hørte, da jeg i august 2023 var på besøg i et dagtilbud²⁴. Her sagde lederen, at frisættelsen er en "kæmpestor gave", fordi den er en "tillidserklæring".

Med Mette Frederiksens ord, så består gaven både af frihed og af ansvar. Friheden består af afregulering. På dagtilbudsområdet og i Helsingør Kommune har det været sparsomt med reel afregulering, da dagtilbudsloven er en rammelov, og Helsingør Kommune heller ikke før frisættelsen havde tradition for detailstyring. Betyder det så, at afreguleringselementet er uvæsentligt? Det mener jeg ikke, det er. Dels ved jeg fra mine samtaler med dagtilbudslederne, også udenfor rammen af de fire interviews, at det har været oplevet som befriende på forhånd at have sikkerhed for, at i frisættelsesperioden bliver de ikke pålagt (andre) projekter, som skal rulles ud top-down. Dels er den afregulering, der trods alt er sket, blevet oplevet som et symbol på tillid. Det har været en vigtig ledetråd i meningskabelsen om frisættelsen, for det signalerer, at "vi stoler på jer".

En anden ledetråd har været ansvar i form af positive forventninger: En udtalt forventning om at skabe bedre kvalitet.

Den tredje ledetråd er opmærksomhed og offentlig bevågenhed: Det er plausibelt at antage, at det har fremmet ledernes og medarbejdernes engagement, at der i Folketinget, af statsministeren, blev udtalt tillid

²⁴ Dette dagtilbud var ikke blandt mine fire cases i masterprojektet.

til Helsingør Kommune, og at vi blev udvalgt til at være frontløber i en højt profileret reform. Det må også antages at have haft betydning, at TV-stationer, kommuner, fagforeninger m.fl. interesserer sig for Helsingør Kommunes velfærdsaftale. Måske har det "hawthorne-effekt", så alene det, at vi bliver observeret, får os til at ændre adfærd?²⁵. Selv om der ikke er tale om institutionaliseret styring og kontrol, er det sandsynligt, at det alligevel har virket som et udefrakommende incitament til at tage ansvaret på sig. Af interviewene fremgik, at også den kommune-interne opmærksomhed fra konsulenter, chefer og lokalpolitikere er signifikant.

Samlet set peger min analyse på, at "frisættelsens gave" består af tre elementer, nemlig frihed (afregulering), ansvar (positive forventninger) og opmærksomhed/bevågenhed²⁶. Disse tre elementer i kombination lader til at have virket som en "tillidserklæring", der er blevet til en selvopfyldende profeti, fordi ledere og medarbejdere har bestræbt sig på at leve op til tilliden.

Figur 13: Virksomme elementer i "frisættelsens gave"



5.2 Frisættelsens forudsætninger og risici

Jeg har vist i analysen, at dagtilbudslederne er helt afgørende for, hvordan at frisættelsens potentiale foldes ud. Betydningen af lederen som enkeltfaktor forstærkes af, både frihed og ansvar i Helsingør er blevet lagt ud i yderste led²⁷.

Jeg vil pege på to centrale forudsætninger for, at dagtilbudslederne kan forløse frisættelsens potentiale, nemlig 1). at de accepterer gaven, dvs. påtager sig ansvaret for at bruge frisættelsen som afsæt for offentlig

²⁵ [Hawthorne-effekten \(au.dk\)](http://au.dk)

²⁶ De syv nuværende "velfærdskommuner" er genstand for stor udefrakommende opmærksomhed. I andre kommuner med frisættelsesprojekter, vil opmærksomheden formodentlig primært skulle komme indefra, fra forvaltningen og det politiske niveau.

²⁷ I Viborg Kommune har de fortolket frisættelsen anderledes, som frisættelse på kommuneniveau, og der har den kommunale forvaltning opretholdt en høj grad af central styring.



innovation, og 2). at de har kompetencerne til at sætte frisættelsen i spil på en måde, der giver mening for medarbejdere, forældre og andre involverede aktører.

Bentzen (2019) har analyseret forudsætningerne for, at medarbejdere tager imod den autonomi (her i betydningen: ret til selv at bestemme), der bliver dem tilbudt. Hun konkluderer, at det forudsætter, at de stoler, dels på "systemet", dels på deres nærmeste leder (Ibid:188). Jeg har ikke grundlag for at vurdere, hvordan disse to tillidsdimensioner spiller sig ud i Helsingør, men jeg kan konstatere, at min analyse peger på, at (nogle) ledere og medarbejdere oplever øget autonomi i frisættelsen. De fire lederinterviews indikerer, at disse fire ledere har taget opgaven på sig og arbejdet dedikeret for at bruge frisættelsen som afsæt for offentlig innovation. De lader til at have taget både friheden og ansvaret på sig. (For god ordens skyld, vil jeg understrege, at mine data ikke giver grundlag for at vurdere, om det gælder for *alle* dagtilbudsledere i Helsingør Kommune).

Vallentin (2023) peger på, at det fordrer kompetencer at varetage autonomi (ibid: 126). Hos medarbejderne handler det om at have en form for "fagligt landkort", mens det hos lederne også handler om ledelseskompeter. Når DAGLEDER 2 fortæller om sine bestræbelser på at give autonomi til medarbejderne, så kobler hun det i sin analyse til kompetencer: Nogle medarbejdere har kompetencerne til selvledelse og andre har ikke. Og når DAGLEDER 3 fortæller, at et solidt fagligt fundament er forudsætning for medarbejdernes øgede autonomi, så handler det om det samme.

Interviewene giver som nævnt ikke grundlag for at undersøge den personlige magtdimension i de lokale dagtilbudskontekster. Alligevel er det plausibelt at antage, at nogle ledere, i kraft af deres personlighed og kompetencer, vil have bedre forudsætninger end andre, for at bruge frisættelsen som afsæt for offentlig innovation. For eksempel kan det kræve analytiske kompetencer forstå frisættelsen, og kommunikative kompetencer at omsætte den til noget, som giver mening for andre. Dertil kommer den enkelte leders evner til at vække en følelse af samhørighed i gruppen. Flere af daglederne peger på "personen-i-rollen" som en væsentlig faktor i forhold til den forandring, der er sket i samarbejdskulturen mellem DSFI og dagtilbudsledere²⁸. Man må antage, at noget lignende gør sig gældende i næste led, altså i relationen mellem dagledere og medarbejdere.

²⁸ Af VIVEs midtvejsevaluering fremgår, at der i de øvrige velfærdskommuner OGSÅ er fundet en kulturændring sted, hvilket indikerer, at kulturændringen bunder i andet og mere end "personen i rollen": "*Ledere på tværs af kommunerne oplever, at det har skabt en mere dialogbaseret samarbejdsform internt i kommunen*" (VIVE 2022: 145).



De fire ledere, jeg har interviewet, er alle erfarne ledere, og det mener jeg har betydning. Helt nye ledere ville formodentlig have haft ringere forudsætninger for at analysere frisættelsen, for de har haft kortere tid til at enacte lederrollen og til at tilegne sig det landskab, de navigerer i. Derfor vil de formodentlig også have sværere ved at skabe mening i frisættelsens ledetråde.

En implikation af dette er, at ikke alle ledere vil kunne lykkes lige godt med at bruge frisættelse som afsæt for offentlig innovation. Måske er det en risiko, som både politikere, forvaltning og borgere må bære i frisættelsen: At ikke alle ledere formår at bruge frisættelsens gave lige godt? Dermed følger også risikoen for, at serviceniveauet indenfor kommunen kommer til at variere i endnu højere grad end hidtil. Det er nok uomgængeligt, at lederens personlighed og kompetencer er en nøgelfaktor i værdiskabelsen i dagtilbuddene, uanset om der er frisættelse eller ej. Omvendt mener jeg, at både det politiske niveau og forvaltningsniveauet har mulighed for at reducere betydningen af lederens forudgående forudsætninger ved give ledetråde og andre former for understøttelse.

Lad mig give et eksempel: I Finland praktiserer de på skoleområdet, hvad de kalder "humble governance"²⁹. Ligesom i frisættelsesforsøget i Helsingør, delegeres der i høj grad ansvar ud til de enkelte institutioner. Men FØR det sker, foregår der en fælles meningsskabelse om, hvilke overordnede mål institutionerne skal arbejde for, og hvordan der skal følges op og opsamles læring på baggrund af arbejdet. Kommuner, som overvejer at engagere sig i frisættelsesforsøg, eller som bliver det pålagt som del af den nationale reform, kan overveje at lade sig inspirere af "humble governance".

Forvaltningen kan facilitere fælles udarbejdelse af problemanalyse og strategiske mål, evt. med involvering af det politiske niveau og med direkte borgerinvolvering, og derved producere flere ledetråde.

Forvaltningen kan også facilitere løbende læringsopsamling og derved støtte op om den decentrale meningsskabelse. En tredje måde at understøtte de decentrale ledere på, er kontinuerlig kompetenceudvikling, bl.a. i idégenerering og evaluering.

I min egen ledelse, arbejder jeg – sammen med konsulenterne i DSFI – på at omsætte nogle af disse indsigter til praksis:

- Vi samskaber løbende den strategiske retning for dagtilbudsområdet, primært gennem inddragende processer med dagtilbudslederne.

²⁹ Jf. [A Call for Humble Governments - Demos Helsinki](#)

- I de forløbne to år har lederne gennemgået et uddannelsesforløb om professionelle lærings- og ledelsesfællesskaber. I de kommende år planlægger vi et uddannelsesforløb for pædagogiske medarbejdere om "deltagelsesmuligheder for alle børn", ligesom vi i 2024 sætter fokus på at udvikle "pædagogfaglig ledelse".
- I 2024 planlægger vi at gennemføre en formativ evaluering af frisættelsesforsøget for at konsolidere læring, både i de enkelte dagtilbud og på tværs af dagtilbudsområdet.

5.3 Frisættelsens potentiale

I starten af frisættelsen var det tydeligvis meget krævende for lederne at skabe mening og omsætte frisættelsen til lokale aktiviteter. På de fire ledere, som jeg har interviewet, lød det, som om de har forceret den største hurdle, hvad meningsskabelse angår. Nu taler de mindre om frisættelsen, for de *har* sat noget i gang. Mens de forcerede den største hurdle, var de engagerede, og de involverede medarbejdere og forældre. Men hvis meningsskabelsen er slut, betyder det så, at frisættelsen er "brændt ud", og at potentialet i "gaven" er fuldt forløst?

Ikke nødvendigvis! Som nævnt ovenfor mener jeg, at DSFI løbende har mulighed for at understøtte og forstærke frisættelsens potentiale for at danne afsæt for offentlig innovation. Derudover vil jeg argumentere for, at det kulturelle aftryk i form af øget autonomi og øget samhørighed har et væsentligt potentiale i den videre udvikling af dagtilbudsområdet i Helsingør.

Jeg har allerede været inde på de forudsætninger, der handler om at tage ansvaret på sig og have de fornødne kompetencer. Dertil kommer, at det er en forudsætning, at ledere og medarbejdere har fokus på borgerne og ved, hvordan de forventes at skabe værdi for børn og forældre. Er disse forudsætninger til stede, er det plausibelt at antage, at følelsen af øget autonomi kan give forbedrede forudsætninger for at skabe kvalitet. Dermed er der nemlig gode forudsætninger for selvstændigt at træffe valg, der skaber værdi for borgerne. Hver arbejdsdag byder på en væld af situationer, hvor der skal træffes valg. Med Weicks teori om meningsskabelse som hjemmel, er det plausibelt at hævde, at ledere, som har internaliseret et strategisk landkort, eller medarbejdere der et fagligt "landkort", og som føler sig fri til at tage bestik af situationen, kan træffe gode valg. De skal ikke afvente ordrer, men kan selvstændigt udøve dømmekraft til gavn for borgerne. Dermed bliver der forbedrede forudsætninger for at navigere i en kompleks virkelighed på arbejdspladsen. Og dermed bliver der også forbedrede forudsætninger for, i hverdagen, at finde nye veje i skabelsen af offentlig velfærd.

Sammen med autonomi og kompetence udgør samhørighed den treenighed af faktorer, det ifølge selvbestemmelsesteorien giver motivation. Måske forholder det sig sådan, at den oplevede samhørighed,



som den bløde magtudøvelse har givet sig udslag i, ledsages af et stærkt engagement i i forhold til vores fælles opgave med at skabe kvalitet for børnene? Jeg har en hypotese om, at samhørighed – også ud over frisættelsesperioden – kan forbedre mulighederne for at skabe kvalitet.

Meningsskabelse sker kontinuerligt, så oplevet autonomi og samhørighed er ikke etableret for al fremtid. Skal frisættelsens kulturelle aftryk opretholdes, stiller det krav til samtlige ledelseslag ift. at udøve magt på en måde, der løbende giver belæg for disse følelser. Det kræver blandt andet stor varsomhed i udøvelsen af den strukturelle magt.

47

Jeg har her udelukkende beskæftiget mig med relationerne *internt* på dagtilbudsområdet, men meget opgaveløsning foregår på tværs af områder (centre, afdelinger og lovområder). Hvis det innovative potentiale i frisættelsen også skal gælde tværgående og dermed mere komplekse opgaver, kræver det andet og mere end, hvad de nuværende velfærdsaftaler tilbyder. På kommunalt niveau er det afgørende, at der bliver skabt mening og etableret relationer, også på tværs af organisationen og på tværs af fagområder.

På statsligt niveau kunne man overveje at iværksætte frisættelsesforsøg, der overskrider sektorgrænser. Selv er jeg nysgerrig på, hvad det ville kunne give at frisætte til tværgående tidlig indsats for at forebygge mistrivsel hos små børn: Tænk, hvis der blev givet øgede frihedsgrader på tværs af sundhedsplejen, pædagogisk psykologisk rådgivning, socialområdet og dagtilbudsområdet. Så ville der måske kunne skabes innovation i større skala.

6. Konklusion og perspektivering

I masterprojektet har jeg vist, at velfærdsaftalen har givet afsæt for planlagte forsøg med det formål at forbedre dagtilbudskvaliteten. De virksomme elementer i "frisættelsens gave" har været frihed, ansvar og opmærksomhed, som tilsammen er blevet oplevet som en tillidserklæring. Ledere og medarbejdere i Helsingør Kommune har bestræbt sig på at leve op til tilliden, som derfor er blevet til en selvopfyldende profeti. Jeg konkluderer på denne baggrund, at frisættelsen har et væsentligt, om end ikke ubegrænset, potentiale for at danne afsæt for offentlig innovation og dermed, bedre børneliv.

Frisættelsen i Helsingør Kommune omfatter kun et enkelt lovområde, så potentialet for at løse komplekse, tværgående problemer (som fx små børns stigende mistrivsel) med afsæt i frisættelsen er formodentlig begrænset. Dog kan en kulturændring i retning af et "frisat mindset" føre til nye tilgange, også på tværs af fag- og driftsområder.



Man kan argumentere for, at frisættelsen er en måde at forskyde kompleksitet og ansvar på, fra politikere og forvaltningsledelse, ud mod ledere og medarbejdere i daginstitutionerne. Dog har jeg vist, at mange ledere og medarbejdere værdsætter de muligheder, frisættelsen giver. Gaven indeholder både frihed og ansvar, og for de ledere, der har taget gaven til sig, er det oplevelsen af autonomi, der dominerer.

Endelig kan man problematisere, om begrebet "frisættelse" – ligesom begrebet "innovation" – er så vidtfavnende, at det kan rumme nærmest hvad som helst. Man kan dog også argumentere for, at "frisættelse", netop på grund af sin løse substans, er velegnet at omsætte i lokal meningsskabelse: Den meningsskabende leder kan bruge frisættelsen til at skabe engagement omkring netop det, der er brug for i den lokale kontekst. Selv mener jeg, at det er hensigtsmæssigt at investere i fælles meningsskabelse om retningen for frisættelsen, blandt andet for at skabe flere ledetråde for ledere og medarbejdere lokalt.

Et perspektiv, som kunne være interessant at udforske, er frisættelsens implikationer for det repræsentative demokrati. I en MPG-kontekst kunne det være interessant at undersøge, hvilke krav det stiller til de offentlige ledere at understøtte en ny måde at være lokalpolitiker på. Sat lidt på spidsen eliminerer retorikken om frisættelsen alle andre led i ledelses- og styringskæden end dem, som befinder sig helt tæt på borgeren, nemlig lokale ledere og medarbejdere. I mit masterprojekt har jeg vist, at der i frisættelsen, i relationen mellem DSFI og daglederne, derfor kræves en lidt anderledes form for ledelse. Det kunne være interessant også at udforske, hvordan frisættelsen ændrer betingelserne for at lede opad, mod det lokalpolitiske niveau.

Et andet perspektiv, der kunne være interessant at udfolde, er frisættelse som gavegivning³⁰. Endelig kunne det interessant at analysere frisættelsen med udgangspunkt i motivationsteori, helt oplagt selvbestemmelsesteorien, som jeg flere gange har refereret til.

Refleksion over egen ledelsesudvikling

Masterprojektet har givet anledning til at konsolidere nogle af de indsigter, som jeg har opnået i løbet af MPG-studiet. En milepæl i min ledelsesudvikling under studiet har været erkendelsen af, at jeg skaber handlemuligheder for mig selv og for andre gennem enactment og ved bevidst at trække på forskellige magtdimensioner.

Jeg har fra starten af min ansættelse i Helsingør været opmærksom på, at der er særlige betingelser for ledelse i en frisættelseskontekst. Under arbejdet med masterprojektet blev jeg bevidst om, at jeg har

³⁰ Se Vallentin (2023) og Mauss (1990).



fortolket situationen sådan, at frisættelsen stiller krav om at skrue op for brugen af diskursiv magt. Det har formet og former min måde at "enacte" rollen som dagtilbudschef på. Jeg leder, i højere grad end i tidligere stillinger, gennem bløde magtstrategier, ved at inddrage og skabe mening i samarbejdet med dagtilbudslederne.

Det, at den strukturelle magt derved bliver maskeret, kan gøre det vanskeligere at anvende den. Det erkendte jeg i forbindelse med en beslutning, som blev pålagt dagtilbudsområdet fra et ledelseslag over mit, mens jeg skrev masterprojekt. Dagtilbudslederne oplevede beslutningen som uretfærdig, og jeg formåede ikke selv at skabe mening i den. Efter to et halvt år med frisættelse er meningsfuldhed og samhørighed blevet normen, og derfor virkede det demotiverende, både på mig og på dagtilbudslederne, da den strukturelle magt kom til syne.

Oplevelsen gav mig anledning til at reflektere over, hvordan min nære, tillidsfulde relation til dagtilbudslederne påvirker mine handlemuligheder: Det er mit ansvar at trække på min strukturelle magt, når situationen kræver det, men i en nær relation kan det være vanskeligere. For når vi kontinuerligt taler med hinanden og samarbejder om at skabe løsninger, formindskes den distance, som normalt findes i hierarkier. Det bliver lettere for mig at sætte mig i de andres sted og derfor vanskeligere at udøve "hård magt"³¹.

Dette er en vigtig indsigt for mig i min videre ledergerning: At jeg kontinuerligt og bevidst må arbejde med at opretholde tilstrækkelig følelsesmæssig og refleksiv distance i min ledergerning: Det en forudsætning for, at jeg kan overskue "landskabet", bruge magten og skabe mening for andre. I de seneste tre år har mit studium hjulpet mig med at opretholde en hensigtsmæssig distance, men fremover må jeg finde andre måder til at lykkes med det.

³¹ Se Obed Madsen (2016) om "andetgørelse" som en betingelse for magtudøvelse.



Bilag

Bilag 1 Oversigt over statslige og kommunale hegnspæle

Statslige hegnspæle

50

- Kommunalbestyrelsens ansvar
- Formålsbestemmelse for dagtilbud
- Ejer- og driftsformer, herunder etableringsret for privatinstitutioner
- Tilskud og forældrebetaling
- Forsyningsforpligtelse og pasningsgaranti
- Børneattester
- Klageadgang til Ankestyrelsen
- Støtte i dagtilbud
- Dansk som hovedsprog
- Ret til plads i anden kommune
- Tilskud til private pasningsordninger.

Kommunale hegnspæle

- Pladsanvisningsprincipper, åbningstider, lukkedage og alternativ pasning
- Minimumsnormeringer
- Sprogvurderinger

Bilag 2 DSFls indsatser i frisættelsen

	Hvad og hvornår	Formål	Handlinger
1	Forhandling af Velfærdsaftalen med Børne- og undervisningsministeriet Oktober 2020 til maj 2021	At etablere de juridiske rammer for frisættelsesforsøget	Fastsættelse af statslige og kommunale "hegnspæle", dvs. regler og regulering, som skal bevares. Herunder involvering af byrådet i Helsingør Kommune.
2	Kick-off aktiviteter November 2020-december 2021	At involvere interessenter samt fortolke frisættelsesopgaven	2.1 Debatter med ledere, forældre, medarbejdere, politikere mv. 2.2 Kompetenceudvikling af ledere og udvalgte medarbejdere i at facilitere innovative processer 2.3 "Innovations-kick-offs" for alle medarbejdere (distriktsvis)
3	Dokumentation og videndeling Løbende	At indsamle viden og dele viden om, hvordan forsøget skrider frem	3.1 Interviews med samtlige ledere 3.2 Interviews med 1-2 medarbejdere fra hvert dagtilbud 3.3 Interviews med forældre, hvor relevant (planlagt) 3.4 Midtvejsfernisering med formidling af hidtidige erfaringer fra frisættelsen 3.5 Diverse formidlingsaktiviteter, blandt andet rettet mod andre kommuner
4	Opfølgning og inspiration Løbende	At yde sparring til dagtilbudslederne og løbende stille relevant viden, forstyrrelser, sparring mv. til rådighed	4.1 Erfaringsudveksling med de frisatte dagtilbudsledere i Rebild Kommune (2021, 2022 og planlagt i 2024) 4.2 Netværkssparring 4.3 Faglige inspirationsoplæg 4.4 Udarbejdelse af 2-årig handleplan for frisættelsesaktiviteter i dagtilbuddene 4.5 Kompetencepakker
5	Strategiske indsatser på tværs 2023 og 2024	At adressere og skabe tværgående løsninger på udfordringer, som ikke kan løses i et dagtilbud alene	5.1 Ny model for fordeling af støttepædagogressourcer 5.2 Prøvehandlinger i relation til temaet "deltagelsesmuligheder for alle børn"
6	Opsamling og afrunding Foråret 2024 og frem	At evaluere, forankre læring og sikre en god overgang til "post-frisættelse"	?

Bilag 3 Individuelle, semistrukturerede interviews

Invitationsbrev

Kære,

Når jeg skriver til jer på en fredag aften, er det ikke fordi jeg arbejder over. Lige nu holder jeg faktisk fri, men i dette halvår er min store hobby at færdiggøre min masteruddannelse i offentlig ledelse på Copenhagen Business School. Det er i denne sammenhæng, jeg skriver til jer: Jeg vil spørge, om I vil hjælpe mig med det ved at medvirke til et individuelt interview af 60-90 minutters varighed indenfor den kommende måned?

Mit masterprojekt skal handle om frisættelsen, og når jeg spørger netop jer, om I vil medvirke, så er det fordi, at det er mit indtryk, at I hver især under frisættelsen har forsøgt jer med at bringe medarbejdernes faglighed i spil på en ny måde. Jeg er både interesseret i det, der er gået godt, og det, der har været svært, er glippet eller ikke har levet op til forventningerne. Jeg vil også gerne spørge til jeres syn på frisættelsen mere generelt.

I forbindelse med interviewene vil jeg opføre mig som etnograf og derfor lidt anderledes, end jeg plejer. For jeg vil jo interessere mig for og spørge ind til, hvad I fortæller UDEN at bringe mine egne holdninger eller handlingsforslag på banen. (Jeg ved jo godt, at det gør jeg under normale omstændigheder temmelig ofte!).

Interviewet skal bruges som en del af datagrundlaget i mit masterprojekt, og jeg har til hensigt at skrive projektet på en måde, så det ikke behøver at blive "hemmeligstempleet". Måske er jeg heldig at få skrevet noget, som kan inspirere andre, og så faldt vil det være fedt at bruge projektet til andet og mere end blot til at bestå en eksamen. Selvfølgelig kommer jeg ikke til at citere jer for noget, der kan skade jer. Det betyder også, at jeg ikke vil skrive jeres navne eller andres navne ind i opgaven, men tværtimod vil at anonymisere de cases, der indgår. (De, der kender jer, vil sandsynligvis alligevel i nogle tilfælde kunne gætte, hvem der har sagt hvad).

Jeg glæder mig til at høre fra jer, når I hver især har tænkt over det. Og sig endelig til, hvis I har spørgsmål, før I træffer beslutningen.

God weekend.

DBH Helene

Interviewguide Spørg ind til: Hvornår, hvordan, hvor mange, hvordan kan man se det, hvor ofte, prøv at give mig et konkret eksempel, Er der undtagelser, osv.

Tema	Interviewspørgsmål
Dagtilbudslederens fortolkning af frisættelsesopgaven	a. Tænk tilbage på dengang frisættelsesprojektet gik i gang: Hvad tænkte du om frisættelsen dengang? b. Hvad var du i tvivl om i den indledende fase, og hvordan fandt du afklaring? (sensemaking)
Frisættelsen afsæt for innovation	I forhold til de næste spørgsmål, zoom gerne ind på det, du vurderer, er den væsentligst indsats, I har gennemført i frisættelsen a. Hvad har I arbejdet med i frisættelsen?



	b. Hvordan fandt I frem til, hvad I skulle arbejde med? c. Har I justeret indsatsen undervejs, og i så fald, hvordan har I fundet frem til, hvad der skulle justeres? d. I hvilket omfang har de aktiviteter, I har gennemført lokalt, krævet frisættelse? e. Har frisættelsesprojekterne ført til fornyet og/eller forbedret praksis i dit dagtilbud? I så fald, hvordan? Hvordan påvirker det kvaliteten for børnene i dagtilbuddet? (innovation/public value) f. Har I prøvet noget af, som ikke har virket? g. Ville andre kunne overtage eller lade sig inspirere af jeres aktiviteter? Hvad ville det i så fald kræve? (innovation)
Medarbejderinvolvering og meningsskabelse	a. Hvordan har medarbejderne taget imod frisættelsen? c. Har du skullet gøre noget særligt for at få frisættelsen til at give mening for dem? Hvordan har du forvaltet den opgave? (sensemaking/sensegiving) h. Oplever du, at frisættelsen har påvirket din relation til og dit samspil med medarbejderne? I så fald, hvordan? (magt og identitet/enactment) i. Oplever du, at frisættelsen har påvirket kravene til dig som leder? (magt, identitet/enactment)
Relationen til forvaltningen	a. Oplever du, at frisættelsen har ændret samspillet mellem forvaltningen og jer som ledere? Hvordan? (magt) b. Har du primært oplevet frisættelsen som en "befrielse" eller "som en ekstra opgave" – eller både og? Har det udviklet sig undervejs i forløbet? (magt)
Fremtiden	a. Hvad oplever du har været den væsentligste forandring under frisættelsen? b. Hvad er det vigtigste du har lært? c. Hvad vil du gerne tage med videre til tiden efter frisættelsen? (Spørg ind relationen til forvaltningen og til relationer og praksis i eget dagtilbud).

Bilag 4 Fokusgruppeinterview

Invitationsbrev

Kære ...,

Jeg indkalder jer hermed til gruppeinterview om frisættelsen. Tak fordi I har givet tilsagn om at være med.

Som I ved, er jeg ved at skrive masterprojekt om emnet, så ved dette møder er jeg med som etnograf og moderator og vil derfor opføre mig lidt anderledes, end jeg plejer.

Det er min hensigt, at mit masterprojekt i sidste ende skal være offentligt tilgængeligt, og det vil jeg tage højde for, når jeg skriver opgaven: Jeg vil skrive den på en måde, så den kan tåle at blive læst af hvem som helst. Citater bliver i videst muligt omfang anonymiseret, og jeg kommer ikke til at skrive noget, som på nogen måde kan komme jer til skade. Ved at skrive den på den måde, sikrer jeg, at opgaven kan deles. (Måske er jeg så heldig at lykkes med at skrive noget, som kan være interessant for andre 😊).

Jeg glæder mig til snakken og håber, at tidspunktet passer.

DBH Helene

Drejebog for fokusgruppeinterview

INTERVIEWER: Velkommen til gruppeinterview, og tak fordi I vil bidrage til mit masterprojekt om frisættelsen. Jeg har inviteret jer tre, fordi jeg tænker, at I har forskellige perspektiver på frisættelsen.

KONSULENT 1 har været her længe og kan forholde sig til "før og nu", KONSULENT 2 er rimelig ny og har derfor friske øjne og kan også sammenholde med erfaringer fra andre kommuner, og KONSULENT 3 er som projektleder meget tæt på frisættelsesprojektet. Jeg har ikke prøvet at lave denne type interview før, men dette er hvad jeg har tænkt:

Interviewet er opdelt i fire temaer, som jeg introducerer et efter et. Til hvert tema har jeg lavet nogle spørgsmål, som I kan lade jer inspirere af. Og så tænker jeg egentlig, at I kan have en samtale med hinanden, spørge ind til hinandens udsagn osv. Når I har talt om emnet et stykke tid, så kan det være, at jeg har et par opklarende spørgsmål, som jeg byder ind med, inden vi går til næste tema. Mens I taler, så har jeg tænkt mig at lytte og tage noter, samtidig med at jeg også optager samtalen på bånd. Lyder det OK?

Tema	Spørgsmål
Konsulenternes fortolkning af frisættelsen	- Hvordan tog forvaltningen imod frisættelsen, dengang da Mette Frederiksen offentliggjorde, at Helsingør skulle være "velfærdskommune"? Hvordan tog daglederne imod den? - Hvordan blev det grebet an at omsætte aftaleteksten til noget, som dagtilbuddene kunne arbejde med? Hvad gik let? Hvad var svært? - Hvordan forstod I frisættelsen i begyndelsen? Hvordan forstår I frisættelsen nu? Hvad er der sket i mellemtiden?



	d. Hvordan talte I med daglederne om frisættelsen i begyndelsen? Hvordan taler vi om frisættelsen med daglederne nu? Hvad er der sket i mellemtiden? e. Hvilke kritiske valg har vi truffet undervejs, og hvorfor?
Frisættelsen afsæt for innovation	f. I hvilket omfang har de aktiviteter, dagtilbuddene har gennemført lokalt, krævet frisættelse? g. Har de frisættelsesprojekter, som er gennemført i dagtilbuddene, ført til fornyet og/eller forbedret praksis? I så fald, hvordan? Kom gerne med konkrete eksempler. h. Hvilke lokale frisættelsesforsøg synes I er mest interessante, og hvorfor? i. Ville dagtilbudslederne kunne overtage eller lade sig inspirere af hinandens aktiviteter? Hvorfor, eller hvorfor ikke? Hvad ville det i givet fald kræve, og hvilke forudsætninger vil skulle være til stede?
Relationen mellem dagtilbudslederne og forvaltningen	j. Har frisættelsen påvirket relationen mellem daglederne og os i forvaltningen? I så fald, hvordan? k. Er der forskel på samspillet mellem ledere og forvaltning i Helsingør Kommune sammenlignet med andre kommuner? I så fald hvordan? l. Gør vi noget anderledes i forhold til daglederne nu, end vi gjorde før frisættelsen? I så fald, hvad og hvordan? d. Har der været ændringer i magtrelationerne mellem os og daglederne? e. Har frisættelsen ændret kravene til os som forvaltning?
Fremtiden	a. Hvad oplever I har været den væsentligste forandring under frisættelsen? b. Hvad er det vigtigste I har lært? c. Hvad vil I gerne tage med videre til tiden efter frisættelsen?

Kilde- og litteraturliste

Litteratur

- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., Torfing, J. (2020), Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens. DJØF Forlag, København.
- Andersen, N. Å. (2003), *Polyphonic organisations* i Hernes, T. og Bakken, T. (ed.): *Autopoetic Organizational Theory*, Abstrakt, Liber, Copenhagen Business School Press, Oslo, pp. 151-182.
- Andersen, N. Å. (2014), *Fra homophone til kommunikationsafsøgende organisationer – At finde nye veje i konflikter og paradokser* i Andersen, N. Å. og Pors, J. G.: *Velfærdsledelse – Mellem styring og potentialisering*.
- Bason, C. og Austin, R.D. (2022). Design in the public sector: Toward a human centered model of public governance. *Public Management Review* 24 (11), 1727-1757.
- Bentzen, T. Ø. (2019), The birdcage is open but will the bird fly? *Journal of Trust Research*, 9, 185-202.
- Bruner, J. (1999), *Mening i handling*, Klim, Aarhus N.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Fogsgaard, M.K. og Elmholt, C., red. (2014), *Magt i organisationer*, Klim, Aarhus N.
- Foucault, M. (2019), *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*, Det lille forlag.
- Frankel, C. (2022), *Hvordan identificeres en organisation? En (slags) håndbog i organisationsanalyse*. Nyt fra samfundsvidenskaberne, 2. satskorrektur 10.11. 2022
- Gagné, M. og Deci, E. L. (2005), Self-determination theory and work motivation, *Journal of Organizational Behaviour*, 26, 331-362.
- Hermanowicz, J. C. (2002), *The Great Interview: 25 Strategies for Studying People in Bed*.
- Hjelmar, U. og Jakobsen, M. L., 2021, "Frisættelsen bør (også) forstås ud fra en innovationsdoktrin", *Politica*, 53. årg., nr. 3 2021, 218-239
- Justesen, L. og Mik-Meyer, N. (2010), *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015), *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Mauss, M. (1990). *The Gift. The form and reason for exchange in archaic societies*. Routledge.
- Obed Madsen, S. (2018). Mellem snak, handling, magt, skuespil og oversættelse – implementeringens dimensioner. *Samfundslederskab i Skandinavien*, 33(1), 19-41.



Obed Madsen, S. (2011). What you see is what you get – et bud på et oversættelsesteoretisk ordforråd i strategisk arbejde. Økonomistyring & Informatik, 27(3), 311-331.

Obed Madsen, S. (2016). Andetgørelsen i organisationer – hvordan skabelsen af de andre ødelægger styring og ledelse. Økonomistyring & Informatik, 32(2), 99-118.

Sørensen, E. og J. Torfing (2011). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. 1. udg. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V. and Braun, V. (2017) Thematic Analysis. In C. Willig (Ed.), The Sage Handbook for Qualitative Research in Psychology (pp. 17-36). London.

Thøgersen, D. (2021), Managing innovation on the public frontline: three approaches to innovation leadership, International Journal of Public Sector Management, Emerald Publishing Limited.

Thøgersen, D. og Pedersen, A. R., red. (2022), Ledelse af offentlig innovation. Organisering, praksis og værdiskabelse. Samfundslitteratur.

Torfing, J. (2018), Collaborative innovation in the public sector: the argument. Public Management Review 21: 1, 1-11.

Vallentin, S. (2023), Trust, Power, and Public Sector Leadership. A Relational Approach. Routledge.

Weick, K. E. (1995), The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38 (4): 628-652.

Weick, K. E. (1995), Sensemaking in Organizations. London: Sage Publishing.

Andre kilder

[A Call for Humble Governments - Demos Helsinki](#)

[Bekendtgørelse om pædagogiske mål og indhold i seks læreplanstemaer \(retsinformation.dk\)](#)

[Dagtilbudsloven \(retsinformation.dk\)](#)

[eLov - Lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet](#)

[Kommunestyrelsesloven \(retsinformation.dk\)](#)

Helsingør Kommunes logbog om frisættelsen

[Hawthorne-effekten \(au.dk\)](#)

Hjelmar, Ulf (2023), personlig kommunikation, oplæg for Børne- og Undervisningsministeriet den 23/11 2023 på Marienlyst i Helsingør.

[Lovprogram for folketingsåret 2023-2024 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)

[Midtvejsevaluering af velfærdsaftaler – Forsøg med frisættelse i syv kommuner på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, 2021-22 \(vive.dk\)](#)



[Podcast | Helsingør kommune har sat medarbejderne fri: Tiden er ikke til ensretning og begrænsninger \(borsen.dk\)](#)

[Regeringsgrundlag 2022 - Statsministeriet \(stm.dk\)](#)

[Statsministerens åbningstale 2020 - Regeringen.dk](#)