



Fagfelleurdert vitenskapelig artikkel

## Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

Charlotte Banke, Jesper von Seelen og Gitte Frydenlund\*

### Sammendrag

Danske kommuner har overtaget hovedansvaret for den borgerrettede sundhedsfremme og forebyggelse efter kommunalreformen i 2007. Dette, sammen med pres fra økonomien og den demografiske udvikling, betyder at kravet til gode beslutningsprocesser med kvalificerede vidensgrundlag er høje. Dette projekt har til formål at afdække, hvilke typer af viden, de kommunale beslutningstagere (administrative og politikere) lægger vægt på, når de skal træffe beslutning om iværksættelse og drift af borgerrettet forebyggelse eller sundhedsfremmende tiltag. Gennem et interviewstudie af henholdsvis en politiker fra sundhedsudvalget, direktøren for sundhedsområdet, samt en chef/mellemlider fra sundhedsområdet i tre danske kommuner, beskrives de vigtigste kilder til den viden, de tre niveauer trækker på. Politikerne trækker primært på forvaltningens egne analyser, på oversat forskning, og på borgerne via en kombination af forskellige råd og eget lokalkendskab. Tilmed beskrives etik som primært et politisk domæne. Direktørerne trækker primært på eget kendskab til og viden om borgernes ønsker og behov, forvaltningens medarbejdere som kilder til fagspecifik viden, samt på økonomi, jura og etik. Cheferne trækker primært på økonomi, budgettet, lovgivningen, egne analyser og oversat forskning fra Sundhedsstyrelsen, KL og VIVE. Professionshøjskolerne har et stigende fokus på forskning

\*Epost: Charlotte Banke: [chba@ucsyd.dk](mailto:chba@ucsyd.dk). Gitte Frydenlund: [gfry@ucsyd.dk](mailto:gfry@ucsyd.dk). Jesper von Seelen: [jvse@ucsyd.dk](mailto:jvse@ucsyd.dk)

Charlotte Banke er Lektor, cand.oecon. ved Administrationsbacheloruddannelsen, University College Syd, Degnevej 16, 6705 Esbjerg Ø, tlf.: 72 66 29 57

Gitte Frydenlund er Lektor, MPH og Fysioterapeut ved Fysioterapeutuddannelsen, University College Syd, Lembckesvej 7A, 6100 Haderslev, tlf.: 7266 2778

Jesper von Seelen er Docent, Ph.d. Forskningsprogrammet for Barndomspædagogik, Bevægelse og Sundhedsfremme, University College Syd, Lembckesvej 7A, 6100 Haderslev, tlf.: 7266 5257

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

og vidensproduktion, og arbejder praksisrettet, så den forskning der bedrives, er direkte anvendelig for praksisfeltet. Det vidensflow, der er skitseret i nærværende artikel, giver ikke meget plads i beslutningsprocesserne til de udgivelser der produceres på professionshøjskolerne, da disse først skal "opdages" af f.eks. KL, VIVE eller Sundhedsstyrelsen, og skrives ind i en udgivelse før det indgår i de kommunale forvaltningernes vidensgrundlag. Dette kalder på en mere målrettet indsats fra forskningens side om at formidle relevante resultater, ikke bare til forskningsmiljøet, men også til den kommunale sektor, i en for der er anvendelig for beslutningstagerne der.

**Nøgleord:** Beslutningsprocesser, sundhedspolitik, forvaltning, vidensgrundlag, videnstyper

## Baggrund

Med kommunalreformen i 2007 blev ansvaret for sundhedsfremme og forebyggelse flyttet ud i de 98 danske kommuner (*Kommunalreformen kort fortalt*, 2005). Nye opgaver og processer skulle indføres og sundhedsforvaltninger opbygges. Samtidig udfordres hele velfærdsområdet af den demografiske udvikling, der kombineret med besparelser i det offentlige giver færre "varme hænder" til flere opgaver (Hansen & Rieper, 2010).

Kommunerne er i dag væsentlige spillere på den demokratiske bane, og derfor bliver kommunale politikere og topembedsmænd vigtige figurer i den kommunale beslutningsproces. Oftest er det direktøren – og i enkelte tilfælde fagchefen – for det enkelte område, der indstiller sager til politisk beslutning (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016).

Den almindeligste form for organisering af det kommunale sundhedsområde er, at især de største kommuner har en direktør på sundhedsområdet og store forvaltninger herunder, som udvikler og drifter kommunernes forebyggende og sundhedsfremmende arbejde. Der er stort pres på ressourcerne, og kravene, om at de valgte løsninger skal være effektive, er høje. Medarbejdere i sundhedsforvaltningerne kan ofte opleve dilemmaer eller krydspres, hvor de på den ene side skal levere en service og ydelser af høj kvalitet og samtidig oplever et krav om effektivitet, der kan vanskeliggøre opfyldelse af kvalitetskravene (Rehr, 2017). Der er således behov for beslutningsprocesser, der sikrer, at de bedste løsninger implementeres, hvilket kræver både viden om effekter af sundhedsfremmetiltag, lokalkendskab, økonomisk overblik og kendskab til de juridiske forhold på området.

Den parlamentariske styringskæde er en idealmodel for hvordan styringsrelationerne bør se ud i et parlamentarisk system. Ifølge dette ideal er forvaltningerne bureaukratisk organiserede, med klare arbejdsdelinger mellem politikere og embedsmænd, og

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

embedsmanden er altid neutral og objektiv. Beslutninger træffes på et fagligt kvalificeret grundlag (Berg-Sørensen, 2016). Studier har imidlertid gennem tiden afdækket, at beslutningsprocesserne i det offentlige sjældent følger idealet (Bækgaard, 2013; Ibsen & Opstrup, 2016). Det er derfor ikke vores udgangspunkt i denne artikel, at der altid træffes beslutninger ud fra en rationel choice-model. Imidlertid er det ikke denne artikels sigte at belyse beslutningsprocessens indflydelse på typer af anvendt viden eller omvendt, men udelukkende at afdække hvilken viden de forskellige beslutningstagere faktisk lægger vægt på, og om der er konsensus mellem det politiske og det administrative niveau.

Der er tidligere undersøgt forhold omkring beslutningsprocessen i sundhedssektoren (Ravn et al., 2008; Ølholm et al., 2015). F.eks. har Kidholm et al. vist, at økonomi, kliniske forhold, sikkerhed og organisatoriske forhold er de vigtigste forhold for hospitalschefer, når de træffer beslutninger (Kidholm et al., 2015). Mens kun få studier har fokuseret på kommunale forvaltninger, og ingen studier har eksplicit kigget på, hvilket vidensgrundlag der trækkes på. Et forhold som også understreges af Öberg et al. (2014), der slår fast, at *several scholars have noted a lack of studies of policy formulation in contemporary public policy research*, og Hansen og Rieper (2010) der skriver, at *empirical studies of how evidence is used by, and influences professionals, are more limited*.

Öberg et al. undersøgte i en svensk kontekst, i hvor høj grad kommunale beslutningstagere baserer deres beslutninger på viden og information, og under hvilke omstændigheder de gør dette i større eller mindre omfang. Konklusionen var, at ofte bliver der kun opstillet et enkelt beslutningsforslag, da andre vurderes til at være urealistiske. Studiet viste også, at særligt de beslutningstagere, der ikke er en del af den "inderste cirkel", ønsker flere forskellige løsningsmuligheder (Öberg et al., 2014).

I et andet studie viste Lundin og Öberg (2013), at beslutningstagere er mere tilbøjelige til at lytte til eksperterne, når en sag har stor opmærksomhed fra befolkningen, og i sammenhænge hvor der er større politiske uenigheder (Lundin & Öberg, 2013). Fælles for ovenstående projekter er, at de ikke eksplicit undersøger, hvilke former for viden der spiller en rolle i beslutningsprocessen.

Dette projekt har til formål at afdække, hvilke typer af viden kommunale beslutningstagere (administrative og politikere) lægger vægt på, når de skal træffe beslutning om iværksættelse og drift af borgerrettet forebyggelse eller sundhedsfremmende tiltag, samt at undersøge beslutningstagernes oplevelse af deres egen rolle i beslutningsprocessen.

## Metode

Studiet blev gennemført som et interviewstudie, hvor henholdsvis en politiker fra

sundhedsudvalget, direktøren for sundhedsområdet samt en chef/mellemlider fra sundhedsområdet blev interviewet via kvalitative semistrukturerede face-to-face interviews (Kvale & Brinkmann, 2015) i tre danske kommuner. De tre kommuner blev valgt ud fra størrelse og geografi således, at de deltagende informanter repræsenterede både større og mindre danske kommuner. Interviewene blev gennemført i efteråret 2019, og hvert interview varede ca. en time. Forskningsspørgsmålet blev besvaret ved brug af interview som metode. En af ulemperne herved er, at man kun får informationer om, hvad informanterne siger, men ikke information om, hvordan de opfører sig i praksis (Green & Thorogood, 2018, p. 124). Dette studie kan derfor udelukkende sige noget om, hvordan informanterne italesætter deres rolle i beslutningsprocessen, og hvilke videnstyper informanterne angiver, at de vægter i den kommunale beslutningsproces. Således kan det fx ikke udelukkes, at pressen og sociale medier reelt har en større betydning end her antydtes.

Brugen af kvalitative interviews blev valgt, for at udnytte de muligheder disse giver for at opnå ny viden om et komplekst og i høj grad kontekstafhængigt fænomen som beslutningsprocesser (Pitney & Parker, 2009). Der er ikke tidligere udgivet artikler om beslutningsprocesser på sundhedsområdet i kommunale sammenhænge, og det er derfor nødvendigt med en metodisk tilgang, der er i stand til at håndtere nye vidensområder uden stor forudgående viden.

Der blev før interviewenes gennemførelse udarbejdet en interviewguide samt produceret en række laminerede emnekort/prompts, som informanterne undervejs i interviewene kunne pege på / vælge. F.eks. ved spørgsmål omkring hvilke typer af viden informanten lagde vægt på, fik informanten mulighed for at vælge mellem kort som f.eks. "Forskningsartikler / rapporter", "Jura – lovgivning", "Økonomi", borgertilfredshed – brugerundersøgelser" eller "folkestemningen". Udover de valgte emnekort, var der også et kort med teksten "andet" for at sikre, at informanterne ikke var begrænset til at tale om de muligheder, der var beskrevet på kortene. Informanterne fik i alt ni kort at vælge imellem på spørgsmålet om, hvilke typer af viden de trak på, og ni andre kort på spørgsmålet om hvilke videnskilder (f.eks. "borgere", politiske diskussioner" eller "sociale medier") de trak på. Anvendelsen af emnekort under interviewene skyldes ønsket om at hjælpe samtalen på vej og give informanterne konkrete forslag at tale ud fra. Vi vurderede, at der var en risiko for at informanterne ville have svært ved at give uddybende og grundige svar. Anvendelsen af emnekort var en kalkuleret risiko for at disse "framede" samtalen og blev styrende for de emner, informanterne valgte at tale om. Dette indebærer en risiko for at samtalen blot blev en bekræftelse af vores forforståelse (Green & Thorogood, 2018, p. 127). For at sikre relevans af de valgte emnekort blev disse valgt med baggrund i vidensområder, som tidligere undersøgelser har beskrevet som vigtige i beslutningsprocesser omkring "health technology assesment" i hospitalssektoren (Hansen & Rieper, 2010; Kidholm et al., 2015; Ølholm et al.,

2015). Anvendelsen af emnekort har således både fordele og ulemper.

Man kan diskutere fordele og ulemper ved henholdsvis induktiv og deduktiv tilgang. Vi valgte en deduktiv styret tilgang på baggrund af de 9 valgte emnekort for at opnå en mere generaliserbar forklaring på, hvilke typer af viden henholdsvis politikere, direktører og chefniveauet lægger vægt på, når de træffer beslutning om iværksættelse og drift af borgerrettet forebyggelse eller sundhedsfremmende tiltag i den kommunale sektor. Derudover blev der åbnet op for en mere induktiv tilgang via fx kortet "andet" og den semistruktureret interviewform (Green & Thorogood, 2018, p. 251), der bidrog til en åbenhed for, at andre betydningsfulde temaer kunne dukke op under interviewene. Informanterne holdt sig generelt inden for de valgte emnekort og havde ikke yderligere at tilføje, hvorfor det vurderes, at emnekortene var dækkende for de videnstyper og kilder til viden, som er af betydning i den kommunale beslutningsproces omkring iværksættelse og drift af borgerrettet forebyggelse eller sundhedsfremmende tiltag.

Interviewene blev optaget digitalt og efterfølgende transskriberet for at øge reliabiliteten af datagenereringen. Efter ni gennemførte interviews, blev en første analyse udført for at afgøre, om en tilfredsstillende datamætning havde fundet sted. Datamætning kan defineres som det punkt, hvor ny information, koder eller temaer fra yderligere data ikke længere bidrager til nye indsigter (Braun & Clarke, 2019). Det blev besluttet, at den tilgængelige data var tilstrækkelig til at besvare de opstillede forskningsspørgsmål.

## Analysemetode

Den generede data blev analyseret gennem framework analyse, som består af 5 trin. Første trin var "tilvænnning" til data, hvor vi lyttede til interviewene og læste transskriptionerne, indtil vi havde en fornemmelse af data som en helhed. Andet trin var den "tematiske analyse", hvor kodeskemaet blev udfyldt med udgangspunkt i de førromtalte emnekort. Ud over emnekortene blev også andre koder, der trådte frem i data, anvendt for at sikre, at projektet ikke blot bliver en bekræftelse på vores forforståelse (Green & Thorogood, 2018, p. 268-272). Denne åbne kodning, som ikke på forhånd var styret af teori eller baggrundslitteratur, var inspireret af Kathy Charmaz (2006), Under den første gennemlæsning af interviewene blev teksten inddelt i mindre enheder, der blev tildelt en kode. Den første læsning og kodning var som udgangspunkt induktiv, hvilket vil sige, at der blev kodet tekstnært og med afsæt i de transskriberede interviews og ikke forudbestemte koder ud over de anvendte emnekort, som fik tildelt to koder (en for typer af viden og en for kilder til viden). I denne fase er det vigtigt, at man holder alle muligheder åbne og ikke fokuserer på bestemte forhold eller fænomener (Charmaz, 2006, p. 47). Formålet med den første åbne datanære kodning er, at få data reduceret til en håndterbar mængde uden at meningen med den indsamlede data går tabt. På baggrund af den første gennemlæsning

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

blev ni koder udvalgt som de væsentligste.

Herefter indekseres data ved systematisk at tilføje koderne til hele datasættet (3. trin) (Green & Thorogood, 2018, p.268-272). Denne del af processen svarer til det, Charmaz kalder teoretisk eller fokuseret kodning (Charmaz, 2006, p. 57). Tekststykker kunne kodes med mere end en kode.

4. trin var "kortlægningen", hvor data re-arrangeres i forhold til det tematiske indhold for hver informant. Til sidst forsøges at se rækkevidden af fænomenet og relationer mellem temaerne ved at fortolke på et teoretisk niveau (Green & Thorogood, 2018, p. 268-272). På dette trin af analysen blev det tydeligt, at der blandt henholdsvis de tre interviewede politikere, direktører og chefer/afdelingsledere var en generel enighed om, hvordan de opfattede deres rolle i beslutningsprocessen, og hvilken typer af viden og kilder de anvender. Der var mindre uenigheder internt blandt de tre niveauer, men det relaterede sig ikke til de temaer, som vurderes relevante for indeværendes artikels fokus. Derfor vælges, at informanternes svar beskrives ud fra deres rolle og dermed benævnes de i flertal – fx "politikerne".

## Etik

Projektet overholder retningslinjerne som de anvises i The Danish Code of Conduct for Research Integrity (*The Danish Code of Conduct for Research Integrity*, 2020). Artiklen er fuldt anonymiseret og alle informanter har før deltagelse fået en skriftlig henvendelse med forespørgsel omkring et interview samt en beskrivelse af projektet. Der er i projektet ingen interessekonflikter.

## Hvordan opfatter informanterne deres rolle i beslutningsprocessen?

I følgende afsnit beskrives, hvordan de tre grupper opfatter deres egen rolle i beslutningsprocessen.

### Politikerne

Politikerne ser deres opgave som todelt: Dels at rejse sager, som de vurderer, er væsentlige, dels at prioritere og beslutte på baggrund af de løsningsforslag, som embedsværket har udarbejdet.

Politikerne ser det som deres rolle at beslutte og prioritere. De pointerer, at det er vigtigt, at den politiske diskussion foregår mellem politikerne uden indblanding af embedsværket. Politikerne beskriver en pragmatisk og ikke ideologisk forhandlings- og beslutningsproces. Fx

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

vrder politikerne, at de partipolitiske uenigheder, som kan kendetegne kommunikationen og arbejdet på Christiansborg, fylder mindre i lokalpolitikken. De foretrækker, at der kan skabes konsensus om løsningerne i udvalget:

Altså fordi Dansk Folkeparti er jo på landspolitiskplan måske nogen, vi slet ikke kan arbejde sammen med. Men så kan vi godt, når man sidder i et mødelokale sådan lokalpolitisk, for så fylder det jo ingenting det der.

Dette supplerer fund fra en undersøgelse om kommunalpolitikernes selvoplevede indflydelse fra 2016. Her afdækkes, at politikerne har en stabiliserende tilgang og efterstræber, at der er politisk konsensus bag beslutningerne for at skabe arbejdsro for administrationen og sørge for, at der ikke er for megen politisk uro (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016). Dette stærkt konsensusprægede beslutningssystem, der ofte ses i danske kommunaludvalg, kan skyldes de enkelte politikernes behov for at sikre sig mod ansvarliggørelse (Henrichsen, 2014).

De gode processer opstår ifølge politikerne, når de bliver præsenteret for 2-3 løsningsforslag, som den politiske diskussion kan tage udgangspunkt i. Det er afgørende for dem, at sagen, potentielle løsninger og forventede effekter af disse er belyst og analyseret så objektivt som muligt, og at økonomiske forhold er medindtænkt:

Jamen en god vej frem er, at man får en sagsfremstilling, som er til at forstå, og som ikke er alt for lang, og hvor der er 2 – 3 retninger, man kan gå. Hvor man så i udvalget får en snak om, jamen hvad vil vi egentlig, og hvilke konsekvenser har det at gå den vej og den vej og den vej.

Derudover beskriver politikerne, at vigtige og tunge sager omhandlende budgetter og store projekter er vanskelige at overskue uden forvaltningens ekspertise til at præsentere sagsfremstillingerne i et sprog og på et niveau, som ikke forudsætter en specifik faglig (fx sundhedsfaglig) viden. Dette understøttes af føromtalt studie (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016), hvor politikerne oplever sig selv som lægmand, der har brug for en stærk professionel forvaltning for at kunne træffe langsigtede beslutninger.

## Direktørerne

Direktørerne ser først og fremmest sig selv som gatekeeper mellem det politiske niveau og forvaltningen. Direktøren modtager bestillinger fra det politiske niveau, samtidig med at vedkommende opfanger, hvad der rører sig og er på dagsordenen politisk, og får det omsat til et dagsordenspunkt.

Der er forskel på, hvordan man har organiseret sig i de kommuner, vi har talt med. Nogle

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

steder ser direktøren sig mere som gatekeeper i forhold til det politiske niveau, end i andre. Én direktør udtrykker det således:

I vores kommune er der ikke adgang for andre ledere i min forvaltning ind til det politiske niveau, det foregår via direktøren det hele. Så jeg er bindeleddet mellem det politiske og det administrative.

Når direktørerne beskriver denne gatekeeperfunktion, italesættes det som en bevidst handling, der sikrer, at det, der kommer fra embedsværket til det politiske system, er egnet både ift. byrådets samlede strategi, men også ift. at det er lægmænd, der sidder i de kommunale sundhedsudvalg. Direktørerne bekymrer sig om, hvorvidt sagsfremstillingerne er holdt i et sprog, der er enkelt, og at omfanget af sagerne ikke bliver for voldsomt, således at politikerne har reel mulighed for at forholde sig hertil. Som flere internationale studier har påpeget, er det vanskeligt at inddrage lægmænd i en oplyst demokratisk diskussion, da det faglige grundlag ofte er af kompliceret og teknisk-juridisk karakter (Durant & Legge, 2002; McAllister & Studlar, 1989).

De interviewede direktører ser deres rolle som den ansvarlige direktør, der forvalter efter regler og faglige standarder for at sikre befolkningens bedste, og som træffer de rette beslutninger uafhængigt af vilkårlige politiske lynnedslag, frem for at se deres hovedopgave som at "tjene" politikerne og sikre, at disses politiske ønsker gennemføres.

Én direktør udtrykker:

Nogle af de ting som jeg syntes en direktør bruger meget energi på, det er, når jeg skal sætte sager op i udvalget, så er jeg nødt til hele tiden at redegøre for, at politisk så har byrådet vedtaget det her, så hjælper det ikke, at I syntes vi skal lave 7 andre ting..... det her det passer jo ikke med budgettet, det er jo ikke det I har vedtaget oppe i jeres byråd. Men mange ved ikke, hvad der er vedtaget oppe i byrådet.

Dette understøttes af en surveyundersøgelse af offentlige embedsmænds normative værdier, hvor Danmark placerede sig solidt i "integritets profilen" fremfor "tjener profilen" (Vrangbæk & Beck Jørgensen, 2013). Det indebærer, at direktørerne bliver en slags "vagthunde" med hensyn til, om arbejdsdelingen mellem det politiske og administrative niveau overholdes. Det er langt henad vejen dem, der vurderer, om noget skal til politisk drøftelse, eller om det er en sag, der kan afgøres administrativt.

## Cheferne

Cheferne har flere opgaver i beslutningsprocessen. Overordnet har de en opgave i at vurdere, hvilke sager der skal afgøres politisk – det vil sige holde balancen mellem



Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

driftsbeslutninger og politiske beslutninger – dels forberede beslutningsgrundlag til det politiske niveau, og endelig at effektuere de politiske beslutninger.

Chefniveauet har et ansvar i at vurdere, hvornår noget bliver en politisk sag, og hvilket råderum vedkommende selv har til at handle i. Deres vurdering er, at politikerne kun bør orienteres, hvis de risikerer at høre om det fra borgerne senere.

Beslutninger, der skal forelægges det politiske niveau, skal uddybes skriftligt via sagsfremstillingen forud for udvalgsmøderne. Chefniveauet prioriterer, at sagsfremstillingen bliver produceret kort, forståeligt, præcist og til tiden. De har tillid til, at medarbejderne har styr på den fagspecifikke viden, hvorfor deres roller bliver at samle viden, kvalificere det skrevne, og sende sagen højere op i systemet.

Det at sikre at sagsfremstillingen er forståelig, opfattes som en vigtig omend svær opgave, fordi de medarbejdere, der skriver sagsfremstillingerne, primært er akademiske medarbejdere, hvor sproget kan være indforstået, og ikke umiddelbart forståeligt for den almene dansker, som er valgt ind i byrådet:

Vi bliver jo hurtigt fagnørder og tænker, at der er nogle ting, der er ganske naturligt og meget forståeligt, men det er det bare ikke, når man ikke kender sammenhængen i, hvorfor det er vi snakker og siger som vi gør - samtidig med at det jo ikke skal nedgøres, det er jo ikke sådan at folk er dumme, men det er bare at få det ned i et sprog så alle er med.

Chefniveauet er meget opmærksomme på, at de skal være neutrale, professionelle og lægge deres holdninger væk. Det er politikernes job at have holdninger, og embedsværkets job at udfører beslutningerne. På trods af det oplever chefniveauet alligevel en vis "filtrering" via embedsværket og især direktørniveauet, i forhold til hvilke sager der når frem til de politiske udvalg.

Jeg har en direktør, der flueknepper dagsordenen .... Han har en holdning til hvad der skal stå, det skal han vel også i sidste ende..... Jeg synes ikke, vi overlader særligt meget råderum til dem (politikere). I min etik som embedsmand kan jeg godt lide at lave beslutningsoplæg, hvor der er handlemuligheder, og det er ikke min direktørs holdning. Jeg ved ikke, hvad han vil sige, men jeg opfatter det ikke, som om det er hans holdning.

Her beskrives et magtperspektiv, hvor direktørerne bruger deres magt til at fratage politikerne muligheden for at træffe beslutninger, idet embedsværket indirekte har truffet beslutning om kun at sende ét løsningsforslag til politikerne eller helt at fjerne et punkt fra dagsordenen. Selvom politikerne giver udtryk for, at de helst vil have 2-3 løsningsforslag, ser

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

det ud til, at de accepterer rollen som stabilisatorer, der træffer konsensusbeslutninger ud fra det råderum, som direktørerne giver dem, hvilket giver embedsværket bedre vilkår til at udføre deres administrative arbejde, set ud fra en rationel-choice logik (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016).

## Hvilke typer af viden og kilder til viden anvender informanterne?

I det følgende afsnit beskrives hvilke typer af viden de tre niveauer trækker på i beslutningsprocesser.

### Hvilken type viden og kilder til viden anvender politikerne?

De interviewede politikerne trækker i høj grad på den information og de analyser, de modtager fra forvaltningen. Der bliver til en vis grad sat lighedstegn mellem medarbejdere og faglig viden. Samtidig er der tillid til, at de analyser og løsningsforslag, forvaltningen udarbejder, er kvalificerede og brugbare.

En undersøgelse fra 2016 viser, at informationsasymmetri er accepteret (og forventet), og det betyder ikke noget for politikernes oplevelse af indflydelse og deres oplevelse af forvaltningen som åben, hvilket tolkes positivt i forhold til adgang til information og indirekte indflydelse (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016). Dette synes stadig at være gældende.

F.eks. siger en af politikerne:

Jamen så henviser de jo til rapporter eller faglig viden, men altså jeg tænker, at faglig viden er det samme som medarbejdere eller hvad? Eller det er det ikke?

Der bliver fra politikerne ikke skelnet mellem rapporter, forskningsartikler eller andre faglige kilder. Disse beskrives som en samlet kilde til viden, der opleves som vanskeligt at få overblik over. Det forventes, at forvaltningen sorterer, prioriterer og behandler i den viden, der tilgås politikerne, så det er oversat til forståeligt sprog og kommunens lokale forhold er indtænkt. I en aktuel temadebat på Altinget i juni 2020 tages det op, at mængden af dagsordener, bilag og møder tager pusten fra mange frivillige lokalpolitikere, i en grad så de kun har overskud til at nikke ja til forvaltningens indstillinger (Vergo & Eskjær, 2020), og at de groft set er reduceret til en bestyrelse, der påser, at tingene går rimeligt for sig inden for rammerne (Olldag, 2020). Det er derfor ikke så mærkeligt, at politikerne ikke har en differentieret tilgang til faglig viden.

De sociale medier og folkestemningen prioriterer politikerne ifølge sig selv ikke særligt højt,

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

udover at de erkender, at folkestemningen indirekte kan få indflydelse på de sager, der kommer på den politiske dagsorden, da den offentlige debat hænger sammen med folkestemningen. Politikerne angiver, at de bruger meget tid, hvis der er en dårlig pressesag, der skal "lægges ned". Men de bedriver ikke politiske dagsordener hverken i pressen eller på sociale medier. Man kan altså sige, at politikerne har en reaktiv tilgang til pressen.

Jeg følger altid med i pressen, og hvad der sker omkring det, men det er ikke pressen som fortæller mig, hvad jeg skal... altså, jeg kan ikke huske en sag, hvor vi har lavet om på service, fordi pressen har fået fat i nogle ting. Det kan jeg ikke huske.

Den anden store kilde til viden (ud over forvaltningen) er borgene. Det er i mindre grad igennem de traditionelle borger- og brugerundersøgelser, men mere igennem interesseorganisationer som f.eks. Ældrerådet og Handicaprådet. Ud over disse formelle fora understreger politikerne vigtigheden af at have et generelt kendskab til lokalsamfundet og en tæt dialog med borgerne.

Dialogen mellem borgere og politikere er under pres og opleves som om, at afstanden mellem de to er voksende:

Så er det også vigtigt, at vi lytter til vores borgere, hører hvad der sker. Og jeg må nok sige, at efter vi har lavet kommunalreformen, så føler jeg, at vi efterhånden er i et demokratiske deficit. Der bliver længere og længere mellem borger og politiker.

Denne oplevelse af øget afstand mellem borger og politiker kan forklares med udviklingen i den kommunale ansvarsportefølje. Fra at kommunernes forskellige udvalg var en arena drevet af lagemands beslutninger til det i dag er større forvaltningsorganer med ansvar for et stort antal enkelt beslutninger og implementering af statslig fastsatte målsætninger (Bernt, 2013). Der er blevet længere mellem politiker og borger, hvilket sætter demokratiidealet på prøve, hvor det netop anses for et grundvilkår, at de politiske beslutninger kan debatteres og kritiseres offentligt, så politikerne har mulighed for at handle ud fra borgernes krav og ønsker. Det falder godt i tråd med Mouritzen og Svare (2002) der påpeger, at politikernes adfærd i høj grad er bestemt af borgerens umiddelbare krav (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen, 2016).

Økonomien spiller en afgørende rolle i beslutningsprocesserne og opleves af politikerne som et grundvilkår, der er styrende for alle processer. Det er ikke noget politikerne taler meget om, hvilket givetvis skyldes, at det ligger implicit i alle processer, at den økonomiske komponent altid er vigtig. Tilsvarende med juraen - den skal overholdes, men der er fra politikernes side tillid til, at det klares i forvaltningen, og det er derfor ikke noget, politikerne oplever, at de bruger meget tid på.

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

Derudover trækkes der på viden fra politiske diskussioner. Disse kan opfattes som ukvalificerede i nogle sammenhænge, hvor det bliver styret af personafhængige forhold, og som kvalificerede og målrettede i andre. Fælles for politikerne er, som nævnt tidligere i artiklen, at de partipolitiske forhold fylder væsentligt mindre i lokalpolitikken end i det landspolitiske billede.

Politikerne beskriver etik som noget, der er vigtigt, men det er ikke noget forvaltningen skal gå ind i. De mener i stedet, at de skal diskutere med hinanden. Politikerne oplever et stigende behov for at tage etikken med ind i de politiske drøftelser og beslutninger.

**Sammenfattende** lægger politikerne vægt på politiske diskussioner, samt på kendskab til borgerne og lokalsamfundet. Alt, hvad der er "forvaltningens domæne" - og det vil i politikernes optik sige økonomi, jura, analyser og oversættelse af forskning og faglig viden – har de tillid til at forvaltningen tager sig af og serverer i en letforståelig form for dem.

Dette har heller ikke ændret sig siden førnævnte undersøgelse fra 2016 (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen), hvor politikerne ser og anerkender deres egen rolle som lægmænd, og hvor politikerne samtidig giver udtryk for en meget stor respekt for embedsmandens betragtninger.

## Hvilken type viden og kilder til viden anvender direktørerne?

Fælles for direktørniveauet er, at der er stort fokus på borgernes ønsker og behov. De er interesserede i at høre, hvad der rører sig ude hos borgerne, for at kunne målrette servicen, og levere hvad borgerne ønsker. Som en direktør siger:

Dem har vi med i næsten alle funktioner, vi er her jo for borgernes skyld, så det er egentlig dem vi spørger til, hvad er det vi kan bidrage med til jer. Vi skal jo ikke levere en ydelse, som ikke borgeren ønsker.

Måden hvorpå direktørerne beskriver, at de er interesserede i borgernes ønsker, knytter an til begrebet "samskabelse", som omhandler den proces, hvor den offentlige myndighed skaber en løsning sammen med den enkelte borger, grupper af borgere, frivillige, virksomheder eller andre relevante aktører (Larsen, 2015; Sørensen & Tofting, 2015). Nogle vil betragte samskabelse som en udvikling inden for borgerinddragelse, hvor fokus er at inddrage borgerne på et tidligt tidspunkt, med henblik på at borgernes egne ideer, viden og løsningsforslag kan bringes i spil, og hvor samskabelsen opstår, når man i fællesskab formulerer løsningerne (Gjellerup, 2014; Sørensen & Tofting, 2015; Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Formålet er at skabe nye måder at løse opgaverne på, som leverer mere velfærd for færre penge (Vonger, 2016), eller som en af direktørerne siger:

(...) i den offentlige sektor er det jo meget vigtigt, at nye initiativer de ikke bidrager til meromkostninger, men de effektiviserer og bidrager til en bedre businesscase til at løse den her opgave, måske den samme kvalitet men lavere omkostninger, så er det en god case.

Hvor de tre kommuner er på kontinuummet fra høring til ægte samskabelse kan diskuteres. Direktørerne beskriver, at de inddrager forskellige aktører i beslutningsprocesserne, men om der inddrages flere parter i én sag, er ikke tydeligt for os, hvilket ifølge Vonger (2016) er påkrævet i samskabelsesprocessen. Men der italesættes, at borgene inddrages i beslutningsprocessen og ikke først i en høring, som finder sted efter at den offentlige myndighed har formuleret løsningen. Direktørerne fortæller, at de inddrager borgerne ift. at komme med gode ideer, fortælle om deres ønsker til den kommunale service og udvikle løsningsforslag, der giver mening for borgerne.

Derudover spiller kendskab til lokalområdet ind. Direktørerne lægger vægt på, at de kender deres borgere, og ved hvem de er. Derfor bruger nogle direktører også tid på at tage rundt i kommunens forskellige kvarterer og tale med det personale, der arbejder derude, eller med borgerne selv. Den klassiske borger- eller brugertilfredshedsundersøgelse tillægger direktørerne ikke megen validitet. Der er en vis skepsis overfor metode og anvendelsesmulighed – undersøgelserne opleves som et biased snapshot, eller som for overordnede til at handle på.

Folkestemningen fylder ikke hos direktørerne, og det er der enighed om, at den ikke skal:

jamen jeg vil ikke sige, at vi ikke er berørt af folkestemning, når vi laver et eller andet, men siden jeg er kommet, har jeg i hvert fald fået den aftale med min borgmester om, at det er ikke folkestemningen, der skal bestemme, hvad det er vi skal gøre.

Når en sag skal belyses for politikerne, peger direktørerne på en slags "arbejdsgang", eller en kæde af videnstyper, som hænger sammen. Det er borgerne, der definerer behovet, medarbejderne der sætter faglighed og analyser på borgernes behov, og politikerne der efterfølgende diskuterer, hvilket serviceniveau kommunen bør fastsætte. Medarbejderne i forvaltningen defineres dermed som en vigtig kilde til forskellige typer af viden. Den sundhedsfaglige medarbejder kommer med sundhedsfaglige input og forventes at have fingeren på pulsen ift. borgernes behov, mens de administrative medarbejdere har ansvaret for at analysere denne viden i relation til gældende jura og økonomiske rammer. Her beskrives en beslutningsproces der følger idealet fra den parlamentariske styringskæde, hvor beslutninger træffes på et fagligt kvalificeret grundlag, efter en hierarkisk model med tydelige arbejdsdelinger mellem aktørerne (Berg-Sørensen, 2016), men det betyder ikke at alle beslutningsprocesser er således, blot at det er således, direktørerne italesætter det.

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

Direktørerne mener, at medarbejdertrivsel er vigtigt, men det er ikke en viden de inddrager som en del af beslutningsprocessen direkte. Trivselsproblematikkerne kører i MED systemet,<sup>1</sup> hvor direktørerne har tillid til at det håndteres. Eneste undtagelse, der kan fange direktørniveauets opmærksomhed, er, hvis der er en dagsorden om nedbringelse af sygefravær, for så kommer der også en økonomisk dimension ind.

De "traditionelle" vidensområder økonomi og jura er altid en del af et beslutningsgrundlag, og direktørerne forventer, at forvaltningen har tjek på det.

Derimod forholder direktørerne sig hverken til de sociale medier eller pressen, når et beslutningsgrundlag skal forberedes. Man følger med i pressen og er opdateret på, hvilke dagsordener der kører, men som en direktør udtrykker det:

Pressen kan gøre os nysgerrige, men jeg får ikke beslutningsgrundlag fra pressen

Alligevel kan "kioskbaskere" fylde meget, fordi direktøren typisk kommer til at bruge meget tid på damage control i halen på en dårlig pressesag. Der gives flere eksempler på, at det er sket, og her beskrives beslutningsprocesser, der i højere grad følger garbage can -modellen, hvor beslutningsanledninger, løsninger, problemer, deltagere og ydre påvirkninger spiller sammen i en kompleks virkelighed, og hvor der ikke ses en direkte linje fra omfang af og typer af viden, over beslutningsgrundlag, til beslutninger (Hansen, 2016). Det ser således ud til, at typen af viden – her pressen og sociale medier - har betydning for beslutningsprocessen. Det er dog ikke muligt at belyse dette yderligere inden for dette studies rammer.

Etik er derimod et område, der ifølge direktørerne er mere og mere i fokus i kommunerne. Der er en bevidsthed om, at sager også skal belyses ud fra et etisk perspektiv, fx når man indfører ny teknologi i borgernes hjem. Der er dog forskel på, i hvor høj grad der arbejdes systematisk med det, men alle tre direktører er opmærksomme på, at etiske vurderinger er efterspurgt ind i beslutningsgrundlag.

På spørgsmål om brug af viden i form af forskning, peger direktørerne på, at der sjældent anvendes forskningsresultater direkte ind i et beslutningsgrundlag. Det er for vanskeligt for politikerne at forstå. Viden og forskning skal "tygges" eller oversættes, så politikerne helt

---

<sup>1</sup> MED systemet er kommunernes og regionernes formelle ramme om samarbejdet mellem medarbejdere og ledelse. Det har til formål at sikre et godt samarbejde mellem ledere og medarbejdere, samt sikre at medarbejderne har indflydelse på de beslutninger, der ligger hos ledelsen.

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

konkret kan se for sig, hvad et givent forskningsresultat betyder for kommunens borgere, og hvordan det kan omsættes til konkrete indsatser. Man læner sig ofte op ad Sundhedsstyrelsen, KL, VIVE<sup>2</sup> eller andre instanser med en vis autoritet på sundhedsområdet. I nogle tilfælde laver kommunerne selv mindre forskningsprojekter i et samarbejde med fx UC-sektoren,<sup>3</sup> universiteter eller VIVE.

**Sammenfattende** kan man sige, at direktørerne primært er optaget af borgernes ønsker til den kommunale service, og af deres oplevelse af ydelserne. Om indsatserne virker ud fra evidensbaseret viden, er ikke så væsentligt - eller også er det bare ikke her, det politiske fokus ligger. Dermed er det heller ikke i fokus hos direktørerne.

## Hvilke typer viden og kilder til viden anvender cheferne?

Chefernes vægtning af de forskellige typer af viden, og kilder til samme, afspejler generelt deres opfattelse af sig selv som neutrale og loyale embedsmænd.

Cheferne beskriver økonomi, budgettet og lovgivningen som de primære referencepunkter i deres del i beslutningsprocessen. Budgettet er et grundvilkår for deres arbejde, og økonomien opfattes altid, som det vigtigste. Den rammesætter, hvad der kan lade sig gøre, og cheferne oplever, at det i sidste ende er den, chefniveauet måles på.

Dernæst er det vigtigt for cheferne at have borgerne med på råd, bl.a. igennem råd som handicapråd eller ældreråd. Fokuset er borgernes ønsker og behov – og ligesom på direktørniveauet italesættes, at man inddrager borgerne i idéskabelsen og udarbejdelsen af løsningsforslag. Begrebet "samskabelse" (Vonger, 2016) anvendes således i praksis i de undersøgte kommuner og er ikke kun noget, der er beskrevet i kommunens visioner. Cheferne mener kun, de kan få viden om borgernes ønsker og behov ved at have en dialog med borgerne eller deres repræsentanter. Borger - og brugertilfredshedsundersøgelser spiller til gengæld ikke nogen stor rolle på chefniveauet. Det kan udtrykkes meget lakonisk, som her:

Man skal ikke spørge folk om noget, hvis man ikke har lyst til at høre svaret. Men jeg kunne finde på en masse, jeg kunne spørge folk om, men jeg kunne ikke bruge svaret

---

<sup>2</sup> Sundhedsstyrelsen er Danmarks øverste sundhedsfaglige myndighed og er en styrelse under Sundheds- og Ældreministeriet, KL er en interesseorganisation for Danmarks 98 kommunalbestyrelser. VIVE er det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd og er en uafhængig forskningsorganisation under Social- og Indenrigsministeriet.

<sup>3</sup> UC-sektoren består af de seks danske professionshøjskoler, der driver de danske professionsuddannelser samt gennemfører professionsrettet og praksisrettet forskning.

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

til noget, for jeg kan ikke gøre det bedre, når jeg ikke har flere penge eller ikke har flere medarbejdere.

Til gengæld er der enighed blandt de adspurgte chefer om, at medarbejderne er en vigtig kilde til viden. De går til lederne for de enkelte afdelinger for at få den faglige kvalificerede viden til et beslutningsoplæg, da de ikke selv sidder inde med den opdaterede fagspecifikke viden. Ydermere udtrykker de, at medarbejdertilfredsheden er vigtig, når de skal udmønte de politiske beslutninger, bl.a. fordi de ikke kan tænke i optimale arbejdsgange og andre teknikaliteter, hvis medarbejderne ikke trives.

Generelt bliver folkestemningen, herunder sociale medier og pressen, ikke prioriteret på chefniveauet. De har tillid til, at politikerne og direktørerne håndterer dette. Denne holdning ligger i tråd med en survey undersøgelse af over 2000 danske offentlige leders udsagn om værdier i praksis i Danmark. Her rangerer det at lytte til den offentlige opinion lavest (Vrangbæk, 2013).

Alligevel oplever cheferne, at de kan være nødt til at rette ind, hvis en sag har været i pressen. De giver blandt andet udtryk for, at politikerne ofte fokuserer på enkeltsager, hvilket kan give problemer i forvaltningen. Som en chef siger:

Enkeltsager - det prøver vi at undgå, for det mener vi ikke at politikerne skal tage stilling til, det skal jeg nok løse sammen med mine medarbejdere.

Dette bakkes op af Henrichsen, der mener, at de kommunale politikere skal fokusere på de store linjer i kommunalpolitik i stedet for at deltage i behandlingen af enkeltsager, da dette anses som en dårlig udnyttelse af deres kapacitet (Henrichsen, 2014).

Den tidligere nævnte undersøgelse fra 2016 (Nørgaard Hansen & Bondesen Nielsen) finder endvidere, at netop enkeltsager er oplagte i forhold til at positionere sig som politiker, men gennemgående er respekten for embedsværkets professionalitet samt viljen til at tage kollektive beslutninger i udvalgene dominerende i forhold til personlige motiver hos politikerne. Hvilket kan tyde på, at problemet med politikere, der rejser enkeltsager, ikke er så voldsomt.

Tilsvarende deltager cheferne ikke selv i politiske forhandlinger eller diskussioner, men de kan godt tage de politiske strømninger ad notam, og forsøge at bevæge deres afdeling i den retning.

Når det kommer til analyser og statistik fra forvaltningen, oplever chefniveauet, at disse tager lang tid at generere. De vil egentlig gerne bruge denne type viden men anser det som



problematisk at anvende analyser baseret på historiske data som et ledelsesmæssigt redskab til at planlægge fremad i tiden. Derfor beskriver cheferne entydigt, at de hellere benytter sig af egne analyser og egne data, som de hurtigt kan generere i egen afdeling. Som en af cheferne udtrykker:

Så egentligt tænker jeg, at vi i Danmark har rigtig meget viden, problemet er bare, at viden er 2 år bagud, så det er rigtigt svært ledelsesmæssigt at skulle tænke 5 år frem, når de tal, jeg har, er gamle. Jeg ved jo selv, hvad jeg ledelsesmæssigt har lavet de sidste 2 år, det håber jeg jo også har givet noget afkast, men jeg kan ikke se det før om 2 år.

Tabel 1. Opsamlingstabel.

	Hvilken rolle spiller niveauet i beslutningsprocessen?	Typer af viden / kilder til viden
<b>Politisk niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sætter sager på dagsordenen</li> <li>• Forholder sig til forvaltningens løsningsforslag når de beslutter / prioriterer</li> <li>• Pragmatiske mere end partipolitiske og ideologiske diskussioner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forvaltningen oversætter analyser og forskning til politikerne, og fremstiller det i en letforståelig form</li> <li>• Borgerne via råd og lokalkendskab</li> <li>• Etik – som beskrives som primært et politisk domæne</li> </ul>
<b>Direktør niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gatekeeper mellem politiske og administrativt niveau.</li> <li>• Strategisk retning</li> <li>• "Vagthund" og kvalitetssikring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Borgernes ønsker og behov for kommunal service</li> <li>• Forvaltningens medarbejdere som kilder til fagspecifik viden, men også som kilder i forhold til at kende borgerne i lokalområdet</li> <li>• Økonomi og jura</li> <li>• Etik</li> <li>• KL, VIVE, SST – oversatte forskningsresultater ind i konkret anvendelse, ellers ikke interessant</li> </ul>
<b>Chef-niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den neutrale og loyale embedsmand</li> <li>• Vurdere hvilke beslutninger der kan træffes administrativt, og hvilke der skal på politisk niveau</li> <li>• Forberede sager til politisk drøftelse</li> <li>• Udføre politiske beslutninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomi, budget og lovgivning</li> <li>• Borgernes ønsker og behov</li> <li>• Analyser baseret på egne data (fra egen afdeling)</li> <li>• KL, VIVE, SST - "oversat" forskning, pejlemærker</li> </ul>

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

I forhold til at inddrage forskningsartikler, er chefniveauet enige om, at det ikke er noget man vedhæfter som bilag til en sagsfremstilling, der skal forstås af politikere. Både fordi politikerne ikke har forudsætninger for at forstå forskningsartikler, men også fordi, de ser det som politikernes rolle at træffe overordnede beslutninger. Forskningsartikler vurderer de at være alt for detaljerede og fagspecifikke.

De bruger primært "oversatte" forskningsrapporter fra f.eks. KL, SST og VIVE, fremfor enkeltstående forskningsartikler. De vil generelt gerne have nogen, der har oversat forskningen til dem, ift. hvad vej de skal gå. For eksempel nævner de, at KL ofte laver nogle oplæg, som er gode referencepunkter.

**Sammenfattende** kan man sige, at cheferne i høj grad trækker på analyser fra egen afdeling og har fokus på økonomi, jura og formalia. Når der trækkes på ekstern forskning, er det igennem sundhedsstyrelsen, KL eller lignende. Ligesom direktørerne bliver borgens behov fremhævet som afgørende for prioriteter og beslutninger.

## Perspektivering

De tre niveauer - hhv. politikere, direktører og chefer - beskriver samlet en beslutningsproces, der ikke er væsentlig forskellig fra det "ideal", der er beskrevet i lærebøgerne (Christensen et al., 2011; Warschawsky & Nielsen, 2017), hvor politikerne rejser sagerne, direktørerne er "filterlaget", der afgør, hvad der skal på den politiske dagsorden, afstemmer dette med politikerne, og er således med til at sætte dagsordenen. Direktørerne sender så sagerne ned i systemet, hvor chefernes opgave bliver at forberede et sagligt belyst beslutningsgrundlag. Efter at sagen har været til politisk drøftelse, bliver det igen chefernes ansvar, at de trufne beslutninger bliver ført ud i livet på den måde, politikerne ønskede det.

Der er dog små nuancer, der peger på at arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd ikke altid følger en rationel model. Fx når der tales om pressen og sociale medier, beskrives der en beslutningsproces, der i højere grad ligner garbage can -modellen, hvor beslutningsanledninger, løsninger, problemer, deltagere og ydre påvirkninger spiller sammen i en kompleks virkelighed (Hansen, 2016). Derudover får politikerne ikke altid flere valgmuligheder i beslutningsgrundlagene fra forvaltningen – nogle gange kommer de kun med én indstilling. På den måde er den reelle prioritering og beslutning i praksis foregået før sagen fremlægges for politikerne. Om det er hønen eller ægget, der kommer først, kan altid diskuteres. I en aktuell temadebat på Altinget i juni 2020 er der således både argumenter for, at embedsmændene kun udfylder tomrummet, hvis politikerne ikke tager stilling eller ikke har ambitioner på et område (Vergo & Eskjær, 2020), mens andre beskriver embedsfolk som

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

magtmennesker, der hurtigt udfylder ledelsesrummet, hvis ikke politikerne er stærke, skarpe og visionære (Olldag, 2020), hvilket beskrives som en svær opgave, når man som frivillig byrådspolitiker bliver overdyndet med dagsordener, bilag og møder, så overskuddet kun rækker til at nikke ja til forvaltningens indstillinger (Matthiesen, 2020).

Der er forskel på, hvor "stramt" direktørerne opfatter deres rolle som gatekeepere, men i store træk er det den samme proces, der beskrives i de tre kommuner, vi har kigget på. Mouritzen og Svava (2002) peger i flere studier på, at der findes flere rollekonstellationer mellem politikere og embedsmænd. De finder, at der i praksis ofte er overlappende roller mellem de to lag, således at arbejdsdelingen er "flydende".

Når man ser på hvilke typer af viden, de forskellige niveauer primært trækker på, ift. udformning af beslutningsgrundlag og den tilhørende beslutningstagen, bliver det tydeligt, at opfattelsen af hvad viden er, ikke er den samme blandt de forskellige lag af informanter. Viden baseret på enten egne analyser eller ekstern forskning skal oversættes af forvaltningen og koges ned til det vigtigste og mest relevante, før det fremlægges for politikerne. Viden er først og fremmest noget, politikerne skal kunne forstå og forholde sig til, og derfor må det ikke være for kompliceret eller omfangsrigt. Derfor foretrækkes "oversat" eller bearbejdet viden, som er hurtigt forstået. Der peges på analyser og rapporter fra f.eks. VIVE og Sundhedsstyrelsen. Forskningsartikler og forskningsresultater er ikke noget, der anses for givende at præsentere i et beslutningsgrundlag.

Der er også en anden tolkning af begrebet viden, der kunne oversættes som kendskab. Især politiker- og direktørniveauet anser det for meget værdifuldt at have viden om – eller kendskab til – borgernes ønsker og præferencer, ligesom de anser det for vigtigt at have fingeren på pulsen mht., hvad der rører sig i lokalområdet. Her peges på specifik viden om borgerne i den enkelte kommune – ikke evidensbaseret viden om, hvad ældre borgere generelt har brug for eller ønsker. Tværtimod affærdiges borgerundersøgelser som delvist ubrugelige. Man arbejder altså meget pragmatisk med sin egen borgergruppe som en slags "kunder i butikken", som man gerne vil servicere.

Vidensområder som jura og økonomi regnes for selvfølgeligheder, der hører til i ethvert beslutningsgrundlag. Ikke så overraskende måske.

Professionshøjskolerne har et stigende fokus på forskning og vidensproduktion og arbejder praksisrettet, så den forskning der bedrives, er direkte anvendelig for praksisfeltet. Det vidensflow, der er skitseret i nærværende artikel, giver ikke meget plads i beslutningsprocesserne, til de udgivelser der produceres på professionshøjskolerne. Disse skal først "opdages" af f.eks. KL, VIVE eller SST og skrives ind i en udgivelse, før de indgår i de kommunale forvaltningernes vidensgrundlag. Dette kalder på en mere målrettet indsats fra

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

forskningens side om at formidle relevante resultater ikke bare til forskningsmiljøet, men også til den kommunale sektor.

## Litteraturliste

- Berg-Sørensen, A. (2016). *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning*. Nota. <https://nota.dk/bibliotek/bogid/633454>
- Bernt, J. F. (2013). Kommunaldemokrati eller velfærdsstat? Refleksjoner om kommunaldemokratiets fremtid. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 90(2), 88–96.
- Braun, V., & Clarke, V. (2019). To saturate or not to saturate? Questioning data saturation as a useful concept for thematic analysis and sample-size rationales: *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health: Vol 0, No 0*. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1704846>
- Bækgaard, M. (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? : Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner. *Politica*, 45(2), 159. <https://doi.org/10.7146/politica.v45i2.69777>
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- Christensen, J. G., Christiansen, P. M., & Ibsen, M. (2011). *Politik og forvaltning (3.)*. Hans Reitzels Forlag.
- Durant, R. F., & Legge, J. S. Jr. (2002). Politics, public opinion, and privatization in France: Assessing the calculus of consent for market reforms. *Public Administration Review*, 62(3), 307–323. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00181>
- Gjellerup, P. (2014, december 3). Roller under forandring i kommunerne. *Altinget: kommunal*. <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/roller-under-forandring-i-kommunerne>
- Green, J., & Thorogood, N. (2018). *Qualitative methods for health research (4th edition)*. SAGE.
- Hansen, H. F. (2016). *Beslutningsteori*. I A. Berg-Sørensen (Red.), *Organisering af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning (Bd. 2016, s. 319–333)*. Nota.
- Hansen, H. F., & Rieper, O. (2010). The Politics of Evidence-Based Policy-Making: The Case of Denmark. *German Policy Studies*, 6(2), 87–112.
- Henrichsen, C. (2014). Borgmesterens rolle i kommunestyret—Et nordisk perspektiv. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 91(3), 38–51.

Videns- og beslutningsgrundlag hos kommunale beslutningstagere på sundhedsområdet

- Ibsen, M., & Opstrup, N. (2016). Det kommunale skyggeliv. *Politica online*, 48(4).  
[http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica\\_48\\_4/ibsen\\_og\\_opstrup.pdf](http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica_48_4/ibsen_og_opstrup.pdf)
- Kidholm, K., Ølholm, A. M., Birk-Olsen, M., Cicchetti, A., Fure, B., Halmesmäki, E., Kahveci, R., Kiivet, R.-A., Wasserfallen, J.-B., Wild, C., & Sampietro-Colom, L. (2015). Hospital managers' need for information in decision-making—An interview study in nine European countries. *Health Policy (Amsterdam, Netherlands)*, 119(11), 1424–1432.  
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.08.011>
- Kommunalreformen kort fortalt. (2005). Indenrigs- og sundhedsministeriet.  
<http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). Interview: Det kvalitative forskningsinterview som håndværk (3. udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, S. H. (2015). Hvad er samskabelse? KL. <https://www.kl.dk/nyhed/2015/marts/hvad-er-samskabelse/>
- Lundin, M., & Öberg, P. (2013). Expert knowledge use and deliberation in local policy making. *Policy Sciences*, 47(1), 25–49. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9182-1>
- McAllister, I., & Studlar, D. T. (1989). Popular versus Elite Views of Privatization: The Case of Britain. *Journal of Public Policy*, 9(2), 157–178.  
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00008102>
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments. University of Pittsburgh Press.
- Nørgaard Hansen, L., & Bondesen Nielsen, K. (2016). Den tilpassede politiker? : Politikerens selvoplevede indflydelse i kommunalpolitik. *Nordisk administrativt tidsskrift online*, 93(1). [https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2016/2016\\_1/NAT\\_1\\_2016\\_3.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2016/2016_1/NAT_1_2016_3.pdf)
- Olldag, K. (2020). R: Embedsmænd bidrager til usund magtkultur i kommunerne. *Altinget*, 2020. <https://www.altinget.dk/artikel/r-embedsmaend-bidrager-til-usund-magtkultur-i-kommunerne>
- Pitney, W., & Parker, J. (2009). Qualitative research in physical activity and health professionals. *Human Kinetics*.
- Ravn, A. K., Nicolaisen, H., Linnrose, K., Folkersen, M. W., Kraemer, S. R. J., & Gulis, G. (2008). Screening tool development for health impact assessment of large administrative structural changes. *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(8), 789–794.  
<https://doi.org/10.1177/1403494808089556>
- Rehr, R. (2017). Administrationsfaglighed og profession. I *Offentlig administration i et udviklingsperspektiv* (2.). Hans Reitzels Forlag.

- Sørensen, E., & Tofting, J. (2015). Farvel til grønthøsterbesparelser: Nu skal velfærden fornys gennem en arena for samskabelse. Den Offentlige.dk, 2015.  
<https://www.denoffentlige.dk/farvel-til-groenthoesterbesparelser-nu-skal-velfaerden-fornys-gennem-en-arena-samskabelse>
- The Danish Code of Conduct for Research Integrity. (2020). Uddannelses og Forskningsministeriet. <https://ufm.dk/publikationer/2014/filer-2014/the-danish-code-of-conduct-for-research-integrity.pdf>
- Vergo, S., & Eskjær, H. F. (2020). Djøf: Embedsmænd har ikke et udtalt ønske om at tage magten i kommunerne. Altinget, 2020. <https://www.altinget.dk/artikel/djoef-embedsmaend-har-ikke-et-udtalt-oenske-om-at-tage-magten-i-kommunerne>
- Vonger, B. (2016). Begrebet samskabelse i en forvaltningsretlig kontekst. Nordisk administrativt tidsskrift online, 93(2). [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2016/2016\\_2/NAT\\_2\\_2016\\_6.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2016/2016_2/NAT_2_2016_6.pdf)
- Vrangbæk, K. (2013). Værdilandskabet i den offentlige sektor. Resultater fra en survey. I T. B. Jørgensen (Red.), På sporet af en offentlig identitet—Værdier i stat, amter og kommuner. Aarhus Universitetsforlag.
- Vrangbæk, K., & Beck Jørgensen, T. (2013). Den gode forvaltning—På basis af hvilke værdier? Nordisk administrativt tidsskrift, 90(3), 115–134.
- Warschawsky, L. G., & Nielsen, E. N. (2017). Offentlig administration i et udviklingsperspektiv (2.). Hans Reitzels Forlag.
- Öberg, P., Lundin, M., & Thelander, J. (2014). Political Power and Policy Design: Why Are Policy Alternatives Constrained? Policy Studies Journal, 43(1), 93–114.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12086>
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). Op af sofaen: anbefalinger til lokaldemokratiet. Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Ølholm, A. M., Kidholm, K., Birk-Olsen, M., & Christensen, J. B. (2015). Hospital managers' need for information on health technology investments. International Journal of Technology Assessment in Health Care, 31(6), 414–425.  
<https://doi.org/10.1017/S0266462315000665>