

FIRE BEGREBER I ARBEJDSTØJET

- INSTITUTIONEL ANALYSE AF POLICY-PROCESSER MED RØGFRI ARBEJDSTID SOM CASE

Publiceret: 21. november 2021

Af: Niels Sandø, Holger Højlund

INDLEDNING

Der har de senere år været fokus på tobak og tobaksforebyggelse, bl.a. fordi tobak er den enkeltfaktor, der medfører flest dødsfald og mest sygdom. Der har været peget på indsatser, der går på tværs af sektorer (Vestbo et al., 2018).

Et af de initiativer der har vundet stigende indpas, er introduktionen af røgfri arbejdstid. Med røgfri arbejdstid menes, at medarbejdere ikke må ryge i arbejdstiden – uanset om de er på deres arbejdsplads eller andre steder (Hjerteforeningen, 2021). Et argument for røgfri arbejdstid synes ud fra et sundhedsperspektiv at være åbenlyst. Indførelse af røgfri arbejdstid må forventes at medføre færre rygere, og der vil ikke være særlige økonomiske omkostninger ved indsatsen. Ud fra et bredere værdimæssigt perspektiv er rationalet dog knap så entydigt. Man kan argumentere for, at medarbejdernes personlige frihed begrænses, når rygning forbydes. Man kan også spørge til, hvorfor det lige netop er rygning der prioriteres, når der kunne være andre lige så vigtige sager som eksempelvis det psykiske arbejdsmiljø eller bæredygtighed.

Indførelse af røgfri arbejdstid handler om mere end blot at tilslutte sig en sundhedsmæssig dagsorden. En organisation sender bredere signaler end blot sundhedsmæssige, når den indfører tiltag som eksempelvis røgfri arbejdstid. Organisationen sender signaler om at drage omsorg for medarbejderne og gå forrest i en sag på den samfundsmæssige dagsorden. Organisationen sætter handling bag ordene - "to walk the talk" (Vallentin & Thygesen, 2017; Spence & Vallentin, 2019).

Man kan diskutere røgfri arbejdstid som et samfundsmæssigt ideal om den ansvarstagende organisation, hvor organisationen, når den indfører røgfri arbejdstid, tager et medansvar for medarbejdernes ansvar for egen sundhed. Med et begreb fra den institutionelle teori er der tale om en form for ansvars-isomorfisme, dvs. et samfundsmæssigt modefænomen, hvor organisationer forventes at tage et etisk ansvar for medarbejderens fravalg af en usund livsstil i arbejdstiden.

Tendensen i forhold til indførelse af røgfri arbejdstid, er dog ikke entydig. Kigger man i kommunerne, er det kun knap halvdelen, der har indført røgfri arbejdstid, og endda med variationer, som betyder, at ikke alle har den mest indgribende eller konsekvente tilgang (Kræftens Bekæmpelse, 2021). Med et afsæt i institutionel teori kan man overveje, om der er konkurrerende forventninger rettet mod kommunerne, som driver dem til enten at træffe beslutning om at indføre røgfri arbejdstid eller undlade at tage det op. For at undersøge spørgsmålet gennemførte den ene af artiklens forfattere i 2020 en undersøgelse i tre kommuner, hvor målet var at afdække argumenter for og imod røgfri arbejdstid (Sandø, 2020).

I undersøgelsen blev gennemført 9 interviews i de deltagende kommuner. De interviewede var kommunaldirektører, formænd for kommunernes sundhedsudvalg samt andre centrale personer af betydning for det sundhedspolitiske arbejde i kommunerne. I interviewene blev der spurgt til hvilke beslutninger der var truffet i forhold til røgfri arbejdstid, centrale argumenter, hvilke forhold der var vigtige i omgivelserne og i dele af organisation, hvad der var gennemført for at støtte implementeringen, og hvor inspiration til beslutninger var hentet fra. Alle de interviewede deltog frivilligt, og ingen ønskede efterfølgende anonymitet i undersøgelsen. I tillæg til de kvalitative interviews blev der i undersøgelsen inddraget skriftlige kilder i form af kommunernes politik om røgfri arbejdstid, sundhedsstrategier, beslutningsreferater og beskrivelser på kommunernes hjemmesider.

Data blev indsamlet i forbindelse med en masteropgave indleveret på Master of Public Governance, Copenhagen Business School. Der indgår tekstpassager fra denne opgave, som den ene af artiklens forfattere, Niels Sandø, stod bag (Sandø, 2020), mens den anden forfatter, Holger Højlund, var vejleder.

Vores spørgsmål bliver i nærværende artikel, i hvilken udstrækning fire institutionelle begreber kan bidrage til at forklare de dynamikker, der ligger bag kommuners accept

eller afvisning af stærkt værdidrevne reforminitiativer, og i hvilken forstand begreberne bidrager til at identificere, hvilke forhold der er af betydning for kommuners beslutning?

De fire institutionelle begreber, vi tester for brugbarhed i policy-analyse er begreber om isomorfisme, dekobling, organisatoriske modefænomener og virus. I artiklen analyseres den kommunale empiri med henblik på både at få viden om kommunerne og at teste begrebernes analytiske brugbarhed i policy-analyse. Vi forstår policy-processer, som de samlede processer fra en reformide møder en politisk og administrativ virkelighed, og til den bliver omsat til egentlige beslutninger og handlinger. I andre forskningstraditioner opererer man med mere snævre definitioner på politikudvikling, offentlig forvaltning og policy-processer (se også Green-Pedersen et al., 2018; Blom-Hansen et al. 2019; Hansen et al., 2020), hvor der fx primært er fokus på agenda setting og den politiske konflikt der ligger heri. Vi mener, at en institutionel tilgang netop lægger op til en bredere analyse, som har fokus på udbredelsen af ideer, agenda-setting og indoptagelse af ideer i organisationer, hvorfor en sådan analyse kan være relevant for praktikere, som arbejder med reforminitiativer, da der dels er fokus på de ydre påvirkninger der kontinuerligt foregår, ligesom den institutionelle tilgang tilbyder en analytisk forståelse af de organisationsinterne dynamikker, fx modstand og afvisning. Artiklen henvender sig med andre ord til praktikere på lederuddannelser på diplom- og masterniveau, som ønsker at stifte bekendtskab med et begrebsapparat, som kan bidrage til at lukke reformprocesser op og vise, hvordan sådanne processer ofte vil være drevet af en samspil af organisationsinterne faktorer og eksterne påvirkninger. Det er nogle faktorer og påvirkninger som i en vis udstrækning kan analyseres og lægges planer for – forud for præsentationen af en reformide.

Man kan diskutere, om artiklens case om røgfri arbejdstid er velegnet for analyse. Det, mener vi, er tilfældet, da der med røgfri arbejdstid er tale om en væsentlig reform-ide, som i en offentlig kontekst har været på banen i hvert fald de seneste par årtier. En reform kan defineres som: "...*deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better.*" (Pollit C & Bouckaert, G, 2004). Som reformide indgår røgfri arbejdstid i en bredere ide-sammenhæng om eksempelvis reduceret sygefravær (Sundhedsstyrelsen, 2021). Undersøgelser har vist, at indførelse af røgfri arbejdstid implementeres forskelligt i kommunerne, med lokale tilpasninger (Kræftens

Bekæmpelse, 2021). I casen om røgfri arbejdstid kan politisk og administrativ beslutningstagning gives forskellig vægt, ligesom vægtningen af den faktiske implementering på institutionsniveau kan vægtes forskelligt.

Artiklen har en struktur, hvor vi først præsenterer de institutionelle begreber og begrebernes tilgang til ideers spredning. Dernæst operationaliserer vi begreberne og anvender dem i analysen af de to kommuner, som vi afslutter med en sammenfattende diskussion og en konklusion, hvori vi opridser både de empiriske resultater om røgfri arbejdstid i de to kommuner samt konkluderer på anvendeligheden af de anvendte begreber.

Lad os først kigge på de institutionelle begreber, der bringes i spil.

ET BEGREB OM ISOMORFISME

Isomorfisme er et begreb for spredning af ideer. Begrebet udtrykker, at ideer spredes, ved at organisationer efterligner hinanden. Antagelsen er, at organisationer søger legitimitet i omgivelserne, fordi de i bestræbelserne på at tiltrække ressourcer, viden og arbejdskraft er i konkurrence med hinanden. Derfor gælder det for organisationer om at signalere til omgivelserne, at værdier og strukturer er i overensstemmelse med, hvad der er omgivelserne anses som rationel og passende adfærd (Pedersen & Dobbin, 2006). På den ene side kan man sige, at *"legitimitet virker som en kraft, der begrænser variation og presser organisationer til at opføre sig på samme måde"* (Pedersen, 2014: 241). På den anden side kan man også argumentere for, at det er en søgen efter legitimitet, der får organisationer til at hente ideer ind til reformer og forandringstiltag (Garud et al., 2013).

I en klassisk tekst fra 1983 om institutionel isomorfisme diskuterer de to amerikanske sociologer P. DiMaggio og W. Powell, hvordan organisationer, der ligger inden for de samme felter, i stigende grad kommer til at ligne hinanden. De to forskere identificerer 3 typer af efterligningsprocesser eller det, forskerne kalder tvangsmæssig-, normativ- og mimetisk isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1983:148).

Den tvangsmæssige isomorfisme er resultat af både et formelt og uformelt pres på en organisation fra andre organisationer. Det kan altså på den ene side være formelle krav, om at organisationen skal leve op til bestemte kvalitetskrav eller miljømæssige

regulativer i produktionen, men det kan på den anden side også forekomme, hvis nogle store og tonegivende organisationer træffer beslutninger om eksempelvis best practice-standarder, handleplaner, soft law og hensigtserklæringer og fælles mål, sådan som det eksempelvis ses inden for en bæredygtighedsdagsorden, hvor den enkelte organisation mere eller mindre direkte tvinges til at følge trop for at opretholde en legitimitet i feltet (se f.eks. Köhler, 2019).

Ved normativ isomorfisme sker der ifølge DiMaggio og Powell en påvirkning af organisationer, gennem at professioner bærer gode ideer med sig rundt i de organisationer, de indgår i. Det kan være fagpersoner, der deler uddannelse og viden og sidder i forskellige organisationer, hvor de følger fælles standarder og kriterier for god opgaveløsning (DiMaggio og Powell, 1983:152). Et fra debatten eksempel på en sådan isomorfisme er djøfisering, som i debatten ofte er kommunikeret med negativt fortegn.

En mimetisk isomorfisme handler ifølge DiMaggio og Powell om, at organisationer efterligner andre organisationers udseende og ageren, ikke ud fra et eksternt givet pres, men fordi de søger at optimere egne strukturer ved at overtage de bedste ideer udefra (DiMaggio og Powell, 1983:151). Denne form for efterligning ses eksempelvis, når organisationer henter koncepter og ideer fra konsulenter, som de herefter implementerer i egen organisation, hvilket har været vist i analyser af eksempelvis biotek-industrien (Powell et al., 1996).

De tre forskellige isomorfismer er brugbare i forståelsen af, hvordan ledelsesideer spredes mellem organisationer, men teorien har også været kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at åbne for cases, hvor det måske nok lykkes at sprede nye tiltag, men uden at det medfører en implementering (Hanne Foss Hansen, 2000). Her er et begreb om dekobling blevet bragt på banen.

HVAD ER DEKOBLING?

Dekobling henviser til, at ideer kan spredes, uden at det fører til ændringer eller handling i de organisationer, hvor ideerne indoptages (Westphal & Zajac, 2001). Begrebet om dekobling kan også bruges til at forklare de mekanismer, hvor organisationer ved at indoptage ideer kommunikerer forandring udadtil, men indadtil

fortsætter som om intet er hændt, hvorved der i organisationen opstår et skel mellem den strategiske kommunikation og den udøvede praksis i organisationen. Czarniawska og Joerges (1996: 34) beskriver i denne sammenhæng, hvordan det ikke alene er en opgave for en ledelse, at bringe fornyelse og fremdrift til organisationen, men også at beskytte organisationen mod ideer, som ikke er mere end kortvarige modebegreber, det kan være ved afvisning, men også ved dekobling.

I teorien om dekobling, antages dekobling at have funktionen at beskytte mod pres. Når der sker en dekobling, er det med andre ord udtryk for at organisationen beskytter sig mod modsatrettede krav og forventninger ved at signalere til omgivelserne, at man lever op til forventningerne, mens man i virkeligheden ikke ændrer adfærd i de udførende lag, fordi forandring ikke anses for at udgøre en reel løsning på det eller de problemer, som organisationen står over for.

Dekobling ses især, hvis en organisation oplever et stærkt pres for at implementere en ny ide eller praksis, og især hvis organisationen ikke har tillid til den eller de aktører, der udøver pres. Det ses fx at "first movers" er mere opsatte på at sikre implementering, mens "late movers" i højere grad dekobler for at opnå fordele ved at lade som om, de gør tingene anderledes, uden dog at implementere den påståede forandring i praksis (Boxenbaum & Jonsson, 2008: 86).

NÅR ORGANISATIONER FØLGER MODE

Et tredje begreb om organisatoriske modefænomener kan bringes på banen i forlængelse af teorien om dekobling, hvor begrebet siger, at ideer spredes, fordi der opstår modefænomener, som organisationer søger at følge (Czarniawska & Joerges, 1996). Modebegrebet peger på, at der er mange ideer, som flyder rundt, og at "*organizational actors, like a collective ant-eater, catch many [ideas], spit out most, and savor some, presumably on the ground of relevance to some organizational problem*" (ibid. s. 25). Med andre ord vil mange ideer blive afprøvet – om ikke andet så på tankeplanet, mens få ideer rent faktisk vil blive ført ud i livet. Hvorvidt en reformide bliver afprøvet, afhænger både af organisationens egen virkelighed, men påvirkes også af samfundsmæssige trends, sådanne som eksempelvis social

ansvarlighed og sundhed, hvor alle organisationer må forholde sig aktivt til disse reform-trends og formulere politikker og strategier, som harmonerer med disse trends.

At indoptage moderigtige reformideer kræver oversættelse. Czarniawska & Joerges påpeger med den franske sociolog Bruno Latours ord, at *”translation” in this context far surpasses the linguistic interpretation: it means ”displacementdrift, intervention, mediation, creation of a new link that did not exist before and modifies in part the two agents”*(ibid. s. 24). Ideen og oversættelsen vil altså både påvirke og ændre selve ideen og organisationen. Konsulenter og andre rejsende i ideer kan påvirke, hvilke ideer der bliver synlige for organisationen, og hvordan ideerne oversættes til at virke i den konkrete kontekst, som organisationen står i.

IDEER ER SOM VIRA

Et fjerde og sidste begreb til brug i policy-analyse er begrebet om virus. Begrebet om virus, siger noget om, hvad der sker, når ideer indoptages i organisationer. Som et modsvar til modeteorien og dens opfattelse af management-ideer som nogle overfladiske fænomener, der kommer og går, som kun er interessante, når organisationen er særligt opmærksomhed på dem, og hvor ideerne blot bliver anset som ”dekoration”, som ikke påvirker organisationens praksis, har den norske organisationsforsker K. A. Røvik udviklet en virus-teori (2011) og særligt om ideer som dekoration (ibid. S. 633).

Røvik tager afsæt i virus som en metafor for management-ideer og udforsker, hvordan ideer opfører sig i mødet med organisationer, her identificerer Røvik 6 egenskaber ved vira, som han applicerer på management-ideer i organisationer.

Tabel 1: Virale funktioner og modsvarende processer til at håndtere ideer i organisationer

Fremtrædende virus funktioner	Modsvarende processer til at håndtere ideer i organisationer (mi= management ide)
Smitsomhed	1. Vedtagelse: Den formelle beslutning i en organisation om at implementere en mi.

Immunitet	<p>2. Ikke-vedtagelse: Den mere eller mindre bevidste organisatoriske beslutning om ikke at implementere en mi</p> <p>3. Isolation: En formelt vedtaget, men ikke implementeret, mi som eksisterer i enheder, oftest i en organisations top (fx i nogle aktører hukommelse og i dokumenter) og som er dekoblet fra den organisatoriske praksis.</p> <p>4. Udløb: Den gradvise fordamning af en formel vedtagen mi, ofte uden en formel beslutning om at stoppe.</p> <p>5. Afvisning: En beslutning om at stoppe brugen af en vedtagen mi, ofte med henvisning til (fx utilfredsstillende resultater, og/eller inkombabilitet, dvs. at mi ikke passede med de institutionelle normer, logikker og komplekse praksisser.</p>
Replikation	<p>6. Forankring: Transformationen af en mi til en praksis (dvs. at den forankres i organisatoriske strukturer, rutiner, og daglige aktiviteter) på en sådan måde, at bestemte intenderede effekter reproduceres.</p>
Inkubation	<p>7. Modning: Når en mi eksisterer afventende i en organisation, ofte i lang tid, inden den materialiseres, og leder til en gradvis langsom transformation fra ide til praksis.</p>
Mutation	<p>8. Oversættelse: Den mere eller mindre bevidste transformation og tilpasning af praksis og ideer, der finder sted, når de overføres, og der gøres forsøg på at implementere dem.</p>
Dvale	<p>9. Deaktivering : Organisatoriske aktiviteter i forbindelse med at en vedtagen mi reduceres eller helt ophører</p> <p>10. Reaktivering: En vedtagen, men sovende mi "tændes" igen, og organisatoriske aktiviteter som knyttes til ideen øges.</p>

(Røvik, 2011: 646, egen oversættelse)

I Røviks virusteori er ligesom i modfænomen-teorien behov for en "oversættelse" i organisationen, men hvor modfænomen-teorien ikke interesserer sig særskilt for de organisationsinterne processer, er det netop disse processer, Røvik interesserer sig for. Røvik påpeger, at der i oversættelsen kan være elementer, man i den enkelte organisation udelader, og elementer man tilføjer for at få det til at passe til den enkelte organisations lokale kontekst. Det kan også medføre en større omkalfatring af ideerne.

Ideer vil også kunne afvises af et ydre immunforsvar, inden den overhovedet implementeres. Ideer kan også afvises i de tidlige faser af implementering af et sekundært ydre forsvar, eller en ide kan udfases, fordi den bliver uaktuel senere i implementeringsforløbet (Røvik, 2011: 639). Røvik taler her om et slags indre forsvar (Røvik, 2011:639). Røvik mener desuden, at ideer kan "bo" i organisationer i lang tid, inden de bliver implementeret. Her kan være tale om både en inkubations-, modnings- eller dvaletid, hvor ideer kan have behov for tid, før de fænger i en organisation. Røvik peger bl.a. på et studie af Fernler (1994), som undersøgte reformprocesser i svenske kommuner og fandt ud af, at flere af de ideer, som blev implementeret i 1990'erne, formelt var blevet besluttet 10 år tidligere (Røvik, 2011: 642). Det vigtigste, er i denne sammenhæng, at ideer ikke er faste størrelser, men kan mutere ligesom vira. Mutation ses om en oversættelsesproces, hvor ideer tilpasses, hvilket implicerer en "aktiv vært", hvor modtageren af ideerne således ikke er en passiv modtager (Røvik, 2011: 636).

Efter nu at have gennemgået virusteorien er vi herefter fremme ved at kunne operationalisere de fire institutionelle begreber.

DE FIRE BEGREBERS OPERATIONALISERING

Man kan spørge sig, hvilke forskelle og fællestræk der er de væsentligste mellem de fire begreber, der er blevet præsenteret. Fælles for de fire begreber er, at de siger noget om spredning af ideer. Begreberne peger i retning af både hæmmende og understøttende faktorer. I en analyse af røgfri arbejdstid kan begreberne således bidrage til at identificere enkeltforhold af betydning for indoptagelse og forankring af en ide om røgfri arbejdstid i den kommunale organisation. I en analyse vil det fx være spørgsmål om, hvorvidt de to kommuner har oplevet et isomorft pres, dvs. et pres

udefra for at levere indsatser på sundhedsområdet? Har der været personer, som har været centrale i forhold til at beslutte og/eller fremføre behovet for, at der skulle indføres røgfri arbejdstid, eller har der modsat været personer, som har arbejdet imod? Er der sket dekobling? I hvilken udstrækning har kommunerne haft immunreaktioner og har det i så fald påvirket implementeringen af den røgfri arbejdstid?

Det vil være vigtigt at få undersøgt den værdihorisont, der har været i de to kommuner for at diskutere røgfri arbejdstid. Der er knyttet legitimitet til sundhed, men samtidig er der modsatrettede værdier knyttet til et forbudsinitiativ som det pågældende. En beslutning om røgfri arbejdstid peger med andre ord ikke i entydig retning. Om det vurderes acceptabelt ud fra sociale normer, kan variere fra kommune til kommune. Er røgfri arbejdstid blevet implementeret direkte, eller har der været en forudgående inkubationsperiode, hvor ideen er blevet modnet, er et centralt spørgsmål.

Hos både Czarniawska & Joerges samt Røvik er der fokus på, at ideer oversættes. For at kunne tilpasse en ide, som kommer udefra, er der behov for at objektivisere den og for at diskutere den. Denne tilpasning eller oversættelse vil være af central betydning for, om ideen i sidste ende implementeres fuldt ud i organisationen. Det er også i denne proces, at det afgøres, om ideen er i overensstemmelse med de værdier, der er i organisationen.

Den mest oplagte barriere for, at en ide som røgfri arbejdstid ikke implementeres er, at der ikke er opmærksomhed på ideen, altså at der slet ikke er fokus på røgfri arbejdstid, og at den derfor ikke kommer i betragtning. Da de valgte case-kommuner har taget stilling til røgfri arbejdstid, er dette ikke en risiko, der i denne sammenhæng er reel, men der kan sagtens være forskellige grader af opmærksomhed, sådan at der er risiko for dekobling eller isolation. Også i denne sammenhæng kan spørgsmålet om modningstid i organisationen have betydning. Ideer, der i første omgang isoleres, vil i nogle tilfælde opnå en modningsgrad over tid, sådan at de senere vil være parate til implementering.

Som det fremgår af nedenstående tabel vil de institutionelle begreber byde sig til for policy- og implementeringsanalyse i henholdsvis intern og ekstern retning.

Tabel 2.

	Isomorfisme	Dekobling	Modedefænomener	Virus
Interne faktorer				Ideer indoptages og formes i den organisatoriske praksis, hvor de opfører sig som vira. Ideerne derfor kan analyseres med begreber som smitsomhed, immunitet, replikation, inkubation, mutation og dvale
Eksterne faktorer	Ideers spredning sker gennem tvangsmæssig-, normativ-, og mimetisk isomorfisme.	Ideer indoptages ude fra, men implementeres ikke i praksis	Ideers legitimitet er knyttet til reform-trends og modedefænomener	

RØGFRI ARBEJDSSTID I ISHØJ KOMMUNE

I den første af de to casekommuner, Ishøj, besluttede man i 2019 at indføre røgfri arbejdstid. Kommunens beslutning om røgfrihed var blandt de mest vidtgående i Danmark. I kommunen blev beslutningen bl.a. begrundet med henvisning til de samfundsmæssige omkostninger ved rygning (Interviewudskrift 1:6).

Kigger vi nærmere på den værdimæssige baggrund for beslutningen om røgfri arbejdstid, så var der i kommunen en tydelige afvejning, her med kommunaldirektørens ord:

”JEG ER HELT MED PÅ HVAD DET GØR VED MENNESKER, OG JO – DET ER ET INDGREB I DEN PERSONLIGE FRIHED. INGEN TVIVL OM DET. MEN DA DET BARE HAR SÅ STORE SAMFUNDSMÆSSIGE OMKOSTNINGER, SÅ SYNES JEG DET ER LEGITIMT.” (INTERVIEWUDSKRIFT 1:6)

Der var tydeligvis tale om en vidtgående beslutning. Beslutningen om røgfri arbejdstid omfattede de ansattes mulighed for at ryge i arbejdstiden, elevs muligheder for at ryge i eksempelvis skoler og klubber samt borgernes mulighed for at ryge på kommunale matrikler (<https://ishoj.dk/ofte-stillede-spoergsmaal-om-roegfri-arbejdstid-faq>).

Til spørgsmålet om, hvorvidt de senere års fokus på tobak, nationalt set, havde betydning i Ishøj, svarer lederen af analyseafdelingen:

”DET HAR BETYDET RIGTIG MEGET, ALTSÅ JEG TÆNKER DET DER MED AT FÅ MEDVIND, OPMÆRKSOMHEDEN I SAMFUNDET GENERELT, OG AT DET POPPER OP MED KOMMUNER, DER GØR DET, DET STYRKER DA ARGUMENTATIONEN.” (INTERVIEWUDSKRIFT 3: 5)

Lederens udsagn stemmer godt overens med modefænomen-teoriens antagelse om, at der er mange ideer, der flyder rundt, og at det derfor kræver et samlende problem, før ideer kommer i fokus. I modeteorien peges blandt andet på, at “As long as a problem is in focus of attention, all ideas which can be related to it have a greater chance of being realized” (Czarniawska & Joerges, 1996: 32). Det samlende problem kan være internt i organisationen, men det kan også være en bredere målsætning om at styrke sundheden og at nedbringe antallet af rygere. Den generelle debat i samfundet, betyder, at Ishøj kommune måtte forholde sig til røgfrihed, men også at der måske var en større lydhørhed for at gøre noget. Her påpeger kommunaldirektøren, at

”DER ER MEGET DEBAT OM TOBAK OG PRISER, SÅ TIMINGSMÆSSIGT HAR VI NOK RAMT RIGTIGT. OM DET ER, FORDI VI ER DYGTIGE ELLER HELDIGE, DET KAN MAN ALTID DISKUTERE.” (INTERVIEWUDSKRIFT 1: 4)

Der er med andre ord kommunaldirektørens oplevelse, at kommunen ramte spørgsmålet om røgfri arbejdstid med en rigtig timing. En samfundsmæssig modetendens bød sig til og gjorde det muligt for kommunen at hente legitimitet i omgivelserne, hvor der måske endda var et isomorft pres, som gjorde det nødvendigt at kigge efter rygestop-initiativer. Der var et kommunalpolitisk felt, hvor der var en bevægelse mod denne dagsorden. Her vil der være tale om en normativ isomorfisme, hvis sundhedsprofessionelle og eksperter presser på. Der vil være tale om en mimetisk isomorfisme, hvis Ishøj kopierede andre kommuners løsninger og tilgange. Endelig kunne der ligge en tvangsmæssig isomorfisme, hvis der på nationalt plan var udarbejdet en egentlig lov om røgfrie arbejdstid, eller hvis kommunerne havde en forventning om, at der ville blive udarbejdet en lov, som pålagde dem at indføre røgfri arbejdstid. Der var på området allerede en lov om røgfri miljøer (rygning indendørs), og kommunerne kunne derfor med rette have forventninger om strammere regler på området.

Data indikerer, at indførelse af røgfri arbejdstid for Ishøj handlede om at være en ambitiøs kommune

”FOR NÅR KRITIKKEN [OM INDFØRELSE AF RØGFRI ARBEJ DSTID] HAR LAGT SIG, SOM HAN [KOMMUNALDIREKTØREN] SIGER, SÅ STÅR DER STADIG TILBAGE AT ISHØJ KOMMUNE ER EN AMBITIØS KOMMUNE PÅ DET HER OMRÅDE, OG DET ER HAN MEGET TILFREDS MED.” (LEDER AF ANALYSEENHED, INTERVIEWUDSKRIFT 3:5)

To af de interviewede beskriver kommunens indsats som at "gå-all-in". Det var med andre ord vigtigt, at kommunen gennemførte reformen uden at tage forbehold, at man var fuldt med på denne sundhedsdagsorden. Kommunen fulgte en ledelsestrend og mode og kunne derfor signalere originalitet, hvilket ifølge Czarniawska & Joerges er afgørende (Czarniawska & Joerges, 1996: 35). Ved at indføre røgfri arbejdstid, kunne kommunen sende et signal om, at den som organisation var med på moden og i hvert fald ikke er den sidste kommune i rækken:

”...JEG VILLE NØDIG HAVE HAFT AT VI, MED DEN SUNDHEDSPROFIL VI HAR, HAVDE HÆNGT SOM DE SIDSTE I RÆKKEN AF KOMMUNER DER INDFØRTE RØGFRI ARBEJ DSTID.” (SUNDHEDSUDVALGSFORMANDEN, INTERVIEW 6: 1)

At der var en tydelig reformopmærksomhed i kommunen, fremgår af de gennemførte interviews, hvor de interviewede fortæller, at kommunen fulgte med i, hvordan andre kommuner forholdt sig til spørgsmålet om røgfri arbejdstid, og hvilke kommuner der havde truffet beslutninger og implementeret indsatser først. First-movers var tydeligvis højere rangerende end late-movers.

Af data fremgår det, at Ishøj udviste en særlig opmærksomhed på de kommuner, der var i kommunens nærområde, og som Ishøj samarbejdede med, og som dermed udgjorde et nært felt.

REJSENDE I IDEER

I nære felter, kan personer eller organisationer være rejsende i ideer (Czarniawska & Jorges, 1996). I interviewene med både sundhedsudvalgsformanden og

kommunaldirektøren er der jævnligt referencer til den samme medarbejder, nemlig lederen af analyseenheden. Hun var således en central fortæller for målsætningen om røgfri arbejdstid, hvor ideen så at sige rejste ind i kommunen med hende. Hun fortæller selv:

”DET VAR SÅDAN MIG DER HAVDE GÅET OG SAMLET NOGET SAMMEN, OG DRØFTET DET MED VORES VELFÆRDS DIREKTØR.” (INTERVIEWUDSKRIFT 3:1)

Det var nogle ideer, som lederen af analyseenheden, da hun var nyansat, tog med sig ind i Ishøj kommunes administration. Hun var også aktiv i forhold til at orientere sig efter, hvad andre kommuner gjorde, og hvilke erfaringer de havde gjort sig, ligesom hun søgte oplysninger hos Kræftens Bekæmpelse og Hjerteforeningen om hvordan man kunne tilrettelægge røgfri arbejdstid.

I teorien om organisatoriske modefænomener beskrives, hvordan der er “idebærende” organisationer og personer (Charniawska & Joerges, 1996: 36). I Ishøj var det en medarbejder i kommunen, som tog ideen om røgfri arbejdstid med ind. Der var masser af eksternt materiale for medarbejderen at lade sig inspirere af. Man kan i denne sammenhæng tale om en normativ isomorfisme, hvor lederen var del af et felt, og hvor hun orienterede sig i forhold til sundhedssociologi, samt mere konkret indgik i et Vestegnssamarbejde om rygning, hvor hun var kommunens repræsentant. Dette samarbejde udgjorde hendes netværk, ligesom også Kræftens Bekæmpelse og Hjerteforeningen var i hendes netværk. Som person var det hende, der etablerede forbindelseslinjer og sikrede en oversættelse af røgfri arbejdstid fra netværk til organisation. Samtidig var der i Ishøj et politisk niveau, som bar ideen om røgfri arbejdstid videre og forankrede ideen i en underliggende politisk værdidagsorden.

ISHØJS BESLUTNING ANSKUET I ET VIRUS-PERSPEKTIV

I en politisk organisation som en kommune oversættes ideer i et samspil mellem politik og administration. Det er også tilfældet i forbindelse med indførelse af røgfri arbejdstid, som er båret frem og udviklet i et samarbejde mellem det administrative og det politiske niveau, og hvor der samtidig kobles en værdimæssig overbygning på beslutningen.

”SÅ PÅ DEN MÅDE SYNES JEG DET ER EN STRATEGISK POLITISK BESLUTNING VI HAR TRUFFET, [...] OG BEDER DEM [MEDARBEJDERNE] OM AT BIDRAGE MED AT VÆRE GODE ROLLEMODELLER I DEN TID DE ER PÅ ARBEJDE I ISHØJ KOMMUNE.” (SOCIAL- OG SUNDHEDSUDVALGSFORMAND, INTERVIEWUDSKRIFT 2: 4).

I Ishøj blev medarbejderne anmodet om at være rollemodeller for en politisk og værdimæssig dagsorden. Men et nærmere kig på de interne beslutningsprocesser i Ishøj viser, at beslutningen om røgfri arbejdstid indgik i en langstrakt proces, hvor der blev både inddraget medarbejderrepræsentanter og flere politiske udvalg i beslutningstagningen. Man kan med Røviks virusperspektiv tale om, at beslutningen om røgfri arbejdstid blev modnet og transformeret ad flere omgange. Kommunaldirektøren beskriver processen således:

”...I FØRSTE OMGANG HAR DET JO VÆRET INTERNT I ORGANISATIONEN, ADMINISTRATIONEN OG HOVED-MED OG SÅ VIDERE. SÅ BLEV DER TRUFFET EN POLITISK BESLUTNING I BYRÅDET, HVOR IMPLEMENTERINGSDATOEN ER SAT NOGET FREM I TIDEN.” (INTERVIEWUDSKRIFT 1: 5)

I Ishøj kommune blev det prioriteret at give plads til lokale tilpasninger af den potentielt set konfliktfyldte beslutning om røgfri arbejdstid. Der skete med andre ord translationer. Formuleret i virusterminologi kan man sige, at kommunen med translationerne ville undgå at aktivere kommunens immunsystem. Eller rettere: kommunen ønskede ikke helt at undgå immunsystemet, men man ønskede at aktivere det på en kontrolleret måde, så beslutningen ikke blev afvist eller isoleret, men snarere tilpasset. Interne kritikere fik plads til at lufte kritik, hvorved det blev vanskeligt helt at afvise eller isolere initiativet. Klassiske spillere i immunstrukturen blev aktiveret på en styret måde, sådan at initiativet ikke blev afstødt.

Man kan for Ishøjs vedkommende tale om en langstrakt oversættelsesproces både før og efter den formelle beslutning blev truffet. I Ishøj var beslutningen om en lang forankringsstrategi velvalgt.

Røvik identificerer træning som et vigtigt forhold af betydning for forankring (Røvik 2011: 640). I Ishøj bestod træningen i, at der var fokus på at informere medarbejdere om baggrunden for beslutningen og også om, hvad målet var, og hvorfor kommunen havde truffet beslutningen. Et tilbud om rygestopkurser var også et element i træningen. Lederen af analyseafdelingen fortæller, at man ansatte en konsulent i 3

måneder, som ringede rundt og var opsøgende (Interviewudskrift 3: 4). En sådan lang tilvænningsperiode var en bevidst strategi, så de enkelte institutioner kunne aftale, hvordan røgfri arbejdstid skulle implementeres, og hvordan de skulle gøre sig klar til det. Heri lå der en mulighed for tilpasning til de enkelte institutioners virkelighed.

OPSAMLLENDE OM ISHØJ KOMMUNE

Når Ishøj kommune traf en beslutning om røgfri arbejdstid og implementerede den sådan, som det skete, så bidrager de fire institutionelle begreber til at forklare kommunens ageren. For Ishøj kommune handlede det om at hente legitimitet i forhold til en sundhedsmæssig og samfundsmæssig dagsorden, og det handlede desuden om oversættelse. I Ishøj var en nytilkommen medarbejder en vigtig rejsende i ideer, idet hun var med til at materialisere beskrivelsen af røgfri arbejdstid. Desuden var beslutningen om røgfri arbejdstid tilrettelagt med en lang modningstid, hvor oversættelse derfor kunne ske med inddragelse af både kritiske og positivt stemte interesser. Kommunens immunsystem blev aktiveret på en kontrolleret facon, hvilket sikrede en forankring, hvor der ikke kun blev reguleret gennem lovgivning oppefra, men hvor der også blev etableret processer med læring nedefra.

RØGFRI ARBEJDSTID I HØJE TAASTRUP KOMMUNE

Den anden case-kommune, Høje Taastrup, besluttede i foråret 2020 *ikke* at vedtage en samlet beslutning om røgfri arbejdstid i kommunen. I forvejen havde kommunen en rygepolitik fra 2016, som i 2020 blev suppleret med en hensigtserklæring om røgfrihed. Udover at følge Lov om røgfrie miljøer, besluttede kommunen i 2020 at arbejde henimod at blive røgfri (Høje Taastrup Kommune, 2016 & 2020).

En nærmere læsning af rygepolitikken i Høje Taastrup viser, at inden foråret 2020 var politikken udtryk for en tvangsmæssig isomorfisme, hvor kommunen tilpassede sin politik til den daværende lovgivning på området. Målet var at leve op til en ydre regulering, og der var i kommunen ikke et ønske om at gå længere end lovgivningen påbød. Der var således ikke en ambition i kommunen om at være first-mover, man efterlignede ikke de toneangivende kommuner på området eller lod sig bevæge af vidensinteresser i feltet.

Men betyder det, at Høje Taastrup var upåvirket af debatten om røgfrihed? Nej, der var i Høje Taastrup en diskussion af spørgsmålet om røgfri arbejdstid, men der var en politisk beslutning om at lægge beslutningen ud til afgørelse i de enkelte institutioner og arbejdspladser. I kommunens politiske organer var der uenighed om rækkevidden af et muligt tiltag. Uenigheden stod særligt mellem Ældre- og sundhedsudvalget på den ene side, og Økonomiudvalget og byråd på den anden. I kommunalbestyrelsen var der således ikke et ønske om en samlet beslutning om røgfri arbejdstid, men derimod et ønske om lokalt tilpassede løsninger. På trods af den manglende enighed på det politiske niveau var der i kommunens administration selvstændige diskussioner om røgfrihed, kommunaldirektøren fortæller:

”...MAN KAN IKKE LADE VÆRE MED AT DISKUTERE RYGNING PÅ EN NUTIDIG ARBEJDSPLADS. AT DER IKKE ER POLITISK FLERTAL FOR EN CENTRAL ORDNING BETYDER JO IKKE, AT DER IKKE PÅ DEN ENKELTE ARBEJDSPLADS ER BRUG FOR EN SAMTALE OM RYGNING.” (INTERVIEWUDSKRIFT 4: 2)

Det var med andre ord ikke fordi diskussionen i andre kommuner forbigik Høje Taastrup kommune, men selvom der var tale om en mode-tendens, og selvom spørgsmålet om røgfri arbejdstid blev taget op i både politiske og administrative fora, så endte det ikke med en reform. Det kan der være to årsager til. I modeteorien er en forudsætning for, at ideer kan få gennemslag, at de oversættes og materialiseres, så man i organisationen har en nogenlunde fælles forestilling om, hvad ideerne går ud på. Ideen skulle i sprogbrugen fra Czarniawska & Joerges (1996: 33) kunne aflæses af flere for at blive til andet og mere end en ide.

På spørgsmålet om, hvorvidt man i Høje Taastrup havde en fælles forståelse af, hvad røgfri arbejdstid var, og hvordan reformen skulle omsættes i initiativer, siger Ældre- og sundhedsudvalgsformanden

”NEJ, DET HAVDE VI IKKE. ALTSÅ, DET ER IGEN DET MED: ER DET SIGNALVÆRDI ELLER ER DET NOGET HVOR DET KAN HAVE ANSÆTTELSESRETTLIGE KONSEKVENSER. HVOR ER VI HENNE? HVAD SKAL VI GØRE?” (INTERVIEWUDSKRIFT 5:3)

Byrådet i Høje Taastrup valgte ikke at orientere sig mod sundhed, men mod en konkurrerende værdi eller norm i samfundet om personlig frihed. Røgfri arbejdstid var måske nok en vigtig institution i feltet for sundhed, men en endnu mere

grundlæggende institution for Høje Taastrup kommune var medarbejdernes personlige frihed, herunder deres frihed til at træffe valg om en sundhedsskadelig aktivitet som at ryge. Kommunaldirektøren siger om beslutningen om ikke at have røgfri arbejdstid

"HOS OS ER DER POLITISK UENIGHED OM RYGEFORBUD ELLER EJ. NOGLE AF ARGUMENTERNE IMOD HANDLER OM DEN PERSONLIGE FRIHED." (INTERVIEWUDSKRIFT 4: 1)

Ældre- og sundhedsudvalgsformanden supplerer:

"...SÅ ER DER JO DET HER MED DEN PERSONLIGE FRIHED. DET VEJER TUNGT. DEN HAR JEG FAKTISK OGSÅ HØRT PÅ BEGGE FLØJE, ALTSÅ DEN HER MED: SKAL MAN BESTEMME OVER VOKSNE MENNESKER? ELLER SKAL DE HAVE LOV TIL AT TRÆFFE DEN BESLUTNING SELV?" (INTERVIEWUDSKRIFT 5:1)

Den personlige frihed beskrives af interviewpersonerne som noget, der lå meget dybt i kommunen. Der var altså en del legitimitet i forhold til borgere og vælgere på spil. Den politiske beslutning om at have frihed som gennemgående værdi synes tydelig, og Høje Taastrup orienterede sig i spørgsmålet om røgfri arbejdstid derfor i modsætning til Ishøj væk fra et samlet påbud og i stedet i retning af lokale løsninger.

VAR VEDTAGELSEN UDTRYK FOR EN IMMUNREAKTION?

Spørgsmålet er, om der var tale om en immunreaktion, når Høje Taastrup traf beslutning om *ikke* at vedtage røgfri arbejdstid. Med afsæt i virusteorien er der i første omgang to faktorer, der kan peges på.

Den ene faktor er isolation, som beskrives som ideer "*residing high up in the hierarchy decouples from practice*" (Røvik, 2011: 639). Her vil ofte være tale om beslutninger som *er* truffet, men som blokeres fra at blive implementeret og fra at forstyrre praksis. Røviks isolations-begreb minder meget om dekoblingsbegrebet, og der kan som nævnt argumenteres for, at tilføjelsen om at kommunen skulle arbejde henimod at blive røgfri, kan anskues som et relativt isoleret udsagn, da der i rygepolitikken kun blev formuleret afgrænsede implementeringsaktiviteter i forlængelse af beslutningen.

Den anden faktor er afvisning, hvor Røvik blandt andet peger på, at organisationer i tilgangen til nye ideer, fokuserer på de værdimæssige udfordringer, der er ved

beslutninger, når beslutningerne ikke stemmer overens med grundlæggende normer (Røvik, 2011: 639). Her var Høje Taastrup som tidligere nævnt tydeligt præget af normer om personlig frihed.

Samtlige respondenter fra Høje Taastrup påpeger gentagne gange, at der var en udfordring for det forebyggende og sundhedsfremmende sundhedsarbejde, at kommunen som tidligere nævnt havde et stærkt fokus på personlig frihed, men også at man var decentral tænkende. Kommunaldirektøren siger:

”DET ER SÅDAN DEN GRUNDLÆGGENDE TÆNKNING I DET. VI HAR EN MEGET VÆRDIBASERET PERSONALEPOLITIK, OG DEN VÆRDIBASEREDE PERSONALEPOLITIK PASSER MEGET GODT TIL EN DECENTRALT TÆNKT ORGANISATION.” (INTERVIEWUDSKRIFT 4:3)

I udsagnet opstilles en værdimæssig modsætning mellem at indføre røgfri arbejdstid for hele kommunen, og at have fokus på en værdibaseret ledelse med en decentral organisation. Med dette in mente var det oplagt, at man i Høje Taastrup valgte en tilgang, hvor den enkelte arbejdsplads individuelt måtte tage stilling til, om man havde et ønske om at implementere retningslinjer om røgfri arbejdstid. Når røgfri arbejdstid *ikke* blev besluttet i Høje Taastrup kommune, kan det altså hænge sammen med, at beslutningen blev isoleret, men også at selve forbudstilgangen blev afvist med henvisning til værdier og normer i organisationen. Man kan i denne sammenhæng tale om en både politisk og administrativt motiveret immunreaktion.

VAR DER TALE OM DEKOBLING?

Spørgsmålet er, om det var udtryk for dekobling, da der i foråret 2020 i Høje Taastrup blev indskrevet en hensigtserklæring om, at kommunen arbejder henimod at blive en røgfri kommune. I diskussionsoplægget til denne erklæring stod der bl.a., at alle regioner har indført røgfri arbejdstid, 24 kommuner har indført røgfri arbejdstid og 9 kommuner arbejder hen imod det, samt at nogle kommuner har indført røgfri arbejdstid med undtagelser (Høje Taastrup Kommune, 2020: 1). I dette oplæg, som forvaltningen havde udarbejdet, kan denne opremsning ses som en mimetisk øvelse, hvor kommunen skabte sig et beslutningsrum ved at henvise til andre organisationers ageren: Stadig flere kommuner arbejdede med initiativer for røgfrihed, men der er

plads til variation, lød det mimetisk isomorfe argument, hvor Høje Taastrup ikke behøvede at indføre røgfri arbejdstid, men alligevel kunne være med ved at signalere at være opmærksomme på temaet.

Kommunen forsøgte med andre ord at rumme både et friheds- og sundhedsideal. De forsøgte at score dobbelt på værdiskalaen, kan man sige. Til omgivelserne kunne de signalere, at de på sigt tilsluttede sig ideen om røgfri arbejdstid, mens de indadtil (og på kort sigt) fortsatte en politik om lokalt tilpassede rygemuligheder.

Dekobling kan som tidligere nævnt være et udtryk for, at organisationer oplever modsatrettede krav, og at især late movers agerer på forventninger fra omgivelserne, når felter begynder at blive isomorfe (Boxenbaum & Jonsson: 81-86), hvilket måske netop var situationen i tilfældet med Høje Taastrup, hvor man med en hensigtserklæring holdt et mulighedsrum åbent og skabte mulighed for at tilfredsstille flere modsatrettede interesser. Da det i foråret 2020 blev besluttet ikke at indføre en generel regel om røgfri arbejdstid, blev det samtidig besluttet, at kommunen skulle udarbejde materialer til medarbejdere og arbejdspladser, som kunne inspirere til at arbejde henimod røgfri arbejdstid. Det skulle blandt andet ske ved at dele videoer fra andre kommuner med succeshistorier og vejledning om en proces til at indføre røgfri arbejdstid (Høje Taastrup kommune, 2020). Hermed arbejdede kommunen med at efterligne (normativ isomorfisme), ligesom der skete en oversættelse, hvor ideen med vejledningsmaterialet begyndte at materialisere sig, hvorfor materialet ifølge fashionteorien ville kunne ses af flere.

NÅR TID ER EN AFGØRENDE FAKTOR

Som et modsvar til dekoblingsbegrebet har Røvik introduceret begrebet inkubation, hvormed han mener, at en beslutning kan ligge i en organisation i en periode og modne. Røvik mener ikke, at dekobling som bevidst strategi er holdbar på længere sigt, da *"the longer a management idea lingers at the discourse level, the more likely it is that eventual decoupling between idea and practice will be discovered and criticized"* (Røvik, 2011: 641). Det vil altså svække en organisations troværdighed og legitimitet, hvis dekobling benyttes som en bevidst strategi. Derimod kan en ide sagtens modne i organisationen, efter at den er vedtaget, men uden at den bliver

implementeret med det samme. I forbindelse med hensigtserklæringen om at Høje Taastrup skulle arbejde henimod røgfri arbejdstid, blev der også truffet beslutning om, at rygning og rygepolitik skulle tages op årligt.

I Høje Taastrup ser det altså ud til, at der var tale om en bevidst strategi, at man ved at holde diskussionen i gang, langsomt kunne modne og måske senere implementere en beslutning om røgfri arbejdstid. Denne beslutning hang sammen med andre beslutninger om eksempelvis at informere om succeshistorier om røgfri arbejdstid til medarbejdere og arbejdspladser. Dette skete på baggrund af en forventning om ændring af den politiske tilgang. Der var tale om en modningsproces, hvor der skete en *"...gradual, slow-phased transformation of the idea into practice"* (Røvik, 2011: 646). Kommunaldirektøren siger, at det handlede om tid og Sundhedsudvalgsformanden understøtter:

"...JEG TROR PÅ AT DET ER DEN VEJ VI GÅR [TIL RØGFRI ARBEJ DSTID]. OG ET AF MINE HOVEDARGUMENTER FOR AT GØRE DET ER, AT DET KOMMER TIL AT SKE. DET ER JEG SLET IKKE I TVIVL OM AT DET GØR. SÅ SPØRGSMÅLET ER BARE OM MAN VIL SIDDE BAGERST I BUSSEN..." (INTERVIEWUDSKRIFT 5:4)

Der var altså en forventning om, at tilgangen med tiden ville ændre sig. Og der blev samtidig henvist til en samfundstendens. For at sikre en legitimitet på længere sigt var det altså formålstjenligt at arbejde med en langsom implementering, så man kunne være klar, når de politiske meldinger ændrede sig. Hensigtserklæringen var i Røviks terminologi, udtryk for, at ideen om røgfri arbejdstid blev lagt til modning i organisationen, og der var i den forstand snare tale om inkubation end om dekopling – altså en langsom bevægelse mod noget der minder om røgfri arbejdstid.

OPSAMLLENDE OM HØJE TAASTRUP KOMMUNE

Høje Taastrup kommune traf beslutning om ikke at indføre røgfri arbejdstid. I Høje Taastrup stod en kamp mellem værdier, hvor krav om røgfri arbejdstid stod overfor en norm om personlig frihed samt decentral beslutningskraft i de kommunale institutioner. Så når Høje Taastrup besluttede ikke at indføre en central politik om røgfri arbejdstid, men i stedet for at nøjes med at formulere en hensigtserklæring i den eksisterende rygepolitik, så var det udtryk for et kompromis. Immunisering gennem kompromis, kan

man sige, hvor de modsatrettede værdier blev afbalanceret med tid som afgørende faktor. Der var i Høje Taastrup en mimetisk isomorfisme at spore, hvor kommunen søgte inspiration i andre kommuner, og hvor der blev indskrevet en hensigtserklæring om, at kommunen skulle arbejde henimod at være røgfri, hvor denne ambition i nogen grad kan ses som udtryk for en dekopling eller inkubation i Røviks forståelse af begrebet, hvor en ide henlægges og over tid har mulighed for at blive modnet. Kommunens immunsystem reagerede, og ideen om røgfri arbejdstid blev placeret på et sidespor, mens der samtidig blev iværksat flere mindre initiativer, som støttede en bevægelse i retning af røgfri arbejdstid, hvor disse initiativer blev lagt som inddæmmede sundhedsinitiativer, så de ikke kolliderede med kommunens politisk motiverede fokus på personlig frihed og administrativt motiverede fokus på decentral beslutningskraft.

SAMMENLIGNENDE DISKUSSION

Af analysen af henholdsvis Ishøj og Høje Taastrup kommune fremgår det, at de to nabokommuner har været præget af ganske forskellige processer og ganske forskellige tilgange til at optage initiativet om røgfri arbejdstid i organisationerne. Det kan ses, at begge kommuner er blevet påvirket af diskussioner i samfundet om røgfri arbejdstid, og at kommunerne søger bekræftelse eller inspiration i de nære felter, de indgår i. Særligt har de orienteret sig mod andre kommuner. Selvom de to kommuner deler mange karakteristika, er det imidlertid også tydeligt, at de to kommuners værdiorientering har været forskellig. Den politiske prioritering har været forskellig, ledelsesværdierne ser ud til at have været forskellige, og spørgsmålet om røgfri arbejdspladser er indgået på forskellige niveauer i et værdihierarki.

Når der i begge kommuner har været lagt vægt på at involvere politiske udvalg, medarbejderorganer og udførende institutioner på at arbejde for at give beslutningen en form for legitimitet, så kan man se det som en reformstrategi. Kommunalforsker K. Majgaard skriver, at involvering *"...bidrager til at civilisere konflikter og rationalitetssammenstød"* (Majgaard, 2013: 176). Organisationer bliver udsat for et krydspres, når de møder værdiladede ideer, som på den ene side presser på for reform, og på den anden side risikerer at blive mødt af modstand.

I Ishøj og Høje Taastrup valgte man i begge tilfælde at lade en sundhedsværdi slå igennem. Vi mener, at processerne i begge kommuner peger i retning af en refleksiv tilgang for en sådan sundhedsværdiorientering. Majgaard lægger op til en refleksiv ledelse, hvor man med bevidsthed om stridende tilgange, kan integrere forskellige perspektiver i en "*emergerende helhed med referencer til fortid og fremtid*" (2013: 196). Man kan argumentere for at det netop er, hvad der skete i de to kommuner, hvor det i begge tilfælde var medarbejdere og medarbejderorganisationer, som var inddraget i processerne.

Anskuet fra en ledelsesvinkel er det centrale, om man som leder kan sætte sig ud over et enkeltperspektiv og inddrage flere perspektiver i beslutningsprocesserne.

Det interessante er, hvorfor det er lykkedes at nå igennem med en implementering i Ishøj og ikke i Høje Taastrup. Et af flere mulige svar kunne være, at dagsordenen i Høje Taastrup har været entydigt placeret i Ældre- og sundhedsudvalget, og at man fra dette udvalgs side ikke har formået at tale ind i den virkelighed der var i økonomiudvalg og byråd, hvor den personlige frihed ser ud til at være en stærk værdi. I Ishøj har afsættet for beslutningen om røgfri arbejdstid været sundhed, og dagsordenen har været placeret i staben og hos borgmesteren, hvilket ser ud til at have haft betydning for processen. I Høje Taastrup ser det ud til, at man – i Røviks terminologi – har været i en proces præget af dekobling eller gradvis modning.

Det kan med udgangspunkt i empirien ses, at man begge steder har forholdt sig til røgfri arbejdstid. Det, der ser ud til at have haft en betydning for udfaldet i den enkelte kommune, har været, hvilke værdier der har stået stærkt i organisationen, og hvordan de har kunnet kobles til røgfrihedsdagsordenen, ligesom felterne man har orienteret sig mod, har haft stor betydning. Det er de nære felter, hvor de to kommuner har sammenlignet sig med nabokommuner, og det er de ideologiske/tematiske felter, hvor der har været fokus på den personlige frihed. Dette fokus på felterne peger på, at den mimetiske isomorfisme har betydning, men det ses også at den normative isomorfisme har betydning – både i Ishøj og i Høje Taastrup. I Høje Taastrup er det dog mest udpræget i forhold til forvaltningens position. Der ses i Høje Taastrup en interessant "kamp" mellem to felter, hvor forvaltningen og Ældre- og sundhedsudvalget arbejder for at røgfri arbejdstid implementeres, mens der i økonomiudvalg og byråd er mere

fokus på den personlige frihed. Her ses noget der kan minde om dekobling eller inkubation.

De interne forhold, herunder den politiske og administrative prioritering af emnet har også haft stor betydning. Forankringen af beslutningen er meget udtalt i Ishøj kommune, mens der i Høje Taastrup måske snarere er tale om, at der er en proces, hvor ideen modnes, men også hvor den er ved at materialisere sig i kommunen.

Ud fra en institutionel tilgang, kan det påpeges, at ideer spredtes og at de spredtes forskelligt. Det har analyserne af Ishøj og Høje Taastrup kommune bekræftet. De isomorfe bevægelser i de to kommuner har skabt to institutionaliseringer af ideen om røgfri arbejdstid. Disse to institutionaliseringer har været kontekstspecifikke og har været præget af politiske og administrative forskelle i kommunerne. Den normative og mimetiske isomorfisme ser ud til at være central, og har gjort sig gældende i begge kommuner. Det tyder på, at spredning af sådanne ideer behøver både politisk og administrativ dialog, en materialiseret ide, og et fokus på formidling af erfaringer fra kommuner, som har været first-movers. Analyser, som kan bidrage til at anskueliggøre disse processer er af central betydning for at løfte en dagsorden.

KONKLUSION

Afsættet for denne artikel været at undersøge to kommuners beslutningsprocesser og implementering af et reforminitiativ samt at afprøve fire institutionelle begreber med henblik på at teste begrebernes brugbarhed i analyse af policy-processer og administrativ beslutningstagning. Som det gerne skulle fremgå af de gennemførte analyser, så har alle fire begreber om henholdsvis isomorfisme, dekobling, mode og virus vist sig velegnede. To kommuners beslutningsprocesser om røgfri arbejdstid er blevet analyseret og sammenlignet. De anvendte begreber fra institutionel teori har bidraget til at afdække, hvilke faktorer der har haft betydning i de kommunale processer. Overordnet kan det således konkluderes, at de felter, kommunerne orienterer sig efter, er væsentlige, ligesom interne værdier og ledelsesmæssig forankring er centrale faktorer, når værdiladede beslutninger træffes.

En sådan viden er god at have med, når man som kommunal beslutningstager står over for at skulle implementere både små og store reforminitiativer, så man dels kan

argumentere med afsæt i de værdier og felter der er centrale for organisationen, og dels kan forstå den modstand der altid vil komme, og tilrettelægge - og løbende tilpasse - en intern proces, der håndterer denne modstand. Også interesseorganisationer kan have særlig opmærksomhed på at identificere first-movers blandt kommunerne for at dyrke fortællingen om reformarbejde og om muligt konkretisere ideer, så de kan kopieres. Den rolle har foreninger som Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse spillet i artiklens to cases, uden at det dog er blevet analyseret nærmere. Men med afsæt i institutionelle begreber kan man altså forsøge at forstå og fortolke policy-processer hos både kommunale og ikke-kommunale aktører, sådan som det er gjort i nærværende artikel. Her er de institutionelle begreber blevet brugt retrospektivt til at kigge bagud og analysere erfaringer. Men man kan også benytte begreberne - og den forståelse af policy-processer de afspejler - proaktivt til at styre og planlægge implementeringen af fremtidige reformideer, så ideerne oversættes og bliver til andet og mere end blot ideer. Endelig kan man også benytte begreber til at forstå og fortolke den modstand der uvægerligt vil komme i organisationer udsat for et reformpres - her vil der være tale om en både retrospektiv og proaktiv brug af de institutionelle begreber. Nærværende artikel kan give inspiration til et kig ind i maskinrummet i egen kommune og kan inspirere til at man sammen med kollegaer, det være sig på efter-videreuddannelse eller kompetenceudviklingskurser i egen organisation, bliver opmærksomme på værdiers betydning for reformtiltag. Organisationer har immunsystemer. Hvordan og hvornår immunsystemer aktiveres, er afgørende for ledere at vide. Her kan institutionelle analyser bidrage til at være på forkant. Ledere, der har gjort sit institutionelle forarbejde kan i højere grad lade værdier spille en rolle i moderniseringen af egne organisationer. Disse ledere vil være bevidst om, hvilke værdier der er centrale, og dermed også kan argumentere for reformideer med afsæt i de værdier, frem for at forsøge at argumentere med afsæt i konkurrerende ideer eller bevidstløst tage reformideer på sig. En sådan værdiorienteret, reflektiv lederidentitet i moderniseringsarbejde håber vi, denne artikel kan anspore til.

LITTERATURLISTE

Blom-Hansen, Jens; Christiansen, Peter M.; Pallesen, Thomas; Serritzlew, Søren (red.) (2019): *Offentlig forvaltning i et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.

Boxenbaum, E. og Jonsson, S. (2008): Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., Sahlin, K. (red): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage Publication.

Czarniawska, B. og Joerges, B. (1996): Travels of Ideas. I Czarniawska, B. og Sevón, G. (red): *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter.

DiMaggio, Paul, Walter W. Powell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48/2: 147-160.

Garud, Raghu; Hardy, Cynthia; Maguire, Steve (2013). "Institutional Entrepreneurship", i *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, s. 31-58.

Green- Pedersen, Christoffer; Jensen, Carsten; Nannestad, Peter (red.) (2018): *Offentlig politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, Hanne F. (2000): "Kun i mørke er alle katte grå: Refleksioner over copycat praksis og dennes effecter", *Politica* 32/3: 245-261.

Hansen M., Kaspar; Andersen, Lotte B.; Hansen, Sune W. (red.) (2020): *Metoder i statskundskab*. København: Gyldendal

Hjerteforeningen (2021): "Hvad er røgfri arbejdstid", <https://hjerteforeningen.dk/roegfriarbejdstid/?gclid=EAlaIQobChMI8-rHzrP...>

Høje Taastrup kommune: Høje Taastrups rygepolitik, 2016

Høje Taastrup Kommune: Rygepolitik (notat), journalnummer 18/18239, 2020

Interviewudskrift 1: Interview med kommunaldirektør i Ishøj kommune. Interviewdato den 18. februar 2020.

Interviewudskrift 2: Interview med formand for social- og sundhedsudvalget i Ishøj kommune. Interviewdato den 18. februar 2020.

Interviewudskrift 3: Interview med leder af analyseenhed i Ishøj kommune. Interviewdato den 25. februar 2020.

Interviewudskrift 4: Interview med kommunaldirektør i Høje Taastrup kommune. Interviewdato den 24. februar 2020.

Interviewudskrift 5: Interview med formand for ældre- og sundhedsudvalget i Højre Taastrup kommune. Interviewdato den 24. februar 2020.

Kræftens Bekæmpelse (2021): "Kommuner med røgfri arbejdstid", <https://www.cancer.dk/forebyg/undga-roeg-og-rygning/indsatser-mod-rygnin...>

Köhler, J. et al. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 1-32.

Majgaard, Klaus (2013): *Offentlig styring: Simpel, reflekteret, transformativ*. København: Hans Reitzels Forlag.

Pedersen, J. S. (2014). "Institutionel teori" s. 233-256 i S. Vikkelsø & P. Kjær (red.), *Klassisk og moderne organisationsteori*. Hans Reitzels Forlag.

Pedersen, S. Jesper; Dobbin, Frank (2006). "In Search for Identity and Legitimation" i *American Behavioral Scientist*, Vol 49, No 7 Sage Publications.

Pollit, C; Bouckaert G (2004). "The nature os public management reform" i Pollit, C & Bouckaert, G "Public management reform. A comparative analysis", 2nd edition, Oxford University Press.

Powell, Walter; Koput, Kenneth W.; Smith-Doerr, Laurel (1996). "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology" i *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 1: 116-145.

Røvik, Kjell Arne (2011): "From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas", *Organization Studies* 32/5: 631-653.

Sahlin, K.; Wedin, L. (2008). "Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing", i R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin, K. (red). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage Publication.

Sandø, N. (2020). *Røgfri Arbejdstid. Hvorfor er det nogle gange svært at få indført gode ideer?* Masteropgave, Master of Public Governance, Copenhagen Business School.

Spence, Laura J.; Vallentin, Steen (2019). "Becoming responsible: Understanding the Organizational Power Dynamics of CSR and Corporate Ethics" s. p. 60-87 i Joanne B. Ciulla; Tobey

Scharding, K. (red.), *Ethical Business Leadership in Troubling Times*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing 2019, (Studies in TransAtlantic Business Ethics series)

Sundhedsstyrelsen, 2019: Sundhedsstyrelsen arbejder for mere røgfri arbejdstid på danske arbejdspladser. <https://www.sst.dk/da/Roegfri-arbejdstid/Foerste-skridt#hvorfor>

Vallentin, Steen; Thygesen, Niels Thyge (2017). *Tillid, magt og offentlige ledelsesreformer*.

København : Akademisk Forlag.

Vestbo, J.; Pisinger, C.; Bast, L; Gyrd-Hansen, D. (2018). *Forebyggelse af rygning blandt børn og unge. Hvad virker?* København: Vidensråd for Forebyggelse.

Westphal, James D.; Zajac, Edward (2001). "Explaining Institutional Decoupling: The Case of Stock Repurchase Programs." i *Administrative Science Quarterly*, 46: 202-28.

WHO (2014). WHA resolution 67.12: Contributing to social and economic development: sustainable action across sectors to improve health and health equity.