

31-05-2022

Forskelle i implementering som følge af ledelsesforskelle

En komparativ undersøgelse af projekt 'Nærhed
i omsorg'



**AALBORG
UNIVERSITET**

STUDENTERRAPPORT

Tommy Kloster Duch Eriksen
20166579

Abstract

This study is based on the lack of research on the subject of public management in organizational change, in the public sector. The study's theoretical foundation is implementation theory and the study of front-line employees and middle management. This research paper is looking into the differences in outcome of identical implementations of three comparable municipalities. The observed implementation is the project named 'Nærhed I omsorg' by the work-group 'Fremfærd Sundhed & Ældre'. The study attempts to highlight the organizational and management differences of the three municipalities in the care of the elderly. The goal of this is to find areas of divergence between the three cases and outline the possibility of these divergences affecting the implementation result. The study's main empirical base is the semi-structured interviews that were made in cooperation with three middle managers in the three municipalities. These interviews were analyzed by the author with the purpose of mapping out differences and the effects of these. The study does not postulate that each difference in management have an effect on the end results of the implementation, but does postulate that there is a possibility, and that the subject should be investigated in further research.

The paper did indeed conclude that there were some differences to be found in accordance with the theoretical work of Winter and Nielsen in the book 'Implementering af politik' where they argue that different aspects of implementation should be considered when undergoing organizational change, as different factors can have an effect on the implementation. The project does not conclude that these factors have an effect on the observed implementation, but does conclude that the differences are apparent between the three municipalities whereby one could argue that they are the reason for diverging implementation efforts.

Indhold

Abstract	1
1.0 Indledning	5
2.0 Projektets problemfelt	6
2.1 Implementering i offentlige organisationer	6
2.2 Projekt Nærhed i omsorg	8
2.3 Hedensted, Ringsted og Faxe kommune	8
2.4 Projektets problemformulering	9
3.0 Projektets teoretiske ramme	10
3.1 Frontlinjemedarbejderen og mellemliderens rolle i en implementeringskontekst	10
3.1.2 Michael Lipsy, og Street Level Bureaucracy	10
3.1.3 Tony Evans, den offentlige mellemlider og Professional Discretion in Welfare Services	14
3.1.4 Lederens påvirkning af frontlinjemedarbejderen	16
3.1.5 Operationalisering af teori om frontlinjepersonale og mellemliderens implementeringspåvirkning	19
3.2 Styring og ledelse	20
3.2.1 Styring	21
3.2.2 Forskellige styringsmodeller i det offentlige	23
3.2.3 Styringsmiks og styringsfejl	25
3.2.4 Performance i den offentlige sektor og negative effekter af uhensigtsmæssig styring	26
3.2.5 Styring som kontrollerende eller understøttende instans	26
3.2.6 Styring i den offentlige ledelse af fagpersonale	28
3.2.7 Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere med høj grad af PSM	28
3.2.7 Operationalisering af styringsbegrebet for projektet	29
3.3 Ledelse i den offentlige sektor	29
3.3.1 Transaktionsledelse	31
3.3.2 Transformationsledelse	31

3.3.3 Faglig ledelse	31
3.3.4 Distribueret ledelse	32
3.3.5 Operationalisering af offentlig ledelsesteori i projektet	33
3.4 Top-down eller Bottom-up implementering	33
4.0 Metodiske overvejelser	35
4.1 Projektets retning	35
4.2 Casedesign	35
4.3 Udvælgelseskriterier for respondenter og de udførte interviews	36
4.4 Projektets empiri	37
4.5 Interviewguide	39
4.6 Kvalitetskriterier	39
4.6.1 Validitet	39
4.6.1.1 Intern validitet	39
4.6.1.2 Ekstern validitet	40
4.6.1.3 Reliabilitet	40
4.6.1.4 Kodning	41
4.7 Analysestrategi	43
5.0 With-in analyser	44
5.1 L1, teamleder i Hedensted Kommune	44
5.1.1 Faglige baggrund og syn på ledelse	44
5.1.2 Tværfagligt samarbejde, dokumentation og kompetenceopbygning	47
5.1.3 Visitation, borgerinddragelse og ydelsesfleksibilitet	48
5.1.4 Lederens forståelse af udvikling i motivation hos medarbejderstaben	49
5.2 L2, teamleder i Ringsted kommune	50
5.2.1 Lederens faglige baggrund og syn på ledelse	50
5.2.2 Implementeringen og motivation for implementering	51
5.2.3 Lederens opfattelse af effekten på medarbejdermotivation	52

5.2.4	Udvikling i ledelsesrollen overfor medarbejderne.....	53
5.2.5	Inddragelse af borgere, tværfagligt samarbejde og dokumentationskravet	53
5.2.6	Fastholdelse af medarbejdere og trivsel	57
5.3	L3, Teamleder i Faxe Kommune	59
5.3.1	Lederens faglige baggrund og syn på ledelsesrollen.....	59
5.3.2	Motivation bag implementeringen og processen indtil videre	61
5.3.3	Arbejds miljø, kompetenceudvikling og fastholdelse af medarbejdere	62
5.3.4	Ledelsesrollens udvikling i implementeringen	64
5.3.5	Lederens oplevelse af udvikling i medarbejdernes motivation.....	65
5.3.6	Fastholdelse og rekruttering.....	66
5.3.6	Kompetenceafklaring og dokumentationskravet	67
6.0	Cross-case analyse	69
6.1	Lederens baggrund, syn på ledelsesrollen og medarbejderne	69
6.2	Den faglige baggrund og synet på ledelsesrollen	70
6.3	Organisationens rammer, Implementeringens fokusområder og initiativtagning.....	73
6.4	Implementeringstiltag.....	76
6.5	Oplevelse af motivationsændring i personalet	81
7.0	Konklusion.....	83
8.0	Diskussion af projektets resultater	86
9.0	Projektets videnskabelige bidrag og videre undersøgelse.....	89
10.0	Litteraturliste	90

1.0 Indledning

I projektet arbejdes der med implementering, mellemliderens rolle i en implementering og faktorer, der kan skabe divergens i en ensformig implementeringsproces i tre sammenlignelige organisationer. For at undersøge forskellene i de forskellige implementeringsforsøg, vil der tages udgangspunkt i teori om styring, ledelse, frontlinjemedarbejdere og implementering. Der vil lægges særligt vægt på forskellige ledelsesstile, frontlinjepersonalets motivation og effekten af forskellige styringer. Baggrunden for mellemliderens indflydelse på implementering findes i Tony Evans tidligere undersøgelse om mellemliderens rolle i implementeringsprocesser. I undersøgelsen vil der tages udgangspunkt i tre sammenlignelige kommuner, der alle gennemfører en implementering med tillidsbaseret styring, gennem projektet 'Nærhed i omsorg'. I analysen af de foretagende interviews, vil forskellige forudsætninger for kommunens organisering, initiativ for organiseringen og ledelsesstil blive undersøgt i forhold til, hvorvidt disse kan have en effekt på udmøntningen af en implementering og lederens oplevelse af succesen for implementeringen. Projektet er afgrænset til de tre kommuner, Hedensted, Ringsted og Faxe, der alle indgår i det nævnte projekt. De tre kommuner arbejder med samme grundlæggende implementering, hvormed det som udgangspunkt vil forventes, at kommunernes tiltag vil være sammenlignelige. Eventuelle udsving i kommunernes implementering vil forsøges forklaret ud fra eksisterende teori, gennem cross-case analyse af ledernes implementeringsforståelse. Interviewene sker på baggrund af en interviewguide, udformet af styring & ledelsesteori, teori om frontlinjepersonalets ageren og implementeringsteori. Efterfølgende vil de forskellige interviews kodes ud fra både en åben kodning og en lukket kodning, ud fra projektets ramme. Analysen består både af with-in og cross-case analyser. With-in analysen har til formål at belyse det enkelte interview og interviewpersonens oplevelse af implementeringen. Den efterfølgende cross-case analyse skal belyse eventuelle forskelle og ligheder, der findes i mellemlidernes ledelsesstil og de organisatoriske rammer, som de opererer indenfor. Analyserne har til formål at besvare projektets problemformulering og efterfølgende danne en diskussionsramme om eventuelle forskelle og deres effekt på implementeringen af projektet 'Nærhed i omsorg', i de udvalgte kommuner.

2.0 Projektets problemfelt

2.1 Implementering i offentlige organisationer

Politikerne er den øverste instans i den offentlige sektor. Det er oftest her, at politikker og målsætninger bliver udformet, hvorefter, at det er forvaltningens pligt at føre politikken ud i praksis, gennem implementering. Det er imidlertid ikke givet, hvordan en implementering skal føres ud i livet og opnå de målsætninger, som politikerne indledningsvist har ønsket. Det er heller ikke sikkert, at en korrekt implementering har den ønskede effekt på omgivelserne. Tidligere forskning har gang på gang vist, at flere projekter ikke er blevet gennemført som forventet, eller har ikke haft de tilsigtede effekter (Berg-Sørensen, Grøn og Hansen, 2016). Dette har medført dannelsen af en hel ny gren indenfor forskning i organisationer. Implementeringsforskning. Berg-Sørensen, Grøn og Hansen opstiller i deres bog det overordnede forskningsspørgsmål for implementeringsforskningen:

Hvilke mekanismer går i gang, når politiske beslutninger skal blive til virkelighed? Hvilke faktorer spiller ind, når beslutningerne forlader Folketing eller byrådsstue?

(Berg-Sørensen, Grøn og Hansen, 2016, S. 337)

Det er også dette spørgsmål, som projektet vil forsøge at belyse.

I bogen 'Implementering af politik' opsætter Winter og Nielsen fem områder, hvor implementeringen kan blive påvirket i en anden retning end forventet. Disse områder er som følger:

- 1) Politikdesign: Hvordan politikken er skruet sammen, kan påvirke mulighederne for en eventuel implementering. En politik kan for eksempel være svær at føre ud i livet, hvis der ikke er afsat nok midler til at gennemføre en eventuel implementeringsproces. Det politiske design omfatter blandt andet følgende punkter:
 - Hvilke myndigheder der står for implementering og organiseringen
 - Bevilling af ressourcer
 - Konkrete målsætninger og information
 - Regler vedrørende implementeringen (sanktioner, påbud, forbud mm.)
 - Økonomiske styringsinstrumenter

- 2) Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd: Forskellige myndigheder og organisationer, der deltager i implementeringen, kan have forskellige interesser og modsætningsforhold til implementeringen, hvormed, at disse institutioner kan påvirke det endelige resultat, hvis ikke styret korrekt.
- 3) Ledelsen: Implementeringens oversættelse fra øverste ledelse til mellemlidelsen er central i dette punkt. Foregår der en informationsasymmetri omkring eksempelvis målsætningerne, mellem øverste ledelse og mellemlidelsen kan der opstå divergerende implementering i forhold til målsætningen. Samtidig kan lederens valgte ledelsesstil have indflydelse på, hvordan implementeringen bliver modtaget af medarbejderne. Dette er også berørt i ledelsesafsnittet.
- 4) Markarbejderne som selvstændig politisk aktør: Grundet den store skønsudøvelse, der ofte er et aspekt i frontlinjepersonalets arbejdsgang, så ses disse ofte som aktører i deres egen betydning, da de står for den endelige ydelser, der bliver tilbudt borgeren. Derfor har oversættelsen til, og modtagelsen af, frontlinjemedarbejderne stor betydning for det endelige resultat af en implementering.
- 5) Målgruppen: Målgruppen for implementeringen kan have betydning i implementeringsprocessen. De forskellige aktører agerer forskelligt og har ofte en forskelligartet relation til hinanden, som kan påvirke resultatet.

(Winter & Nielsen, 2008, 18-21).

Winter og Nielsen pointerer altså, at det ikke kun er den politiske ledelse, der agerer politisk. Alle aktører er på sin vis politiske og kan have interesser/agendaer, der kan påvirke en implementering. Der kan opstå problemer, hvis implementeringskæden, altså det antal led der indgår i implementeringen, er for lang, da der her kan være mange vetopunkter eller steder, hvor implementeringen bliver tilpasset. Her kan man derved risikere, at det endelige resultat af implementeringen ikke stemmer overens med målsætningen (Ibid).

Den initiativtagende rolle i en implementering bør altså overveje disse områder, når implementeringen udføres, da forskellige faktorer kan spille ind på implementeringen.

I dette projekt vil vi som nævnt undersøge disse områders betydning på en konkret implementering for at afklare, hvilke af disse områder, der har en effekt på implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg' i de tre kommuner, Hedensted, Ringsted og Faxe.

2.2 Projekt Nærhed i omsorg

Projekt 'Nærhed i omsorg' er et projekt af Fremfærd Sundhed og Ældre, der er en underafdeling af et samarbejde mellem parterne på det kommunale arbejdsmarked om at udvikle velfærdssamfundets kerneopgaver. I projektet indgår seks kommuner. København, Rudersdal, Ringsted, Faxe, Haderslev og Hedensted Kommune.

Projektets formål er, at *"understøtte en arbejdsorganisering og faglig stolthed, således medarbejdernes forskellige kompetencer kommer i spil og realiseres i sundheds- og ældreplejen"* (Fremfærd Sundhed og Ældre, 2020, s. 2). Ydermere skal projektet styrke udviklingen af en ny dansk model med fokus på mindre teams, bedre brug af medarbejdernes kompetencer, frisættende ledelse, større fagligt råderum og tæt dialog mellem borger, pårørende og medarbejder, om hvordan hjælpen skal tilrettelægges og afvikles.

Projektet tager inspiration fra den hollandske Buurtzorg-model, hvor arbejdet med små teams har været en betydelig faktor (Fremfærd Sundhed og Ældre, 2020).

Projektet tre undersøgte kommuner, Hedensted, Ringsted og Faxe indgår alle i dette projekt. Derfor findes det interessant at undersøge, hvorvidt de tre kommuner ender med forskellig implementering.

2.3 Hedensted, Ringsted og Faxe kommune

De tre udvalgte kommuner er sammenlignelige i forhold til størrelse, da alle kommunerne har et befolkningstal mellem 35-50.000 indbyggere (Wikipedia, 2022). Der er en lille geografisk forskel, da Hedensted Kommune er geografisk større end Ringsted og Faxe Kommune. Hedensted er 551km² med 85 indbygger pr. km². Ringsted er 295km² med 119 indbyggere pr. km². Faxe er 405km² med 92 indbyggere pr. km². (Wikipedia, 2022)

Kommunerne argumenteres dog for at være sammenlignelige på baggrund af størrelsesforhold og relevante at undersøge i forhold til implementeringen af samme projekt.

2.4 Projektets problemformulering

Projektets undren er bygget op omkring det enkelte implementeringsled, mellemlideren, og hvilken effekt der kan kortlægges som følge af ledelsesbeslutninger. I projektet vil vi også se på hvilke fortolkninger, som lederen har, af strukturelle problemer i organisationen, medarbejdersyn og lederens oplevelse af projektets succes i forhold til motivering af medarbejderne, qua projekt 'Nærhed i omsorg' målsætninger.

Da projektets formål er at belyse eventuelle implementeringsforskelle og forklare divergensen gennem de analyserede interviews og teoretiske forklaringer vil projektet bygges op omkring problemformuleringen:

Hvilke forskelle er der i implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg', i Hedensted, Ringsted og Faxe Kommune og hvilke forskelle kan tilskrives forskelle i mellemliderens ledelsesstil og organisationens rammer?

3.0 Projektets teoretiske ramme

Til besvarelsen af problemfeltet vil dette projekt tage udgangspunkt i en teoretisk ramme, der kommer omkring frontlinjemedarbejderens og mellemliderens autonomi og skønsudøvelse i udførelsen af offentlige målsætninger, en afklaring af styrings- og ledelsesbegreber.

Da der arbejdes med et enkelt led i organisationen, mellemlideren direkte over frontlinjepersonalet, vil der primært blive lagt vægt på styring, ledelse og de aktører, der agerer på det niveau i organisationen.

3.1 Frontlinjemedarbejderen og mellemliderens rolle i en implementeringskontekst

Dette projekt omhandler en organisationsændring i tre organisationer, der primært beskæftiger fagprofessionelle medarbejdere. I de følgende afsnit vil vi derfor se ind i teorien omkring frontlinjepersonalet og hvilke karakteristika, som kendetegner disse, samt udfordringen i at lede disse. Her vil den teoretiske ramme primært genereres omkring Winter og Nielsens bog, *Implementering af politik*, fra 2008.

Projektet beskæftiger sig udelukkende med interviewpersoner, der leder fagpersonalet, i en rolle som mellemlider, placeret direkte over frontlinjepersonalet. Projektet vil undersøge, hvordan de forskellige kommuner oplever forskellige resultater af en sammenlignelig implementering og udvikler sig forskelligt. For at opfylde dette formål er det relevant for projektet at beskæftige sig med Tony Evans' *'Professional Discretion in Welfare Services'*, hvor Evans arbejder med mellemliderens rolle og indflydelse. Evans er på mange måder en viderebygning af Lipsky, som Winter og Nielsen kommer omkring, der dannede en stærk differentiering mellem ledelse og frontlinjemedarbejder. Evans arbejder med ledelsen i mellem og kan belyse dette teoretiske aspekt til projektet.

3.1.2 Michael Lipsky, og Street Level Bureaucracy

Michael Lipsky har gennem hans forskning kortlagt frontlinjemedarbejderne i deres rolle som street level bureaucrats, der har en stor effekt på den egentlige politik der bliver udført og som gennem deres skøn er med til at forme resultatet af ledelsens beslutninger. I 1980 udgav Lipsky bogen *'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service'*. Bogen ændrede synet på den offentlige frontlinjemedarbejder, da Lipsky postulerede, at det i virkeligheden er

frontlinjepersonalet der er beslutningstagerne, når der implementeres politik (Winther & Nielsen, 2008). Argumentet er, at en implementering reelt ikke er gennemført før, at borgeren møder frontlinjemedarbejderen og modtager en ydelse. Indtil da, argumenteres der for, at der blot er tale om ord på et papir uden reel indflydelse. Lipsky argumenterede for, at frontlinjemedarbejderne med deres rolle som sidste led i implementeringskæden og med deres relative store udførelse af skøn, ville medføre, at det i virkeligheden er ved mødet med borgeren, at politikens effekt bliver dannet. Graden af skøn varierer dog alt efter profession og kan reguleres løbende med regler og styringsværktøjer. Der er derfor ikke samme grad af skønsudøvelse og indflydelse på implementeringen i alle forvaltninger. Pædagoger har et relativt stort skøn, men andre professioner har mindre grad (Ibid). Det er altså derfor vigtigt i en implementering, at sikre, at frontlinjemedarbejderne er loyale over for en implementering, eller på anden måde har incitament til at følge den.

Lipsky argumenterede for, at de beslutninger, som frontlinjemedarbejderne tager, som konsekvens af ledelsens styring og ledelse er det resultat, der egentlig kommer ud af en offentlig politik (Ibid).

Lipsky argumenterer for, at frontlinjemedarbejdere ikke kan styres til fulde, da de rent funktionelt altid vil have en vis skønsudøvelse i deres profession, når de møder borgeren og udfører en målrettet service for denne. Det er frontlinjemedarbejderen, der foretager et skøn og en vurdering af den enkelte borgers sag, og former derved den ydelse, som borgeren modtager. Her benyttes der menneskelig dømmekraft, da det ikke er muligt for en forvaltning at opsætte et eksakt regelsæt, der kan benyttes på alle cases, som eksempelvis en sagsbehandler vil blive stillet over for. Samtidig er det ofte frontlinjemedarbejderen der står for fordelingen af de offentlige goder, der er til rådighed. Deres enkelte håndtering af sager er altså det, der former udgifter og ydelser, der kommer direkte ud til befolkningen. På den måde bliver frontlinjemedarbejderne altså til selvstændige aktører med stor grad af autonomi (Ibid).

Autonomien kommer også i, at det er svært at kontrollere frontlinjepersonalets ageren.

Fagprofessionalismen gør, at frontlinjepersonalet har en mængde viden og kompetencer, som eksempelvis ledelsen ikke nødvendigvis besidder. Det kan derfor være svært helt konkret at afgøre, hvorfor frontlinjemedarbejderen agerer, som de gør ud fra et fagligt skøn, da resten af den

offentlige organisation ikke nødvendigvis besidder samme viden til at træffe de faglige vurderinger (Ibid).

Der er visse forbehold for frontlinjemedarbejderens ageren. Det skal være indenfor lovgivningens rammer, hvor en sagsbehandler som selvfølge ikke kan bryde loven og skal have en lovhjemmel for at foretage sit skøn. Dette er også kendt som legalitetsprincippet. Derudover, så er der en række forvaltningsretlige grundsætninger, som en frontlinjemedarbejder altid skal have med i sine betragtninger, når der udøves skøn.

1. Magtfordrejningslæren. En forvaltning må kun varetage de interesser, der er hjemmel til.
2. Principper for vægtningen af lovlige hensyn. Der skal være hjemmel i loven og man skal forsøge at efterleve målsætningerne i lovgivningen.
3. Proportionalitetsprincippet. Et indgreb må ikke være større end der er behov for. Man må altså for eksempel ikke yde støtte i en mængde, der er uproportionel med borgerens behov.
4. Pligtmæssigt skøn. Der må ikke udføres skøn under regel. En frontlinjemedarbejder har altså pligt til at behandle borgerne individuelt under skøn. En politibetjent må for eksempel ikke stoppe personer af anden etnisk herkomst i trafikken med den ene begrundelse, at betjenten generelt skønner der kan være et problem her. Borgeren har ret til individuel behandling.
5. Lighedsgrundsætningen. En forvaltning skal behandle borgerne lige og må ikke forskelsbehandle.

(Ibid)

Frontlinjepersonalet er ofte motiveret af deres faglige professionalitet, Public Service Motivation (PSM), da de gerne vil udfylde deres rolle bedst muligt indenfor deres fag og hjælpe borgeren efter bedste evne. Dette gør sig ikke gældende, men er til en vis grad en motivationsfaktor hos de fleste frontlinjemedarbejdere. Man kan derfor betegne mange af frontlinjemedarbejderens skøn og beslutninger som en coping-mechanism indenfor de rammer der er sat af bureaukratiet. Så snart frontlinjemedarbejderen får opsat rammer, som virker forhindrende eller forebyggende for en ideel indsats overfor borgerne vil der enten ske en coping, hvor personalet forsøger at hjælpe borgeren bedst muligt i den givne situation, indenfor de opsatte rammer. Her vil personalet altså

tilpasse det, som de selv skønner, er den bedste løsning for borgeren, i det regelsæt, som er givet af ledelsen/principalen. Der kan også ske det, at personalet i højere grad forsøger at opnå egennytte vil at tilpasse deres service efter ledelsens målparametre og dermed flytte fokus væk fra borgeren til egne produktionskrav, indenfor forvaltningen. Særligt, hvis frontlinjepersonalet ikke er motiveret af PSM, men personlig vinding. Her understreges det altså igen, at de måleenheder, der bliver opsat af en forvaltning, er afgørende for den service der i sidste ende når ud til borgerne (Ibid).

De såkaldte coping-mechanisms som opstår i frontlinjemedarbejderens arbejdsgang, som følge af krydspres og ressourceknaphed i forvaltningen kan påvirke, hvordan frontlinjemedarbejderne agerer i visse situationer. Særligt rationering af service og aktivitet er her relevant. Lipsky nævner prioritering i frontlinjemedarbejdernes indsats, som en konsekvens af coping. Med begrænset mængde ressourcer og tid vil man risikere, at frontlinjemedarbejderen prioriterer i arbejdsopgaverne. Winther og Lehmann giver eksemplet med en sagsbehandler, der kan prioritere at håndtere konkrete sager frem for at opdatere sig på ny forskning og viden. Samtidig kan der også være prioritering af creaming. Der er tre primære former for creaming, hvoraf den ene er succes-creaming. Her prioriterer frontlinjemedarbejderen sager, hvor der er høj sandsynlighed for et positivt resultat. Eksempelvis kan en sagsbehandler på et jobcenter prioritere borgere, der har relativ kort vej til job, da dette hurtigst muligt vil maksimere sagsbehandlerens succesrate, fremfor sager, der kan tage længere tid. Dette kan have formålet for sagsbehandleren at få en god behandlingsstatistik i forhold til sin arbejdsplads, så man får en høj produktivitet. Dette kan være problematisk i forhold til forventningen om lige behandling af borgerne (Ibid).

En anden coping-mekanisme kan være brugen af standardisering, hvor frontlinjemedarbejderen benytter sig af tommelfingerregler til hurtigere at træffe afgørelse og ekspedere borgen. Det kan være problematisk med rutinisering, da borgeren dermed ikke får en individuel behandling, men kan risikere at blive sat i boks allerede tidligt i behandlingsforløbet, da sagsbehandleren benytter standardisering for hurtigere at kunne løse sine opgaver. Her kan der eksempelvis være tale om benyttelse af en lille gruppe tilbud og ikke brugen af hele sagsbehandlerens værktøjskasse (Winther & Lehmann, 2008).

Et sidste værktøj, der ofte yndes brugt, er at frontlinjemedarbejderen tager ledelse over sagsbehandlingen. Her mister borgeren altså valgmuligheder og bliver på sin vis umyndiggjort for at simplificere processen og gøre det nemmere at give en ydelse, da dialogen primært bliver ensrettet (Ibid).

Lipsky pointerer, at coping kan være problematisk i forhold til god forvaltningspraksis, da det ikke er en hensigtsmæssig ageren og dysfunktionelt i forhold til hensigten. Det understreges dog også, at det ikke nødvendigvis betyder, at frontlinjemedarbejderen er illoyal overfor forvaltningen og den førte politik. Lipsky understreger, at der blot er tale om coping i forhold til krydspresset, fra regler og målkrav, som gør, at frontlinjemedarbejderen føler sig nødsaget til at tilpasse sin arbejdsgang for at leve op til de forventede produktionskrav (Ibid). Dette kan have negative konsekvenser så som manglende individuelle hensyn, forskelsbehandling, målforskydning, mangel på grundighed i sagsbehandling, utilfredshed af brugerne og ineffektivitet (Ibid)

Et adfærdsaspekt, der pointeres ikke at være et resultat af markarbejderens adfærd, men nærmere et resultat af forvaltningens krav, er mængden af tid der benyttes på dokumentation og administrative opgaver af service og omsorgspersonale. Dette er noget, der oftest reguleres af ledelsen og ikke frontlinjemedarbejderen selv. Det har dog en stor effekt på det endelige outcome af en politik, hvis frontlinjemedarbejderens ressourcer ikke prioriteres på selve borgeren, men nærmere bruges på den administrative byrde (Ibid).

Så snart der uddelegeres en opgave, hvor der kan udføres skøn og fagprofessionelle vurderinger, vil der altså være et rum, selv under kontrol, hvor det er frontlinjemedarbejderen der sidder med den endelige beslutning om udførelsen af en opsat politik.

3.1.3 Tony Evans, den offentlige mellemlider og Professional Discretion in Welfare Services

Tony Evans nævner i sin artikel "Professional Discretion in Welfare Services", at ledere de seneste år har fået større autoritet over frontlinjepersonalet gennem digitalisering og kontrol, hvormed skønsudøvelsen er indskrænket (Evans, 2010). Lederne er i højere grad skiftet fra en administrativ ledelsesrolle til en kontrolinstans, der skal sikre, at de opsatte mål fra principalen bliver opfyldt af medarbejderne, fremfor deres eget professionelle skøn. Evans sætter hermed et nyt perspektiv på frontlinjepersonalets ageren, da Evans argumenterer for, at ledere i større grad har en rolle i

fagpersonalets arbejdsgang, ikke blot af administrativ karakter. Lipsky inkluderede ikke lederne og mellemlederne, men så i stedet personalet som en samlet gruppe. Evans argumenterer i stedet for, at der er kommet et tilpas stort skel, der gør, at man skal se på ledelsen på en ny måde. Her skal man skelne mellem ledelse, mellemledere og styring, hvor Lipsky ikke differentierer mellem styring og ledelse. Det der bliver fremhævet, er i høj grad de styringsredskaber, som er opsat af ledelsen/principalen, som kan kontrollere arbejdsgangen gennem dokumentation. Dette medfører, at personalet har mindre skønsudøvelse, da de i større grad står til ansvar overfor ledelsen, på baggrund af deres faglige vurderinger (Ibid). Eksempler på en sådan styring kan være igennem en frontlinjemedarbejders proces. Der kan være krav om handleplaner eller direkte krav til frontlinjemedarbejderens ageren (Winther & Lehmann).

Evans argumenterer for, at der udover styring også er en stærk effekt af måden som ledelsen agerer på. Her opsætter Evans to perspektiver, som er værd at inkludere i dette speciales videre analyse. Der er tale om dominans og diskurs (Evans, 2010).

Dominansperspektivet er det fokus, hvor lederen er loyal overfor topledelsens målsætninger, altså den stærke principal. Denne leders primære fokus er at udfylde de målsætninger der kommer fra topledelsen bedst muligt. Altså at leve op til forskellige målingsparametre og på den måde præstere bedst muligt. Her vil lederen forsøge at presse frontlinjemedarbejderen til at tilpasse deres arbejde efter de opsatte målingsparametre (Ibid). Her er der altså tale om et top-down perspektiv, hvor lederen forsøger at benytte magt til at styre organisationen (Ibid).

Det andet perspektiv, som Evans opsætter, er det diskursive perspektiv. Her vil lederen i stedet for magtanvendelse benytte sig af diskurs, for at tilpasse forvaltningens arbejdsgang med de opsatte mål. Her forsøger lederen at opnå fælles grund med frontpersonalet fremfor at opnå målene ved magt. Der opnås altså en debat omkring, hvad målene er, hvad formålet er og hvordan man opnår dem på bedst mulig vis i samskabelse. Det fagprofessionelle syn på målet forsøges altså her, at implementeres før der anvendes magt. Der vil til stadighed være styrende elementer, men der er en fladere ledelse, hvor lederen forsøger at inkludere sig selv i arbejdsgangen og inkludere medarbejderne i målopfyldelsen (Ibid).

Evans argumenterer for, at mellemlederens ageren er vigtig for den offentlige forvaltning, da mellemlederen i større grad også har autonomi og udøver skøn indenfor den enkelte leders

råderum. En del af oversætterrollen, som frontpersonalet har haft bliver altså overført til mellemlederen, som i lige så høj grad skal forsøge at være bindeled mellem topledelsen og frontlinjepersonalet. Mellemlederen skaber altså en kompleksitet, der gør, at man ikke kun kan se på topledelsen og frontlinjepersonalet, som Lipsky havde en tendens til. I stedet skal man nu også tænke på mellemlederens implementering og hvordan dette gøres, når man ser på implementeringen af ny politik og målsætninger (Ibid).

Winter og Lehmann belyser også diskussionen omkring ledelse af frontlinjemedarbejdere og den effekt, som det kan have på implementeringsprocessen. Der er imidlertid ikke meget forskning på ledelsen af frontlinjemedarbejdere på det offentlige område. Man kan imidlertid benytte sig af litteraturen på det private område. Winter og Lehmann opdeler ledelse i to forskellige begreber. Management og leadership. Management er den instrumentelle indsats i forhold til løsningen af organisationens opgaver. Leadership betegner lederens relation til medarbejderne. Her kommer man blandt andet ind på autoritet og motivation. Der argumenteres for, at ledelsen i den hidtidige forskning viser sig at have en relativ begrænset effekt på frontlinjemedarbejderen. Det er dog påvirket af, hvor synlig frontlinjemedarbejderens opgaveløsning er, herunder hvor meget skøn denne udøver. Det argumenteres også for, at det er forskelligt, efter hvilke ledelsesværktøjer der er i brug og hvilke frontlinjemedarbejdere der er tale om. Herunder er der frontlinjemedarbejderens faglige viden, motivation og profession, der spiller ind på, hvorvidt ledelsen har en rolle at spille i implementeringen.

3.1.4 Lederens påvirkning af frontlinjemedarbejderen

Lederen kan eksempelvis påvirke frontlinjemedarbejderen igennem holdningspåvirkning, efteruddannelse og institutionens organisering (Winter & Lehmann, 2008).

I analysen af lederes effekt på frontlinjemedarbejderen er det vigtigt at bemærke principal-agent teorien, som vi tidligere har været omkring. Her argumenteres der for, at der er en asymmetrisk viden mellem principal (leder) og agent (frontlinjemedarbejder). Dette postuleres ud fra, at frontlinjemedarbejderne ofte har den store skønsudøvelse, som lederen ofte ikke har direkte mulighed for at overvåge. Dette kan give et ledelsesproblem, da lederen dermed ikke kan benytte sig af normale ledelsesværktøjer for at styre frontlinjemedarbejderen. Der er imidlertid områder, der kan overvåges og kvantificeres. Dette kan eksempelvis være konkrete sagsbehandlinger, eller

tilbud der gives til borgeren. Dette er dog mest gældende for sagsbehandlere og lægefagligt personale, men svært at implementere ved 'blødere' områder, såsom hjemmehjælp og dagtilbudsområdet (Ibid).

Der er dog visse ledelsesværktøjer, som kan tages i brug over for frontlinjemedarbejdere. Dette kan blandt andet være kapacitetsopbyggende ledelsesværktøjer. Her er særligt bemanning og informationsformidling en prioritet overfor frontlinjemedarbejdere, da dette viser en stor effekt på deres ageren. Bemanning har en relativ effekt alt efter, hvordan bemanningen i forvejen er bygget op. Hvis der kommer større bemanning, så viser data, at frontlinjemedarbejderne har en tendens til i højere grad at følge lovgivningens målsætninger, hvis der er større personalenomering. Dette kan skyldes et mindre tidspres, der påvirker frontlinjemedarbejderens afværgemekanismer. Her er der dog primært tale om områder, hvor det er synlige målområder, altså steder, hvor ledelsen kan udøve større kontrol (Ibid).

Informationsformidling viser sig også at have en begrænset effekt på frontlinjepersonalet. Her er der tale om formidling af ny viden om lovgivning, statistik og nye undersøgelser, som er relevant for frontlinjepersonalets profession. Hvis der er sat ressourcer af til dette, så oplever man altså i visse tilfælde at fagpersonalet også tilpasser deres eksisterende forståelse og ageren herefter, hvis der er fokus på informationen og baggrunden herfor (Ibid).

De mere direkte ledelsesredskaber inkluderer målrettet rekruttering af fagpersonale, der er enige i organisationens mål, præstationsbelønninger der skal give incitament til at opfylde målene og så en klar og tydelig kommunikation om organisationens målsætninger. Særligt målrettet rekruttering kan være svært, hvis en organisation har skiftende målsætninger og er oftest ikke noget, der kan implementeres på kortsigt, men skal ske ved en løbende overgang. Den direkte ledelse fungerer bedst på tydelige sagsbehandlinger, altså områder med tydelig dokumentation, hvor ledelsen kan overvåge. Som tidligere nævnt, så kan det være svært at skabe økonomiske incitamentsværktøjer på områder der er svære at måle, uden at skabe en forvridende indsats af de ansatte. Den klare kommunikation om organisationens målsætninger kan begrundes med, at frontlinjemedarbejderen kan have svært ved konkret at opfylde organisationens mål, hvis disse ikke er klart og tydeligt sat op. Altså, hvis der er en informationskløft mellem ledelsen og de ansatte omkring, hvad målsætningen er og hvad der skal efterstræbes, vil sagsbehandlingen ofte

komme til udtryk af den enkelte frontlinjemedarbejders professionelle skøn og ikke målsætningen af organisationen, som helhed, der er fastsat af ledelsen (Ibid).

Effekter af den administrative adfærd kan ofte give udsving, alt efter hvilken profession der ledes i organisationen. Der kan eksempelvis være forskelle i viden, motivation og profession hos personalet, der kan give forskellige karakteristika, når det kommer til effekten af ledelse.

Den faglige viden her kan have en effekt, hvis frontpersonalet selv føler en stor faglig viden og forståelse af lovgivningen, så kan det være svært at påvirke dem fra ledelsessiden, hvis personalet i forvejen føler, at de lever op til de lovgivningsmæssige forventninger. Man kan som ledelse derfor lægge større vægt på viden omkring lovgivningen og dennes målsætninger, hvis man ønsker at korrigere disse medarbejdere.

I fag, hvor personalet har en relativ lille faglig orientering på lovgivningsområdet og forskningen vil personalet være lettere at påvirke via faglig information, da disse ofte vil lytte til ledelsen og ikke have egen orientering om udviklingen af lovgivning og forskningen på området. I fag, hvor personalet altså er proaktive i faglig orientering, kan det altså være svært for ledelsen at påvirke frontlinjemedarbejderne, da disse kan have deres egen forudindtagne fortolkning af udviklingen (Ibid).

Brugen af incitamentsfremmende ledelsesværktøjer kan også have en positiv og negativ effekt. Dette afhænger dog af medarbejdernes motivation, som vi tidligere har været omkring. Hvis de fagprofessionelle er motiveret af deres sociotropiske motivation og deres selvrealisering. Så kan belønning eller sanktion i deres arbejdsgange have en negativ effekt, da disse kan fortolkes som disruption i den fagprofessionelles vurdering og skøn og dermed skabe en modsætning mellem principal og agent. For medarbejdere, der primært er økonomisk motiveret, eller andre ydre motivationsfaktorer kan det imidlertid have en fremmede effekt på organisationens mål. Lederen bør derfor være orienteret omkring, hvad der er motivationen i deres enkelte teams, da ledelsesværktøjer ellers kan have en uhensigtsmæssig effekt i forhold til formålet af disse (Ibid).

Ledelsesværktøjernes effekt afhænger ud fra Lehmann og Winter altså meget, om personalet oplever det som understøttende eller kontrollerende/disruptive.

Lederens indirekte værktøjer kan imidlertid også benyttes til at adfærdsregulere frontlinjepersonalet. Her gør Winter og Lehmann det klart, at den begrænsede forskning på området viser, at lederens personlige holdning til en politik kan have en effekt på medarbejdernes implementering. Det samme gør sig gældende i forhold til efteruddannelse, dialog med medarbejderstaben og organiseringen af medarbejderne (Ibid).

Indirekte kan lederen altså derigennem forsøge at præge personalet til at bevæge sig i én bestemt retning med adfærd, over for en politik. Winter og Lehmann opsummerer effekten af ledelse på markarbejdere med følgende fire punkter.

- Synligheden af markarbejderens handlinger
- Overensstemmelse mellem lokale politisk/administrative ledelsesmål og lovgivning
- Om anvendte ledelsesredskaber er generelt kapacitetsopbyggende eller målrettede og kontrollerende
- Karakteristika ved markarbejderne
 - Herunder, hvilke frontlinjemedarbejdere der er tale om, deres faglige viden, motivation og opfattelse af ledelsen.

(Ibid)

3.1.5 Operationalisering af teori om frontlinjepersonale og mellemlederens implementeringspåvirkning

I dette projekt er en forståelse for frontlinjepersonalet nødvendig, da der arbejdes med organisationer, hvor personalet netop er bestående af disse. En indsigt i, hvordan frontlinjepersonalet motiveres og agerer, er derfor afgørende for en forståelse af implementeringsudviklingen i de enkelte organisationer.

Samtidig er tilbygningen af Tony Evans teori brugbar, da mellemlederne ifølge Evans har større indflydelse på frontlinjemedarbejderens ageren, end Lipsky først antager. Evans kan derfor bruges til at fortælle om, hvordan lederen kan påvirke implementeringen og styre frontlinjepersonalet, på trods af en relativ høj skønsudøvelse. Sammen med de andre teoretiske aspekter, forventes det, at der samlet vil dannes en forståelse for implementeringens udvikling i de enkelte kommuner.

3.2 Styring og ledelse

Det er relevant at se på teori om styring og ledelse, da dette projekt konkret arbejder med ledelse og også kommer omkring lederens opfattelse af organisationens styring.

Når man taler styring og ledelse, så er der ofte tale om to begreber, der kan være svære at adskille. De to begreber har overlap og benyttes ofte med samme mål. At opnå en adfærdspåvirkning af organisationens aktører. Eksempelvis frontlinjepersonalet. Men de kan være svære at adskille, da de to begreber kan påvirke hinanden. Styring kan defineres ved de rammer, der er sat for ledelsen, og ledelsen kan til gengæld påvirke effekten af styringen (Hansen & Høybye-Mortensen, 2019).

Offentlig ledelse er anderledes fra ledelse i det private, da medarbejderne ofte motiveres anderledes, eksempelvis via Public Service Motivation, som vi vil komme ind på i senere afsnit. Ledelsens rolle i det offentlige kan altså ofte defineres som en oversætterrolle. Lederen skal være bindeled mellem den øverste ledelses målsætninger, styringen og medarbejderne (Ibid). Eksempelvis er der en stor del af mellemledere i det offentlige, der selv har en faglig baggrund i det fag, som de leder. Offentlig ledelse er derfor ofte et samspil mellem styringen og ledelsen om at motivere og oversætte målsætninger og rammer for medarbejderne, så disse retter adfærden mod visse mønstre (Ibid).

Lotte Bøgh Andersen definerer ledelse og styring som følgende:

Ledelse: "Alle typer af bestræbelser på at påvirke medarbejderne til at formulere og arbejde hen imod opfyldelsen af bestemte mål i offentlige og private organisationer"

Styring: "Konkrete, strukturelle redskaber rettet mod at fremme eller hindre en bestemt adfærd og derigennem øge organisatorisk målopfyldelse"

(Hansen & Høybye-Mortensen, 2019, s. 18).

Det er også disse definitioner, som dette projekt vil gøre brug af til at definere de to begreber. I projekt 'Nærhed i omsorg', hvor man skifter til en organisering med små teams, hvor formålet er at øge kompetenceudveksling, ydelsesfleksibilitet, medarbejdertrivsel og kontinuitet over for borgerne er der således tale om et styringsskifte. Her er det lederens opgave at tilpasse personalet til skiftet og arbejde hen imod, at medarbejderstaben tilpasser sig den nye ramme.

3.2.1 Styring

I forhold til idealforestillingen om den offentlige embedsmand og offentlig implementering, så burde styring ikke være en nødvendighed, hvis man kan antage, at alle offentlige medarbejdere loyalt vil følge lovgivningen og målsætningerne fra ledelsen. Dette er imidlertid ikke en realistisk forventning, da der på alle niveauer af en organisation og i organisationer selv vil være en interesse.

Derfor er styring oftest nødvendig i alle organisationer.

Som nævnt i forrige afsnit, så er styring et redskab til at fremme en bestemt adfærd gennem strukturelle redskaber. Dette kan eksempelvis være gennem organiseringen, regler, bevillinger eller andre indlejrede incitament. Oftest foregår styring i en hierarkisk form, eksempelvis ved, at ledelsen vil forsøge at påvirke de underordnede.

Den offentlige organisation er ofte styret ud fra en hierarkisk styreform, hvor der er en klar differentiering mellem leder og medarbejder. Dette kaldes også principal-agent teorien (Andersen & Pedersen, 2014). Der er seks grundlæggende antagelser i denne principal-agent-teorien. De er som følger

1. At der er et modsatrettet forhold mellem principalen (lederen) og agenten (den ansatte). Det antages her, at agenten vil forsøge at løse arbejdsopgaven med mindst mulig indsats for sig selv, så arbejdsbyrden mindskes.
2. Agentens handlinger har en konsekvens for principalen. Hvis agenten ikke fuldfører sin opgave, eller lever op til målsætningerne, så vil agentens handling (eller mangel på samme) kunne påvirke principalen negativt.
3. Principalen har information om resultater, men ikke processen. Principalen har adgang til information om det output, der kommer ud af organisationen. Men har ikke et reelt overblik over, hvor meget arbejde agenten lægger i opgaven. Reelt set kan opgaven godt være løst, men med kapacitet til at løse flere opgaver. Omvendt kan en opgave også ramme forbi målsætningerne, på trods af, at der egentlig er kapacitet. Dette kunne være grundet agentens modvilje.
4. Initiativretten ligger hos principalen. Det er altså principalen der har rådighedsretten over ændringer i organisationen og kan ændre i styringen for at ændre i agentens arbejdsgang.

5. Begge parter kender spillets regler og vil forsøge at maksimere sit eget udbytte af relationen.
6. Der er tale om et forhandlingsforhold, hvor principalen med sin initiativret stiller forslag til kontrakt, som agenten enten kan acceptere eller forkaste.

(Ibid)

Med dette udgangspunkt er der altså opsat et tydeligt modsætningsforhold mellem principalen og agenten, hvor systemet tilnærmelsesvis lægger grund for en kamp om udnyttelse. Principalen skal forsøge at sætte de bedst styrende rammer, som agenten skal efterleve. Ellers forventes det, at agenten kun vil yde en minimumsindsats, da der ikke er en vinding for agenten i at øge arbejdsindsatsen betydeligt. Principalen derimod har en direkte interesse i at øge agentens indsats. Dette sætter behovet for styring mellem principalen og agenten.

Dette kan gøres gennem forskellige styringsværktøjer, som typisk kan inddeles mellem straf og gulerod. Begge dele har det tilfælles, at de har til formål at fremme agentens incitament til at øge dennes arbejdsindsats.

Et eksempel på styring gives af Bøgh Andersen og Pedersen i deres bog 'Styring og motivation i den offentlige sektor', hvor dokumentation af hjemmehjælperens arbejdsgang skal sikre, at disse opfylder opgaverne og sikrer, at principalen kan se, hvor meget den enkelte medarbejder yder. Samtidig kan der gives økonomiske incitamenter til en agent, så de eksempelvis lønnes eller modtager en bonus, hvis disse opfylder produktivetskrav (Ibid)

I forhold til den offentlige medarbejder kan man tilføje et aspekt til principal-agent-teorien, da tidligere forskning har vist, at offentlige ansatte også besidder en grad af 'public service-motivation'. Altså, at den ansatte ikke kun motiveres af personlig velstand, men også har en samfundsmæssig orientering ud fra det fag, som agenten befinder sig i. Fagprofessionelle i den offentlige sektor kan med andre ord være motiverede, af det sociale bidrag, som der kan gives til borgeren og samfundet (Ibid).

Dette fænomen er også problematisk, da principalens målsætninger kan være modstridende i forhold til den fagprofessionelles forståelse af, hvad der er korrekt praksis (Ibid). Derfor vil det

være nødvendigt for en principal/ledelse at indføre styringsmekanismer for at sikre sig, at agenten/medarbejderen agerer ud fra den ønskede adfærd mod de givne målsætninger (Ibid).

3.2.2 Forskellige styringsmodeller i det offentlige

Andersen og Pedersen opsætter i deres bog fire forskellige arketyper af styringsmodeller. Dem vil jeg i dette afsnit gå i dybden med og reflektere over de forskellige typer i forhold til et historisk dansk perspektiv for styring i dette offentlige.

Her benytter de sig af Le Grands begrebsapparat fra 2003, om riddere, bønder, dronninger og landsknægte (Ibid). Her opsættes der en forståelseramme af brugere og agenter, samt deres motivation og kapabiliteter. Dette begrebsapparat kan bruges til at forstå menneskesynet og den bagvedliggende forståelse i forskellige styringsparadigmer og modeller.

Her er der fire karakterer.

Dronningen: Dronningen er brugeren med høj grad af kapabiliteter. Det er borgeren der forstår at navigere og udnytte det offentlige system bedst muligt efter egen hensigt. Denne bruger er altså en aktiv karakter, der har mulighed for at stille sig kritisk og proaktiv i forhold til de ydelser, som det offentlige tilbyder.

Bonden: Dette er modparten til dronningen. I dette begreb skal man forstå det som en borger med lav grad af kapabilitet, som skal hjælpes af myndighederne for at bruge systemet. I dette syn på borgeren er det offentlige ofte myndigheden, som aktivt skal navigere for borgeren.

Landsknægten: Denne giver udtryk for den offentligt ansatte som egennyttig, der ikke har en høj grad af PSM, men snarere vil forsøge at gavne sig selv og løse sine arbejdsopgaver på den mindst krævende måde overhovedet.

Ridderen: Den offentlige ansatte med høj grad af PSM. Her er der tale om en offentlig ansat, der har en altruistisk og samfundsorienteret tilgang til sine arbejdsopgaver. Ridderen har en fagprofessionel identitet og vil oftest muligt forsøge at tilgodese borgerens interesser og behov fremfor at løse en sag lettest muligt.

(Ibid).

Sammen kan Le Grands fire karakterer bruges i genereringen af et oversigtsbillede over de forskellige overordnede styringsmodeller. I de forskellige styringsmodeller er der bestemte antagelser om menneskesyn og særlige styringstiltag, der er dominerende i motivationspåvirkningen, af agenterne.

De fire arketyper af styringsmodeller inddeles som trust, mistrust, voice og choice. Det er her vigtigt at understrege, at der her er tale om arketyper. Styringsmodellerne kan godt blandes indenfor samme politiske område og man er ikke fastlåst til udelukkende at benytte sig af styringstiltag, der kategoriseres inden for samme arketype (Ibid). I dette speciale vil vi primært arbejde med trust og mistrust, da vi afgrænser os til den fagprofessionelles motivation og ledelsen heraf. Der vil derfor tages udgangspunkt i sektorer, hvor der oftest er tale om brugere med lav handlingskapacitet. Eksempelvis ældre- og omsorgsområdet.

Jeg vil kort gennemgå de to forskellige arketyper, som der arbejdes med i dette projekt. Trust og mistrust:

Mistrust: I denne model forsøger man så vidt muligt at mindske de ansattes autonomi og lægger sig oftest op af top-down hierarkisk styring. Her vægtes der på stram styring med kontrol og sanktionsmuligheder for ledelsen. Her måles der på institutioner og ansattes performance og der holdes overblik over forskelle. Der benyttes altså pisk og gulerod som incitament for de ansatte til at udføre deres opgaver og opfylde principalens målsætninger. Her bliver der sat fokus på enkelte procedurer med eksempelvis dokumentationskrav for den ansatte. Synet på agenten i en mistrust styremodel er altså i form af landsknægten. Det forventes, at den ansatte vil udnytte systemet til at få mest mulig vinding ud af mindst mulig indsats. Derfor sættes der stramme styringstiltag til værks, så den ansattes skønsudøvelse og autonomi mindskes.

Trust: I trust-modeller vil man typisk se en høj tillid til den ansattes fagprofessionalitet og PSM. Her forventes det, at agenten selv kan tilrettelægge de ydelser, der skal gives og det forventes, at dette gøres bedst muligt med færrest mulige omkostninger for institutionen. Problematikken i denne model er, at det oftest ikke er alle ansatte, der har samme grad af PSM, men der altid vil være enkelte, som er i beskæftigelsen med henblik på egen vinding. Derudover, så kan der være et skel mellem de politiske målsætninger fra principalen og de fagprofessionelle agenter. Der kan

altså også her opstå en konflikt, hvis ikke de ansattes målsætninger stemmer overens med politikernes og agenten i stedet bliver egenrådig.

(Ibid).

Offentlige styringsmekanismer er oftest rettet mod en af disse arketyper.

3.2.3 Styringsmiks og styringsfejl

Som nævnt i tidligere afsnit, så er der tale om arketyper. Der kan derfor godt opstå et styringsmiks i offentlige organisationer, hvor forskellige styringer, med indledende forskellige formål, godt kan overlape og påvirke hinanden. Hvis afsender ikke er tilstrækkeligt opmærksom på dette, så kan modtageren ende i en position, hvor to forskellige styringer modarbejder hver deres målsætning. Her kan der opstå et betydeligt krydspres på modtageren, ofte medarbejderen eller borgeren, som er fanget i to instanser, der presser hver deres retning (Hansen & Høybye-Mortensen, 2019).

Hansen og Høybye-Mortensen skelner mellem tre forskellige styringsfejl, der kan opstå som følge af et styringsmiks:

- 1) Manglende oversættelse: Styringsopskrifter skal oversættes ind i den nye organisatoriske kontekst.
- 2) Forvirring: Modtagerne af styringen kan modificere, forvandle eller ignorere styringen.
- 3) Skizofreni: Modsætningsfyldt eller direkte inkonsekvent styring.

(Ibid).

Forskellige styringer kan godt komme fra samme afsender til samme modtager, blot med forskellige målsætninger. Det er derfor vigtigt, at modtageren er forstående overfor den enkelte styring og målsætningerne, samt, at afsenderen bevarer et helhedsbillede af de forskellige styringer og effekten af disse. Dette kan dog være næsten umuligt i praksis i større offentlige organisationer. Derfor kan man ende i en situation, hvor styringsmiks medfører krydspres og styringsfejl. Dette kan også ske med forskellige modtagere i sammen organisation, hvor modtagerne i praksis kan ende med at være gensidigt modarbejdende agenter (Ibid)

3.2.4 Performance i den offentlige sektor og negative effekter af uhensigtsmæssig styring

I dette afsnit vil vi se ind i effekten på performance i den offentlige sektor og hvordan styringstiltag i form af målsætninger og måleenheder kan have trade-offs i forhold til kvalitet, motivation og økonomi.

Dette offentlige har en unik situation i og med, at der krav om at alle ydelser skal følge ansvarlighed og lige vilkår for alle borgere. Servicen skal altså være homogen for alle borgere og ikke give bedre vilkår til andre. Derfor skal der være en vis stabilitet og ensretning i den service der bliver tilbudt i en kommunal forvaltning for eksempel (Ibid). På den måde bliver den offentlige sektor udsat for et krav om multidimensionel performance, da det er svært blot at måle på et enkelt parameter. Man kan således ikke blot måle på omkostninger og produktion, hvis man ikke også ser på kvaliteten af de ydelser, der leveres (Ibid).

Der er derfor et juridisk- og legitimationsaspekt i dokumentationen af den offentlige service. Det argumenteres imidlertid for, at for meget dokumentation giver et trade-off med produktionen og kvaliteten, da en større mængde ressourcer kan ende med at gå til dokumentation og styring, hvor det hidtil kunne bruges på et egentligt kvalitativt output. Der kan her opstå en risiko for at frontlinjemedarbejderne får et for stort fokus på at opfylde mål- og tidskravene og ikke får sat den enkelte borgers behov nok i fokus. Det er altså oftest de performanceindikatorer der bliver opsat, som har en effekt på offentlige ansattes ageren (Ibid).

Styringen kan altså medføre trade-offs imellem performance i den offentlige sektor. En meget restriktiv styring af medarbejdernes ydelsesudøvelse kan have en negativ effekt på medarbejderens motivation, såfremt, at denne er motiveret igennem Public Service Motivation (PSM), selvom, at styringen opfylder de målsætninger der eksempelvis kan være sat omkring økonomisk kontrol. Hvis der bliver fokuseret på en målsætning, så kan det altså antages, at der sker et trade-off med et andet mål (Ibid).

3.2.5 Styring som kontrollerende eller understøttende instans

Som vi tidligere har været inde på, så kan PSM både have positive effekter. På den ene side har medarbejderne som udgangspunkt en stor motivation i deres fag og arbejdsgang. Samtidig, så kan disse være svære at styre, da deres faglige overbevisning kan modstride de politiske målsætninger og fagpersonalet kan være uenig i den performance, der fokuseres på i forvaltningen (Ibid).

Styring af fagpersonale kan derfor være en udfordrende disciplin, da de ansatte, i rollen som modtager kan blive påvirket af styringen på forskellige måder. Hvis styringen ses som kontrollerende og modarbejdende i forhold til medarbejderens PSM, så vil styringen have en negativ effekt på medarbejderens ydelse og trivsel. Omvendt kan understøttende styring have en positiv effekt. Men det kan være svært for en ledelse at definere, hvilken styring der har hvilken effekt. Samtidig vil der være nødvendig styring, som medarbejderne som udgangspunkt ikke nødvendigvis er enig i (Ibid).

Det er derfor afgørende, om medarbejderen ser styring som kontrollerende eller understøttende. Man skal altså forsøge at danne styringen på en måde, som medarbejderne finder understøttende i deres arbejdsgang og som samtidig opnår organisationens overordnede målsætninger (Ibid).

En klassisk forståelse for motivation under styring er Motivation crowding-teori. Her er antagelsen, at en fagprofessionels motivation mod en handling vil stige i takt med den belønning, som de oplever at modtage. Dette kan eksempelvis være produktionsincitamentet i en produktionsvirksomhed. Hvis medarbejderen bliver betalt pr. producerede enhed, så vil der være et incitament til produktion af flest mulige enheder. I forhold til PSM og den fagprofessionelle, så kan der være forskel imellem to organisationer, der indfører samme form for styring. Det kan begrundes med, at styringen bliver opfattet forskelligt i den individuelle organisation. Samme styring kan altså godt have en forskelligartet effekt, alt efter, hvordan denne bliver leveret og modtaget af den fagprofessionelle. I det ene tilfælde kan den virke som understøttende, hvis medarbejderne overvinder omkring den positive effekt og det pay-off det vil have i forhold til kvaliteten af ydelser. I en tilsvarende organisation kan styringen blive modtaget i et negativt lys, hvis medarbejderne får en oplevelse af en kontrollerende styring. Oversættelsen af et styringsværktøj til modtageren er altså et vigtigt aspekt på, om det modtages som understøttende eller kontrollerende (Ibid). Der er altså en vis grad af subjektivitet overfor en objektiv styring, da det i høj grad afhænger af modtagerens forståelse for styringen, om den gavner deres motivation, eller modarbejder den (Ibid).

3.2.6 Styring i den offentlige ledelse af fagpersonale

Teorien i tidligere afsnit har vist os, at det er vigtigt for motivationen af den fagprofessionelle, om ny styring bliver modtaget som understøttende eller kontrollerende. Andersen og Pedersen argumenterer for, at netop lederen her har en vigtig rolle. Undersøgelser har vist, at lederens holdning til en styring kan have en effekt på, hvorvidt styringen bliver modtaget som understøttende eller kontrollerende (Ibid). Her argumenteres der for, at flere ledelsesfaktorer kan påvirke opfattelsen. På den ene side kan tilliden til lederen have en markant effekt på, hvordan lederens holdning til styringen påvirker medarbejderen. Samtidig argumenterer Andersen og Pedersen for, at implementeringsformen kan have en effekt. Hård implementering, der bliver påtvunget medarbejderne kan medføre en forståelse af styringen som noget kontrollerende og uønsket, hvorimod, at forskning peger på, at en dialogbaseret tilgang til implementering af styringen kan have en effekt imod en underbyggende forståelse for styringen (Ibid).

3.2.7 Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere med høj grad af PSM

PSM i offentlige ansatte har også en indflydelse på, hvordan man rekrutterer og fastholder kompetent personale. Ifølge Andersen og Pedersen, så vil medarbejdere, der er motiverede af PSM finde jobtilfredshed, hvis de får en følelse af at bidrage til samfundet, eller med andre ord, hjælpe deres medborgere og opfylde forventningerne til deres faglige værdier (Ibid). Hvis en leder vurderer, at personalet er motiveret af PSM, så er det dermed vigtigt at inkludere dette i fremtidige ledelsesbeslutninger. Andersen og Pedersen påpeger eksempelvis, at det kan være fordelagtigt at opbygge et fagfællesskab, hvor medarbejderne løbende bliver bekræftet i, at de yder en service og gør en forskel (Ibid). Dette kan eksempelvis være igennem nær borgerkontakt og interaktioner med denne. Med andre ord er det altså fordelagtigt, hvis medarbejderne føler, at de befinder sig i et arbejdsmiljø, hvor de har mulighed for at udvikle deres kompetencer og yde en høj service, ud fra egen overbevisning, overfor modtageren, i dette tilfælde borgeren (Ibid). Hvis disse forudsætninger bliver mødt for en medarbejder med høj grad af PSM, så vil deres motivation, ifølge teorien, være høj for fortsat deltagelse i organisationen (Ibid).

3.2.7 Operationalisering af styringsbegrebet for projektet

I forhold til dette projekt er det relevant at se på styring af netop offentlige ansatte, da der arbejdes med den offentlige hjemmepleje og implementeringen af ny styring i form af mindre teams og selvstyrende arbejdsgrupper i forhold til vagt- og ruteplanlægning, samt større grad af autonomi. Disse områder indgår, som kerneområder i implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg'. Da projektet vil arbejde komparativt med tre kommuner, er det derfor relevant at undersøge, hvordan styringen bliver modtaget af medarbejderne, samt hvordan lederen kommunikerer denne ud. Målsætningerne i 'Nærhed i omsorg' omhandler lige netop fastholdelse af fagpersonale og motivationen i faget. Derfor er det også relevant at se, hvorvidt implementeringen forstås som kontrollerende eller understøttende i de forskellige teams, da man, som teorien nævnte, godt kan opleve forskellige reaktioner på en ensartet styring, i forskellige organisationer. Styringsbegrebet i dette projekt er altså primært fokuseret på området med indgrupperingen i små teams og overtagelsen af valgt- og ruteplanlægning for personalet. Derefter vil der blive dannet en analyse ud fra ledelsesperspektiverne, om lederne har en rolle i modtagelsen af implementeringen og hvilke forskelle, der findes organisationer imellem. Samtidig vil der blive foretaget en analyse af, om der findes et krydspres, grundet styringsmiks, hvor de undersøgte kommuner kan have forskellige styringsværktøjer i spil, der kan påvirke implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg'.

3.3 Ledelse i den offentlige sektor

Som nævnt tidligere i dette teoriafsnit, så er ledelse kunsten af at påvirke medarbejderne til at følge en styring eller organisationens målsætninger. I det offentlige sker dette ofte ikke gennem den formelle ledelsesrolle, men i voksende grad gennem personlige relationer og dialog (Hansen & Høybye-Mortensen, 2019).

Ledelsesbegrebet kan dække over mange aspekter. Hansen og Høybye-Mortensen giver følgende eksempler på ledelse:

- 1) Den uformelle faglige sparring
- 2) Implementering af styring
- 3) Ledelse fungerer opad i egen organisation, gennem kommunikation med den øvre ledelse
- 4) Ledelse fungerer nedad mod medarbejderen

- 5) Ledelse fungerer i stigende grad på tværs af organisationer, søjler og mod borgerne

(Ibid).

Hansen og Høybye-Mortensen beskriver ledelseskompeter ud fra Goleman m.fl's seks opsatte ledelseskompenceområder:

- 1) Autoritær: at give ordre og forvente lydighed
- 2) Visionær: at definere en fælles vision og mobilisere medarbejderne til at følge den
- 3) Tilknyttende: at skabe en følelse af følelsesmæssigt fællesskab, medarbejderne kan være en del af
- 4) Demokratisk: at skabe en følelse af forpligtelse gennem inddragelse og konsultation
- 5) Temposættende: at gå foran og sætte standarden
- 6) Coachende: at udvikle medarbejdernes potentiale

(Hansen og Høybye-Mortensen, 2019, s. 71).

Samtidig er der særligt i offentlig ledelse nogle overvejelser, der bør inkluderes, når man taler ledelse. Særligt for den faglige leder, eller mellemlideren, er det gældende, at der ofte ikke er et stort ledelsesrum. Lederen er altså ofte begrænset i forhold til løn og ledelsesredskaber, som denne har til rådighed. Samtidig, så motiveres offentlige ansatte anderledes. Derfor skal offentlige ledere have PSM i baghovedet igennem deres ledelse af fagpersonale (Ibid).

Lederen skal altså balancere flere bolde i det offentlige. Lederen skal sikre, at regler og lovgivning, herunder forvaltningsprincipperne, bliver overholdt, samtidig med, at organisationens ageren skal være gennemskuelig. Lederen skal loyalt føje de politiske målsætninger og sikre, at forvaltningens adfærd stemmer overens med de givne rammer. Samtidig skal lederen bevare motivationen og loyaliteten i en medarbejderstab, der har nogle stærke motivationsfaktorer i PSM, som man ikke i samme grad oplever i det private ledelsesrum (Ibid).

I de følgende afsnit vil vi belyse flere ledelsesformer, der er fremtrædende i litteraturen, omkring hvordan offentlig ledelse i praksis kan udføres. Her er der tale om transformations- og transaktionsledelse, faglig ledelse og distribueret ledelse.

3.3.1 Transaktionsledelse

Transaktionsledelse er baseret på bytteforholdet mellem lederen og medarbejderen, sammenligneligt med principal-agent teorien. Her er kernen af ledelsen, at lederen skal finde frem til, hvad medarbejderen skal have af belønning for at give en ydelse, eller opnå organisationens målsætninger. Der behøver ikke nødvendigvis være økonomisk belønning. Hansen og Høybye-Mortensen giver eksemplerne med autonomi, resultatløns og ros (Ibid).

Med andre ord, så er hovedessensen i transaktionsledelse, som det indgår i navnet, den transaktion, som der skal til for, at medarbejderen er loyal overfor en målsætning og/eller implementering.

3.3.2 Transformationsledelse

Transformationsledelse bygger op omkring det at ændre medarbejderens forståelse og holdning i retning af den ønskede målsætning eller implementering. Med andre ord, så skal lederen enten via dialog eller uddannelse påvirke medarbejderens personlige holdning, så denne bliver overbevist om, at ændringen i organisationen er ønskværdig, eller at de opsatte mål er acceptable. Teorien opsætter fire områder, hvorpå lederen kan påvirke medarbejderen.

- 1) Hensyn til den enkelte medarbejder
- 2) At motivere medarbejderen til at ændre sine præferencer og forståelse
- 3) At forsøge at ændre medarbejderens forståelse ud fra idealistiske årsager
- 4) Ved understøttelse af medarbejderens faglige viden og uddannelse

(Hansen og Høybye-Mortensen, 2019, s. 78-79).

Det er altså her vigtigt, at lederen får overbevist medarbejderen om, at organisationens retning er den rette. Ét aspekt her er lederens evne til at overbevise medarbejderen, men også, hvordan medarbejderen modtager ledelsen og ændringen (Ibid).

3.3.3 Faglig ledelse

Faglig ledelse er en relativ ny disciplin indenfor offentlig ledelse. Begrebet er en modreaktion på generiske ledelsesbegreber og roller, der længe har domineret indenfor den teoretiske forståelse af offentlig ledelse. Baggrunden for Faglig ledelse er, at en stor del af offentlige ansatte netop er fagprofessionelle. Her peger undersøgelser på, at det i stigende grad er ønsket fra fagpersonalet,

at en leder også skal kunne forstå og lede udførelsen af den kerneopgave, som de ledede fagprofessionelle udøver (Ibid).

Da ledelsesrollen netop ofte omhandler at definere, hvad en god opgaveløsning er, så giver det mening med en faglig leder, da denne har en faglig indsigt i opgaveløsningen. Derfor er det vigtigt, at lederen skal kunne gennemskue, hvad medarbejderne vurderer som meningsfuld opgaveløsning og formålet i denne. Oversætterrollen af implementeringen for en leder bliver lettere, hvis lederen kan oversætte implementeringen på en meningsfuld måde overfor fagpersonalet og forstå disses skepsis. En faglig leder kan i højere grad tilskrive opgaveløsningen værdi igennem den faglige forståelse af faget og medarbejderne (Ibid).

Samtidig, så kan en faglig leder effektivt agere bindeled mellem den øvre ledelse og medarbejderne, samt have en indsigt i selve implementeringen ud fra begge perspektiver. Den faglige ledelse får altså en stærk styrke i bindeleddet mellem implementering og fagprofessionalisme, da denne er indbefattet i begge aspekter (Ibid).

3.3.4 Distribueret ledelse

Distribueret ledelse er en ledelsesform, der er baseret på samspil med medarbejderne. Her er det ikke udelukkende lederen, der har alt ledelsesansvar, men i stedet sker der et skifte til en kollektiveret ledelse af organisationen. Lederen afgiver i denne ledelse flere ledelsesopgaver til personalet selv, så ledelse bliver varetaget af flere aktører. Medarbejderne får altså et uformelt ledelsesansvar (Ibid).

Distribueret ledelse har en række mulige positive effekter på medarbejdernes motivation. Det kan være meningsfuldt at inddrage medarbejderne når organisationens mål skal nås, da disse ofte har en høj kompetencegrad og derfor kan bidrage meningsfuldt til, hvordan organisationen bedst muligt strukturerer sine ydelser, så målene opnås. Samtidig argumenteres der i teorien for, at ledelsesansvar til medarbejderne øger deres motivation og tilhørsforhold til organisationen, da de indtræder i en anden rolle end blot en ydelsesproducent. Medarbejderne kan altså få en følelse af at høre til og at blive hørt og inkluderet i denne ledelsesform- Samtidig viser en dansk undersøgelse fra 2016, at det kan fremme innovation, arbejdsmiljø og have en effekt på sygefraværet, at inkludere medarbejderne i beslutningsprocesserne (Ibid).

3.3.5 Operationalisering af offentlig ledelsesteori i projektet

Da projektet netop undersøger tre forskellige lederes tilgang til en implementering, er det relevant at inkludere ledelsesteori. PSM og en høj grad af fagprofessionelle i de implementerende organisationer gør det også relevant at se på de forskellige ledelsesformer og benytte disse, som ramme over de ledelsestiltag, som de analyserede ledere har gjort brug af.

Selve øvelsen med små teams og vagt- og ruteplanlægning er på sin vis også en dobbeltfunktion, da det er et styringsværktøj, der samtidig kunne indgå under distribueret ledelse, da medarbejderne selv får ansvaret for dette. Det er imidlertid interessant at benytte sig af teorien til at analysere, hvordan lederne forsøger at påvirke medarbejdernes motivation for implementeringen og hvordan lederne gør brug af ledelsesformer til yderligere implementeringer.

3.4 Top-down eller Bottom-up implementering

I forhold til implementeringen er det også relevant at se på, hvem der er afsender af implementeringen og hvordan strukturen omkring selve implementeringen er dannet. Indenfor implementeringsfeltet kan man se på de to forskellige former. Top-down og Bottom-up. De to forskellige implementeringsformer vil uddybes i følgende afsnit. Der vil blive taget udgangspunkt i Berg-Sørensen, Grøn og Hansens bog, *Organiseringen af den offentlige sektor*, fra 2016.

Top-down: Top down er på sin vis den "klassiske" form for ledelse, der tidligere var set som en selvfølge indenfor et hvert bureaukrati. Dette skyldes, at der før udvidelsen af implementeringsteorien ikke var et stort fokus på implementeringsdelen, men i stedet forventes dette at blive udført automatisk inden for de givne institutioner. Senere er der dog sket et skift, så man nu ser på 'policy-makers' og 'implementers', hvormed det er vigtigt at kategorisere præcist, hvordan en politik bliver udført i praksis. Det er ikke den samme gruppe personer der tager en beslutning og udfører dem. Det er i stedet en lang række individer, hvormed det er vigtigt at udskille, hvordan rollerne fordeles og hvordan en politik defineres, for at denne kan implementeres korrekt. I top-down perspektives er det forventet, at den implementerende part følger policy-makernes retningslinjer loyalt og ikke selv er en del af policy-making processen. Her er det altså eksempelvis når principalen fastsætter en målsætning, som skal udføres af frontlinjepersonalet. Det er kritisk i denne form for implementering, at alle implementers igennem implementeringskæden følger policy-makernes retning loyalt, ellers vil der kunne opstå

implementeringsfejl. Dette vil sige, at hvis der et sted i implementeringskæden bliver afviget fra det oprindelige mål, så kan man ende med, at resultatet af en politik ikke stemmer overens med hensigten. Her er der altså behov for kontrolinstanser for at sikre, at personalet følger retningslinjerne fra toppen (Berg-Sørensen, Grøn og Hansen, 2016).

Bottom-up: Denne teori er opstået som reaktion på Top-down teorien. Mange top-down implementeringer har vist implementeringsfejl. Dette begrundes ofte med, at netop frontlinjepersonalet har haft modstridende interesser til implementeringen fra toppen og ikke har kunnet styres tilstrækkeligt gennem kontrolinstanser. Bottom-up er derfor et løsningsforslag til at løse de implementeringsproblemer der tidligere har været. Fokus i bottom-up er at løse de faktiske problemer, som fronten oplever og ikke blot opfylde top-ledelsens målsætninger. Her forsøger man altså at forstå frontlinjens problemer nedefra og løse problemet herved (Ibid).

Der er altså ifølge teorien en stor forskel på om den politik der bliver vedtaget af de politiske aktører, altså principalen, i det offentlige, i forhold til de konkrete tiltag, der bliver implementeret som følge af politikken. Det er organisationerne selv, der oftest står for den konkrete implementering af upræcise politiske beslutninger, hvormed et andet perspektiv end top-down bliver nødvendigt. Nemlig bottom-up. Bottom-up er set som et mere problemløsende perspektiv, hvor policy-makers tager personalet i felten med i beslutningerne, så man ikke kun benytter sig af overordnede politiske tiltag, men bringer de politiske beslutninger ned på et praksisniveau. Dette vil medføre, at der er en klarere forbindelse mellem den politiske beslutning og den implementerende gruppe. Top-down perspektivet lægger vægten på, hvordan den øverste ledelse kan kontrollere den implementerende gruppe og sikre, at deres målsætninger bliver mødt. Bottom-up involverer fagpersonalet i politikken, så man finder løsninger med en faglig begrundelse og overvejelse (Ibid).

Det er vigtigt at sige, at det ene perspektiv ikke nødvendigvis udelukker det andet. Som også er gældende med andre arketyper. Det giver dog et billede af forskellige implementeringsprocesser og en forståelse af, hvad der kan gå galt i en politisk implementering (Ibid).

4.0 Metodiske overvejelser

4.1 Projektets retning

Mellemliderens rolle i forhold til implementering og frontlinjemedarbejderens ageren er fortsat et område, der ikke er tilstrækkeligt belyst, da det meste af forskningen er gjort på det private arbejdsmarked. Det findes relevant at undersøge, hvilke aspekter af implementeringspåvirkning, der kan findes på et enkelt led af implementeringen. Implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg' bør være en implementering med relativt få implementeringsled og vetopunkter, hvormed implementeringen ikke bør afvige meget, i de tre undersøgte kommuner. Derfor er det relevant at se på mellemliderens rolle i en sådan implementering og på, hvordan lederen agerer i en lokalbaseret løsning, hvor der sigtes efter større autonomi til det fagprofessionelle personale og fleksible løsninger overfor borgeren. Jeg vil derfor undersøge, hvilke ledelsesværktøjer og tilgange, som mellemliderne gør brug af til implementeringen af projektet, samt hvordan disse har en indflydelse på implementeringen lokalt. Projektets undersøgelse vil være styret af allerede eksisterende teori på området. Der vil ud fra projektets analyse forsøges at genere en, eller flere, hypoteser om mellemliderens rolle i en tillidsbaseret styring med udgangspunkt i det undersøgte projekt. Samtidig vil projektet forsøge at give et teoretisk bidrag til mellemliderens adfærdspåvirkning fra frontlinjepersonalet på hjemmeplejeområdet. Projektet vil så vidt muligt forsøges udført uden forud eksisterende hypoteser, hvormed projektet udelukkende vil få en neutral tilgang til undersøgelsesspørgsmålet. Da projektet som udgangspunkt er fokuseret på den eksisterende teori og suppleres op med interviews af mellemledere, så vil der arbejdes primært arbejdes deduktivt, men med en tilføjelse af induktiv datagenerering, altså et abduktivt projekt (Bryman, 2016).

4.2 Casedesign

Casestudiets formål er at analysere et enkeltstående fænomen med formålet om at kunne generere en generaliserbar hypotese eller videnskabeligt bidrag (Andersen, Hansen og Klemmensen, 2012). Dette projekt er opbygget omkring en case med tre sammenlignelige enheder, som dækker over samme udgangspunkt i implementeringen af 'Nærhed i omsorg'. Disse forskellige enheder skal gennem analyse kunne belyse udfordringer, eller forskelle, i implementeringen af tillidsbaseret styring, på lokal plan. Rammen for dette casestudie er altså tre

forskellige kommuner, der har det til fælles, at de implementerer mere selvstyrende teams og forsøger at øge fleksibiliteten i hjemmeplejens ydelser. Den samlede målsætning er at belyse området med mellemledere på hjemmeplejeområdet, hvor der lige nu er ved at ske et skift i styringen fra stram styring til en løsere og mere medarbejderinkluderende styring. Fælles for alle tre undersøgte enheder er, at implementeringen endnu ikke er gennemført til fulde. Dette giver dog en særlig indsigt i udviklingen, da det hermed bliver muligt at foretage interviews i de begyndende overvejelser af implementeringen, før en egentlig evaluering er gennemført. I projektet vil der forsøges at danne et overblik over ligheder og variationer i casens enheder, altså de forskellige kommuner, hvor det forventes, at der kan dannes hypoteser eller andet videnskabeligt bidrag, på området (Ibid). Sammenligningsmuligheden sikres igennem semi-strukturerede interviews med mellemlederne i de forskellige kommuner. Der dannes en semi-struktureret interviewguide, hvormed mellemlederne vil blive udspurgt om de samme spørgsmål/problemstillinger (Ibid). Sammenligningen vil dermed ske horisontalt på tværs af de tre kommuner, med ensartet demografisk og geografisk udgangspunkt, hvormed det forventes, at sammenligningen kan generaliseres til andre kommuner, der forsøger en lignende implementering. Det er vigtigt at pointere, at implementeringen i alle kommuner sker med enkelte teams på forsøgsbasis. Kommunernes størrelse bør derfor ikke have indflydelse, da det er fælles for alle tre enheder, at der er tale om små selvstyrende teams med en enkelt leder og ca. 20 medarbejdere.

4.3 Udvalgelseskriterier for respondenter og de udførte interviews

Til udvælgelse af projektets respondenter har der kort været en undersøgelse af, hvilke kommuner der blandt andet arbejder med projektet. Her fandt jeg frem Hedensted, Ringsted og Faxe Kommune, som aktører der aktivt arbejder med implementering. Alle øvrige kommuner er også blevet kontaktet, men enten ønskede ikke, eller kunne ikke deltage i undersøgelsen.

Det havde været hensigtsmæssigt med størst muligt empirigrundlag. Man kan dog tage med i betragtningerne, at særligt Københavns Kommune har haft problematikker i deres implementering. Grundlaget for dette kan ikke belyses, men begge pilotprojekter er ikke fremskredet efter planen. Hvilket også var den givne begrundelse for afslag til deltagelse i projektet.

Det empiriske grundlag er derfor baseret på Hedensted, Ringsted og Faxe Kommune. Der er her tale om relativt mindre kommuner, hvilket dog ikke forventes at have en større effekt på projektets undersøgelse, da der som sagt er tale om undersøgelse af enkelte teams og ikke hele forvaltningen. Empirien kan derfor argumenteres for stadig at være valid, da den primært arbejder med få enkeltstående hjemmeplejeområder og teams i de enkelte kommuner.

Der er altså valgt flere kommuner i projektets empiri for at øge mængden af empiri. Fælles for respondenterne er imidlertid, at de arbejder med samme gruppe frontlinjepersonale med samme række problemstillinger og ændringer i organisationen. Det er dermed relevant at se på implementeringen på tværs af kommunerne, så der eventuelt kan redegøres for forskelle i den enkelte kommunes implementeringstiltag og om dette kan have en effekt på ledelsens oplevelse af implementeringsmulighederne. Derfor udspørges respondenterne også om konkrete tiltag i kommunerne og den politiske ledelses opbakning.

På grund af størrelsesordenen af de undersøgte enheder vil der derfor heller ikke blive redegjort for eventuelle forskelle kommunerne i mellem, udover de tiltag, som man foretager i implementeringen. Med valget af flere kommuner forventes det også at understøtte generaliserbarheden, da man dermed kan få en indsigt i forskelle og ligheder, lederne i mellem, og eventuelle strukturelle forskelle, der kan have en påvirkning på implementeringen. På denne måde belyses den enkelte mellemleders strukturelle ramme og forudsætning for ledelse også.

Projektet belyser samme led af ledelsen på tværs af kommunerne og fraholder sig fra at analysere på andre ledelsestrin, da vi på dermed får den mest generaliserbare data på ledelsestrinnet umiddelbart direkte over frontlinjepersonalet. Det skal efterfølgende være med i projektets refleksion, hvorvidt andre ledelseslag vil kunne have en rolle. Dette vil projektet ikke berøre. Det er derfor vigtigt at understrege, at der kun er et empirisk belæg for analyse af et enkelt ledelsestrin.

4.4 Projektets empiri

Projektets empiri er baseret på kvalitativ empiri, indsamlet gennem interviews af mellemledere, der agerer på samme niveau. Interviews defineres ofte, som det at gennemføre en dialog med henblik på at belyse et bestemt område (Ibid). Formålet med disse interviews er at belyse mellemledernes rolle i en skiftende styring, hvor der er en rolleforandring fra traditionel ledelse til

tillidsbaseret styring med større autonomi til frontpersonalet. Her er interviews brugbare, da projektet netop får en fordelagtig metode til at belyse et specifikt område med målrettet dialog, med relevante aktører. En anden form for empiri kunne være dokumentationsanalyse af de pågældende implementeringer og evalueringen heraf. Dette er dog på nuværende tidspunkt ikke en mulighed, da projekterne som tidligere nævnt ikke er gennemført. Derfor er der ikke foretaget nok data på området. Samtidig, så vil denne dokumentation oftest bestå af borgernes erfaringer og frontlinjepersonalet og ledelsens overordnede erfaringer. Med interviews kan projektet gå i dybden med et enkelt ledelsestrin og opnå målrettet data, selvom projektforsløbet endnu ikke er færdiggjort. Samtidig kan man, da interviews er semi-strukturerede, sikre, at der kan opnås uforventet empiri i form af ny information eller ikke overvejede refleksioner fra mellemlederne, da de sidder i forløbet. Interviews er altså aktuelle, når et enkelt trin skal belyses og der endnu ikke er tilgang til alle erfaringer. Gennem kodningen og interviewstrukturen kan der altså indsamles uventet information og data.

Gennem det kvalitative forskningsinterview kommer der altså en mere åben dialog med respondenterne, hvor uforudsete overvejelser kan inkluderes. Det individuelle interview sikrer også, at den enkelte leders personlige refleksioner bliver belyst (Ibid). Lige netop den valgte metode med semi-struktureret interview sikrer, at alle interviews som udgangspunkt har samme linje, men at der også er plads til at udvide interviewet udover det først planlagte, da man dermed kan få adgang til viden, som ikke var redegjort for i den indledende research. Dette kan for eksempel være overvejelser, som der ikke har været tilgængelige data på, før interviewet foretages. Det primære interview er dog bygget op på samme spørgsmål for alle respondenter, hvor den samme overordnede linje også vil blive overholdt. Da det er et relativt ubelyst emne og på pilotprojekter der endnu ikke er gennemført til fulde. Så giver det projektet en eksplorativ karakter, hvor netop det semi-strukturerede interview også har sin force. De sammenlignelige spørgsmål sikrer, at projektet kan gennemføre en komparativ analyse på tværs af de udvalgte enheder.

Alle interviews er foretaget af projektets forfatter og vil blive optaget med formål til transkribering, hvormed det sikres, at det enkelte interview bliver udnyttet til fulde. Samtidig skal kodning sikre, at de forskellige begreber fra mellemlederne vil blive kategoriseret. Kodningen vil struktureres således, at der samtidig er mulighed for åbne kategorier, hvis der bliver fundet ny viden, som også kan viderebringes til nye interviews.

4.5 Interviewguide

For at bevare strukturen i projektets interviews er der dannet en interviewguide, der skal give læseren indblik i den generelle struktur for interviews, men også har til formål at bevare en vis kontinuitet i de foretagende interviews. Som nævnt i tidligere afsnit, vil der blive udført en komparativ analyse på de forskellige cases. Derfor er det nødvendigt at have en interviewguide for at sikre, at det er ensformige spørgsmål og emner, der bliver undersøgt på tværs af de forskellige enheder.

Interviewguiden kan findes i bilag 1.

Interviewguiden vil være todelt, hvor den første spalte er det forskningsspørgsmål, der teoretisk forsøges besvaret. Anden spalte er en operationaliseret version med pejlemærker for hvad der forsøges besvaret. Her vil jeg så vidt muligt forsøge at fjerne teoretiske begreber.

Interviewet er bygget sådan op, at der indledningsvist vil være en bred dialog om ændringerne i organisationen, konkrete tiltag, udfordringer, medarbejdersyn og ledelsesrollen generelt.

4.6 Kvalitetskriterier

4.6.1 Validitet

4.6.1.1 Intern validitet

I dette projekt består den interne validitet primært af spørgsmålet om, at teorierne bliver fortolket og operationaliseret korrekt, så undersøgelsen er teorien tro. Her er der altså tale om, hvorvidt teorien reelt bliver belyst via projektets interviews (Andersen, Hansen og Klemmensen, 2017). Med andre ord handler det altså om, hvorvidt projektet egentlig undersøger det teoretiske felt, som der forsøges på. Igennem operationaliseringen vil den interne validitet sikres, så der ikke analyseres på et forkert aspekt i forhold til den redegjorte teori. Dette gøres blandt andet gennem den tidligere nævnt interviewguide, hvor der opstår gennemsigtighed omkring, hvilken teori der konkret arbejdes med i de forskellige interviewspørgsmål. Oversigten over operationalisering og teori medfører altså en målingsvaliditet.

Den efterfølgende kodning af de foretagede interviews skal også bidrage til validiteten, da der tydeligt bliver sat kriterier op for analysen og hvilken teori der arbejdes med i denne. Kodningen vil tage udgangspunkt i den operationaliserede teori og kan derigennem tilkobles forskellige

begreber, der er under de forskellige teoretiske begreber. På denne måde opnår projektet en tydeliggjort sammenhæng mellem det empiriske grundlag og det teoretiske udgangspunkt. I analysen vil der også blive brugt indledende overordnede with-in analyser, der har til formål at belyse hele interviewet generelt, med fokus i teorien. Med with-in analyser, der fokuserer på det enkelte interview og ikke analyse af alle interviews komparativt, opnår man altså en pålidelighed i forhold til de enkelte interviews overfor teorien. Dermed undgår projektet tydelige fejlslutninger og får alle aspekter i de enkelte interviews inkluderet i analysen.

4.6.1.2 Ekstern validitet

Den eksterne validitet skal sikre, at undersøgelsens resultater er generaliserbare for området. Denne validitet forsvares med, at der er udvalgt respondenter på tværs af kommuner, indenfor samme område. Der analyseres altså ikke på en enkeltstående enhed for en enkelt kommune, hvor forudsætningerne umiddelbart kunne være unikke. Der argumenteres for, at projektets resultater godt kan generaliseres til lignende områder, i andre kommuner, end dem der er udvalgt i dette projekt. Såfremt, at andre kommuner i fremtiden vil lave lignende øvelser/projekter i medarbejdernes arbejdsgang. Dette skyldes særligt, at der er tale om små teams og ikke hele kommunale forvaltninger, i analysen. En lignende undersøgelse vil altså kunne foretages i andre kommuner, hvor man ligeledes arbejder med små teams.

4.6.1.3 Reliabilitet

I forhold til reliabilitet er det en forventning og en forudsætning for en videnskabelig undersøgelse, at der er transparens omkring metoderne og data, samtidig med, at det skal være tydeligt, hvordan undersøgelsen potentielt ville kunne gentages. Læseren skal altså kunne gennemskue præcist, hvilke handlinger der har ført til projektets konklusion (Andersen, Hansen & Klemmensen, 2017).

I dette projekt sikres dette gennem det teoretiske afsnit, det metodiske afsnit, forskningsspørgsmålene, kodningen, transskriberingen og en gennemsigtig analytisk tilgang.

I det metodiske afsnit klarlægges projektets metoder og data på en overskuelig måde, så informationen om de valgte metoder altid er til rådighed for læseren. Samtidig argumenteres for valget af empiri og metode, så bevæggrunden for brugen af dette kan findes.

Det teoretiske afsnit skal belyse, hvilken teoretisk baggrund, der ligger bagved undersøgelsen. Altså, kan dette afsnit afgrænse, hvilke teoretiske udgangspunkter, som en eventuel læser skal være opmærksom på i gennemgangen af projektet.

Transskribering og kodningen af disse, har til formål at give læseren indsigt i, hvad der trækkes ud af de enkelte interviews. På den måde kan en fremtidig læser gennemskue de fortolkninger der er lavet af interviewet og koble det teoretiske udgangspunkt til. Samtidig vil projektet gennem åben og lukket kodning forsøge at fange alt indholdet i det forskellige interviews, så der ikke er undladt data.

Samlet set skal disse værktøjer og overvejelser altså bidrage til, at en fremtidig læser vil kunne gentage undersøgelsen og finde frem til samme konklusion, hvis ikke casen gennemgår store ændringer i udviklingen.

4.6.1.4 Kodning

Da interviews ofte ikke vil kunne gentages 1:1 af en fremtidig forskningsgruppe, grundet ændringer i organisationen, udskiftning af respondenter og generel udvikling, så er det i dette projekt valgt, at der gennem kodning skal dannes en grad af validitet og reliabilitet. Gennem kodningsstrategi skal der altså dannes en pålidelig analysestrategi, der både er tro mod den indsamlede empiri, men samtidig gennemskuelig for en fremtidig læser.

Kodning i denne sammenhæng er, at der kobles nøglebegreber og teoretiske temaer for at danne en forsimpning og systematisk kategorisering af de forskellige dele af et interview. På denne måde vil en læser kunne gennemskue den komparative analyse, der foretages. Gennem kategoriseringen af teoretiske overtemaer, vil det være muligt at opdele interviews i sammenlignelige dele og analysere på disse, komparativt. Dette giver med andre ord en grad af intern validitet.

Der skelnes normalt mellem åben og lukket kodning. I denne analyse vil der gøres brug af begge. I det følgende afsnit vil jeg kort opsummere kodningsstrategien for projektet.

I bogen 'Metoder i statskundskab' redegøres kort for både åben og lukket kodning. Det er med udgangspunkt i denne beskrivelse, at projektets kodningsstrategi er dannet.

Åben kodning har det formål at generere koder ud fra datasættet, i dette tilfælde et transskriberet interview. Her er det vigtigt, at der ikke i forvejen er dannet koder, så man kan gå åbent til

kodningen af datasættet. Med andre ord er der endnu ikke opsat kodninger for datasættet under den åbne kodning. Dette er dog en idealfortolkning af den åbne kodning. I dette projekt vil der være i forvejen opsatte koder i henhold til projektets teoretiske ramme og fokusområde.

Grundlaget for den åbne kodning i dette projekt vil være med det formål at fange eventuelle emner/temaer i de gennemførte interviews, som ikke umiddelbart var inkluderet i den indledende kodning. Eksempelvis, hvis én respondent har særligt tydelige holdninger på emner, som ikke var inkluderet i den teoretiske indledning, eller hvis der er gengangere i de forskellige interviews, af emner, som ikke har været med i de indledende overvejelser.

Med hjælp af den åbne kodning forsøger projektet altså at være tro mod hele empirien og ikke kun de undersøgelsesspørgsmål, der indledningsvist var opsat. Den åbne kodning skal altså danne et reliabelt- og kontekstbaseret overblik overfor datasættet. De fundne emner vil derfor potentielt indgå i den endegyldige slutkodning, så disse pointer ikke bliver tabt i analysen.

Efter, at den åbne kodning er gennemført og de indledende kodninger også er dannet ud fra den teoretiske baggrund. Så vil der blive dannet en slutkodeliste (bilag 2) med et præcist kodehierarki, hvor koderne er filtrerede og organiseret i de forskellige hierarkier. Koderne inddeles i overkoder og underkoder. Overkoderne er de mere abstrakte teoretiske begreber, der er dannet på baggrund af det teoretiske udgangspunkt og den åbne kodning. Underkoderne vil være dannet ud fra tydeligere begreber, som lettere kan benyttes til egentlig analyse. Disse underkoder er dog kategoriseret under overkoderne. Det er ud fra samme system som i interviewguiden, hvormed det vil være gennemskueligt for læseren at danne overblik over slutningerne, der er gjort i analysen. Underkoderne er altså afgreninger til overkodningerne. De vil dog fortsat være relativt overordnede over begreberne, da et stort antal underkoder vil gøre projektet uoverskueligt for både læser og forfatter. Kodningen skal samlet set danne en stor intern validitet, da struktureringen af analysen bliver mere gennemskuelig og tydelig (Andersen, Hansen og Klemmensen, 2016). Et citat kan godt kodes under forskellige kategorier, hvis denne rammer under flere områder. Den endelige oversigt over slutkodninger, kodehierarki og tildeling af koder i analysen kan findes i bilag 2.

4.7 Analysestrategi

Analysens formål er i dette projekt at kortlægge mellemlidernes forståelse for implementering og deres egen rolleforandring i overgangen til tillidsbaseret ledelse, samt deres samspil med frontlinjepersonalet i forhold til motivation og styring. Dette gøres igennem besvarelsen af projektets problemformuleringen, som er opsat i tidligere afsnit.

Projektets analysestruktur er i stor grad bygget op omkring den færdiggjorte kodning, der bliver brugt på den primære analysedel, der arbejder komparativt mellem respondenternes interviews og opsatte teoretiske rammer.

Der vil imidlertid også blive foretaget with-in analyser, der har til formål at analysere det enkelte interview til fulde, uden det komparative aspekt. Her vil der også indgå fokus på de teoretiske rammer. Det vil dog kun være den enkelte respondents synspunkter, der bliver grundlaget i de enkelte with-in analyser. Derfor vil kodningen heller ikke blive benyttet i dette analyseafsnit. De tre respondenter vil altså indledningsvist blive analyseret individuelt, som et forarbejde til den primære cross-case analyse.

Cross-case analysen vil blive dannet ud fra de overordnede teoretiske rammer i projektets kodehieraki, hvor de enkelte hovedområder vil blive belyst i individuelle afsnit, med delkonklusioner. Slutteligt vil der dannes en samlet konklusion og diskussion af projektets analytiske resultater og empiri. Her vil de relevante aspekter fra problemformuleringen blive diskuteret i forhold til den dannede konklusion, i analysen.

5.0 With-in analyser

5.1 L1, teamleder i Hedensted Kommune

5.1.1 Faglige baggrund og syn på ledelse

L1, er uddannet SOSU-assistent og fysioterapeut. L1 har tidligere været fysioterapeut, udskrivelseskoordinator og visitator på området med personlig, praksis, sygepleje og træningshjælp i en anden kommune. På posten som udskrivelseskoordinator har L1 arbejdet med kontinuerlige og sammenhængende forløb for borgere, der blev udskrevet, hvor man arbejdede med inklusion af borgere og pårørende i et vedvarende træningsforløb. Dermed har L1 en tidligere erfaring, der har været meget styret af tværfaglighed og borgerinddragelse.

L1's syn på ledelse er bygget op omkring rammerne i visionsledelse og nærheden til medarbejderne. Når L1 bliver spurgt ind til de vigtigste punkter for fremtidige ledere i en tillidsbaseret ledelse har L1 følgende kommentar:

Man skal være reel.

Du skal være omsorgsfuld overfor medarbejderne.

Du skal ville dem og være mere interesseret i dem, end du egentlig er i titlen.

Der var en undersøgelse for år tilbage, der sagde, at hver anden unge mand vil gerne være leder.

Hatten af for det.

Men der skal også være nogen, som ikke kommer til at lave alt det andet vigtige.

Man skal se ledelse, som en rolle af mange for at lykkes med noget.

Jeg har set værktøjer der kan noget, men medarbejderne har også hver især et sæt værktøjer der kan noget andet.

En leder skal have ydmyghed, reel ydmyghed og anerkende, at medarbejderne også kan noget og står med fingrene i bolledejen hver dag.

Det er deres perspektiver, der er vigtige for at vi kan lykkes på den lange bane.

Organisationskendskab. For mig at se er det vigtigt, at man fra top og til medarbejder kender organisationen og at man ser dem som de mennesker de er og ikke bare som tal.

(L1, 55:05-57:15)

Om sin egen ledelsesstil har L1 følgende bemærkninger:

Jeg tænker, at det er virkelig vigtigt, at man forsøger at være tydelig i sine hensigter. Hvad er det jeg forventer af mine folk?

Det tænker jeg er vigtigt

Så tænker jeg, at det er vigtigt, at man er enormt ærlig omkring, hvordan man følger op og sikrer kvaliteten af hvad man laver.

Og hvornår personalet kan bruge mig.

Men også, at få sendt et signal om, at vi er tæt på opgaven sammen.

En af de ting, som jeg er opmærksom på, er at jeg suser i reglen altid rundt i en slidt t-shirt og jeans. Det er ud fra en betragtning om, at jeg skal kunne være klar til at gå med ud og møde borgeren.

De skal også have oplevelsen af, at de kan komme med alle problemstillinger.

Transparens er vigtigt. Det jeg siger er hvad jeg gør.

Det bliver uddybet her:

Det er igen det her med, hvad er min hensigt og hvad vil jeg gerne have fra personalet.

Jeg tror ikke på, at jeg kan kontrollere alt, jeg tror på, at medarbejderne selv skal medbringe kontrolvirksomheden.

(L1, 47:11-51:40)

Og

Vores opgave er jo at booste dem. At understøtte, at de faktisk er vigtige, at de betyder noget, at de kan noget. Det booster vi også ved at spørge ind til deres selvforståelse, om de kan løse en opgave.

Hvis de siger ja, så er andet spørgsmål, hvordan vil I så løse den?

Det handler om at understøtte og bygge videre på det der virker. Ikke at ignorere det der er svært, men man skal bygge på det der virker.

(Ibid).

L1 har altså et ledelsesperspektiv, der er meget fokuseret på tillidsbaseret ledelse, hvilket også kan begrundes i det personale og den hidtidige erfaring, som lederen har haft omgang med.

Ifølge L1, så er motivationen til 'Nærhed i omsorg' i Hedensted Kommune dannet af et ønske fra forvaltningen og ikke den politiske side. Dette kommer til udtryk i følgende citat:

Ideen er dannet her i midt, blandt medarbejderne og planlæggerne og deres teamledere. Så den kommer egentlig nedefra. Og så er den blevet løftet ind på vores ledergruppemøde, vores organisering, nedefra. Og så har vi egentlig forholdt os til den og sagt super. Hvordan kan vi så organisere den? Og hvordan kan vi rent lavpraktisk drive en process, der også kommer et resultat ud af?

Og det samme kan man sige, har vi også gjort, når vi har talt fastholdelse af medarbejderrekruttering. Der har vi sagt super. Det er vigtigt for jer (medarbejderne). Det er vi glade for at høre, for vi vil gerne beholde jer. Men hvad er så vigtigt for jer, for at vi kan løbe med den her bold. Hvad er det vi skal arbejde videre med?

(L1, 13:28-16:21)

Deltagelsen i projektet er altså forvaltningens eget ønske om ændringer i organisationen og forbedringer i fastholdelse, arbejdsmiljø og borgertilfredshed. Ifølge L1 har der været et ønske omkring mindre teams og mere kontinuerlighed i det personale der kommer hos borgerne. Det kommer både an på fastholdelse af personale, men også organiseringen af deres teams. Derfor har man fundet behovet for større grad af medarbejderinklusion, så disse også kan få indflydelse på arbejdsgangene. Her har man i L1's organisation fundet 'Nærhed i omsorg' relevant.

Et punkt, som L1 er meget opmærksom på og kommer ind på i interviewet er sagen om forråelse i hjemmeplejen. Det udtrykkes her:

Vi har selv søgt puljen. Oprindeligt, der kan man sige. Vi havde alle kommunerne, der blev ramt af den sag der var i Randers.

Vi var der jo også og arbejdede meget konkret ned i, har vi også sådan noget være noget ved os. Altså forråelse.

(L1, 18:34-21:44)

I forhold til forråelse, så har L1 indtrykket, at de små teams og den mere kontinuerlige tilgang til borgeren også en stor indflydelse. Når man i højere grad inkluderer borgeren og personalet får bedre arbejdsmiljø, så vil det også have en effekt på kvaliteten.

5.1.2 Tværfagligt samarbejde, dokumentation og kompetenceopbygning

I forhold til tværfagligt samarbejde har Hedensted Kommune arbejdet med dette i en længere periode. Arbejdet med processen ses i følgende to citater:

Så det er sådan overordnet set, så er den forgrening jeg sidder i, hvor hjemmeplejen, sygeplejen og rehabilitering er. Den kalder vi sundhed og rehab-pleje. Den har vi drevet forskellig vis siden 2017, hvor vi var igang med en stor omorganisering.

En tilpasning af den førnævnte organisering igen i 19, hvor vi gik fra at have søjler til hjemmeplejen, sygeplejen, rehabilitering og træning. Til at man gik ind og lavede en syge- og hjemmepleje, hvor lederne er bundet op på hinanden og har fælles ledelse på tværs af deres områder, men med serveretten på deres eget område. Og så nogle tværgående funktioner, hvor min opgave er rehabilitering og tænke borgernes mulighed for at få lov til at kunne de ting, der er tværgående.

(L1, 0:59-4:05)

Så egentlig nogle søjler, hvor vi er bundet op på en fælles afhængighed af at lykkes, og så med nogle tværgående funktionsområder, der arbejder på tværs af alle søjlerne og kan navigere ind i de andre kollegaers budgetområder og opgaver og løsning på daglig plan.

(Ibid)

Ifølge L1 har Hedensted altså arbejde med det tværfaglige samarbejde siden 2017.

L1 argumenterer for, at dokumentationsområdet fylder meget. Et vigtigt fokus er, at dokumentationen skal være brugbar. Det udtrykkes her:

Der bruger vi ret meget krudt, hver eneste dag, på at klarlægge, hvad skal der skrives og hvordan.

Og taler ind i, at det skal jo være brugbart for andre.

Når du nu skriver noget, vil en anden så få noget ud af det?

Vil det være godt for borgeren, din kollega og dig?

Det er jo det der skal være konsensus om. Hvornår er noget vigtigt for os og borgeren, at vi videregiver.

(L1, 41:02-42:31 og 42:31-43:25)

Det tværfaglige samarbejde bruges blandt andet til at ruste hinanden med kompetencer. Men det har også til formål at give en forståelse af præcist, hvordan der skal dokumenteres. Der arbejdes på at forbedre den interne kommunikation gennem højere tværfagligt samarbejde og refleksion. Det kan ses i følgende afsnit af interviewet: (L1, 41:02-42:31 og 42:31-43:25)

5.1.3 Visitation, borgerinddragelse og ydelsesfleksibilitet

Hedensted Kommune opererer med pakkeløsninger, hvor borgeren bliver visiteret til en række ydelser, hvor der er relativ stor fleksibilitet. Samtidig har man i kommunen indført, at der er et introduktionsmøde for borgeren, hvor kontaktperson og primært personale kommer ud til borgeren og forventningsafstemmer. Her er prioriteringen på at medregne borgerens ønsker og prioriteter og introducere medarbejderne. Mødet beskrives i følgende citater:

Der kører vi en af de små pilotbolde, der handler om en forventningsafstemning og opstartsmøde, hvor vi egentlig får talt med borgeren om. Nu er du her, hvad er årsagen til, at du er her, hvad er særligt vigtigt for dig og dine pårørende, hvem er vi, hvem kan du forvente at møde, hvordan er vi organiserede og hvad betyder det så for den måde, vi kommer til at samarbejde på og kommer og går i dit hjem.

(L1, 6:05-8:09)

Og

Det følger sådan en tragt, og så slutter mødet egentlig af med et aftalepapir, hvor vi får skrevet ned: Det er det her der er vigtigt for dig og det er de her aftaler, som vi har indgået, og det ligger i dit hjem og vi tager et billede og ligger op i vores omsorgsjournal også.

Så vi er gensidige forpligtede på hinanden.

(L1, 8:08-8:48)

Man forsøger altså fra hjemmeplejens side at inkludere borgeren så vidt muligt i udformningen af deres ydelsespakke.

5.1.4 Lederens forståelse af udvikling i motivation hos medarbejderstaben

I forhold til implementeringen har L1 oplevet en primær positiv udvikling og motivation blandt medarbejderne. Da L1 bliver spurgt ind til, om der er en oplevelse af, at medarbejderinklusionen har en effekt på motivationen i medarbejderstaben, svarer L1 følgende:

Helt vildt, som i helt vildt!

Det der med, at det skal være let og lige til at snakke med os. Det skal være let og lige til at komme med det der fylder.

Vi bruger jo også meget bevidst vores MED-struktur, til at have indfyldelse på alle de forhold der nu gør sig gældende.

Det er vi også ret tydelige omkring.

Beslutnings- og ja/nej kompetencen ligger jo på leder, chef og direktørniveau.

Men det er ikke det samme, som at man ikke kan arbejde med indflydelse.

Og indflydelse er jo vigtigt. Særligt når man kommer med indspark nedefra der kan gøre hverdagen nemmere.

(L1, 51:54-53:36)

L1 og Hedensted Kommune har altså selv igangsat implementeringen og har en bred vifte af indsatsområder, hvor der arbejdes med dokumentationspligten, tværfaglighed og borgerinddragelse, udover implementeringen af små teams. L1 har en oplevelse af, at implementeringen er succesfuld i forhold til medarbejdernes motivation.

5.2 L2, teamleder i Ringsted kommune

5.2.1 Lederens faglige baggrund og syn på ledelse

L2 har en lang ledelsesbaggrund i Ringsted kommune. L2 er uddannet SOSU-assistent, men tog en lederposition i Ringsted kommune, som L2 har besat i 21 år. L2 tiltrådte projektet sidste år og har arbejdet med det siden. L2 er i den position, at de agerer leder for både en traditionel gruppe, men også projektet med lokalteams. Når L2 bliver spurgt ind til prioriteringerne i deres ledelse har L2 følgende kommentar:

dialogbaseret ledelse er rigtig godt.

Og så tænker jeg nærvær, at det betyder rigtig meget for medarbejderne.

Ikke dermed sagt, at jeg skal gøre tingene.

Men at jeg er der og viser interesse for dem. Det betyder helt vildt meget.

Det er jeg slet ikke i tvivl om.

Og synligheden. Der er mange måder at være synlig på. Jeg behøver ikke at være fysisk synlig. De ved, at de kan få fat på mig på mail og telefon. Men det betyder noget.

At de ligesom ved, hvor de har mig, hvad jeg står for og hvilken retning, som de vil have dem til at køre i. Det betyder noget.

(L2, 32:14-32:51)

Omkring L2's fremtidige ledelsesrolle og kompetencer til ledere i en styring, der i højere grad er tillidsbaseret, har L2 følgende kommentar:

Jeg tænker. Man dyrker rigtig meget lederkurser. Og der tænker jeg, at den coachende del skal være en større del.

Nu har jeg ikke selv et modul i det. Men jeg tænker, at det kunne være rart. Og det tænker jeg også på et tidspunkt, at jeg skal have.

For det er en hel anden måde at lede på.

Så det tænker jeg. Den ledelsesrolle skal have et andet fokus. Og det tænker jeg på sigt er vigtigt.

For det er en anden måde at være leder på.

(L2, 37:52-38:43)

L2 har altså siddet i en ledelsesposition i 21 år og er orienteret imod en medarbejdernær ledelse. L2's rolle i implementeringen er påvirket af, at L2 ikke udelukkende har med små teams at gøre, men fortsat også leder et traditionelt team.

5.2.2 Implementeringen og motivation for implementering

Implementeringen i Ringsted Kommune er i iværksat fra politisk side, hvor forvaltningen derefter har haft indflydelse på, hvordan dette præcist skal udformes. I forhold til motivationen bag implementeringen har L2 følgende kommentar:

Det er en politisk beslutning. Man har kigget rigtig meget til Holland og kigget på modellen Buurtzorg, hvor man har kørt med det her princip i flere år og har haft rigtig godt gavn af det. Vi er ikke helt sammenlignelige med Holland, så derfor har vi taget få elementer derfra og sagt, at det er sådan vi gerne vil arbejde. For det er ikke den samme måde at arbejde på, som i Danmark.

Men det var politisk bevågenhed, der gjorde, at det var det vi skulle igang med.

Samtidigt købte vi os ind på det, fordi vi kunne høre på medarbejderne, at det havde en betydning, at grupperne var så store. De følte næsten ikke, at de var en del af det, eller kendte kollegaerne.

Derfor kom vi på, at vi skulle gøre noget helt andet. Derfor har vi kørt med dette projekt.

Hvilket vi har været glade for og fortsat er glade for.

Men det var politikere, der var initiativtagere.

(L2, 8:15-9:17)

Spurgt ind til selve udformningen af implementeringen har L2 følgende svar:

Vi har planlagt det hele, fuldstændigt. Ingen andre har haft en finger med i spillet. Vi har suverænt planlagt ned til mindste detalje. Der har været en konsulent på, som har bistået i forhold til, hvordan vi tænker det.

Men det er suverænt os, der har udformet det i forhold til hvilke medarbejdere skal vi have, hvor mange skal vi have og hvordan skal gruppedelingen se ud, hvad er det for nogle ting, de selv skal bidrage ind i. For eksempel det der med at snakke borgere og lave planer til dagen efter og hvordan man skal arbejde, osv.

Så vi har haft fuldstændig frie tøjler til, hvordan vi ville gøre det.

(L2, 9:26-10:41)

Forvaltningen har altså serveretten i forhold til den faktiske implementering. Ringsted Kommune, og L2, arbejder dog primært med udarbejdelsen af lokalteams.

5.2.3 Lederens opfattelse af effekten på medarbejdermotivation

L2 oplever implementeringen, som en svær proces, hvor medarbejderne ikke nødvendigvis har kunne se fordelene i implementeringen. L2 har indledningsvist også haft svært ved selv at se fordelene i den implementering, som skulle gennemføres. Om ændringen havde L2 følgende bemærkning:

Jeg vil sige i starten havde jeg svært ved at se forskellen. Eller, jeg havde svært ved at se fordelene i det.

Jeg kunne godt se forskellen.

Men fordelene havde jeg svært ved. For jeg synes, at jeg var rigtig meget på, og det var jeg også.

(L2: 12:40-13:33).

Samtidig kunne udfordringen for medarbejderne ses i følgende citat:

Det er der stadig nogen der er. Det er ikke alle der køber projektet fuldt ud. Det er det ikke.

Der er nogen der synes, at det er rigtigt fint, at jeg kører med den plan jeg hele tiden har gjort, og at andre bestemmer det.

Det ser jeg særligt tydeligt nu, hvor medarbejderne skal begynde med selv at planlægge deres ruter, hvad er det de gerne vil have på ruten osv.

Måske også være på over for kollegaerne og stille spørgsmål. Hvorfor vælger du den borger, når du normalvis har en anden? Det der med at man har et ansvar for, at tingene går op i en højere enhed. Det er ikke alle, der synes, at det er en særlig fed idé. Der er nogen der tænker, at det er fedt med andre, der bestemmer.

Så der vil jeg sige, at vi ikke er landet. Og det tror jeg aldrig, at vi gør.

Der vil altid være nogle, der tager teten og har den lille lederevne i maven og tænker, at det kører jeg med.

(L2, 22:29-23:32)

L2 har altså ikke en entydig positiv oplevelse af implementeringen og medarbejdernes modtagelse og motivation.

5.2.4 Udvikling i ledelsesrollen overfor medarbejderne

På trods af skepsis i starten gør L2 det dog klart, at der er indikationer på forbedringer. I forhold til ledelsesrollen i projektet føler L2 ikke, at der er sket en stor udvikling i tiden der bliver brugt på ledelse. Det kommer til udtryk i følgende citat:

Og jeg vil sige, at min ledelsestid er bestemt ikke blevet mindre, selvom, at det er lokalteams.

Tværtimod. For jeg skal være på, på en helt anden måde. Jeg skal bare have dem med i det.

Det har været en stor proces og en stor forandring.

(L2, 10:50-12:30)

Der findes dog en lille forskel, da L2 beskriver en fordel i, at medarbejderne på nogle områder bedre kan varetage deres opgaver, hvis L2 er indisponibel. Det bliver blandt andet nævnt her:

Men nu kan jeg se, at eftersom de påtager sig nogle af de opgaver. Så har jeg lidt mere ro i sindet og tænker, fedt, det kan de faktisk godt selv.

Så på den måde får jeg frigivet, ikke tid, men jeg får en anden ro.

Der er noget, som de godt selv kan, som jeg ikke nødvendigvis behøver at blande mig i. Og det er jo rigtig rart.

Samtidig med, at de vokser i deres opgave. Så på den måde har det givet mig mere ro, at jeg ved, at de kan tage opgaverne, hvis ikke, at jeg er der.

(L2, 12:40-13:33)

L2 oplever altså, at ledelsesrollen er forandret, men ikke nødvendigvis formindsket med den øvelse, som forvaltningen har gennemgået. Der bliver brugt tid på andre ting, som særligt mærkes af L2, da respondenterne som tidligere nævnt, er ansvarlig for to forskellige hold, hvoraf det ene arbejder ud fra den traditionelle model.

5.2.5 Inddragelse af borgere, tværfagligt samarbejde og dokumentationskravet

Selvom, at borgerinddragelse og dokumentation ikke direkte bliver angivet som en oprindelig del af selve implementeringen, så har L2 ønsker til, hvad der kan gøres på området. Særligt med borgerinddragelse ville L2 gerne have, at der var et større samspil med visitationen. Dette har dog ikke været aktuelt i den nuværende implementering. I Ringsted Kommune visiterer man ikke med

pakkeløsninger, men ud fra BUM-modellen. Der er dog et ønske fra L2 om, at man kunne gentænke visitationsmodellen. Dette kommer til udtryk i følgende citat:

Altså, der kommer visitationen ind i billedet. For jeg synes den model vi kører. BUM-modellen, at vi observerer noget, eller visitationen bestemmer hvad vi skal.

Der kunne jeg godt se en fordel, måske også ulemper, men en fordel i, at det hele lå hos os.

At vi selv, at det var medarbejderne, der selv tog visitationen med borgeren.

Nu er der en myndighed der gør det. Så går det igennem os og så løser vi opgaven.

Det kunne være interessant at se hvad det ville gøre, hvis det var medarbejderne der vurderede, hvad der skulle gøres ude ved borgerne, hvad deres behov var.

Der synes jeg, at vi er hængt op på den model vi har, med BUM-modellen.

Så det synes jeg faktisk kunne være interessant. Der tror jeg, at vi er hæmmet.

(L2, 28:23-29:14).

Dette bliver uddybet yderligere i forhold til borgerinddragelse. L2 argumenterer i følgende citat for, at der kan være en forskel på hjemmeplejens billede og visitationen og den oplevelse man har af borgerens behov. Der er ifølge L2 en mangel på fleksibilitet i borgerens behov:

Man havde også fra L2 og medarbejdersiden ønsket et opgør med BUM-modellen, hvor man i stedet ønskede pakkeløsninger for at give fleksibilitet. Det er dog ikke et ønske, der er imødekommet. Man har dog oplevet fremskridt gennem løbende dialog med visitation. Det kommer til udtryk her:

Vi var meget fokuserede på pakkeløsningen, men blev enige om, at det var der også udfordringer i.

Men nej, det tænker jeg ikke.

Og vi har indfundet os med, at det er som det er.

Det der har været en stor forskel, er de møder, hvor vi snakker med borgerne. Der er visitationen med os. Så vi er tættere på visitationen i den forbindelse.

Så nogle gange, hvor det har været en lang proces at ændre nogle ting ved borgerne, fordi at vi ser nogle ting og behov, hvor visitationen ser et andet behov.

Der er vi kommet en del tættere på hinanden, fordi visitationen er en del af vores møder, hvor vi snakker om borgerne.

(L2, 18:54-19:53)

Det tværfaglige samarbejde og dokumentation arbejder man også med i kommunen, selvom, at det ikke er en af de primære målsætninger inkluderet i implementeringen. I forhold til dokumentation, så er den største udfordring i Ringsted Kommune, spørgsmålet om hvad der skal dokumenteres og hvordan det gøres. L2 mener generelt, at der bliver brugt for meget tid på dokumentation.

Ja. Jeg synes, at vi bruger meget tid på dokumentation og jeg synes, at det for medarbejderne er svært at finde rundt i. I forhold til hvad skal de dokumentere og hvor.

Nu har vi et oldnordisk system her i Ringsted.

Heldigvis har vi været i udbud og skal have et nyt system, der skulle være noget nemmere at håndtere. Så det er vi i fuld sving med at implementere her i efteråret.

Men jeg synes, at det er bøvlet. Der er rigtig mange ting, der skal dokumenteres. Det er der.

(L2, 34:06-34:53).

Særligt på dette område arbejder L2 med, at de små teams skal give den fordel, at medarbejderne er mere trygge ved at hjælpe hinanden og spørge om hjælp. Det kommer til udtryk i dette citat:

Fordi, det er rigtig svært. Jeg synes, at, nu har vi nogle borgermøder i lokalteamet. Lidt anderledes, end vi har i nogle andre grupper.

Hvor vi har nogle facilitatorer, der står for mødet. Hun er meget opmærksom på at få videregivet, hvad er det for en kvalitet vi vil have i forhold til dokumentationen? Hvad er det for nogle ting der skal stå? Og hvem gør hvad? Og de får hurtigt færden af hvem kan og hvem kan ikke.

Der synes jeg, at de som medarbejdere er rigtig gode til at hjælpe hinanden med den dokumentation.

Man får et større kendskab, da kommunen er lille, så man får et større kendskab til, hvem kan hvad og hvem er god til det? Hvem skal have hjælp til det?

Det er nemmere for medarbejderen at komme og spørge om hjælp.

Så kan man sige, okay, jeg er faktisk lidt ordblind. Kan du læse det igennem inden?

Det er svært, hvis der sidder 40 mennesker, som man ikke kender særlig godt.

Så jeg synes, at på den måde er de blevet bedre til at bruge hinanden og de er blevet bedre til at lære af hinanden. Fordi at gruppen er mindre. Så er det ikke så farligt at spørge om hjælp.

(L2, 25:33-26:54)

Der er altså primært fokus på kommunikation om de vigtigste aspekter af kommunikationen og på arbejdsmiljøet og viljen til at sparre med hinanden.

På det tværfaglige område, så har man i Ringsted kommune inkluderet sygeplejersker i lokalteamet, så disse altid er til rådighed for sparring og til morgenmøder. Dette ses i følgende citat:

Jeg har jo taget to sygeplejersker ned i min gruppe, som kun beskæftiger sig med lokalteamet. Så sygeplejersker og assistenter, de mødes hver morgen og ligesom coacher hinanden, superviserer hinanden i forhold til de problematikker der er i hjemmene. I forhold til, hvis der er nogle hjem, der er særligt svære at komme i. Drøfter, hvad er det for en faggruppe der skal derud nu? Er det nok, at det er assistenterne, eller skal der en sygeplejerske med ud?

Det gør vi faktisk hver morgen, i sygeplejerske og assistentgruppen.

(L2, 35:12-36:22).

Der er altså forsøg på at danne en bredere tværfaglig kommunikation.

I forhold til borgerinddragelse, så forsøger man i Ringsted også at forventningsafstemme med borgeren. L2 argumenterer for, at man ikke kan få tallet af besøgende ned på et minimum, men effekten af dette kan forebygges gennem kommunikation med borgeren. Med implementeringen af små teams er det blevet nemmere for medarbejderne at danne sig et indblik i borgernes ønsker, hvor man også forsøger forventningsafstemning. Det ses i følgende afsnit:

Men man kan sige. Det handler også meget om at forventningsafstemme med borgeren. For uanset hvor stringente vi er i forhold til planlægning, så vil der stadig komme mange medarbejdere i hjemmet. Det vil der.

Så kommer der en sygeplejerske, så kommer en assistent og så kommer der nogle gange en og gør rent. Det er de muliges kunst og hvis man har besøg 5-6 gange på en dag, så vil der komme nogle forskellige og så vil der være nogen der har ferie.

Men det vi prøver at sige, det er det der med, at medarbejderen også skal have en snak med borgeren om, hvad er det der betyder noget for dig? Er det vigtigt, at jeg kommer, eller betyder det noget, hvis det er en anden der kommer?

(L2, 15:45-17:37).

5.2.6 Fastholdelse af medarbejdere og trivsel

Den største motivation for implementeringen har været fastholdelsen af medarbejdere og trivsel med henblik på aspektet om selv at kunne tilpasse sine arbejdstider. L2 kommer i følgende citat ind på problematikken med fravær og trivsel, samt hvordan implementeringen forventes at have en effekt:

Det er den allerstørste fordel, at man er en lille gruppe.

Jeg håber at kunne se det på fraværet, på et tidspunkt. Fordi det hænger sammen med trivsel.

Hvis man trives godt, så har jeg en formodning om, at fraværet bliver mindre.

Så det håber jeg at kunne se det på og så vil det give mig en økonomisk gevinst på et tidspunkt.

Jeg tror også på, og det kan jeg se for assistenternes vedkommende. Som er selvplanlæggende i forhold til arbejdstiden.

At det har en betydning. De kan selv bestemme, hvornår de kommer på arbejde. og så kommer man med en anden holdning, når man kommer på arbejde.

(L2, 23:39-24:56)

I forhold til trivsel og rekruttering, så har L2 også en ambition om, at den højnede trivsel og kompetenceudviklingen i de små teams vil gøre det lettere at rekruttere. Det bliver nævnt her:

jeg tænker, at de bliver bedre til at kompetenceudvikle hinanden. Hvilket i øvrigt kan gøre, at der kommer færre i hjemmet.

For hvis jeg kommer ud og kan gøre alle opgaverne. Så er jeg fri for, at en kollega kommer i bagdelen af mig og også skal klare en opgave.

Så det tror jeg gør noget.

Jeg tror også, at det gør noget for kollegaerne, at de tænker fedt. Den her opgave kunne jeg faktisk læres op i. Så på den måde håber jeg, at det på sigt også bliver nemmere at få folk ind, at rekruttere folk. For de får nogle kompetencer, de får øget deres kompetencer, som jo også er med til. Ihvertfald for rigtig manges vedkommende, at højne arbejdsmoralen og den kvalitet, som man leverer.

Jo mere man kan og jo mere man trives. Jo bedre er det.

(L2, 27:12-28:05)

Specialeafhandling F22

Studienr. 20166579

Antal anslag: 178.802 Antal normalsider: 74,5

L2 og Ringsted Kommune har altså primært haft fokus på små teams, hvor man også forsøger at skabe en større kompetenceudvikling og et stærkere arbejdsmiljø i organisationen, som følge af de små teams.

Borgerinddragelse og visitation har man ikke haft mulighed for at ændre på i organisationen, på trods af et ønske herom. Dog er der sket en lille ændring, da man i stedet har øget kommunikationen til visitationen og er påbegyndt forventningsafstemning med borgerne.

5.3 L3, Teamleder i Faxe Kommune

5.3.1 Lederens faglige baggrund og syn på ledelsesrollen

L3, har arbejdet i omsorgsfagene hele livet, hvor L3 har været i sygeplejen i 30 år, hvoraf 23 af årene har været som leder. L3 er oprindeligt uddannet sygeplejerske, familieterapeut og coach. Derudover, så har L3 en bred vifte af ledelsesuddannelse, blandt andet et diplom i ledelse og en uddannelse som ledeskonsulent. L3 har en stor interesse i ledelse og har selv læst mange bøger om emnet. L3 er nyansat i Faxe kommune pr. 1/3 og har ikke tidligere arbejdet med hjemmeplejen. Projektet i Faxe kommune er altså relativt nyt, selvom, at der tidligere er arbejdet en smule med tillidsbaseret ledelse. L3 kommer fra en stilling i Køge Kommune, hvor respondenten af nød har prøvet kræfter med selvledelse. Det bliver beskrevet i følgende afsnit:

jeg kommer fra et job i Køge Kommune. Hvor jeg af nød har været nødt til at arbejde med selvledelse, er fordi, da jeg startede der var vi 3 ledere til at klare det job. På det bosted jeg arbejdede på. Pludselig var jeg alene, da den ene blev afskediget og den anden valgte at gå selv. Og så stod jeg der. De kunne ikke rekruttere nye leder til det her job. Så jeg stod pludselig med et kæmpe bosted alene.

Så tænkte jeg. Hvad gør jeg så?

For jeg kan jo ikke klare tre mands arbejde. Det er en umulighed.

Så kunne jeg uddelegere nogle af de opgaver, som jeg havde, til nogen som på en eller anden måde var motiverede for at tage noget ansvar?

Og det blev en kæmpe succes.

(L3, 1:43-4:32)

Ydermere, så har L3 på baggrund af sin oplevelse i Køge og interessen for ledelse valgt specifikt at søge stillingen i Faxe Kommune på baggrund af en interesse i tillidsbaseret ledelse. Det bekræfter L3 i interviewet, når respondenten spørges ind til dette (L3, 9:02-9:04).

L3 er meget inspireret af en coachende ledelsesstil. Når L3 bliver spurgt ind til ledelse bliver der svaret med følgende citater:

Den administrative rolle kommer jeg jo ikke uden om.

Det er ikke derfor, at jeg er leder. Jeg hader den opgave. Det bør der være nogle HR-folk til, som er superdygtige til.

Det jeg er rigtig god til og jeg gerne vil bruge min tid.

Det er med medarbejderne, for det er der jeg gør en forskel.

For mig er det at være coachende, understøttende og ved siden af medarbejderne.

Jeg kunne godt tænke mig, at man arbejdede med en meget mere flad struktur end man gør i dag.

Jeg kunne godt tænke mig, at man fik lagt nogle hierarkier ned, som jo er i det offentlige regi.

Lige meget, hvor meget man fyrer chefer, så kommer der bare en ny, eller to.

...

Jeg har prøvet at kigge på, om man kan undvære en leder.

Men der er jo behov for, at der nogen gange er en, der kan træffe nogle beslutninger eller

bestemmer hvilken ved organisationen skal gå.

Jeg synes, at vi skal gå rigtig langt i, at få folk til selv at træffe beslutninger og det er min målsætning til, at jeg går på pension. At jo mere man som medarbejder kan bestemme selv, eller

have indflydelse på arbejdsdagen, desto sjovere er det at tage på arbejde.

Så min rolle er helt sikkert primært coachende.

(L3, 31:57-43:29)

Holdningerne til L3's ledelse bliver følgende uddybet her:

Jeg kender ledere fra mange forskellige organisationer og der er nogen, der leder meget traditionelt, hvor det er lederen der bestemmer og medarbejderen udfører det.

Jeg synes, at de områder, hvor der er behov for mere blød ledelse, eksempelvis hjemmepleje og bosteder.

Der bliver ledelsen noget mere coachende og bliver noget mere blød, da man arbejder med andre værdier.

Der bliver også behov for ændringer i uddannelsen.

Jeg tog diplomledelse for mange år siden. Og det var meget den traditionelle ledelsestil om hierarkisk opdelt og lederen var den der bestemte. Der havde lederen det endelige og afgørende svar på alting.

Jeg synes, at der allerede er sket en voldsom udvikling de sidste 10 år fra, at lederen bestemmer

det hele til, at lederen bestemmer mindre, eller ihvertfald gør det i fællesskab med medarbejderen. Jeg ved ikke, om der engang slet ikke findes ledelse mere fordi medarbejderne er selvstændige. Det er måske en utopi at tro, men hvorfor ikke?

(L3, 51:02-52:46)

L3 føler altså, at der er behov for en ny form for ledelse i særligt områder med bløde områder, såsom hjemmeplejen. Blandt andet et opgør med den hierarkiske ledelsesform og behovet for en mere flad ledelsesstil.

5.3.2 Motivation bag implementeringen og processen indtil videre

I Faxe kommune er implementeringsprocessen relativt ny begyndt, men der har været forsøg på tidligere implementeringer, som L3 vil arbejde videre på. Det kommer til udtryk her:

Man kan sige, at der jeg er i Faxe Syd området, der er et lille team, som vores chef, XXX (anonymiseret), har arbejdet lidt med, fordi hun inden jeg kom passede det her område, som jeg nu har fået.

Så hun har også prøvet lidt af med det her selvledelse.

Så hun tog et lille velfungerende team, der i forvejen tog nogle gode beslutninger og sagde, hvordan kan vi gå vejen sammen om det, at I tager nogle flere beslutninger selv.

Så noget af det, som jeg kan se der er sket, er, at hvis jeg møder ind om morgenen i det her team. Så bliver jeg ikke overdyngt med 1000 spørgsmål, men mere konstateringer om, hvordan de har taget nogle beslutninger. Hvordan de har fordelt opgaverne i mellem.

(L3, 5:32-8:56)

Den yderligere implementering kommer fra politisk hold. Dog er der lidt uklarhed omkring dette ved respondenterne, da der ligeledes heller ikke har været klare målsætninger, som L3 endnu har skulle forholde sig til. Det kommer til udtryk i følgende citater:

Man kunne godt ønske sig, at det er noget, der er vokset nedefra.

Men det er det jo sjældent.

Det er fordi vi har store rekrutteringsvanskeligheder.

(L3, 11:02-13:58)

og

Det formoder jeg. Det er ikke blevet sagt.

Men jeg tænker, at der selvfølgelig er noget pres oppefra. Det er ihvertfald det vi tydeligt mærker, når vi snakker med byrådet. De er jo interesserede i, at borgerne får den allerbedste service. Hvis der kommer klager af pårørende eller borgere, fordi der kommer for mange vikarer eller forskellige mennesker ved en borger.

Så er det klart. Så får det byrådets opmærksomhed, og det skal man jo arbejde med.

Jeg er ikke i tvivl om, at det er incitamentet til at gå i gang med det her projekt.

(L3, 14:08-14:48)

I forhold til målsætninger:

Jeg har ikke set nogle konkrete målsætninger.

Og jeg forventede jo at kunne se det på fraværet.

Der er jo et voldsomt højt fravær i Faxe Kommune og jeg tror generelt, at det gælder for hjemmeplejeområderne, at de kæmper med generelt højt fravær.

(L3, 38:46-41:02)

Der er altså en klar formodning om, at implementeringen er politisk motiveret. L3 har dog ikke set målsætninger og kan ikke sige det med komplet sikkerhed. Dette kan dog skyldes den relativt korte ansættelsesperiode, som L3 har været i organisationen. Det bliver dog klart, at den helt store motivation for implementeringen formodes at være arbejdsglæden, rekruttering og fastholdelse blandt personalet.

5.3.3 Arbejdsmiljø, kompetenceudvikling og fastholdelse af medarbejdere

Arbejdsmiljø, medarbejderkompetencer og fastholdelse er også noget, som L3 er særligt optaget af. Særligt kulturen på arbejdspladsen og de medarbejdere, som man har til rådighed i hjemmeplejen, der kommer i fokus. Det kan ses af følgende citater:

Hjemmeplejen bærer også rundt på en meget stor byrde, der siger, at hvis ikke du kan lave andet, så kan du altid blive ansat i hjemmeplejen.

Og det er jo forfærdeligt. For det er nok et af de vanskeligste områder overhovedet at arbejde i,

fordi du står meget alene ude hos borgeren med meget vanskelige og komplekse opgaver.

(L3, 11:02-13:58)

Så der er både noget med kulturen, men bestemt også noget med arbejdsmiljøet der skal kigges på. Så vi får skabt en måde at være sammen på. Både i forhold til det at være fagpersoner, men også mennesker og turde at være mennesker. Sammen.

Det er meget komplekst. Jeg har mange tanker om det.

Men det handler for mig i virkeligheden om at være meget meget tryk når man skal ud at hjælpe de mennesker, som vi hjælper.

(L3, 15:11-18:32).

Og man skal huske, at de medarbejdere, som vi har ansat i hjemmeplejen, ikke nødvendigvis er de allerbedste uddannede.

De har udover læse- og skrivevanskeligheder, så er der også nogen, der har sprogvanskeligheder.

Så det at skulle dokumentere noget, der er svært fagligt, kan være ret vanskeligt.

Så der er ihvertfald brug for kompetenceudvikling her.

Det har jeg allerede sat nogle personer igang med.

(L3, 33:24-35:23)

L3 argumenterer her for, at kulturen på arbejdspladsen og det arbejdsmiljø, som medarbejderne står overfor, er meget vigtigt med den medarbejdergruppe, som man har til rådighed. Her er det særligt arbejdsmiljø, fleksibilitet i arbejdstid og kompetenceudvikling, som L3 argumenterer for, at de små teams kan afhjælpe. I forhold til arbejdsmiljø, så har L3 gjort en indsats for at ændre på den tone, som der har været på arbejdspladsen og samtidig forsøgt at bruge de små teams til at skabe stærkere relationer, medarbejderne i mellem.

L3 har altså et stort fokus på arbejdsmiljøet og den måde personalet omgås hinanden. Når L3 bliver spurgt ind til, om man også styrker det sociale arbejdsmiljø med små teams, svarer L3 følgende:

Det er helt klart. Man er mere tryk i en lille gruppe, end en større gruppe.

Det er logik for burhøns.

(L3, 41:20-41:29)

5.3.4 Ledelsesrollens udvikling i implementeringen

I forhold til den nye ledelsesrolle i implementeringen og kompetenceudviklingen af medarbejderne har L3 også et stort fokus. Om ledelsesrollen siger L3 følgende:

Det der med at lade medarbejderne tage noget ansvar selv, ikke altid at kunne gå til én bestemt person og få svar på alting.

Hvis der er noget ledere, er gode til, så er det at have svar på alt og så bliver det ofte lederens måde at gøre tingene på, mere end at det bliver medarbejdernes enorme viden om det de faktisk går med. At løse.

(L3, 5:32-8:56)

Og

Det er det med at være nærværende i ledelse. Og hvad er det så?

Det er i virkeligheden at smide sig ind i arenaen og det første jeg kunne gøre, er i virkeligheden at vise min egen sårbarhed og vise, at jeg tør godt stille de her dumme spørgsmål, jeg tør også godt sige "jeg ved ikke hvordan vi skal løse det her, gør I? Er der nogen der har en god ide til det?".

Så jeg ikke altid er den der ved alting og har en tanke om alt.

For det har jeg. Jeg har masser. Men jeg skal i virkeligheden sætte mig på hænderne eller sætte klister for munden.

For det er ikke altid mig der har de vise ord, eller er den klogeste.

Vi har masser af smadderdygtige medarbejdere, som helt sikkert ved noget og mere end mig.

(L3, 19:07-22:33)

L3 lægger altså stor vægt på at give medarbejderne autonomi i deres beslutninger og påtage sig selv den coachende rolle frem for at komme med løsningerne. Det er ifølge L3 et vigtigt aspekt i kompetenceudviklingen for medarbejderne, at de selv får mulighed for at træffe beslutninger og lære af dem. Gerne i samarbejde med kollegaer i et trygt forum. Et eksempel på kompetenceopbygning kommer L3 selv med. Det kan ses her:

Vi havde faktisk det første rigtige møde igår, hvor det pludselig går op for mig, at ingen medarbejdere kender noget til magtanvendelse.

Det er jo interessant fordi vi hver dag står på grænsen mellem omsorgspligt, omsorgssvigt og

magtanvendelse.

Så, hvor går grænsen?

Det at få snakket om de her etiske ting, som gør det enormt vanskeligt at være medarbejder, fordi vi hele tiden skal tage stilling til. Er det okay det her eller ikke?

Men bare det, at kunne tale højt om det. Er jo også nyt.

Jeg prøver at være så meget som muligt til stede og også have de her projektmedarbejdere med. For det er jo det stykke projektarbejde, som de skal ud at lave. At medarbejderne tør at have tillid, både til hinanden, men også til os som ledere.

At vi kommer ikke med en løftet pegefinger og straffer.

Vi er der faktisk for at understøtte og bakke dem op i de svære beslutninger, som de skal til at tage.

(L3, 31:40-33:11)

Her bruger L3 muligheden for at skabe et forum, hvor fagpersonalet kan kommunikere omkring deres fag og diskutere deres kompetencer. Samtidig gør L3 det også klart, at ledelsesrollen skal være understøttende.

5.3.5 Lederens oplevelse af udvikling i medarbejdernes motivation

L3 udtrykker, at det på sigt forventes at være motiverende for medarbejderne at få deres kompetencer i spil, udover øget motivation igennem et bedre arbejdsmiljø. L3 påpeger dog selv, at de ikke umiddelbart kan føle en ændring i medarbejdermotivationen nu. Det ses af følgende citat:

Jeg tror bestemt det at kunne få lov til at bringe sine kompetencer i spil har en meget væsentlig afgørelse for arbejdsglæden.

Noget som også er helt vildt vigtig, udover løn, som jeg mener, at man skulle gøre meget mere ved.

Så er det altså også dit arbejdsmiljø.

Det at trives og have det godt på din arbejdsplads. Det tror jeg slet ikke at vi skal underkende. Det er nok faktisk det allervigtigste. Det også at have indflydelse på sin egen arbejdstid.

Hvornår er det man leverer bedst, og hvornår hænger min arbejdssituation bedst sammen med mit privatliv.

(L3, 43:45-44:54)

Og i dette citat fortæller L3, at der ikke er nogen mærkbar ændring endnu, men man ser enkelte tilfælde:

Jeg håber, at det på sigt kan give noget.

Jeg synes stadigvæk, at der er meget usikkerhed.

Jeg tror, at det her en kultur, der er sat fast med bolte, søm og skruer.

Det sidder ihvertfald godt fast.

Så selv medarbejdere, som er udfordrede.

Der er stadigvæk usikkerhed og dage, hvor de spørger om ting, hvor jeg tænker. Det plejer du selv at kunne tage stilling til.

Hvorfor spørger du mig om det?

Så.

Jeg kan huske, at jeg engang har læst, at kulturændringer tager et sted mellem 7-12 år. Så vi skal nok ikke regne med, at vi ændrer kulturen fra det ene øjeblik til det andet.

Vi skal få øje på de lyspunkter der er og få øje på de initiativer, som medarbejderne tager.

Så skal vi underbygge og understøtte det.

Vi skal anerkende det, sådan, at man har lyst til at tage en beslutning og gøre noget næste gang også.

Jeg tror ikke, at det er noget vi kan se endnu.

(L3, 36:56-38:30)

5.3.6 Fastholdelse og rekruttering

I forhold til at fastholde medarbejdere og rekruttere. Så har det været et stort fokus for implementeringen. L3 fortæller selv, hvordan vikarbudgettet har været presset, hvilket har medført et fokus på fastholdelse. Det ses i følgende citat:

Så jeg tror, at der er flere ting, der motiverer der. Og så er det jo også det, at vikarbudgetterne har været eksploderet i Faxe Kommune. Der var jo nærmest flere vikarer ansatte end personale.

(L3, 11:02-13:58)

L3 fortæller også om, hvordan de små teams og fleksibiliteten i arbejdstiden kan gøre Faxe Kommune en mere attraktiv kommune at finde beskæftigelse i for fremtidigt

hjemmeplejepersonale. Men også en mulighed for at fastholde de ansatte man har. Det kommer til udtryk her:

Så det er også et aspekt. Hvordan kan vi gøre os selv attraktive for folk der kunne have lyst til at søge ind til os.

Blandt andet har vi lige set ind på, at i stedet for at arbejde hver anden weekend, så kunne man måske arbejde hver tredje weekend.

Kunne det måske gøre, at vi kunne rekruttere nogle flere medarbejdere til de her stillinger?

For alle vil jo gerne holde i fri i weekenderne og det kan man jo godt forstå.

Så hvis man kan få et job, hvor man kun arbejder hver tredje weekend. Så er det måske ikke lige her man ville søge i stedet, med hver anden weekend.

Vi har også sat den her projektgruppe igang med at kigge på vores jobannoncer. Hvordan ser de ud? Kan vi gøre noget ved jobannoncen i forhold til hvordan vi rekrutterer nye medarbejdere?

Kunne man lave en lille video, der viser, hvad er vi for en organisation, hvad er det for et projekt vi kører og hvordan er det at være medarbejder i Faxe Kommune.

(Ibid).

5.3.6 Kompetenceafklaring og dokumentationskravet

I forhold til kompetenceudvikling af medarbejderne er der endnu har L3 og Faxe kommune ikke iværksat tiltag. Der er dog påbegyndt en proces med kompetenceafklaring, så teamet kan klarlægge præcist, hvilke behov for kompetenceudvikling der er. Det kommer til udtryk i følgende citat:

Nej,

Altså, der er ikke lagt noget i støbeskeen endnu. Der er ingen tvivl om, at det her fordrer noget kompetenceudvikling, ihvertfald afklaring. For hvad ved vi om medarbejderne? Vi ved jo en del om dem. Ihvertfald deres grundkompetencer, men der ingen tvivl om at medarbejderne har en masse tavs viden, som vi lige skal have vækket for at finde ud af, hvor er de henne.

Så vi skal have afklaret deres kompetencer og så skal vi finde ud af, hvad der er brug for at vi fylder på med for at fuldføre den her opgave.

...

Specialeafhandling F22

Studienr. 20166579

Antal anslag: 178.802 Antal normalsider: 74,5

Så der er vi ikke nået til endnu. Men vi er igang med at sætte min koordinator til at sætte nogle kompetenceafklaringer igang med de medarbejdere vi har her.

Dels fordi jeg er nysgerrig efter hvad de kan, men også for at være parat til når vi bliver bedt om at tage stilling til, hvad det er for noget kompetenceudvikling, der er brug for, for at kunne løfte den her opgave.

(L3, 27:49-29:20)

På dokumentationsområdet har L3 ikke lavet store ændringer endnu. Det primære fokus i interviewet, når vi kommer ind på dokumentationskravet, er medarbejdernes kompetencer. Her er der fokus på at finde hjælpemidler til personale, der har skrive-, læse- og talebesvær og så har de sat en faglig koordinator til at give små forløb af en halv time, hvor de viser, hvordan dokumentationen skal udføres.

6.0 Cross-case analyse

6.1 Lederens baggrund, syn på ledelsesrollen og medarbejderne

Forskelle i ledernes baggrund, deres opfattelse af implementeringen og synet på ledelsesrollen er det første område, som er valgt analyseret i cross-case analysen. Forskelle i ledernes faglige baggrund, opfattelse af implementeringen og deres syn på ledelsesrollen som helhed, er interessante at belyse, da eventuelle forskelle i implementeringen kommunerne imellem hypotetisk set kan begrundes med de forskellige prioriteringer, som lederne kan have og et divergerende ledelsessyn.

Lederens faglige baggrund og relation til organisationen kan have en effekt på implementeringen, da det fortæller lidt om deres plads i organisationen. Er lederen tættere på fagpersonalet eller ser de sig selv, som primær administrativ leder, der er adskilt fra personalet rent fagligt? Samtidig, så kan det være relevant at analysere ledernes faglige baggrund, da der er tale om ledelse i organisationer med høj grad af fagprofessionelle. I teoriafsnittet har vi blandt andet været omkring udøvelsen af faglig ledelse, frontlinjepersonale og Evans teori om mellemlederens rolle i implementeringer.

Her er det også interessant at se på opfattelsen af implementeringen, da opfattelsen af denne, alt efter om den er positiv eller negativ, kan have en stor effekt på motivationen til ændringer. I det teoretiske afsnit under Implementering i den offentlige sektor. Her bliver det gjort klart, at institutioner varetager interesser, hvor institutionens faglige synspunkter måske ikke stemmer overens med den implementering der forsøges. I samspil med dette er der også de individuelle interesser for aktører i implementeringen. Alt efter, hvor stor autonomi mellemlederen har i forhold til implementeringen, så kan der altså opstå forskelle i, hvordan målene oversættes, alt efter hvem der er leder og hvad deres baggrund er, samt hvordan implementeringen opleves. Hvis implementeringen primært er overladt til hjemmeplejen selv og målene ikke er klart definerede, kan man altså antage, at den enkelte leders fortolkning og forståelse af implementeringen vil få en betydelig rolle for det outcome, som implementeringen ender med (Winter & Lehmann, 2008).

Derfor vil der i det følgende kapitel forsøges afklaret, hvilke forskelle og ligheder, som de tre interviewpersoner har i forhold til deres faglige baggrund og opfattelse af implementeringen. I

samme omgang er det vigtigt at analysere på deres syn af ledelsesrollen, da dette fortæller noget om relationen til medarbejderne, samt hvordan implementeringen gennemføres.

6.2 Den faglige baggrund og synet på ledelsesrollen

Ud fra with-in analyserne kan vi se, at interviewpersonerne har forskellige baggrunde, både i forhold til faglighed og ledelseserfaring.

L1 er uddannet SOSU-assistent og fysioterapeut, der har siddet i den nuværende ledelsesposition i fire år. Tidligere har L1 arbejdet været beskæftiget som udskrivelseskoordinator og i visitationen, i en anden kommune. L1 er med andre ord en relativ ny leder, der også er ny i organisationen. L1 har dog været med til en tidligere implementering, eller omorganisering i organisationen, hvor man har mindsket afstanden mellem de faglige søjler, så ledelsesområderne nu fungerer på tværs, hvor hver leder har det endelige ansvar for sin faggruppe, men hvor de har et say i anliggender, der dækker over eget område, eksempelvis i spændet mellem hjemmepleje og sygepleje (L1, Faglig baggrund, 1 og 2). I forhold til syn på ledelsesrollen og ledelsesstil, så definerer L1 de vigtigste elementer, som transparens i hvad målsætningerne er og på hvilke områder man er til rådighed, en coachende lederstil med fokus på at booste medarbejderne, inklusion af medarbejderne i beslutningsprocesserne omkring implementering og herigennem medarbejdernes talerør overfor ledelsen (L1, Ledelsesrollen 3, 4, 7, 9, 10, 13, 14 og 15).

L1's syn på medarbejderne er en forståelse af gensidig faglig sparring. L1 vægter, at medarbejderne har en lang række kompetencer, som man er nødt til at aktivere i sin ledelse. L1 beskriver det som et behov for at være ydmyg og se dem som en ikke-økonomisk ressource, men som noget der skal aktiveres (L1, Medarbejdersyn 9 og 10). Dette afspejles også senere i analysen, hvor L1 giver udtryk for at være meget inkluderende i forhold til at medbringe medarbejdernes problemstillinger og løsningsforslag i implementeringen. L1 giver udtryk for en forståelse af, at medarbejderne i høj grad er motiveret af PSM (L1, medarbejdersyn, 4 og 6).

L1 længer sig altså op af flere forskellige ledelsesformer, som man kan tyde ud fra det teoretiske billede. L1 har primært en vægtning på nærheds- og tillidsbaseret ledelse, hvor kommunikationen til og fra medarbejderne prioriteres og problemer løses via medarbejdernes egne forslag og sparring (L1, Medarbejdersyn 6) og (L1, Implementeringsområder, 2).

L2 er uddannet SOSU-assistent, men nåede kun at være faglig medarbejder i ganske kort tid. L2 har primært siddet i ledelse, hvor L2 har været ansat, som leder i organisationen i 21 år. Her har L2 gennemgået mange tidligere organisationsskifte. L2 understreger, at de primært beskæftiger sig med ledelse og ikke frontlinjearbejde. L2 har været en del af projektet i et år, da L2's gruppe blev udvalgt til at indgå i projektet (L2, Faglig baggrund, 1 og 2).

L2's syn på ledelsesrollen er todelt, da L2 er leder for både et traditionelt team og et lokalteam, som led i implementeringen. Derfor skal L2 benytte sig af to forskellige ledelsesformer. Dette kommer også til udtryk i interviewet, hvor L2 gør det klart, at der ledes forskelligt og, at det er en udfordring (L2, Ledelsesrollen, 2 og 3).

L2's syn på medarbejderne ligger også op ad forståelsen omkring PSM. L2 vægter, at det er vigtigt for medarbejderne, at de føler, at de har nok tid til opgaven og kan løse denne ordentligt, samt at få positiv feedback fra borgeren (L2, Medarbejdersyn, 1). L2 udtrykker, at der har været modstand mod at overtage rollerne med vagtplanlægning, men at der er begyndende tendenser til positiv feedback (L2, Medarbejdersyn, 2) og (L2, Motivation, 4 og 5).

I forhold til implementeringen læner L2 sig dog også op af en coachende ledelsesstil. L2 udtrykker gennem interviewet, at de vægter nærværende ledelse, coaching og dialog højt i teamet, som de arbejder med i implementeringen (L2, Ledelsesrollen, 2 og 8) og (L2, Implementeringsområder, 1 og 6).

L3 er uddannet sygeplejerske, familieterapeut og coach. L3 er ny i organisationen, ansat d. 1/3, to måneder før interviewet. L3 har tidligere arbejdet med sygepleje på forskellige niveauer, men har de sidste 23 år befundet sig i ledelse. L3 har dog aldrig tidligere haft erfaring med arbejde i hjemmeplejen. L3 understreger i interviewet, at der tidligere er opbygget en vis grad af erfaring med distributionsledelse, da denne kommer fra en stilling, hvor dette blev en nødvendighed grundet mangel på ledere i ledelsesteamet (L3, Faglig baggrund, 1).

I forhold til L3's medarbejdersyn, så er L3 meget bekymret for det faglige niveau og fagets omdømme. L3 pointerer, at det er dygtige medarbejdere man har i organisationen, men at hjemmeplejen generelt er plaget af, at der er en forståelse for, at dem der arbejder i hjemmeplejen ofte, er dem, der ikke kan få beskæftigelse andet steds og ofte er de dårligst uddannede (L3, Medarbejdersyn, 1, 2 og 3). L3 pointerer også, at lønniveauet og arbejdsmiljøet er

vigtigt for medarbejderne og er et område, som L3 føler, at man burde se mere ind i (L3, Medarbejdersyn, 4). L3 pointerer dog også, at det er vigtigt for medarbejderne at kunne bringe sine kompetencer i spil og bruge dem i hverdagen (Ibid).

L3 baserer også sin ledelsesstil på nærhedsbaseret og coachende ledelse. L3 udtrykker i interviewet, at en fladere organisationsstruktur er ønskværdig, hvor personalet bedst muligt kan bruge deres kompetencer (L3, Ledelsesværdier, 2)

Lederne er forskellige i forhold til deres faglige baggrund og erfaring.

L2 og L3 har en lang ledelseserfaring på mere end 20 år, hvorimod L1 har mindre grad af ledelseserfaring, dog stadig med erfaring. L1 og L3 har siddet i ledelse på andre fagområder end hjemmeplejen, men stadigvæk med beliggenhed indenfor omsorgsfag. L2 har primært arbejdet med ledelse i hjemmeplejen. L1 og L3 er relativt nye i deres stillinger med henholdsvis 4 år og 2 måneder, hvor L2 har været leder i 21 år.

L1 og L2 er begge uddannede SOSU-assistenters, som har en faglig baggrund i hjemmeplejen. L3 har ikke tidligere erfaring med hjemmeplejen, men har arbejdet med ledelse på andre områder.

Der er altså udsving i faglig baggrund, ledelseserfaring og tid i deres respektive organisationer på de tre ledere. Dette kan være en af begrundelserne for forskelle i de forskellige organisationers implementering. I teorien har vi været omkring frontlinjemedarbejdere og ledelsen af disse. L3 er forskellig fra L1 og L2, i det, at L3 ikke har en faglig baggrund i hjemmeplejen eller SOSU-uddannelsen. Der kan altså godt være en forskel i forudsætningen for at oversætte implementeringsønsker til medarbejdergruppen, der primært består af SOSU-assistenters.

Særligt i afsnittet omkring faglig ledelse blev evnerne til at oversætte og sætte standarden for god service peget ud, som områder, hvor det er vigtigt, at mellemlederen har en forståelse for faget, som medarbejderne befinder sig i, da frontlinjepersonale ofte har egen forståelse for, hvordan opgaven bedst løses. I forhold til implementeringen af små teams, kan relevansen i oversættelsen diskuteres, men da der også arbejdes med dokumentation, medarbejderkompetencer og mødet med borgeren kan dette vise sig at være relevant senere i analysen.

Det er også interessant, at L3, som er den eneste leder, der ikke har en faglig baggrund i hjemmeplejen, har det mest kritiske syn på personalet. L3 udtrykker bekymring for kulturen og det

faglige niveau for medarbejderne generelt (L3, Medarbejdersyn, 1). Samtidig er L3 den eneste af de tre ledere, der kommer ind på lønniveau som motivationsfaktor (L3, Medarbejdersyn 4). L3 understreger dog, at personalet er faglige kompetente, men har nogle grundlæggende områder, hvor der er behov for forbedringer (L3, Medarbejdersyn, 2) og (L3, Kompetencer, 1 og 6). L3 understreger også, ligesom L1 og L2, at medarbejderne motiveres ved at bringe deres kompetencer i spil, udover de økonomiske vilkår (L3, Medarbejdersyn, 4).

Alle tre interviewpersoner udtrykker de samme værdier i deres ledelsesstil. Der er altså ikke et stort udsving i deres ledelsesidealer, i forhold til små teams. Senere i analysen vil vi komme ind på, hvorvidt de tre ledere benytter sig af samme tiltag i praksis. Som udgangspunkt har de dog samme syn på ledelsesrollen.

6.3 Organisationens rammer, Implementeringens fokusområder og initiativtagning

I de forskellige interviews bliver det gjort klart, at der er forskelle på, hvordan hjemmeplejen er struktureret, hvem der er initiativtager og afsender for implementeringen, fokusområderne for implementeringen og selve de områder, som der arbejdes med. Alle tre undersøgte cases arbejder indenfor samme projekt, men arbejder ikke nødvendigvis på samme måde ud fra projektets ramme. I dette analyseafsnit vil jeg prøve at klarlægge de forskelle der er mellem kommunerne og hvilke områder der konkret arbejdes med, samt hvor initiativet stammer fra, hvorvidt det er politisk top-down eller fra forvaltningen selv, i form af bottom-up. I samme ombæring vil der analyseres på de forskellige forudsætninger, som lederen har for implementeringen af projektet. De tre kommuner kan have forskellige rammer i forhold til, hvad der kan ændres på, kompetenceniveauet i medarbejderstaben, de udfordringer man har fokus på og strukturelle rammer, så som faglig søjleopbygning, visitation, ydelsesfordeling og fleksibilitet.

Det er vigtigt at forstå disse forskelle, da det kan have en betydning for motivationen til implementeringen og de værktøjer, som lederen har mulighed for at ændre på i forhold til medarbejderne og implementeringen. Der kan altså rent teoretisk argumenteres for, at der kan være nogle strukturelle barrierer eller modsætningsforhold i implementeringen, alt efter de opstillede forudsætninger.

Det kan altså være disse strukturelle-, målsætnings eller motivationsforskelle, der kan være faktorer i forskellen mellem implementering i de enkelte kommuner.

I forhold til motivationen bag implementeringen, så er der tydelige forskelle imellem alle tre interviewpersoner. Ifølge L1, så er motivationen bag implementeringen, i Hedensted Kommune, kommet nede fra forvaltningen, altså på eget initiativ. Samtidig har medarbejderne været med til at udforme de konkrete områder, som man vil arbejde med. Der er med andre ord tale om en bottom-up implementering, da frontlinjemedarbejderne bliver inkluderet i høj grad, og det ikke er på baggrund af den politiske ledelses beslutninger. L1 fortæller også, at man aktivt har søgt andre puljer, men ikke er kommet i betragtning til disse. L1 udtrykker også, at de har haft meget frie rammer til at udforme implementeringen, som ønsket i forvaltningen uden større barrierer. L1 betegner sig selv som bindeleddet, der tager ønskerne fra medarbejderne med op til ledelsen og forsøger at få disse ændringsforslag igennem, i praksis (L1, Motivation implementering, 1, 2 og 3).

Motivationen for implementeringen er sket med henblik på at undgå forråelse, at fastholde medarbejdere og imødegå borgerønsker om mere kontinuitet (Ibid).

L2 udtrykker, at der er tale om en politisk motiveret implementering i Ringsted Kommune.

Motiveringen udtrykkes at være sket på baggrund af ønsket om at fastholdelse af medarbejdere og forbedring af arbejdsmiljøet. Her har man været stærkt inspireret af den Hollandske Buurtzorg-model, som også 'Nærhed i omsorg' henter inspiration fra (L2, Motivation implementering, 2). L2 har ikke selv været med i beslutningen om at indgå i projektet, men er blevet udvalgt til at deltage i implementeringen, da det ene medarbejderteam, som L2 står for er forsøgsgruppen (L2, Motivation implementering, 1). Her er det igen værd at bemærke, at L2 ikke i starten så direkte fordele ved implementeringen. Forvaltningen har dog stået for selve udformningen af implementeringen selv. Så her udtrykker L2, at der har været relativt frie tøjler til ændringer (L2, Ledelsesrollen, 5) og (L2, Motivation implementering 4).

L3 udtrykker, at der også i Faxe Kommune er tale om en politisk motiveret implementering. L3 udtrykker, at det er noget, som der har været bevågenhed omkring i kommunen, særligt kritik fra borgere om den manglende kontinuitet omkring, hvem der kommer i hjemmet (L3, Motivation implementering, 5). L3 har ikke set nogle konkrete målsætninger for implementeringen, på trods af at have været ansat i to måneder på interviewets tidspunkt (L3, Mål med implementeringen, 4). Dog mener L3, at motivationen bag er tydelig. Der er også her et fokus på at forbedre arbejdsmiljøet, med henblik på at forbedre fastholdelse og rekruttering. Man har også iværksat

tiltag, der skal styrke kommunens jobannoncer mm. Forbedring af arbejdsmiljø forventes at have en effekt på fastholdelse og rekruttering, der på sigt også skal øge kontinuiteten af antal medarbejdere i borgerens hjem og derved borgertilfredshed (L3, Mål med implementeringen, 2). I L3's tilfælde er det vigtigt at pointere, at L3 har søgt stillingen på baggrund af implementeringen. På trods af, at der er tale om en politisk motiveret implementering, så er L3 altså også meget personligt motiveret mod implementeringen (L3, Ledermotivation, 4).

Der er altså forskelle mellem de tre kommuner på, hvor motivationen til implementeringen er opstået, samt hvordan interviewpersonerne selv er tiltrådt implementeringen. L2 og L3 er i organisationer, hvor motivationen bag implementeringen er truffet fra politisk side, hvor det ikke er forvaltningen selv, der har igangsat implementeringen. L1's organisation har derimod selv iværksat implementeringen. Da implementeringen er iværksat fra forvaltningen selv, formodes det, at L1 også er motiveret mod implementeringen, som en af de primære initiativtagere. Der er forskel i mellem L2 og L3, der begge er i organisationer med politisk motivering, da L2 har været leder i organisationen i 21 år, men er blevet udvalgt til implementeringen. L3 er nyansat, men er søgt ind i stillingen, som teamleder i implementeringsteamet, på baggrund af interesse for implementeringen. De tre ledere har med andre ord forskellige udgangspunkter for implementeringen. Dette kan teoretisk set have en effekt på implementeringen, da ledernes motivation for implementeringen kan være forskellig. Særligt på top-down implementeringerne kunne det også være interessant at undersøge, hvad der er blevet kommunikeret til lederne. Det er interessant, at L3 ikke er blevet gjort opmærksom på egentlige målsætninger fra den øvre ledelse, men snarere har en fortolkning af målsætningerne. I forhold til forskellen mellem bottom-up hos L1, Hedensted Kommune og den politiske motivation hos L2 og L3 bliver det også interessant at undersøge, hvilke tiltag, der konkret er gjort i kommunen, om der er forskel på, om implementeringen er sket nede fra, eller iværksat af den politiske ledelse. Dette vil vi også komme omkring i analyseafsnittet om selve implementeringen.

Målsætningerne i implementeringen er for alle tre kommuner baseret på ønsket om at forbedre arbejdsmiljøet, rekruttering og fastholdelse og kvaliteten i mødet med borgeren, grundet større kontinuitet af antallet af medarbejdere, der kommer i hjemmet, som følge af mere stabile teams.

I forhold til de strukturelle rammer, så udtrykker alle interviewpersoner, at deres forvaltninger har frie tøjler på selve implementeringen. Der er dog for L2 og L3's part en problematisering af BUM-modellen. I L2's tilfælde, så arbejder man allerede med BUM-modellen, og i L3's tilfælde er der en proces i gang med at implementere denne. BUM-modellen og kommunikationen med visitationen er altså det problem, der bliver fremhævet af både L2 og L3 (L3, Visitation, 1 og 2) og (L2, Visitation, 1 og 3) . Her kan man argumentere for, at der særligt i L3's tilfælde sker et styringsmiks, da organisationen påbegynder en ny styring i måden, hvorpå borgeren får tildelt ydelser og rammen for frontlinjepersonalet bliver indskrænket. Her er altså tale om et skizofrent styringsmiks. Implementeringen af en mere restriktiv ramme i form af ydelser sker altså samtidig med implementeringen af et tiltag, der ellers skal øge fleksibiliteten. L2 og L3 oplever begge, at BUM-modellen hindrer for fleksibilitet i hjemmeplejen. Det er derfor problematisk, at der opstår krydspres mellem ønsket om mere fleksibilitet, men man samtidig indfører, eller holder fast i, modeller, der opfattes som kontraproduktiv for anden implementering. Teorien fremhæver, at dette kan være utilsigtet fra organisationens side, hvor BUM-modellen eksempelvis kan have en målsætning om økonomisk kontrol, men ender med at være uhensigtsmæssig i forhold til fleksibiliteten. BUM-modellen opfattes tydeligt som negativ af både L2 og L3. L2, Ringsted Kommune, har allerede BUM-modellen men ønskede en overgang til pakke-visitacion, som man har hos L1, Hedensted Kommune. Dette blev dog ikke imødekommet.

6.4 Implementeringstiltag

I dette afsnit vil vi se ind i forskellene på konkrete tiltag, der kommer til udtryk i de udførte interviews. Det er relevant for projektet at undersøge, hvilke forskelle i tiltag, der er i de forskellige organisationer. Vi har allerede været omkring de strukturelle barrierer, der er oplevet af interviewpersonerne, særligt i forhold til visitationen og ydelsestildeling i form af pakke- eller BUM-modellen.

Her bliver der undersøgt, hvilke tiltag, der allerede er gennemført og hvilke tiltag, som lederne sigter efter. Dette skal give os et overblik over de egentlige forskelle i selve implementeringen.

L1, Hedensted Kommune, som har en bottom-up implementering, iværksat af forvaltningen selv har gennemført række tiltag for at fremme implementeringen. Helt konkret, så er implementeringen et resultat af, at L1 har sendt projektet ned til medarbejdergruppen og aktivt

forhørt sig hos medarbejderne, om hvordan disse kunne forestille sig, at man arbejdede med implementeringen og hvad der kan gøres anderledes (L1, tiltag, 4 og 11). Man har implementeret lokalteams, vagt- og ruteplanlægning, men er også gået yderligere til værks end den indledende implementering (L1, Tiltag, 5). I forvejen har kommunen gennemført en tidligere implementering i 17 og 19, der har øget graden af tværfagligt samarbejde og mindsket afstanden mellem de faglige søjler (L1, Faglig baggrund 1). L1 har nedsat en arbejdsgruppe med medarbejderrepræsentanter, der skal mødes og diskutere forskellige problemstillinger, som de møder i hverdagen og forsøge at generere ændringsforslag til dette (L1, Tiltag, 11). L1 beskriver møderne som medarbejdernes, hvor L1 kun deltager når der er invitation, eller behov for sparring (L1, Tiltag, 12). L1 forsøger herefter at tage en dialog med medarbejderne om, hvad de konkret ønsker og ser det derefter som sin rolle at overbevise den øvre ledelse om ændringernes nødvendighed (L1, Ledelsesrollen, 14). Udover denne arbejdsgruppe, så har L1 også været med til at afholde workshops, hvor medarbejderne i plenum har kunne diskutere, hvad der er vigtigt for dem og hvad de gerne ser i implementeringen (L1, Tiltag, 4).

Her har L1 blandt andet været med til at indføre det indledende borgermøde, hvor borgerens kontaktperson tager ud og introducerer sig selv, organisationen og forventninger til ydelser. Samtidig med, at Hedensted Kommune opererer med pakkelsen i visitationen, der giver en ydet fleksibilitetsmulighed i ydelser, så får borgeren også mulighed for at prioritere, hvad der er vigtigt for dem. Her nævner L1 blandt andet, at det er medarbejderne selv, der har haft mulighed for at udforme dette interview (L1, Tiltag, 2 og 3).

På kompetenceområdet har man haft uddannelsesforløb in-house, både omkring kommunikationen med borgeren og også kommunikation. Som supplement til bænkeundervisning har man også forsøgt sig med praksisnær undervisning, hvor en fagperson har været med personalet ude og sparre hos selve borgeren (L1, Tiltag, 9 og 10). Dette har særligt været på dokumentationsområdet, da L1 pointerer, at det oftest er med tværfagligt henblik, at dokumentationen har en rolle. L1 pointerer dog, at den praksisnære tilgang er økonomisk krævende, så det er ikke noget, som de altid har mulighed for at benytte sig af. L1 nævner også, at man har haft succes med at tænke rehabilitering i bred forstand, i samarbejde mellem syge- og hjemmeplejen, hvilket begrundes med de her økonomiske pakkelsen, som gives i visitationen (L1, Visitation, 5). Her arbejder man også tværfagligt på at optimere den dokumentation der

foretages, så medarbejderne i højere grad er opmærksomme på dokumentationens formål og brugbarheden af denne for andre fagpersoner i organisationen (L1, Dokumentation, 2 og 3).

I forhold til den coachende ledelsesstil får medarbejderne også færre direkte svar på de problemer, som de møder i hverdagen. Her er L1 meget opmærksom på at være coachende frem for beslutningstagende. Her arbejder L1 i stedet med hensigtserklæringer, som medarbejderne skal forsøge at følge.

Man kan altså ud fra den gennemgåede teori argumentere for at L1 i høj grad lægger sig op ad transformations-, faglig- og distributionsledelse, da L1 i høj grad forsøger at give medarbejderne en forståelse for tanken bag dokumentationen og implementeringen. L1 er samtidig med ude på opgaver med medarbejderne, hvor L1 forsøger at sætte standarden og indgå dialog om personalet omkring, hvad L1 prioriterer som høj kvalitet. Distributionsledelse bliver tydeligt i det, at L1 har givet medarbejderne et stort medansvar og medejerskab over implementeringen, da det i høj grad er medarbejderne selv, der får mulighed for at påvirke implementeringen og være med inde over de forslag der sendes til ledelsen. Samtidig er L1 af den opfattelse, at det er L1's job at tage dialogen med ledelsen om at indføre medarbejdernes implementeringsforslag. L1 benytter sig altså af de forskellige ledelsesstile, men i højeste grad distributionsledelse og faglig ledelse.

L2, Ringsted Kommune, har primært arbejdet med implementeringen af små teams, da det har været det fokus, der er givet i Ringsted (L2, Implementeringsområder, 3). Medarbejderne har altså primært haft fokus på at omstille til mindre teams, hvor de selv bestemmer ruter, mødetider og hvilke borgere de skal ud til (L2, Implementeringsområder 5). Ringsted Kommune har forsøgt at ændre til pakkøløsning, fremfor BUM-modellen. Dette lykkes dog ikke, da man ikke fik bevilling til ændringen (L2, Implementeringsønsker, 1 og 3). I stedet har man gennemført en større grad af dialog med visitationen, så der nu er større grad af fleksibilitet i forhold til at ændre i de ydelser, som borgerne bliver tilbudt (L2, Visitation, 2). Samtidig har man også i Ringsted indført, at medarbejderen forventningsafstemmer med borgeren og medbringer et spørgeskema til det første møde, så man sammen med borgeren kan forventningsafstemme og klarlægge, hvad der skal være fokus fra medarbejderne (L2, Borgerinklusion, 3). Sammen med den øgede fleksibilitet i forhold til de tilbudte ydelser, har det altså givet L2 en fornemmelse for, at man har opnået en

større fleksibilitet end før implementeringen. På trods af manglende imødekommelse omkring ændring til pakkeløsning.

I forhold til tværfaglighed, så har man også i Ringsted Kommune indført en vis form for tværfagligt samarbejde, da sygeplejerskerne er fordelt ud i de mindre grupper, med egen leder, så medarbejderne bedre kan gøre brug af disse i deres daglige arbejdsgange (L2, Tværfagligt samarbejde, 8). Medarbejderne har generelt også fået større autonomi i forhold til opgaveløsningen, hvor L2 forsøger en coachende fremfærd i stedet for konkrete beslutninger.

I forhold til kommunikationen omkring implementeringen har man også i Ringsted holdt møder med medarbejderne, hvor man i halve dage har opsat reglerne for implementeringen og indgået dialog med medarbejderne omkring, hvordan at de gerne vil inddrages i forhold til opgaverne (L2, Medarbejderkommunikation, 1). Indtil videre har disse møder primært handlet om den konkrete implementering af små teams og, hvordan arbejdsfordelingen skulle være i forhold til udmøntningen af de små teams. Man har dog også haft enkelte tiltag med borgermøder i lokalteamet, hvor man har tilføjet facilitatorer for mødet, hvor man eksempelvis diskuterer dokumentationen (L2, Medarbejderkommunikation, 2). Man har altså også i Ringsted åbnet for tværfaglig dialog om optimering af dokumentationen. Samtidig ser man, at medarbejderne er blevet bedre til at hjælpe hinanden i de små teams (L2, Dokumentation, 4).

L2 lægger sig altså også op ad faglig ledelse og transformationsledelse, men i mindre grad op ad distributionsledelse, da medarbejderne ikke i samme omfang er inkluderet i implementeringsprocessen. Faglig ledelse sker tydeligt gennem sparringen med medarbejderne. Der er dog et mindre aspekt i dette, da L2 primært beskæftiger sig med ledelsen og ikke er med ude på opgaver i fronten. Transformationsledelse findes gennem dialogen med medarbejderne, særligt omkring de små teams, hvor L2 har oplevet en del modstand i implementeringen.

L3, Faxe Kommune, har primært været fokuseret på de små teams og har ikke haft mulighed for at gennemføre mange nye konkrete tiltag, da L3 er nyansat i stillingen. L3 pointerer dog, at den tidligere leder i teamet allerede har gjort fremskridt i forhold til vagt- og ruteplanlægning, så denne proces er igangsat (L3, Implementeringsområder, 1). L3 understreger, at man endnu ikke har en egentlig køreplan for implementeringen i Faxe Kommune, endnu. Implementeringen er altså i et tidligere stadie i denne kommune (Ibid). Interviewpersonen kommer dog omkring

områder, hvor der er gennemført implementering, eller hvor der er tiltag på tegnebrættet, som forventes ført ud i livet, senere i projektet. L3 udtrykker, at man lytter til personalet og gerne vil have, at projektlederen blandt andet deltager til personalemøder, så man kan få personalets perspektiv ind i implementeringen (L3, Medarbejderkommunikation, 2). Indledningsvist er L3 påbegyndt på kommunikationen omkring projektet, hvor man har holdt oplæg for personalet omkring projektet (L3, Medarbejderkommunikation, 1). Man har også påbegyndt processen med at få syge- og hjemmeplejen til i højere grad at arbejde sammen. Der er også gjort en indsats omkring jobopslag, så kommunen bliver mere attraktiv for nye ansatte (L3, Mål med implementeringen, 2).

L3 har udvist skepsis omkring den kommende ændring til BUM-modellen, men ønsker, at visitationen kommer ud til forvaltningen og har en tættere dialog omkring borgeren, da L3 understreger, at det er i hjemmeplejen at fagligheden og mødet med borgeren ligger. Derfor ønsker L3 på sigt en tættere dialog med visitationen (L3, Visitation, 4).

L3 har også et ønske om fremtidig kompetenceudvikling. Det er dog ikke igangsat endnu. Man er i stedet begyndt med en proces omkring kompetenceafklaring, så ledelsen kan blive oplyst omkring de kompetencer man har i organisationen og hvor der eventuelt er huller, som bør arbejdes med (L3, Kompetencer, 7). L3 benytter sig også af coachende ledelse, hvor medarbejderen først selv får sparring til at løse eventuelle problematikker.

L3 har også planer om, at sygeplejerskerne på sigt skal ud at være i de små lokalteams, som man opererer med i hjemmeplejen. L3 udtrykker ønsket om, at sygeplejen skal være tilgængelig som støtte for medarbejderne, hvormed de også skal befinde sig i teamet (L3, Tværfagligt samarbejde, 4). På interviewtidspunktet var der stadig opdelt mellem faglige søjler. Det er dog et område, som L3 ønsker ændringer på.

L3 har også en indsats omkring dokumentationen, hvor man har igangsat en proces for at gennemgå den dokumentation, som der er i organisationen. Der er også afsat tid til mindre opkvalificerende øvelser, hvor medarbejderen sidder med i gennemgangen af dokumentationen og får pointers til ændringer, der skal gøres i fremtiden (L3, Dokumentation, 1). Dokumentationen fylder meget for L3, da der er en oplevelse af, at personalet er udfordret på de skriftlige- og kommunikative områder. L3 sigter derfor efter at anskaffe hjælperekskaber til den del af

personalet, som kan have problemer med det skriftlige (Ibid). Særligt på den interne kommunikation i organisationen har L3 også et stort fokus. L3 bruger en stor del af interviewet på at pointere, at der skal ske ændringer med måden, hvorpå personalet kommunikerer rent fagligt i pausen og på arbejdspladsen generelt (L3, Kompetencer, 2 og 9).

L3 længer sig ligesom de to andre ledere op ad transformationsledelse og faglig ledelse. L3 udtrykker også et stort ønske omkring flad ledelsesstruktur og distributionsledelse. Det er dog ikke noget, som der i praksis er ført ud i tiltag, der bliver tydelige i interviewet.

De tre ledere har altså både samme syn på ledelsesrollen og virker også i praksis til at benytte sig af samme ledelsesstil. Der er mange områder, hvor kommunerne oplever de samme tiltag og ønsker. Dette er særligt omkring tværfaglighed, kompetenceudvikling og borgerinddragelse. L3 kommer dog ikke ind på borgerinddragelse, men vægter stadig ændring i visitationsformen højt. L1, Hedensted Kommune, er kommunen der har det største udsving i forhold til konkrete tiltag, i forhold til L2 og L3. L1 har tydelige områder, hvor medarbejderne er meget inde over selve udformningen af implementeringen. Dette stemmer også overens med, at Hedensted Kommune er den eneste af vores cases, hvor implementeringen er iværksat ud fra bottom-up. Det er derfor interessant, at det også er denne kommune, hvor medarbejderne i størst grad bliver inkluderet og imødekommet på implementeringsområdet. L1 udviser altså i højere grad distributions- og faglig ledelse end L2 og L3.

6.5 Oplevelse af motivationsændring i personalet

Det sidste element der vil indgå i cross-case analysen er ledernes egne opfattelser af motivationsændringer hos personalet.

L1 føler, at implementeringen har været en stor succes i forhold til medarbejdernes motivation. L1 føler, at medarbejdernes medindflydelse er meget vigtig og, at de bliver stærkt motiverede af selv at være med til at gennemføre implementeringen og kunne sparre med ledelsen omkring ændringer (L1, Motivation, 5). L1 mærker også en klar forskel i motivationen efter indførelsen af små teams og mener også, at dette kan ses på fraværet (L1, Motivation, 2).

L2 oplevede en indledningsvis skepsis blandt medarbejderne, men oplever nu enkelte positive resultater (L2, Motivation, 1, 4 og 5). L2 pointerer, at det særligt er enkelte medarbejdere, der er villige til at tage teten i implementeringen og, at man skal understøtte disse (L2, Motivation, 6). L2

oplever, at den langt største forskel i motivationen kommer fra de små teams og trivsel, da medarbejderne bedre kan overskue hinanden i deres arbejdsdag. L2 har en formodning om, at dette vil medføre lavere fravær på et tidspunkt (L2, Motivation 7).

L3 oplever også en ændring i motivationen hos medarbejderne (L3, Motivation, 1 og 2). L3 understreger dog, at der også her er noget skepsis på området, særligt omkring det med at tage beslutninger selv, da der er mere tryk i at kunne pege en finger på ledelsen (L3, Motivation 6). På sigt forventer L3 dog, at der vil ske et kulturskift, som ændrer medarbejdernes opfattelse. L3 påpeger dog, at sådan et skifte kan tage lang tid og forventer derfor ikke øjeblikkelige resultater. Her er det igen vigtigt at pointere, at Faxe Kommune og L3 er den kommune, der er længst efter i forhold til implementeringen. Resultaterne kan derfor have svært ved at vise sig endnu (L3, Kultur, 8 og 9).

L1, Hedensted Kommune er altså den kommune, som umiddelbart har den mest positive oplevelse af implementeringen, i forhold til lederens egen forståelse. L2 og L3 ser også forbedringer, men der har været mere modstand mod implementeringen i disse organisationer. Det kan diskuteres, om det er forskellene i de enkelte kommuner, der har medført forskellen, eller om det er ledernes subjektive fortolkning af medarbejdermotivationen, der har en indflydelse.

7.0 Konklusion

Analysens formål har været at besvare problemformuleringen:

Hvilke forskelle er der i implementeringen af projekt 'Nærhed i omsorg', i Hedensted, Ringsted og Faxe Kommune og hvilke forskelle kan tilskrives forskelle i mellemlederens ledelsesstil og organisationens rammer?

Analysen har været omkring flere områder for at tyde, hvilke forskelle, der gør sig gældende i de tre kommuners implementering af projekt 'Nærhed i omsorg'. Den faglige baggrund, ledelsesrollen, motivation for implementering, kommunikation til medarbejderne, forståelse af frontpersonalet og de tiltag, som er gjort i organisationen, er noget, som man kan analysere lederne på.

Graden af tværfaglighed og søjleopdeling, visitation og mulighed for borgerinddragelse og implementeringsønsker, der ikke kan godkendes, er de rammer, som lederen ikke har mulighed for at ændre på.

Disse faktorer er alle gennemgået i analysen for at danne en forståelsesramme for, hvorfor, at der er forskelle på implementeringen og en eventuel oplevelse af øget motivation ved medarbejderne. Det er vigtigt at understrege, at dette projekt ikke måler på forskellene, men blot forsøger at kortlægge eventuelle forskelle på implementeringen i tre kommuner.

Ud fra analysen er det værd at bemærke, at alle tre interviewpersoner er opmærksomme på, og forsøger at benytte sig af nærhedsbaseret ledelse og tillidsbaseret styring. De største forskelle opstår i, hvilke tiltag, der egentlig er gjort, hvor klare målsætninger der er med implementeringen, hvilke strukturelle barrierer lederne oplever og hvilke problemer i organiseringen, som lederne selv kan udpege.

I forhold til ledernes egen motivering til implementeringen, bør det bemærkes, at L1 og L3 begge enten er initiativtagere, eller har søgt stillingen med henblik på at deltage i implementeringen. L2 har modtaget beslutningen fra politisk side, og arbejder for øvrigt også med to forskellige ledelsesroller, da L2 også er leder for et traditionelt styret team. Forskellen i oplevelse bliver klar, da L2 selv nævner, at interviewpersonen havde svært ved at se fordelene ved implementeringen. L2 kunne godt se forskellene, men fordelene er ikke tydelige. Her er det også en spændende

observation, at Hedensted, med L1, fremstår som den kommune med flest gennemførte tiltag, eller det største ambitionsniveau for ændringer. Alle kommunerne har et fælles fokus på tværfaglighed, visitation og dokumentationskravet i deres implementeringer.

L1, hvor forvaltningen selv er initiativtager, er også den kommune, hvor de største ændringer kommer til udtryk. Her arbejdes der ikke udelukkende med små teams, men implementeringen er udvidet med relativ stor grad af tværfaglighed, medarbejderinddragelse, hvor medarbejderne i arbejdsgrupperne selv er med til at komme med ændringsforslag og borgerinddragelse gennem et opstartsmøde. Tværfagligheden har man også strukturelt i Ringsted Kommune, men Hedensted er den eneste kommune, der aktivt arbejder med de andre områder. Faxe kommunes videre udvikling er svær at analysere på, da L3 er nyansat og endnu ikke har set konkrete målsætninger. Der var dog flere øvelser på tegnebrættet.

Fælles for de tre ledere var udfordringen med dokumentation og forståelsen af, at pakkeløsninger er mere fleksible i ydelser, end eksempelvis BUM-modellen, som der opereres med i Ringsted og snart i Faxe kommune. Alle tre ledere prioriterer også tættere dialog med visitationen, som en afgørende faktor for større fleksibilitet i ydelser. Fælles var også opfattelsen af, at små teams er med til at øge arbejdsmiljøet og den interne kompetenceudvikling hos medarbejderne, i forhold til større traditionelle teams.

Analysen viser altså, at der er forskelle mellem de forskellige leders perception af implementeringen, organisatoriske rammer, hvem der er afsender/initiativtager og forskelle i inddragelsen af medarbejderne og den dybde, som man arbejder med implementeringen i.

Analysen viser, at der kan være en forskel mellem initiativtagningen i kommunerne, hvor bottom-up tilgangen og forvaltningen, der selv har iværksat implementeringen også oplever en hurtigere implementering. Lederens motivation til implementeringen kan også have en effekt, da L1 og L3, som er meget motiverede for implementeringen foreslår flere tiltag og højt ambitionsniveau.

Implementeringen er hindret i Ringsted og Hedensted grundet de eksisterende rammer i BUM-modellen.

Specialeafhandling F22

Studienr. 20166579

Antal anslag: 178.802 Antal normalsider: 74,5

Hedensted Kommune har haft færrest problemer med krydspres fra styringsmiks og har samtidig gennemført de største ændringer og størst medarbejderinklusion. Det er også denne kommune, hvor forvaltningen selv er initiativtager og har en bottom-up tilgang.

8.0 Diskussion af projektets resultater

Det er interessant, at projektets tre interviewpersoner arbejder meget ensformigt med implementeringen af 'Nærhed i omsorg'. Alle tre interviewpersoner har samme vægtning på ledelse og implementeringsområderne små teams, tværfaglig kommunikation, dokumentation og borgerinddragelse. Dette er også de primære målsætninger for projektet, så det giver god mening, at det også er fokuspunkterne for lederne. Særligt, da alle lederne netop tilkendegiver, at disse områder er problematiske i deres organisation.

Forståelsen for 'Nærhed i omsorg' og ledelsesrollen i en tillidsbaseret styring er altså relativt ens hos projektets tre interviewpersoner.

Der er dog steder, hvor er der forskelle på de kommuner og deres ledere.

L1, Hedensted kommune, har en bottom-up tilgang, hvor initiativet til implementeringen er taget af forvaltningen og medarbejderne selv. Samtidig har man her forsøgt at søge yderligere midler og projekter, dog uden held. L1 benytter sig også i høj grad af distributionsledelse, da medarbejderne relativ stor inklusion i udformningen af yderligere implementering og forslag. De andre ledere har ikke lignende tiltag i deres kommuner, hvor medarbejderne i samme grad har den deltagelse.

L3 fortæller i interviewet, at de gerne ser en fladere struktur og mere medarbejderinklusion. L3 er dog så ny i stillingen, at de ikke har haft mulighed for at gennemføre dette.

Det er dog interessant at bemærke, at L1 og L3 også begge er de ledere, der selv har valgt at deltage i projektet, hvor L2 blev udvalgt og også er den leder, der har været mest skeptisk i forhold til implementeringen. Dette kan argumenteres for at give indikationer på, at lederens motivation og vilje til at gennemføre en implementering kan have en relativ stor effekt på processen. Det er svært at konkludere på L3, grundet den korte ansættelse. Men L1 har udvist stor interesse i distributionsledelse og i at overdrage meget af implementeringen til de ansatte.

L1 er også den mest positive overfor implementeringen og er den leder, der oplever den tydeligste motivation ved frontpersonalet. Det er vigtigt at understrege, at det er lederens egen fortolkning og ikke medarbejdernes faktiske oplevelse, da disse ikke er interviewet. Men det kan give en indikation på, at distributionsledelse og bottom-up tilgangen til en implementering, i L1's er en effektiv tilgang til implementering. Samtidig er L1 ikke kritisk i samme omfang som L2 over for

implementeringen. L1 har heller ikke samme opfattelse af problemer med visitationen, som L2 og L3, da man i Hedensted Kommune kører med pakkøløsninger i visitationen.

Netop visitationen og den struktur kommunerne har omkring ydelser, pakkøløsning eller BUM-model virker til at have en betydelig effekt på den fleksibilitet, som medarbejderne føler. Det er interessant, at der i L2 allerede er BUM-model, der opleves som problematisk og, at L3 er kritisk overfor den snarlige overgang til modellen. I både Ringsted og Faxe kommune er der altså allerede, eller er påbegyndt implementeringen, af en ydelses-model, som ingen af lederne ser som favorable for de målsætninger, der ellers findes omkring fleksibiliteten i hjemmeplejen. Dette kunne være et eksempel på uhensigtsmæssig styring fra den kommunale administration, der har til formål at kontrollere økonomien, men samtidig skaber et krydspres gennem styringsmiks, da BUM-modellen opleves som indskrænkende for hjemmeplejens fleksibilitet af både L2 og L3. I disse kommuner kan der altså argumenteres for, at implementeringen bliver hindret af kommunen selv, grundet usammenhængende politik. Begge ledere udtrykker bekymring for modellen og ønsker pakkøløsningen, som findes i Hedensted Kommune, i stedet. Hedensted Kommune har altså nemmere ved at opnå fleksibilitet og borgerinddragelse end Ringsted og Faxe kommune, da disse er ofre for styringsmiks.

Man kan altså argumentere for, at lederens motivation til implementering har en tydelig effekt, da både L1 og L3 har et højt ambitionsniveau i forhold til implementeringen og yderligere tiltag gennem medarbejderinklusion. L2 udviste i interviewet en skepsis for implementeringen og har ikke umiddelbart et bredere fokus end den primære implementering af 'Nærhed i omsorg'. Dette kan dog også begrundes med, at L2 ikke har en fokuseret ledelsesrolle på 'Nærhed i omsorg', men har en todelt ledelsesrolle, hvor man i Ringsted læner sig meget op ad konsulenter til at udføre implementeringen. Dette er ikke noget, som lederne nævner at gøre brug af i Hedensted og Faxe. Der er altså indikationer på, at lederens motivation er afgørende for mængden af tiltag, der vil implementeres.

Et andet interessant fund i analysen var lederens medarbejdersyn. L3 havde et mere kritisk syn på medarbejdernes faglighed og hjemmeplejen generelt, end L1 og L2, der begge har en faglig baggrund som SOSU-uddannede. Det er interessant, at L3 har en anden oplevelse af medarbejdernes kompetenceproblemer, end L1 og L2. Dette kan argumenteres for at skyldes den

faglige baggrund i et andet fag, der arbejder adskilt fra den primære hjemmepleje. L3 understreger også, at de ikke tidligere har arbejdet med hjemmepleje. Det kunne derfor være interessant at se, om L3 på sigt vil benytte sig af samme distributionsledelse, som L1, der har stor tiltro til fagligheden i personalet, i Hedensted. L3 gav udtryk for en vision om flad ledelse, derved antages det, at L3 også vil benytte sig af distributionsledelse på sigt. Dette er dog ikke implementeret på interviewtidspunktet.

Ud fra analysens konklusion kan der altså argumenteres for, at de mest omfattende implementeringsresultater er opstået i Hedensted, med bottom-up tilgangen, en vægt mod distributionsledelse, medarbejderinklusion og en relativ høj ledermotivation mod implementeringen. L2 gennemfører en mere overfladisk implementering, der ikke afviger fra de grundlæggende målsætninger og derfor ikke er eksperimentel i samme grad, som Hedensted.

9.0 Projektets videnskabelige bidrag og videre undersøgelse

Projektet har påvist, at der er faktorer, der kan påvirke implementeringen i de tre kommuner.

Særligt de eksisterende rammer omkring visitationen har vist sig at være relevant i ledernes oplevelse af at kunne øge fleksibiliteten i hjemmeplejen. Krydspresset af det skizofrene styringsmiks i BUM-modellen kontra fleksible ydelser har været problematiske for L2 og L3.

Samtidig viser analysen indikationer på, at lederens tilknytning og motivation til implementeringen ligeledes kan have en effekt på det ambitionsniveau, som implementeringen gennemføres med.

Problematikken ved denne undersøgelse opstår særligt, da vi ikke kan determinere hvilke faktorer der præcist har en effekt på implementeringen. Undersøgelsen klarlægger, at der er forskelle på ledernes ledelsesstil, faglige baggrund, motivation til implementering og oplevelse af de strukturelle rammer. Men undersøgelsen viser ikke hvilken effekt de forskellige forskelle har på implementeringen. Projektet kan derfor ikke med sikkerhed postulere, at disse forskelle er de afgørende faktorer for forskellene i kommunernes implementering af projekt 'Nærhed i omsorg'. Områderne, hvor der er forskelle, stemmer dog nogenlunde overens med de forskelle, som Winter og Nielsen har opsat, som kan findes i problemfeltet.

En yderligere undersøgelse kunne derfor være relevant at foretage på de enkelte områder, hvor man gik mere i dybden med de enkelte forskelle. Dette har ikke været muligt, da jeg før projektets udformning ikke var opmærksom på forskellene. Dette projekt har dog klarlagt, hvilke forskelle der er i kommunen. Derfor vil yderligere undersøgelser på de områder, hvor lederne er forskellige i deres implementering være relevante.

Samtidig arbejder dette projekt kun med et enkelt implementeringsled. Det kunne ligeledes være interessant at foretage en undersøgelse af medarbejderne eller ledelseslaget over mellemlederen for at se ind i de forskelle, som disse oplever og om lederens opfattelse af implementeringen eksempelvis stemmer overens med personalets opfattelse.

Specialeafhandling F22
Studienr. 20166579
Antal anslag: 178.802 Antal normalsider: 74,5

10.0 Litteraturliste

Andersen, L.B., Greve, C., Klausen, K.K, Torfing, J. (2020) Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens, Djøf Forlag

Andersen, L.B., Hansen, K.L., Klemmensen, R., (2012) Metoder i statskundskab, Hans Reitzels Forlag

Andersen, L.B., og Pedersen, L.H., (2014) Styring og motivation i den offentlige sektor, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Berg-Sørensen, A. Grøn, C. H., og Hansen, H.F., (2016), Organiseringen af den offentlige sektor. Hans Reitzels Forlag

Brinkmann, S. og Tanggaard, L. (2015) Kvalitative metoder, Hans Rietzels Forlag

Bryman, A., (2016), Social Research Methods, Oxford University Press

Evans, T. (2010) Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy, Routledge

Hansen, S.J., og Høybye-Mortensen, M., (2019) Styring og ledelse af professionelle i den offentlige sektor, Hans Reitzels Forlag

Fremfærd Sundhed & Ældre, (10.12.2020) Nærhed i omsorg, Fundet på:

<https://vpt.dk/sites/default/files/2020-12/N%C3%A6rhed%20i%20omsorg%20%2010.12.20%20U%C3%98.pdf>

Wikipedia(a), (2022) Hedensted Kommune, Fundet på:

https://da.wikipedia.org/wiki/Hedensted_Kommune

Wikipedia(b), (2022) Ringsted Kommune, Fundet på:

https://da.wikipedia.org/wiki/Ringsted_Kommune

Wikipedia(c), (2022) Faxe Kommune, Fundet på: https://da.wikipedia.org/wiki/Faxe_Kommune

Winter, S.C. og Nielsen, L.H. (2008) Implementering af politik, Offentlig forvaltning i Danmark