



Barrierer i implementeringsprocessen

*Et casestudie af en specifik projektimplementering i
fem danske kommuner*

Af Elisabeth Nygaard Nielsen

Studienummer: 20073748

Antal anslag (inkl. noter og litteraturliste)

238.506

Speciale på kandidatuddannelsen i Socialt arbejde, Aalborg Universitet
August 2012
Vejleder: Claus Arne Hansen

Abstract

This thesis is a qualitative case study on barriers in project implementation processes. The study specifically concerns the implementation phase that is the space in which decision makers, social workers and citizens act and interact in relation to specific methods in social work. The aim is to gain insight in existing barriers in a concrete process and analyse how different agents act within this space. Furthermore the thesis seeks to uncover how and why these barriers occur.

My interest for the subject is to be seen in the light of my professional experience, partly as a social worker, partly as a project manager. In my professional career I have participated in several projects and implementation processes, many of which were not successful. This has led me to question the ways of which decision makers choose to implement new working methods in social work. In this thesis I to make two assumptions:

1. Selection and involvement of employees is crucial for the motivation, ability and willingness of the staff included.
2. Leadership and active management support promotes the implementation process.

The empirical data included in this thesis is produced from semi-structured interviews with project managers in five Danish municipalities, collaborating in an implementation project with Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims (RCT). I have further more obtained information from the project manager at RCT and RCT's evaluation of the pilot project "Mod en fælles indsats" (RCT 2006).

My approach is hermeneutic-phenomenological, as I wish to focus on the project managers interpretation (of the barriers in the implementation process). In order to comprehend and explain the mechanisms at stake in the implementation process, I have chosen to use parts of Søren Winter's implementation model (Winter 2010). Additionally I have used Kjell Arne Røviks (2007) theories about contextualisation and conception in order to analyse how meaning is created amongst the agents within the space, created by the implementation process.

The analysis points to the importance of trying to identify the anticipated reactions and behaviour of the employees when new working methods are to be implemented in the organisation. Furthermore it shows that leadership and active management support is crucial to successful implementation of new working methods.

DEL I - Indledning og baggrund for valg af emne.....	6
1.1 Den samfundsmæssige og socialpolitiske udvikling i forhold til det sociale arbejde.....	8
1.2 Hvad er implementering i forhold til denne undersøgelse?.....	10
1.3 Definition af metoder	11
1.4 Hvad forstås ved viden?.....	15
1.5 Definition af begrebet evidens, og hvad vil det sige at arbejde evidensbaseret?	17
1.6 Evidensbaseret socialpolitik og udfordringerne herved.....	18
1.7 Hvorfor er det vigtigt med fælles sprog og fælles viden?	23
1.8 Opsamling og forskningsspørgsmål	24
1.9 Foreløbige hypoteser	25
1.9.1 Hypotese I: Inddragelse af medarbejderne har betydning for deres motivation og ejerskab	26
1.9.2 Hypotese II: Ledelsesmæssig opbakning er med til at fremme implementeringsprocessen.....	27
1.10 Til og fra valg.....	27
DEL II - Den teoretiske ramme for implementeringen af metoder.....	28
2.1 Implementeringsteori	28
2.2 Translation studies.....	30
2.3 Den parlamentariske styringskæde	31
2.4 Den integrerede implementeringsmodel	32
2.4.1 Politikformulering.....	34
2.4.2 Implementeringsprocessen.....	35
2.4.2.1 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd	35
2.4.2.2 Ledelse	37
2.4.2.3 Markarbejderadfærd	37

2.4.2.4 Målgruppeadfærd	42
2.4.3 Omgivelsernes betydning for implementeringsprocessen	43
2.4.4 Implementeringsresultater	43
2.5 Translationsteori	45
2.5.1 Kontekstualisering	47
2.5.2 Dekontekstualisering	50
DEL III - Forskningstilgang, empiri og teori.....	51
3.1 Videnskabsteoretiske overvejelser	51
3.1.1 Hermeneutikken og Fænomenologien	51
3.2 Metode og forskningstilgang	55
3.2.1 Casestudie med kvalitativ metode	55
3.2.2 Bearbejdning af det empiriske materiale samt analysestrategi	58
3.3 Introduktion til feltet	59
3.3.1 Præsentation af RCT, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre	59
3.3.2 Udvælgelsen af kommunerne	60
3.3.3 Baggrunden for og beskrivelse af metodeudviklingsprojektet	61
3.4 Valg af empiri	63
3.5 Valg af informanter	63
3.6 Overvejelser om nærhed og distance	64
3.7 Indsamling og bearbejdning af det empiriske materiale	65
3.7.1 Interviews af de kommunale projektledere	66
3.7.2 Interview af projektleder hos RCT	68
DEL IV – Empirisk analyse og diskussion	68
4.1 Endelige hypoteser	69
4.2 Præsentation og analyse af de fem cases	70

4.2.1 Præsentation af case A.....	71
4.2.1.1 Opsamling case A.....	74
4.2.2 Præsentation af case B.....	76
4.2.2.1 Opsamling case B.....	78
4.2.3 Præsentation af case C.....	79
4.2.3.1 Opsamling case C.....	82
4.2.4 Præsentation af case D	84
4.2.4.1 Opsamling case D	86
4.2.5 Præsentation af case E	88
4.2.5.1 Opsamling case E	91
4.2.6 Opsamling på hypotesetestning for de enkelte cases	92
4.3 Tværgående analyse af de fem cases	92
DEL V - Konklusion.....	99
Litteratur	104

DEL I - Indledning og baggrund for valg af emne

Jeg har gennem lang tid været overbevist om, at jeg ville skrive speciale inden for børn-, unge og familieområdet, da det er inden for dette område jeg, gennem min uddannelse som socialrådgiver, primært har udfoldet mig. Gennem længere tid gik jeg og overvejede, hvilket specifikt emne jeg skulle kaste mig over, uden dog at komme til klarhed, hvorfor jeg besluttede mig at benytte mig af mit netværk. Forud for opstart af specialeskrivningen havde jeg kontakt til en kommune. Mine tanker omkring kontakten til en kommune var begrundet i, at jeg synes det ville være rigtig dejligt, hvis der var andre end mig selv, som kunne have gavn af indholdet af selve specialet. På den baggrund har jeg haft en dialog med flere forskellige personer i mit netværk, heriblandt en tidligere chef, som i dag er direktør på socialområdet i en kommune. Sideløbende har jeg benyttet mig af vejledning og sparring, dels med min vejleder og dels med gode, førhen værende kolleger. I første omgang besluttede jeg mig for at prøve ideen med den før omtalte kommune af. Der blev afholdt flere møder, og adskillige muligheder blev drøftet. Blandt andet blev der i flere omgange talt om muligheden for at prøve netværksmetoden af, i forhold til et konkret samarbejde mellem to afdelinger. For mig at se, var dette et godt udgangspunkt, fordi det gav mig mulighed for både at lave interview med relevante personer, lave deltagende observationer, og en optimal mulighed for at vælge et aktørperspektiv, som ville give mening i en undersøgelse, hvor jeg kunne følge implementeringen af en (for dem) ny metode. Imidlertid skulle det ikke gå således. Et stykke inde i processen, blev det klart for mig, at den pågældende kommune ikke var "klar" til en implementering af nye metoder, og at de derfor havde valgt at lave justeringer af den samarbejdsmodel, som de allerede anvendte. Dette sendte mig i tænkeboks, og førte til en revurdering af mit omdrejningspunkt for undersøgelsen, og jeg besluttede mig for at "starte forfra".

Helt forfra var det naturligvis ikke, men det har vist sig som en større udfordring end jeg forestillede mig, at nå frem til en beslutning om det endelige emne for specialet, når jeg har skullet se på, hvor meget eller lidt tid, der er til rådighed samtidig med, at der er mange facetter i det daglige sociale arbejde, som jeg finder interessant at se nærmere på. Efter at have bredt alle mulige emner ud, fik jeg snævre det brede emne felt ind til, at jeg ville se nærmere på noget omkring metodeudvikling i det sociale arbejde. Begrundelsen herfor er,

at jeg synes metodeudvikling er meget spændende, og en vigtig del af det sociale arbejde. Jeg har selv erfaring, som projektleder i et metodeudviklingsprojekt, og har mange gode faglige minder fra denne periode, så jeg tænkte, at det kunne være spændende at gå mere i dybden med selve metodeudviklingen. Herfra troede jeg egentlig, at jeg havde fundet mit endelige omdrejningspunkt for specialet, men undervejs blev jeg opmærksom på, at jeg bevægede mig mere og mere i retningen mod selve implementeringen af fx nye metoder. Her dukkede flere interessante ting op, som jeg kunne relatere tilbage til min ansættelsesperiode som projektleder. Noget som især gjorde udslaget for min ændring var, da jeg fandt en artikel om udfordringer i implementeringsprocessen. Pludselig kunne jeg se nogle af de udfordringer, som jeg selv havde stået med, da projektet skulle implementeres i den eksisterende organisation (hvilket til sidst blev opgivet). Et stykke tid efter jeg forlod dette job, og projektet var lukket ned, blev jeg bekendt med et stillingsopslag i selv samme kommune, hvor definitionen af arbejdsopgaverne lød på stort set samme opgaver, som jeg tidligere havde løst. Og jeg kan huske, at jeg tænkte – nå, nu er de måske nået til en erkendelse af, at det var et godt projekt eller en god metode...?? Men måske var organisationen eller medarbejderne ikke klar før der? Jeg kan i hvert fald huske, at jeg, mens jeg var i det, kæmpede for at andre dele af organisationen skulle synes projektet var en god ide, at medarbejderne og samarbejdspartnere kunne se fordelene af projektet, og ved at samarbejde med mig og mine ansatte. Men måske skulle det have været "solgt" til dem på en anden måde? Hvem ved? Den tidligere omtalte artikel blev i dette tilfælde mit startskud til beslutningen om det konkrete emne for specialet. Jeg bevægede mig på den måde væk fra metodeudviklingen som specifikt emne, og i stedet arbejdede jeg mig hen mod det punkt, hvor der er taget en politisk beslutning om indførelse af nye metoder, det være sig enten lokalpolitisk eller fra regerings side. Jeg fik vækket en nysgerrighed for at undersøge processerne i forhold til implementeringsforløb, fx hvad er det, der sker og hvorfor. På baggrund af min erfaring har jeg en antagelse om, at disse implementeringsforløb undervejs vil møde modstand, og tænker derfor også, at det kunne være interessant at undersøge disse barrierer, samt hvordan man eventuelt kan arbejde med disse modstande. Der vil helt sikkert vise sig andre spændende eller interessante vinkler undervejs, som det vil være muligt at drage ind, men i første omgang vil jeg kaste blikket en smule tilbage, og starte med et kig på den historiske og samfundsmæssige

ge udvikling af det sociale arbejde. Jeg tænker også, at det kan være væsentligt at se på, hvad det er, som implementeres, og dermed tage udgangspunkt i nogle konkrete implementeringsforløb.

1.1 Den samfundsmæssige og socialpolitiske udvikling i forhold til det sociale arbejde

Jeg ønsker her at komme med nogle af de centrale træk ved det sociale arbejdes historiske udvikling, for at se nærmere på, hvad det er for en tradition, der ligger til grund for udviklingen af socialt arbejde som en specifik faglig tradition. Når det er væsentligt her, er det fordi, jeg har en opfattelse af, at det sociale arbejde har ændret karakter over tid, afhængig af konteksten, og tænker derfor, at det sociale arbejde må betragtes i forhold til den sociale sammenhæng, som det optræder i.

Det er almindelig kendt, at faget eller pendanten til det sociale arbejde, har sin rod i det frivillige og ofte filantropiske fattigforsorgs- og velgørenhedsarbejde. Oprindelsen af dette arbejde dateres ofte til anden halvdel af det 19. århundrede. Til trods for det frivillige aspekt, skete dette arbejde dog ofte med støtte fra staten, der så det som sin moralske opgave at fremme de fattiges ansvar for deres eget liv, og derigennem skabe uafhængige og selvansvarlige borger *"gennem en identifikation af roden til den enkeltes fordærvelse og forarmelse"* (Thorsager, 2006:5). Det er også i denne periode, at der på den politiske scene gennemføres den første socialreform i moderne tid (Estrups socialreform 1891/92), som omhandler Loven om alderdomsforsørgelse, Loven om sygekasser samt en revideret udgave af den allerede eksisterende fattiglov (Hornemann Møller, 2011:85). Ser man på, hvorledes det sociale arbejde har bevæget sig fra det lokalt forankret frivillige filantropiske arbejde, hen mod et socialpolitisk spørgsmål af statslig interesse, må man overordnet se det sociale arbejde i sammenhæng med, og som resultat af det moderne samfunds udvikling. Industrialismens gennembrud og den nye samfundsorganisering medførte en række negative konsekvenser af social karakter, som skulle håndteres. Som socialreformen afspejler, bevægede man sig mod kollektive løsninger gennem almene forsikringsordninger, hvilket blev udbygget

væsentligt i årene efter Estrups socialreform¹ (Hornemann Møller, 2011:92-93). Samtidig vedblev man med den frivillige indsats, dog mere som individuelle og sporadiske indsatser, som i overvejende grad byggede på personligt engagement, denne form for indsats viste sig dog med tiden ineffektiv overfor de sociale problemer, og i takt med det spirende offentligt organiserede sociale arbejde, og effektiviseringen af den sociale hjælp, steg interessen for at uddanne folk til at arbejde professionelt med de sociale problematikker (Meeuwisse og Swärd, 2004). Man kan således trække en parallel mellem udviklingen af det sociale arbejde og udviklingen af velfærdsstaten, helt fra slutningen af 1800-tallet med gennemførelsen af den tidligere omtalte socialreform i 1891-92, over den anden socialreform (Steinckes socialreform i 1933²) (Hornemann Møller, 2011:100), og frem til gennemførelsen af den tredje socialreform (Rold Andersen, perioden slut 1960'erne til medio 1970'erne), som er kendetegnet ved, at der, i første del, skabes opbakning omkring grundtrækkene i den socialdemokratiske velfærdsideologi og kommunalreformen gennemføres, frem til anden del, som vedtages i 1970, der omhandler det enstrengede system, hvor sygekasser, revalideringscentre mv. nedlægges, og opgaverne flyttes til kommunerne, hvorimod opgaverne omkring akasserne stadig fastholdes som tidligere (Hornemann Møller, 2011:102-105). Bistandsloven, det fjerde og sidste sikkerhedsnet, vedtages i 1976, og bygger på seks principper. Det første princip er det tidligere nævnte enstrengede system, det andet er en helhedsforståelse ved løsningen af sociale problemer, det tredje er en bistand, der er baseret på en individuelt tilrettelagt behandling og hjælp, fjerde princip omhandler en bestand som betød, at man ikke blev afgørende ringere stillet end før, et femte princip som bygger på, at kommunerne skulle opspore sociale problemer, og endelig et sjette princip, som omhandler en flytning af vægten i indretning og udmåling af sociale ydelser fra retsprincippet til skøn. I kølvandet på bistandsloven blev socialrådgiveruddannelsen reformeret (Hornemann Møller, 2011:105).

Den fjerde socialreform i dansk socialpolitik nyere tid er endnu ikke endeligt gennemført, men tilbage til begyndelsen af 1990'erne påbegyndes et grundlæggende skifte i ideologisk forstand, som løbende er videreudviklet på en måde, der også kan spores i lovgivningen og udøvelsen heraf. Begrebet Workfare eller work for welfare introduceres, og dækker over en

¹ I årene efter Estrups socialreform i 1891/92 udbyggedes sociallovgivningen. Blandt andet kom loven om ulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring og invaliditet.

² Steinckes socialreform i korte træk...

forståelse af, at det offentlige har overtaget for meget af ansvaret for samfundsborgerne. De nødvendige ændringer, der arbejdes hen mod betyder, at lighedspolitikken må omlægges, og der skal mere ansvar tilbage hos den enkelte borger (Hornemann Møller, 2011:106). Igen er det tydeligt, at situationen i det omgivende samfund har indflydelse på, hvorledes politikken på det sociale området udformes. Thorsager nævner, at det professionelle sociale arbejdes tilblivelse kan ses, som svaret på industrialiseringens negative konsekvenser, og i forlængelse heraf også den generelle samfundsudvikling. Derudover fremhæver hun fire måder, hvorpå kendetegnene ved det sociale arbejde som felt, historisk set har varieret gennem historien. Hun nævner eksempelvis de forskelle, som over tid har været vekslende, i forhold til hvad man har betragtet som det sociale arbejdes funktion, dernæst har de opgaver, som det sociale arbejde har skullet løse, været organisatorisk forankret forskellige steder. Ansvarsfordelingen mellem individ, stat og frivillige organisationer har ligeledes vekslet over tid, ligesom der har været forskellige forventninger til de kompetencer, som udøverne af det socialt relaterede arbejde forventes at have, set i lyset af en større grad af professionalisering af det sociale arbejde (Meeuwisse og Swärd i Thorsager, 2006:8).

Ovenstående kan ses som en meget kortfattet fremstilling af den historiske udvikling af det sociale arbejde, og den samfundsmæssige udvikling, som kan kædes sammen med betydningen for det sociale arbejde. Nutidens syn på sociale problemer er karakteriseret ved, både at betragte de sociale problemer, som et resultat af individuel og af samfundsmæssig utilstrækkelighed. Derudover er der en tendens til, at den øgede ansvarliggørelse af borgerne, ikke har "udryddet" de klientgørende tendenser, som lever i bedste velgående (Thorsager, 2006:8-9). Med andre ord, kan det opleves, at mange forskellige perspektiver eksisterer på samme tid, uden at det ene udelukker det andet. I forlængelse af de klientgørende tendenser vil jeg nævne Margarethe Järvinen og Nanna Mik-Meyer, som begge forsker i socialt arbejde og derigennem har sat fokus på magtrelationen, og den skjulte form for magtudøvelse, i mødet mellem borgeren og systemet. Et element, hvis aktualitet er steget, i takt med at begrebet brugerinddragelse er blevet en del af den danske sociallovgivning.

1.2 Hvad er implementering i forhold til denne undersøgelse?

Begrebet implementering anvendes om den proces, som en beslutning gennemløber, fra vedtagelsen af en plan eller strategi til gennemførelsen i praksis. I denne undersøgelse har

jeg valgt at se på en lille del af implementeringsprocessen, men er bevidst om, at hele processen kan ses som flere delprocesser, der dækker over et faseforløb. Forud for selve iværksættelsen eller implementeringen ligger et arbejde, som fx begynder med fastsættelse af en dagsorden, hvor nye politiske udfordringer defineres, og gennem politiske diskussioner og behandling, bringes de på den politiske dagsorden. Denne fase bevæger sig over i en egentlig politikformuleringsfase, hvor der formuleres oplæg til løsninger og offentlig indsats, i forhold til det konkrete politiske problem, og afslutningen på denne fasen resulterer i en beslutning, fx i form af lovgivning (Winter og Nielsen, 2010: 14). I denne undersøgelse har jeg ikke fokus på egentlig lovgivning, men i stedet en forebyggende indsats, som forud for den egentlige implementering i nogle danske kommuner, er blevet afprøvet i et pilotprojekt i et samarbejde mellem en kommune og Rehabiliterings- og Forskningscenter for Torturofre (RCT). Efterfølgende er der gennemført en evaluering, og dernæst søgt midler til at gennemføre et egentligt implementeringsprojekt i seks danske kommuner. Der er til projektet knyttet en ekstern evaluator Anvendt Kommunal Forskning (AKF), som gennemfører en formativ evaluering³, så erfaringer, virkemåde og effekter kan kanaliseres tilbage til både de politiske og administrative aktører i kommunerne. Denne undersøgelse vil beskæftige sig med den fase af implementeringsforløbet, som omhandler kommunernes iværksættelse af metoden i praksis, og specielt se på, hvad der hæmmer processen eller hvilke barrierer, der viser sig undervejs. Derfor vil jeg i teoridelen mere indgående beskæftige mig med den teoretiske side af implementeringsprocessen, men før jeg når der til, er der endnu et par begreber, der skal defineres.

1.3 Definition af metoder

Hvad er en metode? Eller hvad dækker metodebegrebet egentlig over? Hvor kommer det fra, og hvordan hænger det sammen med socialt arbejde? Som erfaren socialrådgiver har jeg en ide om, hvad metoder i socialt arbejde er, men jeg er via den gennemlæste litteratur blevet – først mindre, og dernæst mere klar på, hvad metoder i socialt arbejde er. Eller, det er

³ At evalueringen er formativ betyder, at den gennemføres, så resultaterne fra evalueringen formidles til RCT undervejs i evalueringen med henblik på, at RCT og kommunerne kan bruge resultaterne aktivt i arbejdet med at implementere den processuelle netværksmodel.

gået op for mig, at der ikke er konsensus om begrebet metoder, hvorfor jeg har valgt at dykke lidt ned i metodebegrebet.

Ordet metode er af græsk oprindelse, og der refererer til *"den vej man vælger for at nå et bestemt mål – med udgangspunkt i nogle bagvedliggende refleksioner over den mest hensigtsmæssige vej at vælge.."*. Ordet eller begrebet metode kan dog ikke stå alene, men må nødvendigvis ses i en sammenhæng med et bestemt felt. I dette tilfælde – socialt arbejde (Thorsager, 2006:13). Selv om det ikke er alt socialt arbejde, som er eller kan kaldes meto- disk, er metoder dog et væsentligt aspekt ved det sociale arbejdes udførelse.

Jens Guldager har i en artikel i *Socialvetenskaplig Tidskrift* beskrevet metoder således:

"Metoder er ikke neutrale tekniske redskaber til at løse sociale problemer. De vil altid indgå i en bredere værdimæssig kontekst, som bestemmer, hvordan deres resultater opfattes. Om metoder er hensigtsmæssige, uhensigtsmæssige, virkningsfulde, virkningsløse, gode eller dårlige er, dels et spørgsmål om evidens, dels et spørgsmål, som afhænger af samtidens definition af, hvad målet med arbejdet er" (Guldager, 2000).

Gennem min uddannelse som socialrådgiver blev jeg introduceret til en definition af metodebegrebet, der var formuleret af Egelund og Hillgaard, som på daværende tidspunkt var blandt de toneangivende. Sidenhen har jeg på kandidatniveau stiftet bekendtskab med Hutchinson og Oltedal, som har en anden tilgang til metodebegrebet. Efter at have brugt lidt tid på at se på det sociale arbejdes udvikling gennem tiden, er det her tydeligt, at de to definitioner er formuleret på forskellige tidspunkter, og at de er en del af det billede, der tegner det sociale arbejdes udvikling. Jeg vil her kort komme med de væsentligste træk ved de to definitioner af metodebegrebet.

Egelund og Hillgaard præsenterer i deres bog et metodebegreb, der bygger på Inger Pedersen Davis' lærebog, hvis indhold blandt andet bygger på erfaringer fra en FN-rapport om social uddannelse fra 1958⁴. Rapporten formulerer blandt andet tre arbejdsmetoder: Individuel klientbehandling – også kaldet social case work, socialt gruppearbejde samt social vel-

⁴ Rapporten beskæftiger sig med kriterier for professionalisering i socialt arbejde, og fremhæver i den forbindelse både specifik viden og arbejdsprincipper, karakteristiske arbejdsmetoder, en professionel holdning samt en professionel etik og filosofi, som grundlæggende parametre for det sociale arbejde.

færdsplanlægning eller lokalsamfundsarbejde, der hver isæt sigter mod de målgrupper, som det sociale arbejde retter sig mod, men fremhæver samtidig, at de tre arbejdsmetoder ikke skal betragtes, som tre specialer inden for socialrådgivningen, men kan i stedet ses, som forskellige færdigheder overfor forskellige målgrupper (Egelund og Hillgaard, 1997:93-94).

De forskellige metoder havde baggrund i forskellige teorier, og udviklingen af disse skete sideløbende fra 1960'erne og frem (Thorsager, 2006:14). I forhold til det individorienterede arbejde, hentede man fx inspiration i psykoanalysen, vel vidende, at den samfundsmæssige betydning for klientarbejdet også havde indflydelse. Fra starten af 1970'erne opstod en tiltagende kritik af det sociale arbejdes funktion, som følge af et større fokus på de samfundsmæssige årsager til sociale problemer (Egelund og Hillgaard, 1997:96). Kritikere mente, at arbejdet med metodeudvikling i det sociale arbejde skyggede for det reelle billede af virkeligheden, hvor det sociale arbejde fungerede som lappeløsning på samfundsskabte problemer. Flere steder førte det til metodeforkastelse til fordel for en politisk motiveret kamp (Thorsager, 2006:14 & Egelund og Hillgaard, 1997:96). I forhold til det gruppeorienterede socialarbejde, var metoden kendt allerede i 1960'erne, men det var først i 1980'erne, at denne arbejdsform for alvor bredte sig, ud fra ideen om, at mennesker med samme type af problemer kunne være en hjælp for hinanden. I slutningen af 1970'erne udfordrede Lis Hillgaard og Lis Keiser, den ovennævnte bekræftede måde at opdele metoder på, da de formulerede et andet metodebegreb. Forskningsmæssigt forsøgte man at finde nogle fællestræk ved forskellige former for socialt arbejde. Dette bragte en identifikation af de fire grundlæggende metodiske principper med sig, hvorefter metodebegrebet blev formuleret gennem disse fælleselementer. Det drejede sig om: 1. Helhedssyn, 2. Etik, 3. Kommunikation, 4. Systematisk sagsarbejde (Egelund og Hillgaard, 1997:99-100). Egelund og Hillgaard ser disse fællesprincipper, som en vigtig del af et nutidigt metodebegreb samtidig med, at de fremhæver risikoen for, at udviklingen af et metodebegreb baseret netop på fælles metodiske principper, kan være med til at hæmme udviklingen af tilstrækkeligt specialiserede metoder. Selvom det kan hævdes nødvendigt med specialiseret metodeudvikling, og særlig indsigt overfor særlige grupper særlige problemstillinger, hæfter jeg mig dog ved, at Egelund og Hillgaard omvendt argumenterer for, *"at socialrådgivere, der behersker de fælles metodiske principper som fundamentet for deres indsats, har grundforudsætningerne for kvalificeret, at*

kunne påtage sig det sociale arbejde på alle niveauer” (Egelund og Hillgaard, 1993:105 i Thorsager, 2006:15). Socialrådgivere er med andre ord generalister, som oven på deres generelle kvalifikationer, må opbygge en specialviden inden for det felt de udfører deres arbejde i (Egelund og Hillgaard, 1997:101).

Hutchinson og Oltedal anskuer metodebegrebet anderledes, da de, som udgangspunkt ikke kan forestille sig praktisk socialt arbejde, som ikke har en eller anden form for teoretisk forankring, og at udførelsen af arbejdet derfor altid må ses, og fungere i et samspil mellem teori og praksis eller metode. I deres redegørelse af, hvordan teorien har indflydelse på forståelsen af det sociale arbejde i praksis, skelner Hutchinson og Oltedal mellem perspektiver, teorier, modeller og ideologier. De fremhæver, at man i praksis inden for socialt arbejde, netop er optaget af skæringspunktet mellem individ og samfund, og at arbejdet er systematisk, værdi- og helhedsorienteret samt, at der arbejdes med ansigt til ansigt relationer (Hutchinson og Oltedal, 2006:14). Dette er sammenligneligt med Egelund og Hillgaard, men forskellen består i deres kobling af teorien til praksis. Perspektiverne har betydning for, hvilket fokus socialrådgiveren har, og valget af det ene frem for det andet, er medvirkende til en refleksion over, hvor vi befinder os i helheden, samt hvilket udgangspunkt vi taler ud fra. Perspektiverne kan indeholde forskellige teorier, metoder og ideologiske tilgange (Hutchinson og Oltedal, 2006:15). Teori kan ses som ”et ordnet sæt af almene påstande om de sammenhænge, som gælder inden for en større eller mindre del af tilværelsen” (Elster, 1981 i Hutchinson og Oltedal, 2006:15). Af en teori kan der udledes sammenhænge, som kan danne grundlag for udvikling af metoder, der kan være med til at forklare et afgrænset sagsområde (Hutchinson og Oltedal, 2006:15). På denne måde fremtræder desuden sammenhængen mellem teorier og modeller, da de er nødvendige for hinanden, det vil i praksis sige, at både analysefasen og handlefasen, i det sociale arbejde, er omfattet heraf.

Hutchinson og Oltedal fremhæver, at kendskab til forskellige perspektiver kan være et godt udgangspunkt, for at kunne forholde sig kritisk og reflekteret til socialrådgivernes egne valg, hvorved fx også begrænsninger i de valgte tilgange træder tydeligere frem (Thorsager, 2006:17). Men netop fordi Hutchinson og Oltedal ikke arbejder med fælles principper, men i stedet blandt andet vægter de faglige og personlige erfaringer, som socialrådgiveren har

med sig, koblet med teorien, vanskeliggøres processen med at analysere praksis, i forhold til en definition af metodebegrebet. I stedet giver deres fremstilling et rigtigt godt billede af, hvorfor der kan være stor forskel på, hvordan der arbejdes med forskellige sager i socialt arbejde, og at det ene ikke nødvendigvis er mere rigtigt eller godt end andet.

1.4 Hvad forstås ved viden?

Hvad er viden? Jeg vil i dette afsnit gøre et forsøg på at definere begrebet viden. Begrundelsen for at gå lidt i dybden med dette begreb er, at jeg flere gange i løbet af denne undersøgelses- og skriveproces har reflekteret over forskellige vidensformer, hvorfor jeg har kastet mig ud i en kort introduktion. Jeg har derfor stillet mig selv spørgsmålet om, hvad udgangspunktet for viden er.

Jeg vil til en start give et bud på forskellen mellem ord som viden, færdigheder og læring, da jeg ofte er støt på begreberne i sammenhænge, hvor jeg mener, de lægger sig meget op af hinanden. Man kan umiddelbart sige, at viden er indsigt i, hvorfor noget fungerer eller sker, til forskel fra begrebet færdigheder, der kan betegnes, som evnen til at bruge viden til at få noget til at fungere eller ske. Begrebet læring kommer i spil i forhold til den viden man tilegner sig, men også i forhold til den måde, adfærden ændrer sig på, som følge af den nye viden (Jacobsen & Thorsvik, 2002:331).

Der findes to grundlæggende perspektiver på viden. Det ene perspektiv dækker over begrebet "tavs viden", og det andet perspektiv omhandler den teoretiske eller videnskabelige viden. Den tavse viden kan man ofte ikke formulere med ord eller udmønte i generelle regler eller teorier, og der er tale om, at fx socialrådgiveren agerer ud fra sin egen og kollegers praksiserfaringer. Som følge af, at den tavse viden erhverves gennem erfaringer, og dermed er bundet til individet, stilles der krav om en direkte personbåren relation, for at den tavse viden kan videreformidles og udvikles (Bergmark og Oscarsson, 2007:395). Alternativt bliver den pågældende nødt til at sætte ord på den tavse viden, så den kan kommunikeres til andre (Jacobsen og Thorsvik, 2002:333). Fælles for de to vidensformer er, at vi får vores viden fra forstanden. Til forskel fra tavs viden skal videnskabelig viden kunne efterprøves kritisk af

andre, den skal være intersubjektiv⁵, og den skal kunne formidles uden for dens oprindelses sammenhæng. For videnskabelig viden gør det sig endvidere gældende, at det traditionelt set formuleres i form af eksplicitte forbindelser mellem forskellige faktorer eller i teorier. En praksis, som har et videnskabeligt grundlag, bygger på en systematisk dokumentation af erfaringer fra praksis, som er indsamlet og formidlet på en måde, så det kan anvendes i andre uddannelsesmæssige og praksissammenhænge (Bergmark og Oscarsson, 2007:395-396).

Som supplement til disse videns begreber vil, kort, jeg bidrage med Jens Guldagers udlægning (efter Staff Callewaert og Karin Anna Petersen) af tre typer viden (Guldager, 2004:40):

- Videnskabelig teori, viden om handling
- Praktisk teori, viden for handling
- Praktisk sans, viden i handling

Den videnskabelige viden eller teori, er meget værdifuld for praktikerens, forstået på den måde, at til trods for at der er tale om abstrakt viden, kan den sige noget alment om fænomener og være retningsgivende. Modsat kan den ikke udstikke handleanvisninger i en konkret sag (Guldager, 2004:44-46).

Begrebet praktisk teori dækker over praktikerens professionelle og faglige ballast, opnået gennem uddannelse, erfaringer fra praksis, refleksioner i og over praksis (Guldager, 2004:48). Den kontekst, arbejdet udføres i, den organisatoriske ramme samt vilkår for dette arbejde, har indflydelse på eller medvirker til, udviklingen af den praktiske teori og refleksion i forhold til praktikerens måde at handle på (Guldager, 2004:49-50).

Den praktiske sans kan defineres som, "*det samlede handlingsberedskab, som praktikerens har erhvervet sig i sit personlige og faglige liv*". Begrebet dækker over en ikke-bevidst viden, som kan karakteriseres ved, at der er tale om forhold der mærkes, men ikke bemærkes, og som har indflydelse i forhold til praktikerens måde at handle på (Guldager, 2004:51-52).

⁵ Dækker over princippet om at andre forskere, som gennemfører lignende undersøgelser, skal kunne nå frem til samme eller tilsvarende resultat, eller de skal kunne følge forskningsprocessen, for at kunne tage stilling til, om den er gennemført på en tilstrækkelig vederhæftig måde.

Ser man på det sociale arbejde som helhed, vil jeg mene, at begge vidensformer er nødvendige, men at de befinder sig i hver sin ende af skalaen, med andre variationer af vidensformerne imellem. Samtidig fungerer det sociale arbejde ikke uden vekselvirkningen mellem disse. Holder man de to yderpunkter på skalaen op mod hinanden, kan man sige, at den tavse viden og den erfaringsbaserede viden repræsenterer praksis, som samtidig udgør forskningens kilde. I den modsatte ende finder vi den systematiserede og evidensbaserede viden, som repræsenterer forskningen, der samtidig er den base af viden, som praksis trækker på i hverdagen. Det ene udelukker ikke det andet, tværtimod, er der en gensidig afhængighed, som jeg vil komme nærmere ind på lidt senere. Først vil jeg se nærmere på begrebet evidens.

1.5 Definition af begrebet evidens, og hvad vil det sige at arbejde evidensbaseret?

Når man skal planlægge indsatser fx i kommunerne, bør udgangspunktet være den bedste viden og de bedste erfaringer, der er på området. Nøglen hertil er at arbejde evidensbaseret. Selve begrebet evidens bruges inden for mange forskellige fagdiscipliner, og som så mange andre begreber, opfattes det meget forskelligt. Det betyder, at der er mange forskellige forståelser af evidens, og hvordan man kan oversætte evidens til praksis. Selve ordet evidens stammer fra det latinske "evidentia", som betyder "det at være indlysende". På engelsk betyder evidens både bevis og tegn. I min egen søgen efter en definition, mener jeg at være nået frem til, at evidens handler om at koble viden til praksis, og at udfordringen for dem som arbejder med evidens er, at få forskningsverdenen og praksisverdenen til at møde hinanden. Det går ligeledes igen flere steder, at kravene til, hvornår viden kan kaldes for evident varierer alt efter hvilken videnskabelig tradition, man arbejder ud fra (KL, 2008:7).

Går man et skridt videre, og ser på, hvad der kendetegner evidensbaseret arbejde, er det, at man først og fremmest tager udgangspunkt i, den bedste aktuelle viden på området. Det betyder, at man sikrer en velovervejet, systematisk og eksplicit anvendelse af den aktuelt bedste viden om, hvilke metoder og indsatser, der virker på hvem, under hvilke omstændigheder og ved anvendelse af hvilke ressourcer (KL, 2008:8). Der tales endvidere om en form for hierarki inden for evidensforståelsen, hvor de enkelte undersøgelses- eller forskningsde-

signs placerer sig, i forhold til hvilken grad eller styrke man kan tillægge resultatet. Øverst i dette hierarki finder man et forskningsdesign, der ikke er tradition for at bruge i forhold til socialt arbejde – nemlig det randomiserede, kontrollerede forsøg (RCT). Der er dog netop oprettet en afdeling hos SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velværd, som i samarbejde med kommunerne skal arbejde med denne form for forskning (omtales yderligere senere). Andre former for forskningsdesigns som i større grad anvendes inden for socialt arbejde er fx forløbsundersøgelser og casestudier. Disse former for designs ligger længere nede i hierarkiet, da de indsamlede data her, i nogen grad baseres på analyser og vurderinger, hvorfor resultatets troværdighed aldrig vil eller kan nå samme styrke som ved anvendelse af RCT. Jeg vil ikke gå yderligere i detaljen med forskningsdesigns, da jeg ikke finder det væsentligt for denne undersøgelse.

1.6 Evidensbaseret socialpolitik og udfordringerne herved

Det er noget forholdsvis nyt, at spørgsmålet om mulighederne for en evidensbaseret socialpolitik, har præget den politiske dagsorden i Danmark. Emnet danner dog grundlag for en del debat, og blandt praktikerne udtrykkes der en vis skepsis, som blandt andet bunder i frykten for skjulte effektiviseringsforsøg, hvorimod der blandt fagforeningsledere i større grad gives udtryk for en mere positiv holdning til emnet, da de ser den evidensbaserede politik, som en nedtoning af den politiske indblanding, og dermed mulighed for en styrkelse af fagkundskabens betydning. Men med to vidt forskellige holdninger til den evidensbaserede politik, som fænomen, er der grobund for en række udfordringer knyttet til implementeringen af denne type politik på det sociale område (Dinesen, 2007:1).

Når man taler om evidensbaserede undersøgelser og viden på det sociale område, er det naturligt at se i retningen af Nordisk Campbell Center⁶. Til trods for, at der eksisterer en del evidensbaserede undersøgelser af indsatsernes effekt, er det sparsomt med viden i forhold til selve implementeringen af en evidensbaseret socialpolitik. Man må derfor trække på litteraturen for at danne sig et billede af, hvilke forhold der må anses for at være af afgørende

⁶ Nordisk Campbell Center er den første institution, der arbejder med blandt andet forskningsoversigter i en dansk og nordisk kontekst. Nordisk Campbell Center er finansieret af midler fra satspuljen og fungerer som et datterselskab under SFI. For mere information om deres arbejde, se www.sfi-campbell.dk

betydning, når man ønsker en succesfuld implementering af diverse evidensbaserede indsatser på det sociale område (Dinesen, 2007:1).

I det følgende vil jeg kort skitsere de barrierer jeg ser i forhold til en implementeringsproces. Vel vidende at der er mange forhold, som gør sig gældende, har jeg her valgt at tage udgangspunkt i implementeringen af en evidensbaseret socialpolitik. De forhold, jeg foreløbig har stiftet bekendtskab med drejer sig dels om samspillet (eller mangel på samme) mellem forskningen og praksis. Her tænker jeg på den afhængighed der bør være mellem forskere og praktikere, for at den nyeste viden om fx bedste indsats eller metode, dels når ud til praktikerne og i en form, som er anvendelig og omsættelig for praksis. Omvendt, hvis forskerne er langt fra praksis, uden indsigt i praktikernes daglige aktiviteter, vil der være risiko for, at deres forskning ikke er relevant for praktikerne. Tilbage i januar 2012 kom, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (herefter SFI), med en udmelding om konkrete tiltag, som de agter at sætte i gang i indeværende år, med netop det formål at gøre forskningen mere anvendelig for praktikerne. På baggrund af en undersøgelse af praktikernes behov for ny viden og deres opfattelse af SFI, er man kommet frem til, at der er et stort ønske om, at SFI's forskere skal være mere tydelige i deres konklusioner. Der er behov for et overblik over nyt fagligt stof, formidlet i en form, som er tilpasset en travl hverdag. Derudover nævnes det, at fx kommunerne efterspørger viden om, hvad der virker. Endelig er der i undersøgelsen givet udtryk for et ønske om, at forskerne inddrager praktikerne i deres undersøgelser/projekter, så output bliver mere anvendeligt for praksis (SFI update, januar 2012).

Et andet forhold som Dinesen fremhæver, i forhold til implementeringsprocessen, der gør sig gældende, er den fagkultur og den socialisering, der sker blandt praktikere, som blandt andet ligger til grund for den måde, den enkelte forvalter sin faglighed og viden på, når der fx skal træffes beslutninger om, hvilke indsatser, der skal iværksættes eller hvilken tilgang, der anvendes når effekten af iværksatte indsatser skal undersøges. Gennem tiderne har der traditionelt set været anvendt kvalitative undersøgelser fx i form af interviews, frem for kvantitative undersøgelser, på det sociale område, når vi taler dokumentation af effekt (Dinesen, 2007:2). I forhold til brugen af den kvalitative undersøgelses tilgang, fremhæver Dinesen indsigten i borgerens individuelle situation, hvilket giver mulighed for en stor forståelse for

de specifikke problemstillinger på det sociale område. Omvendt – når man ved interviews – kun følger bestemte individer, og kun kan sammenligne med andre individer, som udsættes for samme indsats. Vil man – uden en ”kontrolgruppe” som ikke udsættes for samme indsats, ikke have noget at sammenligne med, og dermed ikke nogle forudsætninger for at vide, hvorvidt indsatsen har haft den ønskede effekt. Holder man dette op mod den evidensbaserede tilgang, må man konstatere, at kvalitative undersøgelser ikke er specielt anvendelige (Dinesen, 2007:2). Når jeg her, har valgt at tage udgangspunkt i den evidensbaserede socialpolitik, er det, som jeg tidligere har nævnt, begrundet i, at der gennem de seneste år er kommet flere krav om indsatser der virker, samtidig med at man fra politisk side også hører udtalelser om: ”bedste indsats for færrest mulige penge...”.

Et konkret tiltag, som er blevet iværksat på baggrund af den tidligere omtalte undersøgelse i SFI-regi, er den afholdte SFI-konference i marts 2012, med titlen ”Fra effektmåling til evidensbaseret praksis”. Her deltog blandt mange andre, departementschef i Social- og integrationsministeriet, Jesper Zwisler. Han citerede sin minister, Karen Hækkerup, for at have udtalt, at *”vi skal gøre det der virker”*. Dette begrundede han med, at *”den hidtidige sociale indsats ikke har skabt de nødvendige resultater”*, at *”Danmark mangler tilstrækkeligt anerkendte faglige systemer”* (underforstået: at vi har ladet en række amatører få adgang til dette område), og at der *”opleves en stigende kamp om ressourcerne”*. Departementschefen blev desuden refereret for at udtale, at: *”Den politiske vilje til at pumpe penge i området uden dokumentation for at det virker, er for nedadgående”* (SFI update, marts 2012). Og netop Jesper Zwislers udtalelser i forhold til det økonomiske aspekt, er noget, der går igen flere steder. Helle Thiele, konstitueret direktør i Socialstyrelsen, nævner således den økonomiske situation som en af grundene til, at der gennem flere år har udviklet sig et pres for, at alle bruger ressourcerne mest hensigtsmæssigt, hvilket betyder, at prioritering af indsatser automatisk følger med. Det medfører et øget fokus på viden om effekterne af de indsatser der sættes i værk (Thiele, 2012).

Ser man på det naturvidenskabelige eller sundhedsområdet, har man længe haft tradition for brugen af randomiserede kontrollerede forsøg, hvor ideen er, at man på baggrund af tilfældig udvælgelse, placerer deltagerne i to grupper, hvoraf forsøgsgruppen udsættes for en

indsats i form af en bestemt intervention eller et særligt program, mens kontrolgruppen ikke oplever tilsvarende. Efter en periode sammenlignes de to grupper, og man undersøger, ud fra nogle forudbestemte parametre, hvorvidt forsøgsgruppen oplever eller opnår bedre resultater end kontrolgruppen. Såfremt dette er tilfældet, må det formodes, at den pågældende indsats har den ønskede effekt. Fordelen ved de randomiserede kontrollerede forsøg fremstår således, som en meget anvendelig eller brugbar metode, når man ser på muligheden for at isolere effekten af eller ved en given indsats. Det betyder med andre ord, at man med stor sikkerhed kan opnå viden om, hvad der virker, holdt op mod de erklærede hensigter, og derfor er metoden særdeles oplagt, når man ser ud fra det evidensbaserede perspektiv (Dinesen, 2007:3). Der argumenteres dog, af både praktikere og forskere inden for det sociale område, for, at denne metode ikke er egnet til socialområdet. Argumenterne herfor skal ses i lyset af, at det sociale område opfattes som værende for komplekst, til at kunne blive afdækket ved hjælp af denne metode. Samtidig må det antages, at der vil være en vis modvilje i forhold til at kvantificere mennesker, og dermed definere forskellige målbare parametre, som kan bruges til at holde resultaterne af indsatserne op mod. Dette kan muligvis hænge sammen med, at der ikke altid er helt klare eller konkrete succeskriterier på den sociale område, eller måske er de bare lidt mere diffuse. Et eksempel herpå kan igen hentes fra sundhedsområdet, hvor målbare parametre fx kan være i form af længere levetid eller konkret helbredelse, og man kan sige, at fænomener som fx livskvalitet er noget mere diffust. Endelig kan der i forhold til den evidensbaserede tilgang være risiko for, at man kun søger at forbedre forhold, som kan måles, og dermed får en forkærlighed for de målbare fænomener, selvom de ikke nødvendigvis er de centrale i forhold til en given problemstilling (Dinesen, 2007:4). Dette er i tråd med de bekymringer, som praktikerne på det sociale område har givet udtryk for, på SFI-konferencen "Fra effektmåling til evidensbaseret praksis", afholdt i marts 2012. Det kommer blandt andet frem, at de er bekymret over, om de kontrollerede forsøg vil være med til at forsimple de komplekse problemstillinger, som er kendetegnende for en stor del af deres borgere – netop ved at isolere en enkelt – målbar – dimension. Som modsvar på denne bekymring, gav SFI's direktør Jørgen Søndergaard dog udtryk for, at SFI mener, at de kontrollerede forsøg vil evne at favne, den omtalte, kompleksitet. Et andet dilemma, som praktikerne bagte frem, på SFI-konferencen, var spørgsmålet om, hvorvidt der

stadig vil være plads til "den sunde fornuft", når man samtidig udfører kontrollerede forsøg. Hertil afdelingsleder Mette Deding forsikrede deltagerne om, at der stadig vil være plads til det, hun kalder de "individbaserede overvejelser" (SFI update, marts 2012).

Vender jeg blikket mod barriererne i forhold til implementeringen af denne metode, er den måske største udfordring, at selve den evidensbaserede tilgang ligger temmelig langt fra de traditionelle metoder, som anvendes på det sociale område, hvorfor man kan forestille sig, at anvendelsen vil møde modstand blandt især praktikerne (Dinesen, 2007:5). Igen vil jeg supplere med holdninger eller bekymringer, som blev bragt frem ved SFI-konferencen. Her blev der blandt andet spurgt ind til alternativer til de kontrollerede forsøg. Her forstået som, at der i princippet ikke er modstand mod interessen for viden om, hvad der virker, men mere som et spørgsmål til, hvad vejen frem kunne være, hvis man ikke mener, at kontrollerede forsøg, er svaret? Afdelingsleder Mette Deding slog i den forbindelse fast, at de kontrollerede forsøg ikke er tænkt, som noget der skal erstatte alt andet, men – når SFI ønsker at udføre effektmålinger og kontrollerede forsøg, så er det begrundet i, at det kun er kontrollerede forsøg, som kan give svaret på, hvorvidt en given indsats har en effekt (SFI update, marts 2012).

Skal der skabes et solidt fundament for en evidensbaseret socialpolitik, er det derfor væsentligt med et godt samspil mellem den akademiske socialforskning, og det sociale arbejde, der praktiseres af den menige socialarbejder (Dinesen, 2007:6). I en kronik i Social Forskning nr 1/2011 af Kjærdsdam, Kildedal og Uggerhøj, nævnes det, at der *"..hidtil ikke har været tradition for at etablere en kontinuerlig forskning i socialt arbejde, som er knyttet tæt til praksis"*. I stedet har forskningen foregået adskilt fra praksis, og dette mener forfatterne, har medført, en usikkerhed, i forhold til, hvilken betydning forskningen har for praktikerne, og deres daglige arbejde. De støtter derimod op omkring forskning, der er knyttet til praksis på en måde, således, at mulighederne for anvendelsen af forskningen forbedres, og dermed bliver en integreret del af fx den kommunal indsats (Social Forskning, 2011:11).

En anden væsentlig mulig barriere, er den fagkultur og socialisering, som sker blandt fx socialrådgiverne på arbejdspladsen. En ting er naturligvis den faglighed, der formidles på grunduddannelsen, men hvordan man praktiserer sin viden og kunnen i det daglige arbejde, og gør

brug af fagets teorier og metoder, sker endeligt i den enkelte organisation, efter endt grunduddannelse. Det er her, man er med til at udvikle en fælles viden, et fælles sprog, fælles metoder og normer. Man bliver socialiseret til en bestemt måde at virke på, som har indflydelse på ens væremåde, og for den forståelse man har af fx sin relation til andre professionelle. I et eller andet omfang bliver man en del af en kollektiv kultur, som kendetegner professionen. Kulturen dækker over de normer, værdier, holdninger og fordomme, som man udvikler eller har om de andre professioner, og har desuden betydning for selvforståelsen, omkring ens egne evner og kompetencer (Højholdt, 2010:37-38). Når jeg tænker, at dette kan være en mulig barriere, er det begrundet i, at jeg mener, at den socialisering, som sker på den enkelte arbejdsplads, kan være svær at gøre noget ved eller ændre på. Ikke ment som, at dette altid vil være nødvendigt, men som nyuddannet eller for den sags skyld nyansat, kan det være svært at vedblive med at stille spørgsmålstejn ved, og ændre på afdelingens fx anvendte metoder, holdninger til indsatser eller implementeringen af selv samme. Det er min opfattelse, at det kan lade sig gøre et stykke en ad vejen, men det kræver mod, faglighed, god argumentation og overskud at "udfordre" sine kolleger.

1.7 Hvorfor er det vigtigt med fælles sprog og fælles viden?

Fælles sprog og fælles viden, hvorfor det? Misforståelser er måske den mest indlysende forklaring på, hvorfor det er vigtigt med et fælles sprog og en fælles viden. Men så enkelt og afgrænset er det ikke. Når jeg bringer det op her, er det fordi, jeg mener, det har sin eksistensberettigelse i forlængelse af blandt andet det evidensbaserede sociale arbejde, de randomiserede forsøg, og meget andet inden for faget socialt arbejde. Først og fremmest er det væsentligt i faglige diskussioner, at vi alle ved, hvad de anvendte begreber dækker over, men det er mindst lige så vigtigt, når der fx implementeres nye metoder i en organisation, at vi kan følge den pågældende metode gennem organisationen, og videre – måle effekten af indsatsen hos borgerne. I forhold til denne undersøgelse, hvor den arbejdsmetode, som søges implementeret i kommunerne, er afhængig af samarbejde på tværs – ikke kun med fx lærere og pædagoger, som hører til de decentrale enheder i kommunen, men også med fx politi, familiens læge med flere, som er eksterne samarbejdspartnere, formoder jeg, at det fælles sprog vil være nødvendigt for at alle ved, hvad der tales om, og menes eller henvises

til i konkrete situationer. Samtidig vil den fælles viden være afgørende for, at netværket i samarbejde kan lave en samlet plan for indsatsen i eller for familien.

1.8 Opsamling og forskningsspørgsmål

Hvorfor er ovenstående relevant i denne sammenhæng? Jeg mener, det er relevant at starte ud med en skitsering af den samfundsmæssige og socialpolitiske udvikling i forhold til det sociale arbejde, da denne udvikling netop afspejler, hvor det sociale arbejde er i dag, og hvordan den førte politisk er rammerne for det sociale arbejde. Det vil altid være nødvendigt med en prioritering af, hvad pengene skal bruges til, men som følge af den økonomiske krise, har det været endnu mere væsentligt med en opmærksomhed omkring, hvad man får for pengene. Samtidig har der været en del sager, fx på børn- og unge området, der har fået opmærksomhed i pressen, hvilket har betydet, at politikerne – og især den siddende socialminister – har været tvunget til at handle. Lovgivningen er i flere omgange blevet strammet op og skærpet, og der lanceres nye metoder eller arbejdsredskaber, for at sikre den bedste opgaveløsning både for borgeren og for ”systemet”.

For at sikre borgeren, er det væsentligt, at de indsatser der iværksættes virker efter hensigten. Som nævnt tidligere, er det kun de randomiserede forsøg, der kan give os et præcist svar i forhold til effekt, hvorfor denne form for forskning, inden for socialt arbejde, helt sikkert er kommet for at blive. For at kunne måle effekten, og undgå misforståelser undervejs, kommer begreberne om den fælles viden, fælles begreber og metoder samt et fælles sprog til sin berettigelse.

Når dette er sagt, er vi også nødt til at rette opmærksomheden mod det vilkår, at der vil være udfordringer i større eller mindre grad, undervejs i en implementeringsproces. En ting er, at de randomiserede forsøg kan give et billede af, hvad der virker, men i kraft af, at socialrådgiverne både indgår i et samspil med ledelsen, og med borgeren, og at disse ikke nødvendigvis reagerer ens, vil konteksten i den enkelte kommune have rigtig stor betydning.

I undersøgelsen vil jeg gå i dybden med en lille, afgrænset del af implementeringsprocessen, velvidende at en implementeringsproces har sin spæde begyndelse omkring ideudvikling og

politikformulering, og at selve processen først kan siges at være tilendebragt (i første omgang), førend der er gennemført en evaluering, hvor der måles på effekten hos målgruppen. Disse resultater kan enten give anledning til en accept af tingenes tilstand, eller til justeringer, der kan være udgangspunktet for en "ny" implementeringsproces.

Jeg har en formodning om, at implementering af fx nye metoder i socialt arbejde har svære kår. Dette begrundes jeg blandt andet i, min erfaring fra en organisation, hvor man benyttede sig meget af projekter, der ikke altid blev implementeret fuldt ud endsige evalueret, hvorfor jeg i dag kun kan have gisninger om, årsagen til den manglende implementering. Jeg ønsker derfor at lave en undersøgelse, hvor jeg ser nærmere på den del af implementeringsprocessen, hvor kommunen har truffet beslutning om deltagelse i et konkret implementeringsprojekt og til nu, hvor tiden nærmer sig for den afsluttende evaluering. Feltet for undersøgelsen vil dermed være internt i kommunen.

Min antagelse går på, at der undervejs i forløbet vil være modstand, i form af diverse barrierer, og jeg vil derfor konkret se på;

- *Hvilke mulige barrierer, der er i den konkrete implementeringsproces?*
- *Hvordan arbejdes der med disse barrierer?*
- *Hvad er årsagen til barriererne?*
- *Hvem producerer barriererne?*

1.9 Foreløbige hypoteser

Med afsæt i min indledning og mine forskningsspørgsmål har jeg formodninger om, i hvilken retning nogle af besvarelsene vil gå, når jeg gennemfører mine interviews. På baggrund af disse formodninger vil jeg derfor præsentere et par foreløbige hypoteser, som jeg senere i processen vil bruge i bearbejdningen af min empiri. Erhvervsmæssigt har jeg erfaring fra en kommune, som i stor stil har benyttet sig af projekter. Om det er ens over hele linjen, ved jeg

ikke, men andelen af projekter har i hvert fald ikke været lige stor alle steder, hvor jeg har været ansat. Jeg har selv været en del af en medarbejdergruppe, som har siddet tilbagelænet, når nye metoder eller projekter blev præsenteret ved et personale- eller gruppemøde, og tænkt: Ja ja, det er godt med dem. Ikke flere projekter nu, hvad med at afslutte eller evaluere på dem, i allerede har igangsat... Hvad er der galt med den måde, vi gør tingene på nu? Hvornår har de tænkt, vi skal nå det? Eller: De aner ikke, hvad de taler om – de har vist aldrig mødt en af mine klienter... Og især, hvis oplægsholderne eller ledelsen, ikke har kunnet argumentere tilstrækkeligt og fagligt – godt nok, har projekterne været i modvind fra starten. Jeg har også været i den situation, hvor jeg har tænkt: yes! Det er da lige det, vi står og mangler. Selvfølgelig, det er da sådan vi skal gribe tingene an... Som oftest har der ikke altid været udbredt enighed i medarbejdergruppen, hvad enten der var tale om skepsis over for det nye, eller tilslutning fra første færd, og der er ingen tvivl om, at vores adfærd, som medarbejdergruppe har været en barriere, der har skullet arbejdes med. Nogle gange er det lykkedes – andre gange, kun et stykke hen ad vejen... Skal jeg se på, hvornår implementeringen er lykkedes, må jeg spørge mig selv om, hvilke faktorer, der har været anderledes, til forskel fra, når implementeringen ikke er lykkedes. Svaret kan kun blive i form af en formodning, og det er her, jeg vil tage udgangspunkt, når jeg nedenfor vil præsentere to hypoteser.

1.9.1 Hypotese I: Inddragelse af medarbejderne har betydning for deres motivation og ejerskab

Medarbejderne skal være med i processen, så tidligt som muligt. Følelsen af at blive hørt, og at have indflydelse skaber motivation og ejerskab. Min egen erfaring siger mig, at man, ved at involvere medarbejderne i processen, skaber et grundlag for motiverede medarbejdere, som tager ejerskab i forhold til opgaven. Jeg har desuden en ide om, at det har betydning, hvilke medarbejdere man involverer, og på hvilke niveauer. En projektgruppe skal fx være bredt repræsenteret. Hvis man skal implementere en metode, som forudsætter samarbejde på tværs af organisationens afdelinger, er det væsentligt, at der er medarbejdere fra hver afdeling i projektgruppen, eller at de medarbejdere, som deltager, er nogen, som har en vis "tyngde" eller faglig respekt blandt sine kolleger, også på tværs i organisationen. Når jeg mener det er væsentligt, er det begrundet i, at spredningen af viden om projekt forløber

mest gnidningsløst, hvis der ude i afdelingerne ikke stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt projektet er en god ide, og om det er noget, man ønsker at deltage i eller ej, men mere konkret til indholdet. Selvfølgelig kan der være protester eller stilles kritiske spørgsmål, som kan være konstruktive begge veje, men den væsentlige del består i, at den person, som skal "sælge" projektet i fx en socialforvaltning, skal være "klædt på til opgaven", i den forstand, at han/hun fagligt skal være godt funderet, og have en indsigt i området, for på den måde kunne svare eller forsvare.

1.9.2 Hypotese II: Ledelsesmæssig opbakning er med til at fremme implementeringsprocessen

I denne forbindelse ser jeg den ledelsesmæssige opbakning, som en opbakning, der både kan komme fra topledelsen og fra den daglige leder. Jeg mener, det er vigtigt, at medarbejderne i dagligdagen mærker den ledelsesmæssige opbakning. Det er et begreb, som måske ikke er så håndgribeligt, og som kan opfattes forskelligt, alt efter hvem man er. Igen vil jeg tage udgangspunkt i min erhvervserfaring, hvor jeg kan hente et eksempel. I perioder, hvor sagsbehandlere følte sig hårdt presset af fx omstruktureringer, reformer og projekter, har det været en stor hjælp for mange, at ledelsen har meldt ud, at de er bevidste om situationen, og at det er muligt at få hjælp til at prioritere sine arbejdsopgaver, eller der kan ske en midlertidig omfordeling af opgaverne. Når ledelsen på denne måde tager ansvar, flyttes det pres, som ellers hviler på den enkelte sagsbehandlers skuldre. At implementere nye arbejdsmetoder vil altid kræve energi, og ofte ses resultaterne ikke fra dag et, men på sigt vil effekten vise sig, måske i form af en aflastning, som vil være til alles bedste.

1.10 Til og fra valg

Når jeg har valgt at se på denne del af implementeringsprocessen, betyder det samtidig, at jeg har gjort mig nogle bevidste fravalg. I denne undersøgelse er der tale om en implementering af en metode, som er udviklet og afprøvet gennem et pilotprojekt. Denne del af processen vil naturligt høre ind under en periode med politik- og/eller metodeudvikling, som jeg i denne omgang har valgt fra. I den modsatte ende er der spørgsmålet om, hvorvidt effekten

eller resultaterne af den implementerede metode, står mål med de formål, som oprindeligt var tiltænkt i formuleringen og udviklingen af metoden. Igen har jeg gjort et bevidst valg, ved at fravælge denne del af processen. Pt. er der ikke gennemført en egentlig evaluering af implementeringsforløbet. Dette vil blive gjort i efteråret 2012 af en ekstern evaluator, som RCT har lavet aftale med. Derudover har jeg ikke indsigt i, om der vil blive evalueret på effekten hos borgerne, eller man vil måle på den arbejdsmæssige effekt hos kommunerne, eller kun se på hvorvidt metoden er implementeret og anvendes i dagligdagen.

I forbindelse med denne undersøgelse har jeg desuden truffet et valg i forhold til hvilket aktørniveau jeg ønsker at anvende når jeg skal indsamle min empiri. Dette valg vil blive behandlet i afsnit 4.6, hvor jeg vil argumentere for mit valg, og konsekvensen heraf.

DEL II - Den teoretiske ramme for implementeringen af metoder

Jeg vil i dette afsnit præsentere den teori, jeg har valgt, som undersøgelsens teoretiske ramme. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i implementeringsteorien, da den er helt central, når man ønsker at undersøge implementeringsprocesser i de danske kommuner. Selvom implementeringsforskningen er teoretisk anvendelig, skal jeg dog være opmærksom på, at selve processen i de enkelte kommuner kan være anderledes, og mere omfattende end den teoretiske fremstilling. Implementeringsforskningen kigger over en bred kam på, hvordan og med hvilke barrierer, implementeringen af offentlige politikker finder sted, og er derfor ikke specifikt rettet mod implementeringen af metoder i socialt arbejde og italesættelsen eller formidlingen af disse metoder jeg vil også inddrage teori i forhold til oversættelsen i implementerings- og formidlingsprocessen, hvor fokus især vil være rettet mod kontekstualiseringen. Efter en generel præsentation af teorien, vil jeg komme nærmere ind på, hvor jeg finder den relevant i forhold til nærværende undersøgelse.

2.1 Implementeringsteori

Jeg vil i dette afsnit prøve at finde svar i teorien på, hvordan en implementeringsproces kan blive påvirket af forskellige faktorer. Steen Juul Hansen beskriver i sin bog "Professionelle i

velfærdsstaten", at regler og hierarki kun er en af mange metoder, hvorpå professioner og de professionelle i den offentlige sektor, kan styres på. Han tager udgangspunkt i "den parlamentariske styringskæde" og "den integrerende implementeringsmodel" som, hver især giver et billede af dels, hvordan vi forestiller os, at styringen af den offentlige sektor foregår og dels, hvor kompliceret denne styring er, da der er tale om, at den offentlige sektor ikke alene styres af et hierarki, men *"af flere konkurrerende styringsformer, som er virksomme på sammen tid"*, hvor også de professionelle og deres professioner har en central og til tider dominerende rolle (Juul Hansen, 2010:38-39).

Selve implementeringsforskningen er primært repræsenteret ved to forskellige forskningsdiscipliner: top-down og bottom-up. Den primære forskel mellem de to skoler, er det analytiske udgangspunkt. Top-down forskerne tager, i forhold til implementeringsprocessen, udgangspunkt i de politiske styrings- og kontrolmuligheder, hvor bottom-up forskerne fremhæver vigtigheden af samspils-, koordinations- og netværksrelationer i forhold til markarbejdere og målgrupper i bunden af implementeringssystemet (Winter & Nielsen, 2010:22).

Uden at komme yderligere ind på indholdet af, og forudsætningerne bag de to forskningsdiscipliner eller – skoler, kan det nævnes, at begge retninger har været udsat for en del kritik. I erkendelse af, at ingen af de to skoler i sig selv er tilstrækkelige til at forklare implementeringen af offentlig politik, hvorfor flere teoretikere har forsøgt at kombinere de to forskningsdiscipliner i en samlet model. Winter udviklede den integrerede implementeringsmodel, der kan anvendes til at belyse de faktorer, der har indflydelse på eller spiller ind på implementeringen af politik eller metoder i den offentlige sektor. Oprindeligt var Winters ambition med den integrerede implementeringsmodel at blive i stand til at udvikle eller skabe en generel implementeringsmodel, men siden hen er denne ambition nedtonet, i erkendelse af, at implementering er et alt for komplekst fænomen, at det ikke kan rummes i en enkelt teori. Der er i højere grad behov for: *"[...] udvikling af partielle teorier og hypoteser, som kan testes, hver for sig, uden at hele modellen skal bringes i spil i hver enkelt undersøgelse, ligesom der er behov for teoretisk pluralisme til at undersøge de enkelte faktors rolle i implementeringen"* (Winter og Nielsen, 2002:22). På denne måde bliver det muligt at holde fokus på en række enkelt faktorer, som enten hæmmer eller fremmer implementeringen, ved at

tage udgangspunkt i Winters model. Til at uddybe eller forklare disse faktorer vil jeg supplere med Røviks oversættelsesteori, som jeg nu vil give en kort præsentation af.

2.2 Translation studies

Som supplement til Winters implementeringsteori, vil jeg tage udgangspunkt i Røviks perspektiv om overføring af viden mellem organisationer. Det er Røviks formål at bidrage med elementer til en mere sammenhængende oversættelsesteori i forhold til overføring og spredning af fx organisationsmodeller; og han stiller i den forbindelse spørgsmålstejn ved, hvordan en translationsteoretisk tilgang kan placeres i forhold til andre måder at forstå overføring af viden mellem organisationer på. Derudover er Røvik optaget af, at få et klarere billede af, i hvilken grad det er muligt at trække på viden fra det akademiske felt "translation studies", når formålet er at forstå, og udvikle teorier, som handler om andet end tekster og sprog (Røvik, 2007:247). Røvik holder fast i sin argumentation, da han mener, at den moderne translationsteoris emne og emnet om overføring af modeller mellem organisationer er sammenfaldende. Såfremt dette ikke vil vise sig at være tilfældet, og overfor tvivlerne argumenterer Røvik med, at man kan anvende indsigten fra translationsfeltet metaforisk. Røvik præsenterer både den modernistiske og den socialkonstruktivistiske tilgang, men i forhold til udviklingen af den translationsteori, han søger at udvikle i denne sammenhæng, placerer han sig i spændingsfeltet mellem de to tilgange, og skitserer en alternativ teoretisk position, kaldet pragmatisk institutionalisme (Røvik, 2007:249-250).

Selve etableringen af den akademiske disciplin "Translation studies", sker først i slutningen af 1970'erne. Indtil der, var definitionen af oversættelse nærmest ensbetydende med at gengive en litterær tekst på et andet sprog end originalsproget, hvor det dominerende paradigme for "god oversættelse" var ord for ord (Røvik, 2007:251). Den definition er dog ikke længere dækkende. I løbet af 1980'erne sker der, gennem en formuleret kulturdrejning, radikale ændringer. *Manipulationsskolen* og *Skoposteorien* er på mange måder sammenfaldende, og er resultater af denne kulturdrejning. Deres grundsyn går i retningen af, at oversætteren bør involvere sig, med henblik på at opnå en vis frihedsgrad, for derigennem at kunne ændre på det, som oversættes, så det kan forstås og fungere på det sprog, og i den

kultur det oversættes til. Tilhængerne af *Skoposteorien* argumenterer for en radikal udvidelse af selve oversættelsesenheden, således at den også kommer til at omhandle fortolkning af kulturudtryk og kontekst (Røvik, 2007:252-253). Det er her, at Røviks argumentation for anvendelsen af teorien kommer til sin ret. Røvik hævder, at udvidelsen betyder, at der er flere aspekter ved hans emne, der gør det rimeligt, at betragte det som en form for translation. Han nævner eksempelvis, at der ikke er tale om fysiske objekter, men om immaterielle repræsentationer af og fra bestemte kontekster., og at udfordringerne ved oversættelse af organisationsmodeller langt hen af vejen vil være de samme, som ved oversættelse af sprog. Translation studies er et fagfelt, der foregiver princippet om, at alle former for social kommunikation kan forstås og studeres som translation, hvorfor Røvik finder at feltet også er relevant og givtigt for at forstå oversættelse af organisationsmodeller (Røvik, 2007:254).

I denne undersøgelse vil jeg gøre brug af Røviks perspektiv, i forhold til implementeringen af projektet eller arbejdsmetoden i kommunerne. Jeg har en formodning om, at det vil give mening i forbindelse med, at metoden dels skal formidles fra ledelsen og ned i organisationen, og dels skal formidles, ud af organisationen, til borgerne, da jeg antager, at der nødvendigvis må eller vil ske en eller anden form for oversættelse i formidlingen, for at gøre metoden "spiselig" og ikke for teoretisk for aktørerne.

2.3 Den parlamentariske styringskæde

Ser vi på den organisatoriske opbygning af den kommunale forvaltning, er det principperne for den bureaukratiske organisationsform, der har været styrende, når der tages udgangspunkt i den parlamentariske styringskæde, med styring oppe fra, og loyale embedsmænd til udmøntning af lovgivningen. Denne form for organisering er med til at sikre at politiske beslutninger, fx i form af lovgivning eller beslutning om anvendelse af bestemte værktøjer eller metoder, omsættes uden der stilles spørgsmålstejn fra embedsmændene. Virkeligheden befinder sig dog et stykke fra dette ideal, og den bureaukratiske organisationsform er dermed ikke en velegnet måde at organisere den offentlige sektor på, i et demokratisk samfund. Dette kan begrundes med, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de mål og midler, som politikerne dels vedtager, som følge af deres ambitioner, og dels afsætter ressourcer til.

Desuden behøver det ikke være en selvfølge, at loven administreres i henhold til dens intentioner, i et demokratisk samfund er der heller ingen garanti for, at borgerne vil forholde sig ukritiske til lovgivningen og udmøntningen heraf. Samspillet mellem vedtagne politiske beslutninger og forvaltningen heraf, er altså mere kompliceret end som så. Den integrerede implementeringsmodel kan bruges til at få et mere nuanceret billede af de udfordringer, der kan opstå i implementeringsprocessen (Juul Hansen, 2010:43-45).

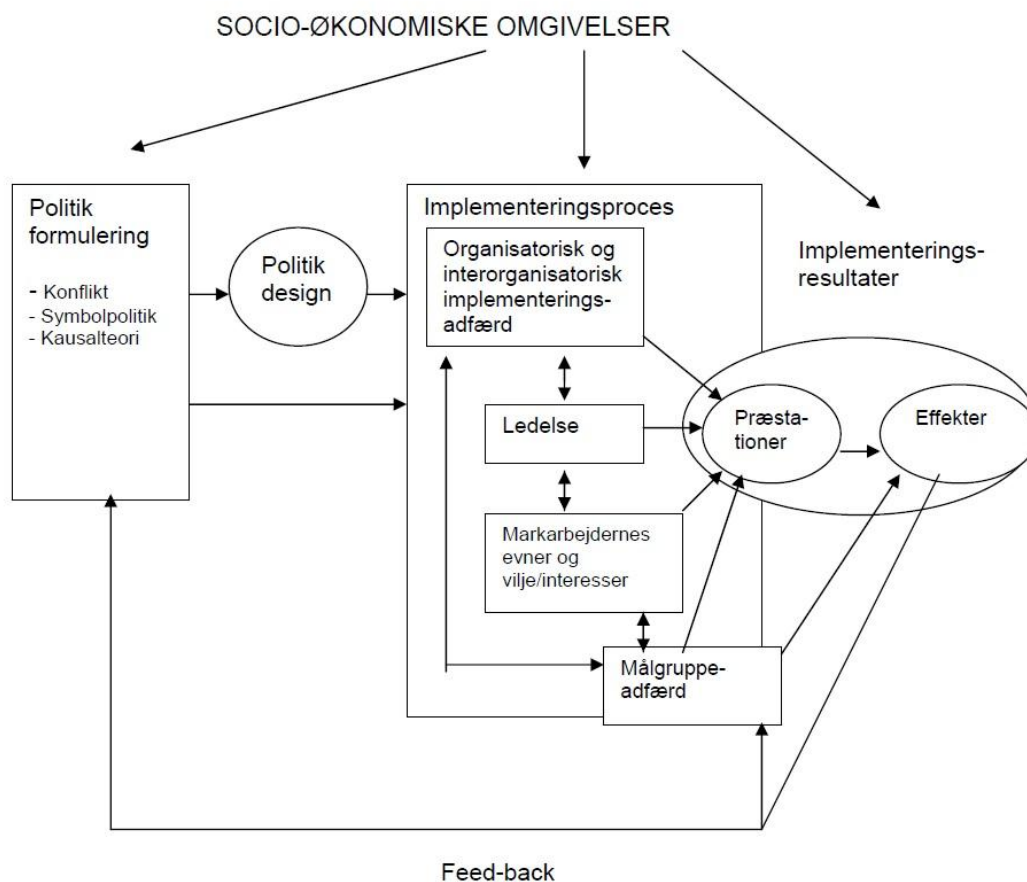
2.4 Den integrerede implementeringsmodel

Udgangspunktet for Winters integrerede implementeringsmodel er, at implementeringen af henholdsvis politiske beslutninger eller lovgivning, ikke kun eller bare er en form sag, begrundet i kompleksiteten. Winter hævder, at implementeringen af en offentlig politik ikke kan adskilles fra politikformuleringsfasen og policy designet. Samtidig kan implementeringen heller ikke adskilles fra de aktører, der deltager i implementeringsprocessen eller fra de socioøkonomiske omgivelser. Med det som udgangspunkt kan Winters model bruges til at belyse de politiske processer og mekanismer, der kan være med til at hæmme realiseringen af de opstillede mål for en given politik. Winter fremhæver, at der kan være flere forhold, som kan være årsag til en manglende målrealisering; et mangelfuldt policy design begrundet i karakteren af politikformuleringen, udfordringer i implementeringsprocessen på grund af enten mangelfuld administrativ implementering, en overraskende målgruppeadfærd, ligesom ændringer i de socioøkonomiske omgivelser, spiller ind (Winter og Nielsen, 2010:19-20). Endelig kan både den politiske og den administrative ledelsesmæssige håndtering af implementeringen enten være med til at fremme eller hæmme implementeringen (Winter og Nielsen, 2010:163).

På baggrund af dette har Winter lavet en generel implementeringsmodel, som kan anvendes på de fleste politikområder. Winter fremhæver dog, at relevansen og karakteren af de uafhængige variable, ofte er afhængig af den politiktype der analyseres (Winter og Nielsen, 2010:21). Implementeringsmodellens seks uafhængige variable er: Politikformuleringen, organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, markarbejderadfærd, målgruppeadfærd, ledelse samt de socioøkonomiske omgivelser. Derudover indeholder model-

len det endelige politikdesign, som er resultatet af politikformuleringen (Winter og Nielsen, 2010:18). Den afhængige variabel er implementeringsresultaterne, som både indeholder den offentlige sektors præstationer (output) i forhold til borgerne, og effekten (outcome) af disse præstationer. Implementeringsmodellen kan ses, som et analyseskema, der præsenterer nøglefaktorer og mekanismer (uafhængige variable), der kan tænkes at forklare variationer i implementeringsresultaterne. Som en konsekvens af, at jeg i denne undersøgelse fokuserer på barriererne i implementeringsprocessen, vil hovedvægten af min anvendelse af implementeringsmodellen være i forhold til den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd, markarbejderadfærd samt ledelse. Jeg vil i det næste afsnit gennemgå de forskellige forklarende variable i Winters model, mens jeg forholder mig til modellen og dens relevans, når mit fokus i denne undersøgelse er på udfordringerne eller barriererne i implementeringsprocessen i forhold til et konkret implementeringsprojekt.

Figur 2.1 Den integrerede implementeringsmodel



Kilde: Winter og Nielsen, 2010:18

2.4.1 Politikformulering

Politikken på det sociale område er kendetegnet ved at være præget af interesser fra forskellige grupper i samfundet. Der kan være tale om modstridende interesser, og dermed konflikt- og magtkampe mellem disse interessegrupper. Det eller de synspunkter, der kan skabe flertal på beslutningstidspunktet er bestemmende for, hvorledes loven udformes. Det er endvidere interessant, at den førte politik eller den måde loven er formuleret på, kan være præget af, at der ikke er sammenhæng mellem mål og midler, men at der i stedet kan være tale om, bevægelser eller krav i befolkningen, som politikkerne skal eller bør reagere på – dog uden at vide, om den formulerede politik kan løse de problemer, som ønskes løst (Juul Hansen, 2010:47). Den måde politikken er sammensat på, kaldes også for policy design, og er som tidligere nævnt, resultatet af selve politikformuleringen. Begrebet dækker over flere faktorer. Udover selve bevillingen af ressourcer til opgaveløsningen, dækker begrebet også over et eller flere mål, og et sæt af politikinstrumenter til at nå disse mål, og endelig en ansvarsplacering i forhold til hvilke myndigheder eller organisationer, der skal udmønte de politiske beslutninger (Juul Hansen, 2010:48).

En af årsagerne til, at politikformuleringen er vigtig er, at den spiller en afgørende rolle for, hvordan implementeringsprocessen kommer til at forløbe, og for selve implementeringsresultaterne (Winter og Nielsen, 2010:71). Politikformuleringen og det politiske spil, som nævnt ovenfor med konflikt- og magtkampe mellem interessegrupper kan fortsætte ind i selve implementeringsprocessen. Af den grund kan man ikke nøjes med at interessere sig for implementeringen, hvis man vil forstå forskellen i implementeringsresultaterne, og at effekten af instrumenter og organisering på implementeringens præstationer og effekter afhænger af både den sociale problemkontekst og den politiske kontekst (Winter og Nielsen, 2010:48).

I forhold til, at der i nærværende undersøgelse ikke er tale om en egentlig politik, men i stedet en arbejdsmetode, som er afprøvet gennem et pilotprojekt i en kommune, finder jeg ikke, at selve politikformuleringen er en faktor, som vejer tungt i denne sammenhæng. Samtidig har jeg, i min problemformulering, valgt at fokusere på den del af implementeringspro-

cessen, hvor der er truffet beslutning om, at kommunen skal indgå i et samarbejde med RCT, om at gennemføre et implementeringsprojekt, og mener derfor ikke, at der umiddelbart kan være tale om konflikter eller magtkampe mellem interessegrupper, som i denne fase vil kunne påvirke implementeringsprocessen i den enkelte kommune.

2.4.2 Implementeringsprocessen

Ifølge Bardach, så fortsætter det spil, der foregår mellem de centrale aktører i politikformuleringen videre ind i implementeringsfasen. Han fremhæver, at spillet udfolder sig meget mere komplekst i denne fase, begrundet i at der ofte er langt flere aktører end i politikformuleringen. Ifølge Bardach medfører dette, at konflikt- og koordinationsproblematikker videreføres ind i implementeringsprocessen, som dermed får karakter af at være et politisk spil. Ifølge Winter og Nielsen, består implementeringsprocessen af en række aktører med forskellige interesser, som de hver især søger at varetage på baggrund af de forskellige ressourcer, hver aktør råder over (Winter og Nielsen, 2010:76-77). Forskellen mellem det strategiske spil der foregår under henholdsvis politikformuleringen og implementeringsprocessen skal ses i, hvad aktørerne er optaget af. Under politikformuleringen er aktørernes opmærksomhed koncentreret om, hvad de kan opnå, mens opmærksomheden under implementeringsprocessen retter sig mod at undgå ubehageligheder (Winter og Nielsen, 2010:76+117). I dette afsnit vil jeg komme ind på implementeringsprocessens variable (jf. figur 3.1); organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, ledelse, markarbejdsadfærd samt målgruppedadfærd.

2.4.2.1 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd

Så godt som ingen former for politiske beslutninger eller lovgivning implementerer sig selv, men kræver involvering fra en eller flere organisationer (Winter og Nielsen, 2010:73).

Den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd tager grundlæggende udgangspunkt i hvordan en organisation alene, eller i samspil med andre reagerer på en politisk beslutning. Winter fremhæver tre karakteristika for den organisatoriske og interorgani-

satoriske implementeringsadfærd. For det første er der ofte flere forskellige organisatoriske aktører i implementeringsprocessen, disse aktører varetager, interesser, der både kan være fremmende, men også hæmmende for processen, og endelig kan selve implementeringsprocessen være præget af lange beslutningskæder og vetopunkter (Winter og Nielsen, 2010:77). Tilstedeværelsen af flere forskellige interessegrupper eller aktører betyder, at de fleste implementeringsprocesser ofte får karakter af at være et politisk spil, der er i teoretisk overensstemmelse med den konfliktfyldte politikformulering. Afhængig af aktørernes magtressourcer i form af, formel eller uformel autoritet, økonomiske bevillinger, ekspertise eller stærke eksterne samarbejds- eller alliancepartnere, så vil aktørerne forsøge at påvirke implementeringsprocessen i en grad, så deres interesser varetages. Bardach hævder, at der spilles forskellige typer af spil, hvor de enkelte typer er karakteriseret ved aktørernes interesser (Winter og Nielsen, 2010:76). Der behøver ikke nødvendigvis være tale om store interesse- og/eller målkonflikt for, at implementeringen mislykkes eller fx bliver forsinket. For det første findes der aktører, som er enige i målene, men som ingen magt har. For det andet kan en implementeringsaktør være afhængig af andre aktører med andre tidshorisonter. Og for det tredje kan implementeringen af en beslutning enten være uforenelig med eller blot nedprioriteret i forhold til andre organisatoriske forpligtelser (Winter og Nielsen, 2010:76-77).

Implementeringen af denne arbejdsmetode er ingen undtagelse, når man ser på, hvorvidt der kræves andre aktører på banen i forbindelse med implementeringen. Til gengæld kan den måske ligefrem siges at give lidt større udfordring end implementeringen af de fleste andre arbejdsmetoder, da der lægges op til, at netværket omkring familierne, også kan bestå af eksterne samarbejdspartnere – set i forhold til den kommunale forvaltning, skoler og daginstitutioner. Der er eksempler på deltagelse af det lokale politi, familiens læge osv. Med det mener jeg, at der kan være flere deltagere i netværket – og måske også familien, som har forskellige interesser at varetage. Dette gælder både internt i den kommunale forvaltning, fx mellem ledelsen og medarbejderne, men også de enkelte aktører i netværket omkring familien.

2.4.2.2 Ledelse

Hvad er god ledelse, og hvilke effekter, kan der komme ud af god ledelse? Winter og Nielsen hævder i deres bog, at der er bred enighed om, at en af de vigtigste nøgler til forbedringer i den offentlige sektor er mere og bedre ledelse (Winter og Nielsen, 2010:145). De fokuserer på den eksisterende forskning på området, for derigennem at fastslå, hvorvidt, og i hvor høj grad ledelse kan siges at have en effekt i implementeringsfasen og dermed det endelige resultat. Det er Winter og Nielsens påstand, at ledelse opfattes, som en situationsbestemt kunstart, og at ledelsesforskningen har opgivet at finde lovmæssigheder om ledelse, og dermed har den opgivet at udforme en teori om ledelse. Den forskningsmæssige udfordring er ifølge Winter og Nielsen, at søge og finde frem til generaliseringer om, under hvilke omstændigheder, ledelse har hvilke effekter. Til brug for dette vil det derfor være konteksten der teoretiseres (Winter og Nielsen, 2010:148).

Ser jeg på ledelse, som en faktor i forhold til min undersøgelse, mener jeg den er relevant i det omfang, hvor der er brug for klare og tydelige beslutninger om gennemførelsen af et implementeringsprojekt. Her tænker jeg fx på de udfordringer det kan give i en organisation, når man takker ja til at gennemføre et projekt, som naturligt kræver en arbejdsindsats, men hvor der ikke umiddelbart følger ressourcer i form af økonomi eller ekstra hænder, med. Så længe der ikke er tale om skal-opgaver, har jeg en formodning om, at opgaver af denne art vil blive forsøgt, skubbet ud på sidelinjen, hvis den daglige arbejdsbyrde er tilstrækkelig stor, og samtidig formoder jeg, at det er væsentligt, hvordan ”opgaven” formidles til medarbejderne i forhold til, hvordan medarbejderne motiveres, engagerer sig, og tager ejerskab. I forlængelse heraf kan der desuden være tale om, hvilke ledelsesredskaber, der kan anvendes for at styre, dels medarbejderne og dels processen. Under afsnit 2.4.2.3 vil jeg berøre virkningen af ledelsesredskaber set i forhold til medarbejdernes adfærd.

2.4.2.3 Markarbejderadfærd

Mit fokus i undersøgelsen betyder, at den måde markarbejderne vælger at agere på både individuelt, internt i organisationen, i forhold til kolleger og ledelsen, og i samspil med borgerne, vil have betydning for og indflydelse på selve implementeringsprocessen.

Lipsky fremhæver den del af de offentlige ansatte, der interagerer med målgruppen eller borgerne, som de virkelige politiske beslutningstagere. Det er både i kraft af interaktionen med borgerne, og i kraft af det skøn, der ligger til grund for deres beslutninger, der er afgørende for den indflydelse eller betydning for, hvorvidt implementeringsprocessen hæmmes eller fremmes. Markarbejdernes evne og vilje til at være medspillere i implementeringsprocessen bliver afgørende for, hvorvidt målene indfries. Winter giver udtryk for, at hvis man skal sikre så optimal en implementering som muligt, er det grundlæggende nødvendigt med en indsigt i markarbejdernes adfærd, herunder årsager og konsekvenser (Winter og Nielsen, 2010:105).

Winter og Nielsen præsenterer, i deres bog, forskellige karakteristika ved markarbejdernes arbejde, som adskiller dem fra andre grupper af ansatte. Til trods for, at det offentlige område er reguleret ved lov, er virkeligheden alligevel for kompleks til, at lovgivningen kan tage højde for alt, og dermed forudsige alle tænkelige situationer. Dette er blandt andet begrundet i, at det produkt, som leveres, skabes i et samspil med borgeren, hvorfor det kan være vanskeligt at finde to ens situationer, som fører til nøjagtig samme produkt. Det, at markarbejdernes arbejde skabes i samspil med borgerne, kaldes også for joint-production (Winter og Nielsen, 2010:106).

En stor del af dette arbejde foregår på fx sagsbehandlerens kontor uden andre tilhørere end borgeren. Dette betyder, at der vil være begrænset kontrol af, hvorvidt sagsbehandleren udviser en adfærd, der er i overensstemmelse med, hvad den politiske ledelse ønsker. Markarbejdernes arbejde er karakteriseret af, at de i dagligdagen skal håndtere komplekse problemstillinger, hvor der ikke altid findes entydige løsninger. Begrundet i, at der samtidig er sjældent er sikker viden om de anvendte metoder, skabes der situationer, hvor markarbejderne kan opleve modsatrettede forventninger fra andre faggrupper, borgerne eller ledelsen, som lader markarbejderne tilbage i et krydspres (Winter og Nielsen, 2010:112). Winter og Nielsen bringer desuden også den Weberske bureaukratimodel i spil, i forbindelse med karakteristika ved markarbejdernes arbejde. I Webers klassiske forstand, er markarbejderne – i form af offentlige ansatte – embedsmænd, forstået på den måde, at de er ansat til at handle på vegne af deres politiske ledelse, for at føre den vedtagne lovgivning, politik og

prioritering ud i livet, således som det er vedtaget (Weber, 1922 i Winter og Nielsen, 2010:113). Al den tid, der ikke er tale om handlinger, der strider mod lovgivningen, er ledelsen i sin gode ret til, på forskelligvis, at styre og kontrollere markarbejdernes adfærd. Endelig nævnes de konsekvenserne, markarbejdernes generelle adfærd og specifikke beslutninger, har for andre end dem selv, som et karakteristika ved markarbejdernes adfærd (Winter og Nielsen, 2010:113-114).

Som følge af disse karakteristika, sker en indvirkning, der kommer til udtryk gennem markarbejdernes adfærd. I et forsøg på at forklare både adfærden, og de konsekvenser denne adfærd kan have for implementeringen anvender Winter og Nielsen, Lipskys begreber om afværgemekanismer. Lipsky hævder, at markarbejderne, til trods for forskellige job/fag, udviser en række ensartede adfærdsmønstre, som for den enkelte betyder en bedre håndtering af det daglige krydspres, som arbejdsdagen byder. Disse afværgemekanismer kan deles ind i fire kategorier, alt efter deres umiddelbare effekt på det arbejdsmæssige hverdagsliv for markarbejderne. Dette kan både handle om, at markarbejderne kun vil være tilgængelige for borgerne i begrænset omfang (bag snævre telefontider eller lange ventetider), ligesom der kan være tale om prioritering af arbejdsopgaverne ud fra forskellige kriterier, fx ud fra afdelingens opsatte mål eller ud fra sagens sværhedsgrad, for at opnå en høj produktivitet (Winter og Nielsen, 2010:116-119). Ved at arbejde på rutinen og fx anvende "skuffe-cirkulærer", opnår markarbejderen lettere kontrol med processen i sagen, og dermed borgeren, hvilket betyder en hurtigere ekspedition. Lipsky mener, at disse adfærdsmønstre, alle knytter sig til den relation markarbejderne har med borgerne, og at de er med til at forklare eller beskrive, hvordan markarbejderne forsøger at "overleve" i, og på den måde håndtere en til tider hårdt presset hverdag (Winter og Nielsen, 2010:120-122).

Markarbejderne interagerer ikke kun med borgeren. Til at forklare markarbejdernes relation til og adfærd i forhold til den politiske og administrative ledelse, samt politikken generelt bruger Winter, Brehm og Gates (1997) begreber om *working*, *shirking* og *sabotage*. Hvor begrebet *working* dækker over idealsituationen med den loyale embedsmand, der arbejder ihærdigt og i overensstemmelse med den officielle politik, omhandler begrebet *shirking* markarbejdernes arbejdsindsats, forstået på den måde, at der arbejdes mindre, og mindre

ihærdigt samt mindre fokuseret end hvad optimalt er. Arbejdstiden bruges i stedet på opgaver, som ikke har en direkte relevans for opgaveløsningen. I forhold til sabotage, fremhæver Brehm og Gates, at adfærden både kan relatere sig til den måde, hvorpå markarbejderne arbejder, underforstået mod ledelsens ønsker, og i den forlængelse også, den politik, som ønskes implementeret, samt adfærd, der retter sig mod de interne procedurer i organisationen (Winter og Nielsen, 2010:122-123).

Begrundet i karakteristika ved markarbejdernes job, er markarbejderne vanskelige at lede. Opgaver der relaterer sig til efterlevelse af lovgivningsmæssige præstationskrav er synlige og kan kontrolleres, mens markarbejdernes anvendelse af afværgemekanismer er vanskelig at måle eller synliggøre. Winter og Nielsen arbejder med forskellige ledelsesredskaber, som de administrative ledere råder over. Der kan dels være tale om kapacitetsopbyggende redskaber, som kan understøtte markarbejdernes evne til opgaveløsning, og dels være tale om målrettede ledelsesinstrumenter, der har til formål at sikre sammenhæng mellem de opsatte mål og markarbejdernes adfærd. Effekten ved brugen af de kapacitetsopbyggende ledelsesinstrumenter, fx i form af bedre bemanding, kan ses i en reduceret anvendelse af afværgemekanismer. I forhold til de målrettede ledelsesredskaber tales der fx om rekruttering af de "rette" markarbejdere, som både evner og har vilje til at indfri de opsatte mål. Dette stiller naturligvis krav til ledelsen om, at signalere klare mål og forventninger til arbejdets udførelse (Winter og Nielsen, 2010:149+151-154). Winter og Nielsen henviser til undersøgelser af effekten af politisk og administrativ ledelse af markarbejdere, og fremhæver, at effekten er temmelig begrænset. Dette begrundes med, at markarbejdernes faglige viden og egne præferencer vedrørende politik, instrumenter og arbejdsbyrde, er i stærk konkurrence med ledelsens forsøg på at påvirke markarbejderne. Desuden ses der en afhængighed mellem effekt og kontekst (Winter og Nielsen, 2010:163).

Winter og Nielsen henter inspiration i den teoretiske og empiriske litteratur med henblik på en præsentation af en grundlæggende model, der har til formål at forklare offentlige ansattes adfærd. Handling og adfærd betragtes, som et produkt af aktørenes evne og vilje. Ved hjælp af modellen påvises sammenhængen mellem evne, vilje og adfærd, forstået på den måde, at de beslutninger der træffes, og den generelle adfærd der udvises, dels er præget af

vores kognitive kapacitet, og dels ved de interesser (den vilje), der knyttes dertil. Der findes forskellige forklaringer i forhold til de kognitive evners betydning for markarbejdernes adfærd. Hvor nogle implementeringsstudier påviser en positiv direkte eller indirekte sammenhæng mellem viden og implementeringsgrad, inddrager andre forskelle i uddannelse og erfaring. Winter mener, at evne også handler om evnen til at anvende den viden, man har til rådighed, og dermed ikke kun faktisk viden, forstået som viden om regler og forskellige metoder og deres bagvedliggende årsagssammenhæng, forudsætninger og effekt. I forhold til viljedelen i Winter og Nielsens model, argumenterer de for, at denne del grundlæggende handler om aktørernes motivation til at arbejde. De henter derfor hjælp gennem arbejds sociologi og motivationsteori, for at finde ud af, hvilke interesser der kan tillægges aktørerne i relation til deres arbejde. En inddeling af aktørerne i typer af ansatte kan være med til at skabe et overblik, selv om området stadig er komplekst, når det gælder aktørernes interesser. Winter og Nielsen anvender begrebet *complex-man approach* i den generelle diskussion af medarbejdernes interesser. Dette begreb dækker over betydningen af at den enkelte markarbejder har flere interesser, der spiller ind på samme tid. Dette gør sig fx gældende ved både at have interesse i faglige udfordringer samtidig med at faktorer som løn, arbejdstid og samspil med kolleger, spiller ind (Winter og Nielsen, 2010:135-136).

Derudover er der forskel på, i hvilken grad aktører lader deres adfærd påvirke af fx institutionelle forhold. Winter og Nielsen fremhæver desuden den faktor, at selv om markarbejderne har både viljen og evnen til at udføre arbejdet, så har de institutionelle rammer, som de befinder sig i, også indflydelse, og påvirker dermed markarbejdernes adfærd (Winter og Nielsen, 2010:139). Det betyder med andre ord, at markarbejderne befinder sig i et forholdsvis komplekst samspil, hvor der er sammenhæng mellem mange faktorer, både på det individuelle og institutionelle plan.

I forhold til denne undersøgelse vil det, være interessant at se på, hvordan markarbejderne i de enkelte kommuner har ageret i forhold til implementeringen, og om deres adfærd har haft indflydelse på processen. Selv om jeg har valgt at lave interviews med projektlederne og ikke markarbejderne i det udførende og sidste led, føler jeg mig overbevist om, at jeg vil kunne indsamle empiri, som enten vil styrke eller svække mine formodninger om denne

sammenhæng. I det her tilfælde bliver det dermed ud fra projektledernes opfattelse og ikke direkte fra markarbejderne.

2.4.2.4 Målgruppeadfærd

En stor del af den lovgivning, som vedtages og implementeres i de danske kommuner, har til formål at påvirke samfundsborgernes adfærd. Denne påvirkning kan grundlæggende ske gennem formulering af rettigheder og pligter. Dette betyder, at det umiddelbart burde være tydeligt, gennem en evaluering, at vurdere, hvorvidt der er tale om en implementeringssucces eller –fiasko. Men som det fremgår af den integrerede implementeringsmodel, afhænger implementeringssuccesen også af det med- eller modspil, som borgerne giver. Jeg har tidligere præsenteret modellen for den parlamentariske styringskæde, hvor det forudsættes, at borgerne er lydige og forholdsvis passive samfundsborgere, der efterlever landets lovgivning. Eventuelle afvigelser anses som værende undtagelser, der sanktioneres af myndighedsudøvere, fx forvaltningen eller domstolene. Utilfredshed fra borgernes side kan gøres gældende gennem klageadgang eller anlæggelse af en sag ved domstolene. Derudover er der mulighed for at ytre sig på demokratisk vis gennem offentlig meningsdannelse eller valg af repræsentanter ved næste valg (Winter og Nielsen, 2010:165). Men, som tidligere omtalt, ligger dette ideal i forhold til borgerne, temmelig langt fra virkeligheden. Når borgerne har så stor indflydelse på implementeringen, er det dels fordi, de som det sidste led i processen, med deres adfærd, både har indflydelse på forvaltningens præstationer (output) gennem deres samspil med markarbejderne, og derudover har indflydelse på effekten (outcome) af den givne lovgivning, når de beslutter sig for, om de vil efterleve lovgivningen og de administrative beslutninger (Winter og Nielsen, 2010:166).

I forhold til denne metode spiller målgruppens adfærd en rolle, i det omfang de enten accepterer eller afslår at deltage i de processuelle netværksmøder. Familiernes eventuelle afslag er dog ikke ensbetydende med, at forvaltningen ikke længere behøver at iværksætte passende eller nødvendige foranstaltninger. Accepten bringer dog flere nuancer ind i billedet. Familiernes deltagelse kan bringe både med- og modspil ind i det konkrete netværksmøde, og alt afhængig af forløbet af de processuelle netværksmøder, og i hvilket omfang familierne

føler, at metoden hjælper dem og netværket, til at få løst nogle af de udfordringer de, som familie, står med, vil en given evaluering kunne sige noget om, hvorvidt der er tale om en implementeringssucces eller fiasko. I forhold til denne undersøgelse har jeg valgt, ikke at fokusere på den del af processen, som vedrører evalueringen af metoden, hvorfor målgruppeadfærden derfor kun vil have betydning i begrænset omfang.

2.4.3 Omgivelsernes betydning for implementeringsprocessen

Omgivelsernes betydning er forstået om det omgivende samfunds betydning eller interesse i implementeringen af ideer eller metoder. I forhold til lovgivning der har til formål at fremme et område, eller som har indflydelse på borgernes eksistensgrundlag, kan der være mange interesseorganisationer, som følger implementeringen og effekten hos borgerne nøje, for gennem en demokratisk proces at kunne påvirke politikerne til justeringer eller ændringer.

I forhold til denne undersøgelse, hvor udgangspunktet er implementeringen af en arbejds-metode, har omgivelserne ikke den store betydning for implementeringsprocessen. RCT har på sin vis afprøvet og evalueret metoden i form af pilotprojektet, og har dermed forvisning om, at metoden virker. Såfremt de havde meget på spil i forhold til hvorvidt implementeringen lykkes i alle seks kommuner, tænker jeg, at de ville have valgt en anden konstruktion af projektet, hvor de ville have givet sig selv en anden rolle end blot at være konsulent i forhold til kommunerne.

2.4.4 Implementeringsresultater

Hvordan måles implementeringsresultater? Winter og Nielsen argumenterer i deres bog for, at man i implementeringsanalysen både fokuserer på output og outcome, og nævner også, at dette langt fra altid er tilfældet i praksis. Når de argumenterer for at fokusere på begge dele, er det fordi, det dobbelte fokus på præstationer og effekter også giver mulighed for at gennemføre analyser af sammenhængen mellem implementeringsapparatets adfærd og fx borgernes tilværelse (Winter og Nielsen, 2010:29). Forud for en implementeringsanalyse er det væsentligt at tage stilling til, hvilken målestok, der er hensigtsmæssig for at kunne vurde-

re om implementeringen går godt eller skidt (Winter og Nielsen, 2010:25). For at vurdere dette tages der først og fremmest udgangspunkt i de officielle mål og krav, som fx er formuleret i form af lov. Dette er også tilfældet, hvis man skæver til den store del af implementeringslitteraturen, som er præget af top-down-perspektivet, da den ser på implementeringen ud fra et styrings- og kontrol-perspektiv. Selv om det er en oplagt evalueringsstandard, kan den også volde problemer (Winter og Nielsen, 2010:30). Winter og Nielsen fremhæver blandt andet, at målene ikke altid er formuleret klart og tydeligt, og at der kan være forskel på de formelle og de reelle mål samt at der ikke altid er stillet krav til implementeringsaktørernes adfærd, og hvis der er, er de ikke altid særligt præcise. Dette er en potentiel mulighed for at undersøge sammenhængen mellem præstationer og effekter, fx i hvilket omfang forskellige former for markarbejderadfærd er med til at fremme eller hæmme implementeringsprocessen og den deraf følgende effekt hos borgeren (Winter og Nielsen, 2010:32-33). Men et fokus rettet mod forventninger eller krav til markarbejdernes adfærd, er også et fokus på proceskrav og en risiko for at komme til at evaluere på mindre væsentlige aspekter, end hvis der havde været klare og tydelige krav til selve kerneydelsen. De øgede proceskrav – og overholdelsen heraf, som evalueringsstandard - kan, fra politiske side, være en løsning til at opnå større kontrol (Winter og Nielsen, 2010:33).

Winter og Nielsen bidrager med to alternative evalueringsstandarder, hvor den første har rod hos de såkaldte bottom-up-forskere, som har fokus rettet mod interaktionen mellem markarbejderne og borgerne samt markarbejderne indbyrdes, og de implementeringsproblemer, der udspiller sig her. I stedet for de officielle mål og krav tager en del af disse forskere udgangspunkt i et givet samfundsmæssigt problem, og anvender problemløsningsevnen som evalueringsgrundlag. På denne måde kan problemløsningen betragtes i et bredere perspektiv. En anden måde at gennemføre en implementeringsanalyse på er ved at sætte implementeringsresultaterne i relation til interesserne hos de forskellige aktører, for at få indsigt i eller forståelse for, de enkelte aktørers adfærd og det indbyrdes spil. Der er tale om en forholdsvis kompleks analyse, men gevinsten består eksempelvis i en forklaring på hvorfor effektiviteten kan være lav set fra en aktørs perspektiv, men høj set fra en andens (Winter og Nielsen, 2010:34-35).

I forhold til implementeringsprojektet, som jeg har valgt at undersøge, er selve implementeringsperioden endnu ikke afsluttet, og en evaluering derfor heller ikke gennemført, hvorfor det kan være svært eller måske umuligt at sige noget om implementeringsresultaterne. Mit fokus er på barriererne i processen, som kommuner pt. er i gang med, hvorfor dette element af Winters implementeringsmodel først kommer i spil, som beskrevet ovenfor, når jeg har afsluttet mit speciale. I kraft af, at jeg har fokus på barriererne i implementeringsprocessen og årsagerne hertil, formoder jeg at kunne analysere på svarene fx i forhold til hvor langt de enkelte kommuner er nået i forløbet med at implementere metoden.

2.5 Translationsteori

I Røviks arbejde med at udvikle en mere sammenhængende teori om oversættelse af organisationsmodeller, har han formuleret nogle temaer, som han vil tage udgangspunkt i. Det drejer sig blandt andet om, bevæggrundene for oversættelsesmotivet, hvad kendetegner dem, der laver disse oversættelser af kundskab mellem forskellige kontekster? Og om der findes mønstre i disse oversættelser, herunder at identificere oversættelsesregler for henholdsvis dekontekstualisering og kontekstualisering. Derudover er Røvik optaget af, hvilke følger virkninger oversættelserne kan have i de modtagende organisationer (Røvik, 2007:255).

Røvik præsenterer tre hovedtyper af oversættelsesmotiver, der dækker over de bevæggrunde der kan tænkes som afgørende for at man vælger at oversætte organisationsideer. Det første eksempel handler om en bevidst handling, hvor man ønsker at udarbejde en "lokal" version, ud fra ideen om, at råde over de bedst mulige redskaber for at øge organisationens effektivitet, og dermed opnå bedre resultater. Den anden hovedtype slår fast, at oversættelse kan ske i en kontekst af modstridende interesser, konflikter og forhandlinger, som udløser og driver oversættelserne i bestemte retninger. Og endelig kan oversættelser være motive ret af et mere uudtalt hensyn, med det formål at opnå symbolske og/eller statusmæssige virkninger (Røvik, 2007:255-256).

Inden for translation studies er der modstridende opfattelser af, hvad der kendetegner en god oversætter. Nogle mener, at oversætteren bør være så usynlig som muligt, forstået på den måde, at han/hun skal reproducere så nøjagtigt som muligt, uden at sætte sit eget præg

på det oversatte. Dette udspringer af et ideal om, at oversætteren ikke skal skygge for forfatterens eget mesterværk. Modsat findes andre der hævder, at oversætterens betydning er oversat, og Røvik nævner eksempler på oversættelser, hvor vedkommende har tilføjet originalen en ekstra kvalitativ dimension (Røvik, 2007:256). De modstridende opfattelser er med til at danne baggrund for Røviks fokus, når han ser på oversætternes rolle i overføringen af organisationsmodeller mellem forskellige kontekster. Han ønsker at identificere disse personer, og stiller blandt andet spørgsmålstejn ved hvem de er, hvad er deres oprindelse og kompetencer, og hvordan processen med at oversætte og overføre organisationsmodeller normalt forløber (Røvik, 2007:257).

I forhold til reglerne for oversættelse er Røvik optaget af at identificere oversættelsesregler for helholdsvis dekontekstualiseringen og kontekstualiseringen (begge begreber vil blive uddybet i større eller mindre grad i afsnit 2.5.1 og 2.5.2). Han anvender begrebet oversættelsesregler, som oversætterens muligheder og begrænsninger, fx vedkommendes frihedsgrad til at tolke og omforme efter egen vurdering. Translation eller oversættelse er derfor ikke bare en gengivelse, men kan bedre sidestilles med en gendigtning, og i nogle tilfælde endda en nydigtning. Dette er medvirkende årsag til, at Røvik er optaget af, hvilke forhold, der er med til at begrænse oversætterens frihedsgrad og i forlængelse heraf, også en interesse for, i hvilket omfang det overhovedet er muligt at oversætte fra en kontekst til en anden kontekst, uden at væsentlige dele af indholdet ændres eller går tabt? Med andre ord, hvor oversættelig er en given praksis eller metode (Røvik, 2007:257).

Inden for translation studies findes to positioner med modsatrettede opfattelser af oversætteligheden. Den ene position er rationalistisk-universalistisk, og hævder at meninger og ideer er universelle. Røvik trækker en parallel til organisationsteorien i forestillingen om, at organisationer i væsentligt omfang er ens systemer med universel udbredelse, hvorfor de oftest er præget af de samme problemtyper og udfordringer. I tilfælde, hvor denne position er dominerende, betyder det med andre ord, at det meste er muligt at overføre og muligt at oversætte. Den anden position fremhæver det unikke ved en kultur og et sprog. Det betyder at den tænkning og produktion af ideer, som pågår, hænger uløseligt sammen med det sprog, som det udtrykkes på (Røvik, 2007:257-258). I praksis vil det betyde, at det nærmest

vil være umuligt at oversætte tekster fra et sprog til et andet, uden at væsentlige dele af meninger og ideer går tabt (Quale, 1991; i Røvik, 2007:258).

Det sidste element som Røvik, i denne forbindelse, var optaget af, er, hvilke virkninger oversættelserne kan have i den modtagende eller adopterende organisation. Skoposteorien er tidligere omtalt, som en funktionel tilgang, og ser man også på oversættelse i Røviks sammenhæng, er det væsentligt, at der tages højde for, at organisationsideerne også fungerer, når de sættes ind i en anden kontekst. Det er derfor vigtigt, at oversætteren forud for oversættelsen, sætter sig ind i, hvilket formål eller hvilken effekt man forventer af de oversatte ideer, dette kræver dog en vis frihed til oversætteren (Røvik, 2007:258-259).

Som nævnt tidligere, vil jeg nu vende tilbage til Røvik to begreber, kontekstualisering og dekontekstualisering. Der vil være forskel på, hvor meget jeg vil gå i dybden med de to begreber, da jeg antager, at begrebet kontekstualisering vil være mest relevant i forhold til fokus i denne undersøgelse.

2.5.1 Kontekstualisering

Definitionen af begrebet kontekstualisering dækker, ifølge Røvik, over den proces, som sker, når ideer oversættes til praksis. Her er ideer forstået ved repræsentationer af metoder fra bestemte kontekster, som forsøges introduceret i en ny organisatorisk kontekst. Som udgangspunkt vil en sådan kontekst være kompleks, og blandt andet bestå af fysisk-materielle strukturer, formelle strukturer, rutiner og procedurer, mere usynlige kulturer, medarbejdere, som har identiteter, viden og som i deres daglige arbejde bruger allerede etablerede måder at udføre opgaverne på. Derudover vil der også være mere eller mindre tydelige interesse modsætninger og konfliktlinjer. I forhold til Røviks teoriudvikling er han på dette område optaget af, i hvilken grad og hvordan ideer, som introduceres i sådanne kontekster, kan præge og blive præget af den kontekst, de kommer ind i (Røvik, 2007:293). For besvarelse af dette præsenterer Røvik begrebet "den hierarkiske oversættelseskæde", som er et sæt logisk sammenhængende forudsætninger og forventninger blandt andet til, hvad der vil være de centrale arenaer og aktører, når metoder skal tages ind og tages i brug i bestemte organisatoriske kontekster. Derudover omfatter den også forventninger til, hvordan kontekstuali-

seringsprocessen vil forløbe (Røvik, 2007:294). Røvik nævner, at forestillingen om den hierarkiske oversættelseskæde bygger på fem sammenhængende argumenter og antagelser, som har mange sammenfaldende lighedspunkter med en rationel implementeringsproces. Disse punkter er fx en *"top-down-orientering"*, som siger noget om, på hvilken måde eller i hvilken retning implementeringen og oversættelsen foregår. Dernæst er der en *"problembehandling søgning efter løsninger"*, der betegner forventningerne til ledelsens rolle i forhold til overblik og løsning af udfordringer i virksomheden. *"En begrænset frihed til oversættelse"*, er i denne sammenhæng ensbetydende med en centralt styret implementeringsproces, hvor det er ledelsen der har den overordnede beslutningskompetence, og hvor justeringer af processen fx skal gennem en styregruppe. Det fjerde punkt er baseret på *"stimulus-respons"*, som betegner fremdriften i den aktivitet, som sættes i gang i det underliggende niveau, hvor der, ind og ned i organisationen, sker yderligere oversættelser og tilpasninger af metoden. Det sidste punkt handler om den måde, hvorpå fx metoder bliver stadig mere konkrete og får et større materielt indhold, for hvert niveau de *"synker"* ned og ind over i organisationen. Røvik slår fast at selv om det er muligt at finde tilfælde hvor disse argumenter og antagelser *"holder vand"*, i forhold til at tage nye metoder ind i, og implementere disse i organisationer, vil der også være situationer, hvor disse argumenter og antagelser i forhold til den hierarkiske oversættelseskæde ikke passe. Han hævder derfor, at forestillingen om den hierarkiske oversættelseskæde ikke kan stå alene, og må modificeres, hvortil han fremhæver fire hovedpunkter som tilsammen kommer frem til en indikation af dette (Røvik, 2007:294-295).

Meget tyder på, at oversættelseskæden i moderne organisationer ikke bare løber fra toppen og nedover. Metoder eller ideer hentes også ind fra siden, og ikke kun af ledelsen, men af forskellige faggrupper, som ofte er placeret på forskellige hierarkiske niveauer i organisationen. Når dette sker, er det fordi, organisationens medarbejdere på forskellig vis er aktører i diverse netværk, som ud over det fagspecifikke indhold, kan have karakter af at være udviklingsarenaer for samtidens populære organisationsideer, samtidig med at de også kan være vigtige arenaer for kontekstualisering og oversættelse. Derudover er det vanskeligt for topledelsen at have overblik over, hvilke netværk eller eksterne arenaer organisationens medarbejdere er aktører i, og hvilke ideer eller metoder de er så begejstret for, at de måske afprøver disse i deres respektive enheder (Røvik, 2007:296-297). En anden antagelse, som har

sin rod i forestillingen om den hierarkiske oversættelseskæde er når ledelsen vælger at tage metoder eller ideer ind med henblik på implementering i organisationen, så bliver det en slags masterversion, som man altid vil kunne spore tilbage til, når man støder på ideer længere nede i organisationen, men i kraft af at medarbejdere på forskelligt niveau, og med forskellig faglig baggrund finder inspiration i forskellige arenaer, betyder det, at der sagtens kan findes organisationer med ideer, som er inspireret af samme grundide, men som kan spores i forskellige retninger – uden for organisationen, og dermed ikke tilbage til topledelsens masterversion (Røvik, 2007:297). Det bringer os videre til antagelsen – ifølge den hierarkiske oversættelseskæde - om, at oversættelser følger en kædelignende bevægelse ned gennem organisationen. Røvik hævder, at der i stedet er tale om et mere spirallignende forløb, hvor ideer, over tid udvikles og materialiseres, fx en måde, hvor ledelsen kan engagere organisationens medarbejdere, så de, gennem en vekselvirkning mellem praksis og teori, er med i processen om at videreudvikle ideer og metoder, og dermed også de værktøjer der anvendes i hverdagen (Røvik, 2007:298).

Tilbage står, i forhold til kontekstualiseringen, hvilke generelle indskrivningsregler og specifikke oversættelses- og transformationsregler, der gør sig gældende. Hvor indskrivningsreglerne grundlæggende handler om måden, hvorpå ideer kan tolkes ind i den konkrete, lokal konteksts tid og rum, omhandler oversættelses- og transformationsreglerne om, hvad der sker med indholdet i ideerne, når man forsøger at overføre dem mellem forskellige organisatoriske kontekster. I hvilken grad bliver det transformeret, og på hvilken måde, forsøger man at oversætte det til en ny organisationskontekst. Netop oversættelsestemaet er centralt i forhold til translation studies, når man ser på, hvor stor grad af frihed oversætteren tager sig, eller har til at transformere det, som oversættes (Røvik, 2007:301-306). Baseret på viden fra klassisk translationsteori, er det analytisk muligt at skelne mellem fire grundlæggende oversættelsesregler, som hver især repræsenterer forskellige grader af transformation af det som ønskes overført. Det drejer sig om *Kopiering*, *Addering*, *Fratrækning* og *Konvertering*. Virkningen af de fire oversættelsesregler spænder fra ingen eller svag transformation til en betydelig transformation. Røvik placerer dem under tre transformationstilstand: Den reproducerende tilstand, som dækker over begrebet kopiering, hvor praksis forsøges genskabt i en ny kontekst med så få eller ingen ændringer, som muligt, hvilket forudsætter at de organisa-

toriske kontekster er så ens som muligt. Den modificerende tilstand, der både omhandler begrebet om addering og fratrækning, hvor der gennem oversættelsen tilføres elementer (addere), og hvor der fjernes (subtrahere) eller nedtones elementer i forhold til den oprindelige version. Der findes to hovedformer inden for denne tilstand, da oversættelsen både kan ske utilsigtet, og ud fra en rationel-strategisk tilgang. Endelig er der den radikale tilstand, som dækker over begrebet konvertering, hvor der er tale om, at man anvender organisationsideerne som inspirationskilde til selv at udvikle nye ideer (Røvik, 2007:308-315).

I forhold til denne undersøgelse ser jeg kontekstualiseringen som et væsentligt element. Det vil være interessant at se på, hvordan de forskellige kommuner, hver især har grebet implementeringen af arbejdsmetoden an, og hvor lidt eller meget de har tilpasset eller transformeret i forhold til den version, som evalueringsrapporten lægger op til.

2.5.2 Dekontekstualisering

Begrebet dekontekstualisering dækker over processen, som foregår, når praksis oversættes til metoder. Egentlig er der ikke tale om **en** proces, for ligesom en implementeringsproces består af flere på hinanden følgende og overlappende processer, er der også her tale om mange og komplekse processer (Røvik, 2007:261). Analytisk set kan processen dog deles i to hovedfaser. Fasen, der omhandler selve løsrivelsen fra en organisation, hvor en konkret praksis forsøges italesat, og fasen, hvor den italesatte praksis eller metode frigøres fra en bestemt kontekst, for derefter at blive ændret, så den fremstår mindre afhængig af konteksten, hvilket vil betyde, at den er lettere at overføre til andre kontekster. I praksis er der ikke klare overgange mellem disse faser, men der er i stedet tale om glidende og uklare overgange (Røvik, 2007:261). Når jeg ikke har tænkt at uddybe dette begreb yderligere, er det fordi jeg ikke finder det relevant for denne undersøgelse. Selv om metoden er afprøvet som et pilotprojekt i en kommune, har RCT givet kommunerne frie hænder til, hvordan de vil implementere metoden i egen kommune, og derfor vil begrebet kontekstualisering være mere på sin plads at gå i dybden med.

DEL III - Forskningstilgang, empiri og teori

Dette afsnit vil præsentere mine videnskabsteoretiske og metodiske overvejelser og valg. Jeg lægger ud med videnskabsteorien, for derefter at delagtiggøre læseren i mine metodiske overvejelser og valg, inden jeg runder undersøgelsesfeltet samt mit begrundede valg af empiri og informanter.

3.1 Videnskabsteoretiske overvejelser

Når jeg skal redegøre for min videnskabsteoretiske position, er det med udgangspunkt i min baggrund med erhvervserfaring fra socialforvaltninger gennem flere år, plus at jeg har haft nært bekendtskab til fx metodeudviklingsprojektet, da jeg på daværende tidspunkt var sagsbehandler i den kommune, hvor projektet blev gennemført. Derudover har jeg selv været projektleder for et andet metodeudviklingsprojekt, med dertil hørende udfordringer. Jeg vil tage udgangspunkt i min problemformulering, hvor det er barriererne i forhold til selve implementeringsforløbene, som er i fokus. Da jeg har valgt at positionere mig som hermeneutiker, men at supplere med dele af fænomenologien, har det betydning for den måde jeg vælger at gennemføre undersøgelsen på. I min præsentation antager jeg, at der i implementeringsprocessen vil være barrierer eller modstande, som der enten arbejdes med, eller tages til efterretning. Min videnskabsteoretiske position viser sig, når jeg tager udgangspunkt i hermeneutikken ved at være min forforståelse og fordomme bevidst. Jeg supplerer med fænomenologien i forhold til at fokusere på projektledernes opfattelse af, hvilke barrierer, der har vist sig i deres respektive implementeringsforløb. I analysen vender jeg igen tilbage til den hermeneutiske position, når jeg med hjælp i teorien vil tolke på den indsamlede empiri i en vekselvirkning, for derigennem at sætte mine fordomme i spil, og at bibringe ny viden, for dermed at give en ny forståelse.

3.1.1 Hermeneutikken og Fænomenologien

Jeg vil i det følgende afsnit komme med en kort introduktion af de to videnskabsteoretiske retninger, med et særligt fokus på, hvordan de vil vise sig i denne undersøgelse. Jeg har valgt at positionere mig som filosofisk hermeneutikker, men vil supplere denne retning med fæ-

nomenologien. Det betyder at denne introduktion primært vil beskæftige sig med hermeneutikken.

Begge retninger kan karakteriseres ved at være analytiske tilgang, som tager udgangspunkt i, at individet er selvstændigt tænkende og handlende, samt at disse måder at agere på, er med til at forme det sociale liv. Hermeneutikken og fænomenologien beskæftiger sig også med de bagvedliggende motiver og årsager (Jørgensen, 2008:222-223).

Det er på det ontologiske område, at jeg har valgt at supplere de to forskellige retninger med hinanden. Begge retninger bygger på humanistiske og filosofiske principper om, at al forståelse/udlægning er en fortolkning og beskrivelse af, hvordan mennesket forstås. Der, hvor de adskiller sig, er på det epistemologiske område (Rendtorff, 2007:279). Hermeneutikken er optaget af, at forstå dele i forhold til helheder, hvilket vil sige, at menneskers handlinger og udsagn, må forstås ud fra den omgivende kontekst, som disse er produceret i (Jørgensen, 2008:223). I denne undersøgelse betyder det, at jeg er nødt til at forstå udsagn og handlinger fra mine informanter, ud fra den kontekst, som de er en del af i løbet af arbejdsdagen. Jeg tænker her, at det blandt andet kan dreje sig om, hvordan eller hvor projektet er forankret, men også hvilken opbakning de oplever i organisationen fra ledelse og medarbejdere.

Den sociale virkelighed opfattes i hermeneutikken, som meningsfulde fænomener (Rendtorff, 2007:279), og disse fremkommer først, når der finder en fortolkning sted. Denne opfattelse betyder, at den indsamlede empiri ikke taler af sig selv, men at den må fortolkes (Jørgensen, 2008:224). Indenfor hermeneutikken, findes der forskellige retninger, som adskiller sig ved at have forskellige syn på nogle af disse grundlæggende forhold (Højbjerg, 2007). Til trods for denne uenighed er der enighed om, vigtigheden af at være bekendt med vekselvirkningen mellem det, som undersøges og dennes kontekst, før man vil være i stand til at forklare sandsynlige sammenhænge. De fænomener, som undersøges er bærere af både mening og betydning (Jørgensen, 2008:224), eller sagt på en anden måde, udgangspunktet i hermeneutikken er, at vi er underlagt nogle historisk givne strukturer, som vi ikke nødvendigvis bør lade os styre af, men som nødvendiggør erkendelse. Erkendelse i forhold til sig selv og sin omverden, ud fra den historisk givne ramme. Set med Gadamer's øjne er den hermeneutiske cirkel ontologisk, hvilket dækker over erkendelse gennem indlevelse i, og

fortolkning af de meningsfulde fænomener i en fortolkningsproces (Gulddal og Møller, 2005:157). Det er dermed den måde, vi er i stand til at begribe og forstå verden på. Bevægelsen eller processen virker ikke kun fra fortolkeren til genstanden, men virker også tilbage igen, derfor betegnelsen den hermeneutiske cirkel. Bevægelsen kan i princippet ses, som en uendelig og uafsluttet proces, som består af forforståelse, dialog, fortolkning, ny forståelsesramme og ny fortolkning: en proces hvor "tekstens" enkeltdele forstås ud fra helheden, og helheden forstås ud fra en forståelse af de enkelte dele. Mennesket vil i den filosofisk hermeneutiske videnskabs tradition aldrig kunne sætte sig uden for den hermeneutiske cirkel, og den udgør dermed rammen for, hvordan mennesket eller jeg, som undersøger, kan forstå og fortolke verden (Højberg, 2007:320). Dette vil fx have betydning i den måde jeg kan arbejde med tolkningen af det empiriske materiale i form af mine interviews, hvor jeg vil kunne tolke på konkrete udsagn eller svar, ud fra de overordnede betydninger af både de enkelte interviews og hele materialet, samtidig med at de enkelte besvarelser vil virke tilbage på det samlede materiale. Kvale hævder, at denne proces potentielt set, er i stand til at forandre helheden (Kvale, 1997).

Begreberne meningsforståelse, fordomme og forforståelse er med til at indføre det strukturelle niveau i hermeneutikken. For hermeneutikkerne er udgangspunktet, at ingen mennesker agerer uden forudsætninger. Her kan forskeren heller ikke gå fri. Det betyder, at forforståelse, fordomme med videre, altid vil være en iboende del af både videnskabelige undersøgelser og tolkninger (Jørgensen, 2008:225-226). I henhold til Gadamer's udlægning af hermeneutikken, er fordomme ikke noget, vi skal beklage. Fordomme skal ses som forforståelse, det vil sige, den forståelse og de erfaringer mv., vi bringer med os, som mennesker. De er en nødvendig betingelse for overhovedet at kunne forstå, og derved bliver den hermeneutiske forforståelse og forståelsen en gensidighed. Gadamer kalder udgangspunktet for vores forforståelse situation (Gulddal og Møller, 2005:158). Situationen begrænser udsynet, og ud fra det punkt breder horisonten sig. Horisonten er den rækkevidde vores udsyn har, og den vidde er bestemt af forforståelse og situation. Det betyder med andre ord, at horisonten, kan anskues, som en række uundgåelige og underforståede begreber, teorier og erfaringer, som kan have betydning for, og dermed farve vores egen udlægning af tilværelsen, og den verden vi befinder os i. Forståelseshorisonten udvides i takt med at fortolkeren

stiller sig åben og spørgende. Ved at sætte fordommene på spil, overskrides den tidligere forståelse, og fortolkeren gør sig en hermeneutisk erfaring. Nye erfaringer er grundlag for revurdering af sine fordomme, og dermed at få udvidet sin horisont. Horisontsammensmeltningen kan derfor ses som en opnåelse af erkendelse (Højberg, 2007:324-325). Som hermeneutikker vil man aldrig nå til en endegyldig sandhed. Gennem horisontsammensmeltningen er der i stedet tale om en proces, hvor tolkningen bliver stadig mere dækkende for det område man beskriver. Det betyder samtidig, at der ikke findes falske fortolkninger, men at fortolkningernes kvalitet kan variere. Årsagen hertil skal findes i karakteren og omfanget af det empiriske materiale, som ligger til grund for tolkningen (Jørgensen, 2008:226).

Fænomenologi studeres ud fra menneskets erfaringer af og oplevelser med virkeligheden. I modsætning til hermeneutikken betyder det, at man er af den opfattelse, at fænomener viser sig i livsverdenen, og at de ikke nødvendigvis skal fortolkes, men at de umiddelbart kan beskrives og forstås ud fra, hvordan mennesker oplever dem (Zahavi og Overgaard, 2005:165; i Jørgensen, 2008:227).

I den fænomenologiske tilgang er epistemologien og ontologien præget af en søgen efter at forstå meningen i verdens konkrete virkelighed, og denne tilgang er erfarings- og kontekstafhængig (Rendtorff, 2007:285). I fænomenologien er det tillige et krav, at forskeren sætter sine fordomme i parentes, og afgørende, at han/hun tager udgangspunkt i erfaringen, hver gang den viser sig, og dermed starter forfra hver gang (Rendtorff, 2007:279). Det betyder fx, at forskeren i dataindsamlingsituationen skal holde sig på afstand, forstået på den måde, at han/hun må være til stede og stille spørgsmål, men samtidig skal være varsom med at indgå i en dialog, der kan bringe egne holdninger i spil (Jørgensen, 2008:230). I forbindelse med denne undersøgelse betyder det, at jeg skal være opmærksom i forhold til måden, hvorpå jeg formulerer mine spørgsmål. Der må i videst muligt omfang ikke være tale om formuleringer, hvor mine egne holdninger skinner igennem samtidig med, at projektlederne i interviewsituationen skal føle sig så trygge, at de, ud fra konkrete åbne interviewspørgsmål vil kaste sig ud i at komme med uddybende besvarelser.

Denne korte introduktion til de to retninger er grundlaget, for de overvejer jeg har gjort mig i forhold til, hvordan jeg vil synliggøre min videnskabsteoretiske position i undersøgelsen.

3.2 Metode og forskningstilgang

Dette afsnit skal ses som min præsentation af, og begrundelse for, det videre undersøgelsesdesign for min undersøgelse, hvor udgangspunktet tages i det, som jeg har præsenteret indtil nu.

Jeg anser valget af min videnskabsteoretiske position, som afgrænsende i forhold til det metodevalg jeg har foretaget, hvorfor jeg mener, at kvalitativ metode er selvsagt. Min tilgang betyder, at jeg særligt er interesseret i forståelsen mellem mig som undersøger og mine informanter, hvorfor dette skal ses, som et grundlæggende argument for mit valg af et kvalitativt case studium, baseret på interviews, som forskningsmetode. Jeg vil i det følgende komme ind på, hvad der kendetegner denne metode, og argumentere for mit valg.

3.2.1 Casestudie med kvalitativ metode

Begrundelsen for, at det giver rigtig god mening at anvende casestudie med kvalitativ metode er, at jeg ønsker at undersøge et fænomen i form af barriererne i en implementeringsproces, i flere forskellige kommuner gennem interviews med projektlederne i de respektive kommuner. Robert K. Yin (1994) har givet en overordnet og særdeles teknisk definition af, hvad et casestudie er, og han fremsætter definitionen som: Et casestudie er en empirisk analyse, der undersøger et samtidigt eller historisk fænomen i en social kontekst, hvor fænomenet udfolder sig (Antoft og Salomonsen, 2007:32). Og netop det, at der formodes at være en sammenhæng mellem implementeringsprocessen, og de enkelte kommuner, gør casestudiet relevant som forskningsstrategi for mig. Fordi det ikke er muligt at afdække og studere alle sider af en case, er det nødvendigt at have en ide om, hvad der er interessant at undersøge. I dette tilfælde er det barriererne. Bogen præsenterer fire typer af kvalitative casestudier, som alle er idealtyper, der enten har afsæt i empirisk viden og data eller i teoretisk viden, og

hvis formål er at generere ny empirisk viden eller ny teoretisk viden (Antoft og Salomonsen, 2007:34). Jeg føler mig overbevidst om, at mit formål med denne undersøgelse er at generere ny empirisk viden, hvorimod jeg ikke er helt så overbevist, i forhold til min videnskabelige tolkning. På den ene side tænker jeg, at jeg, videnskabeligt set, vil tage udgangspunkt i den viden og de data, som jeg har indsamlet, hvorfor der vil være tale om ateoretiske casestudier. Jeg mærker dog en tvivl i forhold til, hvordan denne type casestudie fremstilles af Arend Lijphart: *"..udelukkende deskriptive og bevæger sig i et teoretisk vakuum: de er hverken styret af etablerede eller hypotetiske generaliseringer eller motiveret af et ønske om at formulere generelle hypoteser"* (Lijphart, 1971), men finder fortrøstning i, at Antoft betragter denne tilgang, som en idealtypisk konstruktion, der med sikkerhed vil være svær at finde i sin rene form i virkelighedens casestudieforskning, og han tilføjer i sin begrundelse, at *"næsten alle analyser af cases er influeret af mindst en svag teoretisk fornemmelse"*. Argumentet for at skulle arbejde med et ateoretisk casestudie skulle i så fald være, ud fra idealet om åbenhed i forhold til fx kravet om at tage udgangspunkt i de empiriske observationer, i form af unikke sociale systemer eller sociale processer, og give mig selv den rolle, at skulle fremtræde, som et medium, der reflekterer den dybere forståelse af den sociale virkelighed, der observeres (Antoft og Salomonsen, 2007:35-36).

Omvendt har tanken strejft mig, at det teorifortolkende casestudie vil være det rette udgangspunkt. Begrundelsen er blandt andet, at det, der adskiller de to forskellige typer af casestudier er, på hvilket grundlag den videnskabelige fortolkning foretages. For de teorifortolkende casestudie gør det sig endvidere gældende, at den valgte teori, fungerer som en ramme inden for, hvilken man strukturerer sit empiriske materiale, og diskuterer casens karakter, i form af at være generel eller unik. I analysen vil teorien bidrage til at identificere mønstre i det empiriske materiale, og teorien kan ligeledes være udgangspunkt for karaktererne af mønstrene, ligesom den kan bidrage til forklaring af casen, og ikke mindst sammenhænge i casen (Antoft og Salomonsen, 2007:39).

Da begge typer af casestudier fremstilles som idealtyper, ser jeg ingen problemer med at tage udgangspunkt i den ene, og kombinere med andre tilgange i det omfang jeg finder det relevant. Det væsentlige vil være, at jeg er bevidst om, hvornår jeg gør hvad, samtidig med,

at jeg synliggør dette for læresen. De valg jeg tidligere har foretaget i processen omkring teorivalg, og formulering af de foreløbige hypoteser gør, at jeg vælger at tage udgangspunkt i det teorifortolkende casestudie. Når denne type af casestudie, i sidste ende gav mere mening, skal det også ses i lyset af, at forskerens rolle, i de teorifortolkende casestudier, er kendetegnet ved, at være en aktiv fortolker af den empiriske virkelighed (Antoft og Salomonsen, 2007:39). Det betyder, at mit videnskabsteoretiske valg har været afgørende for valget af casestudie. Når man, som i min undersøgelse, arbejder med et multipelt case design (Yin, 1994), bidrager teorien desuden til at beskrive og forklare de forskelle eller ligheder, som en komparation mellem de forskellige kommuner vil vise. Den teoretiske ramme giver samtidig mulighed for, ud fra de analytiske overvejelser, at diskutere generaliserbarhed. Valget af teori er afhængig af forskningsinteresse og det empiriske materiale, og kan ifølge Svein Andersen, kvalificeres ved at *"valget af den bedst egnede teori, tager afsæt i den teori, der organiserer størstedelen af det empiriske materiale"* (Andersen, 1997:70; i Antoft og Salomonsen).

Det kvalitative interview er grundfæstet i bl.a. den hermeneutiske fortolkning samt den fænomenologiske oplevelse (Kvale, 1997:19). Hensigten med et semi-struktureret interview beskrives endvidere af Kvale som: *"et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden, med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener"* (Kvale, 1997:19). Dette citat er med til at tydeliggøre sammenhængen mellem det kvalitative interview, den hermeneutiske fortolkning samt den fænomenologiske oplevelse (Olsen, 2002:33). Mine interviews er gennemført som semi-strukturerede personlige interviews, og formen er valgt ud fra, at jeg på den måde har haft mulighed for at målrette interviewene dels efter undersøgelsens problemformulering, og dels efter de udledte hypoteser (Kvale, 1997:129). Interviewformen giver desuden mulighed for en vis åbenhed overfor andre motiver og forklaringer, da jeg på ingen måde kan vide, hvordan forløbet har været i de enkelte kommuner, og da de givet vis heller ikke er forløbet ens. Endelig kan det semistrukturerede interview være en fordel, fordi der kan stilles supplerende spørgsmål for at sikre, at der opnås svar på det ønskede, ligesom det for mig er muligt at uddybe spørgsmål, for at undgå misforståelser eller misfortolkninger. Spørgsmålene er, i størst muligt omfang, formu-

leret som konkrete åbne interviewspørgsmål, der giver interviewpersonen mulighed for at forklare uddybende, frem for blot at svare be- eller afkræftende (Kvale, 1997:129).

I forhold til denne undersøgelse er jeg bevidst om, at casestudiet giver mig mulighed for at undersøge det samme udgangspunkt i fem forskellige kommuner, hvorefter jeg kan bestræbe mig på at forstå eller forklare ligheder eller forskelle. Det, at de indsamlede data i nogen grad baseres på analyser og vurderinger, betyder at resultaterne ikke vil kunne vægtes i samme grad, som hvis der eksempelvis var tale om randomiserede kontrollerede forsøg.

3.2.2 Bearbejdning af det empiriske materiale samt analysestrategi

Jeg har tidligere redegjort for, at min undersøgelse bygger på en hermeneutisk tilgang, suppleret med det fænomenologiske. De foreløbige hypoteser er formuleret på baggrund af min formodning i forhold til barriererne i implementeringsprocessen. Jeg vil i dette afsnit præsentere den strategi, der vil være udgangspunktet for min bearbejdning af det indsamlede empiriske materiale samt analysen.

Alle interviews er optaget (med interviewpersonernes samtykke), hvorefter jeg, i forhold til interviewene med projektlederne, har valgt at transskribere dem i deres fulde længde og minutiøse forløb. Interviewet eller mødet med den projektansvarlig hos RCT har jeg i stedet valgt at tage et fyldigt referat af, da jeg mener, at det er tilstrækkeligt, for at kunne bidrage til et overblik over forløbet, og forsyne mig med baggrundsviden. For hvert interview jeg gennemfører, vil jeg registrere de umiddelbare fund, jeg gør samtidig med, at jeg vil overveje styrkerne og svaghederne (Ramian, 2007:115). Jeg vil dernæst gennemføre kodning af de enkelte interviews for at udpege de temaer eller mønstre, der relaterer sig til mine forskningsspørgsmål samt foreløbige hypoteser, for derefter at organisere data med samme koder (Ramian, 2007:115-116). Undervejs i processen vil jeg måske støde på data, som ikke knytter sig direkte til mine forskningsspørgsmål eller hypoteser, men som kan være, såkaldte supplerende fund, og udgangspunktet for nye og mere præcise hypoteser (Ramian, 2007:116). Processen gennemføres først for hver enkelt case, inden jeg vil sammenligne de fem cases. Ved at sammenfatte data i oversigter eller diagrammer, vil jeg kunne reducere data yderligere, for gennem analysefasen at blive mere skarp eller præcis i forhold til den kvalificerende hy-

potesedannelse, hvor jeg vil sammenligne de grupperede, for at sammenligne ligheder og forskelle (Ramian, 2007:120). På baggrund af de sammenhænge der vil træde frem, vil jeg formulere nye hypoteser, i det omfang mine resultater vil lægge op til det. Hypoteser, der vil sige noget om årsager og virkninger (Ramian, 2007:123).

Ovenstående vil være grundlaget for den analyse og diskussion jeg vil præsentere for hver case. I delkonklusionen vil jeg samle op på besvarelsen af forskningsspørgsmålene og se på, hvordan den enkelte case enten styrker eller svækker de to hypoteser. Konklusionerne fra de enkelte cases bliver dermed "data" for den efterfølgende tværgående analyse, ligesom konklusionerne fra de enkelte cases vil kunne overføres, som argumenter i den tværgående konklusion (Ramian, 2007:136).

3.3 Introduktion til feltet

I dette afsnit vil jeg give en kort introduktion til de steder, hvor jeg har valgt at indsamle empiri til min undersøgelse. Ud over RCT, drejer det sig om de seks danske kommuner, hvor RCT i øjeblikket gennemfører et implementeringsprojekt. Kommunerne er Fredensborg, Hillerød, Brøndby, Kolding, Skive og Århus. Dernæst vil jeg komme med en introduktion til selve metodeudviklingsprojektet, som er baggrunden for det nuværende implementeringsprojekt.

3.3.1 Præsentation af RCT, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre

RCT er en selvejende institution, der blev etableret i 1982, og siden har spillet et stor rolle i kampen mod tortur og organiseret vold. I begyndelsen beskæftigede RCT sig hovedsageligt med at behandle og rehabilitere torturoverlevende, men har i dag udviklet sig til at indgå i et globalt netværk af menneskerettighedsorganisationer. I Danmark beskæftiger RCT ca. 80 medarbejder. Økonomisk er RCT afhængig af støtte fra forskellige bidragydere, hvoraf Udenrigsministeriet er den største. RCT har specialiseret sig i rehabilitering af traumatiserede personer, som har været udsat for tortur, mishandling og oplevelser i forbindelse med krig og lignende. I forhold til behandlingen og rehabiliteringen af disse traumatiserede mennesker, arbejder RCT efter en tværfaglig bio-psyko-social tilgang, begrundet i, at patienternes for-

skellige problemstillinger hænger sammen, og påvirker hinanden. Derfor vægtes de psykologiske, somatiske og samfundsmæssige forhold, som udgangspunkt, ens. Ud over rehabiliterings- og behandlingsarbejdet, består RCTs arbejde også af forskning, som har til formål at bidrage til at udvikle og udbrede viden om fx årsager og konsekvenser af tortur og organiseret vold, og om eksempelvis forebyggende interventioner, rettet mod overlevende og gerningsmænd. Internationalt samarbejder RCT med organisationer i hele verden i forbindelse med projekter, som skal udrydde eller mindske virkningerne af tortur eller forebygge, at tortur og organiseret vold udøves i fremtiden. Samlet set, kan RCTs arbejde inddeles i fem hovedaktiviteter: Klinisk forskning, behandling og rehabilitering af torturoverlevende, international udvikling, metodeudvikling og undervisning.

FN's tidligere Tortur Special Rapporteur, Professor Manfred Novak har beskrevet RCT på følgende måde:

"RCT er det mest kendte rehabiliteringscenter i verden. Det har tilbudt hundredvis af torturoverlevende fra hele verden, sundhedsfaglig, psykologisk og social rehabilitering. Derudover er RCT et førende forsknings- og dokumentationscenter, når det gælder torturmetoder og deres virkninger på mennesker" (www.rct.dk).

I forbindelse med denne undersøgelse er det indenfor metodeudviklingen, at vores veje er krydset. Jeg har tidligere været ansat i en kommune, som indgik et samarbejde med RCT om et metodeudviklingsprojekt, omkring brugen af netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier.

3.3.2 Udvælgelsen af kommunerne

RCT samarbejder med seks danske kommuner i forbindelse med gennemførelsen af implementeringsprojektet. Baggrunden for, at det er netop disse kommuner, som deltager, er forskellig. På spørgsmålet om, hvilke parametre RCT har brugt i forbindelse med udvælgelsen af de deltagende kommuner, svarer projektleder hos RCT, at de blandt andet har skævet til statistikken i forhold til, hvor stor koncentration af borgere med anden etnisk baggrund end dansk, der er i den enkelte kommune. Men, at de også har taget udgangspunkt i de

kommuner, som selv havde henvendt sig til dem, i forlængelse af, at de havde læst eller hørt om erfaringerne fra pilotprojektet. Dernæst har projektlederen været i telefonisk kontakt med en række kommuner, og den vej rundt, er der også kommet et par tilsagn, ligesom der har været nogle, som har takket nej. De deltagende kommuner er Fredensborg, Hillerød, Brøndby, Kolding, Skive og Århus. Jeg har fravalgt en yderligere præsentation af kommunerne, da det ikke forekommer relevant for den fase af implementeringsprocessen, som jeg har valgt at undersøge. Desuden har jeg lovet projektlederne anonymitet, hvorfor en præsentation med diverse fakta oplysninger kædet sammen med de enkelte projektlederes udlægninger ville gøre anonymiteten mindre værd, og oplysningerne mere sporbare.

3.3.3 Baggrunden for og beskrivelse af metodeudviklingsprojektet

RCT har udviklet en metode eller model til afholdelse af netværksmøder, som retter sig mod at samle forældrene og de professionelle i et åbent mødeforum, hvor der arbejdes struktureret med at skabe dialog og fælles strategier. Baggrunden herfor var, at RCT gennem deres øvrige arbejde så et behov for udvikling af metoder til det sociale arbejde med traumatiserede flygtningefamilier, som kunne tilgodese både familierne og det sociale og pædagogiske institutionspersonale.

I RCTs egen beskrivelse af baggrunden for projektet udtrykker de endvidere, at *"Dette projekt er udviklet til at facilitere og koordinere paraplyen af de fremtidsrettede præventive tiltag, samtidig med at der gribes ind i nogle af de bagvedliggende årsager til kriminalitet og vold"* (Johansen m.fl., 2006:11). Der er i udviklingen af projektet blandt andet lagt vægt på undersøgelser og viden om strukturelle problemer, marginalisering og stereotypificering⁷. RCT giver udtryk for at både familierne og "systemet" efterspørger henholdsvis information og kommunikation samt viden om flygtningefamilierne.

Selve metoden blev udviklet og afprøvet i samarbejde med Karlebo Kommune i et pilotprojekt fra august 2005 til juni 2006. Projektet har kombineret en kvalitativ undersøgelse af mø-

⁷ Undersøgelser viser i den sammenhæng, at stereotypificeringer mellem professionelle fagpersoner og de unge er med til at fremprovokere eller forstærke anspændte og vrede møder imellem dem (Ansel-Henry og Jespersen, 2003; i Johansen m.fl., 2006:12).

det mellem traumatiserede flygtningeforældre og det kommunale system, med intervention med fem netværksforløb og afsluttet med en kvalitativ evaluering af interventionen. I alt har fem flygtningefamilier deltaget⁸, samt alle de faggrupper, der havde en relation til familiernes børn samt forældrenes socialrådgivere, familiebehandlere og praktiserende læger (Johansen m.fl., 2006:10). Efterfølgende er der udarbejdet en evalueringsrapport "Mod en fælles fremtid – Netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier", som både har en erfaringsopsamling fra pilotprojektet, og kommer med anbefalinger til organisering og implementering af netværksforløb, samt metoder til gennemførelsen af systemisk mødeledelse (Johansen m.fl., 2006:9).

Mødets indhold er karakteriseret ved, at både forældre og professionelle beskriver den/de familiemedlemmer, som de kender, hvorefter der udveksles erfaringer og synspunkter i en fælles diskussion. Afslutningsvis udarbejdes der en fælles handlingsplan for hvad, hver enkelt skal foretage sig indtil næste netværksmøde. Der skal mellem netværksmøderne være tid til en arbejdsproces, og det er op til mødelederen og netværket at afgøre, hvor lang tid der skal afsættes til denne arbejdsproces. Et andet væsentligt formål ved netværksmøderne er, at der foruden de konkrete aftaler og handlingsplaner, arbejdes med en terapeutisk forandringsproces. Udgangspunktet herfor er holdningsændringer og afmystificering af fjendebillede. Den terapeutiske forandringsproces er ligeledes et af argumenterne for, at der skal iværksættes en række møder, og at et enkelt ad hoc netværksmøde ikke kan dække mødernes målsætning (Johansen m.fl., 2006:13-14). For en uddybende beskrivelse af de enkelte elementer i processen henvises til evalueringsrapporten.

Til forskel fra metodeudviklingsprojektet, hvor det var RCT, som leverede mødeleder, skrev referat med videre, har det for implementeringsprojektet været kommunerne selv, som har skullet stå for hele processen. RCT har, som en del af implementeringsprojektet etableret et 7 dages uddannelsesforløb for projekt- og mødelederne. I de enkelte kommuner har der været iværksat implementeringsworkshops, og der har løbende været supervision, ligesom der har været afholdt undervisningsdage om traumer for de professionelle. Cirka hver tredje måned har der endelig været afholdt erfa fora, og en gang om året har referencegrupperne

⁸ I projektet deltog fem flygtningefamilier, hvor fædrene var torturoverlevende og hvor der var en eller flere kriminelle børn over 15 år samt drengebørn i alderen 7-13 år.

fra kommunerne været samlet. Undervejs har den eksterne evaluator Anvendt Kommunal Forskning (AKF) været inde over med blandt andet fokusgruppeinterviews, for at følge op på kommunernes implementeringsplaner og deres realisering. Hele processen rundes af med et notat, som AKF formidler til RCT og via deres hjemmeside, og ved en afslutningskonference, som netop er rykket fra efteråret 2012 til februar 2013.

3.4 Valg af empiri

Jeg vil i dette afsnit præsentere den empiri, som nærværende undersøgelse bygger på. Empirien udgør interviews med projektlederne fra de kommuner, hvor projektet bliver gennemført. I et begrænset omfang, indgår evalueringsrapporten fra pilotprojektet "Mod en fælles fremtid – Netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier" i Karlebo kommune. Og derudover har jeg gennemført et interview med projektleder for implementeringsprojektet hos RCT, Nanna Kold, som har medvirket til at give en bedre baggrundsviden om projektet.

3.5 Valg af informanter

Jeg har i forbindelse med mit valg af informanter, gjort mig nogle overvejelser i form af især omfanget af min empiri. Tidligere i processen overvejede jeg desuden, efter hvilke kriterier jeg skulle udvælge mine informanter, og hvad der skulle ligge til grund.

Først gjorde jeg mig overvejelser i forhold til, hvorvidt det skulle være den ene eller anden aktør, det vil sige, på hvilket niveau i organisationen jeg skulle foretage mine interviews. Jeg har tidligere haft medarbejderne som aktørperspektiv, men i denne undersøgelse ønsker jeg at flytte perspektivet til lederniveau eller projektleder niveau.

Jeg er bevidst om, at projektlederne i de enkelte kommuner, i et eller andet omfang agerer som mellemledere, og derfor måske ikke alene har kompetencen til at iværksætte fx større organisatoriske ændringer eller alene ansætte de ressourcer, som måske mangler for at kunne gennemføre en succesfuld implementering. Alligevel formoder jeg, at projektlederne

har en forholdsvis central rolle i gennemførelsen af projekt, og dermed også indflydelse på eller indsigt i, hvad der er forudsætningen for gennemførelsen af projektet.

Efter at have talt med projektlederen fra RCT, er jeg blevet bestyrket i mit valg af projektlederne, som værende mine informanter. I nogle kommuner er ledelsen ikke været ret meget i spil, hvorfor jeg tænker, at jeg vil få større udbytte af mine interviews, ved at tale med projektlederne.

3.6 Overvejelser om nærhed og distance

Forud for beslutningen om at gennemføre en undersøgelse i et felt, som jeg har forholdsvis stort kendskab til på forhånd, har jeg gjort mig nogle overvejelser om fordele og ulemper. Kendskabet består som tidligere beskrevet i, at jeg har været deltager ved nogle processuelle netværksmøder, da disse blev gennemført, som et pilotprojekt i daværende Karlebo kommune. Jeg var på daværende tidspunkt ikke ansat i familieafdelingen, som var den afdeling, der havde det primære samarbejde med RCT, men havde i stedet kendskab til den familie, som deltog, via mit arbejde som socialrådgiver for dels mor og familiens ældste søn.

Den erfaring jeg bringer med mig, består dels af den arbejdsmæssige relation, som jeg ovenfor har beskrevet, og dels af den erfaring jeg har, som tidligere leder af et projekt i selv samme kommune, der ikke formåede at blive implementeret på en måde, hvor det blev til en del af driften, og jeg har flere gange overvejet, dels hvad årsagen kunne være, og dels hvad der kunne være gjort anderledes.

I dag er jeg fuldtids studerende, og jeg vil derfor ikke mene, at der i dette tilfælde vil være tale om en analyse af egen organisation (Ry Nielsen og Repstad, 2006:1), men at min interesse for feltet i stedet, bunder i en interesse for at blive klogere på implementeringsprocesser, og hvilke barrierer, der kan være, enten en del af årsagen til en mislykket implementering, eller noget der kan arbejdes med, for derigennem at sikre en succesfuld implementering.

Jeg har en positiv tilgang til pilotprojektet, og finder selve arbejdsmetoden god og meget anvendelig, både for de professionelle og for familierne, men jeg er samtidig bevidst om, at min tilgang på en og samme gang, kan blive en mulig kilde til fejltolkning (Ry Nielsen og Repstad, 2006:3). Med mit kendskab kan jeg heller ikke sige mig fri for at bringe forudfattede meninger med i min rygsæk, men jeg mener, at kunne anvende denne viden konstruktivt, fx i forhold til udarbejdelsen af spørgsmål. Samtidig tænker jeg, at jeg i selve interviewsituationen vil kunne trække på min baggrundsviden, og undervejs supplere med undersøgende spørgsmål. Jeg kan ligeledes supplere med egne erfaringer, for at søge at uddybe eller skabe større forståelse (Ry Nielsen og Repstad, 2006:5).

Eftersom jeg har en kommunal, forvaltningsmæssig erhvervserfaring med mig, har jeg kendskab til, hvordan procedurerne kan være, men intet direkte kendskab til, hvordan man har valgt at organisere sig i de konkrete kommuner, der deltager i projektet. Jeg er kun mig selv, og har ingen andre end mig selv at skulle stå til ansvar over for. Jeg har indgået aftaler med projektlederne om anonymitet i det omfang, hvor jeg anvender citater, og føler mig på den måde, hverken indhyllet i eller bundet af, at skulle stå til ansvar over for andre, og dermed have det svært med at skrive den sandhed, som jeg ser (Ry Nielsen og Repstad, 2006:7), og jeg har gennem anonymiteten givet projektlederne mulighed for at svare så ærligt som muligt, uden at de skal stå til ansvar overfor ledelse, samarbejdspartnere eller kolleger i forhold til eventuelle kritiske besvarelser.

Ved hjælp af den valgte teori, vil jeg bestræbe mig på, i første omgang, at teste mine hypoteser, for dernæst at udarbejde en nuanceret analyse (Ry Nielsen og Repstad, 2006:8). Jeg skal med andre ord hele tiden have min baggrund for øje, således at jeg hverken falder i grøften, hvor jeg bliver forblændet af alt det, som går godt, eller den modsatte grøft, hvor jeg kun leder efter barrierer, der kan bekræfte mine hypoteser.

3.7 Indsamling og bearbejdning af det empiriske materiale

Min indgang til projektlederne i kommuner går gennem RCT, hvorfor jeg lægger ud med at interviewe projektleder Nanna Kold. Interviewet er mere et egentligt møde, og har karakter af information og baggrundsviden for mig, dels i form af viden jeg ikke kan læse mig til, om-

kring overgangen fra pilotprojekt til implementeringsprojekt, og dels i form af opstarten med implementeringsprojektet, kontakten til kommunerne, uddannelsesforløbet af mødelederne i de deltagende kommuner osv. Derudover har den viden jeg tog med mig fra dette møde, givet anledning til en del refleksion, som er endt ud i nogle af de faktorer, som jeg endte med at berøre i interviewene med de kommunale projektledere.

Jeg har forud for mit møde med projektleder Nanna Kold hos RCT fremsendt mine spørgsmål. Ved mødet hos RCT aftales det, at jeg efterfølgende vil modtage kontaktoplysninger på de projektledere, som er placeret i de enkelte kommuner. Jeg kontakter de respektive projektledere pr mail i første omgang, hvor jeg præsenterer mig selv, og formålet med min henvendelse. Samtidig pointerer jeg min neutralitet, at jeg intet har med RCT at gøre, og at jeg laver denne undersøgelse i egen interesse. Baggrunden for dette skal ses i lyset af, at jeg ønsker at få besvarelser fra de enkelte deltagere, som er så "sande" eller "rene", som muligt, og dermed ikke farvet af, hvad de tænker, vil være bedst, i forhold til RCT, som stadig er deres samarbejdspartner, og i forhold til deres kolleger eller øverste ledelse, som de internt i kommunen også stadig skal arbejde sammen med. Endelig orienterer jeg om mit kendskab til projektet gennem egen deltagelse. Baggrunden for dette er, at jeg derigennem håber, at kunne få projektledernes oplevelser frem, uden at deres svar vil være farvet i den ene eller anden retning.

3.7.1 Interviews af de kommunale projektledere

Ved mit møde med projektlederen hos RCT får jeg oplysning om, at en enkelt kommune har trukket sig fra projektet. Det viser sig, at det er op mod 2 år siden, at de trak sig, og at baggrunden herfor intet skulle have med selve projektet at gøre, men i stedet være begrundet i, at kommunen kort tid efter opstart af implementeringsprojektet skal gennemføre en større organisationsændring, som kommer til at koste mange ressourcer samtidig med, at en stor del af de medarbejdere, som er blevet uddannet mødeledere, bliver flyttet til andre afdelinger, og kommer til at bestride jobs, hvor selve funktionen som neutral mødeleder ikke længere vil kunne forenes med det daglige arbejde. Projektlederen hos RCT giver udtryk for, at de har haft en længere dialog med kommunen, for at have dokumentation og erfaringer på

plads i forhold til deres evaluering, inden kommunen til sidst smider håndklædet i ringen, og trækker sig helt fra projektet. Kommunen giver udtryk for, at deres exit intet har med projektet, RCT eller deres medarbejdere at gøre, men at deres exit alene er begrundet i kommunens store organisationsændring, og de deraf følgende virkninger. "Godt projekt – tiden var bare ikke den rigtige for denne kommune!".

Jeg har efterfølgende gjort mig overvejelser, i forhold til at kontakte den tidligere projektleder i kommunen, og endte ud i at forsøge først pr mail og dernæst pr telefon. Desværre viste det sig, at den daværende projektleder ikke længere var ansat i kommunen, og på min forespørgsel om, hvorvidt der eventuelt var andre, som havde kendskab til og mod på at gennemføre et interview, var der ingen, som accepterede. Jeg er selv i tvivl om, hvor meget eller hvor lidt jeg ville kunne have brugt svarene til noget, når det måske ville have været anden eller tredje hånds oplysninger. Konklusionen er derfor, at denne kommune er ude af billedet.

Aftalen med de øvrige kommuner omkring interviews laves dels pr mail, og dels ved telefonisk kontakt. Nogle svarer med det samme, mens andre interviews kommer i hus efter jeg har kontaktet dem telefonisk. Et enkelt interview gennemføres over telefonen. Jeg har forud for selve interviewet fremsendt spørgsmålene pr mail. Det er et forholdsvis kort interview, og jeg gør mig, nogle erfaringer i forhold til at gennemføre interviews på denne måde. Jeg føler, det er lidt sværere, men har egentlig vanskeligt ved, præcis at svare på, hvad der er den egentlige årsag. Noget af det, som jeg oplever anderledes er, at jeg ikke har øjenkontakt, og jeg dermed føler det sværere at "presse" de undersøgende og uddybende spørgsmål ind, og interviewet er, i hvert fald af den grund, kortere end de øvrige.

To interviews gennemføres på et kontor, som jeg har lånt hos RCT. Disse projektledere er den pågældende dag til ERFA møde hos RCT, hvorfor jeg straks benytter mig af at kunne interviewe flere på samme dag. Et enkelt interview gennemføres på projektlederens kontor på vedkommendes arbejdsplads. Denne projektleder har i sit daglige arbejde også funktion, som mellemleder. Afdelingen har til huse et andet sted end på rådhuset. Det sidste interview foregår i projektlederens private hjem. Aftalen om interview aftales pr telefon, og der foreslår projektlederen, at dette kan være en mulighed, da vedkommende har en hjemmearbejdsdag, og da det er i nærheden af min egen bolig. Jeg indvilger i dette. Jeg møder op i

henhold til vores aftale. Selve mødet er meget uformelt, og der lægges ud med lidt smalltalk. Interviewet gennemføres og efter endt interview, giver projektlederen sig igen god tid til at runde af med lidt refleksion og sluttelig igen lidt smalltalk.

3.7.2 Interview af projektleder hos RCT

Min kontakt til projektlederen hos RCT går gennem en anden ansat hos RCT, som jeg kender gennem pilotprojektet. Jeg møder for at gennemføre mit interview med deres projektleder i RCTs lokaler i Borgergade. Jeg henvender mig i receptionen, og bliver afhentet kort tid efter. Vi går til anden sal i bygningen, og befinder os kort efter på Nannas kontor. Inden interviewet påbegyndes orienterer projektlederen mig om, at der er nogle af de spørgsmål som jeg har fremsendt, som hun ikke ønsker at svare på. Hun understreger, at det ikke er fordi, spørgsmålene ikke er relevante, men alene af den grund, at hun også fremover skal samarbejde med kommunerne, og at der i nær fremtid skal gennemføres en afsluttende evaluering. Hun nævner desuden det faktum, at hun gerne selv vil være med til at præsentere konklusionerne for kommunerne, hvorfor de ikke skal kunne læse dem i mit speciale. Vi indgår derfor en aftale, som går på, at jeg kan bruge oplysningerne fra projektlederen som baggrundsviden, og i det omfang jeg har brug for at citere eller referere til udsagn, som er fremkommet under interviewet, vil jeg orientere hende.

Afslutningsvis oplyser projektlederen, at der i meget nær fremtid skal afholdes et ERFA forum for projektlederne i kommunerne i RCTs lokaler, og at jeg er velkommen til at låne et kontor, såfremt jeg kan få accept fra kommunerne til at gennemføre interviews. Dette er en enorm lettelse, da nogle af kommunerne befinder sig i det jyske. Jeg takker for tilbuddet, og vil vende tilbage, såfremt det bliver aktuelt.

DEL IV – Empirisk analyse og diskussion

Jeg vil i dette afsnit præsentere analysen, som jeg har foretaget på baggrund af det interviewmateriale jeg har indsamlet, med henblik på at teste de to opstillede hypoteser. Formålet er at få besvaret forskningsspørgsmålene samt be- eller afkræfte hypoteserne for der-

igennem at undersøge, om de teorier, som jeg præsenterede i del II, kan være med til at forklare de barrierer, der opstår i implementeringsprocessen.

Jeg er gennem min analyse blevet opmærksom på forhold, som jeg ikke tidligere i processen havde set komme, hvorfor jeg i tilknytning til den ene case, dels har anvendt den tidligere præsenterede teoretiske ramme, og dels har suppleret med teori, som jeg mener, kan være med til at forklare de nye fund.

Når jeg kigger på det empiriske materiale, for at studere barriererne, har det været svært at skille tingene ad, forstået på den måde, at nogle barrierer mest knytter sig til metoden, mens andre mest knytter sig til planen for implementeringen. Når jeg skriver "mest knytter sig til", er det fordi, jeg mener, at der i måden barriererne viser sig på, er en sammenhæng, der gør, at det er relevant at se på alle barriererne under et, med en bevidsthed om, hvad der har den største betydning.

4.1 Endelige hypoteser

Når jeg forholder mig til det jeg har hørt gennem mine interviews, giver det umiddelbart ikke anledning til at ændre udgangspunktet for mine hypoteser, men jeg finder det relevant at præcisere H1 på den måde, at jeg medtager elementet omkring udvælgelsen af medarbejderne. H1 kommer derefter til at have følgende ordlyd:

H1: Udvalgelse og inddragelse af medarbejderne har betydning for deres motivation og ejerskab

I tillæg til den forståelse af hypotesen, som jeg har beskrevet i afsnit 1.9.1, betyder det, at jeg finder det væsentligt at have betydningen af samspillet mellem kolleger eller den sociale relation, med i sine overvejelser, når der skal udvælges medarbejdere til at yde en indsats i forhold til et projekt. Dette element har vist sig vigtigere end min første indskydelse. Samtidig betyder denne præcisering også, at begrebet udvælgelsen bliver det element, der binder mine to hypoteser sammen, idet det der er tale om en ledelsesmæssig prioritering, eller om ikke andet, at ledelsen i hvert fald forholder sig til, hvilke medarbejdere, der skal beskæftige sig med implementeringsprojektet.

H2: Ledelsesmæssig opbakning er med til at fremme implementeringsprocessen

I tillæg til den forståelse af H2, som jeg præsenterede i afsnit 1.9.2, skal den ledelsesmæssige opbakning forstås på den måde, at det er ledelsen, som er ansvarlig for at skabe de betingelser, der skal til, for at en metode kan implementeres. Med begrebet *ansvarlig for at skabe*, mener jeg ikke, at ledelsen behøver at være det udførende led, dette kan sagtens uddelegeres. Det betyder i denne sammenhæng, at de er ansvarlige for:

- at prioritere afdelingens eller den enkeltes opgaver
- at omfordele afdelingens opgaver
- en udmelding i form af en accept af, at almindelige driftsopgaver i en nærmere aftalt periode er mindre prioriteret, eller alternativt ikke laves

Medarbejderne er medansvarlige for at oplyse ledelsen bedst muligt, således at beslutningsgrundlaget er tilstrækkeligt oplyst, forud for den endelige beslutning. Hvis der ved udmeldingen eller beslutningen om at deltage i implementeringsprojekter ikke er de fornødne ressourcer til stede, er der ikke sammenhæng mellem ord og handling, og der kan derfor ikke tales om ledelsesmæssig opbakning, hvis der ikke rettes op på situationen, eller at man som minimum forholder sig til problematikkerne.

I dette tilfælde, hvor der er tale om en projektperiode på cirka 5 år, vil der være behov for løbende justeringer, da det vil være umuligt at indrette organisationen, og forudse alle tænkelige udfordringer ved opstarten af projektet. Det er her styregruppen kommer ind i billedet.

4.2 Præsentation og analyse af de fem cases

Jeg vil nedenfor præsentere de fem cases enkeltvis samtidig med, at jeg vil analysere indholdet af den indsamlede empiri. Efterfølgende vil jeg samle op på, hvorvidt mine forskningsspørgsmål bliver besvaret ud fra case materialet, samt vurdere, hvorvidt mine hypoteser styrkes eller svækkes i den enkelte case.

4.2.1 Præsentation af case A

Kommunen har gennem de seneste seks måneder betragtet projektet og metoden som implementeret. Der er nogle få stykker, der kan bruge metoden, men i praksis anvendes den stort set ikke. Når man ser på det oprindelige hold af uddannede mødeledere, er der kun to tilbage, og dem som man havde i kikkerten til at blive opkvalificeret og indgå i denne funktion, er der ingen tilbage af. Der er ikke udsigt til uddannelse af flere mødeledere. Udskiftningen i medarbejdergruppen har været en væsentlig barriere hos denne kommune i implementeringsprocessen, samtidig med at der har været mange nyuddannede og nyansatte socialrådgivere, som ikke har haft lyst til, eller har givet udtryk for, at de har været lidt bange for at sidde med familier, hvor der er mange problematikker, sammen med mange andre fagpersoner. Den første del er en barriere, der udefra kan være svær at se, hvad der kan eller skal gøres, for at ændre på situationen, da det kan være vanskeligt at vide, hvad der ligger bag. Måske er der tale om et naturligt flow i gruppen medarbejderne, med nye jobs, barsel osv., og måske er der tale om et dårligt arbejdsmiljø? Det virker til at være et vilkår, som er accepteret, hvorfor der ikke arbejdes med det, i forhold til projektet. I forhold til anden del, udtrykker projektlederen forståelse herfor, og ja, indrømmet det kan være svært, måske ligefrem frygtindgydende, som ny – at skulle sidde med mange fagpersoner til et netværksmøde, med en familie, hvor der er mange problematikker, men jeg mener, at der her sker et svigt i forhold til medarbejderne, både fra ledelsens side, men også fra de øvrige medarbejderes side. Der bør, på en arbejdsplads, være mulighed for at være læringssituationer, hvor man naturligt vil eller kan være usikker, men hvor man kan føle sig tryk til at udstille denne usikkerhed. Det er for mig tydeligt, at medarbejderne forsøger at passe på sig selv i denne situation, i lighed med de afværgemekanismer som Lipsky beskriver (afsnit 2.4.2.3), og han eller hun lykkes jo også med dette et stykke hen ad vejen, når der ikke stilles krav om deltagelse fra ledelsens side. Det betyder, at medarbejderen i stedet vil være henvist til at møde familien med dens problematikker på eget kontor, og alene med ansvar for koordinering af indsatsen, ude af ledelsen mulighed for kontrol, og forhåbentlig med mod til at spørge kolleger til råds?

Det er projektlederens vurdering, at der ikke er nogen uden for projektgruppen, der har en interesse i projektet, hvorfor det er vanskeligt at implementere, men det har samtidig givet

en bevidsthed om, at det er nødvendigt at have alle med fra starten. Desuden var projektlederen ikke forberedt på, at der ikke var samme interesser hele vejen rundt. Man kan sidestille de mange forskellige interesser med det politiske spil som Winter og Nielsen beskriver i deres bog. En ting er de eksterne samarbejdspartnere, som er udpeget for at indgå i netværket omkring familien, noget andet er de samarbejder, der skal fungere internt i den kommunale forvaltning. Her vil de forskellige aktørers interesser være præget af den overordnede lovgivning, der sætter rammen for deres daglige arbejde (afsnit 2.4.2.1).

En meget væsentlig barriere i forhold til implementeringsprocessen har været, at det har været grænsende til det umulige at finde familier, der dels passede ind i målgruppen, og dels – efter en udvidelse af målgruppen – havde lyst til at deltage i projektet. Målgruppen er endt ud med at omfatte stort set alle familier, der kan have gavn af et netværksforløb. Man har i den grad justeret sig til en lokal version af metoden – om end det stadig ikke har hjulpet, i forhold til antallet af familier i projektet (afsnit 2.4.2.1). Måske skal årsagen findes et andet sted? En forklaring på det lave antal familier kan være, at mange af kommunens familier, der ellers ville være oplagte emner til at deltage i projektet, har været kendt i kommunen gennem mere end 20 år, og har derfor været udsat for adskillige projekter eller indsatser af forskellig kvalitet, hvorfor de er stået af for længst. En anden mulighed kan være, at familierne rent faktisk findes, men at sagsbehandlerne ”passer på sig selv”, ved at undgå at finde familierne og bringe dem i spil som mulige emner i projektet, dette har den konsekvens, i lighed med Winter samt Brehm og Gates’ begreber om shirking og sabotage, at medarbejderne enten har mindre fokus end hvad optimalt er, eller at de direkte saboterer implementeringen af metoden (afsnit 2.4.2.3).

I kraft af at mødelederne skal indtage en neutral funktion i forhold til familierne, og der kun er to mødeledere tilbage, som begge har deres daglige gang i ungeteamet, er udfordringen blevet vendt til, at man i stedet har forsøgt at finde familier, der ”passer” til mødelederne. Dette har selvsagt ikke hjulpet på antallet af familier, man har fundet, og som har takket ja til at deltage. Jeg undrer mig desuden over, at det er den strategi projektledelsen vælger i forhold til denne barriere, da jeg umiddelbart tænker, at det ville være bedre at uddanne flere

mødeledere, og måske denne gang forsøge at finde nogle uden for familieafdelingen, således at problematikken ikke opstår igen.

Der har undervejs i processen været organisationsændringer i kommunen, som har været med til at tage medarbejdernes energi og fokus fra projektet. Medarbejderne i projektgruppen har taget godt imod projektet, men uden for gruppen har modtagelsen være ”høflig, men med begrænset interesse”. Den ene mødeleder har været brugt i forhold til at udtale sig, og informere om projektet, da projektlederen intet ved om socialfagligt arbejde. Projektlederen vurderer, at den begrænsede interesse kan skyldes, at kommunen tidligere har benyttet sig af rigtig mange projekter, som ikke har levet op til enten lovede udmeldinger eller forventninger. Han tilføjer videre, at det ikke er lykkedes at sælge metoden godt nok, så medarbejderne er ikke blevet overbevist om, at det har kunnet betale sig at investere ressourcer i projektet. Igen er projektledelsen nået frem til erkendelse, som kan bruges fremadrettet, men det virker også her til, at tingenes tilstand er taget til efterretning og accepteret.

Det er ledelsen der har ”bestilt” projektet, men det er projektlederens vurdering, at det er kommet bag på dem, hvor omfattende det er, og hvor meget der skal til, for at implementere denne metode, så den anvendes. Projektlederen indrømmer videre, at projektet ikke var planlagt godt nok fra starten, og at der fx ikke er tænkt over, hvem det ville være godt at få involveret fra starten, og han mener derudover, at udgangspunktet ville have været anderledes, hvis der havde været nogle af familiesagsbehandlere med i projektgruppen, og der derigennem kunne udvikle en motivation og et ejerskab, som kunne bruges positivt, i forhold til at bringe viden med tilbage i afdelingen, og ud i organisationen.

For mig er det overraskende, hvis det er kommet bag på ledelsen, hvilke betingelse der skal være opfyldt, for at gennemføre en succesfuld implementeringsproces. Hvis kommunen i stor stil har benyttet sig af projekter, må der nødvendigvis være en eller anden form for erfaring at trække på i organisationen. Derudover har metoden været afprøvet i en kommune, og der ligger en evalueringsrapport, som til mindste detalje beskriver, og kommer med anbefalinger, hvorfor grundlaget for, hvori omfanget af metoden består, burde være kendt for ledelsen.

Jeg vil i stedet stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt det på noget tidspunkt har været kommunens reelle hensigt at implementere projektet, og anvende metoden. Når jeg stiller spørgsmålstegn ved dette, er det fordi jeg mener, at kommunens adfærd på nogle punkter kan sammenlignes med principperne i virusteorien.

Ud fra en ny institutionel teoritradition er udgangspunktet, at virksomhedsledere må leve op til, på den ene side at sørge for den bedste og nyeste viden, for at løse organisationens opgaver så kvalitetsmæssigt og effektivt, som muligt, samtidig med at de, i forhold til de institutionelle omgivers forventninger, skal fremstå, som moderne og omstillingsparate. Disse selvmodsigende forventninger løses derfor ved, at man tager ideer ind, uden at de tages i brug. Røvik anvender virusbegrebet som en metafor for en alternativ teori, til at forklare organisationsideers spredning og virkning på organisationen – deraf navnet virusteorien (Røvik, 2007:315-316).

I forhold til denne kommune tror jeg, at ledelsen måske har skimmet evalueringsrapporten, og tænkt "netværksmøder, det er noget vi alle kender til" metoden er beskrevet som effektiv, så måske er det en forholdsvis enkelt måde og lille indsats, for at få nogle gode resultater? Men ledelsen har ikke taget effekten af de organisatoriske forsvarsmekanismer med i betragtningen, og overvejet hvilken indsats de selv skulle lægge i det, hvis det skulle have et andet udfald. Røvik taler fx om en erhvervet immunitet, hvor hukommelsen spiller en rolle, og her tænker jeg, at fortiden med mange projekter, der måske ikke altid er fuldt til dørs, kan spille ind. Samtidig er der overensstemmelse mellem Røviks begreb om inkubationstid og projektlederen udtalelser om, at han fornemmede en vis fremdrift i starten af projektperioden. Hvis jeg har ret i denne antagelse, giver det rigtig god mening, at denne kommune er dér, hvor de er i dag.

4.2.1.1 Opsamling case A

Der er for mig ingen tvivl om, at denne metode aldrig kommer i anvendelse i denne kommune. Jeg har dog svært ved at se, hvem det er, der producere flest barrierer, og hvem der er årsag til dem, eller om de er gensidigt afhængige af hinanden? Begrundelsen er, at en del af de barrierer, som medarbejderne producerer givetvis ville kunne undgås, hvis ledelsen tog

ansvar, og meldte klart ud, hvilken holdning man, som ledelse, har til dette projekt. Derudover står jeg tilbage med en tvivl om, hvorvidt projektledelsen kunne have ageret anderledes, og om det ville have haft nogen betydning, hvis projektlederen havde haft erfaring med eller blot indsigt i socialfagligt arbejde? Det er i hvert fald min oplevelse, at der er situationer, hvor jeg tænker, at projektledelsen blot accepterer eller tager til efterretning.

Skal jeg se på analysen i forhold til mine forskningsspørgsmål og hypoteserne, vil jeg umiddelbart mene, at der i denne kommune er arbejdet med barriererne i begrænset omfang. I starten af projektperioden, hvor der har været størst fremdrift, har man løbende fået løst de problematikker, der er dukket op, men på dette tidspunkt har der stadig været tale om mindre udfordringer. Sidenhen i processen er der dukket større og mere omfangsrige barrierer op, såsom at man ikke kan finde familier i målgruppen, at der kun er to mødeledere tilbage på grund af stor udskiftning i medarbejdergruppen, og der ikke er udsigt til at uddanne flere. Derudover har man en gruppe af medarbejdere, der for nogles vedkommende ikke "tør" sidde ansigt til ansigt med mange fagpersoner og familier, som har det svært.

Jeg mener, at ledelsen glimrer ved sit fravær, og løber fra det ansvar, som de burde tage. Ledelsen er repræsenteret i styregruppen, og hvis der er elementer i implementeringsprocessen, der fungerer som barrierer for, at implementeringen kan gennemføres, bør de handle på det, såfremt de har mulighed for det, og såfremt de er interesseret i en succesfuld implementering. Samtidig er de ansvarlige for, at projektledelsen har de kompetencer, der skal til for at løse opgaven. Jeg ser det som en mulighed, at projektlederen, med en indsigt i socialfagligt arbejde, ville have haft en anden mulighed for at se sammenhængen ved de barrierer, som projektet har mødt undervejs, og dermed kunnet have sat spørgsmålstejn ved dem, og om ikke andet bedt styregruppen tage stilling til problematikkerne i organisationen.

Umiddelbart ser det måske ud til, at det er medarbejderne, der producerer barriererne, og det gør de også i et eller andet omfang gennem den adfærd de udviser, ligesom at omgivelserne og målgruppen spiller ind, men jeg tror, at ledelsen, i dette tilfælde er dem, der producerer de største barrierer, ved ikke at sørge for optimale arbejdsbetingelser i processen. En projektorganisation alene, har karakter af at være noget midlertidig, og den egentlige implementering i den eksisterende organisation behøver ikke ske, før end udløbet af projekt-

perioden, og på det tidspunkt har man fået forvisning om, hvorvidt det er noget, der kan bruges i egen organisation. Måske er ledelsen i et dilemma, hvor de på den ene side ikke er interesseret i en implementering af metoden, men på den anden side kan de føle et pres fra de institutionelle omgivelser, og dermed være nødt til at være åben over for metoden, da den italesættes i positive vendinger i forhold til en helhedsorienteret, sammenhængende og koordinerende indsats. Et andet bud kan være, at der i ledelsen, måske højere oppe, på direktørniveau, har siddet en, som har haft interesse for implementeringen af denne metode, men som efterfølgende har forladt organisationen, og den nye leder har haft travlt med at sætte sit eget præg via andre eller nye tiltag?

I forhold til mine hypoteser mener jeg, at H1 indirekte bliver styrket, da jeg tror på en helt anden udgang af processen, hvis man dels havde fået udvalgt de "rigtige" medarbejdere fra begyndelsen, og dels havde inddraget dem, fx gennem deltagelsen i projektgruppen. Det er muligt, at kommunens fortid omkring den omfattende anvendelse af projekter, stadig vil være med til at sprede dårlig stemning, men hvis der samtidig har været stor udskiftning i medarbejdergruppen, må det være muligt at vende denne stemning gennem medinddragelse. Dette betyder samtidig, at jeg mener H2 bliver styrket i denne case, selv om jeg ikke kan vide, hvilket udfald processen ville have haft, hvis ledelsen havde taget det ansvar, som jeg savner hos dem, men jeg begrundet min udmelding med, at jeg mener det i denne case tydeligt fremgår, hvad resultatet er eller bliver, hvis ledelsen ikke bakker op.

4.2.2 Præsentation af case B

Denne case adskiller sig en del fra de øvrige ved, at kommunen forud for deltagelsen i RCT projektet har iværksat et omfattende forarbejde, dog uden at vide, at det ville ende ud med deltagelsen i dette implementeringsprojekt. Tre år forud for projektperiodens opstart, har en etnologistuderende undersøgt *mødet med systemet* for kommunens traumatiserede flygtninge, og på baggrund af denne undersøgelse blev der nedsat en bred sammensat arbejdsgruppe, som skulle komme med forslag eller planer for, hvordan udfordringerne kunne imødekommes. En undersøgelse og konkrete forslag om en model med en tovholder eller

koordinatorfunktion senere, var hvad kommunen stod med, da tilbuddet om deltagelse i implementeringsprojektet kom fra RCT.

I henhold til Socialministeriets Bekendtgørelse nr. 1333 af 14. december 2005, har kommunen udarbejdet en sammenhængende børne- og unge politik, og ændret på det organisatoriske, således at medarbejderne nu fysisk sidder sammen i tværfaglige teams, og i de enkelte skoledistrikter sidder både den pædagogiske ledelse, skoleledelse, institutionsledere, sundhedsplejersker, høre-talepædagoger osv. sammen. Det betyder, at man er vant til at arbejde sammen på tværs af faggrænser. Dette giver en forståelse, indsigt og viden, som betyder gensidig respekt og anerkendelse i dagligdagen. Fagligheden bevares gennem møder med egne faggrupper mv. Det betyder med andre ord, at den politiske og administrative ledelse har tilpasset de organisatoriske rammer, for derigennem at optimere mulighederne for at implementere og arbejde med denne metode (afsnit 2.4.2.1).

I tråd med det store forarbejde, er der opbakning til implementeringen både fra den politiske og administrative ledelse, samt fra medarbejderne, der har været involveret i processen gennem arbejdsgrupper. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke har været barrierer i selve implementeringsprocessen, men de fleste udfordringer er blevet bearbejdet og løst inden RCT kom på banen. Men det betyder, at den motivation og tilgang medarbejderne lægger for dagen, er udviklet før implementeringsprojektet blev præsenteret. Som jeg beskriver i afsnit 1.2 er hele implementeringsprocessen at betegne som et faseforløb, og forarbejdet i denne case hører til i en anden fase, end den jeg har valgt at have fokus på i denne undersøgelse.

Man har benyttet sig af tilbuddet om undervisning i traumer fra Dansk Flygtninge Hjælp, hvor alt relevant rådhuspersonale har deltaget. Til efteråret vil et lignende arrangement blive afholdt for det decentrale område. Man sikrer derigennem at alle, eller flest mulige, får den samme relevante viden om et væsentligt element i arbejdet med flygtningefamilier.

I familiesager vil de største problematikker trække på indsatser fra det sociale område, fx en beskæftigelsesafdeling og en børne- og familieafdeling. Andre problematikker kan henhøre under dagtilbud, sundhedsplejerske og lignende. Fordi modellen lægger op til anvendelsen af en neutral mødeleder, det vil sige en, som ikke har kendskab til familien i form af at være

sagsbehandler for dem, og fordi det som udgangspunkt er alle, der skal afsætte tre timer pr gang der gennemføres et processuelt netværksmøde, vil det forekomme usandsynligt, at alle fagpersoner vil opleve resultater eller effekter svarende til den investering der gøres, i form af tid og ressourcer. Dette har i opstartsfasen været en barriere, som er kommet til udtryk ved, at medarbejderne har haft en lille skepsis, forud for deltagelse i møderne, indtil de, gennem afprøvning af metoden, har erfaret, hvilke gevinster, der er flugt med. Dette er i tråd med den læring over tid i, som Winter og Nielsen referer til ved hjælp af en række eksempler (Winter og Nielsen, 2010:26). De afdelinger, som bidrager med mødeledere, vil ikke nødvendigvis opleve den samme effekt, som de medarbejdere der eksempelvis er sagsbehandler i familiesagen. Men med mødeledere i mange afdelinger er investeringen eller belastningen, om man vil, spredt ud.

På grund af den succes kommunen tillægger metoden i forhold til en helhedsorienteret og koordinerende indsats, har man valgt at udvide målgruppen. Det har på intet tidspunkt været svært at finde familier i den oprindelige målgruppe, men begrundet i at kommunen har opnået gode resultater i familierne og for de professionelle, samt at man ledelsesmæssigt har truffet beslutning om, at det er denne måde man skal arbejde på, er målgruppen udvidet.

I skrivende stund er kommunen dér, hvor der er lavet en implementeringsplan og i forlængelse heraf, en større visitationsmodel med et visitationsudvalg, som består af mødelederne. Næste skridt bliver at projektorganisationen skal nedlægges, og i den forbindelse vil der være drøftelser om, hvordan man sikrer den videre anvendelse og koordinering af metoden, fx i forhold til mødelederne.

4.2.2.1 Opsamling case B

I denne implementeringsproces har kommunen ikke haft mange barrierer undervejs. Dem der har været, er der taget hånd om løbende. Begrundelsen for, at der ikke har været flere barrierer er, skal ses i lyset af den proces der har ligget forud for deltagelsen i RCTs implementeringsprojekt. Medarbejderne har fra starten været involveret arbejdsgrupper, og på

baggrund af de fremlagte planer eller forslag, har den politiske og administrative ledelse ledt efter en løsning på deres allerede beskrevne problematikker.

Jeg mener derfor ikke, det er væsentligt at gå yderligere i dybden med besvarelsen af mine forskningsspørgsmål i forhold til denne case, og vil i stedet se på, hvorvidt hypoteserne bliver styrket eller svækket. For både H1 og H2 gør det sig gældende, at de bliver styrket. For medarbejdernes vedkommende har deres engagement i arbejdsgrupper betydet, at de selv har været med til at formulere, hvilke mulige løsninger, der kunne være på de beskrevne problematikker. Jeg tænker derfor også, er der med denne metode er fundet en model, der i stor grad svarer til de resultater arbejdsgruppen har lagt frem. Dette begrundes jeg med min formodning om, at hvis ledelsen havde valgt, først at inddrage medarbejderne, for derefter at forkaste deres oplæg, føler jeg mig overbevist om, at der fra medarbejdernes side af, ville have været en del barrierer, i form af fx sabotage eller shirking. H2's styrke begrundes jeg blandt andet med den måde hvorpå man har valgt at indrette eller organisere sig på, med fx tværfagligt samarbejde i dagligdagen helt ud i yderste led.

4.2.3 Præsentation af case C

Metoden er i denne kommune blevet gennemført med cirka 25 familier. Fra starten af blev der uddannet syv mødeledere, og gennem en føl-ordning har kommunen indtil videre uddannet yderligere en mødeleder. Kommunen har besluttet at forlænge projektperioden frem til 1. marts 2013, på samme betingelser som hidtil, for at få evalueringerne fra AKF og RCT med som beslutningsgrundlag, når der skal træffes beslutning om, hvordan den endelige model skal se ud for denne kommune.

Der har været flest barrierer eller udfordringer i opstartsfasen, indtil det blev klart, hvordan opgaven skulle gribes an, og de første familier var fundet. Projektet eller metoden har krævet sin tid og har haft brug for, at medarbejderne fik mere føling med, og større indblik i anvendelsen af metoden. Energien har skullet hjælpes på vej i perioder, hvor det fx har været svært at finde egnede familiesager, men projektlederen vurderer, at den lange projektperiode har været nødvendig, for at metoden har fået mulighed for at blive velimplementeret, og tilføjer at hvis projektperioden havde været kortere ville det ikke have overlevet. For kom-

munen har der i denne periode ikke været store uoverkommelige barrierer, men det har været væsentligt, at få afprøvet metoden i forhold til forventningsniveauet. For det videre forløb har det vist sig, at de positive erfaringer, som sagsbehandlerne har fået med sig, har været så gode, at de har været med til at holde liv i de gode historier, i de perioder, hvor det ikke har været nemt at finde familier. Dette er formodentlig også medårsag til, at det er lykkedes at holde fast i anvendelsen af metoden.

Der, hvor projektledelsen har fået mest kritik, er i forhold til kommunikationen omkring projektet i egen organisation. En del af kritikken har gået på, at fx skolelederne ikke vidste, hvad det var, deres lærere skulle deltage i, når de blev indkaldt. Begrundet i, at man brugte forholdsvis lang tid, på at finde ud af praktiske ting omkring projektet i opstarten, valgte man en strategi for den videre formidling, der gik på at starte stille og roligt op, for derefter at beskrive de forskellige roller, og hvad man som fagperson kunne forvente ved at deltage i de processuelle netværksmøder. Denne beskrivelse er efterfølgende blevet en standard, som sendes med ud ved indkaldelse til det første møde i et forløb. Derudover er formidlingen til de professionelle sket i forskellige sammenhæng, og i forhold til familierne er det børnesagsbehandlerne, som i forvejen har haft den bedste relation, der har introduceret metoden. I begyndelsen blev metoden præsenteret for familierne som et tilbud, men erfaringen viste, at familierne valgte den fra, hvorfor man ændrede strategi, hvilket betød, at brugen af metoden ikke længere var en valgmulighed for familierne, men en blandt flere metoder, som sagsbehandlerne kunne vælge at benytte, når en familie havde brug for hjælp. Kritikken vedrørende formidlingen i opstarten er taget til efterretning. Den valgte strategi har i dag den betydning, at projektet ikke er personafhængigt på nogle "poster", og fremadrettet vil det ikke blive en barriere, hvis der sker udskiftninger blandt personalet.

Det er ledelsen, herunder to direktører, der har været med til at sige god for projektet, og styregruppen er bredt repræsenteret med både sektorchefer, direktører og en jobcenterchef. Projektlederen giver udtryk for, at de i hverdagen ikke vant til at træffe beslutninger, der har betydning ind i alle de afdelinger de repræsenterer. Der er både nu, men også fremadrettet indgået aftaler, hvor de enkelte chefer, og herunder de afdelinger de repræsenterer, forpligter hinanden i forhold til at bakke op om anvendelsen af metoden. Fremadrettet

betyder det også, at afdelingerne skal melde tilbage til projektledelsen, hvor mange forløb man forventer at ville eller kunne gennemføre. Såfremt disse aftaler overholdes, er metodens anvendelse sikret i fremtiden. Måden, hvorpå man forpligter hinanden, kan være med til at ingen ønsker at tabe ansigt, og derfor vedbliver med at prioritere metoden i de enkelte afdelinger. Det betyder også, at ledelsen er nødt til at tage ansvar, og sørge for, at de rette arbejdsbetingelser er til stede.

Man har i denne kommune valgt at løse problematikken omkring den store praktisk administrative opgave vedrørende mødetilrettelæggelsen, hos en koordinator i børneforvaltningen. Dermed har man fra fjernet en faktor, som ellers ville have kunnet være en barriere i forhold til anvendelsen af metoden, og på sigt implementeringen af projektet. Det viser samtidig også, at man som ledelse har forholdt sig til opgavens omfang, og efterfølgende har handlet på det.

Der har generelt været opbakning fra medarbejderne til brugen af metoden. I en kort periode, i opstarten, meldte jobcentrets medarbejdere konsekvent afbud til møderne, fordi de ikke kunne se processen gav mening for dem og deres arbejde. Problematikken blev forelagt styregruppen, der besluttede, at der var mødepligt for alle til det første møde, hvorefter der kunne tages stilling til, hvorvidt, og i hvilket omfang den fremtidige deltagelse var nødvendig. For mødeledernes vedkommende har der været tale om, at de har skullet udøve denne funktion, samtidig med de opgaver de plejer at løse. Projektlederen udtaler, at *projektet har høj prioritet, men at medarbejderne også skal have tid til at udføre det*, som begrundelse for at de også fremadrettet vil diskutere den ressourcemæssige udfordring. I den forbindelse nævnes konkret en eventuel kompensering af mødelederne, fx i form af færre sager i forhold til hvor mange familier man er mødeleder for. Selv om denne diskussion endnu ikke er "landet", kan det, fra ledelsens side, næppe siges mere tydeligt, at man er bevidst om omfanget af opgaven, og som følge deraf, lydhør overfor en diskussion af den tidsmæssige opgave, der følger i kølvandet på implementeringen af denne metode. I forlængelse heraf pointerer projektlederen, at der ingen frikøbte medarbejdere har været i forbindelse med implementeringen, og at det på en måde også er godt, for hvis der havde været økonomi involveret i det, så ville det klart være slut med projektperiodens udløb. Til trods for at koordinatoren i børne-

forvaltningen og mødelederne har gjort en kæmpe indsats, er det projektlederens vurdering, at kommunen har sikret, at projektet ikke er personafhængigt, fordi roller og opgaver er grundigt beskrevet. På den måde vil det ikke have stor betydning, hvis der i fremtiden kommer udskiftninger i personalegruppen, og dermed ikke indflydelse på implementeringsprocessen.

4.2.3.1 Opsamling case C

Samlet set er kommunen langt i implementeringsprocessen, og har i selve projektperioden allerede gjort en del med henblik på overgangen fra projektorganisation til almindelig drift. Man har sikret sig et projekt, der er personuafhængigt gennem beskrivelser af opgaver, roller og forventninger. Der er fokus på en sammenhængende og koordinerende indsats, og metodens fordele i den forbindelse. Der har været en grad af tvang i deltagelsen i projektet, men spørgsmålet er, om det er nødvendigt længere, måske i en overgangsfase? Projektperioden er udvidet, så man sikrer sig, at evalueringerne fra AKF/RCT kan indgå i de afsluttende overvejelser, som styregruppen skal træffe for metodens fremtidige rolle. Projektet er bredt forankret i organisationen, og det decentrale område er også tænkt ind i.

Som det fremgår af ovenstående har denne kommune taget hånd om de problematikker, der er dukket op undervejs, og en del faktorer er der handlet på, før end de har udviklet sig til egentlige barrierer. Ledelsen har desuden været med til at give medarbejderne arbejdsro for at afprøve metoden, og desuden sikret metoden en fremtid gennem forpligtende samarbejder. Skal man se på årsagerne til barriererne har der fx været nævnt skolernes manglende orientering forud for indkaldelsen af lærerne. Jeg tror, at det til enhver tid vil være en afvejning af, hvornår man skal gå ud og orientere samarbejdspartnere og i dette tilfælde også, hvornår man har følt sig i stand til eller klædt på til at orientere, når projektledelsen selv har brugt tid på at finde ud af, hvordan metoden har skullet køre i den pågældende kommune. Det kan selvsagt være vanskeligt at orientere om noget man ikke selv føler sig helt sikker på, men omvendt refererer Winter og Nielsen til en sammenhæng mellem viden og implementeringsgraden – så ingen tvivl om at information er nødvendig, spørgsmålet er bare hvornår? (afsnit 2.4.2.3).

I ovenstående tilfælde har det delvis været projektledelsen selv, der har spændt ben for implementeringsprocessen, i andre tilfælde har det været medarbejderne i jobentret på grund af deres afbud til netværksmøderne. Da jeg ikke har talt med disse medarbejdere selv, er det ikke til at vide med sikkerhed, hvad den egentlige årsag er. Der kan fra medarbejdernes side af, være tale om anvendelse af afværgemekanismer i en eller anden grad, men projektlederen nævner også noget om, at de i deres arbejde kun har fokus på den enkelte borger og ikke på hele familien. Det giver rigtig god mening. Jeg erindrer i hvert fald noget omkring jobplaner, aktivering og refusion fra staten, som nogle af de ting, der fra fokus på, da jeg for 10 år siden arbejdede inden for området. Lovgivning er blevet reguleret flere gange siden, og kun med flere krav. Derfor kan jeg umiddelbart godt se, at det fra disse medarbejderes skrivebord kan være svært at se, hvorfor man skal bruge ressourcer på at deltage i processuelle netværksmøder, som omhandler hele familien, men faktum er, at det kan være vanskeligt at få en kvinde til at deltage i aktivering eller ud i job, hvis hun hjemme har en traumatiseret ægtefælle, med både fysiske og psykiske symptomer, samtidig med, at der er bekymringer for hendes børn, fordi de måske er på vej ud i en kriminel løbebane. Jeg mener, at det lyder rigtig fornuftigt, at alle relevante medarbejdere deltager i første møde, og at der her sker en afklaring af, hvem der ved fremtidige møder skal deltage, og nogle kan måske nøjes med at blive indkaldt ad hoc? På denne måde sikrer ledelsen, at medarbejderne ikke bare deltager i møder, for mødernes skyld, men at der tages stilling til brugen af ressourcerne, til alles tilfredshed. Dette vil formentligt også have en positiv afsmitning i forhold til italesættelsen af metoden i organisationen, og fjerne en risiko for negativ italesættelse, hvis medarbejderne netop følte det som tidsspild.

Ser jeg i forhold til hypoteserne, mener jeg, at H1 hverken er blevet styrket eller svækket. Det fremgår ikke specielt, at medarbejderne har været medinddraget, eller at der er gjort særlige overvejelser, i forhold til at udvælge de medarbejdere, som har skullet være mødeledere. Det har den konsekvens, at de ikke er blevet forsøgt påvirket på en måde, så de derigennem har fået større eller bedre motivation eller ejerskab. De har modsat heller ikke været med til at hæmme implementeringsprocessen, men selv om det ikke decideret er inddraget, kan det måske være følelsen af at blive hørt, i forbindelse med beslutningen om at der ved første møde træffes beslutning om, hvem og i hvilket omfang, de enkelte medarbejdere

fremover skal deltage, der har haft en afgørende betydning i forhold til, at medarbejderne ikke producerer yderligere barrierer. Til gengæld mener jeg, at H2 er blevet styrket, idet ledelsen i den grad har været med til at fremme implementeringen, dels ved at give arbejdsro i processen, og dels ved at sikre, at der i styregruppen er medlemmer fra mange forskellige afdelinger, der har indgået et forpligtende samarbejde. Desuden har ledelsen tydeligt kommunikeret til medarbejderne, at de forholder sig til de udfordringer, der følger med i implementeringen af denne metode.

4.2.4 Præsentation af case D

Kommunen betegner metoden – processuelle netværksmøder – som et rigtig godt værktøj. Metoden bruges, og det er vedtaget, at metoden er en af de modeller, medarbejderne kan vælge imellem, og som skal være prøvet af, inden man iværksætter en § 50 undersøgelse i socialforvaltningen. I begyndelsen var det svært at få socialforvaltningen til at tage metoden til sig, og det kan der være flere årsager til. En af de væsentligste årsager kan være, at det er medarbejdere i ungdomsskolen/ungekontakten, som gennem en kontakt til RCT, sagde ja til at deltage i implementeringsprojektet, og først derefter fik godkendelsen igennem hos ledelsen. Det betyder, at de medarbejdere, der som udgangspunkt havde størst berøringsflade med familierne, var ikke dem, der sagde ja tak. Jeg tror, at denne faktor, kan have haft større betydning end man måske umiddelbart tror. Begrundelsen herfor henter jeg i min erhvervs-mæssige erfaring, hvor jeg har oplevet medarbejdere blive voldsomt provokeret over, at kolleger uden for afdelingen har haft en holdning til enten arbejdsbyrden i den enkelte afdeling eller til, hvorvidt der er andre, der kan deltage i/afse tid til at gøre noget ekstra. Uden at sætte sig nærmere ind i, hvad fx et projekt går ud på, og hvad man som medarbejder vil kunne få ud af at deltage, har forsvarsparaderne, som udgangspunkt været oppe.

Derudover har der været brug for en begrebsafklaring, da netværksmøde bliver anvendt i mange sammenhænge, og det særlige omkring det processuelle har derfor skullet begrebsliggøres. Endelig har tidsrammen på tre timer per netværksmøde været en stor udfordring, da sagsbehandlere er hårdt presset på grund af mange sager, og derfor har haft svært ved at acceptere, at skulle bruge så lang tid på en enkelt familie eller sag. Projektledelsen har, til

en start, bearbejdet medarbejderne, og projektlederen taler ligefrem om overtalelse, men indsatsen har givet pote, og medarbejderne endte ud med ingen aversioner mod at deltage, men kunne i stedet se flere fordele ved de processuelle netværksmøder. Når der, som omtalt har været brug for overtalelse af medarbejderne, for at få dem til at møde op til møderne, tænker jeg, at medarbejderne har forsøgt at passe på sig selv gennem brugen af Lipskys afværgemekanismer. Og i takt med at de har opnået viden om metoden, har denne viden eller indsigt været med til at mindske brugen af afværgemekanismerne igen (afsnit 2.4.2.3).

Nogle af de ting, som projektlederen peger på er, at det tværfaglige samarbejde er blevet forstærket. Tidligere har de mange specialiserede enheder i kommunen været medårsag til, at forskellige indsatser måske ikke trækker i hver sin retning, men så kolliderer med hinanden på en måde, så ingen af indsatserne bliver en succes. Netværksmodellen kan i stedet give de mange forskellige fagpersoner indblik i og viden om familiens problematikker, og samtidig være med til at koordinere indsatsen, således at der i samråd med familien lægges en plan, der kan være med til at skabe succes i familien. Endnu en gevinst som projektlederen fremhæver, er at metoden fremmer muligheden for at sætte hinandens faglighed i spil, og den gensidige respekt medarbejderne opnår indbyrdes gør, at samarbejdet rækker ud over netværksmøderne, og bruges i andre sager. Det er tydeligt, at det ikke har været let hele vejen igennem, men der er undervejs blevet arbejdet med processen, og i dag er man kommet meget klogere og styrket ud på den anden side. I denne proces har det selvfølgelig ikke været til projektets fordel, at der har været stor udskiftning i sagsbehandlergruppen, hvilket har betydet, at man har skullet "starte forfra" flere gange.

Man har forsøgt at tilpasse metoden eller målgruppen, så den passer til det behov kommunen har. Det har betydet, at man i ungekontakten, hvor der er kontakt til familier med sårbare unge, har afprøvet metoden, og opnået stor succes, hvorfor de nu er en del af målgruppen.

I forhold til formidlingen til familierne har man gennemtænkt processen grundigt, og fået udarbejdet brochurer, der efterfølgende er oversat til fire sprog. Disse brochurer er suppleret med en personlig kontakt til familierne. Projektledelsen har gjort brug af fx personalet i klubberne, som en tilgang til familierne, der fx er mindre formel. Denne tilgang har samtidig

gjort det muligt i nogle tilfælde at starte forløbet op tidligere, end ellers, da klubpersonalet ofte ser og hører andre ting i deres arbejde med de unge, end sagsbehandlerne på rådhuset har eller nogensinde får kendskab til. I nogle tilfælde har det været familiens sagsbehandler, der har formidlet projektet til familierne. Ved at få klubpersonalet i spil i formidlingen spreder man desuden viden om projektet således, at personalet her kan få en motivation og et ejerskab, når de oplever effekten af forløbene med familierne (afsnit 2.4.2.3).

Der er fra ledelsen side, indirekte, lagt op til, at den enkelte afdeling vælger, om man vil deltage i projektet. Der er i hvert fald ikke dikteret deltagelse, og der er ikke reageret på, at en enkelt afdeling, PPR har valgt, ikke at deltage i møderne. Projektlederen mener, fravalget har noget at gøre med, at medarbejderne hos PPR har svært ved at anerkende andres fagligheder. Hvorvidt dette er tilfældet, kan være svært at sige noget om, da jeg ikke har undersøgt det nærmere. Samtidig mener jeg, at ledelsens opbakning er lidt vag, for det virker på mig, som om der er givet et tilsagn, der betyder, at medarbejderne kan prøve metoden af, hvis de har lyst, så længe de blot passer deres øvrige opgaver.

Endnu en barriere der nævnes, er den praktisk administrative opgave omkring mødetilrettelæggelsen. Over tid er det blevet mere acceptabelt, og lidt lettere, når efterfølgende møder har kunnet aftales fra gang til gang. Det har været drøftet, om der er mulighed for sekretærbistand til opgaven, men opgaven er stadig placeret hos mødelederne. Mødelederne er samtidig nogle af dem, som projektlederen fremhæver ved, at de har været med til at bære projektet igennem. De har knoklet for at få det hele til at hænge sammen, og projektlederen udtrykker da også bekymring for projektets eller metodens overlevelse, hvis disse trofaste medarbejdere eller hun selv ikke er der i fremtiden, eller når der fremover vil komme nye projekter der skal implementeres, for som hun udtrykker det, så er det nemt at gøre det man plejer, hvis man bliver presset i hverdagen, og denne metode er endnu ikke "det vi plejer".

4.2.4.1 Opsamling case D

Kommunen kom med på et afbud, og opstarten var derfor lidt hovedkulds, men med masser af gåpåmod. Det er ikke ledelsen, der i første omgang godkendte deltagelsen i projektet,

men nogle medarbejder nede i organisationen, som takkede ja, og efterfølgende fik godkendelse fra ledelsen. Der har været lidt skepsis fra øvrige medarbejdere forud for projektet, men de erhvervede erfaringer har hjulpet medarbejderne til at se de mange fordele, og holde liv i metoden og projektet. Projektet er forholdsvis personafhængigt, og hvis den store udskiftning i medarbejdergruppen fortsætter samtidig med at nye projekter "stjæler" opmærksomheden, kan det måske have svære kår i fremtiden?

Jeg har i denne case tænkt, at inddragelsen af klubpersonalet i forbindelse med formidlingen til familierne var en rigtig god ide, men hidtil ikke tillagt det større værdi end som omtalt ovenfor. Jeg har overvejet, hvorfor der ikke er andre, der har tænkt denne tanke, og det er gået op for mig, at det må have noget at gøre med, hvor i organisationen projektet er forankret. I dette tilfælde, hvor det blandt andet er i ungekontakten, er klubpersonalet jo en naturlig forlænget arm, til at nå de unge, der har det svært. Det betyder også, at medarbejdere i yderste led inddrages, på en måde, hvor de også selv melder tilbage til projektledelsen, når de oplever unge, der har det svært, og hvor metoden kunne være relevant.

Det er også først i analysefasen jeg er blevet i tvivl om, hvorvidt ledelsen reelt bakker op om anvendelsen af denne metode. Jeg har tidligere givet udtryk for, at jeg mener ledelsen er lidt vag, når det er valgfrit, om man vil deltage i anvendelsen af metoden, og når der af samme grund, ikke reageres på, at en afdeling ikke ønsker at deltage. Men når projektledelsen også udtrykker sin usikkerhed om, metodens overlevelse i fremtiden, og hvis der ikke skal mere til, end et nyt projekt eller udskiftning af de nuværende hårdt kæmpende medarbejdere, kan jeg også blive i tvivl. Der er fra ledelsen givet grønt lys til, at man kunne deltage i projektet, og det er medarbejderne selv, som i første omgang har haft kontakten til RCT, og har takket ja til projektet. Medarbejderne har dermed haft en interesse i, at dette skulle lykkes, hvorfor de i forlængelse heraf har kæmpet for projektet, overtalt andre medarbejder til at møde op, og anvende metoden osv. Jeg tror ikke, at ledelsen har haft interesse i projektet, men mere forholdt sig i en afventende position, og dermed er de også indirekte med til at producere barrierer i implementeringsprocessen.

Hypoteserne bliver i denne case begge styrket. For H1 gør det sig gældende, at klubmedarbejdernes mulighed for engagement giver noget positivt tilbage til projektet, og dermed er

med til at fremme implementeringsprocessen. For H2 gør det sig gældende, at hvis ledelsen i stedet for at forholde sig i en afventende position, havde reageret og bakket op om projektet, kunne deres adfærd være med til at fremme processen, i stedet er de nu med til indirekte at hæmme processen, hvorved hypotesen bliver styrket, blot med modsat fortegn.

4.2.5 Præsentation af case E

Kommunen har implementeret metoden, og anvender den på en måde, som gør at de er begyndt at overveje de praktiske forhold i overgangen fra projektorganisation til almindelig drift. De har haft stort udbytte af at deltage i implementeringsprojektet, men undervejs har der været udfordringer. Projektet er forankret i hele børnefamilieforvaltningen, og i begyndelsen var der mødeledere fra hele børneområdet (også skoler og institutioner). Dette er ændret, så der i dag kun er mødeledere fra familiesektionen. Projektlederen begrundede denne beslutning med, at de ikke har været gode nok i deres udvælgelse af mødelederne, fordi de faktisk ikke vidste 100 %, hvad projektet eller metoden reelt gik ud på, og hvilken funktion mødelederne skulle vælges ud til. Man kan diskutere, hvorvidt styregruppen eller ledelsen burde have sat sig bedre ind i forholdene forud for opstart, så man havde et mere optimalt udgangspunkt for udvælgelsen af mødelederne, men det fremgår ikke tydeligt, hvor lang tid der har været fra accept om deltagelse, til uddannelsesforløbet for mødelederne, og det væsentlige i denne sammenhæng er, at man har reageret på, at der var noget, som ikke fungerede efter hensigten.

Andre opstartsproblemer har blandt andet været, at medarbejderne var skeptiske ved at skulle deltage i processuelle netværksmøder, begrundet i mødets længde og deraf følgende mindre tid til andre opgaver. At tage tre timer ud af kalenderen til en enkelt familie eller sag, kan forekomme af meget, når man ser på, hvor mange sager hver sagsbehandler har i skuffen, men når barrieren kun er karakteriseret ved at høre under opstartsproblematikker, er det fordi, at medarbejderne erfarede, de mange gevinster ved metoden, så det i dag ikke længere er en barriere. Tværtimod italesættes metoden i positive vendinger af de ansatte, så også nyansatte medarbejdere har en positiv tilgang til metoden. Projektlederen tilføjer, at det, i denne proces, har vist sig væsentligt, hvem man tager ud for at deltage i projektet, og

at medarbejdere med interesse for området/målgruppen eller lignende er vigtig, samtidig med at medarbejdere med en vis tyngde i medarbejdergruppen nemmere opnår lydhørhed blandt kollegerne end fx nyansatte. Den positive italesættelse har været med til at holde liv i projektet gennem hele perioden, og de engagerede medarbejdere har kæmpet en kamp, når det har været op ad bakke. I det omfang at medarbejderne bliver præsenteret for en ny arbejdsmetode, hvor der indgår tre timer lange møder for hver familie der deltager, kan der være en vis forståelse for medarbejdernes skepsis, så længe de ikke har afprøvet metoden, og ved hvilke resultater de kan forvente, samtidig med at de stadig har de øvrige opgaver at løse. Den omtalte skepsis udløste i dette tilfælde ikke et decideret krydspres og deraf diverse afværgemekanismer fra medarbejdernes side, da de i stedet fik indsigt i mange fordele ved anvendelsen af metoden (afsnit 2.4.2.3). Denne indsigt førte en positiv udvikling med sig, i form af medarbejdernes positive italesættelse.

I forbindelse med implementeringen af metoden er der foretaget justeringer undervejs, således er fx målgruppen udvidet til også at omfatte danske familier. Undervejs i processen viste det sig, at kommunen havde svært ved at finde familier, der passede til den oprindelige målgruppe, hvorfor man tilpassede modellen. Dette er i tråd med det eksempel Røvik nævner, hvor han omtaler motivet for at gennemføre ændringer eller oversættelser, som en bevidst handling, med det formål at øge effektiviteten og opnå bedre resultater (afsnit 2.5). I dag omfatter målgruppen familier, uanset oprindelse, hvor der er mange samarbejdspartnere, eller hvor der er problemer i samarbejdet. Projektlederen tilføjer, at der er rigtig god erfaring med metoden, og at familierne på dette område, sjældent adskiller sig ret meget fra hinanden.

Ressourcer i form af tid og hænder har været diskuteret undervejs i hele processen, fordi fx mødelederne har denne funktion ved siden af deres øvrige opgaver, og deraf har haft svært ved at finde tid i deres kalendere. Projektlederen pointerer dog, at mødelederne har givet den en skalle, og har været drivkraften i projektet. Igen har det vist sig væsentligt, hvem der tages ud til at deltage i projekter af denne karakter. Blandt medarbejderne er det kun lærerne eller skolerne, man har valgt at kompensere økonomisk, så der er økonomisk dækning til vikarer. Projektlederen udtrykker usikkerhed omkring, hvorvidt dette vil få konsekvenser når

projektorganisationen nedlægges, og skolerne selv skal finansiere dette, eller om skolerne og dermed lærerne føler, de har fået så meget ud af at deltage, at de vil vedblive med dette, og også fremadrettet kan se fordelene ved det. I forlængelse af, at projektlederen nævner vigtigheden af at udvælge de rette medarbejdere til projekter, kan man vende den om, og spørge sig selv om, hvilke interesser de kan have for at deltage aktivt. For lærernes vedkommende, kan det være svært at vide, om den økonomiske compensation har betydning, men dette vil formodentlig blive tydeligt, når skolerne selv skal til at betale. For mødeledernes vedkommende roses de for at have givet den en skalle, men det er sjældent at ros alene er nok til, at medarbejderne vedbliver med at knokle med opgaver ud over deres almindelige arbejde, hvis ikke de føler de får noget ud af det. Mødelederne er gennem RCTs uddannelsesforløb blevet opkvalificeret, og oplever måske både en faglig udfordring og afveksling, sammenlignet med de opgaver de ellers plejer at lave. Der kan være andre mulige faktorer, der spiller ind, og de vil ofte være forskellige fra person til person (afsnit 2.4.2.3).

Et andet element, som også knytter sig til den ressourcemæssige faktor, er spørgsmålet om den praktisk administrative opgave omkring tilrettelæggelse af møderne. Opgaven er i dag placeret hos sagsbehandlerne, men diskuteres løbende, da der bruges megen tid på fx at indkalde til møderne, skrive referat med videre. Set fra sagsbehandlerne side, kan der måske være tale om en opgave, som de ikke rigtig kan se mening i, skal ligge på deres bord, men det kan være svært at se alternativet. I takt med besparelser i mange kommuner, har jeg erfaret, at det ofte er i forhold til den administrative bistand, forvaltningerne beskæres, hvilket medfører at fx sagsbehandlerne selv skal udføre disse opgaver. Der findes undersøgelser af, hvor kort tid sagsbehandlerne bruger på reel borgerkontakt, og modsat hvor megen tid der går med møder, administrativt arbejde med videre. Dette er endnu et eksempel på en administrativ opgave, der tager sagsbehandlerne tid. I forhold til metoden er det en nødvendig del, og med mindre der findes en eller anden form for sekretærbistand, der kan udføre opgaven, er det svært at se andre alternativer. Jeg opfatter det som om, det er i sagsbehandlergruppen, altså på medarbejderniveau, den administrative opgave diskuteres, og ikke på ledelsesniveau. Jeg mener derfor, at ledelsen bør træde frem, og forholde sig til problematikken, vel vidende, at det ikke nødvendigvis betyder, at opgaven forsvinder fra medarbejdernes skuldre, men følelsen af at blive hørt, og måske imødekommet i en eller

anden grad, kan have en afsmitning på den måde, hvorpå medarbejderne ser projektet og anvendelsen af metoden.

Fremadrettet gør projektlederen sig overvejelser i forhold til den afhængighed, vedkommende mener, hviler på de nuværende drivkræfters skuldre, og stiller dermed spørgsmålstegn ved, der ville ske, hvis disse medarbejdere fandt andet arbejde.

4.2.5.1 Opsamling case E

Kommunen er rigtig godt med, og er begyndt at tænke på overgangen fra projektorganisation til almindelig drift. Disse tanker er beskrevet og ligger pt. hos styregruppen. En del af de barrierer der har været undervejs handler om ressourcer i form af tid til projektet, samtidig med den daglige drift. Projektet har været båret af nogle medarbejdere, herunder også mødeledere, der virkelig har vist deres interesse for projektet, hvilket nu betyder, at projektet er forholdsvis afhængigt af disse medarbejdere.

Der er arbejdet med udfordringerne undervejs, gennem justeringer af fx målgruppen, hvilket har gjort, at man nu er tæt på en lokal udgave af metoden, der passer til denne kommune. Det er umiddelbart medarbejderne, der har produceret de barrierer, som er blevet synlige for projektledelsen, nogle er dog ryddet af vejen gennem de erfaringer medarbejderne selv har gjort sig, mens andre lader til at være et vilkår, når der implementeres projekter. Det er også muligt, at erfaringerne, der resulterede i de positive italesættelser, samtidig har haft en indvirkning på medarbejderne i den forstand, at de har valgt at tage det sure med det søde – forstået på den måde, at man har accepteret, at de ulemper, der er forbundet med metoden, i form af mødeindkaldelserne og referatskrivningen, fordi effekterne ved brugen af metoden vejer tungere for den enkelte? Derigennem vil der være tale om, at medarbejderne kan have en særlig interesse i at anvende metoden (afsnit 2.4.2.3).

I interviewet giver projektlederen udtryk for, at ledelsen har bakket op om projektet hele vejen igennem. Der har ikke været faktorer, som har peget på det modsatte, men ej heller præciseringer af, hvad der præcist er gjort for at fremme processen.

I forhold til denne case vurderer jeg, at H1 er blevet styrket i mild grad. Dette begrundes jeg med, at medarbejderne gennem deres erfaringer har udviklet en motivation for at bruge metoden, der gør, at de også er med til at holde liv i projektet, men der er ikke konkrete eksempler på inddragelse af medarbejderne. I forhold til udvælgelse af mødelederne, har projektledelsen gjort sine egne erfaringer ved ikke fra starten at have sat sig ind i, hvilke kompetencer de udvalgte medarbejdere skulle have. Med hensyn til H2 må min vurdering være forholdsvis neutral. Jeg har i processen ikke registreret faktorer, der kan siges at være med til, enten at fremme eller hæmme implementeringsprocessen, når jeg ser på ledelsen, som aktør. Jeg mener derfor ikke, at hypotesen i dette tilfælde er hverken styrket eller svækket.

4.2.6 Opsamling på hypotesetestning for de enkelte cases

Jeg vil, som afslutning på de fem præsentationer, samle resultaterne af min vurdering af styrkeforholdet mellem hypoteserne og de enkelte cases, i nedenstående matrix.

Figur 4.1 Styrkeforholdet mellem case og hypoteser

	A	B	C	D	E
H1	+	+++	0	+++	+
H2	+++	+++	+++	+++	0

Let styrket: + Let svækket: - Meget styrket: +++ Meget svækket: --- Neutral: 0

Som det fremgår af ovenstående matrix, er der ikke i nogle af de 5 cases, hvor jeg mener, mine hypoteser er svækket. Der er to steder, hvor jeg vurderer case materialet til hverken at styrke eller svække hypoteserne, samt to steder, hvor case materialet kun kan betegnes som let styrket. Begrundelserne for vægtningen kan findes i opsamlingerne for de enkelte cases.

4.3 Tværgående analyse af de fem cases

I dette afsnit vil jeg foretage en tværgående analyse af de fem cases. Jeg vil se på nogle af de generelle ting, som gør sig gældende for alle fem cases, og samtidig også se på, hvor der er ligheder og forskelle.

Jeg har noteret mig, at projektperiodens længde giver mulighed for at se på, i hvilken grad eller på hvilken måde man kan bearbejde, eller tilpasse modellen til egen organisation. Det betyder således, at man ud fra en rationel kalkulation tager de elementer, som man kan bruge, og undlader dem, der er mindre anvendelige. Selv om der er tale om fem danske kommuner, der arbejder efter samme lovgivning og formål, er der tale om forskellige virksomheder, der har organiseret sig på forskellig vis, deres befolkningssammensætning og grundlag er forskelligt, ligesom virksomhedernes ledere og medarbejdere er forskellige, og arbejder ud fra visioner for netop deres kommune.

RCT har fra begyndelsen af, givet kommunerne stor frihed til at implementere og tilpasse eller justere metoden, så der i kommunerne kan tages hensyn til den lokale kontekst (afsnit 2.5). Således udtaler den projektansvarlige hos RCT, at de ikke har gjort sig kloge på, hvordan kommunerne skulle implementere metoden, da det ikke er der, deres spidskompetencer ligger. Ser jeg på denne frihed til transformation ud fra, hvor de enkelte kommuner er i dag, vil jeg sammenligne med Røvik perspektiver om de specifikke oversættelses- og omformningsregler - den modificerende tilstand (afsnit 2.5.1), hvor de enkelte kommuner, hver især både har lagt til og trukket fra, i forhold til hvad der har givet mening i den konkrete kontekst, hvilket vil sige summen af vilkår som fx målgruppe, omgivelser, medarbejdere.

Røvik nævner i henhold til Skoposteorien, at det i implementeringsøjemed er væsentligt, at man har sat sig ind i, hvilket formål eller hvilken effekt man forventer, af det man påtænker at implementere. Det kan konstateres, at det er i særdeles forskelligt, i hvilken grad de enkelte kommuner har levet op til dette. I et enkelt tilfælde udtaler projektlederen, at det er kommet bag på ledelsen, hvor omfattende det egentlig er, og at det ikke var planlagt godt nok fra starten, samtidig med at han i bagklogskabens lys nævner faktorer, som at man burde have sat sig ind i, hvem der skulle involveres, hvilke mennesker ville blive berørt, hvordan de ville reagere, samt hvordan styregruppen og projektledelsen skulle agere for at få den forventede effekt. En anden kommune indrømmer, at man ikke vidste nok om mødelederens funktion, da de stod for at skulle sende dem af sted på uddannelse, hvorfor de efterfølgende måtte tage nogle fra igen. Andre har brugt tid på at finde ud af, hvordan projektet

skulle tegne sig i egen kommune, samtidig med de er startet op med de processuelle netværks møder.

Det er forskelligt, i hvilket omfang de enkelte kommuner har valgt at bruge den konsulentfunktion, som RCT har kunnet tilbyde. Projektleder hos RCT fortæller, at nogle kommuner billedligt talt har åbnet døren, sagt tak for metoden, og lukket døren igen, for derefter at klare det hele selv. Modsat har andre kommuner gjort flittigt brug af den viden og erfaring, RCT har haft fra gennemførelsen af pilotprojektet. Til at begrebsliggøre den kontekstualisering, der sker i løbet af implementeringsprocessen, har jeg brugt Røviks hierarkiske oversættelseskæde samt den tilhørende modifikation i form af nogle hovedpunkter (afsnit 2.5.1).

For nogle af kommunerne gør det sig gældende, at det er ledelsen, som har bestilt eller takket ja til deltagelsen i projektet, mens det andre steder er medarbejdere nede i organisationen, som har haft kontakten med RCT, hvorfor projektet er kommet ind fra siden. I et enkelt tilfælde har der været tale om en *"problembetinget søgning efter løsninger"*, hvor RCT projektet blev vurderet, som svaret på de udfordringer kommunen i forvejen selv havde defineret. Alle fem kommuner har udvidet, ændret eller tilpasset målgruppen. Nogle har begrundet det med, at de ikke havde familier nok i målgruppen, mens andre har udvidet målgruppen, fordi metoden fungerede godt. Processen kan sammenlignes med Røviks beskrivelse af et *"spirallignende forløb"*, hvor ideer, over tid udvikles og materialiseres. Betydningen af det spirallignende forløb er i spil er, at medarbejder i et eller andet omfang inddrages, fx når medarbejderne kan melde tilbage, at den oprindelige definerede målgruppe, og familierne i den enkelte kommune fx ikke *"passer"* sammen, eller når medarbejderne kan stille forslag om udvidelse af målgruppen, begrundet i at den fungerer godt.

Formidlingen af projektet i organisationen har umiddelbart ikke voldt store problemer eller udgjort deciderede barrierer i de fem kommuner, men der er stor forskel på, hvordan de har grebet opgaven an. Nogle har lavet foldere, som er blevet oversat til flere sprog, mens andre har benyttet sig af den relations bårne kontakt. En enkelt kommune har involveret klubpersonalet, ligesom der i en enkelt kommune har været anvendt *"ressourcepersoner"* fra familiens netværk til at formidle informationen om projektet. Til de professionelle har der i alle tilfælde været tale om mundtlige oplæg i forskellige sammenhænge og i forskellige netværk.

Et enkelt sted har de suppleret med en halv temadag. Det er mit indtryk, at det indledningsvist har været en meget bevidst strategi, der ligger bag den måde de enkelte kommuner har valgt at sprede viden om projektet i organisationen, hvorfor jeg også føler mig overbevist om, at samtlige kommuner fra gang til gang har gjort sig overvejelser om, hvem det er, der er modtageren. Dette begrunder jeg med, at projektlederne i nogle af kommunerne har refereret til, at der i begyndelsen har været brug for begrebsafklaringer, fordi de forskellige faggrupper af og til taler forbi hinanden eller misforstår hinanden, da de har en forventning om, at alle de øvrige om bordet ved, hvad der menes, når den enkelte bruger diverse fagudtryk. Jeg føler mig overbevist om, at der i formidlingssituationen også har været forskel på, hvem modtagerne har været.

Et andet element af formidlingen er det ledelsesmæssige aspekt omkring kommunikationen, som både består af ord og handlinger. I forhold til ledelsens formidling til medarbejderne er det her, de indledende skridt, i denne undersøgelses implementeringsproces, tages. Det betyder, at det er væsentligt, hvordan metoden formidles, og i nogle tilfælde også hvem, der formidler det. Det er væsentligt, fordi det er her, at de enkelte medarbejder beslutter sig for at være åben eller negativ overfor projektet. Ordene afspejler den forståelse eller bevidsthed om opgavens omfang, som ledelsen kan tilkende overfor personalet, mens handlingen afspejles gennem den måde ledelsen forholder sig til udfordringerne på, fx gennem konkrete tiltag for at afhjælpe situationen, eller en synliggørelse af effekt og resultater, både her og nu, men også på sigt. Jeg kan ikke lade være med at tænke på case A, hvor projektlederen selv udtaler, at vedkommende ikke ved noget om socialt arbejde, og at det ikke er lykket at sælge metoden godt nok, så medarbejderne har kunnet se fornuften af at investere ressourcer i metoden. Her mener jeg, at det stiller endnu højere krav til kommunikationen, da vedkommende ikke kan identificere sig med området, og dermed ikke er i stand til at argumentere på en måde, så medarbejderne på gulvet kan se meningen i at anvende metoden.

Det her speciale drejer sig ikke om en kommunikationsteoretisk akse, men når det er sagt, så vil jeg mene, at der kan være "støj på linjen", der gør, at ledelsens ord og handlinger rent faktisk ikke når frem. Måske har de meldt klart og tydeligt ud i forhold til forventninger og krav, men det kommer af en eller anden grund til ikke frem til medarbejderne i det udføren-

de led. Som sagt beskæftiger dette speciale sig ikke med kommunikationsteori, hvorfor jeg ikke har inddraget det, men jeg antager, at det formentlig har en virkning i en eller anden grad.

I alle kommunerne har mødelederne deres funktion ved siden af deres andre driftsopgaver. Det, at skulle finde tid eller overskud til, at være mødeleder for x antal familier, samtidig med sit almindelige job, beskrives af alle projektlederne som noget, der kræver en ekstra indsats. Mødelederne har, som et led i aftalen med RCT gennemgået et uddannelsesforløb, men derudover er der ingen, der får noget, eller kompenseres for deres indsats. En enkelt kommune nævner, at det pt. diskuteres, hvorvidt man i fremtiden vil se på, hvordan man kan kompensere mødelederne, således at de fx har færre sager, svarende til hvor mange familier man er mødeleder for. Ligesom de har valgt at placere den praktisk administrative opgave hos en koordinator. Når der derudover er tale om en metode, der kræver samarbejde på tværs af mange afdelinger, og med tre timer lange møder, er der måske ikke noget at sige til, hvis medarbejderne har været skeptiske. Det er forskelligt, hvor langt den skeptiske holdning har rakt, hvor megen evne og vilje de enkelte medarbejdere har haft til at være medspillere, og hvad årsagen hertil kan være. Men så længe der ikke er fundet en løsning på de opgaver, der ligger ud over det normale, vil der nødvendigvis være interesser på spil i det omfang, der er tale om, at medarbejderne agerer som medspillere. Da der i dette tilfælde er tale om en større arbejdsbelastning, og måske ekstra timer for at få det hele til at gå op i en højere enhed, uden større løn, må interesserne i sagens natur handle om det samspil den enkelt medarbejder indgår i fx med kolleger, ledelse og borgere samt fx de faglige udfordringer, der følger med i funktionen som mødeleder, der vil være blandt de afgørende interesser. Afværgemekanismerne vil være inde i billedet, i det omfang medarbejderne agerer modspillere i implementeringsprocessen, hvis de føler ledelsen forventninger og krav til deres arbejdskraft i et omfang, der gør, at de går med en følelse af utilstrækkelighed. Et eksempel kan være, at medarbejderne har den opfattelse, at ledelsen ikke forstår, eller har indsigt i, hvad den enkelte medarbejder laver, siden de kan komme og foreslå en metode, hvor disse lange møder indgår, som en nødvendig del af metoden. Følelsen af utilstrækkelighed vil opstå som følge af, at medarbejderne er nødsaget til at reservere timerne til at

deltage i de processuelle netværksmøder, samtidig med at de "almindelige" driftsopgaver skal løses (afsnit 2.4.2.3).

Ved brugen af netværksmodellen er det ikke i samme grad muligt for medarbejderne at beskytte sig mod det krydspres, de udsættes for i dagligdagen – som udgangspunkt. Ved netværksmøderne er der *risiko* for, at andre faggrupper eller familien sætter spørgsmålstejn ved den indsats, som socialrådgiveren foreslår eller kan byde ind med, og hvor medarbejderne i løbet af den øvrige arbejdsdag kan gøre brug af forskellige afværgemekanismer, for bedre at håndtere det daglig krydspres, vil de her være mere "forsvarsløse" (afsnit 2.4.2.3). Medarbejderne kan måske være *bange* for, ikke at kunne modstå presset fra de øvrige faggrupper og føle sig nødsaget til at gå med til en indsats, som ellers ikke ville være skønnet acceptabel på et ordinært gruppemøde? Eller for ikke at kunne argumentere tilstrækkeligt for den beslutning om tiltag, vedkommende har med fra baglandet? Dette er kun et bud på, hvilke overvejelser der kan ligge til grund for, at medarbejderne kan føle sig utrygge ved at skulle deltage i de processuelle netværksmøder. Noget andet er tidsrammen på de tre timer, som også har været et omdiskuteret punkt. Tidsrammen er et vilkår, når man arbejder med netværk af denne størrelse, og tolk. En enkelt kommune nævner, at deres møder er lidt kortere, når det er danske familier, netop begrundet i at der ikke skal tolkes.

I langt de fleste kommuner er skepsissen overvundet, af de erfaringer medarbejderne har fået gennem afprøvning af metoden. Flere har talt om, at sagsbehandlere har følt en lettelse over ikke at sidde med hele ansvaret på deres skuldre alene, og at mange samarbejdspartnere har budt ind med ting, de har kunnet gøre for at afhjælpe familiens situation. Samtidig har alle fået indsigt i den samme viden. Familierne behøver ikke fortælle deres historie til flere forskellige sagsbehandlere, og indsatserne bliver koordineret samtidig med, at familierne føler sig inddraget. Ofte er der nogle problematikker, der løser sig selv, fordi de har været symptomer på nogle bagvedliggende problematikker, der nu kommer fokus på. En enkelt projektleder fremhævede desuden en fordel ved netværksmødet, ved at fortælle om en nyansat medarbejder, som kom tilbage efter et processuelt netværksmøde og fortalte om den viden og indsigt, hun havde fået i familien, gennem sin deltagelse i mødet – en viden, det

ville have taget hende flere arbejdsdage at komme i nærheden af, for papirsagen var 25 cm i tykkelsen!

Flere kommuner beskriver desuden de sidegevinster, de har fået ud af at bruge metoden. Her er det især styrkelsen af det tværfaglige samarbejde, der fremhæves på en måde, hvor det også rækker ud over netværksmøderne og bruges i andre sammenhænge. Det er simpelthen blevet nemmere at kontakte hinanden og gøre brug af hinandens faglighed.

Ovenstående er en tydelig forklaring på, hvorfor barriererne i dette eksempel kan kategoriseres som opstartsproblematikker. Erfaringen over tid er med til at ændre medarbejdernes holdning til metoden, og ændrer deres adfærd fra at være modspillere til at være medspillere, til fordel for implementeringsprocessen (afsnit 2.4.2.3).

De største forskelle ses mellem henholdsvis case A og case B. De repræsenterer hver for sig et eksempel på, en implementeringsproces, hvor udfaldet ligger i hver sin ende af successkalamen. Case B var, på eget initiativ, startet på processen længe før de andre og står i dag med en ændret og tilpasset organisation og er klar til at nedlægge projektorganisationen for at videreføre anvendelsen af metoden i den almindelige drift. I case A kan de se tilbage på en projektperiode, hvor implementeringsprocessen ikke var planlagt godt nok fra starten, hvilket har været hæmmende gennem store dele af processen. Når projektperioden udløber, vil der være få medarbejdere, der kan anvende en metode, der i øvrigt ikke efterspørges, og som vil dø ud blandt nye projekter eller i takt med, at medarbejderne finder nye græsgange.

Midt i mellem der er der case C, D og E. Case C kan på mange måder ligne case B, selv om de ikke er lige så langt i processen, som case B, men der har været en stor grad af ledelsesmæssig opbakning, gennem den måde ledelsen har valgt at forholde sig til udfordringerne omkring anvendelsen af metoden. Den brede forankring, de forpligtende samarbejdsaftaler og de beskrevne opgaver, roller samt forventninger er med til at sikre metoden overlevelse fremadrettet. For case D og E gør det sig gældende, at de på nogle områder ligner hinanden, i forhold til de barrierer de har haft gennem processen, men jeg mener, de adskiller sig i forholdet omkring den ledelsesmæssige opbakning, hvor jeg eksempelvis i case E godt kan være i tvivl om, hvorvidt projektet vil holde ud over den tid der går, førend nye projekter presser sig på. Ser man bort fra case B, gør det sig gældende, at de øvrige cases i forskellig grad har

fokus på det væsentlige omkring hvilke medarbejdere, som deltager i projektet. Alle projektledere taler om, at nogle medarbejdere bærer projektet igennem, og som følge deraf, er projektet til dels personafhængigt. I case E her det væsentlige omkring udvælgelsen tillige vist sig som en erfaring de har måttet sande, da det ikke var alle mødeledere, som viste sig egnede til opgaven. I case A udtrykker projektlederen en erkendelse af, at processen ville have været anderledes, hvis man havde været mere bevidst om udvælgelsen af medarbejdere til fx projektgruppen. Når det ikke har vist sig som specielt væsentligt i case B, formoder jeg, at dette skyldes det forarbejde, samt de organisationsændringer der er foretaget forud for projektet, hvilket betyder at medarbejderne er "sporet ind" på en anden måde.

Det er desuden blevet tydeligt for mig, at det har vist sig nemmest at forholde sig til de cases, som afspejler de to yderpunkter, nemlig case A og B, fordi de bekræfter mine hypoteser i den mest udtrykte forstand. Det betyder ikke, at jeg har glemt de øvrige cases, men nogle elementer træder bare tydeligere frem i case A og B, hvilket betyder at det også er nemmere at se en sammenhæng mellem teorien og praksis.

I forhold til den ledelsesmæssige opbakning har jeg noterer mig, forholdsvis store forskelle i forhold til, hvordan den ledelsesmæssige opbakning kommer til udtryk, vel at mærke, hvis der er opbakning. I forlængelse af dette ser jeg en sammenhæng mellem graden af opbakning, en implementeringsproces der fremmes, og forventningen om anvendelse af metoden i den daglige drift i tiden fremover.

I forhold til medarbejder inddragelse, synes der at være en tendens til sammenhæng mellem graden af inddragelse, og medarbejdernes motivation for at tage ejerskab i forhold til projektet, og være medspillere i processen.

DEL V - Konklusion

Som bekendt defineres den processuelle netværksmodel ved, at være en metode, hvor der dels er en arbejdsproces mellem møderne og hvor formålet er at opnå en helhedsorienteret og koordinerende indsats i forhold til de problematikker som spænder ben for en mindre problemfyldt hverdag samtidig med, at der arbejdes med en terapeutisk forandringsproces med henblik på holdningsændringer.

Tidligere i undersøgelsen blev min formodning og undersøgelsens problemstilling præsenteret, dels ved nedenstående forskningsspørgsmål:

- *Hvilke mulige barrierer er der i den konkrete implementeringsproces?*
- *Hvordan arbejdes der med disse barrierer?*
- *Hvad er årsagen til barriererne?*
- *Hvem producerer barriererne?*

Og dels ved to hypoteser:

H1: Udvælgelse og inddragelse af medarbejderne har betydning for deres motivation og ejerskab

H2: Ledelsesmæssig opbakning er med til at fremme implementeringsprocessen

Jeg har gennem undersøgelsen og analysearbejdet fået en indsigt i, hvordan man i de forskellige kommuner har grebet implementeringsopgaven an, og hvordan man har arbejdet med de barrierer, der er dukket op undervejs i processen. Jeg har også fået en indsigt i nogle af årsagerne til barriererne, og hvem der er de eventuelle producenter af dem.

Jeg er blevet bekræftet i, at der i forhold til implementeringsprocesser i kommunale forvaltninger, er mange interesser, som spiller ind, også selv om det er internt i organisationen, dette gør sig fx gældende via forskellige lovgivninger og deraf forskellige mål. Ledelsen kan have forskellige interesser, set i forhold til medarbejderne, men også i forhold til omgivelserne. Er der en reel interesse for at implementere, eller er der tale om signalering til omgivelserne? Bakker ledelsen medarbejderne op, og hvordan opfatter modtagerne af det kommunikerede, egentlig de ord og handlinger, som de mødes med? Jeg mener, at der ikke kan være tvivl om, hvorvidt ledelsens troværdighed afhænger af, om der er overensstemmelse mellem ledelsens ord og handlinger, når det gælder kommunikationen ind og ned i organisationen.

I forhold til den ledelsesmæssige opbakning har jeg i analysen noteret mig, en sammenhæng mellem graden af opbakning og en implementeringsproces der fremmes, hvilket har betydning for, hvorvidt metoden vil blive anvendt i kommunerne, når projektperioden udløber.

Jeg mener, at teorien om Winters implementeringsmodel bekræftes i det omfang, ledelsen vælger at anvende de forskellige ledelsesredskaber, de har til rådighed. Der følger i dette projekt ikke økonomi med til at frikøbe medarbejdere, hvorfor ledelsen i stedet bør forholde sig til opgavens opfang, for dernæst at agere og reagere med henblik på at forøge medarbejdernes evne til at løse opgaven, og derigennem registrere en nedgang i medarbejdernes anvendelse af afværgemekanismer. Dette betyder også, at kravet til ledelsen, om en klar og tydelige udmelding i forhold til forventninger og mål er et væsentligt signal overfor medarbejderne. Endvidere er der tale om, at teorien bekræftes i det omfang, ledelsen forholder sig til, hvilke medarbejdere der skal deltage i projektimplementeringen for at sikre, at medarbejdernes interesser eller vilje stemmer overens med de mål der skal indfries, for en succesfuld implementering. Og netop medarbejdernes motivation eller interesser har vist sig at være et helt centralt begreb i denne undersøgelse. Der har i analysen vist sig en tendens til sammenhæng mellem graden af inddragelse og medarbejdernes motivation, for at være medspillere i implementeringsprocessen. Teorien bekræftes i den forstand, at case B, hvor man er meget tæt på at nedlægge projektorganisationen, for at anvende metoden i den daglige drift, har omfanget af medarbejderinddragelsen været stor, og ligeledes i case A, hvor metoden i dag ikke anvendes i praksis, har projektledelsen givet udtryk for, en overbevisning om, at udfaldet af implementeringsprocessen ville have været anderledes, hvis man i højere grad havde inddraget medarbejderne fra konkrete afdelinger, og endelig i case D har man inddraget klubpersonalet i formidlingsopgaven. Et andet element er, at fx mødelederne har ydet en ekstra indsats ved at udfylde funktionen ved siden af de almindelige opgaver. Da der er tale om en forholdsvis lang projektperiode, må der nødvendigvis være interesser på spil for den enkelte medarbejder, hvorfor teorien også herigennem bekræftes.

Røviks teori om oversættelse, herunder kontekstualisering, kommer også i spil, og bekræftes i det omfang de enkelte kommuner har taget metoden om processuelle netværksmøder i brug, og sideløbende tilpasset fx målgruppen. Derudover viser måden, hvorpå de enkelte cases har valgt at formidle viden om projektet og metoden til fx familierne, at flere har gjort sig store overvejelser i forhold til, hvordan metoden skal "sælges", for at modtagerne vil være åbne. Dette kan eksemplificeres ved brochurer, som kommunen valgte at få oversat til flere sprog.

Jeg har valgt at undersøge et relativt smalt felt, og samtidig med har jeg valgt, kun at tage udgangspunkt i projektlederne som informanter, hvilket har betydet, at det har været relevant at interviewe 5 kommuner, for derigennem at få et så fyldestgørende billede, som muligt. Det betyder dermed, at snæverheden bliver vejet op af bredden i undersøgelsen. Tidligt i processen overvejede jeg at begrænse antallet af interviews til to eller tre, men har flere gange, i løbet af min bearbejdning af det empiriske materiale tænkt over, hvilke resultater jeg ville have fået, og hvilken betydning det ville have fået for min undersøgelse, og deraf følgende resultater, hvis jeg ikke havde kontakttet alle kommunerne. Mit valg af det forholdsvis snævre felt har desuden den konsekvens, at jeg kun kan have formodninger om, hvilken betydning det ville have haft for mine undersøgelsesresultater, hvis jeg i stedet havde brugt ledelsen, medarbejderne eller målgruppen som informanter.

Skal jeg se på henholdsvis styrker og svagheder ved metoden, vil jeg mene, at svagheden er, at de mange trin i bearbejdningen af det empiriske materiale er en meget lang proces. Men det er samtidig også dét, der er med til at systematisere og skabe overblik i det omfattende materiale. Jeg har ikke tidligere gennemført et casestudie af dette omfang, og ej heller så systematisk, hvorfor jeg har gjort mig overvejelser i forhold til, hvor "snittet skulle lægges", men den anvendte metode har været med til at holde mig fast, holde fokus og i sidste ende gjort det lettere. Hver gang jeg har følt mig fristet af at begynde sammenligninger på tværs af de fem cases, har metodebogen været fremme igen, for at holde fast i, hvad de næste skridt for bearbejdninger skulle være.

Jeg har i den indledende del af dette speciale, bevæget mig omkring den samfundsmæssige og socialpolitiske udvikling af det sociale arbejde, og begreber som viden og evidens. Derudover har jeg stillet spørgsmålstejn ved betydningen af fælles sprog og fælles viden, ligesom jeg har berørt den gensidige afhængighed mellem forskningen og praksis. Ser jeg på nutiden og den fremtid vi går i møde, samtidig med at jeg inddrager de tiltag og arrangementer, som SFI – herunder Nordisk Campbell Center har iværksat gennem de seneste år, mener jeg, at resultaterne af min undersøgelse er brugbare i den forstand, at det er en væsentlig baggrundsviden, som kan være af afgørende betydning, når der i kommunerne fremover fx skal samarbejdes med forskningen i forhold til kontrollerede forsøg eller andre former for evi-

densbaseret viden. SFI har slået fast, at det kun er de randomiserede kontrollerede forsøg, der kan give os et svar i forhold til effekt, hvorfor jeg tror, at udviklingen af det sociale arbejde vil ske i denne retning. Men jeg ser dermed også en sammenhæng mellem efterspørgsel efter viden eller metoder der virker, og medarbejderne i praksis, som i forskellig grad vil føle en skepsis begrundet i, at man bevæger sig væk fra "plejer", samtidig med at der måske kan spores en frygt for effektiviseringens betydning blandt medarbejderne.

Fremadrettet kan læringen fra denne undersøgelse bruges til en bevidstgørelse af, at et godt forarbejde, hvor man sætter sig ind i metoden, og dens omfang er alfa og omega. Begrundelsen herfor skal ses i lyset af, at man med dette forarbejde har det bedste grundlag for at implementere ny viden eller metoder. Til trods for denne indsats, er det ikke ensbetydende med succes. Som tidligere beskrevet er der mange andre faktorer, der spiller ind. I dette tilfælde er det fx en forudsætning, at familierne identificeres, og at de ønsker at deltage. Om familierne vedbliver med at deltage, vil givetvis afhænge af, om familiernes forventninger indfries og de gode resultater og erfaringer vil blive spredt til andre af kommunens familier, som derved vil have en positiv og åben tilgang. Samtidig kan dette påvirke kommunens omdømme blandt borgerne. Ligesom andre kommuner vil kunne høre om de positive resultater, og selv blive inspireret.

Jeg er i dag ikke ekspert i forhold til den fase af implementeringsprocessen, som jeg har valgt at undersøge, men jeg vil påstå, at jeg har fået udvidet min horisont væsentligt, når man ser på, den indsigt og forståelse jeg i dag har af den komplekse arena, hvori implementeringsprocessen er forgået.

Som jeg har beskrevet tidligere, ved jeg i dag intet om de andre aktørers opfattelser af processen, hvilket er en konsekvens af de valg, jeg traf tidligere i processen, men det kunne være interessant at gennemføre lignende casestudier med samme fokus, blot med de øvrige aktører i denne konkrete proces, for efterfølgende at gennemføre en komparativ undersøgelse, som vil være i stand til at give et bredere billede af, hvilke faktorer, der har indflydelse i den enkelte kommunes kontekst.

Litteratur

Antoft, R. & H. H. Salomonsen. Det kvalitative case studium – introduktion til en forskningsstrategi, s. 29-57. I: Antoft, R et al. (red.) Håndværk og Horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode. Syddansk Universitets Forlag, Odense

Bergmark, Anders og Oscarsson, Lars. Udvikling, sammenstilling og anvendelse af viden i socialt arbejde. I: Meuwisse, Anna; Swärd, Hans og Sunesson, Sune. Socialt arbejde – en grundbog. 2007, kap. 19. Hans Reitzels Forlag, København

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Rosness, Paul G., Røvik, Kjell Arne. Organisasjonsteori for offentlig sektor Kapitel 4. 2006. Universitetsforlaget

Deding, Mette. SFI Campbell – international viden om effekter. Social Forskning nr 1, 2011

Deding, Mette. Vi vil være specialister i kontrollerede forsøg. Social Forskning nr 1, 2012

Dinesen, Peter Thisted. Barrierer for implementeringen af en evidensbaseret socialpolitik. SFI Forskningsafdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser, Arbejdsrapport 05:2007

Egelund, Tine og Hillgaard, Lis. Social rådgivning og social behandling. 1997. Munksgaard

Guldager, Jens. Viden og handling – overvejelser over praktikeres kundskabsgrundlag. I: Gamst, Birthe; Halskov, Therese og Lentz, Brian. På sporet af kundskabens veje i socialt arbejde. Socialpolitisk Forlag

Guldager, Jens. "Nogle tanker om forskning og evaluering af socialt arbejdes metoder" i Socialvetenskaplig Tidskrift nr. 4, 2000, s. 327-344

Gulddal, Jesper og Martin Møller. Hermeneutik: en antologi om forståelse. 2005. Gyldendal

Hansen, Steen Juul (red.) Professionelle i velfærdsstaten. Kapitel 2. 2010. Hans Reitzels Forlag, København

Hornemann Møller, Iver. De fire socialreformer i moderne tid. I: Hornemann Møller, Iver og Elm Larsen, Jørgen. Socialpolitik. 2011. Hans Reitzels Forlag, København

Højbjerg, Henriette. Hermeneutik. I: Lars Fuglsang og Poul Bitsh Olsen (red.). Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer. 2004. Roskilde Universitetsforlag

Højholdt, Andy. Den tværprofessionelle praktiker. Socialpædagogisk bibliotek. Kapitel 1. 2010. Hans Reitzels Forlag, København

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. Hvordan organisationer fungerer – Indføring i organisation og ledelse. 2002, kap. 10. Hans Reitzels Forlag, København

Johansen, Mette-Louise; Moritsen, Tina og Montgomery, Edith. Mod en fælles indsats – Netværksarbejde til forebyggelse af ungdomskriminalitet i traumatiserede flygtningefamilier. 2006. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT), Evalueringsrapporten kan hentes på: <http://www.rct.dk/media/415154/mod%20en%20f%C3%A6lles%20indsats.pdf>

Jørgensen, A. Hermeneutik, fænomenologi og interaktionisme – tre sider af samme sag, s. 221-244 i: Jacobsen, M. H. & K. Pringle (red.) At forstå det sociale. 2008. Akademisk forlag, København

Kjærdsdam, Winnie; Kildedal, Karin og Uggerhøj, Lars. Forskning tæt på praksis – et forhindringsløb. Social Forskning nr 1, 2011

Kristiansen, Søren og Krogstrup, Hanne Kathrine. Deltagende observation – en introduktion til en forskningsmetodik. 1999. Hans Reitzels Forlag

Kvale, Steiner. Interview- en introduktion til det kvalitative forskningsinterview. 1997. Hans Reitzels Forlag

Olsen, Henning. Kvalitative kvaler. 2002. Akademisk forlag

Ramian, Knud. Casestudiet i praksis. 2007. Academica, Århus

Rendtorff, Jacob Dahl. Fænomenologien og dens betydning. I: Lars Fuglsang og Poul Bitsh Olsen (red.). Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer. 2004. Roskilde Universitetsforlag

Ry Nielsen, Jens Carl og Repstad, Pål. Når mauren også skal være ørn. Om å analysere sin egen organisasjon. 2006

Røvik, Kjell Arne. Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. 2007. Universitetsforlaget

Thiele, Helle. Viden om effekter: Virker det? Og hvad er "det", der virker? Social Forskning nr 1, 2012

Thorsager, Linda, Metodebegrebet i socialt arbejde. SFI, Forskningsafdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser, Arbejdspapir 11:2006

Winter, Søren C. og Nielsen, Vibeke Lehmann. Implementering af politik. 2010. Academica

Anvendt KommunalForskning, 2010. Projektbeskrivelse: Formativ evaluering af implementeringen af processuelle netværksmøder i seks danske kommuner – Kriminalitetsforebyggelse blandt traumatiserede flygtningefamilier. www.akf.dk

Socialstyrelsen, 2011. Praksisudvikling baseret på aktuelt bedste viden – Eksempler og pointer fra praksis. www.servicestyrelsen.dk