



SAMMEN OM LEDELSE PÅ TVÆRS!

*Herunder fokus på krav og forventninger til
mellemlederens rolle i at lykkes med
helhedsorienterede indsatser på tværs af
velfærdsområder jf. begrebet
"koblingskompetencer"*

Resumé

Several point out that top management in particular has a very special role and importance for succeeding in leading across welfare areas. Conversely, it also entails special demands on the middle manager's role in succeeding and contributing to the same. The question is, however, whether we in the public sector are at all ready and dare to embark on forms of management that are based on far more liberation and trust in professionals as well as citizens – vertically as well as horizontally? In this assignment, at least, it is suggested it is easier to indicate new forms of management than it is to practice and co-create new common core tasks (and disciplines) across welfare areas

Masteropgave udarbejdet af Mette Brandt Pedersen

Forår 2024, Master Public Governance, Aalborg Universitet

Indholdsfortegnelse

Indledning	2
Hvem er mellemlideren her – og hvad karakteriserer mit ledelsesfelt?	4
Nyt udvidet ledelsesfelt og ledelsesopgaver	5
Omstilling og udvikling på socialområdet i Frederikshavn.....	6
Behov for mere tværgående ledelse og helhedsorienterede indsatser?	7
Indkredsning af projektets undersøgelsesspørgsmål	9
Problemformulering:	12
Metoder og empiri i projektet.....	13
Om at være undersøgende i egen organisation?.....	13
Udvælgelse af data og undersøgelse til dokumentanalyse.....	16
Undersøgellesdesign og metoder i evaluering af frikommuneforsøget	17
Videnskabsteoretisk retning i hhv. kvantitative og kvalitative undersøgelser	19
Anvendte metoder i midtvejsevaluering af frikommuneforsøget	19
Undersøgellesdesign – validitet og reliabilitet.....	22
Reliabilitet og validitet i en kvalitativ indholdsanalyse af midtvejsevaluering af "Én plan"	24
Teoretiske antagelser i begrebet koblingskompetencer	25
Koblingskompetencer – missing link mellem monofaglighed og tværfaglighed?	25
Samarbejde på tværs – nyt handlingsmaksime jf. New Public Governance?	25
Er koblingskompetencer = flerfaglighed, tværfaglighed eller relationel koordination?	26
Ledelsens rolle i det grænsekrydsende arbejde	28
Funktionelle hensyn i koblingskompetencebegrebet!	29
Hvilke organiserings- og ledelsesformer understøtter jf. begrebet "koblingskompetencer", at vi kan lykkes med mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder?	33
Medarbejderinvolvering vs. ledelsesdiktat	34
Hvilke særlige krav og forventninger er der til topledelsens rolle i at lykkes på tværs af velfærdsområder – og hvad betyder det for mit ledelsesrum og rolle som mellemlider?	36
Sparedagsorden vs. investering i mere tid og ressourcer	39
Hvilke kompetencer skal medarbejdere og ledere have for at arbejde mere på tværs?	42
Er der en ny type faglighed i spil i helhedsorienterede indsatser på tværs?	44
Konklusion og perspektivering	47
Litteraturliste	52

Indledning

Der er behov for mere samarbejde og ledelse på tværs af fag, afdelinger og sektorer inden for det offentlige, idet udsatte borgere har udfordringer og sammensatte problemer af kompleks karakter, som kalder på mere helhedsorienterede løsninger. Det kalder også på andre og nye måder at lede på! Flere benævner de komplekse problemer som "vilde problemer". Heri ligger en forståelse af, at hvor det for "simple problemer" gælder, at de ofte kan eller vil blive forsøgt løst ved en forholdsvis lineær og rationel tænkning om sammenhæng mellem indsatser og effekter, så kan den samme tilgang ikke anvendes over for vilde problemer, idet man ikke her på forhånd kan kende problemets karakter fuldt ud. Det betyder, at løsningen kræver udforskning og læring. *"Faktisk kan man ofte ikke "løse" vilde problemer, man kan alene arbejde for forbedringer og progression. Hvor vi lærer og bliver klogere på problemet"* (Bukdahl et al. 2022:3).

Tænkningen omkring nye ledelsesformer og kompetencer, der skal håndtere de "vilde problemer" kan perspektiveres i forhold til forskellige styringsparadigmer i det offentlige. Andersen m.fl. sonderer mellem syv (socialt konstruerede) forvaltningspolitiske styringsparadigmer, som hver især udgør forskellige styringsmodeller i det offentlige (2020). Et indblik i de forskellige styringsparadigmer bidrager til en nærmere forståelse for, hvordan man i det offentlige søger at opnå resultater i dag. I den optik kommer det også tydeligt frem, at det langt fra er entydigt, hvordan man i forskellige offentlige afdelinger, centre og sektorer forsøger at opnå resultater ved forskellige måder at styre, lede og organisere opgaveløsningen. Styringsparadigmer forstås her som *"et sammenhængende sæt af forestillinger om, hvordan den offentlige sektor kan og skal organiseres, styres og ledes"* og hvor *"flere styringsparadigmer typisk er i spil samtidigt"* (Andersen m.fl. 2020:11).

Som offentlig leder på socialområdet i en kommune oplever jeg ofte at befinde mig i et såkaldt krydspres af modsatrettede krav og forventninger – eller rettere styringslogikker. Det er f.eks. i situationer hvor jeg på den ene side skal bidrage til effektivisering og store økonomiske besparelser OG på den anden side samtidigt skal sikre bedre faglig kvalitet og udvikling ved mere helhedsorienterede løsninger på tværs af velfærdsområder – og hvor borgeren i langt højere grad skal involveres i "egen sag" ved at fokus er rettet mod borgerens mål og drømme osv.

Jeg skal her balancere mellem styringslogikker iht. især New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG), og som leder kan det opleves som dilemmafyldt at balancere de mange modsatrettede krav, idet nye løsninger ofte skal findes inden for den samme eller reduceret økonomisk ramme – og gerne under strategiske "velfærdsværdiformuleringer" som "mere for mindre". Det at lede mellem modsatrettede krav benævnes også "paradoksledelse", og her har f.eks. Quinn udarbejdet en model, som viser, hvordan ledere på tværs af styringsparadigmer og ledelsesroller konstant må balancere "både og" imellem tilsyneladende modstridende styringslogikker, for at være mest muligt effektive ledere (Quinn 2014:1).

Det er svært at balancere mellem modsatrettede styringslogikker og krav, hvis der samtidigt er usikkerhed omkring retning og prioritering inden for et eller flere velfærdsområder, dvs. hvis der fx mangler tydelig retning eller modsatrettede forventninger fra topledelsen om, hvilke fælles målsætninger osv., der skal prioriteres på tværs og inden for de respektive områder. Det er kort sagt, hvis der ikke er svar på et tydeligt *hvorfor?* Men som nævnt oven for så er det også lidt af et vilkår i dag som leder, at der opstår tvivl om modsatrettede styrings- og ledelsesformer. Lotte Lüscher pointerer her om ledelse ind i paradokser, at: *"Dilemmaet er en valgsituation mellem to stærke alternativer. I modsætning hertil er paradokset ikke et enten-eller men et både-og"* (2018:49).

Fokus i denne masteropgave er især kommunernes erfaringer og bestræbelser på at udvikle mere sammenhængende og helhedsorienterede indsatser til udsatte borgere. Mere helhedsorienterede indsatser tillægges her betydningen, som den fremkommer i KL's publikation vedrørende *"Helhedsorienterede indsatser til udsatte borgere"*, at det er indsatser, som *"skal føre til bedre resultater for kerneopgaven over for borgere med komplekse sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer"* (2021: 4).

En umiddelbar tilskyndelse her er, at det betyder, at de respektive fagområder skal koordinere deres indsatser bedre. Det er i hvert fald en tilgang har jeg selv oplevet flere gange, og hvor vi efterfølgende har udarbejdet endnu en koordinationsplan eller arbejdsgangbeskrivelse mv. Rigtig mange erfaringer viser dog, at gode helhedsorienterede indsatser kræver mere end simpel eller tværfaglig koordination, idet udfordringerne i høj grad omhandler, at der på tværs af sektorer og

fagopdelte områder er forskellige faglige mål og metoder; forskellig lovgivning og praksis samt ledelse og organisering.

Mine spørgsmål og problemformulering i masteropgaven handler på den baggrund om, hvilken rolle og opgave jeg har som mellemlider i forhold til at opnå mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder, samt hvilke krav disse indsatser stiller til ledelse vertikalt såvel som horisontalt?

Hvem er mellemlideren her – og hvad karakteriserer mit ledelsesfelt?

Jeg har i snart 8 år været leder af Socialenheden, som er myndighedsafdeling på det specialiserede socialområde som dækker målgrupper inden for handicap, psykiatri, misbrug og udsatte i Frederikshavn kommune. Jeg har en uddannelsesbaggrund som sociolog med specialisering i sociale problemer og social forandring. Efterfølgende har jeg desuden læst jura på deltid svarende til første 2 år på jurastudiet. Jeg har været ansat i kommunen i 17 år, hvor jeg, før jeg blev leder, har haft forskellige konsulent og projektlederstillinger inden for social- og sundhedsområdet. Jeg er med min uddannelsesbaggrund således ikke en ”klassisk myndighedsleder” med samme fagprofessionelle baggrund som hovedparten af mine medarbejdere, som er socialrådgivere.

I min afdeling er kerneopgaven kort sagt at hjælpe borgere med nedsat funktionsniveau og sociale problemer med relevant støtte og hjælp, så de kan opnå størst mulig selvhjulpethed og livskvalitet i deres liv.

I myndighedsafdelingen på socialområdet træffes afgørelser med udgangspunkt i lovgivning og politisk fastsat serviceniveau på området, hvor der både skal balanceres faglighed og økonomi. Serviceloven er en såkaldt rammelov, hvilket betyder, at socialrådgiverne har store skønsmagter. Det socialfaglige skøn er dog i praksis begrænset ved forskellige visitationsudvalg, hvor jeg som leder f.eks. er med til at træffe beslutning om alle døgntilbud samt køb af indsatser ved eksterne leverandører. Som afsæt for at finde frem til relevant og nødvendig støtte og hjælp anvendes en socialfaglig udredningsmetode, VoksenUdredningsMetoden (VUM), hvor der arbejdes ud fra borgerens ønsker og drømme.

I afdelingen har jeg 2 teamledere og 22 socialrådgivere, og et samlet budget på ca. 340 mio. Det er hermed det største bevillingsområde på socialområdet, som er funderet i en klassisk BUM dialogorienteret tildelingsmodel, og afdelingen har mange samarbejdspartnere internt i kommunen og eksternt i andre kommuner og sektorer.

Nyt udvidet ledelsesfelt og ledelsesopgaver

Jeg har for ganske nylig (den 6. marts 2024), udover nuværende afdelingslederrolle i myndighedsafdelingen, fået en ny stor ledelsesopgave på udfører-området. Situationen er kort den at et af vores specialiserede botilbud blev varslet påtænkt lukning af Socialtilsyn Nord grundet en række kvalitetsmæssige mangler i fx mål, metoder og dokumentation for de enkelte borgere samt at "ledelsen ikke har vist evne og vilje til at rette op" på mangler. Det er en meget alvorlig og kritisk situation for såvel borgere som medarbejdere på stedet. Kommunen har på den baggrund valgt at iværksætte en række ekstraordinære tiltag, hvor flere ledelsesniveauer skal sikre, at vi får efterlevet handleplaner samt får genoprettet og udviklet faglighed og kvalitet i tilbuddets indsatser og dokumentation. Jeg er i den forbindelse indsat som en slags interim afdelingsleder på området, hvor jeg er ny afdelingsleder for tilbuddets leder og 2 faglige ledere, og skal hjælpe med sikre og gennemføre den nye genopretnings- og handleplan.

Den nye opgave er på mange måder et eksempel på, hvordan jeg som leder, hermed bevæger mig ind i et felt med grænsekrydsende ledelse, hvor myndigheds og udfører-perspektivet skal samles i et fælles blik og ansvar for opgaveløsningen. I dette tilfælde særligt ledelsesopgaver forbundet med at få formuleret borgerrettede mål, som skal reflekteres i faglige tilgange og metoder, som understøtter at der arbejdes med resultatdokumentation i forhold til de borgerrettede mål. Det er indtil videre en særdeles lærerig og udfordrende opgave, som ikke mindst også er interessant i forhold til denne opgaves problemfelt. Det er ledelsesopgaven dog fortsat alt for ny til, at der kan uddrages erfaring – og i forskningsoptik nok også lidt for tæt mit eget ledelsesfelt set fra mit eget perspektiv.

Omstilling og udvikling på socialområdet i Frederikshavn

Udviklingsmæssigt har myndighedsafdelingen og hele socialområdet været igennem en større omstillingsproces seneste 6-7 år, hvor der på den ene side er gennemført massive effektiviseringer og takstreduktioner ved en række nye styringstiltag, som fx fælles Indsatskatalog (visitationspraksis og serviceniveau), visitationsudvalg, differentierede takststrukturer og bostøttepakker, nye botilbud mv. På den anden side er der samtidigt implementeret mere forebyggende og tidlige indsatser i en uvisiteret, åben rådgivnings- og afklaringsindsats på tværs af myndighed og udfører (Det Sociale Pitstop), hvor der er særligt fokus på at bygge bro til frivillige og civilsamfund. I den forbindelse er Socialenheden og Socialpsykiatrien (støttecenter) desuden i gang med at forberede og implementere en "Peer-uddannelse" i kommunen i samarbejde med Social- og Boligstyrelsen. Peer-indsatsen handler grundlæggende om at få skabt rammer, så flere borgere med psykiske diagnoser kan deltage i samfundets fællesskaber og på arbejdsmarkedet. Aktuelt er vi desuden i gang med et tværsektorielt projekt sammen med Psykiatrien, som omhandler samarbejdet og koordinering omkring de mest komplekse borgere.

I et udviklings- og styringsparadigmeperspektiv indikerer den beskrevne omstillingsproces *ikke* en udvikling, hvor vi er på vej helt væk fra NPM hen imod mere dialogbaserede og samskabte indsatser i NPG. I min optik så er styringstænkningen på det sociale myndighedsområde på mange måder fortsat primært domineret af især hhv. *New Public Management* (NPM) og til dels også *Professionsstyret*, idet styringen på mange områder fortsat har et stort fokus på f.eks. faglighed, effektivitet og resultatdokumentation (Andersen m.fl.). Men med bestræbelserne på at udvikle mere fælles og samskabte løsninger på tværs af f.eks. myndighed, udfører og sammen med borgerne, hvor der samtidigt er fokus på at bygge bro til frivillige og civilsamfund, så bevæger vi os helt klart også i retning af *New Public Governance* (NPG). Men det er som nævnt heller ikke enten-eller, men styringslogikker der fungerer parallelt med hinanden som "lag-på-lag styring", og med de dilemmaer og krydspres, det medfører.

Behov for mere tværgående ledelse og helhedsorienterede indsatser?

Fokus i den her opgave tager afsæt i erfaringer fra en tværfaglig arbejdsgruppeindsats, jeg var med i sidste år. Her blev der som forberedelse til forventet Ny Hovedlov på tværs af social, familie og beskæftigelsesområdet iværksat arbejde med at udvikle ny model for tværfagligt koordinerede møder med henblik på at understøtte mere helhedsorienterede indsatser over for udsatte borgere. Målgruppen for mere helhedsorienterede indsatser beskrives som *”de borgere, der har samtidige kontakter til f.eks. social-, beskæftigelses-, familie- og sundhedsområdet med parallelle indsatser og forløb”* (KL *”Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere”* 2021:3). Jeg inddrog indledende erfaringer fra dette arbejde som case i min opgave på mastermodulet i *”Strategisk Ledelse”* (Pedersen 2023).

I arbejds- og styregruppen var vi ledelsesmæssigt bredt sammensat på tværs af social, beskæftigelse og familieområdet med hhv. 2 direktører, 3 chefer og 5 afdelingsledere, hvor af 3 kommer fra beskæftigelsesområdet inklusive den kommunale ungeindsats. Afdelingslederne var sammen med faglige koordinators og teamledere arbejdsgruppen. Den ledelsesmæssige tyngde i styregruppen indikerer, at især direktionen har tillagt udvikling af mere helhedsorienterede indsatser og tværfagligt samarbejde på tværs af områderne stor betydning. Undervejs havde vi således også besøg fra Social- og Boligstyrelsen til et dialogmøde, hvor de dels præsenterede nogle data for den potentielle målgruppe i Frederikshavn vs. hele landet samt præsenterede et oplæg vedrørende seks kritiske succesfaktorer, som bør iagttages ved omstilling til mere helhedsorienterede indsatser for udsatte voksne (Social- og Boligstyrelsen 2023:17ff).

Én af de kritiske succesfaktorer som er grundlæggende forudsætning for mere helhedsorienterede indsatser er, at der i direktionen samt hos ledere og medarbejdere *”på tværs af velfærdsområder aktivt tages stilling til, hvorfor der skal arbejdes helhedsorienteret, og herefter hvordan helhedsorientering skal forstås med henblik på at sætte en fælles retning”* (ibid.).

Særligt direktionens og chefernes rolle pointeres i den sammenhæng:

”Borgerens rejse gennem systemet skal være sømløs og koordineret på tværs af forvaltninger og sektorer. Det kræver, at vi bliver bedre til at lytte til borgerne – for at kunne forstå og samarbejde om at fjerne unødige forhindringer på vejen mod et fælles defineret mål. Det er både politikere og praktikere enige om. At lede og lykkes med det projekt kræver en nysgerrig, åben og

Det fremhæves her, at ledelse mod mere helhedsorientering kræver en mere *"nysgerrig, åben og eksperimenterende tilgang"* – og at det især er en væsentlig topledelsesopgave at sikre dette ved at give retning og rammer for mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder. At det særligt er en topledelsesopgave fremhæves også i andre publikationer. Det har i flere sammenhænge fået mig til at reflektere over mit ansvar og rolle som mellemleder, der både har ledelse af ledere og medarbejdere, i forhold til at lykkes med mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder?

Den undren fremkommer også henset til, hvordan jeg selv oplever ledelse i praksis i nuværende organisatoriske rammer samt i forhold til nyt formuleret notat vedrørende den ledelsesmæssige organisering i Frederikshavn kommune. Notatet beskriver ansvars- og rollefordeling, samarbejdsform, mødestruktur og den overordnede ledelsesstruktur på primært direktions- og chefniveau, og herunder hvordan ledelsesstrukturen skal understøtte *en stærk sammenhængskraft og helhedsorienteret ledelse* af kommunen. Topledelsens opgaver og ansvar er således tæt beskrevet henover 6 sider, hvor der afslutningsvis står få linjer om opgaverne for leder/afdelingsleder niveauet. Det er afdelingsleder-niveauet (eller områdeleder som det betegnes på børne- og skoleområdet), der refererer til kommunens centerchefer. Der er i alt 11 centerchefer i kommunen. De referer til kommunens direktion, som består af kommunaldirektøren og 3 direktører. Der har i løbet af de seneste ca. 2 år været udskiftet 6 af de 11 centerchefer og yderligere 2 går på pension inden for de næste par måneder. I direktionen er det 3 ud af 4, som er nye. Det er således ikke en helt sammentømret topledelse, som "eksklusivt" skal varetage det beskrevne strategiske, taktiske, helhedsorienterede opgaveansvar mv. over for kommunens ca. 6000 ansatte. Det er i min optik et lidt smalt og lineært perspektiv på strategiske ledelsesopgaver og ansvar for kommunens mange øvrige ledere og medarbejdere.

Den nye regering i Danmark har ikke truffet endelig beslutning om ny hovedlov, som egentlig skulle være trådt i kraft 1. juli 2023. Lige nu afventes i stedet for reform på beskæftigelsesområdet, som formentlig kommer til at lægge op til mere samarbejde og opgaver

på tværs eller fra socialområdet. I Frederikshavn kommune blev der dog uagtet manglende lovhjemmel til HOI udarbejdet forslag til tættere samarbejde (matrix-model) omkring én plan for borgere i målgruppen. Der blev i efteråret 2023 også truffet beslutning om, at der fremadrettet skal arbejdes ud fra den model – hvis borgeren har behov for det og samtykker til udarbejdelse af en fælles plan og indsats. Status på arbejdet med ny samarbejdsmodel her medio 2024 er dog, at der endnu *ikke* er kommet en ny og ændret praksis ud af vores bestræbelser og arbejdsplan. Der ses således kun ganske få eksempler på, at der er gjort brug af ny samarbejdsmodel, ved at der er indkaldt medarbejdere fra flere afdelinger til fælles møde.

Eksemplet med HOI er en ret interessant case for, hvordan der i praksis er forsøgt at arbejde hen imod mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder – uden at vi helt er nået til det endnu? For hvorfor er der ikke kommet en ændret praksis ud af vores samarbejdsmodel på tværs af social, familie og beskæftigelse? Har vi blot fået udviklet endnu en simpel koordinationsplan for tværfagligt samarbejde, som reelt betyder, at vi hver især gør ”som vi plejer” inden for egen afdeling, budget og lovgivning, men at vi dog tilstræber at gøre det mere fælles og koordineret sammen med borger? Er det i virkeligheden ikke borgerne der efterspørger mere helhedsorienterede indsatser og planer? Og er det måske reelt ikke hverken ressourcebesparende og mere effektivt at sætte ind med fx flere sociale indsatser for at få flere i beskæftigelse, hvis de udsatte borgere ikke har potentiale for at opnå en form for selvforsørgelse?

Indkredsning af projektets undersøgelsesspørgsmål

Ifølge Jørgensen og Digmann så handler de nævnte udfordringer ikke om, at der mangler vilje og ønske om at arbejde mere på tværs af afdelinger og sektorer, men i praksis er det meget komplekst og krævende at lede på tværs. Som én af de væsentligste barrierer peger de på, ”at der er forskellige opfattelser af, hvad formålet med samarbejdet er” (2018:88). Det skyldes både, at der ikke prioriteres tid til fælles dialog om fælles målsætninger, og samtidigt tager man for givet, at der er enighed om det fælles formål. Det kan man dog ikke tage som en selvfølge, at der er enighed om. ”Selvom formålet med en tværgående indsats er vedtaget og defineret både politisk

og administrativt, er der sædvanligvis rum for fortolkning, og når denne fortolkning ikke sker i fællesskab, opstår udfordringen” (Ibid.:89).

En anden udfordring kan også handle om, at de forventninger, borgere har til det offentlige, ikke altid modsvarer de muligheder, som forskellige myndigheder har. Men uanset hvordan kommunens velfærdsområder er opdelt, så arbejdes der vidt og bredt på at tænke og arbejde tværgående. Ikke for at erstatte den daglige og faglige ledelse, men for at supplere den med tværgående ledelse.

Der er efterhånden flere praksiseksemples på, at kommunerne har forsøgt at ændre på rammer og koordinationsformer på tværs af velfærdsområder i forsøg på at implementere mere helhedsorienterede indsatser for borgerne. I den forbindelse fremhæves særligt frikommuneforsøget *”Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren”*. Resultater herfra viser, at der er mange gode bud på nye løsninger, men forsøget viser også, i tråd med tidligere projekter, at *”der er strukturelle og kulturmæssige barrierer, når siloer skal gennembrydes, og løsninger skal være mere individbaserede”*. I den forbindelse peges der igen på, at *”en afgørende brik i den tværgående ledelsessucces er cheferne”* (Holm-Petersen 2020:4)

Holm-Petersen spørger indledningsvist, at hvis helhedsorienterede indsatser på tværs er ”løsningen” på bedre borgeroplevelt kvalitet og effektivitet, hvorfor er vi så ikke indrettet herefter, eller hvorfor laver vi det så ikke bare om?

”Svaret ligger bl.a. i årtiers øvelser i at perfektionere offentlige organisationer og bureaukratiske modeller, som har givet gode resultater på mange parametre og niveauer for borgere og samfund. Vi er blevet dygtige specialister på utallige fagområder, og vi har eftersat en dagsorden om hyperproduktive arbejdsgange, standardisering, digitalisering m.m. I den proces har vi givet køb på kompleksitetsforståelse og den sammenhængende (sags)behandling. Ikke som en bevidst intention, men som en naturlig konsekvens af den måde, vi har skruet vores offentlige organisationer og myndighedsudøvelse sammen på” (Holm-Petersen 2020:5).

Holm-Petersen peger her specifikt på, at hvordan styringstænkningen i NPM har medført en række styringsmæssige gevinster og effektiviseringer, som er medvirkende til at den styringstænkning i høj grad fortsat eksisterer og praktiseres i det offentlige. Men som nævnt ageres der i en samtid,

hvor forskellige styringsparadigmer konkurrerer med hinanden i en art styringsmix, som medfører at offentlig ledelse i dag præges af *”hybride styringsformer, der både supplerer og konkurrerer om at levere legitimitet til og retning for ledelsesarbejdet og herunder for beslutningstagen”*

(Andersen m.fl. 2020:135). Her spiller kontekst såvel som indplacering i ledelseshierarkiet dog også ind:

”Kravene til offentlige ledere er naturligvis specifikke og afhænger af den enkelte leders opgaver, udfordringer i situationen samt det ledelsesniveau, vedkommende befinder sig på. Hvad der er god ledelse, er således kontekstspecifikt og ændrer sig desuden over tid. Personaleledelse er muligvis det, som varierer mindst mellem styringsniveauerne inden for samme nationale kontekst (...). Medarbejderne forventer således typisk faglig ledelse fra deres direkte leder, mens politikerne og ledelseshierarkiet forventer, at lederne loyalt implementerer de politisk vedtagne beslutninger nedad i hierarkiet, hvortil kommer, at borgerne nogle gange forventer inddragende og netværksorienterede ledere” (Ibid.:136).

Hvis vi skal blive bedre til mere sammenhængende og helhedsorienterede indsatser på tværs, så er vi måske nødt til at ”give køb” på noget af den fagspecifikke og sektoropdelte specialisering? Eller måske kan vi bygge oven på de respektive specialiseringer?

Selvom regeringen ikke har truffet beslutning om ny hovedlov, og måske heller ikke gør det, så har man på topledelsesplan langt fra forkastet ambitionen om mere helhedsorienterede indsatser på tværs af kommunens velfærdsområder i Frederikshavn. Det fremgik således tydeligt på et nyligt lederseminar for alle kommunens ledere, hvor netop hovedlov og behov for mere helhedsorienterede indsatser var omdrejningspunkt for italesættelse af behov for også at revitalisere kommunens ledelsesgrundlag. På seminaret blev der afholdt to oplæg fra forskningsansvarlig på UCN Henning Jørgensen vedrørende *”Koblingskompetencer – behovet for at samarbejde på tværs”* samt *”Tværgående ledelse af kompetenceudvikling”*. Oplæggene blev givet som inspiration til at italesætte behovet for mere grænsekrydsende ledelse på tværs samt med henblik på inputs til fornyelsen af kommunens ledelsesgrundlag.

Jørgensen beskriver koblingskompetencer som en form for ”missing link” mellem monofaglighed og tværfaglighed, og han fremhæver i den forbindelse en række argumenter for, at vi skal arbejde mere helhedsorienteret og tværgående. For at lykkes med det tværgående samarbejde kræves der f.eks. særlige kompetencer, så vi kan bygge bro mellem det kendte og det fælles nye, hvor der er

brug for, at vi både kan håndtere "vilde problemer"; mere samskabelse og helhedsorientering; væk fra sektor, søjle og siloopdelt specialisering og fragmentering samt ny lovgivning som HOI. Koblingskompetencer bliver i den forbindelse defineret som *"sættet af kommunikative koordinerende og kooperative evner og færdigheder, der skal til for at få bragt aktører sammen om grænsekrydsende arbejde i det offentlige"* (Jørgensen 2019). Henning Jørgensen beskriver begrebet koblingskompetencer som noget andet og mere end samarbejde på tværs af fag. Ligeledes skriver begrebet koblingskompetencer sig også ind i en fortælling om et tiltagende behov for at tage opgør med styringstænkningen i NPM til fordel for begreberne om styring og ledelse i NPG. Samlet gør det i min optik, at begrebet er spændende at få udfoldet i en nærmere analyse på eksisterende empiri i form af midtvejsevalueringen af frikommuneforsøg vedrørende *"Én plan for sammenhængende indsats sammen med borgeren"*. Derudover er begrebet selvfølgelig også interessant, idet topledelsen i kommunen har valgt netop dette begreb til at rammesætte behovet for mere helhedsorienterede løsninger på tværs af kommunens fagområder, og som afsæt for at forny ledelsesgrundlaget i kommunen.

Problemformulering:

Hvilke organiserings- og ledelsesformer understøtter jf. begrebet koblingskompetencer, at vi kan lykkes med mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder? Herunder:

- Hvilke særlige krav og forventninger er der til topledelsens rolle heri – og hvad betyder det for mit ledelsesrum og rolle som mellemlider?*
- Hvilke kompetencer skal medarbejdere og ledere have for at arbejde mere på tværs?*

Analysen vil med afsæt i eksisterende undersøgelser på området have følgende teoretiske underspørgsmål:

- Hvilke kompetencer, ledelsesroller og styring understøtter mere helhedsorienteret opgaveløsning og ledelse på tværs jf. begrebet om koblingskompetencer samt styringsparadigmer?*

Metoder og empiri i projektet

Som det fremgår af de indledende afsnit, så kredser mange af mine spørgsmål og undren sig til, hvorfor vi er lykkedes bedre med ny plan for mere sammenhængende indsatser på tværs af familie, social og beskæftigelse i Frederikshavn kommune jf. forberedelser til ny hovedlov – og hvorfor det tilsyneladende er så svært, når vi skal lede mere i samme retning på tværs af afdelinger og fagområder. Velvidende at det er svært at undersøge egen organisation indefra i processer og arbejdsopgaver, jeg selv er med til at løse, så har det længe været formålet med min masteropgave, at jeg her kunne få mulighed for at gå mere i dybden med emner og udfordringer, der interesserer og fylder i min hverdag som leder. Det har kort og godt været en drivkraft og motivation igennem hele masterforløbet, at kunne bruge teorier og modeller til at reflektere lidt over eget ledelsesfelt, udfordringer og ikke mindst personlig udvikling i forhold til lederrollen. Når jeg alligevel ikke har valgt primært at undersøge og indsamle empiri i egen organisation, skyldes det især nogle af følgende betragtninger.

Om at være undersøgende i egen organisation?

Ifølge Nielsen og Repstad er det både muligt og meningsfuldt at undersøge egen organisation, men det er ikke let. De henviser i den forbindelse til Ib Andersen, som beskriver, at *”(selektiv persepsjon) er en av årsagerne til, at det er så vanskelig at studere sin egen virksomhet eller arbeidsplass (...) ens eget perspektiv er begrenset og fastlåst på grund af lang, grundig og ofte skjult sosialisering”* (2006:245). Nielsen og Repstad ser herefter på fordele og ulemper ved at studere egen organisation. De starter indledningsvist med at påpege, at det, særligt når det gælder brug af kvalitative metoder, ikke altid gør så stor en forskel, om forskeren er inde eller ude fra. Med henvisning til socialantropolog Cato Wadels bog om at forske i egen organisation fremgår således, at en forsker aldrig bare opleves som en forsker, idet forskeren i et feltarbejde også vil blive oplevet som medmenneske, kollega, ven, fjende, lærling osv. Dette siges med henvisning til, at:

”Hovedpoenget er, at ’den rene forskerrollen’ i samfunnsvitenskapen er en fiksjon (...) Dermed bliver det å analysere egen organisasjon ikke så hundre prosent annerledes enn hva andre forskere gjør når de bruker kvalitative metoder. (...) Forskjellen – på godt og vondt – er at en forsker som samtidig er

aktør i egen organisasjon, vanligvis har flere og mer intime sociale bånd til aktørerne enn en forsker som kommer utenfra" (Nielsen og Repstad 2006:247).

Nielsen og Repstad refererer også til sociolog Bo Eneroth, som har været optaget af det metodiske ved at studere egen arbejdspraksis. Han har bl.a. opridset nogle fremgangsmåder for, hvordan man kan tænke systematisk og finde udtryksformer for egne ikke-teoretiske erfaringer fra arbejdspraksis. Eneroth har især fokus på følelser overfor eget arbejde og oplevelser af relationer til andre mennesker særligt i klientrelationer, hvor der er fokus på at give arbejdstagere tillid til at mærke efter og systematisere egne hverdagserfaringer.

Nielsen og Repstad deler dette udgangspunkt om, at hverdagsviden er værdifuld som bør gennemtænkes systematisk. Men de er i den forbindelse mere optaget af *"subjektiviteten som feilkilde"* end af risikoen for perspektivforskydninger (Ibid.).

Nogle af de konkrete fordele ved at studere egen organisation er især det *engagement* og den *forandringslyst*, der kan være forbundet med at undersøge forhold i eget arbejdsliv, idet arbejdspladsen har stor betydning både for vores liv på arbejde, i familien og i fritiden. Vores forandringslyst på arbejdspladsen er ofte forbundet til to forhold, som dels handler om ønsket om indflydelse gerne - ift. egen ledelse og leder – og dels handler om mulighed for at påvirke de centrale magthavere i form af politikere, bestyrelsesmedlemmer eller centraladministration mv. Forandringslysten kan her betragtes som en fordel, da den forstærker engagementet til at drive en forandring. Omvendt kan det også betragtes som en ulempe (Ibid.:248).

Derudover nævnes også *nysgerrighed* og *åbenhed* over for organisationens problemer som fordele, da der ofte sker det, at feltet overrasker ved at fokusere på andre forhold, end de forhold man som ansat ofte har en forudindtaget mening om eller løsningsforslag til. *"Dette gir normalt grunn til en ekstra refleksjon hos forskerne, som må erkjenne at analysen er som en reise der man ikke kan være sikker på hvor man ender. Oppgaverne får derved også et mer induktivt preg. Induktivt skal her forstås som at empirien får en mer framtrædende rolle"* (Ibid.:249).

Sidst men ikke mindst må det også betegnes som en fordel, at man ved at studere egen organisation har et stort kendskab til hverdagen, herunder det *"hverdagsprog"*, der tales i

forskellige sammenhænge og kontekster. Det betyder også, at man ofte er bedre til at gennemskue, hvilke målsætninger, *"som bare er parademålsettinger, dvs. de situationer hvor det er langt mellem ord og handling"*. Man er kort sagt i besiddelse af mange faktiske oplysninger om organisationen, eller ved hvor man kan finde oplysningerne (Ibid.:252).

Men som nævnt så gælder der også en række begrænsninger og ulemper ved at analysere og undersøge egen organisation. Det kan så at sige være vanskeligt, *"å se skogen for bare træer"*. Hvis man er for direkte involveret i tingene, så kan det være svært at anlægge andet end et "myreperspektiv" hvor man udelukkende ser tingene nedefra, og hvor man selv står. Det medfører også en risiko for, at man som ansat let overtager et steds gængse forklaringer på forholdene (Ibid.:253). Her gælder det ligeledes som en ulempe og begrænsning, at:

"Det kan også være vanskelig å få relevante data, spesielt hvis man som underordnet er nødt til å krysse avdelingsgrenser og hierarkiske nivåer. I denne sammenheng vil mange heller uttale seg til en utenforstående, uavhengig forsker enn til en medarbeider/kollega/underordnet. Særlig i sterkt hierarkiske og/eller konfliktfylte organisasjoner kan det bli vanskelig å få gode, valide data når man selv oppfattes som en aktør i organisasjonen" (Nielsen & Repstad 2006:254).

Det er særligt i forhold til disse nævnte ulemper og begrænsninger, at jeg har fravalgt, at gå nærmere ind i en undersøgelse og analyse af, hvorfor vi i Frederikshavn indtil videre ikke er lykket så godt med at skabe mere sammenhængende indsatser og ledelse på tværs for de mest udsatte borgere, jf. vores forberedelser til ny hovedlov.

Derudover så peges der i eksisterende undersøgelser af dette emne i høj grad på, at især topledelsen spiller en stor rolle for, at vi kan lykkes her. Det er spørgsmål, jeg også er optaget af i det her projekt, men som jeg af strategiske og personlige årsager vælger at gøre med en vis "armslængde" til egen organisation. Jeg har således relateret til tidligere styre- og arbejdsgruppes drøftelser vedrørende ny hovedlov, oplevet at der både hersker lidt divergerende opfattelser i topledelsen, såvel som "et ret svagt bud på hvorfor" på tværs af social, familie og beskæftigelse. Jeg finder det i den forbindelse svært, hvordan jeg blot nogenlunde neutralt og objektivt skal undersøge disse konstateringer nærmere ved hjælp fx interviews uden at træde nogen unødigt over tærne eller ved simpelthen at virke bedrevidende ift. en samarbejdsmodel, jeg også selv har været med til at udforme.

”Når man skal tolke data, er det vanskelig å unngå å la seg påvirke av sine forutfattede meninger og fordommer, bevisst eller ubevisst. Det kan være vanskelig å skrive ’sannheten’. Tør jeg, vil jeg eller burde jeg la være? Dette er nok de mest kritiske spørsmålene for forskeren i egen organisasjon, som rommer både etiske problemer og noe om personlig mot eller uavhengighet. Dette gjelder naturligvis hvis man kommer til å trå på noen ømme tær (les makthavernes) i organisasjonen” (Nielsen og Repstad 2006:255).

Jeg har på baggrund af disse begrænsninger og overvejelser valgt empiri i form af allerede udarbejdede undersøgelser på området i stedet for. Som beskrevet så findes der også allerede en række undersøgelser vedrørende især kommuners forsøg på at få mere helhedsorienterede indsatser og ledelse på tværs. I de næste afsnit vil jeg begrunde mit valg af undersøgelsesdokumenter nærmere samt hvad dokumentmetoden betyder ift. validitet og reliabilitet mv. i min undersøgelse.

Udvælgelse af data og undersøgelse til dokumentanalyse

Metodisk har jeg valgt at bruge eksisterende dokumenter og undersøgelser som empiri. Jeg har udvalgt VIVE’s undersøgelse: ”En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)”. Ud over midtvejsevalueringen er der også udarbejdet en slutevaluering. Denne undersøgelse vil ikke blive inddraget som empiri i min masteropgave, da slutevalueringen primært omhandler, hvordan der kan arbejdes med borgerprogression gennem helhedsorienterede indsatser, herunder hvordan borgernes progression er understøttet, og hvordan de har oplevet at deltage i frikommuneforsøget (Holm-Petersen m.fl. 2021). Midtvejsevalueringen fokuserer ikke borgerperspektivet, men derimod hvordan frikommuneforsøgene er organiseret, samt hvordan medarbejdere og ledere har oplevet forsøget mv.

Jeg har fundet frem til disse undersøgelser, da de ofte er citeret og refereret i en række andre offentlige publikationer, som jeg indledningsvist har henvist til som inspiration til min problemstilling. Det gælder således fx KL’s publikation om ”Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere. Hvorfor og hvordan” samt forskellige publikationer fra Væksthus for Ledelse omkring behovet for tværgående ledelse samt topledelsens rolle i at sikre mere sammenhængende indsatser på tværs. For nyligt er der desuden udgivet en ny videnssamling fra

VIVE (2024) vedrørende "Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats. En videnssamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet". Sidstnævnte videnssamling er baseret på en litteraturgennemgang af danske og øvrige nordiske undersøgelser publiceret i perioden 2011-2023 med fokus på at *"finde almengyldige forhold i det tværfaglige samarbejde ved at se på tværs af en række velfærdsområder og se, hvilke forhold går igen og med hvilke resultater"* (Hjelmar m.fl. 2024:3). Afsættet for undersøgelsen er en konstatering af, at borgere og familier med komplekse udfordringer har behov for en mere sammenhængende indsats fra det offentlige, hvilket de ikke altid får i dag, da det offentlige hjælpesystem er opdelt i adskilte fagprofessionelle områder. Derfor er der behov for øget tværfagligt samarbejde om en mere helhedsorienteret indsats med udgangspunkt i borgerens eller familiens situation. *"Med tværfagligt samarbejde menes en type samarbejde, som ikke blot udgør en løs koordination af arbejdsopgaver, men derimod udgør et forpligtigende samarbejde"* (Ibid.:6).

Vidensindsamlingen er baseret på i alt 55 studier fra perioden 2011-2023 ud af i alt 499 potentielt relevante studier fra Danmark og øvrige nordiske lande. Den er udarbejdet på baggrund af en systematisk søgning, kodning og inklusion/eksklusion af studier fra nordiske og internationale studier (Ibid.:8). Det fremgår af denne vidensindsamling, at frikommuneforsøget ofte er citeret heri i forbindelse med vidensindsamlingens undersøgelsesspørgsmål. Jeg vurderer, at det skyldes, at evalueringen af frikommuneforsøget meget bredt kommer omkring mange emner og spørgsmål relateret til tværfagligt sammenhængende indsatser og ledelse. Jeg udleder herudaf også, at der ikke er lavet nyere eller bredere undersøgelser af samme karakter. Hermed vurderes undersøgelsens resultater også fortsat at være relevante og anvendelige for nærmere analyse.

Undersøgelsesdesign og metoder i evaluering af frikommuneforsøget

Formålet med "Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren" er helt kort:

"at skabe mere helhedsorienterede forløb for borgere, der har indsatser i flere kommunale forvaltninger. Det er tanken, at en mere overskuelig indsats, der tager udgangspunkt i borgernes drømme og ressourcer, gør det muligt at fokusere indsatsen og derved opnå hurtigere progression og komme tættere på uddannelses- og arbejdsmarkedet" (Holm-Petersen 2019:5)

Ni kommuner har deltaget i frikommuneforsøget med henblik på at udfordre deres egen styring, organisering, faggrænser og forvaltningskultur. Det er hhv. Allerød, Ballerup, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør og Hillerød Kommuner, som har deltaget med helhedsorienterede indsatser over for hhv. voksne, unge og familier. Nogle har deltaget med indsatser kun for én målgruppe og andre for alle tre målgrupper.

VIVE's midtvejsevaluering baserer sig primært på en spørgeskemaundersøgelse, sendt ud til alle fagpersoner, der deltager i forsøget, samt casebesøg i de ni kommuner, hvor der er foretaget 126 interviews med i alt 131 ledere, medarbejdere og borgere i forsøget (Ibid.). VIVE's midtvejsevaluering baserer sig således både på kvantitative og kvalitative data

Den helhedsorienterede tilgang i "én plan" skal understøtte, at det er kommunen, der skal stå for at koordinere indsatsen og sikre et helhedsorienteret fokus og ikke borgeren selv. Målet hermed er at bevæge sig væk fra et system, der er ydelses- og sektorlovgivningsfokuseret til et samarbejde med borgerne, som i højere grad understøtter borgerne i at udvikle mestringskompetencer i deres liv og arbejdsliv.

Målet med frikommuneforsøget er hermed, *"at der skal udvikles bedre tværgående velfærdsløsninger, som sikrer mere kvalitet for udsatte borgere, bedre effekt af indsatserne og højere effektivitet i kommunerne"* (Ibid.:12)

For at nå disse mål har de medvirkende kommuner fået fritagelser fra sektorlovgivningens regler om udarbejdelse af særskilte planer inden for de respektive fagområder med henblik på i stedet for at kunne lave én sammenhængende plan for de udsatte borgere. Derudover har de også fået fritagelser, der giver mulighed for en mindre sektoropdelt organisering, ligesom der er givet fritagelse fra procesmål vedrørende fx mødekadencer, uddannelsespålæg, ret og pligt-tilbud mv., som særligt gælder på beskæftigelsesområdet.

Frikommuneforsøget giver således en række fritagelser fra lovgivningen, som kommuner ikke af sig selv kan træffe beslutning om, hvilket er væsentligt at bemærke, såfremt resultater fra forsøget skal inspirere andre kommuner til tilsvarende reorganisering af rammer og strukturer mv.

Videnskabsteoretisk retning i hhv. kvantitative og kvalitative undersøgelser

Jeg har tidligere beskrevet den videnskabsteoretiske retning i kvantitative og kvalitative undersøgelser i min opgave på mastermodulet vedrørende forskningsdesign og metode (Pedersen 2023), som således blot kort gengives her. Grundlæggende så kan videnskabsfilosofier karakteriseres ved tre elementer, som er hhv. *ontologi* (grundlæggende antagelser om den verden vi studerer); *epistemologi* (overvejelser om hvordan vi erkender denne verden) samt *metodologi* (læren om hvilke metoder vi tager i anvendelse for at erkende verden). Afsættet for at begribe begynder således med ontologien: *"De grundlæggende antagelser om den verden, vi studerer, danner grundlag for at afgøre, hvordan vi kan erkende denne verden, og hvilke metoder vi så hensigtsmæssigt kan tage i anvendelse"* (Ingemann m.fl. 2022:39).

Metodisk sondres der i samfundsvidenskaberne mellem hhv. kvantitative og kvalitative metoder. Heri ses en uenighed mellem *realisme* og *idealisme*, som primært bunder i forskelle i ontologien. Realismen baserer sig således på *"en ontologi om en objektiverbar virkelighed, der kan sanses"*, hvorimod idealismen hviler på *"en ontologi om subjekter med en mening, der kan fortolkes"*. Forskellen bunder således i om *det sanselige* afgør, hvordan virkeligheden fungerer, eller om det er *mening*? (Ibid.:43f). Epistemologisk består uenigheden i om man tillægger praksis (en form for empiri) stor og afgørende vægt (*induktiv tilgang* hvor du med afsæt i enkelttilfælde forsøger at finde sammenhænge eller generelle antagelser, der evt. kan genere teori), eller om man tillægger det mindre vægt, og fx lægger mere vægt på det deduktive (test af teori) end på empiri (Ibid.:44).

Tilgangen i midtvejsevalueringen som især er funderet i semi-strukturerede kvalitative interviews indikerer en induktiv tilgang, hvor der med afsæt i respondenternes svar er udledt sammenhænge og generelle antagelser. Min undersøgelsestilgang hvor jeg bruger eksisterende empiri, som jeg belyser med teoretiske antagelser er således en mere deduktiv og teoritestende tilgang.

Anvendte metoder i midtvejsevaluering af frikommuneforsøget

Ved at vælge en eksisterende undersøgelse som empiri, kommer jeg til at analysere såkaldte "fagdokumenter", som både er *"gode til at afdække eksisterende viden om et emne, hvordan et bestemt emne fremstilles og hvad der problematiseres"* (Ingemann m.fl. 2020:78). Metodisk har

jeg valgt at lave en såkaldt indholdsanalyse af midtvejsevalueringen af frikommuneforsøget. Det betyder, at jeg primært vil anvende en kvalitativ metode i min analyse.

I VIVE's midtvejsevaluering har de gjort brug af både kvalitative og kvantitative data. Datagrundlaget består således af et implementeringsspørgeskema til alle de ledere og medarbejdere, der er involveret i forsøget samt casebesøg i de involverede kommuner, hvor ledere, medarbejdere og borgere er blevet interviewet.

"Kombinationen af kvantitative og kvalitative data giver således mulighed for ved metodetriangulering at opnå både større sikkerhed i analyserne, at kombinere bredt dækkende målinger med detaljerede beskrivelser samt både måle forsøgets foruddefinerede kerneelementer og identificere ikke på forhånd forventede udfordringer og resultater" (Holm-Petersen m.fl. 2019: 19).

Spørgeskemaet i VIVE's evaluering indeholder spørgsmål relateret til implementering af forsøgets fire kerneelementer, ledelsesopbakning, it, ressourcer til rådighed mv. Spørgeskemaet er udsendt til alt 155 personer (33 ledere og 122 medarbejdere), hvoraf 126 har svaret, hvilket giver en svarprocent på 81 pct. Det er en ganske høj svarprocent jf. at spørgeskemaet er sendt til "hele populationen" af mulige deltagere, og således ikke blot er en stikprøve. De kvantitative spørgeskemadata afrapporteres deskriptivt sammen med resultaterne af de kvalitative interviews.

Når der ses på svarprocenten inden for hhv. områderne for voksne, unge og familie, så ses der størst svarprocent for voksenområdet med hele 83 pct. På ungeområdet er det 68 pct. og på familieområdet er det 66 pct. Da der også er flest deltagere med fra voksenområdet (53 pct.) betyder det samlet set, at svarene i evalueringen i særlig grad afspejler voksenområdet. VIVE har i analysen af interviewdata haft særlig fokus på denne forskel. Kombinationen af kvantitative og kvalitative data er således med til at sikre, at denne fordeling adresseres (Ibid:20).

Der er lavet 126 interviews med i alt 131 personer, som fordeler sig med hhv.: 38 borgere, 53 medarbejdere og 40 ledere. Udvælgelsen af informanterne er foregået på forskellig vis. VIVE har ønsket at tale med de "*mest relevante medarbejdere og ledere for forsøget*". Disse informanter er udvalgt af de enkelte kommuner selv eller i dialog med VIVE om konkret prioritering. Borgerne er

primært udvalgt efter, *”i hvilken grad borgeren har fået den indsats i form af kerneelementer, som har været tiltænkt med forsøget”* eller som det er beskrevet, så er borgere med den højeste mulige *”fidelitet”* prioritet, da de vurderes at have bedste forudsætninger for uddybe og besvare, *”hvordan indsatserne har fungeret og gjort en forskel”*. Der er udarbejdet en prioriteret liste over borgere inden for hhv. voksen, unge og familie klyngerne. Disse lister er dog ikke udfyldt konsekvent af alle kommuner, ligesom der også er udvalgte borgere, som ikke har ønsket at deltage. I forbindelse med udvælgelsen af borgerinformanter kan det derfor ikke udelukkes, *”at det i særlig grad er de mest begejstrede borgere, der har valgt at sige ja til at deltage”* (Ibid.:21).

De fleste interviews er gennemført ansigt-til-ansigt, hvor interviews med medarbejdere og ledere har haft en varighed på mellem 45-90 min. Interviews med borgerne har haft en kortere varighed på 25-45 min, da der indgik færre spørgsmål i interviewguiden til borgerne. Her er flere af interviewene desuden også gennemført pr. telefon, når dette var foretrukket af borger, eller fordi nogle af borgerne ikke dukkede op til de aftalte interviewtidspunkter. Der har været anvendt fire semistrukturerede interviewguides i interviewene, som har været forskellige afhængigt af informanterne, som har været hhv. ledere, medarbejdere, projektleder og borgere. Alle interviewguides har været bygget op om spørgsmål relateret til kerneelementerne i forsøget samt spørgsmål om implementering, ledelse og organisering (Ibid.).

De fleste interview er optaget digitalt og efterfølgende transskriberet. Herefter er interviews blevet analyseret gennemlæsning og manuel kodning.

”Der er kodet efter kerneelementerne: Sammenhængende indsats, Én plan, færre indgange, sammen med borgeren og progressionsmålinger, ledelsesopbakning, kompetencer, ressourcer og økonomi. Hertil kommer temaer, der er opstået under interviewene og analysearbejdet: tempo, it-systemer (fagsystemer), relation medarbejder og borger imellem, vedholdenhed, samlokation, fysiske rammer samt kultur” (Holm-Petersen m.fl. 2019:22).

Kvalitative undersøgelser hviler ofte på et idealistisk videnskabsteoretisk udgangspunkt, hvor der ud fra en induktiv tilgang fremkommer generelle antagelser og sammenhænge ved kodning og fortolkning af de indsamlede interviews. Ved anvendelse af de semi-strukturerede interviewguides

samt kodning efter kerneelementer i frikommuneforsøget ses dog, at evalueringens kvalitative undersøgelser også gør brug af en mere deduktiv og teoritestende tilgang.

Undersøgelsesdesign – validitet og reliabilitet

Undersøgelsesdesign er de "rammer", der er valgt for at generere svar og evidens for det konkrete undersøgelsesspørgsmål. Det handler således om, hvordan man evaluerer en social undersøgelse jf. kriterierne: *reliabilitet* (pålidelighed, mulighed for at replicere et resultat) samt *validitet* (intern, ekstern og økologisk gyldighed) (Bryman 2016:39). Det har jeg også beskrevet tidligere i masteropgave (Pedersen 2023), hvorfor jeg her blot gengiver det mest relevante for undersøgelsen.

Bryman sonder mellem 5 overordnede undersøgelsesdesign, som er hhv.: eksperimentelt eller quasi-eksperimentelt; cross-sectional (tværsnit); longitudinal (længerevarende undersøgelser over år); case studier og komparative undersøgelser (Bryman 2016:40).

Reliabilitet vedrører om *resultater er pålidelige*, herunder om de kan gentages af andre (repliceres) og om målingerne er "*gennemslagskraftige*". Det er begge kriterier, som især kvantitative undersøgelser vurderes ud fra. Validitet er det vigtigste kriterie i sociale undersøgelser. "*Validity is concerned with the integrity of the conclusions that are generated from a piece of research*" (Ibid.:41). Der sondres mellem følgende former for validitet: *målingsvaliditet* (som kan relateres til reliabilitet); *intern validitet* (kausalsammenhænge mellem afhængig og uafhængig variabel); *ekstern validitet* (generaliserbarhed); *økologisk validitet* (om undersøgelsesfund kan overføres til menneskers "hverdagsliv", om de findes naturligt) og *inferential validity* (som bedst kan oversættes med om validiteten er påvirket af forskerens "slutninger" og fordomme) (Ibid.:42).

Det gælder for alle kriterier, at de er lettere at forholde sig til i kvantitative undersøgelser end i kvalitative. I den forbindelse er *økologisk validitet* det kriterie, der bedst kan relateres til både kvantitative og kvalitative undersøgelser.

Ud fra Brymans sondringer mellem forskellige undersøgelsesdesign, så vil jeg karakterisere VIVE's evaluering af frikommuneforsøget til at være en *multipel casestudie undersøgelse*, da undersøgelsen evaluerer på forskellige helhedsorienterede indsatser opdelt på hhv. voksne, unge

og familier i 9 forskellige kommuner. Det er en *multipl* casestudie undersøgelse – frem for en klassisk komparativ – da de forskellige indsatser som evalueres i undersøgelsen, er valgt ud pga. af deres fællestræk jf. kerneelementer i frikommuneforsøget, og ikke fordi de er eksempler på kontrasterende cases, som der typisk vælges i komparative undersøgelser (Bryman 2016:64). En af de primære grunde til at vælge et multipelt casestudie design er, at det gør det lettere at generere ny teori, idet undersøgeren hermed kan påkalde, at enhver forskel på casene handler om forskelle, som undersøgeren afslører som vigtigt, frem for at være forskelle på casene (Ibid.:68).

Reliabiliteten og validiteten er som beskrevet indledningsvist i afsnittet ikke så god i kvalitative undersøgelser. Men det gælder samtidigt, at validitet også har en anden betydning, når vi arbejder sprogligt, som vi gør i kvalitative undersøgelser (Ingemann m.fl. 2022:62).

VIVE har ikke kun anvendt kvalitative interviews, da evalueringen også er suppleret med kvantitative data i form af spørgeskemaundersøgelse. Udvalgelsen af informanter særligt til de kvalitative interviews med borgerne – som ikke indgår i spørgeskemaundersøgelsen - samt afholdelsesformen på interviews med borgerne medvirker dog til, at denne del af undersøgelsen fremstår med en lidt ringere økologisk validitet.

Som beskrevet så har de borgere, der er udvalgt til interviews i midtvejsevalueringen, ikke kunnet udvælges specifikt med henblik på at sikre repræsentativitet eller ved tilfældig udvælgelse. De er udvalgt efter, hvem der har profiteret bedst af indsatser og hvem der hermed har bedste fidelitetsdata, forstået som at forsøgets fire kerneelementer i højeste grad er opfyldt. Den form for udvælgelse kan ikke udelukke, at det er de mest begejstrede borgere, der har deltaget i undersøgelsen. Hvis vi vurderer den form for udvælgelse af respondenter og repræsentativitet i evalueringen af frikommuneforsøget ift. reliabilitet og validitet, som det primært forstås ved kvantitative undersøgelser, må begge vurderes at være ret ringe. Men hvis vi derimod vurderer udvælgelse af borgerne til interviews mere *formålsbestemt*, som vi gør i kvalitative undersøgelser, eller måske ligefrem *bekvemmelighedsudvælgelse*, hvor det handler om, hvem der er muligt at få adgang til, så kan det dog forholde sig lidt anderledes med vurdering af reliabiliteten og validiteten (Ingemann m.fl. 2022:170ff).

I det perspektiv samt de beskrevne omkring metodetriangulering i undersøgelsesdesignet med multipel casestudie undersøgelse, så vurderes reliabiliteten og validiteten i VIVE's evaluering samlet set at være ganske god, da spørgeskemaer såvel som interviews kommer ud og får svar fra mange informanter fra flere forskellige men lignende case-eksempler. Samlet set vurderes validiteten og reliabiliteten i evalueringen at være stærkest, når det kommer til undersøgelsens gennemsigtighed, dvs. reliabilitet, da der er løbende redegøres, hvad der er gjort i forhold til valg og fravalg i forbindelse med indsamlingen af empiri. Som i mange andre overvejende kvalitative undersøgelser vurderes den at være svagest, når det kommer til undersøgelsens validitet ift. at undersøge det rigtige og sikre sammenhæng mellem problem, analyse og resultat.

Reliabilitet og validitet i en kvalitativ indholdsanalyse af midtvejsevaluering af "En plan"

Jeg har valgt at lave en kvalitativ indholdsanalyse af midtvejsevalueringen, som således udgør empirien i mit projekt. I den forbindelse er det ikke tilstrækkeligt blot at forholde sig til undersøgelsens *interne gyldighed*. Jeg må derfor også forholde mig til midtvejsevalueringens repræsentativitet, for derigennem at vurdere min egen undersøgelses eksterne gyldighed eller rækkevidde. Repræsentativitet handler her om, *"hvor repræsentative vores dokumenter er for den helhed, vi gerne vil sige noget om"* (Ingemann m.fl. 2022:103).

Formålet med en klassisk eller kvalitativ indholdsanalyse er en afdækning af dokumentets manifeste såvel som latente indhold, som skal fortolkes i forhold til problemstillingen såvel som den samfundsmæssige, organisatoriske og/eller sociale virkelighed, som dokumentet er en del af. Det betyder, at man ikke bare kan læse, hvad der står i dokumentet, da man også skal forsøge at afkode: *"hvordan vi skal fortolke det, der står, både i forhold til hvilke indirekte holdninger, synspunkter og forståelser forfatteren gennem teksten udtrykker, og i forhold til de samfundsmæssige/sociale/organisatoriske tendenser, forståelser, hændelser og udviklinger, som også har betydning for, hvordan teksten skal forstås"* (Ibid.:111). Det er således ikke muligt at læse et dokument uden at forholde sig til hhv. forfatteren og tiltænkte modtagere af dokumentet, samt at dokumenter altid skal ses som del af en større kontekst, hvilket påvirker den betydning, som tillægges indholdet i teksten.

Teoretiske antagelser i begrebet koblingskompetencer

Koblingskompetencer – missing link mellem monofaglighed og tværfaglighed?

Jørgensen beskriver i en artikel koblingskompetencer som en form for "missing link" mellem monofaglighed og tværfaglighed, og han fremhæver i den forbindelse tre hovedargumenter for, at vi skal arbejde mere helhedsorienteret og tværgående. Disse tre hovedargumenter er hhv. 1) Der er behov for bedre håndtering af de såkaldte "vilde problemer", som ikke kan løses monofagligt inden for nuværende opdeling i det offentlige; 2) Der er alt for fragmenterede og funktionsopdelte afdelinger i det offentlige som modarbejder et fælles og helhedsorienteret virke, hvilket betyder at viden og ressourcer går tabt, og at faggrupper kan modarbejde hinanden; 3) Der ses tiltagende behov for at få et andet styringsgrundlag end New Public Management (NPM), som er gået for vidt i sigtet mod primært at ressourceoptimere. Der er i stedet for tiltagende behov for at have fokus på ny *ressourcemobilisering* med mere helhedsprægede indsatser og samskabelse med dem, som politikken vedrører (Jørgensen 2019).

Samarbejde på tværs – nyt handlingsmaksime jf. New Public Governance?

Jørgensen m.fl. beskriver indledningsvist, hvordan samarbejde på tværs i dag har så stor bredde og dybde, så det næsten fremstår som et handlingsmaksime. Behovet for øget samarbejde på tværs fordres bl.a. at de "vilde problemer", som er "sammenhængende og af en særlig karakter", idet de er komplekse, foranderlige og vanskeligt afgrænselige. Det betyder, at flere bliver inddraget i opgaveløsninger, og at der skal samarbejdes på tværs af grænser. En yderligere karakteristik er at der hersker en fremvoksende forståelse af, at velfærdsløsninger skabes i en form for "*ko-produktion*" med borgere: "*Al umyndiggørelse skal være fortid. Borgerne eller brugerne skal 'mægtiggøres', gives stemme og indflydelse, så de kan være med til at definere, hvordan de offentlige serviceydelser kan produceres, og derfor har begreber om samskabelse fået vind i sejlene gennem de senere år*" (Jørgensen m.fl. 2016:7). Maksime om det tværgående samarbejder har dog endnu ikke vist eller indløst det potentiale, der forbindes med mere samarbejde på tværs af fag, afdelinger og sektorer, så derfor mødes ønsket eller kravet herom med skepsis fra flere sider. For at vende den udvikling, og gøre det grænseoverskridende til en succes, så må kvaliteten af de allerede indarbejdede rutiner, normer, arrangementer og arbejds måder genovervejes og

nyudvikles. Det betyder også, at der er noget, der må aflæres, før nyt kan indlæres, ligesom gamle praksisser og effektivitetsforståelser vil skulle ændres i den faglige og professionelle praksis. (Ibid.:9f). For at komme dertil, så skal der ifølge Jørgensen m.fl. navigeres anderledes ved, at der skal bruges et kerneopgaveperspektiv til at understøtte og udfordre stærke professioner.

”Samarbejde om definering af kerneopgaver skal forhandles på plads. Deliberativt. Diktater ovenfra kan ikke sikre forståelse og opbakning. Og sådanne processer har som forudsætning, at de involverede aktører kan tale sammen, kommunikere meningsfyldt med hinanden, forstår hinandens begreber, tænke- og udtryksmåder, og får koordineret handlinger, før der kan blive tale om et egentligt velpiloteret og kooperativt samarbejde” (Jørgensen m.fl. 2016:10)

Der er brug for både ledelsesmæssig understøttelse og egnede organisatoriske rammer, hvis samarbejdet på tværs af fag, grupper, organisationer og sektorer skal muliggøres. Det stiller også nogle kvalifikatoriske krav til de fagprofessionelle og andre offentlig ansatte, der skal bære nye samarbejds måder igennem. Disse funktionelle behov samt inddragelse tolkes bredt af forfatterne, således at der formodes både at skulle være både *individuelle, gruppemæssige, organisatoriske og ledelsesmæssige forudsætninger* på plads, hvis det skal lykkes at blive leveringsdygtig i kvalitativt bedre opgaveløsninger på tværs (Ibid.:11).

Er koblingskompetencer = flerfaglighed, tværfaglighed eller relationel koordination?

Der kan ikke sættes lighedstegn mellem disse begreber, idet koblingskompetencebegrebet både fordrer udvikling af nye kapabiliteter og kompetencer hos både frontmedarbejdere, faggrupper og ledere i organisationerne. Afsættet for at afklaring af begrebet er først, hvordan man kan *”sætte egen dybe faglighed i spil med andres og samtidig være i stand til at kommunikere egen faglighed”*. For at få afdækket indholdet i begrebet, sættes denne særlige kompetence efterfølgende i relation til traditionelt tværfagligt samarbejde og relationel koordinering (Ibid.:15).

Forfatterne konstaterer herefter, at "noget er koblet", hvis der bliver produceret robuste resultater ved integration af fagligheder i en tværfaglighed. Hermed er kobling at betragte som en resultatkategori. Hvis det derimod mislykkes at udvikle tværfaglighed og koblingskompetence, kan man tale om *"ikke-kobling eller decideret dekobling"* (Ibid.:19).

Relationel koordinering beskriver mere faste rollefordelinger og samspil mellem forskellige samarbejdspartnere. Der synes i den forbindelse at være en flerfaglighed til stede, men ikke som en systematisk tværfaglig måde at udføre arbejdet på. Alligevel er relationel koordinering nok det begreb, der lægger sig nærmest op ad koblingskompetence-begrebet, *"idet begge begreber omhandler, hvordan samarbejder på tværs af fag og grupper kommer til at fungere bedre"* (Ibid.:32). Begrebet relationel koordinering stammer fra Jody H. Gittel der har anvendt det i en undersøgelse af sygehusvæsenet i USA. Relationel koordinering omhandler, hvordan koordinering og kommunikation af arbejdsprocesser på tværs af fagligheder, afdelinger og organisationer kan foregå på den mest effektive måde (Ibid.:33f).

Ifølge Jørgensen m.fl. så virker relationel koordination til at være en mere generel eller almen kommunikativ tilgang end koblingskompetence, jf. at koblingskompetencer mere har udspring i konkrete opgaver, hvor der skal ske en integration af forskellige fagligheder for at løse opgaven. Det fremhæves i den forbindelse også, at koblingskompetence evt. kræver aflæring af elementer i ens faglighed. Det gælder dog for begge begreber, *"at man har fælles mål, fælles viden og udviser gensidig respekt som forudsætning for at samarbejdet kan lykkes"* (Ibid.:36)

Når der skal etableres nye samarbejder på tværs, så fremkommer der naturligt nye måder at tale sammen på samt forstå hinandens fagligheder på. For at skabe en ny arbejdsorganisering på tværs skal der så at sige skabes nogle "udvekslingszoner". Der skal skabes rum og mulighed for at finde fællesnævne, der ikke spænder ben for samarbejdet, men som fremmer det. Det er således både *"det faglige indhold i indsatser og sprog og kultur, der skal kobles"*. Det kræver ledelsesmæssig understøttelse at skabe udvekslingszoner, men det betyder ikke, at tværfaglighed

kan planlægges eller pålægges af ledelsen. Det siges med henvisning til, at hvis styring og arbejdskrav, bliver opfattet som autoritativt givet ovenfra, og hvis kravene tilmed opfattes som værende på kollisionskurs med faglige normer og viden, kommer der nemt resignation, passivitet eller modstand. Derimod udvikles anvendt tværfaglighed bedst med involvering og selvstyring blandt de faglige medarbejdere, der er indblandet, da det kan frigøre positiv motivation og mening, hvilket er én af forudsætningerne for et vellykket samarbejde. *"Mange offentligt ansatte har netop en særlig prosocial motivationsform, en offentlig sektor-motivation"* (Ibid.:51)

Det påpeges desuden, at hvis man vælger at fastholde en dyb faglighed eller et ekspertisebaseret virke, hvor samarbejdet pålægges og defineres ovenfra, så får man nemt et dominansforhold af én slags faglighed i mødet mellem forskellige fagligheder (Ibid.:53)

Ledelsens rolle i det grænseskrydsende arbejde

Det er ledelsens ansvar, at der gives plads og rum til det grænseskrydsende arbejde, og den øverste ledelse har her et dobbelt ansvar. Topledelsen må således gå foran ved: *"1) strategisk at udstikke retningslinjer for arbejdet og 2) mandatere etablering af udvekslingszoner, så der skabes et miljø for forandringer"*. Det betyder, at organisationen skal geares anderledes til at få forbedret kvalitet, kvantitet og resultater af indsatser, hvor ledelsen må vise sig som en rollemodel og kulturbærer på samme tid. *"Lederskab er at tage ansvar for, at den dobbelte strategi bliver rodfastet hos aktørerne, og at ansatte og decentrale ledere forstår, at de har et medansvar for, at strategien bliver realiseret. Fra diktater og dokumentationer må der gås til dialoger og virkemidler"* (Ibid.:54).

Men det er ikke nok med gode ledessignaler og særlig offentlig motivation hos de faglige medarbejdere. Der må også aktiveres tværfaglige sprog, koder og forståelser af nogle autoriserede aktører – og det er ikke nødvendigvis eller typisk den øverste ledelse, der skal stå for det (Ibid.). Forfatterne peger her på, at selvom NPM ikke har kunnet levere resultaterne, så er tværfaglighed ikke noget, som ledere og medarbejdere bare kan beslutte at ville praktisere i stedet for traditionel faglighed eller performance management. Det skyldes som nævnt, at tværfaglighed og

motivation herfor kan ikke beordres frem. Men der skal arbejdes på at udvikle såvel den offentlige service-motivation samt mere tværgående arbejde (Ibid.:55).

Jørgensen m.fl. udvider og præciserer med visse reservationer deres forståelse af koblingskompetencer vha. et beslægtet begreb fra sociologien og politologien om *"boundary spanners"*, som vedrører: *"grænseoverskridende sammenkitning af aktører, grupper og deres identiteter"* (Ibid.:71). Det henviser til, at noget hidtil forskelligt skal passe sammen, og at der skal kunne kommunikeres om, hvordan de bliver sat i stand til det, og hvordan motivationen styrkes, vedligeholdes og udvikles hos dem, der skal deltage. Der er nogle, der skal have kompetencer til at få det til at lykkes, og det er som nævnt ikke de øverst placerede ledere, der skal diktere løsningerne. Men ledelsen må kort sagt optræde som kulturbærer og rollemodel for tværgående arbejder.

"Fælles formål er ikke bare noget, der bare kan meddeles ovenfra: det skal vokse frem i forståelsen hos de mange involverede aktører og agenturer, der i dag står for de forskellige serviceleverancer og offentlige hjælpeforanstaltninger. Hverdagen er netop fyldt op med kendte kulturer, handlemåder, ledelsesstile og ansvarsforståelser, der kommer til at skulle udvikles og ændres. Tætte kommunikationer og interaktioner må orkestreres, før samarbejdet kan prøves af. I den forstand starter og slutter det hele med ledelse" (Jørgensen m.fl. 2016:72)

Funktionelle hensyn i koblingskompetencebegrebet!

"Offentlig ansatte og chefer må trænes i at vurdere og værdsætte egen faglighed, positivt, samtidig med, at et samarbejdsparadigme bygges ind i deres uddannelse, socialisering og praksis".

Der peges i den forbindelse på fire overordnede *funktionelle hensyn*, som er komplementære og understøtter, at der skal overskrides både individuelle, faglige, organisatoriske og kulturelle barrierer. (Ibid.:74). De fire funktionelle hensyn er uprioriteret hhv.: brobygger-, kommunikator-, koordinator- og kooperations-funktioner.

Brobygger-funktion handler om at få præciseret kerneopgaver og afledte krav til netværksarbejde. Brobygger-funktionen er en første og nødvendig forudsætning for at bringe aktører ind i en

udvekslingszone for samarbejde. *Kommunikator-funktion* afspejler den afgørende forudsætning som sprog, forforståelser, fagudtryk og samforståelse har. Uden mulighed for selv at deltage aktivt i processerne, vil aktører ikke være villige til at forhandle roller og ansvarligheder i nye sammenhænge. *Koordinator-funktion* beskriver, at der fra etablering af fælles forståelser må ske koordinering af deltagernes adfærd ift. det udadvendte praksisarbejde. Koordinering bliver dermed en opgave for alle i samarbejder på tværs, der kæmper med vilde problemer. Sidst afspejler *kooperations-funktionen*, at netværk og koordination ikke er tilstrækkeligt til at sikre, at der kommer virksomt arbejde ud af samarbejde. Derfor hviler Kooperation i sidste instans på, at alle aktører vil investere i samarbejdet og ikke orienterer sig mod de præferencer og interesser, der har bragt dem ind i feltet, og at de er blevet kvalificerede til at kunne magte integrationsarbejdet (Ibid.:75f).

Det gælder om at udvikle samlede hybride kompetencer omkring disse funktioner, og hermed stiller tværgående arbejder blot flere og anderledes krav, idet der her kommer *"gensidigheder, normer og værdier på prøve"*. Jørgensen m.fl. opsummerer herefter, at *"Vores forståelse af koblingskompetence indebærer således, at begrebet ikke er lig med flerfaglighed, tværfaglighed, tværsektorielt arbejde eller relationel koordinering, men at det er at se som en forudsætning for sådant tværgående arbejde. Det var og er den første centrale indsigt"* (Ibid.:76).

Den anden centrale indsigt handler om kerneopgaven. Mange fagpersoner forveksler kerneopgaver med det, de dagligt er involveret i at arbejde med i den konkrete serviceproduktion, administration eller aktiviteter i forbindelse med at udforme sagsafgørelser. Men kerneopgaver er ikke ansattes konkrete enkeltstående daglige praksisopgaver - og koblingskompetencer er ikke det tværfaglige eller tværgående arbejde i en fremtidig løsningsmodel. *"Så den næste indsigt er, at det er forpligtigende samarbejde omkring udførelse af kerneopgaver i et grænsekrydsende, multiorganisatorisk felt, der giver sigtelinjer for indhold i et begreb om koblingskompetencer"* (Ibid.:76).

”Det er afledt af de funktionelle hensyn, vi opregnede ovenfor. Der må ske udvikling af fælles forståelser af kerneopgaven bag samarbejdet, og det vil sige udvikles et mindstemål af fælles begreber og forståelige fagudtryk omkring kerneopgaverne, før adfærden kan forventes ændret. Det definerer igen *adfærdsmæssige, faglige og ledelsesmæssige behov*, som skal opfyldes, for at grænseoverskridende samspil bliver mulig – dvs. en ny praksis, hvor tværfaglighed ikke er at opgive fagligheden fra de kendte serviceydelser, men hvor der produceres en merværdi ved at kombinere fagligheder, når forudsætningerne for brobygningsarbejdet er taget i ed. Det er alt i alt afgørende, at der igennem klare ansvarsfordelinger kan udøves definitions- og samtalemagt” (Ibid.:77).

Jørgensen m.fl. taler her ind i at der skal ske en fælles udvikling og forståelse af kerneopgaver på tværs af områder og opgaver, som nærmest kan forstås som en ny fælles faglighed. Denne fordrer ydermere, at der skal udvikles nye typer af viden, færdigheder og sociale kompetencer, som er indeholdt i begrebet om koblingskompetencer. Disse færdigheder, viden og sociale kompetencer skal ses i forlængelse af de funktionelle hensyn, som tidligere er nævnt:

(a) Brobygger-funktion: *evner til at samle aktører, faglig og politisk ”næse” for interesser og problemer, kunne samle og videregive informationer, diplomatiske formuleringsevner, overtalelsesevner, få indflydelse uden at bruge formel magt, få udvekslet kulturelle koder.*

(b) Kommunikator-funktion: *sproglige evner til at forstå meningsuniverser og oversætte fagudtryk og talemåder, sociale kompetencer, forhandlingsevner, evner til at udvikle gensidig tillid, evner til at løse konflikter og finde konsensus*

(c) Koordinerings-funktion: *planlægning, systematisk informationsspredning, monitorering, serviceorientering, evner til at skabe sammenhæng mellem forståelser og adfærd og ”få tingene til at køre” i overensstemmelse med normer og danske traditioner.*

(d) Kooperations-funktion: *fleksibilitet og faglig konduite, helheds- og systemtænkning, overtalelsesevner, kunne medvirke til at finde nye ideer og løsningsmodeller for samarbejdet, evner til at få netværk til at fungere, så kvaliteten af arbejdet kan forbedres og den sociale kapital udvikles, katalysator for indsigter i, hvad samarbejde kan give af merværdi (Jørgensen m.fl. 2016:77)*

Der er tætte relationer og samspil mellem de fremhævede kompetencer, hvilket igen er med til at fremhæve den helt centrale pointe om, at information og kommunikation omkring kerneopgaverne både først og sidst er afgørende for det tværfaglige og tværsektorielle arbejde, og hvor koblingskompetencerne er en af de mest centrale forudsætninger. *”Der skal bygges oven på den grundfaglighed, der er udviklet. Institutionernes professionelle kapital skal udbygges. Eller man kan udvide perspektivet til, at der skal en bevægelse i gang mod professionsgørelse af hele arbejdsmarkedet”* (Ibid.:77). Der skal kort sagt udvikles og arbejdes hen imod en ny fælles

faglighed på tværs. Jørgen m.fl. forstår således tilstedeværelsen af koblingskompetencer som en ny og generel forudsætning for løsning af kerneopgaver. Det er en slags metakompetence, som nuancerer og bygger på allerede etablerede fagligheder. Det er i den forbindelse lagt til grund, at når der skal omlægges fra kendt til ny arbejdspraksis, så kræver det nye kompetencer og nye kompetenceforståelser hos alle involverede og på alle niveauer, hvilket kræver rigtig meget tid.

”Dette funktionelle hensyn indebærer nødvendigheden af at tænke såvel vertikalt som horisontalt. Vertikalt er der tale om samvirken i en lige linje fra den politiske ledelse over topledelse, mellemlidelse, faguddannede grupper til ikke-faglærte grupper, hvis almindelige usynlige faglighed fuldt og helt også bidrager til opgaveløsningen. Horisontalt er der tale om et integrativt samarbejde mellem forskellige faggrupper på samme niveau, som oftest de fagprofessionelle. (...). For alle faggrupper er der tale om at udvide den dybe faglighed med de funktionelt afledte kompetencer, vi er nået frem til, som er konstituerende for koblingskompetence-begrebet. Deri ligger ikke mindst evnen hos faggrupperne til at fralægge sig demarkerende, faglige positioneringer og evnen hos ledere til at træde ud af hierarkisk styrings- og kontrolrutine” (Ibid.:81)

I forbindelse med koblingskompetencebegrebet fremstår det således som et krav til medarbejdere såvel som ledere, at man kan fravige vante faglige positioneringer samt styrings- og kontrolrutiner. Heri fremgår også et opgør og en forventning om, at der skal omlægges fra mere NPM funderede styringsformer til mere dialogbaserede koordineringsformer, som kan fremme en mere holistisk kerneopgaveløsning, som der tilstræbes her. Det betyder også, at ledere må forstå deres NPM styringsværktøjer anderledes, idet en *”stærkt detaljeret målstyring med tilhørende, omfattende dokumentations- og kontrolkrav modarbejder konceptet gennem minimering af medarbejdernes skønsbeføjelser i opgavevaretagelsen”*. Det betyder ikke, at der ikke fortsat skal måles på resultater, men det skal ske på måder, der er mere organisk forbundne med udviklingsopgaverne (Ibid.:82).

Hvilke organiserings- og ledelsesformer understøtter jf. begrebet ”koblingskompetencer”, at vi kan lykkes med mere helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder?

I analysen har jeg iht. problemformulering og jf. begrebet koblingskompetencer kodet med afsæt i følgende enkeltord: ledelse, topledelse (chefer, direktører), ledelsesopbakning, ledelse af kultur, kultur, motivation, faglighed, tværfaglig, samarbejde og kompetencer.

Ifølge Jørgensen m.fl. så ses der som nævnt tiltagende behov for et andet styringsgrundlag end NPM, som er alt for fokuseret på ressourceoptimering. Der er i stedet for behov for ressourcemobilisere mere helhedsorienterede indsatser og samskabelse med de borgere og aktører, som samarbejdet vedrører. Det er perspektivet i NPG, som ifølge forfatterne nærmest er blevet et handlingsmaksime. For at gøre det grænseoverskridende samarbejde til en succes, er der dog behov for at genoverveje og udfordre de faglige normer og standarder, som gælder inden for forskellige fagområder og fagprofessioner ved at bruge et fælles kerneopgaveperspektiv. Det er et kerneopgaveperspektiv, der skal forhandles på plads. Det må ikke dikteres autoritativt oppefra, da det ikke sikrer fælles forståelse og opbakning. Fælles kerneopgaveforståelse skal således fremmes via dialog og meningsfuld kommunikation mellem de involverede parter (Jørgensen m.fl. 2016:8). Teoretisk peger koblingskompetencebegrebet således på meningsskabende og medarbejderinvolverende ledelsesformer, hvor forskellige faglige perspektiver skal forsøges gentænkt i nye fælles kerneopgaver på tværs. Det kræver både ledelsesmæssig understøttelse og egnede organisatoriske rammer.

Disse betragtninger modsvarer meget godt i den indledende opsummering af resultaterne fra frikommuneforsøgene, som i høj grad vægter, at der skal investeres massivt i ledelse.

”Ud over ledelse af kulturforandring i form af italesættelse af, hvorfor det er vigtigt, og hvilke værdier der bør være bærende, handler det også om afklaring af økonomi og mere praktiske spørgsmål. Det vil sige rammesætning, prioritering af arbejdsopgaver, afklaring af arbejdsdeling og andre konkrete spørgsmål, der dukker op i hverdagen. Ved mangel på tilstrækkelig ledelse opstår der en oplevelse af dårlige forsøgsvilkår og stress blandt medarbejderne. En implementeringsbarriere er også modstand fra skeptiske ledere, der skal afgive ressourcer samt manglende bred ledelsesopbakning” (Holm-Petersen m.fl. 2019:11)

VIVE undersøgelsen formulerer på baggrund af midtvejsevalueringen en række gode råd til kommuner, der skal arbejde mere helhedsorienteret med udsatte borgere. De råd handler især om, at det kræver massivt fokus og tid både hvad angår medarbejder- og ledelsesressourcer samt et særligt fokus på at skabe ledelse på tværs, hvor der skal håndteres sektorspecifikke budgetter. I den forbindelse skal der også være fokus på, at planer og indhold er forskelligt på hhv. familie, beskæftigelse og socialområdet, og det derfor skal anerkendes, at helhedsorienterede planer og indsatser er en anden måde at tænke på, som derfor også kræver andre kompetencer og måder at tænke på (Ibid.:11)

Ledelse fremhæves som værende helt centralt i midtvejsevalueringen. Når der i interviewene er blevet spurgt til betydningen af ledelsesopbakning, har et udbredt svar således været, *”at ledelsesopbakning er fuldstændig altafgørende. Både i forhold til at skabe tværgående samstemthed og for at støtte medarbejderne i processen med at finde nye løsninger”* (Ibid.:68).

Det er desuden en pointe i interviewene, at et massivt ledelsesfokus især er nødvendigt, når det drejer sig om at implementere frikommuneforsøgets intentioner vedrørende hhv. rammesætning og prioritering af opgaver samt kulturforandringsledelse (Ibid.:70).

Medarbejderinvolvering vs. ledelsesdiktat

I forhold til rammesætning og prioritering af opgaver, så skal der ifølge Jørgensen m.fl. skabes nogle ”udvekslingszoner”, når der skal skabes en ny arbejdsorganisering på tværs. I udvekslingszonerne skal der skabes rum og mulighed for at finde fællesnævnerne, som kan fremme samarbejdet. Udvekslingszoner kræver ledelsesmæssig understøttelse, men ikke på en måde så tværfaglighed bliver planlagt eller pålagt af ledelsen. Det påpeges i den forbindelse igen, at hvis krav og styring bliver opfattet som dikteret af ledelsen og måske ligefrem i konflikt med faglige normer og viden, så *”kommer der nemt resignation, passivitet eller modstand. Derimod udvikles anvendt tværfaglighed bedst med involvering og selvstyring blandt de faglige medarbejdere, der er indblandet, da det kan frigøre positiv motivation og mening, hvilket er én af forudsætningerne for et vellykket samarbejde”* (Jørgensen m.fl. 2016:51). Der henvises i den forbindelse til den særlige

”public service motivation” (PSM) mange offentlige medarbejdere har - jf. f.eks. Andersen & Pedersen (2014).

Det fremgår af midtvejsevalueringen, at når der skal ændres sagsgange, arbejdsdeling og ansvarsområder mv., så opstår der en række spørgsmål og praktiske forhold, der skal afklares lige fra, hvem er det, der sender brevet til borgeren, hvor skriver vi hvad i journalen til, hvordan afklarer vi uenigheder imellem os. I interviewene peges der i den forbindelse igen på, at ledelsen er helt afgørende for fremdrift og afklaring af disse spørgsmål (Holm-Petersen m.fl. 2019:70f)

En fuldstændig afgørende faktor det var, da vi erkendte, at lukke dem inde i et rum og selv finde ud af, hvordan de skal gøre, er en fuldstændig no-go. De skal have den tætteste ledelsesmæssige indsats, hvis de skal udvikle sig, fordi i starten er det tvangsmodning, indtil de selv kan se fordelene ved det. Det er en fejl, som vi har gjort – at sætte for lidt ledelsesressourcer på det i starten. [...] Man må have nogle ind på møderne og sørge for, at der bliver truffet nogle beslutninger. (Leder, F2)

Det kræver meget tættere ledelse i en implementering, end vi i første omgang erkendte. (Leder, A3)

Som det fremgår, så fremhæver én af lederne her, at medarbejderne ikke blot kan ”lukkes ind i et rum” og så selv udvikle en mere tværgående praksis. Derimod er tæt ledelsesmæssig indsats afgørende, hvis medarbejderne skal udvikle sig, ”fordi det i starten er tvangsmodning”, indtil medarbejderne selv kan se fordelene i det tværgående samarbejde og indsats. Herved fremstår det konkrete frikommuneforsøg i mindre grad til at være baseret på involverende og meningsskabende dialog mellem forskellige fagområder, til i højere grad at være dikteret af en ledelsesbeslutning og ledelsesopbakning til at prøve en mere helhedsorienteret tilgang af. Det gælder formentlig for de fleste af frikommuneforsøgene i midtvejsevalueringen, da de for alle de deltagende kommuner gælder, at de på ledelsesplan har valgt at prøve mere helhedsorienterede planer og samarbejdsformer af.

I henhold til ovennævnte, så påpeges det af Jørgensen m.fl., at hvis man vælger at fastholde en dyb faglighed eller et ekspertisebaseret virke, hvor samarbejdet pålægges og defineres ovenfra, så får man nemt et dominansforhold af én slags faglighed i mødet mellem forskellige fagligheder

(2016:53). Men den situation kan formentlig uanset ledelsesdiktat opstå i mødet mellem forskellige faglige myndighedsområder, hvis ét eller flere af disse områder primært er funderet på "ret og pligt" med sanktionsmuligheder og "skal-bestemmelser", som karakteriserer beskæftigelsesområdet, over for lovgivning der primært er funderet på faglige skøn og "tilbud" om støtte og omsorg, som karakteriserer voksensocialområdet. Hvis der dertil lægges, at begge områder oplever stort udgiftspres og dermed behov for styring, så er der her et spændende afsæt for at drøfte udfordringer i samarbejdet på tværs ind i et paradoksledelsesperspektiv. Det kommer Jørgensen m.fl. dog ikke nærmere ind på.

Hvilke særlige krav og forventninger er der til topledelsens rolle i at lykkes på tværs af velfærdsområder – og hvad betyder det for mit ledelsesrum og rolle som mellemleder?

Det er som udgangspunkt ledelsen generelt, som har et ansvar for at give plads til det grænsekrydsende arbejde. Men topledelsen har et dobbeltansvar, idet de både strategisk skal udstikke retningslinjer for det tværgående arbejde samt bemyndige etablering af udvekslingszoner, som platforme for forandring. Det ligger også heri, at de skal hjælpe med at gøre kerneopgaver og resultater klar for alle. Ledelsen skal således både agere rollemodel og kulturbærer på samme tid (Jørgensen m.fl. 2016:54). Det er dog ikke nok med gode ledessignaler og særlig PSM hos medarbejderne. Der er nogle, der skal have kompetencer til at få det til at lykkes, og her er det ikke de øverst placerede ledere, der skal diktere løsningerne, idet fælles formål ikke blot kan meddeles fra ledelsen. Det skal "vokse frem" i forståelsen hos de involverede aktører fra forskellige velfærdsområder, som afsæt for at ændre og udvikle vante kulturer, handlemåder, ledelsesstile og ansvarsforståelser. Udvekslingszonerne skal fungere som platforme for den tætte dialog om forandring, og herved "*starter og slutter det hele med ledelse*" (Ibid.:72).

Der er spurgt meget ind til ledelsesopbakningen i midtvejsevalueringen. Undersøgelsen viser således, at når ledelse ses fra et lederperspektiv, så svarer over halvdelen af lederne, at de i meget høj grad eller høj grad drøfter frikommuneforsøget, når de har møder med deres medarbejdere.

Det bekræftes også af medarbejderne, hvor over halvdelen har svaret, at de "i meget høj grad eller høj grad" mener, at deres leder er en støtte i arbejdet med frikommuneforsøget.

Der fremkommer dog ikke helt tilsvarende resultater, når der ses på ledernes ledelsesopbakning. Her svarer 38 %, at de i lav eller meget lav grad har sparring med egen leder omkring implementeringen af frikommuneforsøget. Derudover er der ca. 26 % af lederne, *"der kun i lav eller meget lav grad oplever at få feedback af deres ledere"* (Holm-Petersen m.fl. 2019:68f).

Mange af de interviewede medarbejdere og ledere i midtvejsevalueringen lægger i høj grad vægt på, at der er tale om en ny måde at arbejde på, og dermed også et nyt mindset. Det er i den forbindelse vigtigt, at ledelsen understøtter denne udvikling ved at italesætte ny retning for arbejdet, og ved f.eks. at anvende læringsledelse og supervision. Når det gælder ledelse af kulturforandring, så italesættes det som vigtigt, at *"der dels bedrives ledelse af de medarbejdere, hvis arbejde påvirkes af, at der skal arbejdes på nye måder, dels at der er opbakning til forsøget hele vejen op og bredt i organisationen"*.

Det beskrives, at det kan være sårbart med ledelsesopbakning, hvis der f.eks. sker udskiftninger på ledelsesplan undervejs. Det er sårbart hvis ny leder ikke kan se værdien af ny arbejdspraksis (forsøget), og det gælder uanset om det er udskiftning af topledere eller mellemledere. *"Det drejer sig både om de ledere, der skal motivere medarbejderne i forhold til at tænke i nye baner, og de ledere, der på de øvre niveauer skal sikre samarbejdsvillighed blandt andre myndighedsområder og samarbejdspartnere, og prioritere økonomi til gennemførelse af forsøget"* (Holm-Petersen m.fl. 2019:71).

Her ses en tydelig sondring mellem mellemlederens og topledereens forskellige roller, hvor mellemlederen har rollen med løbende at motivere og fastholde medarbejdere på ny kultur og mindset, og hvor topledelsens rolle i højere grad er at sikre den fortsatte opbakning og økonomi blandt andre myndighedsområder.

Der ses stor forskel hos de deltagende kommuner på, hvor enige og sammentømrede ledergrupperne fremstår. Således er der kommuner, der har en meget samstemt ledergruppe, men der er også flere, som i forskelligt omfang har skeptiske ledere med i ledergruppen omkring

forsøgene. Det kan f.eks. være skepsis omkring forsøgets økonomiske forudsætninger eller sagsbehandlernes evne til at arbejde mere tværgående.

Jeg har konstateret, at det har været rigtig, rigtig svært sparke i gang. Det har kostet sindssygt mange ressourcer. Det kommer meget få borgere til gode. (Leder, F4)

Der opstår myter om hinanden. Vi prøver at stå sammen som ledere, men vi oplever, at der sker små ting, der bliver fortolket som modstand (Leder, I5)

Udskiftning i én kommunens direktion har medført kritik af *at forsøget er for dyrt i forhold til de medarbejderressourcer, man bruger*. Den heraf manglende ledelsesopbakning går også ud over medarbejdernes motivation. I det hele taget gør udskiftning af ledere det svært at fastholde implementering og momentum i projekterne.

Når man søsætter det her, så skal der være nogle ledere, som også er engageret i det, så man udadtil og nedadtil i organisationen viser, at det er noget, man gerne vil, og man går i front for. For hvis man ikke også gør det, så taber man medarbejderne. Man bliver nødt til at sælge de her idéer på en rigtig måde for, at det kommer ordentligt ned igennem systemet. (Medarbejder, I4)

Såvel som udskiftning i ledergruppen kan give udfordringer, så kan et dårligt samarbejde i ledergruppen eller decideret fravær af ledelse ligeledes give udfordringer. I det hele taget er ledelsesopbakningen vigtig. Men det er udfordringer, der kan løses, når ledelsen er på plads og når de kan blive enige.

Den politiske ledelse og opbakning er meget forskellig på tværs af kommunerne, således at frikommuneforsøgene nogle steder er båret af *"politiske drømme, mens det politiske niveau i andre kommuner har spillet en mindre tydelig rolle"* (Ibid.: 72)

Ud over ledelsesopbakning fremhæves det også som meget vigtigt, at ressourcerne, vilkårene og forudsætningerne skal være i orden. Det gælder ikke mindst et særligt fokus på, *hvordan det tværgående fokus understøttes it-mæssigt* (Ibid.:78)

Sparedagsorden vs. investering i mere tid og ressourcer

Som også Jørgensen m.fl. påpeger, så er det vigtigt, at styringstiltag ikke virker demotiverende for de faglige medarbejdere. Det gør styring let, hvis den primært kontrollerer de fagprofessionelles arbejde. Det har f.eks. socialrådgivere i jobcentre givet udtryk for, idet de oplever, at kravene til deres dokumentation og kontrol af både borgere og sagsbehandlere fylder mere og mere, alt imens at samtalen og arbejdet med borgeren, som anses som kerneopgaven, fylder mindre og mindre. Det er således vigtigt, at ledelsen tilstræber styring, som virker understøttende frem for kontrollerende (Andersen & Pedersen 2014:11). Selv om kritikken af styringen som særligt forbindes med NPM har været vedvarende og omfattende, så betyder det ifølge disse forfattere ikke, at vi blot skal droppe alt styring. Styring handler om at sætte retning, og styring er således vigtig, når der skal peges på, hvilke målsætninger der skal arbejdes henimod, og hvordan der kan prioriteres imellem forskellige mål. Den styring som offentlige topledere og mellemledere udøver kan altså gennemføres på mange måder, og forfatterne fremfører en række argumenter for, hvordan styring kan iværksættes, så den ikke demotiverer medarbejderne unødigt (Ibid.:12)

I midtvejsevalueringen er de interviewede ledere og medarbejder spurgt direkte ind til deres motivation for at arbejde med intentionerne i frikommuneforsøget, da det anses for at være vigtigt i forhold til at lykkes med implementeringen.

Resultater viser her, at både medarbejdere og ledere i høj grad mener, at arbejdet er relevant for deres afdeling (90 % er enten meget eller overvejende enige). Men resultaterne ser lidt anderledes ud, når de er spurgt ind til, om de er motiverede for at arbejde med "én plan", idet der således blot er 55 %, der er meget enige i, at de er motiverede, og 34 %, der er overvejende enige. Det betyder dog stadigvæk, at der samlet set er en høj grad af motivation blandt de ledere og medarbejderne. Flere fremhæver således også, at det virker særligt motiverende, når der ses eksempler på, at de i højere grad har mulighed for at gøre en positiv forskel for borgerne (Holm-Petersen m.fl. 2019:64f):

Medarbejderne oplever en motivation i, at de kan se, at borgerne har rykket sig. (Leder, I5) (Side 64)

Motivation for at arbejde på en anden måde er ikke nok, da det også kræver nogle andre kompetencer hos medarbejderne i form af f.eks. *relationsopbygning, empowerment og mødeledelse*. Det kan man ikke forvente, at alle har, ligesom *”at man ikke bare skal forvente, at alle medarbejdere kan eller ønsker at arbejde mere tværgående og relationsorienteret. Og det forudsætter, at der er tid til at arbejde fokuseret og vedholdende med borgerne”*. I den forbindelse kommer flere ind på, at intentionerne i forsøget kan være svære at implementere, hvis medarbejderne ikke frivilligt går ind i forsøget, og at det derfor kan være godt at afprøve i mindre skala først med medarbejdere, der er dedikerede på opgaven.

Det er forskelligt, hvordan medarbejderne er kommet med i frikommuneforsøget, da medarbejderne i nogle kommuner har kunnet melde sig frivilligt, og i andre kommuner er blevet udpeget til at deltage. I forhold til sidstnævnte kan det fungere godt at blive udpeget, *hvis man egentlig gerne ville men ikke lige meldte sig*. Men det kan omvendt også føre til modstand. Det er uanset vigtigt, at medarbejderne er motiverede, og fra en borger lyder det således:

Sagsbehandlere skal committe sig så meget til det job, for ellers skal de ikke have det. De skal være ildsjæle, ligesom en iværksætter er en ildsjæl. De skal se ressourcerne i de unges liv. (Borger, E16)

Økonomi kan både motivere og være en barriere. Det er implicit i frikommuneforsøgenes grundtanker, at mere helhedsorienterede indsatser med én plan vil kunne nedbringe udgifterne til målgruppen, men det er meget forskelligt, hvordan kommunerne har grebet det an. Nogle steder har forsøget således medført øgede omkostninger til en start. Andre steder har udgangspunktet været, at frikommuneforsøget skal være omkostningsneutralt eller omkostningsbesparende.

Nogle kommuner har valgt at se den nye måde at arbejde på som en investering, både i medarbejderne ved f.eks. opkvalificering og borgerne ved i en periode at give en mere intensiv indsats. Dette ud fra en hypotese om, at det på sigt kan forventes at blive dyrere, hvis vi konstant anvender *”mindst mulige indgribende indsats”* jf. LEON princippet (laveste økonomiske omkostningsniveau), som mange steder er en del af visitationspraksis – og som måske reelt ikke *”rykker borgeren”*. Det med at se frikommuneforsøget som en investering skal også ses i forhold til

de afledte og gavnlige effekter, som en indsats på beskæftigelsesområdet for en far eller mor kan have på f.eks. familieområdet, hvor barnet hermed ikke længere vokser op med forældre på overførselsindkomst.

Flere kommuner har fået lavet omkostningsanalyser fra konsulentfirmaer, som har vist, at 3 % af kommunens borgere stod for 50 % af alle omkostninger. Noget tilsvarende er også undersøgt i Frederikshavn kommune for år tilbage, som afsæt for tættere samarbejde mellem især familieområdet og beskæftigelsesområdet. Alle offentlige udgifter tages med i sådanne regnestykker, så som tandlæge, specialundervisning, støtte efter serviceloven osv. Det resultat der kommer ud af opgørelsen er oftest ganske få borgere, når målgruppen skal være voksne med et beskæftigelsespotentiale, da man herved ser bort fra alle de borgere med førtidspension, som er i dyre botilbudsforanstaltninger mv. Langt hovedparten af de borgere vi har i min afdeling på socialområdet er borgere med førtidspension.

Når man på den vis "beregner" målgruppegrundlaget, så ender man med nogle af de mest komplekse og ressourcekrævende borgere. Hvis motivationen herfor samtidig er en hypotese om, at man ved at målrette mere helhedsorienterede indsatser i én plan til disse borgere herved forventer at kunne spare ressourcer, så kan tiltagene komme til at føles demotiverende for ledere såvel som medarbejdere.

Økonomien på det specialiserede socialområde er rigtig presset, og har været det i mange år – også på landsplan. Så der er stort fokus på prioritering: hvilke borgere får hvad? (Leder, D6)

Det er nok det, som primært på ledelsesniveau har været en stor udfordring, og som har skabt modstand for projektet. Alle lederne sagde, at det kostede tid og kræfter, når man har pladen fyldt i forvejen. [...] Derfor har man mødt modstand hele tiden. Hvis borgmesteren siger, at det vil han have, hvad kan han så få – er det en limousine eller en 2CV? Det er vi bare blevet overladt med. Det ansvar er blevet skubbet nedad. Derfor kommer man gang på gang til at støde på de samme barrierer. Der er den, der udfordring, at vi ikke har råd. [...] Det er rigtig interessant at udvikle og være innovativ, men man skal ikke tro, at man kan lave en spareøvelse samtidigt. (Leder, F2)

Én af lederne siger direkte, at man ikke kan være både innovativ og så spare samtidigt. Det handler ikke mindst om, at afprøvning af nye tiltag også kræver ekstra tid, og dermed ressourcer. Det er i den henseende en udfordring, at de færreste frikommuneforsøg er tilført ressourcer til mere helhedsorienterede indsatser. Det er nærmere tværtimod. Det er topledelsens opgave og rolle at

sikre tilstrækkeligt ressourcer til at iværksætte nye tværgående indsatser – og mellemlederne der i den daglige ledelse og motivering af medarbejderne ”skal stå på mål” for manglende ressourcer til at omsætte ny strategi og tværgående indsats.

Et stort fokus på økonomi fremhæves dog også af ledelsen i nogle af kommunerne som en fordel, da det kan medvirke til større refleksion om hvordan penge bruges på indsatser med mest mulig effekt (Holm-Petersen m.fl. 2016:76).

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen i midtvejsevalueringen, at der helt generelt ikke vurderes at være tilstrækkelige ressourcer tilstede til at varetage ”én plan”. Under 40 % af medarbejdere og ledere er således også meget eller overvejende enige i, at der er tilstrækkelig med tid i hverdagen til at arbejde med en helhedsorienteret plan.

Hvilke kompetencer skal medarbejdere og ledere have for at arbejde mere på tværs?

Både i midtvejsevalueringen og hos forfatterne til begrebet om koblingskompetencer synes der at være enighed om, at der er behov for nye kompetencer, når medarbejdere og ledere skal arbejde mere helhedsorienteret og på tværs af områder. I forhold til koblingskompetencebegrebet skal der ”bygges et samarbejdsparadigme” ind i de fagprofessionelles uddannelse, socialisering og praksis. I den forbindelse peges der på fire overordnede *funktionelle hensyn*, som skal medvirke til, at der skal overskrides både individuelle, faglige, organisatoriske og kulturelle barrierer. De fire funktionelle hensyn er hhv.: brobygger-, kommunikator-, koordinator- og kooperations-funktioner.

Det er ikke selvstændige roller, som kun ganske udvalgte skal designe og bestride. Hvis det var tilfældet, at det skulle fungere som en slags ny formel jobbeskrivelse på tværs, så ville koblingskompetencebegrebet ikke kunne anses som *”forudsætninger for at operere i multiorganisatoriske sammenhænge, men blot om ledelsens definition af rolle og udpegning af rolleindehavere”*. Det er ikke hensigten, idet *”Koblingskompetencer angår facilitering af bred integration eller mainstreaming af tværgående arbejde som forpligtigende samspil mellem aktører. Det involverer ikke kun en afsondret del af organisationen, og det kan ikke være ydre i*

forhold til at dyrke virksomhedens professionelle kapital” (Jørgensen m.fl. 2016:73ff). Forfatterne er således heller ikke enige med andre dele af litteraturen, som peger på, at det især er særlige personlighedstræk hos individer, man skal sætte sin lid til, som f.eks. åbenhed, empati, troværdig, intuition, kreativitet osv. Det er ofte sådan idealet beskrives for ”ildsjæle”, ”brobyggere” eller ”netværkere”, hvilket her betragtes som værende for snævert og psykologiserende. ”Så vi må tage afstand fra at forlade sig suverænt på specielle adfærds- og personlighedstræk. For det første er det bredere viden, kunnen og villen, som også må vurderes at være af afgørende betydning for, at ledere og ansatte kan sætte gang i grænseoverskridende samarbejder (...)” (Ibid.).

Koblingskompetencer skal således være med til at *”udvide og fordybe fagligheden”*, så der kan samles, forbindes og bygges bro over etablerede fagligheder. Koblingskompetencer fremstår herved som en slags ny faglighed. Det er en faglighed som medarbejdere skal have indflydelse på som afsæt for at få aktive medspillere med i transformationsprocesserne (Ibid.:74).

Midtvejsevalueringen peger også på, at det kræver noget andet af medarbejderne at arbejde helhedsorienteret med borgerne. Medarbejdere og ledere fremhæver, at det f.eks. handler om, *”at kunne rumme forandring, usikkerhed og flertydighed i modsætning til at gøre, som man plejer”*. Det handler således om at være i stand til at udfordre monofaglighed og at være refleksiv omkring egen praksis. *”Det handler også om at have eller udvikle kompetencer som ’relationskompetent forandringsagent’ frem for at have primært fokus på at være skarp på paragrafferne”*. Derudover handler det om mod og villighed til at arbejde sammen med andre om at løse opgaver, som man er vant til at sidde med selvstændigt.

Kommunerne har i forskelligt omfang deltaget kurser, kompetenceudvikling og supervision. Frikommunenetværket har i den forbindelse f.eks. tilbudt et kompetenceudviklingsprogram inden for temaerne *borgersamarbejde, frikommunelov og handlekraftig tværgående ledelse*, men det er ikke alle der har deltaget i kompetenceudviklingsaktiviteter (Holm-Petersen m.fl. 2019:61).

Rollen som relationskompetent forandringsagent udfordrer medarbejdernes og ledernes opfattelse af "den klassiske sagsbehandler", hvor borgeren har rettigheder og skal behandles iht. loven. Sagsbehandleren skal i stedet for i langt højere grad fokusere på relationen til borgeren med henblik på at *skabe tillid og mobilisere borgerens ressourcer*. Den form for bemyndigende sagsbehandling praktiseres i dag i vid udstrækning på socialområdet jf. den opdaterede VoksenUdredningsMetoden 2.0. Kravene til medarbejdernes kompetencer er således øget i forhold til at skabe tillidsbaserede relationer, og det fremhæves her, at den form for helhedsfokuserede og borgerinddragende tilgang kræver kompetencer såsom *psykologisk indsigt, indlevelsessevne og dialogværktøjer*. Det fremhæves også som det, der gør den største forskel for at lykkes (Ibid.:63)

Mange af borgerne fortæller, at relationen har gjort alt. (Leder, E9)

Det at interessere sig for borgeren. Det er det, der virker. (Medarbejder, B8)

Er der en ny type faglighed i spil i helhedsorienterede indsatser på tværs?

Med baggrund i at der er behov for nye kompetencer, kan man måske også tale om, at der skal en ny form faglighed i spil, når der skal arbejdes mere helhedsorienteret på tværs af velfærdsområder med én sammenhængende plan. Men umiddelbart lader det altså ikke til at være den samme form for nye faglighed, der italesættes i forbindelse med koblingskompetencebegrebet, som der beskrives i midtvejsanalysen, hvor der tales mere ind i relationelle og personlige kompetencer, hvor sagsbehandleren skal være tillidsskabende, intuitiv og dialogskabende, hvilket Jørgensen m.fl. anser for at være for psykologiserende.

Jeg forstår bedst den ændrede sagsbehandlerrolle, som beskrives i midtvejsevalueringen, som værende et skifte fra "myndighed til bemyndigelse", som beskriver et sagsbehandlerrolleskifte væk fra en transaktionsmodel til en samarbejdsmodel (Storch & Hornstrup 2017:6). Her skabes velfærd igennem et øget samarbejde med borgeren under relationelle betingelser, og hvor der er et øget fokus på borgerens ressourcer.

Den form for ny faglighed, som Jørgensen m.fl. taler ind handler mere om en fælles udvikling og forståelse af en kerneopgave på tværs af områder og opgaver. Men den nye faglighed eller tværfaglighed betyder ikke, at man skal opgive respektive fagligheder fra nuværende serviceydelser. Det beskrives i den forbindelse, at *"en ny og sammensat professionalitet må have som del af målene at få udviklet et hybridt sprog i grænsefladerne mellem fagligheder og i borgerkontakten undgå skæv kategorisering og stereotypificering. Samlet skal det undgås, at enkeltprofessioner koloniserer syn på borgerne og magt i institutioner"* (Jørgensen m.fl. 2016:68)

Det beskrives videre, at det betyder, at der skal krydses og overskrides faggrænser, så der kan skabes nye forbindelser ved at traditionelle og typiske måder at gøre ting på 'forstyrres'. Kort sagt så sætter kravet om samarbejde gamle syn, handlemåder og sagsgange på prøve, og det medfører behov for *"nye forståelser, forbindelser og forenede handlinger"* (Ibid.:70).

Jørgensen m.fl. har som nævnt også fokus på håndteringen af vilde problemer, som kalder på indsatser, hvor flere typer af aktører og faggrupper deltager. Her risikerer man at falde i en "silo-fælde", hvis man bliver inden for egen hierarkiske fagsøjle. Ved tværsektorielle løsninger kommer der således endnu et ekstra lag af komplekse ledelsesmæssige, organisatoriske og professionelle problemstillinger til, *"idet eksisterende siloer og hierarkiske ledelsesformer må give rum for andre måder at arbejde på"*. Det er rum, der ligger uden for egen organisation i et netværksfelt.

Men eftersom det ikke er evident, hvem der skal og kan lede de nye netværksbaserede samspil, opstår der nemt et ledelsesmæssigt vakuum, ligesom der stilles nye kvalifikatoriske krav til de faglige medarbejdere, som skal udføre opgaveløsningerne. Der kaldes altså funktionelt på såvel fag- som sektorgænsekrydsende virke, og hvad der ligner grænseoverskridende faglighed. Det sidste ser vi bredere som behov for at udvikle og kultivere koblingskompetencer, hvad der indebærer hybride former for sprog og forståelser, så også kulturer og normer kan kobles, og fagidentiteter udvikles til sammensatte kvalifikationer eller kompetenceprofiler (Ibid.:71)

For at opnå en fælles kerneopgaveforståelse og nyudviklet faglighed skal der således ske betydelige omlægninger i *"faglighedsopfattelser og ansvarspådragelser"*. Det medfører, at alle involverede medarbejdere, ledere og politikere har brug for helt klare forståelser af opgavens indhold, forventede forandringer i serviceydelserne samt hvad der skal til, for at opnå det. *"Skabes*

de ikke, kan omstillingen i værste fald slå om i forhold til de tilsigtede kvalitetsforbedringer til fordel for berettiget desillusion, demotivering, øget stress mv. hos medarbejderne og skærpet borgerkritik af velfærdsstaten” (Jørgensen m.fl. 2016:81)

I midtvejsevalueringen beskrives frikommuneforsøgene i høj grad også som *”et brud i forhold til kulturen og en silo-præget selvforståelse. Der er altså tale om en kulturudviklingsproces, hvor man mødes og skaber noget nyt sammen. En risiko for at falde i ”fag-faglige siloer igen” italesættes også”*. Monofaglig kultur anses hermed også for at være en udfordring i forbindelse med implementering af principperne i forsøget.

Det, som frikommuneforsøget også har skullet understøtte eller brække ned – det er de der siloer eller sektorer. (Leder, F2)

Vi har indrettet et system, hvor vi gerne ville have, at folk var specialister og gerne ville have, at folk tænkte i egen drift og søjler, og de er blevet målt ud fra det. Så vi kan ikke fortænke medarbejderne i, at det er den måde, at de tænker og forstår sig selv. (Leder, A1)

I interviewene beskriver medarbejdere og ledere, hvor de faglige kulturer har været præget af opdelte faglige kulturer med afgrænset opgavefelt og fokusområde. På beskæftigelsesområdet er der således fokus på rettidighed i forhold til møder og aktiviteter samt på at få folk i beskæftigelse. På socialområdet er der fokus på borgerens mestring af eget liv eller børnenes trivsel i familien og langt færre møder. Der har generelt ikke været tidligere været stor tradition for at samtænke indsatserne på tværs eller for gensidig inspiration på tværs af fagsøjlerne. Ligeledes har der også været en kulturforskel mellem sagsbehandler og udførerroller (Holm-Petersen m.fl. 2019:65).

Frikommuneforsøgene har fokus på at opbløde nogle af disse kulturforskelle, som flere beskriver er forbundet med magtkampe mellem de forskellige områder, hvilket især bliver synligt, når andre kommer ind over opgaverne. Magtkampe føder ofte modstand, men denne ses i frikommuneprojekterne mest blandt de medarbejdere, som ikke er med i projektet. Det

begrundes bl.a. med, at der kan opstå en oplevelse af, at borgere og medarbejdere der er med i projektet får en slags særbehandling, eller måske ligefrem et bedre serviceniveau.

Men alt i alt så er langt de fleste interviewede ledere, medarbejdere og borgere meget positive – dog undtaget de skeptiske ledere og medarbejdere hvor der ikke er et ønske om, at forsøget skal føre til varige ændringer i arbejdsdeling og metoder. Her ses således et ønske hos nogle om at bevare nuværende monofaglige opdeling i arbejdsområder (Holm-Petersen m.fl. 2019:66).

Konklusion og perspektivering

Min teoretiske undersøgelse og analyse af midtvejsevalueringen af frikommuneforsøg vedrørende sammenhængende indsatser i én plan giver ikke et helt klart eller entydigt svar på mellemlederens rolle i at lykkes med helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder. Men ved hjælp af mine underspørgsmål fremkommer dog en række antagelser og forhold, som kan bidrage til nogle svar.

Jeg har – godt foranlediget af direktionen i kommunen – valgt at belyse min problemstilling med de teoretiske perspektiver, som Henning Jørgensen m.fl. fremsætter i forbindelse med begrebet om ”koblingskompetencer”. Det har både bidraget med en med en række spændende men også flere steder lidt udfordrende ”fund”, når det er holdt op imod den empiriske midtvejsevaluering samt mine egne praksiserfaringer som leder af myndighedsafdelingen på socialområdet.

På spørgsmålet om hvilke organiserings- og ledelseskompetencer der er brug for, så peges der i koblingskompetencebegrebet på meningsskabende og medarbejderinvolverende ledelsesformer, hvor forskellige faglige perspektiver skal forsøges gentænkt i nye fælles kerneopgaver på tværs, hvilket både kræver ledelsesmæssig understøttelse og egnede organisatoriske rammer.

Forfatterne er meget entydige med hensyn til, at en ny arbejdsorganisering ikke må opfattes som autoritativt pålagt af ledelsen. Ledelsen skal være med til at rammesætte og prioritere opgaver ”udvekslingszoner”, hvor der skabes rum og mulighed for at medarbejdere selv kan finde frem til de fællesnævnerne, som kan fremme samarbejdet. Forfatterne vender sig helt generelt meget imod styringstænkningen i NPM, idet de både fremhæver, at medarbejdere ”skal evne at fralægge sig

demarkerede faglige positioneringer” lige så vel som ”ledere skal evne at træde ud af hierarkisk styrings- og kontrolrutine”. Der peges i den forbindelse meget tydeligt i retning af NPG styringsparadigmet, der er mere fokuseret mod samskabelse, frisættelse og involvering. Der er således ikke meget ”både-og” tænkning i koblingskompetencebegrebet, hvilket i min optik gør det lidt vanskeligt at anvende til at ”lyse på” sammenhænge og udfordringer i det undersøgte praksisfelt.

Den kraftige afvisning af NPM bygger på antagelser om, at krav og styring som dikteres af ledelsen – og som måske også er i konflikt med faglige normer – risikerer at føre resignation, passivitet eller modstand. Men som det også er anført af Andersen og Pedersen, så kan al styring og kontrol ikke blot afvises med baggrund heri, men vi skal have overvejelser og gennemtænke sammenhængen mellem styring og motivation, inden vi iværksætter styringen.

I midtvejsevalueringen konkluderes helt generelt, at der er et stort behov for ledelsesopbakning samt fokus på den fælles retning. Der beskrives i den forbindelse stort behov for kulturledelse med henblik italesættelse af fælles mål og værdier – som jeg tolker i retning af fælles kerneopgave – men samtidig også et stort behov for ledelsesmæssig afklaring af økonomi, rammesætning, prioritering af arbejdsopgaver, afklaring af arbejdsdeling mv. I midtvejsevalueringen vurderer jeg derfor, at der lægges op til involvering med tæt ledelsesmæssig opbakning OG styring af medarbejdere i den retning, som er udstukket og pålagt fra ledelsen, allerede når de respektive deltagende kommuner har tilmeldt sig frikommuneforsøgene.

Når det gælder mit underspørgsmål om, hvilke krav og forventninger der er til hhv. topledelsens og mellemlederens rolle i at lykkes med helhedsorienterede indsatser på tværs af velfærdsområder, så giver hverken empiri eller teori helt tydelige svar. I VIVE’s midtvejs- og slutevaluering af frikommuneforsøgene konkluderes det meget på bagkant, at det er cheferne og topledelsen, ”der sidder med nøglen” til at få det helhedsorienterede samarbejde på tværs til at lykkes. I selve midtvejsevalueringen nævnes topledelsen (direktion og chefer) dog kun eksplicit en enkelt gang. Ud af det skrevne kan dog udledes, at topledelsen først og fremmest er vigtig i forhold til ledelsesopbakning af frikommuneforsøgene, herunder at der er og vedbliver med at være opbakning og fokus opadtil, og at der i den forbindelse er afklaret især ressourcemæssige og

organisatoriske forhold i form af, hvilke afdelinger og centre der skal deltage - og om det er en investering eller effektivisering og besparelse. Mellemlederens rolle er således den ledelsesrolle, der gennemgående er beskrevet i evalueringen med henblik på den daglige og faglige ledelse, hvor der skal arbejdes med kulturledelse samt oversættelse og motivering for at arbejde i en ny retning. Det fremstår i min optik som en mindst lige så væsentlig ledelsesrolle og ledelsesopbakning, som evalueringen påpeger, der er meget stort behov for.

Forfatterne til koblingskompetencebegrebet skriver, at det er ledelsen, der har et ansvar for at give plads til det grænsekrydsende arbejde. I den forbindelse har topledelsen et *dobbeltansvar*, hvor de strategisk både skal udstikke retningslinjer for det tværgående arbejde samt understøtte at der bliver etableret såkaldte udvekslingszoner. Ledelsen skal samlet både være rollemodel og kulturbærer på samme tid. Men det er som nævnt ikke ledelsen, der herved skal diktere nye løsninger og fælles formål. Der er *nogle*, der skal have kompetencer til at få det til at lykkes, men det er ikke de øverst placerede ledere.

Det er svært at udlede mellemlederens rolle ud fra det, men i hvert fald kan udledes, at topledelsen har et dobbeltansvar, som indbefatter den mere strategiske ledelse og udvikling. Som det også tidligere er nævnt, så er det også vigtigt, at ledere evner at træde ud af hierarkiske styrings- og kontrolformer. Ud fra det kan det udledes, at jeg som mellemleder *ikke* skal indtage en meget styrende lederrolle, men derimod mere frisættende, støttende og involverende lederstil. Det er bestemt muligt at anvende disse ledelsesstile i visse sammenhænge, hvilket jeg bl.a. har gjort i forbindelse med udviklingen af en forebyggende og uvisiteret indsats i "Det Sociale Pitstop". Men det kan også være ganske udfordrende som leder for en myndighedsafdeling med meget stort budget og udgiftspres – og hvor det forventes at jeg skal overholde min økonomi OG omsorgsforpligtigelse jf. lovgivningen – ikke at gøre brug af mere styrende ledelsesformer. Som jeg også har nævnt indledningsvist kan den meget skarpe sontring mellem hhv. topledelsens og mellemlederens ansvar og roller i forhold til strategisk ledelse og mere helhedsorienteret ledelse på tværs også både undre og udfordre mig. Ledelsesteoretisk bydes der her på et bredt univers af tænkere, hvor nogle primært ser strategi som velovervejede og lineære processer og planer, der udgår fra topledelsen (f.eks. Alfred D. Chandler, Kenneth Richmond Andrews og H. Igor Ansoff) imens andre (f.eks. Henry Mintzberg, Karl E. Weick og Ralph Stacey) mere ser en strategi

som en mere emergent proces eller *"fremvoksende mønstre"*, og hvor andre og på forskellige niveauer indgår i strategiarbejdet (Holmgren & Nüssler 2023:16ff).

Sidstnævnte mere emergente strategitænkning, hvor andre end topledelsen indgår i det strategiske ledelsesarbejde, kan også eksemplificeres ved Julia Balogun, som frem for topledelsens dobbelte rolle i forbindelse med strategisk ledelse i stedet for fremhæver mellemlederens dobbelte rolle: *"Mellemledere har en dobbeltfunktion i forbindelse med strategiske processer; de er både modtagere af strategien og skal agere som forandringsagenter i processen"* (Larsen & Rasmussen 2014:51). For at det skal fungere i praksis skal der være mere dialog på tværs af ledelseslagene, så strategien løbende afstemmes – og så der er tillid til hinandens vurderinger og opfattelser. Som jeg har beskrevet tidligere, så kan jeg godt synes, at topledelsens strategiske ledelsesopgaver er funderet lidt smalt i Frederikshavn kommune, og jeg vurderer ikke umiddelbart, at begrebet koblingskompetencer, som er et perspektiv topledelsen har inviteret ind i den store lederforsamling i kommunen, bidrager med væsentlige nuanceringer til kommunens notat om særligt direktionens og chefers strategiske opgaver og ansvar. Det er dog måske med undtagelse af den frisættelse, der skal til, hvis vi for alvor skal arbejde med langt mindre styring og meget mere samskabelse og involvering jf. styringstænkningen i koblingskompetencebegrebet.

I forhold til mit sidste spørgsmål om, hvilke kompetencer der skal til for at lede mere på tværs, så peges der både teoretisk og empirisk på behov for nye kompetencer. I midtvejsevalueringen peges der på, at medarbejdere og ledere skal være refleksive og i stand til at udfordre monofaglighed, hvilket der på tværs af empiri og teori er stor overensstemmelse om. Derudover skal aktørerne også være i stand til fungere som en slags *"relationskompetent forandringsagent"*, som har psykologisk indsigt, indlevelsesevne, tillidsskabende og kan agere med forskellige dialogredskaber samt ikke mindst evne og vilje til at arbejde på tværs og sammen med andre om at skabe velfærdsløsninger. Det er beskrivelser af kompetencer, som jeg kan genkende fra egen praksis på det sociale myndighedsområde, og som jeg synes, at vi har forsøgt at bevæge os henimod igennem de seneste år, hvor der er kommet langt større fokus på borgers ønsker og drømme, som afsæt for at finde frem til både hvilken hjælp og støtte kommunen samt frivillige, netværk og andre civilsamfundsaktører kan byde ind med. Det har ikke været en let omstillingsproces, og den

er heller ikke fyldt med "snup-tags-løsninger" eller i det hele taget løsninger, som bare lige kan breddes ud over alle indsatser på socialområdet. Men vi er på vej, hvilket som nævnt også er godt understøttet af ny opdateret socialfaglig udredningsmetode (VUM 2.0), som er gennemsyret af et såkaldt recovery og borgerorienteret perspektiv.

Forfatterne til koblingskompetencebegrebet udlægger behovet for kompetencer lidt anderledes, idet de *ikke* mener, at kompetencebehovet skal beskrives med ovennævnte adfærds- og personlighedstræk, som de mener er for psykologiserende. De beskriver i stedet for nogle funktionelle hensyn, hvor der beskrives hhv. brobygger-, kommunikator-, koordinator- og kooperations-funktioner, som alle i princippet skal kunne bestride. Koblingskompetencer er herved ikke særlige egenskaber, men derimod kompetencer, der skal være med til at udvide og fordybe egen faglighed, så der kan forbindes og bygges bro over etablerede fagligheder. Koblingskompetencer fremstår herved som en slags ny faglighed, som medarbejderne selv skal være medskabere af. Jeg synes, at koblingskompetencebegrebet er svært at forstå, når det kommer til de her beskrevne funktionelle hensyn og kompetencer. Det skyldes ikke mindst, at jeg har svært ved at se, hvordan begrebet her skal omsættes i praksis. Hvordan får medarbejdere disse kompetencer, så de kan skabe en ny faglighed sammen? Det kan jeg ikke helt svare på. I min optik savner jeg derfor en mere dynamisk model for, hvordan vi i forbindelse med vores bestræbelser på mere helhedsorienterede indsatser på tværs i det offentlige, starter med at svare på det fælles *hvorfor* eller rettere fælles formål med arbejde på tværs af velfærdsområder for at hjælpe de mest udsatte og komplekse borgere. Det kunne eksempelvis være ved, at vi med afsæt i en mere emergent strategiproces lavede en kulturanalyse, som den er præsenteret af Balogun & Hailey i deres "cultural web" analyse (2008). Det kan måske være næste projekt...

Litteraturliste

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen & Jacob Torfing (2020): *"Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens"*. Djøf Forlag

Andersen, Lotte Bøgh & Lene Holm Pedersen (2014) *Styring og motivation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (Side 11-24 og 50-53)

Bukdahl, Dorte, Elisabeth Grüner Petersen, Claus Bjørn Billehøj og Søren Barlebo Rasmussen (2022). *"Kræver de vilde sociale problemer nye organisationsdesign?"*. <https://mobilize-nordic.com/det-faglige-univers/artikler/kraever-de-vilde-sociale-problemer-nye-organisationsdesign>

Bryman, Alan (2016). "Research designs" in *Social Research Methods*. Oxford University Press, (chapter 3, pp 39-72)

Hjelmar, Ulf, Rikke Horne Fischer & Jacob Trane Ibsen (2024). *"Tværfagligt samarbejde om helhedsorienteret indsats. En videnssamling med fokus på nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet"*. VIVE. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Holmgren, Jens og Christina Nüssler (2023). *Strategisk ledelse for offentlige ledere. Tilgange, værktøjer og dilemmaer i strategiarbejdet*. Samfundslitteratur

Holm-Petersen, Christina, Martin Sandberg Buch, Mette Slottved, Martin Williams Strandby, Sofie Jarlstrøm Clausen & Mads Lang Sørensen (2019). *"Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)"*. VIVE – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Holm-Petersen, Christina, Alexandrina Schmidt, Rikke Evald Povlsen, Emilie Hjerimitslev Jonsen & Mads Leth Jacobsen (2021). *"Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren. Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)"*. VIVE – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Holm-Petersen, Christina (2020). *"Tværgående ledelse og sammenhæng i indsatserne: Tiden er moden til håndholdte løsninger på komplekse udfordringer"* kronik i "Chefer, lyt til borgerne: Skabe resultater gennem god ledelse på tværs". Væksthus for Ledelse

Ingemann, Jan Holm, Lena Kjeldsen, Iben Nørrup & Stine Rasmussen (2022). *Kvalitative undersøgelser i praksis. Viden om mennesker og samfund*. Samfundslitteratur

Jørgensen, Henning, Morten Lassen & Kelvin Baadsgaard (2016). *"Koblingskompetencer – et begrebsligt indkredsningforsøg"*. Rapport til KL og Forhandlingsfællesskabet. CARMA, Aalborg

Jørgensen, Henning, Morten Lassen & Kelvin Baadsgaard (2016). *"Hvad er koblingskompetencer?"*. Fremfærd og CARMA

Jørgensen, Henning (2019). *"Koblingskompetencer: the missing link mellem monofaglighed og tværfaglighed"*. www.seminarer.dk: [Koblingskompetencer: the missing link mellem monofaglighed og tværfaglighed - Seminarer](http://www.seminarer.dk/Koblingskompetencer%3A%20the%20missing%20link%20mellem%20monofaglighed%20og%20tværfaglighed%20-%20Seminarer)

Jørgensen, Jacob Høj & Annemette Digmann (2018): *"Ledelse på tværs. Vi vil gerne – men vi magter det ikke"*. Samfundslederskab i Skandinavien, årgang 33, nr. 2, side 87-101

KL Publikation (2021). *"Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere – Hvorfor og hvordan"*. www.kl.dk

Larsen, Mette Vinther & Jørgen Gulddahl Rasmussen (2014). *Strategisk ledelse som meningsskabende processer*. Jurist- og Økonomforbundets forlag. Side 11-19 og kapitel 2

Lüscher, Lotte (2018). *"Lederen mellem tvivl og handlekraft. Paradokser og personligt lederskab"*. Dansk Psykologisk Forlag

Nielsen, Jens Carl Ry & Pål Repstad (2006). *"Når mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon"* i Eide, Dorte m.fl.: *"Tall, Tolkning og Tvil"*. Cappelen Akademisk Forlag, side 245-279

Pedersen, Mette Brandt (2023). "Fokus på en mere bæredygtig strategisk udvikling af offentlig ledelse". Opgave på Master Public Governance modul i "Strategisk Ledelse"

Pedersen, Mette Brandt (2023). "En kritisk gennemgang af VIVE's undersøgelse vedrørende Patientoplevelser af værdibaseret styring". Opgave på Master Public Governance modul i "Forskningsdesign og Metode"

Storch, Jacob & Carsten Hornstrup (2017). *"Fra myndighed til bemyndigelse – En af nøglerne til mere sammenhængende borgerforløb"*. Relationel kapacitet – sammenhæng i offentlige organisationer. <https://www.forlagetmindspace.dk>

Social- og Boligstyrelsen (2023). "Seks kritiske succesfaktorer for implementering af helhedsorienteret indsats for udsatte voksne". www.sbst.dk

Quinn, R. E. (2014). *"The Competing Values Approach to Management"*. In Quinn, R. E., Bright, D., Faerman, S. R., Thompson, M. P. & McGrath, M. R. (2014). "Becoming a master manager: A competing values approach". John Wiley & Sons. (pp. 1-23)