

Indholdsfortegnelse

FORORD.....	3
ABSTRACT.....	4
KAPITEL 1: INDLEDNING	6
PROBLEMFELT	6
MANGEL PÅ ARBEJDSKRAFT.....	6
NYT FOKUS PÅ DE SVAGESTE BORGERE	6
BRUG FOR ALLE.....	7
FORSKNINGSSPØRGSMÅL 1	8
KOMMUNALE STRUKTURER OG NPM-STYRINGSPRINCIPPER	9
PROJEKTETS OVERORDNEDE RAMMER.....	10
ORGANISERINGEN AF PROJEKTET I AALBORG KOMMUNE.....	10
FORSKNINGSSPØRGSMÅL 2	11
JOBCENTERLEDELSENS PÅVIRKNING AF MARKARBEJDERNE	11
MARKARBEJDERNES ROLLE.....	11
SAMSPILLET MED MÅLGRUPPEN.....	12
KAPITEL 2: BRUG FOR ALLE – INDSATS TIL UDSATTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE.....	14
PROJEKTBEKRIVELSE	14
ORGANISERING AF ”BRUG FOR ALLE” I AALBORG KOMMUNE	17
KAPITEL 3: TEORI.....	20
TEORETISK REFERENCERAMME.....	20
IMPLEMENTERINGSTEORI	21
TOP-DOWN ELLER BOTTOM-UP?	21
EN INTEGRERET IMPLEMENTERINGSMODEL	24
TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE	27
OPERATIONALISERING OG UDBYGNING AF TEORI.....	29
KAPITEL 4: METODOLOGI OG DESIGN	35
VIDENSKABSTEORETISKE OVERVEJELSER	35
CASESTUDIET SOM FORSKNINGSDESIGN	36
VALG AF CASE.....	37
VALG AF METODE	38

VALG AF EMPIRI	40
SAMSPIL MELLEM TEORI OG EMPIRI.....	43
<u>DELANALYSE 1</u>	<u>45</u>
INSTITUTIONELLE FORHOLD	45
DE KOMMUNALE STRUKTURER OG NPM-STYRINGSPRINCIPPER	45
PROJEKTETS OVERORDNEDE RAMMER	51
ORGANISERINGEN AF "BRUG FOR ALLE" I AALBORG KOMMUNE	59
OPSAMLING	68
<u>DELANALYSE 2</u>	<u>70</u>
AKTØRMÆSSIGE FAKTORER.....	70
JOBCENTERLEDERNES PÅVIRKNING AF MARKARBEJDERNE	70
MARKARBEJDERNES PÅVIRKNING AF INDSATSEN	71
MÅLGRUPPEN	79
OPSAMLING	88
<u>KAPITEL 6: KONKLUSION</u>	<u>89</u>
POLICYANBEFALINGER	92
VISITERINGSPROCESSEN.....	92
PROCESSEN OMKRING DE TVÆRFAGLIGE MØDER.....	93
DEN EFTERFØLGENDE INDSATS.....	93
GENERELT	93
<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>94</u>
<u>BILAG</u>	<u>96</u>

Forord

Mange personer har medvirket til processen bag denne kandidatafhandling. Til dem retter vi en stor tak, velvidende at specialet ikke var blevet en realitet uden deres bidrag. I særdeleshed vil vi gerne rette en tak til projektkoordinator på "Brug for alle" Lars Zøylner for særlig assistance i forbindelse med koordineringen af empiriindsamlingen, samt vejleder Mads Peter Klindt for særdeles kyndig og konstruktiv sparring og kritik.

Ida, Katrine & Sanne

Abstract

Since 2008, the economic crisis has affected the economy in Denmark as well as in the rest of Europe. An increase in the unemployment rate has resulted in more people receiving social benefits, and this combined with turmoil in the financial sector, means that the Danish Government has had some massive challenges in achieving a healthy balance in the economy. Furthermore, the demographic development shows that in the years to come, more people will leave the labor market as fewer people enter. Therefore, it is too expensive for society to have people on long-term social benefits and both the former and current government have initiated series of measures intended to reduce the number of people on social benefits. The common denominator of these reforms is that fewer people should receive social benefits for a shorter amount of time.

This master-thesis is inspired by this particular problem area, and how these reforms are implemented. The early retirement reform is intended to reduce the number of people being retired early and instead by offering them a holistic approach, which through resource processes, are meant to develop employability. The aim of the reform is to use a long-term multi-dimensional approach, across the field of employment, social affairs, health and education area, to ensure that citizens are prepared to enter employment. To achieve this goal, Danish municipalities must establish special rehabilitation teams to ensure that citizens with complex issues get holistic and interdisciplinary coordinated public help.

To create a practice course for this reform, the National Labor Market Authority established a project called "Everyone is Needed" (Brug for alle), targeting the sectors and actors who are going to be part of the implementation of the new early retirement reform. "Everyone is Needed" is built around the same mindset that characterizes the early retirement reform, and the idea is that vulnerable people on social benefits whose lives are characterized by complex problems, find employment through using a holistic multi-disciplinary approach in the municipalities.

The institutional structure of the Danish municipalities is not always suitable when it comes to cooperation across different sectors. Therefore, it is interesting to examine the challenges and success factors in connection with the implementation of "Everyone is Needed", as it is envisioned that these experiences can play a key role in future work with the early retirement reform. In this context, we find it interesting to examine how a selected municipality has chosen to implement such an ambitious interdisciplinary project in which several administrations have to work together, in regards to making previously passive citizens active. In this thesis the implementation process will be examined by using a single case study of "Everyone is Needed" in Aalborg municipality. The study of the implementation process takes place on two levels, both to frame, to what extent it is possible to implement and develop interdisciplinary cooperation within the institutional framework that exists in the municipality, and also how the actors that are in direct contact with citizens can influence the implementation process. The methods used to investigate the implementation process involve both qualitative and quantitative data. The empirical material will, together with

theoretical contributions from Søren C. Winter, Michael Lipsky, etc., create the basis of the implementation study of “Everyone is needed” in Aalborg Municipality.

The study concludes that multiple factors have influenced the implementation process in regards to creating the framework to move passive citizens from social welfare to employment. First of all the institutional structure in the municipality makes it difficult to practice interdisciplinary cooperation among street-level bureaucrats in different sectors. Furthermore, the study indicates that not only social workers but also management and the citizens involved in the project, influence the implementation process. Nonetheless, the study also proves that Aalborg Municipality has succeeded in creating interdisciplinary meetings with the citizens. This indicates using interdisciplinary methods in order to move citizens from social benefits to employment, is the right way to go – however, the implementation of this new work method is difficult in a public structure, which revolves around a New Public Management structure.

Kapitel 1: Indledning

I dette kapitel præsenteres specialets problemfelt for på den måde at præsentere, hvad dette speciale ønsker at bidrage med. Efterfølgende vil projektets to forskningsspørgsmål præsenteres samt blive kvalificeret af relevante teoretiske og empiriske antagelser.

Problemfelt

Mangel på arbejdskraft

Den økonomiske krise, der siden efteråret 2008, har påvirket både Danmark og resten af Europa, har haft stor betydning for dansk økonomi. Stigende arbejdsløshed har betydet, at flere er kommet på overførselsindkomst, og dette kombineret med uro i den finansielle sektor har betydet, at den danske stat har haft nogle massive udfordringer med at få statskassen til at stemme (Arbejderbevægelsen Erhvervsråd, 2013). Således er der gennem de seneste år blevet gennemført omfattende reformer, som dels skal sikre dansk økonomisk vækst fremadrettet, men som også skal imødekomme en demografisk udvikling, der varsler færre på arbejdsmarkedet og flere på overførselsindkomst, grundet at større årgange forlader arbejdsmarkedet, mens mindre årgange træder ind (Finansministeriet, 2012). Disse udfordringer betyder, at der i de seneste fem år har været rettet et massivt politisk fokus på de grupper, der er på offentlig forsørgelse.

Dette politiske fokus retter sig bl.a. mod den problemstilling, at det er for dyrt for samfundet, at have borgere på langvarig, offentlig forsørgelse (Regeringen, 2011). Derfor har både den tidligere VK-regering og nuværende regering igangsat en række tiltag, der har til hensigt at reducere antallet af borgere på overførselsindkomst. Blandt disse reformer tæller bl.a. en forkortelse af dagpengeperioden fra fire til to år, en gradvis udfasning af efterlønnen, en fleksjob- og førtidspensionsreform med fokus på at nedbringe antallet af borgere, der kommer på førtidspension, samt en kontanthjælpsreform, der skal bevirke, at de unge kontanthjælpsmodtagere, som er i stand til det, går i gang med en uddannelse. Samtlige af disse reformer har til hensigt at frigøre midler, der ellers var øremærket til offentlig forsørgelse. De har endvidere til hensigt at udvide arbejdsstyrken for at imødekomme den efterspørgsel på arbejdskraft, man regner med vil komme i 2020 og frem (Finansministeriet, 2012).

Nyt fokus på de svageste borgere

Fællesnævneren for disse reformer er således, at borgere skal være kortere tid på offentlig forsørgelse (Regeringen, 2011). Dette betyder, at man politisk har sat fokus på, at de borgere, der er i stand til at komme i beskæftigelse, skal i beskæftigelse, samtidig med at der over for den resterende gruppe skal ydes en ekstra indsats, således at disse gradvist kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Ovenstående fokus er som sådan ikke nyt for de arbejdsmarkedsparte ledige, men i kraft af den økonomiske krise er der kommet et øget politisk fokus på, at også passive borgere skal i beskæfti-

gelse. Dette har betydning for de kontanthjælpsmodtagere, der i dag er i matchgruppe 3. Det skærpede fokus på beskæftigelse afspejles i den nyligt indførte fleksjob- og førtidspensionsreform, som retter sig primært mod borgere i matchgruppe 3, der er i betragtning til førtidspension. Reformen har til hensigt at nedbringe antallet af personer, der kommer på førtidspension ved bl.a. at have det udgangspunkt, at personer under 40 år ikke skal tildeles førtidspension (Regeringen & Aftalepartierne, 2012). Disse borgere skal i stedet tilbydes en helhedsorienteret indsats, hvor man gennem et eller flere ressourceforløb forsøger at udvikle arbejdsevnen (Regeringen & Aftalepartierne, 2012). Målet med reformen er, at specielt unge mennesker skal hjælpes videre i livet vha. en længerevarende tværfaglig indsats, hvor man på tværs af beskæftigelsesområdet, socialområdet, sundhedsområdet og uddannelsesområdet skal sikre, at borgeren bliver rustet til at komme i beskæftigelse. For at opnå disse målsætninger, skal kommunerne oprette særlige rehabiliteringsteams, som skal sikre, at borgere med komplekse problemstillinger får en helhedsorienteret og tværfagligt koordineret indsats og derved opnår at flytte sig fra passiv forsørgelse til aktiv beskæftigelse (Regeringen & Aftalepartierne, 2012).

Arbejdet med de svageste borgere har længe ligget i kommunalt regi, men i kraft af kommunalreformen og etableringen af de kommunale jobcentre i 2007 blev dette arbejde mere sektoropdelt – kraftigt inspireret af New Public Management-styringsprincippet. I den sammenhæng blev det beskæftigelsespolitiske fokus nemlig placeret ved jobcentrene, mens det socialpolitiske fokus blev placeret ved fx familiegrupper og socialcentrene (Larsen, 2009). På den måde skete der altså en formel sektoropdeling af arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 3 for på denne måde at skabe et øget fokus på beskæftigelse. I praksis har dette betydet, at hvor en borger før 2007 havde den samme rådgiver til at tage sig af administrationen af kontanthjælp, aktivering og en evt. familiesag, er arbejdet med borgerne nu spredt ud på flere rådgivere med hver deres spidskompetence for at give dem arbejdsro til at fokusere på et område og ikke lade dette overskygges af noget andet.

Brug for alle

I forbindelse med det nye fokus på en tværfagligt koordineret indsats over for passive kontanthjælpsmodtagere, søsatte Arbejdsmarkedsstyrelsen i sommeren 2012 projektet "Brug for alle", der retter sig mod de sektorer og aktører, der kommer til at være en del af implementeringen af den nye fleksjob- og førtidspensionsreform (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012). "Brug for alle" er dels søsat pga. de økonomiske udfordringer i den offentlige sektor, men også pga. af en stigning i tilkendelsen af førtidspension gennem de sidste år¹. "Brug for alle" er således bygget op omkring den samme tankegang som den, der præger fleksjob- og førtidspensionsreformen, nemlig at ud-

¹ For borgere under 40 år, har stigningen været på 1000 personer fra 2003 til 2011, og i forhold til at den generelle stigning af tilkendelser i førtidspension i samme årrække er på 2100, udgør gruppen af borgere under 40 år en stor andel (Beskæftigelsesministeriet, 2012)

satte borgere, hvis liv er præget af komplekse og sammensatte problemstillinger, også kan komme i beskæftigelse vha. en helhedsorienteret, tværfaglig indsats.

I den forbindelse er det derfor interessant at undersøge, hvilke udfordringer og succesforhold, der har været i forbindelse med projektet "Brug for alle", eftersom det forestilles, at disse erfaringer kan komme til at spille en central rolle i det kommende arbejde med fleksjob- og førtidspensionsreformen, hvor der er et behov for mere viden omkring, hvordan et tværfagligt samarbejde kan implementeres. Ydermere er det interessant at undersøge, hvordan en udvalgt kommune har valgt at implementere et så ambitiøst, tværfagligt projekt, hvor flere sektorer skal arbejde sammen på tværs af målsætninger og budgetter, og hvor man gør tidligere passive borgere til aktive – både i forhold til at sætte konkrete mål for deres tilværelse i henhold til beskæftigelse, men også i forhold til at indgå i en aktiv indsats, der skal føre til, at det ønskede mål opnås. På baggrund af disse antagelser, ønsker vi at undersøge implementeringsprocessen af "Brug for alle".

I dette speciale vil implementeringsprocessen blive undersøgt gennem et single casestudie af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Dette vælges på baggrund af ambitionen om at udarbejde et dybdegående implementeringsstudie af et længerevarende, tværfagligt projekt rettet mod de svageste kontanthjælpsmodtagere i en større kommune, hvor det kan antages, at implementeringsprocessen kan blive påvirket af multiple faktorer, der i denne sammenhæng kan have indflydelse på output og outcome.

I forbindelse med implementeringsstudiet ønsker vi at bevæge os på to niveauer. Dette gøres for dels at indramme, hvorvidt institutionelle forhold påvirker implementeringen af "Brug for alle", samt hvorledes aktørerne har indflydelse på implementeringsprocessen og derved den indsats, der igangsættes over for målgruppen. På den baggrund har vi valgt at strukturere vores speciale ud fra to forskningsspørgsmål, der har til formål at indfange og afdække disse to niveauer.

Forskningsspørgsmål 1

Hvilke institutionelle forhold påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

Ovenstående forskningsspørgsmål tager udgangspunkt i det ene af to udvalgte niveauer i implementeringen af "Brug for alle". Med dette spørgsmål ønskes der fokus på at afdække hvorvidt institutionelle forhold påvirker og evt. hæmmer implementeringen. Dette spørgsmål findes særligt interessant af to årsager. For det første hævder en stor del af implementeringsforskningen, at politikdesignet samt de overordnede rammer og strukturer har stor betydning for, hvorvidt en given politik eller indsats implementeres intentionelt. Ydermere er det tydeligt i projektbeskrivelsen bag "Brug for alle", at et af de vigtigste redskaber til at nå målsætningerne i "Brug for alle", er et vel-fungerende tværfagligt samarbejde. I den sammenhæng påpeger flere teoretiske strømninger dog på, at der er flere institutionelle faktorer, der kan spænde ben for et sådan samarbejde. Derfor findes det interessant at undersøge, hvorvidt der i Aalborg Kommune er skabt de rigtige forud-

sætninger og rammer for, at det tværfaglige samarbejde kan bære frugt, og at "Brug for alle" derved kan implementeres efter intentionen.

Forskningsspørgsmål 1 tager afsæt i tre delniveauer, som alle i dette speciale ansues som værende institutionelle faktorer. I dette speciale ansues institutioner således både som formelle, kommunale, forvaltningsmæssige opdelinger og policy strukturer, men også som de normer og rutiner, der eksisterer inden for en given organisation. De tre delniveauer er på denne baggrund 1) de generelle, kommunale strukturer og NPM-styringsprincipper, 2) projektets overordnede rammer, samt 3) organiseringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune.

Kommunale strukturer og NPM-styringsprincipper

I forbindelse med det første delniveau ønsker dette speciale at undersøge, hvorvidt den sektoropdelte kommunale struktur har betydning for tværfagligheden i "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved implementeringen af projektet. Denne pointe og interesse understøttes bl.a. af et empirisk funderet opsamlingsnotat, hvor det er den generelle erfaring, at der i nogle tilfælde eksisterer en skepsis i samarbejdet mellem de forskellige sektorer samt aktører, fordi der er tvivl om dagsordener og målsætninger². Det fremhæves i den sammenhæng, at det kan være svært at skabe fælles fodslag omkring den tværfaglige metode, men at dette er en nødvendighed for at bygge bro mellem faggrupperne og derved skabe en mere helhedsorienteret parallelindsats (Discus, 2012). Ydermere kvalificeres forskningsspørgsmålet også af en lang række teoretiske strømninger, der underbygger, at tværfagligheden i "Brug for alle" muligvis påvirkes af den kommunale politisk-administrative styring samt de problematikker, denne struktur kan medføre. Denne interesse understøttes af det faktum, at indsatsen i "Brug for alle", kræver et meget komplekst og flerdimensionelt fokus, der primært har et beskæftigelsesperspektiv, men også rummer et sundhedsperspektiv samt et socialt perspektiv.

Flere af de ovennævnte teoretiske strømninger bunder i kritikken af den danske version af styringsstrukturen i New Public Management, som har eksisteret i den offentlige sektor siden 1990'erne (Hansen K. , 1999) (Christensen & Lægheid, 2009). New public management (NPM) er et bredt og meget komplekst begreb, der oftest benyttes til at beskrive de mange reformer, der repræsenterer en større markedsorientering i den offentlige sektor (Greve, 2002). I en dansk sammenhæng er det særligt de reformer, som er blevet indført siden 1980'erne med særligt henblik på modernisering af den offentlige sektor, der ansues som værende udsprunget af NPM. (Hansen, 1999). Under disse reformer har der været fokus på indirekte markedsorienterede tiltag med en bestræbelse på at omorganisere den offentlige sektor samtidig med, at man har forsøgt at decentralisere magten i kommunerne i form af opsplittning af de forskellige offentlige instanser (Hansen, 1999) (Hansen, Steen, & Jong, 2013).

² Opsamlingsnotatet er udarbejdet af konsulentvirksomheden Discus. Virksomheden har været facilitator i forbindelse med de afholdte opstartswerkshops i de 88 kommuner der medvirker "Brug for alle"

Kritikken af NPM går i særdeleshed på, at denne opdeling har utilsigtede konsekvenser, som bl.a. indebærer, at den offentlige sektor bliver ufleksibel i forhold til at arbejde på tværs af de opsplittede sektorer (Christensen & Lægreid, 2009). Dette betyder nemlig, at der er skabt institutionelle forhold, der besværliggør tværsektionelt samarbejde, og som derved skaber barrierer i forhold til at løse komplekse samfundsproblemer vha. flere organisationers kompetencer og input. I den sammenhæng argumenteres der i dele af samfundsvidenskaben for, at NPM ikke kan benyttes til at løse mere komplekse problemstillinger såsom mangel på arbejdskraft og endda til tider er med til at spænde ben for reelle løsninger (Sørensen & Torfing, 2011) (Christensen & Lægreid, 2009). I den forbindelse synes det relevant at undersøge, om netop disse institutionelle reformer samt de nuværende kommunale strukturer har betydning for etableringen af tværfaglighed og derved implementeringen af "Brug for alle". Dette synes særligt vigtigt at afdække, eftersom der i dette projekt netop er sat flere fagområder i spil, der skal koordineres på tværs af institutionelle skel og offentlige instanser.

Projektets overordnede rammer

Det andet niveau under forskningsspørgsmål 1 omhandler "Brug for alle"-projektets overordnede rammer og restriktioner, samt hvad disse betyder for implementeringen og målopfyldelsen af "Brug for alle". I den forbindelse finder vi det interessant at undersøge, hvorvidt de opstillede rammer for projektet hæmmer eller skaber særligt gode muligheder – både for implementeringen af projektet, men også for en ændret praksis for målgruppen. I den forbindelse er der flere elementer i projektbeskrivelsen, hvis betydning findes interessant at afdække. Blandt disses forestilles det fx, at det kan have betydning for implementeringen, at målgruppen er baseret på en udtrækning af samtlige matchgruppe 3 borgere pr. 1. april 2012, og at sagsbehandlerne derved ikke har nogen indflydelse på, hvilke borgere der skal deltage i projektet. Ydermere forestilles det, at det faktum, at der ikke er afsat projektmidler til den opfølgende indsats efter det tværfaglige møde, på samme måde kan få betydning for den endelige implementering og derved for muligheden for en ændret praksis.

Organiseringen af projektet i Aalborg Kommune

Det tredje niveau har til mål at undersøge, hvorvidt Aalborg Kommunes organisering har betydning for implementeringen af projektet og derved for en ændret praksis. Selvom den overordnede projektbeskrivelse flere steder er meget stramt formuleret uden mulighed for kommunal indflydelse, er der dog også områder, som lægger op til stor metodefrihed i den enkelte kommune. Blandt disse kan nævnes sammensætningen af de tværfaglige teams, hvorvidt teamet skal have bevillingskompetence samt sagsbehandlerens rolle i projektet. I den sammenhæng findes det derfor interessant at undersøge, hvorledes organiseringen af projektet i Aalborg Kommune har haft betydning for implementeringen og derved projektets outcome. Ligesom ovenstående delniveau vil dette primært handle om de mere praktiske problemstillinger i Aalborg Kommune, eftersom det fx forestilles, at det kan have stor betydning, hvilke kompetencer de tværfaglige teams har.

Forskningsspørgsmål 2

Hvilke aktørmæssige faktorer påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

I gennem ovenstående forskningsspørgsmål ønskes det afdækket, hvorvidt aktørmæssige faktorer i "Brug for alle" påvirker implementeringsprocessen. I dette speciale dækker begrebet omkring de aktørmæssige faktorer både over aktørerne i frontlinjen – medlemmerne af de tværfaglige teams, sagsbehandlerne og borgerne – men også de projektrelaterede faktorer, der påvirker disse aktørers ageren, såsom jobcenterledelsens påvirkning samt det overordnede tidspres. Forskningsspørgsmålet kvalificeres derfor ved nedenstående at fremhæve implementeringsteoretiske pointer, der antages at kunne påvirke en given implementeringsproces. Ydermere anvendes opsamlingsnotatet fra konsulentvirksomheden Discus for at udlede i praksis, hvilke udfordringer, man her forestiller sig, evt. skaber problemer i frontlinjen i forbindelse med implementeringen af "Brug for Alle".

Jobcenterledelsens påvirkning af markarbejderne

Overordnet forestilles det, at implementeringen af "Brug for alle" kan påvirkes af ledelsen i de involverede sekretariater i Aalborg Kommune. I den sammenhæng antages det, at ledelsen kan påvirke udformningen af indsatsen, igennem de signaler, der udsendes over for medarbejderne i de tværfaglige teams samt sagsbehandlerne. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvordan det givne tiltag formidles til markarbejderne, samt hvordan denne formidling påvirker medarbejdernes motivation, engagement og ejerskab overfor indsatsen.

Denne antagelse underbygges af dele af implementeringsteorien, som bl.a. fremhæver, at ledelsen i en kommune spiller en vigtig rolle i forhold til markarbejdernes holdning til en given indsats. I implementeringslitteraturen beskrives det således, at ledelsen kan være med til at skabe en positiv eller negativ stemning i forhold til implementeringen af nye tiltag. Derudover fremhæves det, at en succesfuld implementering er betinget af, i hvor høj grad den politiske eller administrative ledelse bakker op omkring en pågældende politik/indsats eller forsøger at modarbejde den (Winter & Nielsen, 2008). På baggrund af disse teoretiske antagelser findes det derfor relevant at undersøge, hvordan ledelsen bag "Brug for alle" har formidlet projektet, samt hvorvidt og evt. hvordan denne formidling har påvirket medarbejderne.

Markarbejdernes rolle

I forbindelse med forskningsspørgsmål 2 antages det ydermere, at markarbejderne i frontlinjen kan have stor betydning for implementeringen af "Brug for alle" i praksis. Dette underbygges af, at rammen for indsatsen i "Brug for alle" er bredt formuleret med en høj grad af metodefrihed i forhold til at implementere indsatsen, og at de tværfaglige teams samt sagsbehandlerne derved har mulighed for at præge indsatsen. På samme måde argumenterer dele af implementeringsforskningen for, at markarbejderne er de egentlige politiske beslutningstagere, da de fleste markarbej-

dere udøver et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde og derfor har en stor indflydelse på de berørte borgeres situation (Lipsky, 1980) (Winter S. C., 2003). Her beskrives det dog ydermere, at markarbejderne agerer under et stort krydspres fra bl.a. ledelse, økonomiske betingelser samt borgere, og at disse arbejdsbetingelser med mange krav og begrænsede ressourcer påvirker markarbejdernes adfærd, da de så bliver nødt til at prioritere, finde genveje og skabe standardløsninger for at kunne nå at udføre deres arbejdsopgaver.

En anden faktor, der på baggrund af en implementeringsteoretisk tilgang antages at kunne påvirke implementeringen af en ny indsats i praksis, er markarbejdernes individuelle holdninger samt deres faglige baggrund. I den sammenhæng antages det særligt, at markarbejdernes indstilling over for projektet, men også deres indstilling til borgerne har stor betydning for, hvorvidt der skabes en ny indsats i praksis (Winter & Nielsen, 2008). I den sammenhæng viser erfaringsopsamlingen fra opstartsworkshopsene i "Brug for alle", at en del sagsbehandlere grundlæggende ikke tror på, at det er realistisk, at borgerne kan komme i job eller uddannelse, eller at borgeren vil/kan tage ejerskab i egen sag (Discus, 2012).

På aktørniveau antages det ydermere, at sammensætningen og derved de aktører, der fungerer i de tværfaglige teams, har stor betydning for implementeringen af projektet. I en teoretisk sammenhæng antages særligt samspillet mellem de forskellige faggrupper samt teammedlemmernes kendskab til hinanden at have betydning for muligheden for en ændret praksis over for målgruppen. Endvidere antages det, at teamets individuelle karakteristika, deres tilgang til målgruppen samt faglige kompetencer har betydning for det tværfaglige samarbejde og dermed implementeringen af "Brug for alle" (Lauvås & Lauvås, 2004).

Samspillet med målgruppen

I den sammenhæng findes det ydermere interessant at undersøge, hvorvidt målgruppen i sig selv påvirker implementeringen, eftersom hensigten med "Brug for alle" netop er, at borgeren skal inddrages og tage ejerskab i indsatsen. Set fra et implementeringsteoretisk perspektiv antages det, at borgerne har stor indflydelse på implementeringen, fordi de som det sidste led i processen har indflydelse på sektorernes præstationer (output) gennem samspillet med deres sagsbehandler og det tværfaglige team. Netop fordi samspillet mellem borger og markarbejder i projektbeskrivelsen nævnes som værende centralt, bliver det væsentligt at afdække, hvorvidt sagsbehandleren, borgeren og det tværfaglige team skaber god dynamik og relation. Hvis parterne ikke har en god relation, antages det, at mødet med det tværfaglige team og den efterfølgende indsats ikke skaber et positivt udbytte (Discus, 2012). Borgerne har derudover indflydelse på effekten (outcome) af indsatsen, da vedkommende beslutter, om de vil efterleve de administrative beslutninger (Winter & Nielsen, 2008).

Der er derved flere faktorer, som antages at kunne påvirke implementeringen af "Brug for alle" og derved muligheden for en ændring af praksis over for målgruppen. I den forbindelse er det derfor relevant at undersøge, om ledelsen påvirker implementeringen, eller om markarbejderne pga.

deres store metodefrihed i projektet påvirker implementeringen og i sidste ende indsatsen over for borgeren. Det er ligeledes relevant at undersøge, i hvilken grad implementeringsprocessen påvirkes af samspillet med borgerne.

Kapitel 2: Brug for alle – indsats til udsatte kontanthjælpsmodtagere

Hvor vi i forrige kapitel præsenterede specialets problemfelt samt forskningsspørgsmål, vil vi i dette kapitel præsentere projektet "Brug for alle". I denne forbindelse vil vi kort give en beskrivelse af projektets rammer, målsætninger, aktiviteter samt målgruppe og efterfølgende en indføring til, hvordan man konkret har valgt at organisere projektet i Aalborg Kommune.

Projektbeskrivelse

"Brug for alle – indsats til udsatte kontanthjælpsmodtagere" er et projekt søsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen, som løber fra 1. august 2012 til 1. august 2013 i 88 af landets kommuner³. Der er fra Folketingets side afsat 115 mio. kr. til projektgennemførelsen.

Målgruppen i "Brug for alle" er kontanthjælpsmodtagere, som pr. 1. april 2012 var i matchgruppe 3 og modtog kontanthjælp – det vil sige personer, som kommunerne har vurderet ude af stand til at deltage i aktiv, beskæftigelsesrettet indsats, og som derfor er henvist til passiv, offentlig forsørgelse. For at målgruppen kan nærme sig arbejdsmarkedet og hermed undgå at modtage varig offentlig forsørgelse, er det hensigten med projektet "Brug for alle", at der gøres en indsats for, at den enkelte kan fastsætte et beskæftigelsesrettet mål, samt at den enkelte får en individuel, helhedsorienteret afklaring af hvilke sociale, helbredsmæssige og beskæftigelsesmæssige indsatser, der er nødvendige for, at borgerens mål kan realiseres. I den forbindelse er det forestillingen, at der er behov for at gå på tværs af offentlige systemer både internt i kommunerne og i forhold til regionerne, og at det på den måde ikke bør overlades til den enkelte borger at sikre sammenhængen på tværs.

Målsætninger

Initiativets langsigtede mål er:

- Borgere i målgruppen kommer i job eller ordinær uddannelse (primært unge).

På kortere sigt er delmålene for initiativet:

- Borgeren får en indsatsplan med klart job- eller uddannelsessigte.
- Borgeren deltager i beskæftigelsesrettede tilbud.
- Borgeren får en relevant indsats på social- og/eller sundhedsområdet.

Der opstilles følgende succeskriterier for initiativet:

- Kommunerne etablerer og benytter tværfaglige teams.

³ Kapitlet tager primært udgangspunkt i den officielle projektbeskrivelse af "Brug for alle" udarbejdet af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Flere af formuleringerne er derfor lånt fra denne projektbeskrivelse.

- Den enkelte borger fastlægger i samarbejde med jobcentret et konkret og realistisk mål om beskæftigelse eller uddannelse.
- Den enkelte borger får en indsatsplan og deltager i de beskrevne aktiviteter på tværs af kommunens forvaltninger (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

Aktiviteter i indsatsen

På baggrund af ovenstående intentioner og målsætninger består indsatsen i "Brug for alle" derfor af:

1. Indledende samtaleforløb

Alle borgere i målgruppen skal indkaldes til et indledende samtaleforløb med en jobcentermedarbejder. Samtaleforløbet kan påbegyndes i forbindelse med borgerens normale opfølgning, og første samtale skal være afholdt senest 1. januar 2013. Formålet med samtalerne er, at borgeren bliver i stand til aktivt at formulere et konkret mål for beskæftigelse eller uddannelse. Dette sker ved, at borgeren – eventuelt sammen med jobcentermedarbejderen – overvejer og beskriver sin beskæftigelses- og uddannelsesmæssige baggrund, kompetencer, ønsker og tidligere succesoplevelser. Formålet er også at afdække, hvilke sociale og helbreds-mæssige forhold der kan være en ressource eller hindring for at opnå fodfæste på arbejdsmarkedet. Samtaleforløbet skal resultere i udarbejdelse af et forberedende skema, som udgør grundlaget for det efterfølgende møde i det tværfaglige team. Det forberedende skema skal derfor ikke indeholde overvejelser om indsatser og aktiviteter (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

Det forberedende skema skal således indeholde:

- Borgerens egen beskrivelse af uddannelse, erhvervserfaring, andre kompetencer og tidligere succesoplevelser.
- Borgerens egen beskrivelse af mål og ønsker til fremtidig beskæftigelse eller uddannelse.
- Borgerens og jobcentermedarbejderens fælles beskrivelse af de sociale og helbreds-mæssige ressourcer og barrierer, der har betydning for, om borgeren kan nå målet og det videre forløb (fx økonomi, boligforhold, børn/familie, fysisk og psykisk helbred).

2. Det tværfaglige team

Umiddelbart efter de indledende samtaler mellem borgeren og jobcentermedarbejderen skal borgeren sammen med jobcentermedarbejderen deltage i et møde med et tværfagligt team. Hensigten bag disse tværfaglige teams er at samle de forskellige fagområder, der er i berøring med hver enkelt borger, for på den måde i samspil med borgeren at skabe en mere helhedsorienteret drøftelse og vurdering af, hvilke indsatser på tværs af forvaltningerne der giver de bedste muligheder for, at borgeren kan nå sit beskæftigelses- eller uddannelsesmål.

Det tværfaglige team består som minimum af følgende:

- En person fra beskæftigelsesforvaltningen med beslutningskompetence og viden om udsatte ledige og lokale beskæftigelsestilbud for målgruppen (fx en jobkonsulent).
- En person fra socialforvaltningen med beslutningskompetence og viden om lokale tilbud til udsatte efter Serviceloven.
- En person med viden om fysiske og især psykiske lidelser samt kendskab til relevante kommunale, regionale og private tilbud. Der kan både være tale om eksterne eller personer, der allerede er tilknyttet jobcentret.
- En person med viden om ungeindsatsen og lokale uddannelsestilbud (for unge under 30 år).
- Jobcentret kan herudover inddrage øvrige relevante personer.

Teamet, borgeren og jobcentermedarbejderen drøfter sagen på baggrund af det forberedende skema og eventuelt anden relevant information. Mødet skal resultere i anbefalinger fra teamet med hensyn til, hvilke indsatser og tilbud der skal iværksættes. Teamet skal altid drøfte, hvorvidt borgeren skal tilknyttes en mentor. Hvis borgeren ikke er i stand til at deltage i mødet med teamet, kan det i særlige tilfælde afholdes uden borgerens deltagelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

3. Indsatsplanen

Efter mødet i det tværfaglige team følger jobcentermedarbejderen op på anbefalingerne fra teamet og indgår aftaler med de relevante forvaltninger med henblik på at iværksætte konkrete aktiviteter, som borgeren skal deltage i. Indsatsen skal tilrettelægges i samarbejde med borgeren og efter borgerens individuelle behov. Jobcentermedarbejderen skriver herefter de aftalte aktiviteter ind i indsatsplanen.

Indsatsplanen - *Min plan* - indeholder således:

- Et konkret mål for job eller uddannelse.
- En oversigt over de aktiviteter, der er aftalt med de forskellige forvaltninger.

For hver aktivitet skal der foreligge en beskrivelse, delmål, start- og slutdato, antal timer pr. uge, ansvarlig forvaltning og sagsbehandler samt lov og paragraf. Under hele forløbsperioden er det jobcentermedarbejderens opgave at følge op på de indgåede aftaler og løbende justere indsatsplanen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

Opfølgning på indsatsplanen

Jobcentermedarbejderen har ansvaret for at følge op på, om borgeren deltager i de tilbudte aktiviteter og indsatser, som er aftalt med de forskellige forvaltninger og beskrevet i indsatsplanen. Når det vurderes, at borgeren kan deltage i et beskæftigelsesrettet tilbud for eksempel virksomhedspraktik - evt. i form af et virksomhedscenter, skal borgerens matchvurdering ændres til match-

gruppe 2. Selvom borgeren ommatches, skal der fortsat udformes en indsatsplan, da borgeren stadigvæk indgår i initiativet.

Borgerens deltagelse

Det forventes, at borgeren har en aktiv rolle og deltager i det indledende samtaleforløb, mødet i det tværfaglige team og de efterfølgende aktiviteter. De almindelige regler for deltagelse i samtaler, aktive tilbud og sanktionering gælder.

Projektets økonomiske rammer

De afsatte midler til "Brug for alle" omfatter alene samtaleforløb, møder i det tværfaglige team og udarbejdelse af indsatsplaner. Når indsatsplanen er udarbejdet for borgeren, vil det således være kommunen, der skal finansiere den efterfølgende indsats efter de almindelige regler. En række eksisterende satspuljer målrettes derfor til følgende aktiviteter, der understøtter initiativet. Puljerne til understøttelse af "Brug for alle" er udvalgt, da deres formål er i tråd med initiativet, og de respektive målgrupper har brug for en særlig indsats for at få fodfæste på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet.

Organisering af "Brug for alle" i Aalborg Kommune

Projektet "Brug for alle" er i Aalborg Kommune konkret blevet organiseret ved, at der på tværs af de medvirkende afdelinger i Aalborg Kommune er nedsat en følgegruppe, som har det overordnede ansvar for projektet. Denne følgegruppe består af 15 medlemmer, og her er bl.a. jobcenterchefer, Beskæftigelsessekretariatet, teamledere og lederen for Center for Revalidering fra Aalborg Kommune repræsenteret. Projektet blev i den indledende fase styret af tre medlemmer af denne følgegruppe, men kommunen valgte fra 1. januar 2013 at ansætte én projektkoordinator, som har det praktiske ansvar for at planlægge og koordinere indsatsen i forbindelse med projektet i hele kommunen⁴. Projektkoordinatorens primære opgave har været at udarbejde den overordnede tidsplan for afholdelsen af det indledende samtaleforløb samt borgernes møde med det tværfaglige team.

I forbindelse med finansieringen af "Brug for alle" har Aalborg Kommune modtaget tilsagn om tilskud fra Arbejdsmarkedsstyrelsen fra følgende puljer:

- 6.375.000 kr. kan anvendes til initiativet "Brug for alle", herunder indledende samtaleforløb, tværfaglig afklaring og udarbejdelse af indsatsplaner for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3.
- 2.010.000 kr. kan anvendes til virksomhedskonsulenter, der etablerer konkrete pladser på virksomheder til personer i matchgruppe 3.

⁴ Afsnittet er udformet på baggrund af den tilsagnsskrivelse, som Aalborg Kommune har modtaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med "Brug for alle" samt på interviews med projektkoordinator og den ansvarlige økonomikonsulent fra Beskæftigelsessekretariatet i Aalborg Kommune.

- 867.000 kr. kan anvendes til kompetenceudvikling af de tværgående teams og de jobcentermedarbejdere, der indgår i "Brug for alle" om de udfordringer, der er relateret til arbejdet med nydanskere.
- 603.000 kr. kan anvendes til kompetenceudvikling af de tværgående teams og de jobcentermedarbejdere, der indgår i "Brug for alle" om de udfordringer, der er relateret til arbejdet med nydanske kvinder, og/eller mentorstøtte til de nydanske kvinder i matchgruppe 3 (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2012).

Aalborg Kommune har i alt fået et tilskud på 9.855.000 kr. til at finansiere aktiviteterne forbundet med "Brug for alle". Om fordelingen af disse midler fortæller en økonomikonsulent fra Beskæftigelsessekretariatet fra Aalborg Kommune:

"Vi kunne se, hvor mange penge vi havde fået, og så skulle vi først finde ud af, hvor mange teams vi skulle have. Derefter skulle vi have nogle teammedlemmer ansat. Aalborg er så stor, at vi kunne lave to professionelle teams (...) Så regnede vi først ud, hvad det ville koste at få de enkelte medlemmer. Der er lavet timebetaling med Ungdommens Uddannelsesvejledning, og så har vi lavet en aftale med Socialmedicinsk Enhed. Så kunne vi regne ud, hvad teamet samlet ville koste. Derefter beregnede vi hvad koordinatorene kostede." (Økonomikonsulent, Jobcentersekretariatet)

Tilskuddet dækker derved både udgifter til indledende samtaleforløb, de tværfaglige teammøder og udarbejdelsen af den efterfølgende indsatsplan. Økonomikonsulenten forklarer i den forbindelse, at det enkelte jobcenter har fået et bestemt antal timer til projektet, men at det har været op til den enkelte leder at beslutte, hvordan det enkelte jobcenter har villet organisere indsatsen over for deres andel af de 1635 borgere, der ved projektets start 1. august 2012 var i matchgruppe 3. Følgegruppen i projektet "Brug for alle" har i Aalborg Kommune valgt en organiseringsmodel, hvor de tværfaglige samtaler varetages af to faste teams, som hver består af én jobcenterrådgiver samt én socialcenterrådgiver. Disse fire medarbejdere er frikøbt til udelukkende at beskæftige sig med "Brug for alle" indtil projektet afsluttes 1. august 2013. Følgegruppen besluttede i april 2013, at ansætte et team mere for at nå at gennemføre projektet indenfor tidsrammen⁵. Udover de faste tre teams er der løbende i processen blevet tilknyttet tre psykologer, tre læger, en misbrugskonsulent samt fem UU-vejledere til projektet. Disse medarbejdere modtager aflønning pr. sag, som de deltager i.

Da de tværfaglige teams sammensætning afhænger af de ønsker, ressourcer og barrierer, som borgeren beskriver i det forberedende skema, har koordinatoren udarbejdet et bookingskema til hvert enkelt jobcenter. Her skal den enkelte borgers sagsbehandler booke et tværfagligt møde, hvor de relevante faggrupper er til stede. Er borgeren under 30 år, skal der være en UU-vejleder til stede til det tværfaglige møde. Hvis der udover de ovenstående faggrupper ønskes deltagelse af

⁵ Eftersom det tredje tværfaglige team først er tiltrådt 1. maj 2013, er disse ikke en del af empirien og derved analysen.

en familierådgiver, tolk etc., er dette op til borgerens egen sagsbehandler at koordinere og booke. Netop fordi der afholdes tværfaglige møder på alle seks jobcentre, og de to teams derved rejser rundt mellem de forskellige jobcentre, har hvert jobcenter udvalgt én fast faglig koordinator. Disse kontaktpersoner er ansvarlige for driften af projektet på hver deres jobcenter og skal desuden i samarbejde med den overordnede koordinator løbende forsøge at forbedre processen og rette op på eventuelle uhensigtsmæssige procedurer.

Kapitel 3: Teori

Hvor vi i forrige kapitel præsenterede projektet "Brug for alle", samt hvordan projektet konkret er organiseret i Aalborg Kommune, vil vi i nedenstående kapitel introducere de teorier, som vi har valgt at benytte i dette speciale. Efter en præsentation af den teoretiske referenceramme gives der i det indledende afsnit en kort introduktion af den klassiske diskussion inden for implementeringsforskningen mellem top-down og bottom-up perspektivet. I den sammenhæng vil teoriernes styrker og svagheder samt hvilke elementer af teorierne, der findes mest relevante i forhold til at besvare specialets to forskningsspørgsmål, blive diskuteret samt vurderet. Ydermere vil der i den operationaliserende del af afsnittet blive tilføjet teori om tværfagligt samarbejde samt en introduktion af New Public Management-styringsprincipper, eftersom disse forestilles at have forklaringskraft i forhold til begge forskningsspørgsmål.

Teoretisk referenceramme

Den teoretiske referenceramme i dette speciale vil være delvist todelt på baggrund af de to opstillede forskningsspørgsmål. I vores casestudie af Aalborg Kommune ønsker vi dels at undersøge, hvilke institutionelle forhold der påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune, men vi ønsker også at undersøge, hvilke aktørmæssige faktorer der påvirker, at indsatsen i "Brug for alle" i Aalborg Kommune kan omsættes til en ny tværfaglig praksis over for borgerne i matchgruppe 3. Netop fordi vi i specialet har to forskningsspørgsmål, som har fokus på to forskellige niveauer i implementeringsprocessen, vil de udvalgte teorier benyttes med det formål at understøtte og udfordre spørgsmålene på hvert deres niveau. I den sammenhæng skal det dog pointeres, at der vil være flere overlap, eftersom store dele af teorien har delelementer, der har forklaringskraft på begge niveauer.

I forbindelse med traditionel implementeringsteori er der to overordnede hovedstrømninger, som hhv. har fokus på institutionel påvirkning fra rammerne og politikdesignet (*top-down* tilgangen) og på, at det er aktørerne i frontlinjen, der er de reelle *policy makers* (*bottom-up* tilgangen). For at besvare begge de opstillede forskningsspørgsmål, der både retter sig mod det institutionelle og det aktørmæssige niveau, synes det essentielt at benytte Søren C. Winters integrerede model som guideline i forhold til analysen, eftersom denne søger at forene de to perspektiver. På den ene side holder modellen fokus på, at rammerne og de institutionelle forhold kan have stor betydning for implementeringsprocessen, mens den samtidig anerkender vigtigheden af de aktører, også kaldt markarbejdere, der skal formidle politikken eller projektet i praksis. I forbindelse med sidstnævnte har Winters model hentet særlig inspiration fra Michael Lipskys klassiske *bottom up* perspektiv, som betragter markarbejderne som de egentlige politiske beslutningstagere, da de fleste markarbejdere udøver et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde og derfor har en stor indflydelse på de berørte borgeres situation (Lipsky, 1980). Eftersom vi forestiller os, at sagsbehandlerne samt medlemmerne af de tværfaglige teams spiller en stor rolle i forhold til implementerin-

gen af "Brug for alle", vil Lipskys begrebsapparat være en vigtig del af den teoretiske reference-ramme i forhold til at besvare forskningsspørgsmål 2.

I forbindelse med den reelle operationalisering af teorien vil der udover Winters model og Lipskys begrebsapparat blive tilføjet enkelte, vigtige teoretiske pointer og bidrag fra New Public Management-litteraturen og teorien om tværfagligt samarbejde, eftersom disse findes essentielle som forklaringskraft i forhold til forskningsspørgsmålene. I den sammenhæng vil der som teoretisk bidrag til at besvare forskningsspørgsmål 1 altså blive inddraget pointer fra kritikken af New Public Management, hvor bl.a. den vertikale opdeling af arbejdsområder og organisationer kan forestilles at have betydning i et projekt, der kræver tværfaglighed på tværs af sektorer (Christensen & Lægreid, 2009) (Hansen & al, 2008) (Sørensen & Torfing, 2011). I den forbindelse vil dette teoretiske bidrag således blive anvendt til at yde forklaringskraft i forhold til, hvorvidt institutionelle forhold har påvirket implementeringen af "Brug for alle".

Ydermere vil der i forbindelse med besvarelse af begge forskningsspørgsmål blive inddraget teori om tværfagligt samarbejde for på den måde at præsentere og give mulighed for at identificere nogle af de barrierer, der kan spænde ben for det intentionelle tværfaglige samarbejde, der ønskes i "Brug for alle". I denne forbindelse har forskerne Lauvås og Lauvås udarbejdet en samlet teori omkring, hvilke faktorer der kan påvirke et tværfagligt samarbejde så som fx bureaukrati, vertikal opdeling af sektorer, organisationers specialisering samt aktørernes individuelle faggrænser og karakteristika (Lauvås & Lauvås, 2004).

Implementeringsteori

I nedenstående gives der en kort introduktion til implementeringsteoriens historiske udvikling for på den måde at præsentere den traditionelle diskussion mellem top-down og bottom-up tilgangen. I den sammenhæng vil flere af de klassiske top-down teoretikere blive præsenteret, og i forbindelse med bottom-up tilgangen vil særligt Michael Lipsky få en mere dybdegående præsentation. Efterfølgende vil de to tilgange blive kombineret under Søren C. Winters teoretiske forestillinger om implementeringsdisciplinen og dermed under hans "En integreret implementeringsmodel", eftersom denne søger at sammenkoble de to perspektiver. I den forbindelse vil det ydermere blive diskuteret, hvorledes Winters model kan benyttes som ramme for vores implementeringsstudie, samt på hvilke områder denne synes at mangle forklaringskraft i forhold til vores problemfelt og derved skal have tilføjet vigtige elementer.

Top-down eller Bottom-up?

Overordnet set fokuserer implementeringsforskningen på de processer, hvorved lovgivningen føres ud i livet, og forsøger derved at afdække graden af målopfyldelse. Dog er der inden for implementeringsforskningen stor forskel på, hvilke dele af processen der ansues som havende størst indflydelse på målopfyldelsen. I denne forbindelse står den helt klassiske diskussion mellem *Top-down* og *Bottom-up* tilgangen, som henholdsvis mener, at det er rammerne og derved også politikdesignet, der har den største betydning, imod at det i langt højere grad er aktørerne i frontlin-

jen, der påvirker implementeringsprocessen og derved målopfyldelsen. Selvom diskussionen mellem disse to tilgange ifølge nogle kritikere er kunstig og ikke aktuel i praksis (Rothstein 1994), finder vi den dog stadig relevant, eftersom den er med til at skærpe opmærksomheden omkring, at implementeringsstudier ikke er neutrale, men derimod indeholder værdibaserede forestillinger og har forskelligt syn på den policy, der undersøges. Derfor synes den klassiske diskussion stadig relevant i forhold til at afdække, hvilke faktorer der egentlig påvirker implementeringsprocessen i "Brug for alle" i Aalborg Kommune.

I et historisk perspektiv er det i videnskabelige kredse anerkendt, at Pressman og Wildavsky i 1973 med deres bog "*Implementation*" grundlagde fundamentet for implementeringsdisciplinen og dermed for udviklingen af implementeringsteorien. Pressman og Wildavsky tilhører den første generation af implementeringsforskere, og har derfor et meget eksplorativt fokus i deres studier. Samtidig kan disse anskues som værende nogle af de første udprægede *Top-down* tilhængere. De to forskere mente, at fiaskoer inden for det offentlige ikke kun stammer fra selve implementeringsprocessen, men oftest skyldes forkert benyttede politiske instrumenter samt uhensigtsmæssige rammer for politikken. På samme måde var Eugene Bardach (1977) med sine studier bag bogen "*Implementation Games*" med til at sætte fokus på disse "nye", vigtige faldgruber. Her observerede han blandt andet den store betydning af egeninteresser på politisk niveau og vurderede dynamikken mellem de forskellige aktører i toppen af pyramiden i en given organisation som værende en del af det politiske spil. Blandt disse førstegenerations-implementeringsforskere kan også nævnes Erwin Hargrove (1975) samt Walter Williams og Richard Elmore (1976) (Winter S. C., 2003).

Den næste generation af implementeringsforskere begyndte deres studier i 1980'erne. I modsætning til den tidligere generation var dennes målsætning at skabe teoretiske modeller eller rammer, som kunne virke som guidelines i forbindelse med empiriske analyser. Denne gruppe af forskere indeholdt tilhængere af begge klassiske implementeringstilgange, og målsætningen om at opstille enkle modeller og derved skabe et særligt fokus i implementeringsstudierne skabte derfor hurtigt et tydeligt sammenstød mellem perspektiverne (Winter S. C., 2003).

I forbindelsen med 2. generations forskerne er særligt Mazmanian og Sabatier i front i forhold til *Top-down* tilgangen. Disse tager udgangspunkt i de muligheder, der eksisterer i forbindelse med politiske styringsredskaber og kontrolmekanismer og mener som udgangspunkt ligesom de resterende tilhængere af den klassiske *Top-down* tilgang, at den demokratiske styringskæde og derved frontlinjearbejderne lever op til sit ideal, hvorved man derfor primært bør have fokus på at analysere, hvorvidt de politisk formulerede programmål er implementeret korrekt (Mazmanian & Sabatier, 1981) (Mazmanian & Sabatier, *Implementation and Public Policy*, 1983). På den måde menes det, at politikken udelukkende foregår forud for lovgivningen, og at forvaltningerne efterfølgende implementerer neutralt og loyalt (Bogason & Sørensen, 1998).

Michael Lipsky

Bottom-up tilgangen tager i modsætning hertil udgangspunkt i den administrative organisations funktionsmåde, og har derfor ikke så meget fokus på de politisk fastsatte målsætninger. Her fremhæver *bottom-up* forskerne i stedet vigtigheden af samspils-, koordinations- og netværksrelationer i forhold til markarbejdere og målgrupper i bunden af implementeringssystemet (Winter & Nielsen, 2008). Kritikken mod den *top-down* orienterede tilgang går herfra primært på, at denne ignorerer frontlinjearbejderne, hvilket ikke anskues som hensigtsmæssigt, eftersom implementeringsleddet i sig selv udgør et selvstændigt fortolkende led (Winter S. C., 2003).

Som frontfigur for *bottom-up* tilgangen står særligt implementeringsforsker Michael Lipsky, hvis klare holdning er, at det er vigtigt at rette fokus mod den individuelle adfærd hos markarbejdere samt de berørte borgere. I den sammenhæng mener Lipsky, at disse vigtige aktører er fuldstændig overset i den *top-down*-inspirerede implementeringsforskning. Lipsky benytter fællesbetegnelsen markarbejdere eller "*street-level-bureaucrats*" omkring alle de grupper af offentligt ansatte, der kommer i direkte berøring med borgere eller klienter. I forbindelse med dette speciale anskues både sagsbehandlere samt det tværfaglige team i "Brug for alle" derfor som værende markarbejdere, eftersom disse har direkte kontakt med borgerne.

Lipsky betragter markarbejderne som de egentlige politiske beslutningstagere og mener i den sammenhæng, at lovgivningen ikke har nogen selvstændig social eksistens, men bare er et formelt papir, indtil den er "afleveret" til borgerne. Her tilføjer han begrebet "diskretion", som omhandler, at der oftest inden for offentlige, politiske områder er stor fleksibilitet i lovgivningen, fordi arbejdsområderne er så komplekse, at markarbejderne i høj grad kan påvirke det endelige outcome i samspil med borgeren (Lipsky, 1980).

"Unlike lower-level workers in most organizations, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies" (Lipsky, 1980).

Det er Lipskys tese, at markarbejdere befinder sig i et krydsfelt mellem på den ene side en række krav og rammer fra såvel lovgivning, økonomi, politikere, ledelse og borgere – og på den anden side deres egne, begrænsede (tidsmæssige) ressourcer. Samtidig kan markarbejdernes personlige holdning og idealer være i modstrid med de politiske initiativer og målsætninger, hvilket kan skabe moralske problematikker for den enkelte markarbejder. Denne krydsfeltsplacering skaber et meget stort arbejdspress, hvilket gør at markarbejderne bevidst eller ubevidst benytter sig af afværgemekanismer (*coping mechanisms*) til at håndtere eller klare den vanskelige situation (Lipsky, 1980).

En af de vigtigste af disse afværgemekanismer er prioritering af opgaver og løsningsmuligheder, som til dels kan være styret af politikere eller den administrative ledelse, men ofte er en lang række prioriteringer i praksis overladt til den enkelte markarbejder. På den måde kan der være en tendens til at prioritere lette rutinesager over de mere komplicerede og tidskrævende sager, og

det forestilles, at opgaverne løses på den nemmest mulige måde. I den sammenhæng forestilles det også, at markarbejderne til tider forsøger at "skumme fløden" ("*creaming*") ved kun at arbejde intensivt på de sager, hvor de tror, de kan opnå succes. En anden afværgemekanisme er rationering, hvor udbuddet af visse ydelser og aktiviteter begrænses for at spare sig selv og organisationen for tid og penge. Denne mekanisme kan blandt andet komme til udtryk grundet et stort tids- eller ressourcepres, hvor der derfor bevidst udelades informationer om forskellige tilbud. Andre velkendte afværgemekanismer er *blame avoidance*, hvor markarbejderen skyder skylden på politikerne, ledelsen eller målgruppen for på den måde at frasige sig ansvaret for evt. fiasko (Lipsky, 1980) (Winter S. C., 1985). Alle disse forskellige afværgemekanismer kan nemt udvikle sig til nyttige rutiner, men problemet ligger i, hvis de på baggrund af tidspres udvikler sig til standardklassifikationer, hvor markarbejderne uden dybdegående omtanke placerer borgere i kasser uden hensyntagen til individuelle forskelle. Samtidig er ligheden mellem disse afværgemekanismer, at de kan være med til, at markarbejdernes adfærd afviger fra politisk fastsatte mål og intentioner og derved kommer til at have stor betydning for den endelige implementering.

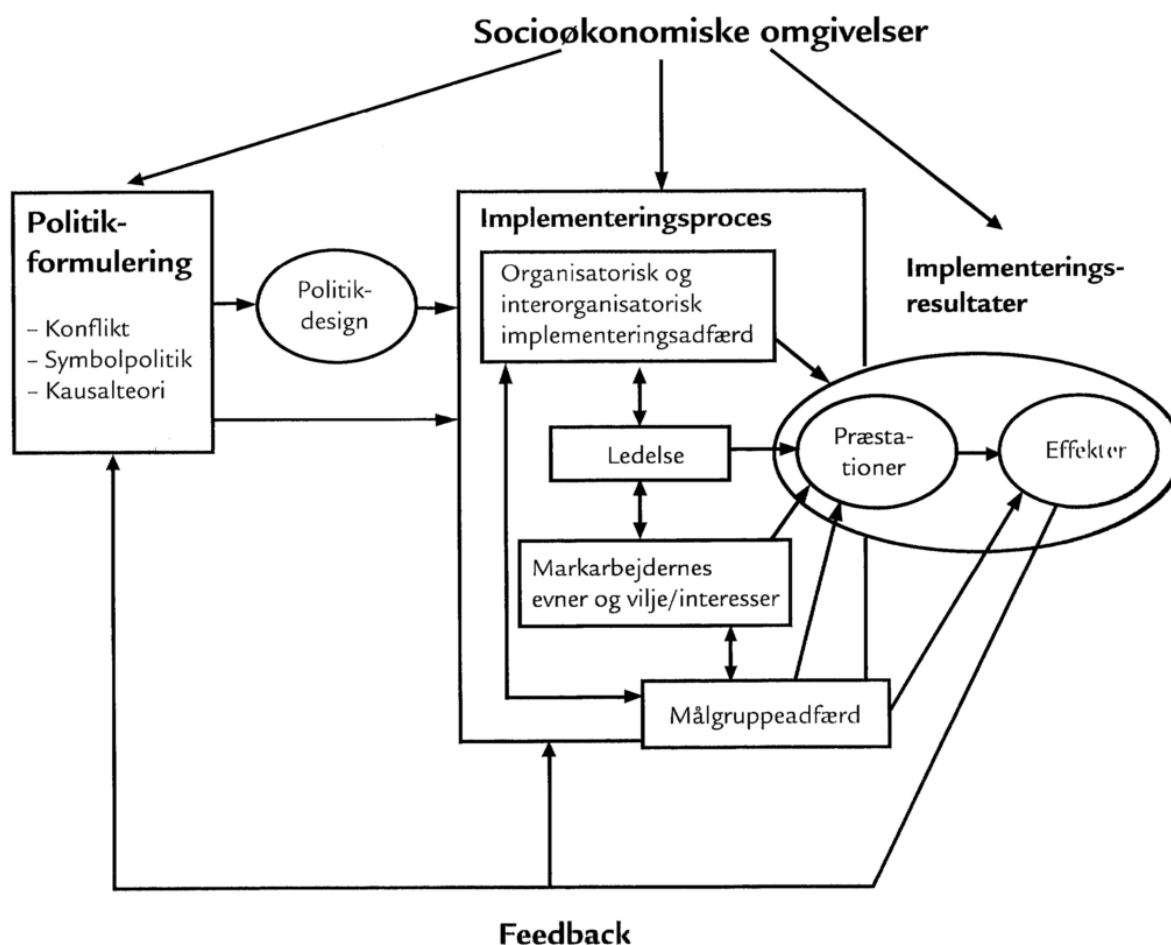
Lipsky synes ud fra et kritisk perspektiv at have en tendens til primært at beskrive markarbejdernes adfærd som værende dysfunktionel og dermed svækkende for implementeringsprocessen. På baggrund af egne erfaringer og særligt Winters kritik af Lipsky mener vi, at dette muligvis er et for snævert udgangspunkt, eftersom markarbejderne i overvejende grad besidder "*hands-on*" erfaringer, som kan tænkes at have en positiv påvirkning af implementeringen. Derudover er markarbejderne også nødvendige i forbindelse med en vellykket implementering af projektet, og det forestilles, at disse derfor også kan bidrage med et positivt islæt på indsatsen.

En integreret implementeringsmodel

I forbindelse med relevant kritik af både *top-down* og *bottom-up* tilgangen herunder Lipskys begrebsapparat synes det tydeligt, at begge perspektiver er mangelfulde i deres forklaringskraft og derved ikke kan stå alene om at afdække mønstre i vores implementeringsstudie. Derfor rettes blikket mod nyere tids implementeringsforskning, som forsøger at kombinere de to tilgange for dermed at skabe et mere dynamisk og bredspektret syn på en given implementeringsproces.

I dansk og international kontekst har implementeringsforsker Søren C. Winter gjort sig bemærket med sin udvikling og viderebygning af den gamle diskussion omkring implementeringsforskningens forskellige spor ved at forsøge at kombinere *top-down* og *bottom-up* tilgangen. Winters udgangspunkt er ikke at forene de to retninger i én samlet teori, men i stedet at integrere de mest centrale teoretiske bidrag i implementeringsforskningen i én samlet analyseramme. Winters model benævnes som "den integrerede implementeringsmodel" og fokuserer både på betydningen af de overordnede rammer og derved et givent politikdesign, men også på forvaltningens adfærd over for de berørte borgere samt på de effekter, som implementeringen af politiske beslutninger rent faktisk har på målgruppens adfærd (Winter & Nielsen, 2008). I implementeringsmodellen udleder Winter, at følgende faktorer primært påvirker en implementeringsproces: politikformuleringen, organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, ledelse, markarbejderadfærd, mål-

gruppeadfærd samt de socioøkonomiske omgivelser. Nedenstående ses en illustration af "En integreret implementeringsmodel":



Den første faktor, der ifølge Winter har betydning for en implementeringsproces samt resultaterne af denne, er udformningen af selve politikdesignet. Et politikdesign består oftest af et eller flere mål, instrumenter til at nå målene (som fx regler, økonomiske styringsinstrumenter og information), en bestemmelse af, hvilke myndigheder eller organisationer, som er ansvarlige for, at politiken realiseres samt en tildeling af ressourcer (Winter & Nielsen, 2008). Disse valg har ifølge Winter stor betydning for måden, hvorpå den pågældende politik implementeres. En lovgivning kan ifølge Winter allerede fra start være umuliggjort, da implementeringsproblemer ofte bunder i den politiske proces, der går forud for vedtagelsen af lovgivningen. Winter udleder endvidere i denne sammenhæng, at en manglende sammenhæng mellem de mål, der opstilles, og de midler, der stilles til rådighed, kan vanskeliggøre implementeringsprocessen og bevirke, at man ikke opnår de ønskede resultater. Denne del af Winters model, er altså primært rettet mod den klassiske *top-down* tilgang.

En anden faktor, der ifølge Winter kan påvirke implementeringsresultaterne af en given politik, er organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, eftersom der i forbindelse med en given implementering kan opstå en forvridning af de intentioner, der var med lovgivningen (Winter S. C., 1994).

Næsten al implementering medfører, at en eller flere organisationer involveres, og et centralt træk ved implementeringsprocessen er, at de involverede organisationer varetager forskellige interesser. I den forbindelse skelner Winter mellem substantielle, institutionelle samt individuelle interesser. Substantielle interesser er organisationens holdning til, hvilken økonomisk politik der skal føres i forhold til de opgaver, som organisationen varetager. Der kan fx være forskel på, i hvilket omfang den politiske og administrative forvaltning i en kommune støtter op omkring en given politik eller indsats. Institutionelle interesser er de mål, som organisationen opstiller med henblik på fx egen overlevelse, økonomi, etc.. Individuelle interesser relaterer sig derimod til de enkelte medlemmer af organisationens egne interesser (Winter S. C., 1994). Disse tre typer af interesser er ifølge Winter væsentlige i en implementeringssammenhæng grundet deres effekter på implementeringen af en given politik, da disse interesser enten kan hæmme eller fremme realiseringen af de opstillede mål (Winter & Nielsen, 2008). Et andet træk under organisatorisk og interorganisatorisk adfærd er, at der i en implementeringsproces ofte er involveret flere organisationer og aktører samt lange beslutningskæder. Dette kan bevirke, at mange implementeringsprocesser kendetegnes ved konflikt- og koordinationsproblemer.

Den tredje faktor, som ifølge Winter har betydning for, hvordan en organisations mål omdannes til praksis, er ledelse. Winter udleder, at den politiske eller administrative ledelse kan være med til at skabe en positiv eller negativ stemning omkring implementeringen af nye indsatser. Effekten af ledelse er ifølge Winter ofte betinget af kontekstuelle faktorer som fx, hvor tydelig markarbejdernes opgaveløsning er, markarbejdernes karakteristika, eller om den lokale politiske eller administrative ledelse bakker op omkring den pågældende politik eller forsøger at modarbejde den.

Ligesom Lipsky mener Winter at markarbejderadfærd er en vigtig faktor, men han udleder, at dette som teoretisk begreb stadig er under udvikling gennem akademisk kritik og modkritik (Winter & Nielsen, 2008). I den sammenhæng tager Winter dog afsæt i Lipskys implementeringsteori og fokuserer på, at markarbejderne oftest træffer beslutninger ud fra individuelle skøn, fordi deres arbejdsområder er komplekse og oftest ikke er detailregulerede fra lovgivers side. Med udgangspunkt i Lipskys teori udleder Winter derfor, at markarbejderne har en række fælles arbejdsbetingelser, som skaber nogle ens adfærdsmønstre på tværs af forskellige policyområder. Winter lægger dog i modsætning til Lipsky også vægt på, at der er andre faktorer, der påvirker markarbejdernes adfærd (Winter S. C., 1994).

Her uddyber og tilføjer Winter blandt andet, at markarbejdernes job kan karakteriseres som en *joint-production*, altså en produktion, hvor produktet skabes i samspillet mellem flere implicerede aktører. Markarbejdernes arbejde bliver derved ifølge Winter påvirket af det med- og modspil, som de opnår gennem interaktion med de involverede borgere samt andre offentlige eller private aktører. Denne faktor findes yderst relevant i forhold til særligt de tværfaglige teams, hvor intentionen jo netop er en *joint-production*, men også i forhold til samspillet med borgeren. Yderligere fremhæver Winter, at markarbejdernes individuelle holdninger, faglige karakteristika samt bag-

grund også kan påvirke markarbejdernes adfærd og herigennem implementeringen (Winter S. C., Implementering og effektivitet, 1994)

Den sidste faktor, der ifølge Winter kan påvirke implementeringen, er politikken målgruppe. Målgruppens betydning for implementeringen begrundes i, at der ofte er et samspil mellem målgruppen og markarbejderne, og dette kan have indflydelse på den offentlige sektors præstationer og effekter. Som politikken målgruppe spiller borgerne en central rolle i implementeringsprocessen, da de kan forsøge at tale deres sag og derved præge output. Samtidig påvirker de indsatsens outcome i forhold til, hvorvidt de vil efterleve lovgivningen og de administrative afgørelser. Udover de beskrevne faktorer, udleder Winter at implementering af beskæftigelsespolitik også kan blive påvirket af de socioøkonomiske omgivelser, som den udspiller sig i. Her har det ifølge Winter stor betydning, hvorvidt en indsats implementeres under en nedgangs- eller opgangskonjunktur (Winter og Nielsen, 2008).

Eftersom vi i dette speciale både ønsker at afdække, hvilke forhold, udfordringer, der påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune, samt hvilke aktørmæssige faktorer, der påvirker, at indsatsen kan omsættes til en ny tværfaglig praksis, findes det naturligt både at holde fokus på pointerne omkring *Top-down* og *Bottom-up* tilgangen. I den sammenhæng er Winters model derfor et godt udgangspunkt for at rumme begge perspektiver og skabe mulighed for en senere normativ vurdering af, hvilke faktorer i implementeringsprocessen af "Brug for Alle" i Aalborg Kommune, der rent faktisk har haft den største indflydelse.

Ser man kritisk på Winters integrerede model, kan det i den sammenhæng dog påpeges, at der favnes så bredt, at nærmest samtlige niveauer beskrives som værende centrale. På den måde anlægges der ikke et normativt aspekt i tilgangen, hvilket fratager muligheden for at bruge modellen som et værktøj til at holde særligt fokus på visse problemstillinger. I forbindelse med vores implementeringsstudie ses dette kritikpunkt dog som værende en styrke, eftersom denne vidtfavnende tilgang giver mulighed for med et abduktivt udgangspunkt at undersøge et bredt spektrum af mønstre og problemstillinger for derefter slutteligt at give en vurdering af, hvilke faktorer der i særdeleshed har påvirket implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune.

Tværfagligt samarbejde

På trods af Winters bredtfavnende model ønsker vi i dette speciale at tilføje et særlig fokus på det tværfaglige aspekt i projektet, eftersom succesen omkring den involverede komplekse målgruppe umiddelbart fordrer et stærkt tværfagligt samarbejde. Derfor er det intentionen at undersøge, hvorvidt det tværfaglige perspektiv er blevet implementeret som en del af "Brug for alle", samt hvilke faktorer der hæmmer dette tværfaglige aspekt. I den sammenhæng synes det relevant både at fokusere på, hvorvidt tværfagligheden er blevet implementeret på trods af den institutionelle opdeling, der eksisterer i Aalborg kommune, samt om denne tværfaglighed er blevet implementeret i praksis og derved ændrer den egentlige indsats for målgruppen. Nedenstående vil begreberne

omkring tværfaglighed blive nærmere beskrevet, inden perspektivet vil blive integreret i den endelige operationalisering af teorien.

Definition af tværfagligt samarbejde og tværfagligt team

Som med de fleste andre begrebsdefinitioner eksisterer der også inden for forskningen om tværfaglighed et bredt udvalg af forslag til, hvad begrebet tværfaglighed og tværfagligt samarbejde indebærer (Lauvås & Lauvås, 2004). Disse definitioner udspringer alle af, at der er forskel på, i hvilken kontekst man arbejder tværfagligt. Først og fremmest skelnes der mellem, om det tværfaglige samarbejde foregår i en forskningsmæssig eller praktisk sammenhæng, samt hvorvidt tværfagligheden finder sted inden for en organisation, eller om den involverer flere organisationer. Slutteligt har det betydning, hvorvidt samarbejdet omhandler samme faggruppe med forskellige specialiseringer, eller om det er forskellige professioner, der arbejder tværfagligt (Lauvås & Lauvås, 2004).

Professor Per Lauvås og lektor Kirsti Lauvås definerer tværfagligt samarbejde som værende et *tværprofessionelt* samarbejde, der både kan indebære samarbejde på tværs af flere faggrupper, men også samarbejde inden for samme faggruppe med forskellige specialiseringer. Når der arbejdes på tværs af flere faggrupper, betegnes det tværfaglige samarbejde som *interprofessionelt*, mens tværfagligt samarbejde mellem personer af samme profession med forskellige specialiseringer, betegnes som *intraprofessionelt* (Lauvås & Lauvås, 2004). Således kan tværfagligt samarbejde på den ene side bestå af et samarbejde mellem en psykolog, en læge og en jobcenterrådgiver og på den anden side også bestå af et samarbejde mellem fx tre socialrådgivere, hvoraf den ene repræsenterer det sociale aspekt, den anden repræsenterer det beskæftigelsesrettede sigte, mens den tredje fungerer som fast kontaktperson for den pågældende borger (Lauvås & Lauvås, 2004). I "Brug for alle" optræder der både interprofessionelt og intraprofessionelt samarbejde om borgerne, da nogle borgere møder et team bestående af læge, psykolog, jobkonsulent og myndighedsrådgiver, mens andre møder teams bestående udelukkende af jobcenterrådgiver og socialcenterrådgiver. Således repræsenterer de tværfaglige teams i "Brug for alle" i Aalborg Kommune altså begge definitioner af tværfagligt samarbejde.

Ifølge Lauvås og Lauvås består et team af en gruppe personer, der arbejder hen mod et fælles mål, og som derved er løftet op over de eventuelle organisatoriske grænser, de ellers er ansat indenfor. De skal således organiseres horisontalt for at kunne følge det fælles mål, der er sat for dem (Lauvås & Lauvås, 2004).

Nødvendigheden af tværfagligt samarbejde

Tværfagligt samarbejde er ifølge flere forskere en nødvendighed for at imødekomme de udfordringer, som man fx som faggruppe står over for i sit daglige arbejde. Disse forskere tæller bl.a. Lauvås & Lauvås, Eva Sørensen og Jakob Torfing samt Tom Christensen og Per Lægreid, der inden for hver deres felt argumenterer for, at nutidens problemstillinger er af så kompleks karakter, at det er nødvendigt at arbejde tværfagligt for at løse dem. (Christensen & Lægreid, 2007) (Lauvås & Lauvås, 2004) (Sørensen & Torfing, 2011).

På baggrund af flere studier inden for sundhedsområdet er der skabt en forestilling om, at tværfaglighed er et redskab til forbedring og effektivisering af kerneydelser, eftersom det tværfaglige aspekt skaber udbytte af de forskellige faggruppers observationer, et højere vidensniveau og derved et langt bedre beslutningsgrundlag (Manniche & Thomsen, 2001) (Nørgaard, 2005). I den forbindelse er der skabt konsensus omkring, at tværfaglighed kan være med til at skabe en langt mere dynamisk og helhedsorienteret indsats i forbindelse med komplekse problemstillinger og borgere. Samtidig udtrykker flere teoretiske tilgange, at tværfagligt samarbejde kan være med til at skabe konstruktiv bearbejdning af forskelle mellem faggrupper, hvilket på den måde skaber bredere læring, vidensdeling og ejerskabsfølelse omkring uhåndgribelige problemstillinger og svære indsatser (Sørensen & Torfing, 2011).

Lauvås og Lauvås tager udgangspunkt i hospitalsvæsenet, hvor der er erfaringer med at arbejde tværfagligt for at helbrede og genoptræne patienten på bedst mulig vis. De udbreder dog deres argument om gevinsterne ved tværfaglighed til også at omfatte resten af samfundet, eftersom dette er blevet så sektoropdelt og specialiseret, at det er blevet vanskeligt at håndtere problemstillinger, som kræver en helhedsvurdering og en sammenhængende indsats (Lauvås & Lauvås, 2004). I netop denne påstand erklærer samfundsforskerne Torfing og Sørensen sig enige og beskriver, at komplekse problemstillinger kræver et helhedsorienteret og tværfagligt samarbejde mellem samtlige involverede aktører for at kunne levere reelle løsninger (Sørensen & Torfing, 2011). I projektet "Brug for alle" har man forsøgt at formalisere det tværfaglige samarbejde om en gruppe borgere, hvis liv er præget af så komplekse problemstillinger, at det vurderes, at en tværfaglig indsats vil kunne gavne i forhold til at bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

Operationalisering og udbygning af teori

I nedenstående afsnit vil det fremhæves hvorledes ovenstående teori forestilles at kunne understøtte og besvare forskningsspørgsmålene. Operationaliseringen vil bevæge sig på to niveauer henvisende til forskningsspørgsmålene, der ligesom Winters integrerede model både omhandler de institutionelle forhold og aktørniveauet. I den sammenhæng vil der blive tilføjet enkelte nye teoretiske elementer, eftersom disse synes at være essentielle som forklaringskraft i forbindelse med forskningsspørgsmålene. Første niveau vil både indeholde forestillede udfordringer i forbindelse med de kommunale strukturer, projektrammen for "Brug for alle" samt den kommunale organisering af projektet og vil udover operationaliserede pointer fra Winters model blive underbygget af teoretiske pointer fra New Public Management-litteraturen. Andet niveau vil primært understøttes af de pointer, som Winter fremhæver omkring aktørniveauet og derigennem have særligt fokus på Lipskys begrebsapparat. Derudover vil der i operationaliseringen blive henvist til teorien om tværfagligt samarbejde, hvor dette synes relevant.

Institutionelle forhold

Når der i dette speciale tales om institutionelle forhold, henvises der både til de udfordringer og muligheder, der ligger i Aalborg Kommunes strukturelle opbygning, projektrammen og til den or-

ganisering af projektet, som man har valgt i kommunen. I den sammenhæng ansues institutioner altså både som formelle, kommunale, forvaltningsmæssige opdelinger og policy strukturer, men også som de normer og rutiner, der eksisterer inden for en given organisation. I dette teoretiske afsnit holdes der derfor fokus på, hvorvidt den institutionelle opbygning og regulering på de tre delniveauer er med til at understøtte eller hæmme implementeringen af tværfaglighed og en ændret praksis.

New Public Management

I forbindelse med den strukturelle opbygning i Aalborg Kommune har Winters model ikke særlig stor forklaringskraft, eftersom han på dette niveau primært beskæftiger sig med politikdesignet. Dog beskriver han i sin model, at organisatorisk og interorganisatorisk adfærd kan have en betydning, og at det derfor er vigtigt at have fokus på, at der fx kan være forskel på, i hvilket omfang den politiske og administrative forvaltning i en kommune bakker op om en given politik eller indsats, samt at organisationens mål til tider kan konflikte med en given politiks oprindelige intentioner.

Derfor findes det ydermere på dette niveau relevant at inddrage teorien bag *New Public Management* og styringsparadigmet bag dette, eftersom denne styringsform antages at kunne påvirke muligheden for at etablere et tværfagligt samarbejde i forbindelse med "Brug for alle" i Aalborg Kommune. *New public management* (herefter NPM) er en betegnelse for omorganiseringen af den politisk-administrative styringsstruktur, som foregik over det meste af den vestlige verden op gennem 80'erne (Hansen, 1999). Selve begrebet blev først introduceret i 1991 af Christopher Hood, som beskrev nye styringslogikker for den offentlige sektor med inspiration fra den private sektor. Han samlede disse forandringer under rammebetegnelsen NPM med tydelige fællestræk: synlig professionel ledelse, eksplicitte mål for performance, fokus på output, disaggregering af den offentlige sektors organisation, konkurrence og markedsgørelse samt effektiv ressourceudnyttelse (Greve, 2002).

Begrebet NPM bruges som en rammebetegnelse for en række forskellige initiativer, der har til formål at introducere markedsinspirerede tiltag og nye ledelsesformer i den offentlige sektor. Her kan der nævnes elementer som privatisering og udlicitering, øget valgfrihed for borgerne mellem institutioner og serviceydelser, anvendelse af økonomiske incitamenter i styringen af institutioner og personer samt indførelse af bestiller-udførermodeller eller kontraktstyring. Derudover kan disse organisations- og ledelsesformer spores i brugen af mål- og resultatstyring, benchmarking, *balanced scorecard*, kulturstyring og værdibaseret ledelse. Denne udvikling ses tydeligt i de danske kommuner, eftersom man løbende er gået fra en sagsorienteret form for praksis med tværgående samstyring og involvering af flere forskellige aktører, til en langt tydeligere vertikal opdeling af sektorerne i henhold til målstyring og økonomi (Hansen & al, 2008) (Greve, 2002). I den forbindelse påpeger flere teoretikere, at opdelingen af disse sektorer har skabt store problemer for det uformelle tværfaglige samarbejde i frontlinjen (Hansen & al, 2008). Denne pointe understøttes blandt andet af teoretikerne Tom Christensen og Per Lægreid, som uddyber at NPM-paradigmet har medført, at den administrative medarbejder udelukkende fokuserer på sin egen sektors mål-

sætninger (Christensen & Lægneid, 2007). Ovenstående pointe understøttes yderligere af Lauvås og Lauvås i forbindelse med deres *organisationsperspektiv*. Her beskriver de, at et givent tværfagligt samarbejde oftest påvirkes og hæmmes af de meget opdelte strukturer grundet faktorer som bureaukrati og modsatrettede målsætninger (officielle og uofficielle). Ifølge Lauvås og Lauvås opstår dette, fordi aktørerne om det tværfaglige samarbejde ofte er underlagt de oprindelige lovmæssigheder, der eksisterer på deres område, og derfor kontrolleres af egen sektors målsætninger (Lauvås & Lauvås, 2004).

For at imødekomme ovenstående problemstillinger og derved etablere et reelt tværfagligt samarbejde argumenterer Torfing og Sørensen for, at det er en vigtig forudsætning for samarbejdet, at de forskellige sektorer deler ansvaret om at bidrage med ressourcer, således at flere har incitament til at arbejde for en fælles målsætning. På den måde kan man gøre det attraktivt for de enkelte sektorer at tænke tværfagligt for at løse en forestående opgave, såsom at bringe borgere i matchgruppe 3 tilbage i beskæftigelse. Samtidig understreger Lauvås og Lauvås, at det er essentielt, at aktørerne som minimum finder frem til en fælles ideologi og målsætning i forhold til det arbejde, der skal udføres.

I forhold til analysen i dette speciale findes det relevant at have de kommunale, institutionelle forhold og målsætninger i fokus, eftersom det kan forestilles at den formaliserede opdeling af arbejdsområder og den hierarkiske struktur har betydning for etableringen af tværfagligt samarbejde i "Brug for alle". I den sammenhæng kan det nemlig forestilles, at visse ledelsesstyrede målsætninger i de opdelte sektorer konflikter og derved spænder ben for en fælles målsætning om at få aktiveret målgruppen. Et eksempel på en sådan konflikt kan fx være, at en socialrådgiver fra jobcenteret har som mål, at en borger skal aktiveres i et beskæftigelsesrettet tilbud for at imødekomme de officielle mål fra jobcenteret i forhold til refusionssatser mv., mens misbrugsrådgiveren har som målsætning at gøre borgeren stoffri, inden der påbegyndes en beskæftigelsesrettet indsats.

Projektets overordnede rammer samt Aalborg Kommunes organisering af projektet

Winter fokuserer i sin model i forbindelse med *Top-down* perspektivet primært på politikdesignet og på, hvordan dette påvirker implementeringsprocessen og derved muligheden for en ændret praksis. På trods af, at der i dette speciale ikke er tale om en egentlig politik, men i stedet en igangsættelse af et projekt, der indebærer nye tværfaglige arbejdsmetoder i de medvirkende kommuner, findes hans teser omkring dette dog stadig interessante. Winter beskriver nemlig i denne sammenhæng, at implementeringen af en given politik, i dette tilfælde et projekt, oftest påvirkes af det regelsæt og de økonomiske styringsinstrumenter, der er stillet op i forbindelse med politikken. I forbindelse med "Brug for alle" findes det således interessant at undersøge, hvorledes det regelsæt, der står beskrevet i projektbeskrivelsen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, har betydning for implementeringen af projektet, samt hvilken påvirkning tildelingen af ressourcer til projektet har haft. I den sammenhæng findes det særligt relevant at undersøge, hvilken indflydelse det har,

at projektet udelukkende har fået tilført ressourcer til arbejdet omkring de tværfaglige teammøder samt mentorer, men ikke til den efterfølgende indsats. Alt i alt er det altså her interessant at undersøge, hvorvidt de afsatte midler stemmer overens med projektets målsætninger, samt hvorledes dette påvirker implementeringen af projektet samt ændringen af praksis for målgruppen.

Aktørmæssige faktorer

I forbindelse med aktørniveauet menes der i dette speciale primært, hvilke muligheder og barrierer aktørerne i frontlinjen – herunder jobcenterledere, sagsbehandlere, medlemmer af det tværfaglige team samt borgere skaber i forbindelse med implementeringen af projektet. Dette perspektiv fokuserer således både på positive faktorer, fx i forbindelse med meget dygtige markarbejdere, men også mod mere hæmmende faktorer i forhold til, at aktørernes ageren kan spænde ben for indsatsen i projektet. I den sammenhæng vil teorien omkring dette område benyttes til at holde fokus på, hvorvidt specifikke adfærdsmønstre blandt aktørerne, såsom afværgemekanismer, markarbejdernes attitude samt holdning til borgerne, påvirker implementeringen af "Brug for alle".

Overordnet set findes det her naturligt at inddrage Winters teori med særlig inspiration fra Lipskys teser om markarbejderniveauet. I den forbindelse forestilles det, at Lipskys begrebsapparat kan være med til at afdække og holde fokus på markarbejdernes brug af afværgemekanismer, eftersom disse kunne forestilles at komme til udtryk i et projekt. Derudover vil Lipsky blive brugt til at afdække mønstre i forbindelse med *bottom-up* tilgangen og derved i forhold til, hvor stor en indflydelse markarbejderne reelt har på implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Lipskys tese er, at markarbejderne i høj grad er de reelle *policy makers*, men i den forbindelse mener vi dog, at der muligvis bør tages nogle forhold, som derved er vigtige at undersøge i dette speciales studie. Eftersom projektbeskrivelsen på flere områder er rimelig fastlåst, er det nemlig interessant at afdække, hvorvidt markarbejderne i "Brug for alle" reelt har handlefrihed til og dermed mulighed for at påvirke politikken under de kommunale organisatoriske, ledelsesmæssige og økonomiske rammer, de er underlagt.

I forbindelse med dette implementeringsstudie synes det derfor relevant at finde ud af 1) hvorvidt markarbejderne rent faktisk påvirker og påvirkes projektet og indsatsen i praksis, og 2) hvorvidt denne eventuelle påvirkning svækker eller understøtter intentionen bag implementeringen.

I forbindelse med aktørniveauet findes det udover Winter og Lipskys begrebsapparat relevant at inddrage den del af teorien om tværfagligt samarbejde, som omhandler aktørernes påvirkning af det tværfaglige samarbejde. I den sammenhæng fremhæver Lauvås og Lauvås det *socialpsykologiske perspektiv*, som omhandler, at de aktører, der sidder i et tværfagligt team, bør besidde komplementære roller, eftersom disse bidrager til løsningen af en given fælles problemstilling. Det uddybes dog, at disse roller kan ændres uhensigtsmæssigt pga. personlige, ledelsesmæssige, hierarkiske og strukturelle udfordringer og dermed kan betyde, at de interne forventninger i teamet kolliderer, fordi det sociale system lægger så meget pres på den enkelte, at denne ikke længere er tro mod sin egen rolleopfattelse. Når dette sker, kan det ifølge Lauvås og Lauvås have den konse-

kvens, at aktørerne giver efter for det sociale pres og tilpasser sig resten af teamet – herved udviskes de forskellige roller, eller aktørerne giver op og forlader det konfliktfyldte samarbejde.

Lauvås og Lauvås beskriver ligeledes, at også et længerevarende teamsamarbejde kan have den konsekvens, at rollerne og derved faggrænserne mellem individerne i teamet udviskes og forsvinder helt, fordi samtlige individer som følge af det sociale pres hele tiden giver efter og tilpasser sig, hvilket i værste fald kan betyde, at udbyttet af det tværfaglige samarbejde på sigt helt forsvinder. Lauvås og Lauvås beskriver i den sammenhæng, at det er essentielt for samarbejdet, at de forskellige aktører bekræftes i deres fags betydning samt deres rolle i det fælles arbejde. (Lauvås & Lauvås, 2004). I "Brug for alle" i Aalborg Kommune har man valgt at have meget faste teams, der primært består af de samme aktører. Derfor findes det interessant at undersøge, hvorvidt deres roller og fagområder er veldefinerede, samt om de har formået at opretholde faggrænserne.

Udover ovenstående perspektiv nævner Lauvås og Lauvås *professionsperspektivet*, som omhandler, at aktørerne som udgangspunkt har visse incitamenter til at bevare egne klienter, hvilket kan komme til at modarbejde det tværfaglige samarbejde. Blandt disse incitamenter nævnes blandt andet et gensidigt afhængighedsforhold mellem fagperson og borger, hvorved fagpersonen vil forsøge at "holde på" borgeren for at sikre egen overlevelse. Derudover kan et tværfagligt samarbejde sætte professioner og fagpersoner i et kritisk lys, hvilket gør, at fejl og mangler kan blive offentliggjort over for andre faggrupper, der arbejder på området. Dette kan derfor også være med til, at nogle professioner vil modsætte sig tværfagligt samarbejde for på denne måde at beskytte sig selv mod kritik fra andre fagprofessionelle områder (Lauvås & Lauvås, 2004). I forbindelse med "Brug for alle" synes det relevant at afdække, om dette perspektiv også gør sig gældende i samarbejdet mellem de tværfaglige teams og sagsbehandlerne, eftersom selve intentionen med dette møde er at skabe nye initiativer og finde nye muligheder, som sagsbehandleren ikke selv har fået øje på. Ud fra ovenstående pointer kunne man i den sammenhæng forestille sig en evt. uvilje fra sagsbehandlerne, hvis disse føler sig "kigget i kortene".

Opsamling

Ud fra ovenstående teoretiske bidrag samt operationalisering kan det altså opsummeres, at teorien søger at understøtte besvarelse af de to forskningsspørgsmål, som opererer på to niveauer. I den forbindelse er det hensigten, at det teoretiske udgangspunkt skal benyttes som guidelines i forhold til at afdække vigtige strukturer, mønstre og mekanismer i den indsamlede empiri og derved skal anvendes til at tydeliggøre de vigtigste institutionelle og aktørmæssige forhindringer og muligheder.

Første niveau omhandler således de overordnede institutionelle forhold, og den første del af teorien forsøger derfor at understøtte besvarelsen af, hvorvidt det igennem organiseringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune er lykkedes at skabe rammerne for tværfaglighed i en sektoropdelt kommunal struktur samt at undersøge, hvilke institutionelle udfordringer, der har hæmmet implementeringen. I den sammenhæng findes det udover Winters tese om politikdesign derfor relevant at inddrage NPM-styringsparadigmet, eftersom dennes styringsprincipper eksisterer i Aalborg

Kommune og derved forestilles at kunne have betydning for muligheden for at organisere samarbejde på tværs af sektorerne samt markarbejdernes evne og incitament til at tænke og agere sammen om en tværfaglig problemløsning. Her er det særligt relevant at holde sig for øje, hvorvidt de institutionelle rammer, der præger Aalborg Kommune, har betydning i forhold til etableringen af de tværfaglige teams og derved til den overordnede målsætning for "Brug for alle". I den sammenhæng antages det samtidig, at teorien om tværfagligt samarbejde muligvis kan anvendes til at identificere relevante institutionelle faktorer.

Det andet niveau omhandler de aktørmæssige udfordringer samt, hvorledes disse har påvirket, at indsatsen i "Brug for alle" i Aalborg Kommune kan omsættes til en ny tværfaglig praksis over for borgere i matchgruppe 3. I den sammenhæng kan særligt Winters og Lipskys begrebsapparat samt teser omkring markarbejdere være behjælpelige til at afdække de vigtigste mønstre og faktorer, samtidig med at også teorien om tværfagligt samarbejde forestilles at have forklaringskraft i forbindelse med aktørernes ageren i de tværfaglige teams.

Kapitel 4: Metodologi og design

Hvor vi i forrige kapitel præsenterede og diskuterede vores udvalgte teorier, er formålet med dette kapitel at præsentere specialets metodologi og valg af forskningsdesign. Indledningsvis vil kapitlet indeholde en diskussion af vores videnskabsteoretiske overvejelser. Efterfølgende vil vi præsentere vores valg af forskningsdesign samt give en præsentation af den udvalgte case. Ydermere vil kapitlet indeholde en beskrivelse af metodiske og empiriske overvejelser samt en diskussion af samspillet mellem vores valgte teori og empiri.

Videnskabsteoretiske overvejelser

I specialet antages en fænomenologisk, videnskabsteoretisk retning, som tager udgangspunkt i, hvordan et fænomen viser sig for bevidstheden. Omdrejningspunkt i fænomenologien er at undersøge sociale fænomener ud fra aktørernes egne perspektiver og beskrive verden, som den opleves af informanterne. I fænomenologien lægges fokus derved på fænomenet og her anskues den vigtige virkelighed som den, hver enkelt informant beskriver (Kvale & Brinkmann, 2008).

I forhold til denne undersøgelse betyder det, at det er relevant at undersøge, hvordan de enkelte aktører anskuer og opfatter implementeringen af "Brug for alle". Da vi dog også ønsker at tolke på den virkelighed, som informanterne beskriver, anvendes hermeneutikken som supplement til det fænomenologiske afsæt (Kvale & Brinkmann, 2008). Dette vælges ydermere, eftersom hermeneutikken tager udgangspunkt i, at når man fx gennem en interviewsituation undersøger et fænomen, bliver man selv en del af dette, da indholdet i interviewet skabes i interaktionen mellem interviewer og informant.

Med afsæt i den hermeneutiske grundindstilling gøres der herved ligeledes op med det fænomenologiske metodeideal *epoché*, som foreskriver, at indsigt i et andet menneskes erkendelsesvirke bør foretages ved, at undersøgeren tilsidesætter egne forforståelser (Kvale & Brinkmann, 2008). Eftersom denne indstilling forekommer svært forenelig med den nævnte, samskabende karakter af interviewene, anvendes hermeneutikken som et supplement til specialets videnskabsteoretiske afsæt for herved at imødekomme nogle af fænomenologiens benævnte begrænsninger.

Da en stor del af det empiriske grundlag består af interviews med aktører, som skal belyse, hvad der påvirker implementeringen af "Brug for alle", er vi i specialet nødt til at forholde os til den verden, som de interviewede skitserer, og dermed tolke på en virkelighed, der allerede er fortolket af disse informanter. Vi har i interviewsituationen derfor ikke direkte adgang til de forhold og processer, der undersøges. Det vil sige, at disse allerede er fortolket af fx sagsbehandlerne gennem forskellige udtryk, og vi må derved forsøge at opstille fortolkninger af disse fortolkninger (Fulgsang & Olsen, 2004). Derfor anvendes socialkonstruktivismen ligeledes som en del af det videnskabsteoretiske afsæt, da vi antager, at den virkelighed, som vi undersøger, er konstrueret på baggrund af de sociale sammenhænge, som interviewpersonerne indgår i. Socialkonstruktivisme er kendetegnet ved at have en kritisk tilgang til viden, hvilket betyder, at vores viden om verden ikke er et objektivt spejlbillede af "den rigtige virkelighed", men derimod et produkt af den måde, som infor-

manterne kategoriserer verden på. Den fortolkede virkelighed er derfor vigtig at have for øje, når empirien fortolkes i specialet, da det antages, at de forskellige informanter værende blandt andet sagsbehandlere, de tværfaglige teams samt borgere, ikke givetvis har den samme fortolkning af det at deltage i et tværfagligt møde. Observationsstudierne kan dog klassificeres som mere direkte af karakter end fx interviewene, eftersom der i denne forbindelse er tale om et direkte indblik i den gældende situation, hvor interviewene igen rettere kan defineres som "en fortolkning af en fortolkning".

Casestudiet som forskningsdesign

I dette speciale har vi valgt at besvare de to forskningsspørgsmål ved at anvende et single casestudie som design, hvor Aalborg Kommune vælges som case. Fordelen ved at vælge et casestudie er, at det giver mulighed for at udarbejde en dybdegående analyse af en case og derved forstå den som helhed. Casestudiets styrke er netop at give detaljeret viden om de studerede fænomener og studere dem i deres sociale sammenhænge (Bryman, 2008).

Formålet med at vælge et casestudie i forbindelse med at undersøge implementeringsprocessen af "Brug for alle" er at studere en specifik kontekst, hvori projektet er blevet implementeret. Et casestudie kan ifølge professor i sociologisk metode, David de Vaus, anskues på flere måder, herunder holistisk eller *embedded*. I et holistisk casestudie anskues casen i sin helhed og undersøges således som en enkelt analyseenhed på baggrund af dens generelle karakteristika. Derimod er et *embedded* casestudie en undersøgelse af flere forskellige analyseenheder for derved på forskellig vis og med forskellige perspektiver at belyse den samme case (Vaus, 2001).

De Vaus beskriver, at en case både kan anskues som værende holistisk og *embedded*. Et godt eksempel på dette er en kommune, hvor en holistisk anskuelse betyder, at genstanden for casens analyse er at se den kommunale organisation som en enhed, der har visse karakteristika. Disse karakteristika er bl.a., hvilket værdigrundlag organisationen er baseret på samt hvilke institutionelle rammer, der gør sig gældende. Samtidig kan denne kommune også betragtes ud fra et *embedded* perspektiv, hvor der ikke kun er fokus på kommunen som en enkelt enhed, men hvor der i stedet er fokus på nogle indlejrede (deraf *embedded*) enheder, som indeholder alle de forskellige lag af strukturer og aktører, der eksisterer internt i en kommune. Disse indlejrede enheder er bl.a. de mange forskellige forvaltninger, sekretariater og medarbejdere, der involveres i projektet "Brug for alle".

Ifølge de Vaus er det afgørende for et godt casestudie, at man ikke nøjes med at undersøge casens overordnede karakteristika, men også har fokus på og inddrager empiri om de indlejrede enheder, der eksisterer i selve casen. Dette giver et bredere og mere dybdegående billede af, hvorledes implementeringen af en genstand påvirkes af den kontekst, den skal eksistere i (Vaus, 2001). På den baggrund vil vi i udvælgelsen af vores case være opmærksomme på, at kommunens overordnede institutionelle rammer ikke kan stå alene om at forklare, hvordan "Brug for alle" er blevet implementeret. Det er således nødvendigt også at holde fokus på kommunens indlejrede enheder,

altså *embedded units*, for at kunne undersøge implementeringen af "Brug for alle". Dette vil blive berørt yderligere i "Valg af empiri".

Kritikken i forhold til at benytte et single casestudie går på, at det ikke er statistisk repræsentativt, eftersom det er bygget på en enkelt case, hvilket gør, at det ikke er muligt at generalisere. På trods af at hovedformålet bag udarbejdelsen af implementeringsstudier ikke som udgangspunkt er at kunne generalisere, har dette speciale dog stadig til hensigt at kunne bidrage med viden om, hvordan man kan organisere og implementere tværfagligt samarbejde i en kommune, eftersom denne viden er yderst relevant i forbindelse med implementeringen af den nye fleksjob- og førtidspensionsreform.

Valg af case

Årsagen til, at vi har valgt Aalborg Kommune som case, grunder i flere metodiske overvejelser. Aalborg Kommune er af en vis størrelse, og projektet "Brug for alle" omfatter derfor 1635 borgere fra matchgruppe 3. Dette betyder, at der eksisterer et bredt empirisk grundlag i Aalborg Kommune, eftersom de tværfaglige teams og sagsbehandlere i denne kommune har været i berøring med langt flere borgere end i en mindre kommune og derfor har et større grundlag at udtrække deres erfaringer fra.

Størrelsen på Aalborg Kommune forestilles endvidere at have betydning for selve implementeringsprocessen af projektet "Brug for alle", eftersom kommunen er bosted for over 200.000 borgere og i den forbindelse er Danmarks tredjestørste kommune. Dette betyder, at administrationen i Aalborg Kommune rummer en hel del aktører. Man kan derfor forestille sig, at det har betydning for implementeringsprocessen, når et projekt som "Brug for alle" skal implementeres i så stor en kommune, eftersom flere mennesker skal arbejde sammen om samme målgruppe. Dette samarbejde og denne koordinering tager en del tid og ressourcer at etablere, og netop denne omstændighed kan have betydning for implementeringen af projektet. I og med at Aalborg Kommunes administration involverer en hel del aktører, betyder det således i David de Vaus' terminologi, at der i denne undersøgelse skal være et særligt fokus på de indlejrede enheder, der eksisterer i den valgte case, da dette kan have indflydelse på implementeringsprocessen. Derpå vil det i analysen blive klart, hvorvidt kommunens størrelse har haft indflydelse på fx gennemsigtigheden i projektet for alle involverede aktører, og hvorvidt alle ledere, mellemledere og medarbejdere i frontlinjen opfatter og derved implementerer projektet ens.

Slutteligt kan valget af Aalborg Kommune som case begrundes ud fra, at et implementeringsstudie, der skal benyttes til at generere nogle erfaringer i forhold til at implementere den nye fleksjob- og førtidspensionsreform, ikke skal afspejle en afvigende case. Aalborg Kommune kan anskues som værende en eksemplificerende case, netop fordi den ikke umiddelbart afviger fra den projektbeskrivelse, som Arbejdsmarkedsstyrelsen har udviklet i forbindelse med "Brug for alle" på landsplan (Bryman, 2008). Til trods for, at Arbejdsmarkedsstyrelsen lægger op til, at kommunerne i vid udstrækning har metodefrihed i forhold til flere praktiske aspekter i implementeringen, så er

der stadig krav til udvælgelsen af målgruppen, de overordnede målsætninger, samt krav til hvilke personer det tværfaglige team som minimum skal bestå af. Det, at Aalborg Kommune ikke afviger fra den generelle projektbeskrivelse, betyder derfor, at det er muligt at udlede generelle erfaringer omkring "Brug for alle".

Valg af metode

Vi har i dette speciale valgt at benytte flere typer af data for på bedst mulig vis at kunne undersøge implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune – dette værende interviews, observationsstudier samt et spørgeskema. Disse vælges, da det vurderes, at de forskellige typer af empiri kan bidrage med forskellige aspekter i forhold til besvarelsen af de opstillede forskningsspørgsmål. Det vurderes, at brugen af *mixed methods* derfor kan skabe grundlag for mere valide konklusioner samt forbedre datamaterialets evne til at besvare vores to forskningsspørgsmål (Krogstrup, 2006). Vi er dog opmærksomme på, at anvendelse af *mixed methods* kan vanskeliggøre strukturering af data, da der både arbejdes med ord og tal. Spørgeskema og interviews er desuden bygget op omkring forskellige logikker, da man i opstillingen af et spørgeskema arbejder med nogle faste standardregler, mens kvalitative interviews beror på interviewerens færdigheder og personlige skøn i interviewsituationen (Kvale & Brinkmann, 2008). Vi vil imidlertid være opmærksomme på disse problematikker og vurderer derfor forsat, at sammenhængen mellem interviewene, spørgeskemaet samt observationsstudiet kan være med til at kvalificere analysegrundlaget, da de kan bidrage med forskellige aspekter.

For at undersøge implementeringen af "Brug for alle" dybdegående vælges kvalitative interviews med en række centrale aktører i projektet som en stor del af det metodiske grundlag. Vi vil her primært lægge os op af Steiner Kvale og Svends Brinkmanns definition af et forskningsinterview:

"... et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener" (Kvale & Brinkmann, 2008)

Ved at vælge interviews får vi i højere grad mulighed for at se nærmere på de konstruktioner, meningsprocesser og fortolkninger, der foregår uafhængigt af organisationers formelle sider (Dahler-Larsen, 2003). Ved at anvende interview som vores metode gives der ligeledes mulighed for at opnå en dybdegående forståelse for de kausalsammenhænge, som de interviewede personer beskriver og indgår i, og derved opnår dataen en høj grad af intern validitet (Bryman, 2008).

I specialet anvendes to typer af interviews værende eksplorative samt semistrukturerede interviews. I den indledende fase af specialet har vi valgt at afholde en række eksplorative interviews med relevante personer, som kan bidrage med viden om, hvilke perspektiver der kan være relevante at holde fokus på i implementeringsstudiet af "Brug for alle". Denne type af interviews er kendetegnet ved en åben struktur, hvor spørgsmålene i begrænset opfang er fastlagt på forhånd (Kvale & Brinkmann, 2008). Disse interviews anvendes til at søge ny information og nye problemstillinger i forhold til vores implementeringsstudie af "Brug for alle" i Aalborg Kommune.

Vi har derudover valgt at anvende semistrukturerede interviews som en del af det empiriske grundlag for at kunne besvare specialets to forskningsspørgsmål. Professor i organisatorisk og sociologisk metode Alan Bryman beskriver, at fordelene ved at anvende netop denne interviewform er, at den kan give indblik i den interviewedes livsverden, og at det samtidig giver mulighed for fleksibilitet (Bryman, 2008). De semistrukturerede interviews vil tage afsæt i en interviewguide med temaer, som skal afdækkes gennem interviewene med de relevante aktører. Denne guide vil fungere som en vejledning, hvor der vil være plads til åbenhed undervejs, hvad angår forandringer i rækkefølgen og formuleringen af spørgsmålene under selve interviewet (Kvale & Brinkmann, 2008). Ydermere giver det semistrukturerede interview os også mulighed for at tilføje spørgsmål, hvis den interviewede kommer med et udsagn, der kunne være interessant at forfølge og få yderligere uddybet. Netop fordi vi har en teoretisk antagelse om, at fx sagsbehandlerne har individuelle karakteristika og holdninger, som påvirker deres adfærd, kan det forestilles, at de har forskellige syn på og opfattelser af indholdet i "Brug for alle". Derfor bliver muligheden for fleksibilitet essentiel i forhold til, at det ikke givetvis er de samme tråde, der skal forfølges under de enkelte interview.

Ud over at benytte interviews som vores metode har vi ligeledes valgt at foretage observationsstudier af de tværfaglige møder, som borgerne deltager i. Observationsstudiet anvendes for at skabe et gyldigt billede af handling og interaktion og giver os mulighed for at observere, hvad der konkret foregår til et tværfagligt møde. Under observationsstudierne vil et centralt fokusområde derved være samspillet og interaktionen mellem borgeren, borgerens sagsbehandler samt det tværfaglige team – et samspil, som vi forestiller os, kan være svært at gengive for de enkelte aktører i en interviewsituation, da det kan være meget implicit og nonverbalt (Kvale & Brinkmann, 2008). Ved observationsstudierne af de tværfaglige møder vil fokus være på at opnå en forståelse af, hvordan teamet inddrager borgeren, men også hvordan dynamikken er mellem de forskellige faggrupper i teamet. At undersøge samspillet mellem aktørerne findes således centralt i forhold til at undersøge Søren Winters tese om, at implementeringsprocessen påvirkes af samspillet mellem flere aktører. Derudover vil observationsstudierne ydermere benyttes til at verificere, at de aktiviteter, som aktørerne beskriver, foregår i forbindelse med det tværfaglige møde, stemmer overens med, hvad der foregår i praksis. Observationsstudiet giver os derved mulighed for at se nærmere på den konkrete implementering af de tværfaglige møder og derved teste for implementeringsfejl.

Som en del af det metodiske grundlag har Aalborg Kommune i forbindelse med "Brug for alle" udarbejdet et spørgeskema til de 71 sagsbehandlere, som har borgere, der medvirker i projektet. Spørgeskemaet blev inden dets udsendelse præsenteret på et internt møde mellem faglige koordinators på "Brug for alle". Her fik de faglige koordinators mulighed for at komme med inputs og tilføjelser til spørgeskemaet. Vi var også til stede på dette møde og var derfor med til at præge spørgeskemaets indhold og opbygning inden dets udsendelse. Spørgeskemaet er opbygget ud fra en *likert* skala, hvor der entydigt er lige mange negative og positive holdningspåstande, som sagsbehandlerne kan erklære sig mere eller mindre enige eller uenige i (Olsen, 2008). Formålet med spørgeskemaet er at kunne udlede nogle generelle tendenser i forhold til sagsbehandlernes hold-

ninger og vurderinger af udbyttet af det tværfaglige møde, anbefalingerne fra teamet og udarbejdelsen af den efterfølgende indsatsplan. Spørgeskemaet vil ligeledes blive anvendt til at underbygge eller udfordre den kvalitative empiri.

De tre typer af data skal altså anvendes til at belyse forskellige dele af fænomenet. Observationsstudiet anvendes til at belyse, hvordan det tværfaglige møde, herunder med fokus på interaktion og samspil, foregår i praksis, og det skal derved være med til at teste for implementeringsfejl. Interviewene skal være med til at give en dybdegående forståelse af de forskellige aktørers opfattelse af, hvad der har påvirket implementeringen af "Brug for alle". Spørgeskemaet, som udsendes til sagsbehandlerne, kan derimod give os mulighed for at tegne et mere generelt billede af sagsbehandlernes holdninger til og vurderinger af udbyttet af det tværfaglige møde, anbefalingerne fra teamet og udarbejdelsen af den efterfølgende indsatsplan og være med til at understøtte eller udfordre den kvalitative empiri.

Valg af empiri

Vi har i den indledende fase af specialet valgt at afholde en række eksplorative interview med en række relevante personer, som kan bidrage med viden om, hvilke perspektiver, der kan være relevante at holde fokus på i implementeringsstudiet af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. I denne forbindelse har vi valgt at interviewe projektkoordinatoren på "Brug for alle", da han har haft det overordnede ansvar for rent praktisk at planlægge implementeringen af projektet i Aalborg Kommune. I forhold til at forstå projektet som helhed har vi ligeledes ønsket at opnå viden om projektets økonomiske rammer og derved få indblik i, hvor mange midler kommunen har fået til projektet, og hvordan disse er blevet anvendt. Vi har derfor valgt at interviewe en økonomikonsulent fra Jobcentersekretariatet i Aalborg Kommune, som har været ansvarligt for at fastlægge budgettet i "Brug for alle". Derudover har vi valgt at interviewe en chefkonsulent fra konsulentfirmaet Discus, eftersom Discus har faciliteret opstartswerkshops i alle kommuner, som deltager i projekt "Brug for alle". Chefkonsulenten har været med til at afholde en stor del af disse opstartswerkshops og har derfor været med til at belyse de muligheder og barrierer, som de deltagende sagsbehandlere, ledere m.fl. gav udtryk for.

For at kunne afdække den konkrete implementering af "Brug for alle", samt hvad der påvirker denne, findes det relevant at interviewe forskellige led i implementeringskæden, da vi har en formodning om, at de bidrager med forskellige inputs. Her har projektkoordinatoren været med til at formidle kontakten til de forskellige implementeringsled, men vi har efter metodiske overvejelser foretaget udvælgelsen af informanterne.

Vi har valgt at interviewe tre medlemmer af den følgegruppe, som er nedsat i forbindelse med "Brug for alle". Følgegruppen består blandt andet af jobcenterchefer, teamledere, medarbejdere fra Jobcentersekretariatet, og gruppen har det overordnede ansvar for implementeringen og den konkrete organisering af "Brug for alle" i kommunen. Vi har fra følgegruppen udvalgt tre interviewpersoner med forskellig baggrund. Dette vælges, da vi ønsker at få et så bredt perspektiv på

implementeringen af "Brug for alle" som muligt. Vi har derfor valgt at interviewe jobcenterchefen fra det jobcenter, hvor "Brug for alle" er forankret, en medarbejder fra Beskæftigelsessekretariatet samt en leder fra Revalideringscenter Aalborg.

Vi har derudover valgt at interviewe de seks faglige koordinatore, som har ansvaret for den daglige koordinering af "Brug for alle" på hvert af de seks jobcentre i kommunen. Deres opgave har været at stå for den daglige planlægning af de tværfaglige møder. De faglige koordinatore er bindeled mellem den overordnede projektkoordinator i kommunen og sagsbehandlerne, som har borgere, der medvirker i "Brug for alle". Vi har valgt at interviewe dem dels for at undersøge hvilke muligheder og barrierer, de er stødt på løbende i implementeringen af projektet, og dels for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne har taget imod projektet.

Derudover er en central aktør i projektet de to tværfaglige teams, og medlemmerne heri vil derfor blive interviewet. Hvert af de to teams består fast af en socialcenterrådgiver og en jobcenterrådgiver. Hvis borgeren er under 30 år, består teamet ligeledes af en UU-vejleder. Afhængigt af borgerens problemstillinger består teamet desuden også af en psykolog, læge samt en misbrugskonsulent. Disse interviews anvendes til at belyse, hvordan det tværfaglige samarbejde fungerer, teams samspil med borgeren samt det konkrete udbytte af de tværfaglige møder.

Ydermere interviewes sagsbehandlere, der har borgere, som medvirker i "Brug for alle". Dette vælges, da sagsbehandlerne deltager i de tværfaglige samtaler, men især også fordi de spiller en afgørende rolle i processen efter mødet, da det er deres opgave at udarbejde en indsatsplan samt at igangsætte de anbefalede indsatser. Netop fordi der er seks jobcentre i Aalborg Kommune, har vi valgt at interviewe to sagsbehandlere fra hvert jobcenter. Dette vælges, da fire af jobcentrene dækker et geografisk område i kommunen, mens to af jobcentrene, Jobcenter Integration og Jobcenter Ung, dækker en bestemt målgruppe i hele kommunen. I disse to jobcentre arbejdes der derved med en afgrænset og specifik målgruppe, og det har derfor været centralt for vores udvælgelse af sagsbehandlere at få alle jobcentre repræsenteret.

Netop fordi vi har en teoretisk antagelse om, at en implementering påvirkes af samspillet mellem markarbejder og borger, findes det relevant at interviewe borgere, som medvirker i "Brug for alle". Dette vælges for at undersøge borgerens oplevelse af at medvirke i et tværfagligt møde samt deres oplevelse af samspillet og dialogen inde til mødet. Derudover interviewes borgerne ligeledes for at undersøge, hvorvidt de mener, at "Brug for alle" har været med til at skabe en ændret praksis. Vi har i specialet valgt at interviewe seks borgere, som medvirker i "Brug for alle", og som har deltaget i et tværfagligt møde. Vi har i udvælgelsen af interviewpersoner lagt vægt på at få indblik i forskellige livshistorier og har derfor haft fokus på at få borgere, som repræsenterer forskellige aldersgrupper samt etniciteter. Vi har derved valgt at interviewe en borger under 25 år samt en borger, som hører under Jobcenter Integration samt fire borgere over 25 år, som repræsenterer de andre fire jobcentre. Netop fordi målgruppen i projektet er ledige i matchgruppe 3, som har store problemer udover ledighed, er vi opmærksomme på, at de seks borgere, som har indvilliget i at deltage i et interview, givetvis repræsenterer den stærkere del af målgruppen. Dette betyder,

at vi på baggrund af interviewene ikke vil kunne udlede noget generelt omkring hele målgruppens opfattelse af projektet, men mere give et indblik i de interviewede borgeres forståelse og udbytte af projektet.

I relation til operationalisering af interviewene har vi valgt at interviewene med de tre medlemmer fra følgegruppen, de faste medlemmer af de to tværfaglige teams, samt sagsbehandlerne kommer til at foregå som fokusgruppeinterview. I forhold til interviewene med de tværfaglige teams vil der blive lavet to fokusgrupper, hvor de medlemmer, der til dagligt er i samme team, interviewes sammen. Da de to UU-vejledere også kan betragtes som en fast og integreret del af de to teams, deltager en af disse i hver fokusgruppe. Fokusgrupperne med sagsbehandlerne består af to sagsbehandlere, og disse sættes sammen på baggrund af det jobcenter, hvor de er ansat. Dette skyldes primært logistiske årsager, da Aalborg Kommunes seks jobcentre rent geografisk ligger meget spredt. Fordelen ved at anvende fokusgruppeinterviews kan være, at interaktionen mellem de interviewede kan skabe mere dybdegående og nuancerede svar samt være med til at kontrollere for usande udsagn. Dog skal man som interviewer være opmærksom på, at interviewprocessen kan være vanskeligere at styre, da der er flere personer, der kommer med udsagn på samme tid. Man skal som interviewer ligeledes være opmærksom på, at nogle interviewpersoner i et fokusgruppeinterview vil være mere dominerende end andre. Dette kan medføre en skævvridning i de holdninger, der kommer til udtryk. Desuden kan de holdninger, som de interviewede giver udtryk for, være mere påvirkede af kulturelt forventede holdninger end personlige holdninger (Bryman, 2008).

I modsætning til ovenstående har vi valgt at interviewene med de seks faglige koordinators samt de "ikke faste medlemmer" af de tværfaglige teams værende psykolog, læge samt misbrugskonsulent afholdes som enkeltinterviews. På samme måde har vi valgt at interviewene med borgerne, skal foregå som enkeltinterviews, eftersom målgruppen i dette projekt er borgere med svære problematikker, og fordi de emner, vi berører i interviewene, er meget personlige og holdningsorienterede. For at skabe størst mulig tryghed i interviewsituationen har vi ligeledes valgt, at det skal være op til den enkelte borger at beslutte, hvor interviewet afholdes.

Vi har i specialet valgt at lave seks observationsstudier af de tværfaglige møder, tre af hvert team. Dette vælges på baggrund af en antagelse om, at selv om de to teams er sammensat af de samme faggrupper, kan teammedlemmerne have nogle individuelle karakteristika, som påvirker indholdet og samspillet i det tværfaglige møde. I forhold til operationaliseringen af disse observationsstudier har vi valgt at lægge fokus på at belyse interaktionen mellem teamet, borgeren og sagsbehandleren. Dette gøres i praksis ved, at et af projektets medlemmer under det tværfaglige møde noterer, hvilke roller teamet, borgeren og sagsbehandleren har, samt hvordan samspillet er, både internt mellem de forskellige fagpersoner i teamet, men også mellem team, borger og sagsbehandler. Derudover har observationsstudierne også til formål at undersøge, hvorvidt aktørernes beskrivelser af det tværfaglige møde i projektet stemmer overens med praksis.

I forhold til spørgeskemaet, er det projektkoordinatoren i "Brug for alle", der har formidlet det ud til de 71 sagsbehandlere, som har borgere, der medvirker i projektet. Spørgeskemaet er bygget op omkring fire spørgsmålsbatterier og indeholder i alt 21 spørgsmål⁶. I forhold til dette speciale vil det blive inddraget i analysen i det omfang, som det findes relevant.

Samspil mellem teori og empiri

I forhold til samspillet mellem vores valg af teori og den metodologi, som er blevet præsenteret i dette kapitel, vil implementeringsstudiet af "Brug for alle" tage udgangspunkt i en åben fortolkningsramme, som hverken er entydigt deduktiv eller induktiv. Forståelsesrammen ser derimod det empiriske data og de teoretiske begrebsapparater som værende gensidigt afhængige (Langergaard, Rasmussen, & Sørensen, 2006).

Med afsæt i denne metode bliver det muligt at skabe en fortolkningsproces, hvor forholdet mellem det empiriske materiale og de teoretiske begreber styrkes. Dette gøres gennem løbende inddragelse af teori i analysen, hvor empirien mødes med en åbenhed over for en genfortolkning og revidering af teorien, når den udfordres af nye mønstre i den indsamlede empiri. I specialets analyse søges dette gennem en abduktiv forskningsproces, hvor udvalgte teoretiske perspektiver og det empiriske datamateriale løbende i analysen sammenholdes som følge af, at analysen skrider frem (Langergaard, Rasmussen, & Sørensen, 2006). I dette speciale ønsker vi derved at være åbne over for den kompleksitet, som vi forestiller os eksisterer, når man skal implementere "Brug for alle" i så stor en kommune som Aalborg Kommune. Denne åbenhed overfor kompleksiteten kommer ifølge vores vurdering tydeligst til udtryk gennem en fortolkningsproces, hvor empirien forstås og analyseres ud fra teoretiske begrebsmæssige sammenhænge, men hvor disse teoretiske sammenhænge udfordres, når empirien virker tilbage på dem (Langergaard, Rasmussen, & Sørensen, 2006).

Nedenstående figur illustrerer specialets opbygning samt samspillet mellem den udvalgte teori og indsamlede empiri. Første del af figuren illustrerer specialets to forskningsspørgsmål. Næste led i figuren illustrerer den abduktive proces, hvor det teoretiske begrebsapparat og det indsamlede datamateriale danner hhv. en analytisk ramme og en række empiriske mønstre, som virker tilbage på hinanden. Netop fordi vi i specialet opererer med to forskningsspørgsmål vil den indsamlede empiri og den udvalgte teori danne rammen om besvarelsen af begge spørgsmål, men det antages, at der både i relation til teorien og empirien vil være enkelte overlap, da de to forskningsspørgsmål er tæt forbundne. Disse overlap er i figuren illustreret ved, at stregerne fra de to forskningsspørgsmål "krydser" hinanden:

⁶ Se spørgeskemaet i vedlagte bilag

Forskningsspørgsmål

Forskningsspørgsmål 1:
Hvilke institutionelle forhold påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

Forskningsspørgsmål 2:
Hvilke aktørmæssige faktorer påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune, og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

Empiriske mønstre

E₁

E₂

E₃

E₄

T₁

T₂

T₃

T₄

Udvalgte teorier

Konklusion

?

Delanalyse 1

Analysen viser overordnet, at det under de tværfaglige teammøder er lykkedes at implementere en ny, ressourceorienteret tilgang samt tværfagligt samarbejde om målgruppen. I den forbindelse spiller særligt visiteringsprocessen og organiseringen af de tværfaglige teams en særlig stor rolle. Dog kan det konkluderes, at kommunens strukturelle opdeling er en udfordring i forhold til at iværksætte de indsatser, som det tværfaglige team anbefaler borgerne. Dette skyldes den administrative og økonomiske opdeling af de kommunale sektorer, som begrænser mulighederne for at igangsætte de tværfaglige anbefalinger overfor borgerne. I den sammenhæng viser analysen altså, at outcome af indsatsen påvirkes, fordi der ikke er afsat økonomiske midler til den efterfølgende indsats overfor borgerne.

Institutionelle forhold

Nedenstående analyse vil omhandle forskningsspørgsmål 1, der lyder således:

Hvilke institutionelle forhold påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

Gennem dette analyseafsnit vil det blive afdækket, hvorvidt institutionelle udfordringer i Aalborg Kommune påvirker implementeringen af "Brug for alle". I den forbindelse vil der blive analyseret ud fra tre delniveauer: 1) kommunens strukturelle indretning, 2) projektets overordnede projekt-ramme fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, samt 3) organiseringen af projektet i Aalborg Kommune.

Første afsnit, omhandlende de generelle kommunale strukturer, vil ansues ud fra henholdsvis et administrativt og et økonomisk perspektiv, samt hvorledes disse har haft indflydelse på implementeringen af projektet. Dernæst rettes fokus mod den overordnede projektbeskrivelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, som bl.a. omhandler de rammer, der er sat for kommunerne i forhold til tilførsel af ressourcer, den tidsramme, som projektet skal udføres inden for, samt hvordan målgruppen til projektet er blevet udtrukket. Dette gøres med henblik på at analysere, hvorvidt de overordnede rammer for "Brug for alle"-projektet har påvirket implementeringen af projektet i Aalborg Kommune. Slutteligt vil det blive analyseret, hvordan projektorganiseringen i Aalborg Kommune har påvirket implementeringen af "Brug for alle". Således har dette analyseafsnit til hensigt at belyse, hvilke institutionelle forhold der har påvirket implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune.

De kommunale strukturer og NPM-styringsprincipper

I Aalborg Kommune forsøgte man efter strukturreformen at bevare det tætte samarbejde mellem sektorerne – bl.a. ved at lade disse have kontor samme sted i byen. Projektkoordinatoren for "Brug for alle" i Aalborg Kommune forklarer dog, at efterhånden som tiden er gået, er sektorerne blevet skarpere delt op – ikke mindst fordi man ikke længere afholder personale- og ledermøder i

fællesskab. I den sammenhæng har det ifølge den overordnede koordinator på "Brug for alle" været særligt svært at etablere et tværfagligt samarbejde omkring matchgruppe 3:

"Det kan generelt være meget svært at koordinere den efterfølgende indsats - specielt hvis der skal ske en sundhedsmæssig indsats. Det er lettest at koordinere indsatsen mellem socialcenteret og jobcenteret, men det skyldes egentlig ikke projektet 'Brug for alle', men mere at jobcentrene og socialcentrene traditionelt er tæt på hinanden. Dette samarbejde har et historisk fundament, men blev meget mindre efter reformen af arbejdsmarkedssystemet i 2007/2008. (...) Vi arbejdede tværfagligt indtil lovgivningen blev ændret i 2007." (Projektkoordinator i "Brug for alle")

I forbindelse med ovenstående pointe vil nedenstående analysedel således omhandle de New Public Management-problematikker, der er blevet identificeret igennem empiriindsamlingen, og som derved har påvirket implementeringen af projektet. Afsnittet er opdelt i to overskrifter omhandlende hhv. det administrative perspektiv og det økonomiske perspektiv med henblik på at analysere, hvordan disse parametre spiller ind på implementeringsprocessen i "Brug for alle" i en sektoropdelt kommunal struktur.

Det administrative perspektiv

Overordnet set er det igennem empiriindsamlingen blevet tydeliggjort, at den administrative sektoropdeling ikke har haft en egentlig betydning for den tværfaglige proces omkring selve teammøderne. Dette skyldes projektrelaterede faktorer og vil blive uddybet yderligere i afsnittene "Projektets overordnede rammer" og "Organiseringen af projektet i Aalborg Kommune". Det administrative perspektiv har i stedet vist sig at have stor betydning for den opfølgende tværfaglige indsats, hvilket i nedenstående analyseafsnit vil blive uddybet yderligere.

Til trods for, at "Brug for alle" er forankret i Jobcenter Aalborg, omfatter projektet flere kommunale sektorer inden for den forvaltning, der kaldes Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, og endvidere inddrages også Misbrugsafsnittet og Socialmedicinsk Enhed. Dette betyder, at projektet reelt set involverer flere sektorer, som er adskilt fra hinanden, og som derfor – udover "Brug for alle"-projektet – varetager en masse andre opgaver. Disse sektorer er hver organiseret i en hierarkisk styringsstruktur, hvor sektorledelsen er ansvarlig for at løse opgaverne inden for en bestemt budgetramme. Denne styringsform er i udpræget grad inspireret af New Public Management (herafter NPM) og har igennem empiriindsamlingen vist sig at have betydning for den efterfølgende indsats i "Brug for alle". En sagsbehandler forklarer:

"Nu, hvor vi skal arbejde på tværs af de skarpt opdelte siloer, er det blevet endnu mere tydeligt, at det er nødvendigt at have en formaliseret form for tværfaglighed, fordi det er en så stor kommune som denne. Det er meget besværligt at igangsætte parallelle indsatser pga. opdelingerne, og desuden tager det tid at lave et samarbejde, fordi der engang i mellem er 18-20 forskellige instanser, der er involveret i borgerens liv." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

I denne sammenhæng fremhæves det yderligere, at siloerne til tider er problematiske i forhold til at igangsætte en tværfaglig indsats overfor borgerne, fordi medarbejderne i hver sektor er ophængt på nogle økonomiske og administrative performance-bestemmelser, der først og fremmest skal opfyldes. Disse performance-bestemmelser rummer eksempelvis reglerne om rettidig opfølgning i forhold til rådighed og refusionsregler i forbindelse med aktivering.

Ydermere skaber opdelingen af de kommunale sektorer meget bureaukrati, fordi hver sektor skal kunne dokumentere årsagen til, at det er relevant at yde en bestemt indsats for borgerne for at kunne få bevilget de fornødne tilbud. Dette betyder, at fx misbrugsbehandling ikke kan bevilges af en jobcenterrådgiver, og at denne bureaukratiske proces nogle gange kan forhindre, at der rent faktisk bliver igangsat en indsats. En faglig koordinator forklarer:

"Tværfaglighed er jo kun relevant i det omfang, at det rent faktisk lykkes at være tværfaglig i praksis, og det kan godt være svært med de aktører, der er ude i tredje led. Vi kan jo ikke påvirke CMU, regionen eller sygehuset til at tage folk, når vi gerne vil. Det handler ikke altid om penge men også om, hvem der gør noget særligt for at trække borgeren ind i det tilbud. Det er besværligt med alle de led." (Faglig koordinator)

På baggrund af ovenstående samt flere lignende udtalelser synes den kommunale struktur med vertikal opdeling af sektorerne at have en negativ indvirkning på det opfølgende tværfaglige samarbejde om borgerne. I den sammenhæng fremhæver flere sagsbehandlere, at de organisatoriske skel i kommunen gør deres koordinerende rolle i forhold til at involvere flere instanser besværlig og tidskrævende:

"Den strukturelle opdeling af kommunen er jo svær at kombinere med en reel indsats, fordi så mange kalendere skal koordineres. (...) Engang i mellem har vi som faste rådgivere lidt en skraldespandsfunktion, hvor vi skal klare det hele, hvor de andre er lidt mere specifikke og derfor ikke vil tage sig af de problemstillinger, der ikke lige passer på deres spidskompetencer. Det er svært at få nogen til at tage ansvar." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

De adspurgte sagsbehandlere har i de indsamlede interviews forklaret, at der ofte skal koordineres et samarbejde med eksempelvis familiegrupperne eller Misbrugsafsnittet, hvilket kan være problematisk, eftersom disse sagsbehandlere arbejder ud fra andre succeskriterier end jobcenterrådgiverne – herunder, at en borger eksempelvis skal have fokus på at blive ædru fremfor at deltage i aktivering. Dette skel kan ifølge en af de faglige koordinators føre til, at indsatserne bliver svære at igangsætte, fordi de forskellige sektorer har hver deres holdning til, og faglige argumentation for, hvad der skal igangsættes:

"Et kendt problem er, at hvis man har to problemer, så kan de to afdelinger godt have svært ved at blive enige om, hvem der skal igangsætte den første indsats. I jobcenter-regi er vi jo herrer over, hvad vi selv kan tilbyde, og det bruger vi i stor grad. Men der,

hvor tværfagligheden kan komme lidt til kort, er jo når vi skal inddrage tilbud, vi ikke selv bestemmer over.” (Faglig koordinator)

I et teoretisk perspektiv kan denne kritik – en adfærd præget af at skulle nå resultatmålinger – ses som en typisk NPM-problemstilling. Den vertikale opdeling af forskellige sektorer, herunder Misbrugsafsnittet, familiegrupperne og jobcenteret, kan betyde, at flere rådgivere hver især arbejder med samme borger med forskelligt fokus. Det synes derfor tydeligt, at den hierarkiske styring og de til tider modsatrettede målsætninger inden for hver sektor kan blive en hæmsko i forhold til at skabe udbytte af det samarbejde, der skabes i de tværfaglige teams, fordi rådgiverne skal tage hensyn til en masse andet end blot intentionerne bag ”Brug for alle”. For familiegrupperne vil barnets tarv være det primære fokus, mens det for Misbrugsafsnittet vil omhandle behandling af borgernes misbrug. Følgegruppen i projektet udtrykker, at den administrative opdeling af ansvarsområderne for kommunens rådgivere er den primære barriere i forhold til at kunne udføre de tværfaglige anbefalinger i praksis, hvilket er afgørende for det ønskede outcome i ”Brug for alle”:

”Det kan godt være, at vi kan tænke tværfagligt, men vi kan ikke udføre tværfaglighed i praksis, og der er der jo et ”missing link”. Der er skabt en virkelighed, hvor der er nogle gode intentioner, men i forhold til den strukturelle del, der skal til for at leve op til de intentioner, mangler der altså en kobling til noget konkret ansvarsfordeling. Vi mangler en direkte kobling. Som det er lige nu, kommer vores rådgivere i kommunen til at bruge oceaner af tid på skuffeforordning af tværfagligt samarbejde. Noget af det, der kendetegner vores bureaukratiske system, søjler og opdelinger, kommer de til at bruge meget mere tid på i forhold til at samarbejde på tværs, og det mener jeg er spildtid, fordi det går fra borgerne.” (Medlem af følgegruppen)

I et teoretisk perspektiv argumenterer Lauvås & Lauvås for, at tværfagligt samarbejde i praksis kun fungerer, såfremt man formår at organisere det horisontalt på ledelses- og markarbejderniveau. På baggrund af ovenstående citat synes det rimeligt at udlede, at det ikke på alle områder er lykkedes at etablere et horisontalt samarbejde. På baggrund af ovenstående afsnit kan det samtidig udledes, at de vertikale sektors enkelte målsætninger har påvirket implementeringen af ”Brug for alle”, dels fordi det er uklart, hvem der skal tage ansvaret for indsatsen, og dels fordi man i flere år primært har arbejdet resultatorienteret i forhold til egne målsætninger. Rent teoretisk er det tydeligt, at disse tendenser og problemstillinger kan relateres til NPM-styringsprincippet, og det er derfor rimeligt at udlede, at den strukturelle indretning af kommunen og vertikale organiseringsform er med til at spænde ben for den reelle tværfaglige indsats, der skal igangsættes efter de tværfaglige teams’ anbefalinger.

Problematikken omkring sektoropdelingen i Aalborg Kommune forstærkes yderligere af kommunens størrelse, da denne betyder, at medarbejderne i de forskellige sektorer geografisk er placeret på forskellige adresser. Følgegruppen forklarer, at dette har haft direkte indflydelse på implementeringen af projektet, da man her er afhængig af muligheden for at samarbejde på tværs af sektorerne:

"I så stor en kommune kan man ikke undgå, at siloerne nogle gange bliver skarpere opdelt, end de bliver i mindre kommuner. Bare det, at vi sidder spredt over hele byen og ikke har det personlige kendskab til hinanden, gør det jo langt sværere at samarbejde."
(Medlem af følgegruppen)

I den optik antages det, at størrelsen på kommunen har forstærket betydningen af den vertikale opdeling af sektorerne, fordi man grundet mange ansatte har set sig nødsaget til at placere enhederne på forskellige områder i kommunen. Således synes Aalborg Kommunes størrelse at have betydning for implementeringen af et projekt som "Brug for alle", der kræver, at flere sektorer samarbejder på tværs om borgerne. Dette skyldes, at størrelsen på kommunen både betyder noget for tværfagligt samarbejde på ledelsesniveau, men også for tværfagligt samarbejde i frontlinjen.

Det økonomiske perspektiv

Udover ovenstående problemstillinger er det igennem empiriindsamlingen blevet tydeliggjort, at den vertikale opdeling af kommunen også kommer til udtryk ved, at hver sektor har sit eget budget at overholde. Herved bliver et projekt som "Brug for alle" interessant, fordi hver sektor er ansvarlig for at løfte den økonomiske udgift, når der igangsættes en indsats. Dette betyder eksempelvis, at såfremt det tværfaglige team anbefaler misbrugsbehandling, er det op til kommunen at løfte ansvaret for finansieringen af indsatsen. Et medlem af følgegruppen forklarer:

"Ved dette projekt bliver vores strukturelle barrierer bare mere synlige. Både i forhold til helhedstænkningen, men også i forhold til de penge kasser, der skal betale. Hele omsætningsdelen af dette projekt kommer jo kun godt i gang, når alle sektorer tvinges til at tage ansvar. Der er jo også store barrierer ved den måde det finansieres på, fordi der kun er afsat penge til den begyndende del af projektet og ikke til selve indsatsen. Og hvis så halvdelen af alle borgerne skal i gang med misbrugsbehandling, så vælter hele kommunens budget, og det påvirker jo praksis i forhold til det (...)" (Medlem af følgegruppen)

I forbindelse med ovenstående er det tydeligt, at det i "Brug for alle" til tider er problematisk at få forskellige sektorer til at arbejde sammen og løfte finansieringsansvaret for en tværfaglig indsats, såfremt det ikke er pålagt dem. Dette hænger ifølge følgegruppen for så vidt ikke sammen med uvilje mod projektet eller mod det at arbejde tværfagligt, men mere sammen med de praktiske udfordringer, som et projekt som dette bringer frem i lyset. Når man pludselig "vender spanden på hovedet", som en respondent har beskrevet det, og anbefaler alle borgerne i projektet en aktiv, tværfaglig indsats, vil dette automatisk lægge pres på de sektorer, der skal løfte opgaven.

Ud fra et NPM-perspektiv hænger argumentationen for at opdele sektorernes budgetter sammen med at gøre sektorlederne ansvarlige for eget budget. Dette er stærkt forbundet med de førnævnte resultatmålinger, da hver sektor oftest måles på, hvorvidt de har nået deres performancebestemmelser inden for de økonomiske rammer, der er stillet til rådighed. I forhold til "Brug for

alle" i Aalborg Kommune synes det stærke fokus på resultatmålinger dog at påvirke projektet i en negativ retning, fordi en tværfaglig indsats netop kræver, at man er villig til at arbejde sammen med andre sektorer og investere i indsatser, der ikke nødvendigvis omhandler ens eget ansvarsområde. Denne pointe bliver om noget endnu mere relevant, hvis man udbreder problematikken vedrørende de sektoropdelte budgetter til også at omhandle regionen og dermed det sundhedsmæssige perspektiv i "Brug for alle"-projektet. I den forbindelse kritiserer et medlem af følgegruppen sammenhængen mellem strukturerne i kommunen og ansvarsfordelingen i projektbeskrivelsen, fordi kommunen er afhængig af regionens tilbud:

"I forhold til Regionens ansvar for projektet synes jeg, at når der skal stilles en sundhedsfaglig person til rådighed ved disse samtaler, så virker det ulogisk, at man ikke pålægger regionen, at de økonomisk skal stille en person til rådighed. Regionen kan jo bare sætte prisen, og så er kommunen tvunget til at købe til den pris, de sætter. Og så risikerer man jo, at kommunen går ind og minimerer de omkostninger, der er til dette område (...). Og det er ærgerligt, at man ikke lovgivningsmæssigt har sagt til regionerne, at 'det skal I', fordi der er nogle områder, hvor vi er dybt afhængige af de forskellige enheder i kommunen og region. Det samspil kan altså skabes ved, at vi har et fælles økonomisk ansvar" (Medlem af følgegruppen)

Ovenstående citat er en eksplicit forklaring på, hvordan den vertikale opdeling af det økonomiske ansvar for indsatsområderne kan betyde, at offentlige instanser ikke påtager sig ansvaret for at igangsætte en tværfaglig indsats over for borgerne i "Brug for alle"-projektet, for på denne måde at slippe for de udgifter, der følger med indsatsen. Om dette siger et medlem af følgegruppen:

"Vi kan sagtens ende i den situation, hvor to offentlige instanser leger kastebold med en borger, fordi det ikke lovgivningsmæssigt er gjort sådan, at vi skal arbejde sammen om borgeren – heller ikke økonomisk. Man kunne have understøttet det tværfaglige langt mere ved at dele det økonomiske ansvar mellem flere parter."

Pointen med at dele det økonomiske ansvar for tværfaglighed mellem flere parter stemmer overens med Torfing og Sørensens pointe om at dele ansvaret og dermed risikoen, når der er tale om innovation af den offentlige sektor. Her er pointen, at såfremt flere instanser deles om det økonomiske ansvar for at afprøve en ny praksis fx i forhold til sagsbehandling, vil det dels fremme alles incitament til at gøre projektet til en succes og dels mindske risiciene ved at tabe på projektet, eftersom alle er fælles om at løfte det økonomiske ansvar. Som konsekvens af de kommunale strukturer og derigennem den økonomiske incitamentsstruktur er denne ansvarsdeling dog ikke skabt i forbindelse med "Brug for alle".

Det kan endvidere udledes, at det, at kommunen alene løfter det økonomiske ansvar for projektet, er årsagen til, at der på visse områder opstår problemer i forhold til at få de involverede sektorer i forhold til at tage ansvar for at igangsætte den tværfaglige indsats over for borgerne. Dette stemmer for så vidt overens med den kritik, der ofte rettes mod NPM-styringsprincippet, og er særlig problematisk i forhold til implementeringen af dette projekt, da den i høj grad er afhængig af og

beror på et samarbejde med sundhedsområdet. Derfor er det relevant at diskutere, hvorvidt Regionen i højere grad burde have været involveret – også i forhold til finansieringen af de tværfaglige indsatser.

Projektets overordnede rammer

I ovenstående afsnit blev det tydeliggjort, at der eksisterer nogle institutionelle barrierer i hhv. kommune og region, som har haft betydning for implementeringen af "Brug for alle", særligt i forhold til at igangsætte en tværfaglig indsats overfor borgerne. Disse barrierer har betydet, at de overoverordnede rammer i "Brug for alle" har fået indflydelse på implementeringen af projektet – særligt i forhold til de økonomiske ressourcer. I nedenstående afsnit vil det på baggrund af den indsamlede empiri blive analyseret, hvordan de overordnede projektrammer fra Arbejdsmarkedsstyrelsen har påvirket implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune med særligt henblik på, hvorvidt det er lykkedes at skabe en ændret praksis overfor borgerne i matchgruppe 3. I den forbindelse vil der være fokus på manglende ressourcer til den efterfølgende indsats, projektets opstart, samt på problematikken omkring udvælgelse af målgruppen.

Manglende ressourcer til den efterfølgende indsats

Ifølge projektbeskrivelsen omfatter de afsatte midler til "Brug for alle" udelukkende samtaleforløb, møder i det tværfaglige team og udarbejdelse af indsatsplaner. Det vil sige, at når indsatsplanen er udarbejdet for borgeren, så er det udelukkende kommunen, der udover finansiering af mentorer skal betale den efterfølgende indsats. En økonomikonsulent fra Jobcentersekretariatet udtaler således:

"I forbindelse med 'Brug for alle' har vi fået penge til at løse ekstraopgaverne omkring rådgiverdelen, driften af de tværfaglige team, inddragelse af samarbejdspartnerne og mentordelen. Man har selvfølgelig hele tiden været opmærksom på, at der ikke fulgte noget med til den efterfølgende indsats, for vi har de budgetter, vi har, og projektet må ikke medføre, at vi ikke kan holde dem. Hvis det er tilfældet, bliver vi nødt til at sætte bremsen i." (Økonomikonsulent fra Jobcentersekretariatet)

Som det ses i ovenstående citat, har de manglende ressourcer til den efterfølgende indsats været i fokus igennem hele projektperioden. Gennem empiriindsamlingen synes det særligt tydeligt, at de manglende ressourcer til opfølgning har fyldt meget i praksis. I den sammenhæng er det rimeligt at antage, at disse økonomiske begrænsninger i høj grad spænder ben for en ændret praksis overfor borgerne i matchgruppe 3. En aktør fra følgegruppen udtaler i denne sammenhæng:

"Det havde jo været langt bedre og mere effektivt, hvis vi også havde tid og ressourcer til at se på indsatsen efterfølgende. I 'Brug for alle' er der super meget fokus på vores tværfaglige team, men vi mangler jo rent faktisk penge til selve indsatsen. Der er en masse økonomi i det her, men det der virkelig skal rykke borgeren, det bruger man faktisk ikke penge på. Det er sgu da problematisk." (Medlem af følgegruppen)

På samme måde udtrykker flere af de adspurgte sagsbehandlere, at de finder det dybt problematisk, at man bruger masser af ressourcer på at skabe et tværfagligt team, der skal komme med nye og bedre anbefalinger, og at der efterfølgende ikke er ressourcer til at gennemføre anbefalingerne. Ses dette i et rent praktisk perspektiv, er der ingen tvivl om, at mangel på ressourcer til den efterfølgende indsats har stor betydning for, at de gode intentioner ikke bliver ført hele vejen ud til et reelt ændret outcome, og derved hæmmes muligheden for at ændre praksis for målgruppen. I den sammenhæng virker det paradoksalt, at man, i forbindelse med implementeringen af dette projekt, bruger store mængder økonomiske ressourcer på at skabe forbedrede tværfaglige anbefalinger, men at der igennem projektpuljen ikke er fokus på, at anbefalingerne skal føres ud i praksis for rent faktisk at flytte målgruppen til ordinær uddannelse eller beskæftigelse. På den baggrund synes det tydeligt, at implementeringen af "Brug for alle" er blevet påvirket af, at man ikke har taget højde for, at de tværfaglige anbefalinger kræver, at der endvidere skal tilføres ressourcer til den efterfølgende indsats, der reelt set er den, der skal flytte borgerne mod det endelige mål.

Ovenstående pointe hænger endvidere sammen med, at der gennem projektet heller ikke er tilført ressourcer til relevante tilbud for målgruppen. I relation til at undersøge, hvorvidt de overordnede rammer for "Brug for alle" kan påvirke implementeringen af projektet, kan det udledes, at antallet af tilbud, der eksisterer i Aalborg Kommune, er af stor betydning, fordi disse er afgørende for, om man kan føre de tværfaglige anbefalinger ud i praksis. I denne forbindelse beskriver flere af de interviewede aktører, at der for dele af målgruppen mangler tilbud, som kan indfange og imødekomme deres specifikke problemstillinger. I relation til denne problematik beskriver en sagsbehandler:

"I Aalborg Kommune er der slet ikke nok tilbud til de borgere, som har en anden etnisk baggrund. Der er ikke ressourcer til tolke, og der er nærmest ikke nogen tilbud til udenlandske mænd." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Andre sagsbehandlere beskriver i modsætning hertil, at de generelt synes, at der er i Aalborg Kommune er en meget bred tilbudsvifte, og at der også eksisterer mange frivillige tilbud rettet mod de problemstillinger, som borgerne har. I den forbindelse vurderer nogle af sagsbehandlerne og de tværfaglige teammedlemmer, at de har et godt kendskab til tilbuddene i kommunen. I interviewene beskriver nogle sagsbehandlere dog, at det nogle gange kan være en udfordring at bevare overblikket over de mange tilbud:

"I forhold til mængden af tilbud blev jeg overrasket over, hvor mange der var, og hvor svært det er at få overblik over det. Og det er enormt vigtigt at kende til, så vi kan give lidt bedre anbefalinger. Og vi burde have haft en uge til at besøge dem, så vi ved, hvad de kan. Det kunne have kvalificeret det meget mere, hvis vi kendte indholdet af disse projekter. For jeg synes, at tilbudsviften er ret godt dækkende. Der er en masse at vælge i mellem. Det er jo fint nok, at vi bliver klogere undervejs, men det havde været guld værd at vide det fra starten." (Medlem af tværfagligt team)

En overvægt af de adspurgte aktører beskriver, at ventelisterne i forbindelse med tilbuddene generelt er en barriere i forhold til at kunne igangsætte den rette indsats overfor borgerne og derved ændre praksis for målgruppen. Det er derved ikke kun en barriere, som knytter sig til "Brug for alle", og i den forbindelse fremhæves det endnu engang, at det virker uhensigtsmæssigt, at der bruges ressourcer på at komme med relevante og målrettede anbefalinger, men at man efterfølgende ikke kan følge op på dem i praksis pga. ventelister:

"Der er mange borgere, som virkelig har behov for at komme i gang med en behandling, og der er der virkelig behov for noget mere, fx samtaler, og nogle skal jo vente to år for at komme til en psykiater. Der er jo nogle, der ikke kan deltage i noget andet, fordi de simpelthen er for syge. Det er vores indtryk, at der er nogle klare mangler i forhold til, hvad vi tilbyder". (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Den lange ventetid på psykiatriske behandlinger beskrives ligeledes som værende problematisk, fordi dele af målgruppen er meget ustabile og derfor hurtigt kan ændre holdning fra at være motiverede for behandling under det tværfaglige møde til efter en periode at miste denne motivation. For at kunne skabe en ændret praksis overfor målgruppen og derved implementere "Brug for alle" fuldt ud, handler det derfor om den rette timing, hvilket ventelisterne kan spænde ben for. Disse er endvidere en problematisk faktor i forhold til at kunne igangsætte parallelle indsatser overfor borgere i matchgruppe 3. Om dette udtaler en sagsbehandler:

"Der er ventetid nogle steder, og så kan man jo ikke starte parallelt. Meget af det, der bliver foreslået, er behandling, og det er sagsbehandlerne jo ikke herrer over, fordi der oftest er ventetid". (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Overordnet set kan det altså udledes, at det er en institutionel barriere, at der ikke er afsat ressourcer til at optimere kommunale og regionale tilbud til målgruppen, hvilket derved har påvirket implementeringen af projektet og muligheden for at skabe en ny praksis for borgerne i matchgruppe 3.

Forhastet indfasning

På samtlige administrative niveauer (følgegruppe-, faglig koordinator- og markarbejderniveau), beskrives det, at opstarten i projektet var meget hektisk. I den sammenhæng understreges det, at man som følge af den meget kaotiske opstart ikke nåede at etablere et stabilt grundlag for en hensigtsmæssig implementering. Følgegruppen udtaler således:

"Vi blev første gang orienteret 1. juli 2012 og fik at vide, at vi skulle svare inden 9. juli på, hvorvidt kommunen ønskede at være med. Herefter var der jo sommerferie, så det var umuligt at påbegynde noget inden august. Det har været meget negativt, at vi kom i gang så sent, fordi en hel del af ressourcerne og tiden til selve indsatsen derved er gået til at koordinere og bygge hele systemet op omkring det tværfaglige team. Det virker helt tosset, at man skal skynde sig sådan igennem det hele, når nu der er sat så mange penge af til projektet." (Medlem af følgegruppen)

Følgegruppen pointerer i den sammenhæng, at et andet problem er, at de fra starten har ønsket at give sagsbehandlere og de tværfaglige teams et decideret kompetenceløft for at lære dem yderligere omkring samarbejde og borgerinddragelse, men at de simpelthen ikke har haft tid til at få alle igennem. Heriblandt nævnes det tværfaglige team, som først når at få kompetenceløft vedrørende borgerinddragelse mv. efter, at projektet er færdigt. Følgegruppen har en klar forestilling om, at den hektiske opstart har haft betydning for kvaliteten af indsatsen i projektet og udtaler således:

”Problemet har været, at vores rådgivere har været vildt pressede, fordi vi pludselig sagde til dem, at de skulle tage 1700 sager op af skuffen og lave et indledende samtaleforløb inden 1. januar. Til selve opstartswerkshoppen havde vi ikke engang styr på vores aftaler med SME eller CMU og alligevel måtte vi sige til vores medarbejdere, at de skulle gå hjem og gå i gang. Det har klart påvirket vores rådgivere meget, at de ikke havde klarhed om tingene, og det har selvfølgelig også betydet noget for den kvalitet, de har leveret.” (Medlem af følgegruppen)

På samme måde understreger en af de faglige koordinatore, at et helt konkret problem har været, at Aalborg Kommune er så stor en organisation, at beslutningsprocessen har været meget længere end i de små kommuner, og at det på den måde har været problematisk at arbejde under den meget korte tidsfrist, som ”Brug for alle” er underlagt. Endvidere understreges det, at det indledende forløb har været alt for presset og uhensigtsmæssigt tilrettelagt.

Denne pointe stemmer overens med Winters tese omkring organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, der understreger, at der i en implementeringsproces med mange involverede aktører og sektorer kan være meget lange beslutningskæder, som dermed kan medføre konflikt- og koordinationsproblemer. I forhold til ”Brug for alle” i Aalborg synes det netop at være de mange aktører og dermed komplekse beslutningsprocesser, der har været med til at komplicere opstartsfasen og påvirke implementeringen af den intentionelle indsats.

De tværfaglige teams understreger i den sammenhæng det problematiske i, at de på opstartswerkshoppen endnu ikke vidste, hvem de var i team med, samt hvordan organiseringen ville foregå. På den måde beskriver de, at de fra starten ikke nåede at udarbejde fælles strategi, arbejdsmetode eller værdigrundlag og følte sig generelt utrygge ved situationen. En medarbejder i teamet udtaler således:

”Der er ingen tvivl om, at vi i starten havde alt for lidt tid til at lære hinanden at kende. Vi følte os meget lidt klædt på til at gå i gang(...) Den første måned gik derfor med virkelig mange frustrationer, og vi ville ønske, at vi fra starten havde haft nogle langt bedre og fastlagte skabeloner. I starten var vi vildt fokuserede på, at alle skulle have lov at sige lige meget, så vi famlede lidt i blinde.” (Medlem af tværfagligt team)

I forhold til implementeringen og derved indsatsen i praksis, beskrives det, at den meget hektiske opstart har haft den konsekvens, at man i stedet for at etablere det tænkte indledende samtale-

forløb med borgeren i nogle tilfælde har været nødt til at give den første information i brevform. På den måde har borgeren, i stedet for at blive indkaldt til et informationsmøde om projektet, modtaget en pjece omkring projektet, det forberedende skema, samt et tidspunkt for det tværfaglige teammøde. I den forbindelse udtaler en sagsbehandler således:

"På baggrund af min store sagsstamme, så kunne jeg jo godt se allerede inden projektet var gået i gang, at jeg var langt bagud. Hos mig var der et seriøst problem omkring det forberedende skema. Mine borgere forstår ikke dansk, men der var ikke nogen, der ville oversætte skemaet – så vi kom først alt for sent i gang, og så endte det altså med, at skemaerne bare blev sendt ud som brev. Det er jo slet ikke optimalt." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

De sagsbehandlere, der fortæller, at de har sendt de indledende skemaer ud og ikke har haft et egentlig samtaleforløb med borgeren, beskriver samtidig, at borgeren virker mere utryg og uafklaret omkring, hvad "Brug for alle" handler om. På samme måde har disse borgere sjældent udfyldt skemaerne særligt fyldestgørende, eftersom de enten ikke forstår spørgsmålene, ikke ønsker at besvare dem, eller ikke gider være en del af "Brug for alle". Således udtaler en sagsbehandler:

"Min antagelse er klart, at de borgere, der ikke har været ordentlig forberedt igennem et samtaleforløb, oftest har en dårligere oplevelse, fordi de føler sig pressede til at være med. Vi sagsbehandlere ville ønske, at vi havde haft tid til at indkalde borgerne til flere indledende samtaler og derigennem udfylde skemaerne. Meningen med det hele er jo, at man skal forberede borgerne, så de får mest muligt ud af det tværfaglige møde. Men på grund af den hektiske start har det ikke været muligt." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Sammenholdt med intentionen bag det indledende samtaleforløb, hvor borgeren skal gøres tryk omkring mødet med det tværfaglige team og skal have etableret et nyt fokus på muligheder frem for barrierer, bør det altså fremhæves, at de tidsmæssige rammer har haft betydning for implementeringen af projektet og derved også har påvirket muligheden for ændret praksis.

I et teoretisk perspektiv kan handlingerne på baggrund af tidspreset forklares med Lipskys begrebsapparat omhandlende afværgemekanismer. Her kan det udledes, at sagsbehandlerne befinder sig i et krydspres mellem på den ene side at skulle overholde målsætningen om påbegyndt indledende samtaleforløb med alle borgere inden den 1. januar 2013 og på den anden side den store sagsstamme med dertilhørende ret og pligt, som generelt kræver deres opmærksomhed. På den baggrund kan det anskues således, at flere af sagsbehandlerne bevidst har set sig nødsaget til at benytte sig af afværgemekanismen "prioritering af opgaver og løsningsmuligheder", hvor opgaven omkring samtaleforløbet og udfyldelse af det forberedende skema er gennemført på den nemmest mulige måde. I den sammenhæng skal det fremhæves, at ledelsen bag disse sagsbehandlere har haft fuld viden om afværgemekanismen og har accepteret den.

I forbindelse med den kaotiske opstart er det ikke kun det faste tværfaglige team og sagsbehandlere, der har oplevet, at der i forbindelse med opstartsfasen manglede ressourcer, information og tid. En af de tilknyttede psykologer udtaler således:

”Det var jo altså en meget, meget kort varsel, vi blev præsenteret for fra starten, og vi kunne simpelthen ikke nå at få dækket alle timerne. Derfor var vi psykologer i starten kun til stede i meget få timer – og det var både vi og socialrådgiverne trætte af. Vi er vant til at skulle omstille os hurtigt, men her gik det alt for stærkt, og vi fik alt for lidt at vide. Der er ingen tvivl om, at der var borgere i starten, der sagtens kunne have brugt en psykolog til mødet. I starten havde vi bare ikke tid til at få det organiseret ordentligt.” (Psykolog tilknyttet ”Brug for alle”).

På baggrund af denne udtalelse, samt at flere sagsbehandlere beskriver, at de i starten manglede en psykolog til stede ved flere af teammøderne, kan det udledes, at den hektiske start også har haft betydning for det tværfaglige aspekt i indsatsen. Eftersom intentionen bag ”Brug for alle” bl.a. er, at man i praksis skal forsøge at etablere en mere koordineret tværfaglig indsats, findes det problematisk, at man grundet tidspres i starten ikke har haft psykologen repræsenteret i det relevante omfang. På den baggrund af det rimeligt at antage, at der er borgere, som kunne have draget nytte af det tværfaglige aspekt ved at have en psykolog til stede ved teammødet, men som ikke har haft denne mulighed pga. den meget pressede opstart.

Overordnet set kan det altså konkluderes, at politikdesignet har haft en stor indflydelse på implementeringen af projektet og derved ændringen af praksis overfor borgere i matchgruppe 3, eftersom tidspresset har resulteret i flere u hensigtsmæssige hændelser. I forhold til det tværfaglige aspekt beskrives det dog, at man løbende har fået løst størstedelen af problematikken angående mangel på psykologtimer, hvilket betyder, at det primært har haft negativ betydning for de borgere, der i starten har måttet undvære en psykolog ved deres tværfaglige møde.

Rent teoretisk kan der jf. Winters teori argumenteres for, at der i forbindelse med opstarten ikke har været sammenhæng mellem mål og midler. Dette skal forstås således, at der ikke har været tidsmæssige ressourcer til at få etableret det rette fundament for indsatsen. Flere af problematikkerne er blevet løst løbende, men i forhold til metoden omkring det indledende samtaleforløb har det altså haft relativt store konsekvenser, at der ikke har været de nødvendige tidsrammer. Derved har politikdesignet haft den betydning, at implementeringen af projektet er blevet påvirket i en negativ retning. Dog skal det understreges, at opstartsproblemerne muligvis også bunder i Aalborg Kommunes organisering af projektet, eftersom det tog forholdsvis lang tid at komme i gang med at etablere de tværfaglige teams, underrette sagsbehandlere mv.

Visitering af målgruppen

I den overordnede projektbeskrivelse for ”Brug for alle” står det tydeligt beskrevet, at målgruppen er alle de kontanthjælpsmodtagere, som pr. 1. april 2012 er i matchgruppe 3 og modtager kontanthjælp. Denne skarpe definition af målgruppen møder stor kritik hos både faglige koordinatore

og særligt de adspurgte sagsbehandlere. En del af kritikken går på, at eftersom målgruppen blev udtrykt allerede i april 2012 var der sket store ændringer med gruppen, da projektet kom op at køre i november 2012. I den forbindelse fremhæves det, at en stor del af gruppen på starttidspunktet derfor allerede var blevet ommatchet, mens der samtidig var kommet nye til, som kunne have fået endnu mere ud af indsatsen. Ydermere går kritikken på, at målgruppen er alt for bred, og at det ville have været en forbedring af indsatsen, hvis sagsbehandlerne selv havde haft mulighed for at udvælge hvilke borgere, der skulle være med i projektet. På den måde udtrykker en faglig koordinator således:

"Vi sidder jo med en fornemmelse af, at vi har nogen som virkelig kunne have haft gavn af dette projekt, men som ikke er omfattet målgruppen, og det har været frustrerende. Det havde været bedre, hvis rådgiverne selv kunne byde ind og sige, at her har jeg brug for noget faglig sparring med andre, som kan hjælpe denne borger videre. Det er lidt spild af ressourcer at køre teammøder på borgere, som ikke får noget ud af det, mens man har forsømt andre, som virkelig kunne have gavn af denne indsats. Derfor er erkendelsen desværre nok også, at vi ind i mellem har spildt nogle ressourcer på nogle, som ikke havde brug for det, mens andre er blevet lidt overset". (Faglig koordinator)

På samme måde udtrykker størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere, at det havde været bedre, hvis de selv havde været med til at udvælge deres borgere til projektet. Nogle af borgerne er for svage til at få noget ud af indsatsen, mens andre er så stærke, at de i forbindelse med projektstart allerede er i gang med et tilbud, og derfor ikke har brug for at komme til et tværfagligt teammøde. Ses kritikken i et teoretisk perspektiv, udfordrer denne Lipskys tese omkring markarbejdernes meget frie rammer, samt mulighed for at påvirke politikken. I forhold til visiteringen har markarbejderne nemlig ikke haft nogen form for metodefrihed og har udelukkende skullet rette sig efter de opstillede kriterier. Størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere finder dette problematisk, da dette underminerer deres faglighed og dermed påvirker kvaliteten af projektet.

Overordnet set beskriver langt størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere derfor, at de finder metoden omkring screeningen alt for ufleksibel, netop fordi de som sagsbehandlere har den største indsigt i borgernes indsats og derfor ved, hvorvidt indsatsen er relevant. I den sammenhæng beskrives det, at sagsbehandlere flere gange har oplevet at spille tiden med et tværfagligt møde, fordi borgerens situation ikke kunne ændres som følge af dette. Denne pointe understreger en deltagende borger:

"I starten da jeg hørte om det hele, kunne jeg ikke lade være med at grine, fordi jeg bare vidste, at et team ikke kunne gøre noget ekstra for mig. Det gjorde min sagsbehandler også. Min ryg er helt smadret og har været det virkelig længe – jeg har jo fortalt min sygdomshistorie tusinde gange. Jeg går og venter på en udredning fra smerteklinikken, og det ændrer et tværfagligt møde jo ikke på. Måske skulle man bruge ressourcerne lidt bedre, så de ikke blev spildt på mig." (Borger i "Brug for alle")

Set i lyset af projektbeskrivelsen samt projektets intentioner, kan der dog stilles spørgsmålstejn ved ovenstående kritik. Intentionen med projektet er at "vende hver en sten", således at samtlige borgere bliver set på med nye øjne, og at man derved skaber fokus omkring glemte ressourcer, muligheder og ønsker. Formålet er dermed, at samtlige borgere skal have en ny chance, og at man undgår, at dennes sagsbehandler stirrer sig blind på barrierer samt begrænsninger og derved kommer til at passivisere borgeren. Med det in mente er det måske i særdeleshed vigtigt, at sagsbehandlerne ikke selv vælger, hvem der skal møde det tværfaglige team, dels så sagsbehandleren ikke fravælger nogen, der rent faktisk kunne have fået noget ud af indsatsen, og dels så borgeren ikke får overbevist sagsbehandleren om, at der ikke er nogen grund til et møde med det tværfaglige team. En enkelt af de adspurgte sagsbehandlerne bakker således op om denne tankegang:

"Jeg ved ikke, om man nogensinde kan ramme målgruppen 100 pct., og der er da helt sikkert nogen, hvor det er spild af tid. Men denne her indsats, og især den nye reform, handler jo mest af alt om, at alle skal have en chance – uanset hvor længe de har været i systemet, og hvor håbløst det hele ser ud." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

I forbindelse med ovenstående kan det derfor synes vigtigt at pointere, at selvom sagsbehandlerne føler den meget brede og ufleksible screening som værende begrænsende, så har denne metode også til formål at efterkomme og opfylde de målsætninger, der er i "Brug for alle".

I forhold til det førnævnte teoretiske perspektiv, hvor de skarpt optrukne rammer for screeningen udfordrer Lipskys tese om markarbejdernes metodefrihed, kan man også argumentere for, at man igennem netop disse rammer imødekommer risiciene ved afværgemekanismer. I den sammenhæng bør der rettes fokus mod det faktum, at flere af sagsbehandlerne ytrer, at der er borgere, der simpelthen er så svage, at det vurderes, at de ikke ville få nok ud af indsatsen, og at det derved er spild af tid og ressourcer. Her er det interessant, at Lipsky pointerer, at der i kølvandet på markarbejdernes metodefrihed kan forekomme en tendens til, at markarbejderen prioriterer lette rutinesager frem for de mere komplicerede og tidskrævende sager, og at markarbejderne på den måde forsøger at "skumme fløden" (*creaming*), ved kun at arbejde intensivt på de sager, hvor de tror, de kan opnå succes. Ved at fratage sagsbehandlerne muligheden for at selv at vælge borgere til og fra i projektet, forhindrer man altså muligheden for disse afværgemekanismer og sikrer, at det ikke kun er de "nemmeste" borgere, der mødes med et tværfagligt team.

Dog skal det tilføjes, at det igennem interviewene med både sagsbehandlere og borgere samt under observationsstudierne er blevet tydeliggjort, at teamet samt sagsbehandlernes tid ind i mellem er spildt, fordi borgerne allerede er helt afklarede omkring, hvad de ønsker eller skal med deres fremtid. I den sammenhæng findes det dog relevant at pointere, at dette er nødvendigt i forbindelse med at få "vendt hver en sten". På den baggrund kan det udledes, at projektrammen betyder, at man minimerer brugen af afværgemekanismer i forhold til kun at inddrage de nemmeste borgere i projektet.

Organiseringen af "Brug for Alle" i Aalborg Kommune

Mens ovenstående afsnit indeholder en analyse af, hvordan de kommunale strukturer samt de overordnede projektrammer for "Brug for alle" har haft betydning for implementeringen, vil nedenstående afsnit rumme en analyse af, hvordan Aalborg Kommunes særlige organisering af projektet har påvirket implementeringsprocessen af "Brug for alle".

Forskelle i organiseringen i jobcentrene

Aalborg Kommune har i forbindelse med en overskydende pose penge fra en pulje i "Brug for alle" givet de forskellige jobcentre fuld metodefrihed til selv at beslutte, hvorledes de ville aflaste deres sagsbehandlere undervejs i projektet. En økonomikonsulent ved jobcentersekretariatet udtaler således:

"Efter at alle andre udgifter var betalt, så var der penge tilbage fra én af puljerne. Dem valgte vi at fordele til de involverede afsnit, ud fra hvor mange procent de havde af målgruppen. Jobcentrene fik ikke nogle penge ud, men de fik at vide, at de kunne ansætte en rådgiver i et vist antal måneder. Så har det været op til den enkelte leder at fordele og organisere. Der ville vi ikke lave nogle rigide regler."(Økonomikonsulent i Jobcentersekretariatet)

På den baggrund har de fleste jobcentre valgt at aflaste deres sagsbehandlere ved at ansætte en ny sagsbehandler, der på samme vilkår som den resterende gruppe har fået en broget skare af ledige i forskellige matchgrupper. Således har hver sagsbehandler afgivet nogle borgere, så den samlede sagsstamme er blevet mindre. To jobcentre har dog valgt en metode, hvor enkelte medarbejdere varetager stort set samtlige borgere i "Brug for alle". En sagsbehandler, der har været underlagt den sidstnævnte organisering, udtaler således:

"I forhold til den ledelsesmæssige opbakning og organisering, så havde det altså været bedre, hvis der var blevet skåret igennem og sagt, at alle skulle gøre det på samme måde, i stedet for at vores enheder organiserer sig fuldkommen forskelligt. Jeg synes personligt ikke, at det er en særlig hensigtsmæssig måde, den anden enhed har indrettet sig på."(Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Hos de to jobcentre, som har valgt at ansætte en ny til kun at varetage borgere i "Brug for alle", er der ydermere forskel på, hvordan de har valgt at gribe situationen an i praksis. Det ene jobcenter har valgt, at hele processen overtages af de nye medarbejdere – altså både det indledende samtaleforløb, det tværfaglige teammøde samt den efterfølgende udarbejdelse af indsatsplanen – mens det andet jobcenter har valgt en noget anden løsning. En rådgiver fra sidstnævnte jobcenter forklarer:

"Vi har fået en ekstra rådgiver ansat, så vi ikke kommer til at drukne i det hele. De fleste af borgerne har jeg selv lavet forberedende skema med, men efterfølgende tager den nyansatte over, og følger borgeren til det tværfaglige møde. Efter det tværfaglige

møde kommer borgeren tilbage, og jeg laver indsatsen.”(Sagsbehandler med borgere i ”Brug for alle”)

I praksis fungerer det altså således, at borgeren kun har sin faste rådgiver til den indledende samtale og til den efterfølgende indsats, men ikke til det egentlige tværfaglige møde. Umiddelbart kan det antages, at denne model ikke er ideel for denne gruppe borgere, eftersom deres problemstillinger er komplekse, og at man kan forestille sig, at de har brug for et kendt ansigt ved et i forvejen skræmmende tværfagligt møde. Ovenstående sagsbehandler bakker op om dette og beskriver metoden således:

”Det er jo slet ikke i orden, at borgeren skal skifte mellem de forskellige rådgivere. Mange af dem har i forvejen forfærdelige traumer og ender med at blive væk, fordi der pludselig er en ny rådgiver. Borgerne får ikke det rette ud af det, og det tværfaglige teammøde bliver helt sikkert en dårligere oplevelse, end hvis jeg var med hele vejen. Men vi har simpelthen gjort det pga. det alt for store pres.” (Sagsbehandler med borgere i ”Brug for alle”)

Set i lyset af ovenstående citat, kan det udledes, at man i denne enhed har gjort brug af en anden form for afværgemekanisme. Dette er ikke en afværgemekanisme, som Lipsky nævner, men kan med rette kaldes ”uddelegering af opgaver”. I dette tilfælde har enheden valgt at uddelegere en del af rådgivernes opgaver forbundet med ”Brug for alle”, hvilket tydeligvis påvirker implementeringsprocessen. Rent praktisk har dette valg stor indflydelse i de tilfælde, hvor borgeren slet ikke møder op til det tværfaglige møde, fordi de ikke føler sig trygge ved en ny sagsbehandler. På den måde udgår hele perspektivet omkring borgerinddragelse, og det tværfaglige team bliver nødt til at give anbefalinger uden at have mødt borgeren. Hvis borgeren, på trods af ny sagsbehandler, møder op til det tværfaglige møde, kan det ligeledes antages, at der er visse oplysninger, erfaringer m.v., som det tværfaglige team går glip af, eftersom den nye sagsbehandler ikke har kendskab til borgerens historik, og at dette muligvis går udover kvaliteten af det tværfaglige møde samt anbefalingerne. På den baggrund kan det udledes, at den organisering, man har valgt på særligt et jobcenter, påvirker implementeringsprocessen i en negativ retning, netop fordi det gør det sværere at sikre de rette forudsætninger i forbindelse med de tværfaglige møder.

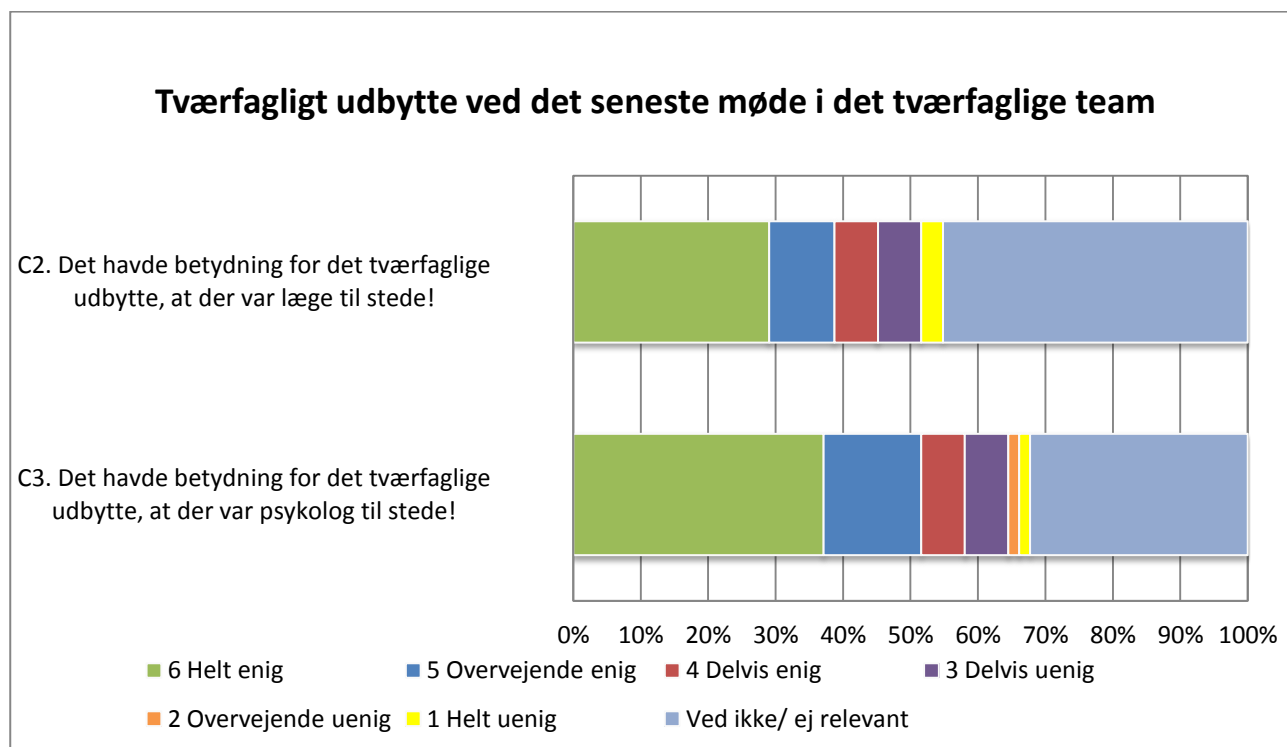
Sammensætningen af de tværfaglige teams

Aalborg Kommune har valgt en projektmodel i ”Brug for alle”, hvor alle borgere kommer til et tværfagligt teammøde, der som minimum består af det faste team med en repræsentant fra Socialcenteret og Jobcenteret. De faste teams kan så suppleres af repræsentanter fra hhv. SME, CMU og UU i det omfang, der er behov for det. Det er op til de faste rådgivere at vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at inddrage en repræsentant fra CMU ved mødet med borgerne, hvilket der ved koordineres fra sag til sag. Såfremt borgerne er under 30 år, vil der være en repræsentant fra UU til stede.

Projektorganiseringen i Aalborg Kommune betyder, at borgerne enten præsenteres for et interprofessionelt samarbejde, hvor SME, CMU og/eller UU samt socialrådgivere fra hhv. Social- og Jobcenteret er repræsenterede, eller et intraprofessionelt samarbejde, hvor kun sidstnævnte er tilstede. Sagsbehandlerne har gennem flere interviews udtrykt, at særligt førstnævnte kommer borgerne til gode, fordi det giver mulighed for at identificere, adressere og agere på flere problemstillinger på en gang, og de fremhæver, at det er meget givende for det tværfaglige teammøde, når SME er repræsenterede – både for borgerne, men også fremadrettet for at få en bedre forståelse af målgruppen:

"De andre faggrupper har jo en anden tilgang, og de har været super gode til at spørge på en anden måde end os (...). Psykologen spørger på en helt anden måde (...) og dette kan også hjælpe os specielt til at præsentere de ting, vi kommer med, fordi de er bedre til at forstå, hvordan man skal gribe nogle borgere an. Og de er gode til at se nogle andre vinkler på tingene, end vi gør. Vi får en bedre forståelse af hvilke problemstillinger, der præger vores målgruppe." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

I den sammenhæng understøtter observationsstudierne udført i forbindelse med empiriindsamlingen til dette speciale, at SME's tilstedeværelse ved de tværfaglige teammøder medvirker til et tværfagligt fokus på borgernes problemstillinger. Sagsbehandlerne og følgegruppen mener i den sammenhæng, at mødet bliver mere tværfagligt og dermed også mere innovativt, såfremt der er tale om interprofessionelt samarbejde med en repræsentant fra SME. Ovenstående kan yderligere sammenholdes med den spørgeskemaundersøgelse, der er udført blandt de involverede sagsbehandlere. Her konkluderer størstedelen af sagsbehandlerne med borgere i "Brug for alle", at lægerne og psykologerne fra SME i overvejende grad udgjorde en positiv forskel ved mødet:



I denne sammenhæng vurderer de faste medlemmer i de tværfaglige teams ydermere, at det har været positivt, at der fx har været en læge eller psykolog til stede til møderne, som har kunnet fortælle om borgerens diagnoser og derved beskrive, hvad borgeren kan og ikke kan holde til. Dette har i nogle tilfælde gjort det nemmere at komme med anbefalinger, som rummer parallelle indsatser. Et andet teammedlem supplerer og forklarer, at det i nogle tilfælde lykkedes at igangsætte et psykologforløb samtidig med et praktikforløb, men at det afhænger meget af den enkelte sag og af den enkelte borgers problemstillinger. Dog beskrives det, at der har været en del problemer omkring borgere, som både har et misbrug og psykiske problemer, fordi Misbrugsafsnittet og psykiatrien ikke kan nå til enighed om, hvad borgeren først skal i behandling for. Om dette fortæller en misbrugskonsulent tilknyttet det tværfaglige team:

"Problemerne har traditionelt været, at hvis man sidder i psykiatrien, så kan man ikke give psykofarmaka, hvis folk ikke har været clean i seks måneder. Man kan ikke som misbruger og psykisk syg holde sig clean i seks måneder. Det er problemet med dem, der har dobbeltdiagnoser, for hvem har så først bolden? Det er målet, at begge parter skal holde fast. Traditionelt har det været sådan, at hvis har været for psykisk syg, ville vi ikke have dem heroppe (på Misbrugsafsnittet.red), og så falder borgeren mellem to stole". (Medlem af tværfagligt team)

I et kritisk perspektiv sætter følgegruppen ydermere spørgsmålstegn ved, hvorvidt et møde kan betegnes som værende tværfagligt, når der er tale om et intraprofessionelt samarbejde, hvor kun det faste team er til stede:

"Man kan tænke, at der ikke er ret meget tværfaglighed i at lave et team som kun består af en jobcenterrådgiver og socialcenterrådgiver." (Medlem af følgegruppe)

En sagsbehandler udtrykker ligeledes:

"Nogle gange har der manglet tider hos lægen/psykologen. Så har man måtte benytte den anden faggruppe – den der lige var tilbage. Det har virket tosset, og så føles det som spild af tid. Det føles som om, at de ikke engang selv mener tværfaglighed seriøst." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Således påpeger både det ledende og udførende organ i projektet, at det er problematisk, at SME ikke har været til stede ved samtlige tværfaglige teammøder, fordi borgerne som oftest har brug for at tale med en faglig specialist fra SME. Et af de faste teammedlemmer forklarer:

"En af svaghederne i systemet er, at man slår det op på et meget tværfagligt perspektiv, men der er jo ikke penge til at have en SME-medarbejder med hver eneste dag, og det er jo ofte dem, der er brug for for at medføre nogle konstruktive forandringer. Derfor kan projektet ikke altid leve op til ambitionen om tværfaglighed, og det er enormt problematisk. Det er også frustrerende for sagsbehandlerne, fordi de sælger projektet

til en borger, fordi de lokker med, at der enten sidder en læge eller en psykolog.” (Medlem af tværfagligt team)

Således er størstedelen af respondenterne enige om, at de helst havde set, at SME var deltagende ved alle tværfaglige møder, fordi disse faggrupper er eksperter på nogle helt andre områder, end socialrådgiverne er. Denne opfattelse udfordrer Lauvås & Lauvås’ pointe om, at borgerne ikke nødvendigvis får et mindre tværfagligt udbytte igennem et intraprofessionelt team, idet tværfaglighed ligeså vel kan opstå blandt personer af samme faggruppe med forskellige specialiseringer, eftersom det afgørende er, at der opnås et udbytte af de forskellige spidskompetencer, der er til rådighed. I denne sammenhæng understreger størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere dog, at der grundet organiseringen af dette projekt ved flere lejligheder har manglet relevante faggrupper ved de tværfaglige møder. Det er moget, der eftersigende har haft betydning for kvaliteten og udbyttet af mødet.

Teammedlemmernes faglige målsætninger

Målsætningen for projektet ”Brug for alle” er, at man på sigt, ved hjælp af tværfagligt samarbejde, skulle kunne bringe kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3 i beskæftigelse. Formelt set har de etablerede teams det samme mål; at lave anbefalinger til borgere, der skal flyttes fra passiv forsørgelse til beskæftigelse eller ordinær uddannelse. I Aalborg Kommune har man valgt at frikøbe de faste teammedlemmer, hvilket vil sige, at de er hævet over de organisatoriske skel, der er mellem deres sektorer, og dermed også er fritaget for andre officielle målsætninger end projektets. Grænserne er derfor ophævet og de intraprofessionelle teams arbejder horisontalt frem for vertikalt. I den sammenhæng synes det rimeligt at antage, at såfremt man havde etableret teams, hvor medlemmerne arbejdede deltid med ”Brug for alle” og deltid med almindelig rådgivning i vertikale sektorer, kunne dette betyde, at det tværfaglige aspekt i projektet ville blive påvirket, fordi teamet ville være i et krydspres af målsætninger fra ”Brug for alle” og samtidig deres egen sektor. Et eksempel på dette kunne være, at jobcenterrådgiveren i teamet ville fokusere på aktivering af borgerne i ”Brug for alle”, da der, grundet refusionssystemet, er et økonomisk incitament for at prioritere netop denne indsats – også selvom det ikke nødvendigvis er det bedste for borgerne.

Eftersom den overordnede målsætning i projektet i høj grad er rettet mod en aktiv beskæftigelsesindsats, kræves det således, at fx misbrugsrådgiveren, lægen eller psykologen ikke blot har fokus på, at borgeren skal komme i bedring, men også skal fokusere på, at borgeren på sigt skal blive en del af arbejdsmarkedet. I ”Brug for alle” i Aalborg Kommune har man i den sammenhæng valgt en organisationsform, hvor den sundhedsfaglige aktør (SME) kommer fra en enhed, som udover deres tillærte faglighed også har stort fokus på arbejdsmarkedet. Således udtaler psykologen fra SME:

”Det, jeg laver til hverdag, er jo både udredende og behandling, men det, der er fælles for det, er, at der er et arbejdsmarkedsrettet fokus. Jeg er derfor trænet til at danne bro mellem diagnoser og arbejdsmarkedet.” (Medlem af tværfagligt team)

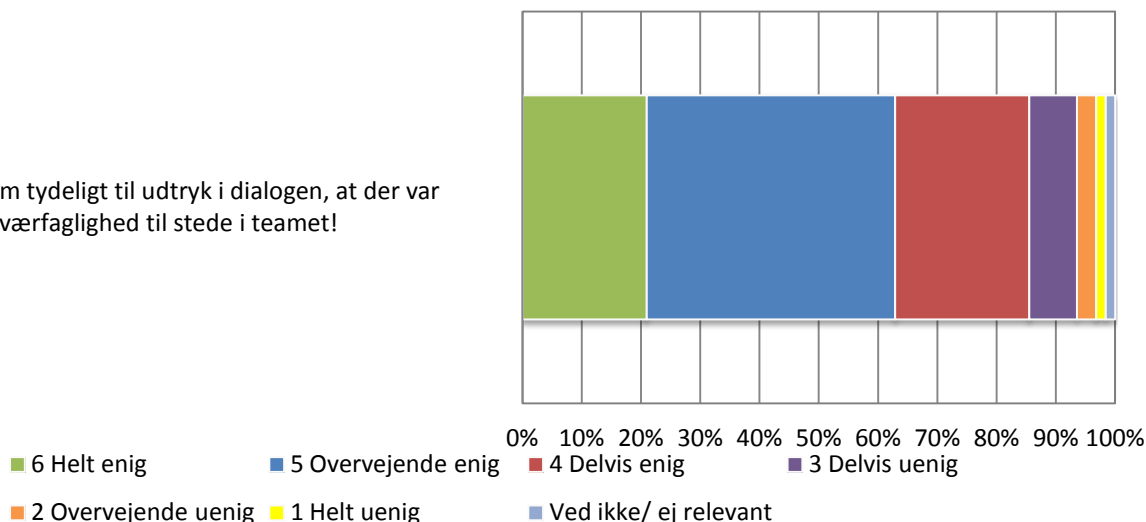
I denne forbindelse tilføjer den adspurgte læge fra SME, at det højst sandsynligt havde været sværere at bevare det arbejdsmarkedsrettede perspektiv som overordnet målsætning, hvis man havde inddraget personer, som ikke var vant til at arbejde arbejdsmarkedsrettet. Repræsentanten fra CMU forklarer i den sammenhæng, at der i begyndelsen af projektet opstod problemer i forhold til det tværfaglige aspekt, eftersom der ikke var en fast misbrugsrådgiver med ved de tværfaglige møder. Repræsentanten forklarer, at man som misbrugsrådgiver ofte har et meget behandlingsorienteret fokus, hvilket kan lede til et mindre fokus på beskæftigelse, som er målet med denne indsats. Løbende er der i projektet blevet tilknyttet en fast misbrugsrådgiver til teamet. Denne arbejder, udover som teammedlem i "Brug for alle", som konsulent for CMU, og er på den baggrund vant til at lave tværfagligt samarbejde. Dette har bevirket, at han i højere grad har kunnet indgå i samarbejdet med de andre faggrupper omkring et mere arbejdsmarkedsrettet mål.

På denne baggrund er det således tydeligt, at det er af stor betydning for tværfagligheden i "Brug for alle", hvilke personprofiler der er valgt til at sidde i de tværfaglige teams. I den sammenhæng har man med valget af SME som sundhedsfaglig samarbejdspartner samt en arbejdsmarkedsorienteret misbrugskonsulent imødekommet risikoen for konflikter i forbindelse med sammenstød mellem det behandlingsorienterede og arbejdsmarkedsrettede fokus. Det kan derfor forestilles, at valget af personprofiler til det tværfaglige team spiller en stor rolle i forhold til, at det er lykkedes at bevare fokus på projektets overordnede mål og få det tværfaglige samarbejde til at fungere. Dette stemmer overens med Lauvås & Lauvås teoretiske pointe om, at tværfagligt samarbejde mellem forskellige faggrupper kræver, at disse som minimum har samme målsætning for borgerne.

På baggrund af ovenstående må det overordnet konkluderes, at det er lykkedes at skabe de rette rammer for tværfaglighed i forbindelse med teammøderne i "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Denne konklusion understøttes af resultaterne fra spørgeskemaet, som viser, at mere end 80 pct. af de adspurgte sagsbehandlere oplever, at projektet har skabt et tværfagligt fokus på borgerne:

Tværfagligt udbytte ved det seneste møde i det tværfaglige team

C1. Det kom tydeligt til udtryk i dialogen, at der var tværfaglighed til stede i teamet!



I den sammenhæng synes det igennem denne analyse tydeligt, at frikøbet af de faste medlemmer af det tværfaglige team har haft stor betydning i forhold til at skabe den horisontale organisering, hvor medarbejderne er frie fra krydspres i forhold til målsætninger i deres respektive sektorer. Den sammensætning af tværfaglige teams, man har valgt i Aalborg Kommune, har på den måde haft en positiv indvirkning på implementeringsprocessen af "Brug for alle", fordi det er lykkedes at sikre det tværfaglige udbytte i de etablerede teams, som er afgørende for at kunne give en anbefaling, der fremadrettet skal hjælpe til at borgeren kommer tilbage på arbejdsmarkedet.

Manglende bevillingskompetence

I organiseringen af "Brug for alle" har man valgt, at de tværfaglige teams kun har bevillingskompetence til mentorstøtte. Omkring selve mentordelen udtrykkes det, at dette har haft stor betydning, og at det har ændret meget for mange af borgerne. Sagsbehandlerne beskriver, at det har været en stor omvæltning, at der pludselig ikke er så lang vej fra ord til handling. En sagsbehandler udtrykker således:

"Jeg synes, det er meget positivt, at teamet har bevillingskompetencer inden for mentorområdet. Pludselig sker der jo noget, og borgerne kommer langt hurtigere i gang, fordi teamet kan sætte det i gang med det samme. Det har været ret fantastisk, og fremadrettet tror jeg, det kommer til at have stor betydning, at borgerne får en mentor nærmest i det sekund, de siger ja tak til en". (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Sagsbehandlerne tilføjer dog, at det er yderst problematisk, at det tværfaglige team udover mentorstøtte ikke kan bevillige nogen form for indsats, men kun kan komme med anbefalinger. En sagsbehandler forklarer således:

"I starten tænkte jeg, at teamet selvfølgelig ville få kompetencer til at kunne bevilge nogle indsatser og tilbud, eftersom det jo ville kunne gøre en forskel for borgeren. Det ville virkelig gøre tingene lettere, hvis vi havde mulighed for at komme i gang med det samme, når nu man endelig har fået motiveret borgeren. Men det er typisk med disse reformer. Der er en masse gode hensigter, men man tør ikke rigtig at gå hele vejen og skabe inddragelse nedefra." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Flere af de adspurgte sagsbehandlere beskriver i sammenhæng med ovenstående citat, at det er problematisk, at det tværfaglige team ikke har bevillingskompetence, fordi de derfor heller ikke er styrede af, hvad der rent praktisk kan lade sig gøre. Derfor ender de tværfaglige teams nogle gange med at anbefale indsatser, som rent praktisk ikke kan lade sig gøre. På den måde ender sagsbehandlerne med "aben" i forhold til at få noget nærmest umuligt iværksat. En sagsbehandler udtaler i den sammenhæng:

"Jeg har hørt om flere episoder, hvor teamet er kommet med anbefalinger, som ikke kan lade sig gøre i praksis. Min kollega oplevede bl.a., at teamet kom med en anbefaling, som ikke kunne lade sig gøre indenfor en tidshorisont på flere år. Det duer altså ikke, når anbefalingen praktisk talt ikke er mulig at føre ud i livet. (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Udover ovenstående problemstilling beskrives det ydermere, at det er meget problematisk, når man med urealistiske anbefalinger skaber håb og drømme hos borgeren, som ikke altid kan lade sig gøre at føre ud i praksis. En faglig koordinator erkender denne problematik:

"Nogle gange skaber man forhåbninger hos borgerne, fordi man har lavet en masse gode anbefalinger. Og så skuffer man dem, fordi der ikke er plads. Det, man anbefaler, skal kunne lade sig gøre. Borgerne mister motivationen, hvis de skal vente". (Faglig koordinator i "Brug for alle")

Hos de tværfaglige teammedlemmer er der splittelse omkring, hvorvidt ovenstående problematik rent faktisk eksisterer. Nogle af de tværfaglige teammedlemmer støtter op omkring sagsbehandlerens oplevelse, men udtaler, at de finder det yderst vigtigt at fokusere udelukkende på den mest relevante indsats, frem for hvilken der er den nemmeste at sætte i værk. I den sammenhæng understreger de, at de ser det som deres fornemmeste opgave at være tro mod projektet og derved udelukkende holde fokus på, hvad der er bedst for borgeren i stedet for, hvad der er bedst for kommunens økonomi og tidsmæssige ressourcer:

"Vi forsøger at finde alternativer, hvis der er noget, der virkelig ikke kan lade sig gøre, men vi anbefaler det stadig, således at det er tydeligt, hvad vi mener er det bedste. Vi spekulerer ikke så nøje i, hvad tilbuddene koster. Vi har besluttet ikke at skele til øko-

nomien, men i stedet at pege på den indsats, vi synes er mest hensigtsmæssig. Så må økonomien komme i anden række. I den sammenhæng er der selvfølgelig rådgivere, der siger, at det er alt for dyrt, det vi anbefaler, men det kan vi ikke lytte til.” (Medlem af tværfagligt team)

På samme måde udtaler flere af medlemmerne i det tværfaglige team, at de mener, det er deres opgave at rette fokus imod, at der rent faktisk er mangel på tilbud, økonomi og ressourcer på nogle områder, og at dette tydeliggøres, når der anbefales indsatser, der ikke kan lade sig gøre. I modsætning hertil er der enkelte medlemmer i de tværfaglige teams, der mener, at de har stort fokus på, hvad der realistisk set kan lade sig gøre. Et medlem af de tværfaglige team udtaler således:

”Det er selvfølgelig de muliges kunst. Hvis jeg ved, at det ikke er en realistisk handleplan, så anbefaler jeg det jo ikke. Det vil jo bare skabe konflikt og frustration, hvis man giver borgerne håb, og de så ikke kan komme i gang med de indsatser, som vi har anbefalet. Jeg ville synes, at jeg var en uetisk fagperson, hvis jeg satte folk noget i hovedet, som jeg ved ikke kan fungere. Det handler jo om at skabe realistiske planer, der kan iværksættes, selvom der er nogle behandlingstilbud, som der virkelig mangler.” (Medlem af tværfagligt team)

Fælles for alle de adspurgte teammedlemmer er dog, at de er af den klare overbevisning, at det er et godt valg, at de ikke har bevillingskompetence, da det ville fratage dem den neutralitet som er nødvendig, hvis der udelukkende skal fokuseres på borgerens bedste, frem for organisationens ressourcer. Set i et teoretisk perspektiv, kan valget om ikke at lade de tværfaglige teams have bevillingskompetence anskues som en måde at minimere brugen af afværgemekanismer. I og med at det tværfaglige team ikke har bevillingskompetence opløses Lipskys tese om, at markarbejdere befinder sig i et krydsfelt mellem organisatorisk-økonomiske rammer og borgernes forhåbninger. Derved er der heller ikke samme grundlag for afværgemekanismen rationering, hvor udbuddet af visse ydelser og aktiviteter begrænses for at spare organisationens ressourcer. Denne frigørelse af krydspreset fremhæves således af et medlem af det tværfaglige team.

”Jeg synes, det er helt rigtigt, at sagsbehandlerne skal sørge for bevillingen. Der ville næppe komme noget godt ud af, at vi kunne bestemme noget på mødet. På den måde skulle vi jo hele tiden kæmpe en kamp med de officielle mål, vores egne idealer, borgeren og sagsbehandleren. Man ville hele tiden have de røde tal i baghovedet, og slet ikke være fri til at vælge, hvad man rent faktisk synes, er den rigtige løsning”. (Medlem af tværfagligt team)

I forhold til, hvorvidt denne del af organiseringen af ”Brug for alle” har haft betydning for implementeringen af ”Brug for alle” Aalborg Kommune, er der flere måder at anskue det på. Ser man udelukkende på muligheden for at igangsætte nye indsatser for borgerne i matchgruppe 3, er det en rimelig antagelse, at den manglende bevillingskompetence i de tværfaglige teams hæmmer processen og derved outcome. I den forbindelse er det både problematisk, at sagsbehandlerne skal bruge en stor mængde tid på at iværksætte og gennemføre anbefalinger på trods af organisa-

tionens begrænsede ressourcer og tidskrævende bureaukrati, men også at de tværfaglige teams er så neutrale, at de til tider kommer med anbefalinger, der nærmest er umulige at gennemføre. I forbindelse med sidstnævnte er det særligt problematisk, hvis konsekvensen er, at man svigter spirende forhåbninger hos en målgruppe, der i mange tilfælde allerede har mistet troen på systemet.

På den anden side virker det nærmest fundamentalt vigtigt at fritage det tværfaglige team for det omtalte krydspres for på den måde at skabe frirum til at se på målgruppen og dennes behov med nye øjne. Havde man valgt at organisere projektet således, at teamet havde bevillingskompetence og dermed indsigt i de ressourcemæssige konsekvenser ved forskellige indsatser, er det på baggrund af flere teoretiske teser en rimelig antagelse, at teamets anbefalinger og beslutninger ville blive påvirket af økonomiske, praktiske og tidsmæssige problematikker. Samtidig kan det også forestilles, at myndighedsrollen ville påvirke det innovative og ressourceorienterede samarbejde mellem sagsbehandler og tværfagligt team, eftersom sagsbehandlerne ville have et endnu større incitament til at "overbevise" teamet om borgerens barrierer og behov.

Opsamling

På baggrund af ovenstående analyse kan det udledes, at der eksisterer nogle institutionelle forhold, der påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Disse institutionelle forhold kan relateres til tre niveauer, hhv. den kommunale sektoropdeling, den overordnede projektramme fra Arbejdsmarkedsstyrelsen samt den konkrete organisering af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Den indsamlede empiri viser, at der har været store problemer med rent faktisk at få igangsat teamets anbefalinger til reelle tværfaglige indsatser, og at disse problemer er forbundet med de institutionelle forhold, der gør sig gældende i Aalborg Kommune. Dette skyldes, at de involverede instanser i projektet har forskellige målsætninger, og hensynet til sektorernes egne performance-mål overskygger derfor incitamentet til at investere i det tværfaglige samarbejde. Således påvirker den NPM-inspirerede struktur, som kommunen er indrettet efter, projektets implementering med særligt henblik på at igangsætte en ny praksis over for borgerne i matchgruppe 3.

De overordnede projektrammer, som Arbejdsmarkedsstyrelsen har lavet for "Brug for alle", har endvidere haft stor betydning for implementeringen af projektet i Aalborg Kommune. Først og fremmest er en af de implementeringsfaktorer, der i høj grad synes at hæmme projektets implementering, at der ikke er sammenhæng mellem mål og økonomiske midler. Det, at der ikke er afsat ressourcer til indsatsen efter de tværfaglige samtaler, spænder i høj grad ben for en ny praksis over for borgerne, fordi projektet derpå ikke ændrer på, at der er lange ventelister og manglende tilbud. Dette bevirker, at man ikke opnår det ønskede outcome af indsatsen. Gennem analysen er det ydermere blevet tydeliggjort, at den hektiske opstart og det tidspres, der er fulgt i kølvandet på denne, har haft stor betydning for implementeringen af projektet. I den sammenhæng bør det indledende samtaleforløb særligt fremhæves, eftersom dette i nogle henseender er blevet ændret og derved har påvirket borgernes udgangspunkt for projektet i en negativ retning. Det synes der-

for rimeligt at konkludere, at implementeringsfaktoren omkring den kaotiske opstart har påvirket det endelige outcome i en negativ retning.

Der er dog et element i de overordnede projektrammer, der har påvirket implementeringen af "Brug for alle" i en positiv retning. Den brede screening af målgruppen har nemlig efterkommet intentionen om at give alle borgerne i målgruppen en ny chance for en tværfaglig indsats, hvilket på den måde har øget muligheden for at ændre praksis over for de involverede borgere. Til trods for sagsbehandlernes store kritik mod dette element vurderes dette dog til at have påvirket implementeringen af projektet på en positiv måde.

Ses der på organiseringen af projektudførelsen i Aalborg Kommune, har denne også spillet en stor rolle i forbindelse med implementeringen af "Brug for alle". Den konkrete organisering af projektet i Aalborg Kommune ansues som en omkringliggende ramme, der påvirker muligheden for bl.a. at praktisere og få udbytte af tværfagligt samarbejde med henblik på at ændre praksis for målgruppen. I den sammenhæng vurderer flere adspurgte aktører, at det har en negativ betydning for det tværfaglige aspekt, at SME og CMU ikke er til stede ved alle de teammøder, hvor det er relevant. Særligt SME's tilstedeværelse ved møderne er blevet fremhævet som værende givtige for det videre arbejde med borgerne, og det fremhæves, at det tværfaglige udbytte af projektet havde været højere, såfremt SME havde været til stede ved flere samtaler.

Dernæst skal det i forhold til implementeringsprocessen fremhæves som en vigtig faktor, at de tværfaglige teams ikke har bevillingskompetence. Denne måde at organisere de tværfaglige teams på har på den ene side en negativ påvirkning af muligheden for at igangsætte en indsats med det samme, og dette skaber frustrationer hos sagsbehandlere og borgere. På den anden side har det også været med til at fastholde teamets neutralitet, således at borgernes anbefalinger ikke påvirkes af andet end faglig vurdering. På den måde bliver borgeren rent faktisk set på med upartiske øjne, hvilket giver mulighed for en ny praksis.

Slutteligt skal det pointeres, at man særligt på et jobcenter har valgt en uhensigtsmæssig organisering af projektet, eftersom man har valgt at opdele indsatsen over for borgeren mellem to rådgivere. Dette har vist sig at give et ringere udbytte af mødet med de tværfaglige teams, dels fordi borgerne er mere utrygge ved en ny rådgiver, og derfor ikke altid møder op, og dels fordi den nye rådgiver, der skal være med til at orientere teamet om den borger, der skal have anbefalinger, ikke kender sagen særligt godt og derfor ikke kan bidrage med nyttige oplysninger. Denne organisering kan i høj grad siges at påvirke implementeringen af "Brug for alle" i den henseende, at der kommer et ringere udbytte ud af det tværfaglige teammøde, hvilket forringer chancen for et positivt outcome i sidste ende.

Delanalyse 2

Analysedelen viser overordnet, at sagsbehandlernes holdning til projektet har haft betydning for implementeringen og derved muligheden for at skabe en ændret praksis overfor borgerne i målgruppen. I den forbindelse viser analysen, at nogle sagsbehandlere har været negativt indstillede overfor projektet, og at denne indstilling i flere tilfælde har påvirket den indstilling, som borgeren møder det tværfaglige team med. Analysen viser dog, at sagsbehandlerne løbende i processen har fået en mere positiv holdning til projektet, og at sagsbehandlerne herigennem har fået et mere nuanceret og kompetenceorienteret syn på målgruppen. I den forbindelse viser analysen, at de tværfaglige teams' anerkendende og ressourceorienterede tilgang til borgeren har haft en positiv betydning for implementeringen. I relation til den fremtidige indsats overfor borgere i matchgruppe 3 synes dette nye syn på og viden om målgruppen at være centralt i forhold til at turde skabe en mere ressource- og beskæftigelsesorienteret indsats overfor borgerne. I forbindelse med mulighed for ændret praksis viser delanalyse 2, at borgerens indstilling og motivation på samme måde har haft stor betydning, eftersom disse faktorer påvirker samspillet med det tværfaglige team samt gør en fremadskuende indsats muligt.

Aktørmæssige faktorer

Nedenstående analyse vil besvare følgende forskningsspørgsmål:

Hvilke aktørmæssige faktorer påvirker implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derved muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3?

Analysen vil blive inddelt i tre overordnede afsnit, som repræsenterer de forskellige aktørniveauer i implementeringsprocessen i Aalborg Kommune. Faktorerne er udvalgt på baggrund af den indsamlede empiri og er derfor baserede på et nøje udvalgt udtræk af den fortolkede virkelighed, som vi forsøger at indfange. Delanalysen bevæger sig på tre aktørniveauer, og i den forbindelse vil ledelsens påvirkning af sagsbehandlerne og derved implementeringen først blive analyseret. Dernæst analyseres markarbejdernes rolle i projektet værende både sagsbehandlerne og de tværfaglige teams, og slutteligt undersøges målgruppens påvirkning af implementeringen.

Jobcenterledernes påvirkning af markarbejderne

I nedenstående afsnit vil det på baggrund af den indsamlede empiri blive analyseret, om der blandt ledelsen på de seks jobcentre i Aalborg Kommune har været opbakning til projektet "Brug for alle". Derudover vil det blive analyseret, om ledelsens holdninger og udmeldinger overfor sagsbehandlere har haft betydning for implementeringsprocessen og derved, om indsatsen i "Brug for alle" kan omsættes til en ny tværfaglig praksis overfor borgere i matchgruppe 3.

Indledningsvist kan det udledes, at størstedelen af de interviewede aktører vurderer, at ledelsen har været positiv stemt i forhold til projektet "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Både sagsbehandlerne og de faglige koordinatore på kommunens seks jobcentre beskriver, at ledelsen har bakket op omkring projektet og fremlagt projektets indhold positivt overfor de faglige koordinato-

rer og sagsbehandlerne. Ledelsens positive indstilling skyldes ifølge interviewpersonerne i høj grad også, at Aalborg Kommune selv har sagt ja til at medvirke i projektet. En sagsbehandler tilkendegiver ydermere, at ledelsen på det jobcenter, hvor han er ansat, har givet udtryk for, at projektet er vigtigt i forhold til fleksjob- og førtidspensionsreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2013, hvilket også har skabt en naturlig opbakning til projektet. I relation til ledelsesopbakningen forklarer en faglig koordinator desuden:

"I forhold til ledelsen, så har der jo været opbakning hele vejen rundt, men jeg må også sige, at vi har været nødt til at parkere nogle spørgsmål, for os med det primære ansvar blev nok nødt til at stoppe nogle af de spørgsmål, der kom. For mange spørgsmål bliver hurtigt opfattet som brok. Der er ting, vi kan diskutere, og så er der ting, som man bare ikke skal spørge om." (Faglig koordinator)

Citatet illustrerer en generel opfattelse blandt de interviewede om, at der har været opbakning til "Brug for alle" fra ledelsens side. Der har dog også været nogle praktiske problematikker, som medarbejderne har følt, at de ikke altid har kunnet sætte spørgsmålstegn ved. Følgegruppen, som bl.a. består af jobcenterchefer, beskriver ligeledes, at der i forbindelse med opstarten har manglet en skarpere italesættelse af den tankegang, der lå bag "Brug for alle", da man på denne måde kunne have skabt en bedre forventningsafstemning og derved kunnet have imødekommet mange af de spørgsmål, der er opstået undervejs.

Selv om der generelt har været opbakning til projektet fra ledelsens side, fortæller de tværfaglige teams, at opbakningen ikke har været lige stor på alle jobcentre i kommunen, og at dette har påvirket sagsbehandlernes holdning til projektet på særligt et af jobcentrene. Dette har ifølge de tværfaglige teams, haft betydning for den måde hvorpå, de er blevet mødt på på det enkelte jobcenter. En sagsbehandler bakker således op om denne pointe:

"Man kunne jo vælge som leder at sætte sig ned til os i enheden og sige til os, at de har en forventning om, at vi skal have mest muligt ud af dette projekt. Det der er sket er at vores leder har sagt, at dette her projekt skal vi være en del af, og der er ikke noget at gøre det ved." (sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Det faktum at projektet primært er blevet præsenteret som "skal-opgave" med et begrænset fokus på mulighederne i projektet, har ifølge ovennævnte sagsbehandler haft stor betydning for sagsbehandlernes motivation og holdning til projektet på det jobcenter, som han er tilknyttet. Sammenholdes dette med Winters teoretiske forestilling om, at den administrative ledelse kan være med til at skabe en positiv eller negativ stemning omkring implementeringen af nye indsatser, kan det udledes, at ledelsens holdning har haft betydning for medarbejdernes indstilling til projektet og derfor deres tilgang til indsatsen i "Brug for alle" og derved muligheden for en ændret praksis.

Markarbejdernes påvirkning af indsatsen

I det nedenstående afsnit vil det med udgangspunkt i den indsamlede empiri blive analyseret, hvorvidt samspillet i de tværfaglige teams har påvirket implementeringen af "Brug for alle". Efterfølgende vil det analyseres, om sagsbehandlernes holdninger til projektet har påvirket implementeringen og derved muligheden for, om indsatsen i "Brug for alle" i Aalborg Kommune kan omsættes til en ny tværfaglig praksis overfor borgere i målgruppen. Det vil slutteligt undersøges, hvorvidt det tids- samt arbejdsmæssige pres har skabt udfordringer og påvirket implementeringen samt sagsbehandlere og de tværfaglige teams' mulighed for at skabe ændret praksis.

Samspillet mellem aktørerne i de tværfaglige teams

Gennem analysen af den indsamlede empiri er det kommet til udtryk, at samspillet mellem aktørerne i de tværfaglige teams har haft betydning for implementeringen af "Brug for alle". Når man har valgt at organisere "Brug for alle"-projektet på en sådan måde, at samtlige tværfaglige samtaler skal udføres af et fast team med supplement af faste repræsentanter fra CMU, UU og SME, betyder det, at specielt de faste teammedlemmer arbejder meget tæt sammen i en længerevarende periode. I den sammenhæng udtrykker størstedelen af de adspurgte respondenter, at det er positivt, at teammedlemmerne kender hinanden godt, da dette skaber et godt flow til mødet. Det beskrives, at dette har været med til at skabe en tryk stemning til møderne, hvilket har haft en positiv virkning på borgerne. Det tætte samspil mellem teammedlemmerne beskrives derved som havende haft en positiv betydning for implementeringen af "Brug for alle" og på muligheden for at kunne skabe en ændret praksis overfor borgerne i målgruppen. I den forbindelse beskriver en repræsentant fra CMU:

"Det, at jeg er fast tilkoblet til teamet, har givet den fordel, at vi har kunnet arbejde os ind på de forskellige fagligheder. Det har skabt mere homogene møder. Det gør, at man ved, hvad man kan forvente. Det, tror jeg, giver en tryk hos os, og når vi er trygge, så laver vi også et godt møde." (Medlem af tværfagligt team)

Anskues dette i et kritisk lys, kan det dog antages, at det også kan være problematisk, at de tværfaglige teams synes at være så homogene og ensrettede. Enkelte af de adspurgte sagsbehandlere udtrykker i den sammenhæng, at det tætte samarbejde i enkelte tilfælde har betydet, at der er sket en udviskning af faggrænserne mellem teamets medlemmer. En sagsbehandler forklarer:

"Det team, der fungerer godt, er hvor de hver især er ekspert i sin egen faggruppe og ikke går ud over sine beføjelser. Der, hvor det går galt, er, hvor jeg kan mærke, at personer træder ud over sine egne faglige kompetencer og begynder at lege psykolog eller læge. Det går galt, når man ikke holder sig til sit eget." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Således har nogle sagsbehandlere givet eksempler på, at de oplever, at nogle teammedlemmer træder ud over deres fagområder ved at fokusere på områder som fx psykiske diagnoser, som SME egentlig repræsenterer og er eksperter på. I et teoretisk perspektiv vurderer Lauvås & Lauvås lige-

ledes, at der kan opstå udviskning af faggrænser, når man arbejder sammen i et team i længere tid. Såfremt dette sker, er det på bekostning af tværfagligheden, eftersom det tværfaglige aspekt netop opstår ved, at flere faggrupper kan komplementere hinanden. Ud fra denne teoretiske tese kan der derved stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt organiseringen af de tværfaglige teams i Aalborg Kommune er hensigtsmæssig i forhold til at bevare faggrænserne og derved tværfagligheden. Her mener den overordnede koordinator på projektet dog, at det har været nødvendigt at arbejde i faste teams for at opnå den højeste kvalitet over for borgerne:

"Man kan ikke afholde ligeså effektive teammøder, hvis det er forskellige teams hver gang. Det er vigtigt, at teamet kender hinanden og deres måde at gribe tingene an på. Det er bedre for borgerne. Samarbejdet bliver klart bedre, når vores folk kender hinanden." (Projektkoordinator i "Brug for alle")

På samme måde erklærer en deltagende psykolog sig uenig i påstanden om, at faggrænserne mellem teamets medlemmer er blevet udvisket på baggrund af et meget tæt samarbejde over de seneste måneder. Tværtimod argumenterer hun for, at man bliver stærkere i sit eget felt, når man samarbejder med andre faggrupper, fordi man opnår et bredere perspektiv på borgeren og får flere relevante oplysninger gennem det tværfaglige møde, når borgeren stilles spørgsmål af flere faggrupper på samme tid:

"Faggrænserne opløses ikke, men man bliver måske skarpere på sin egen profil. I og med, at man kun har en halv time, og man jo godt ved, hvad det er, man gerne vil have belyst, så bliver man mere skarp på sine spørgsmål inden for ens eget fagområde. Man bygger ovenpå hinanden, (...) og selvfølgelig kan jeg stille bedre spørgsmål, fordi jeg kan blive mere præcis, fordi de andre forsyner mig med viden. På den måde højner jeg mit eget niveau." (Medlem af tværfagligt team)

Flere af medlemmerne i de tværfaglige teams vurderer derved, at det har haft en positiv betydning på implementeringen samt på indsatsen overfor borgerne, at teamet har haft et indgående kendskab til hinandens arbejdsmetoder, hvilket den overordnede koordinator på projektet også vurderer. Dette udfordrer således Lauvås & Lauvås' teoretiske pointe om, at faste teams har sværere ved at bevare faggrænserne mellem hinanden end skiftende teams har – i hvert fald tillægger aktørerne det ingen betydning for udbyttet af "Brug for alle" at teammedlemmerne har et indgående kendskab til hinanden.

Sagsbehandlernes holdning til projektet

Generelt viser empiriindsamlingen, at sagsbehandlernes holdning til "Brug for alle" og til formaliseringen af tværfagligheden har haft betydning for de tværfaglige møder og generelt for indsatsen overfor de medvirkende borgere. I forbindelse med dette forklarer et medlem af følgegruppen:

"Reaktionerne fra rådgiverne har været meget forskellige, for nogle synes, at det er en super god måde at få nye ting på bordet sammen med borgerne. Andre har derimod følt, at det er en form for revision, hvor deres arbejde skal tjekkes. Der er ingen tvivl

om, at det har påvirket projektet, at nogle af sagsbehandlerne har været så negative"
(Medlem af følgegruppen)

Empiriindsamlingen viser, at der har været stor forskel på sagsbehandlerne reaktion og holdninger til indholdet i "Brug for alle". Grundlæggende beskriver flere af de interviewede, at sagsbehandlerne mener, at hensigterne med projektet er god, men at der har været en del praktiske frustrationer knyttet til implementeringsprocessen. Det er desuden gennem empiriindsamlingen kommet til udtryk, at nogle af sagsbehandlere har anskuet projektets indhold som et angreb på deres faglige integritet, netop fordi de mener, at det at arbejde tværfagligt er en naturlig del af deres faglige arbejde med borgere i matchgruppe 3. Om dette beskriver en sagsbehandler:

"Jeg tror, vi føler os lidt set ned på, fordi vi altid selv har arbejdet tværfagligt. Den gode sagsbehandler arbejder tværfagligt – og projektet er derfor spild af ressourcer, fordi det virker som om, at politikerne mener, at vi ikke selv kan finde ud af at have den koordinerende rolle. Det føles lidt som en kritik af os, når det bliver formaliseret som om, at vi ikke kan finde ud af det selv. (Sagsbehandler med borger og "Brug for alle")

Sagsbehandlerens indstilling til projektet kan derved have betydning for udbyttet af indsatsen, netop fordi det antages, at mange borgere påvirkes af deres sagsbehandlers holdning til projektet. Denne tese understøttes af Winters teoretiske antagelse om, at markarbejdernes holdning påvirker implementeringen af nye indsats, og det vurderes derfor, at sagsbehandlerne holdning har betydning for implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune. Dette skyldes bl.a., at sagsbehandlerne også kan påvirke den indstilling, som borgeren møder det tværfaglige team med.

De tværfaglige teams beskriver ligeledes, at de har oplevet, at nogle sagsbehandlere har været negative inde til det tværfaglige møde, og at dette har smittet af på borgeren og på stemningen til mødet. Analyseres dette med udgangspunkt i teorien om tværfagligt samarbejde, kan sagsbehandleren negative indstilling overfor projektet bunde i en frygt for, at det tværfaglige samarbejde kan sætte dem i et kritisk lys, hvilket gør, at deres fejl og mangler i forbindelse med deres indsats overfor borgeren tydeliggøres over for aktørerne i det tværfaglige team. Man kan derfor formode, at dette har medført, at nogle af sagsbehandlerne har modsat sig de tværfaglige møder for på denne måde at beskytte sig selv mod kritik fra andre fagprofessionelle områder. Ifølge de interviewede teammedlemmer har denne indstilling påvirket stemningen til møderne og har nogle gange ført til, at rådgiveren ikke har bakket op omkring den af teamet anbefalede indsats. I forbindelse med dette uddyber et teammedlem:

"Der er også det perspektiv, at nogle rådgivere ikke synes, at projektet er en god ide og er negativt indstillede fra dag et. Det kommer til udtryk sådan, at rådgiver har lagt en plan, og så møder de os lidt med den holdning, at de ikke vil have, at vi laver noget kontrol på deres arbejde. Det er jo ikke for at kontrollere dem, det er jo bare for at hjælpe med nye øjne. Vi er meget vidende om, at de er dygtige til deres arbejde, men derfor kan nye øjne jo sagtens hjælpe. Nogle har rigtig svært ved at lægge deres arbej-

de frem og spørge, hvad vi synes. Det gør selvfølgelig arbejdet i teamet lidt sværere og påvirker da helt sikkert indsatsen.”(Medlem af tværfagligt team)

Sammenholdes ovenstående med Winters antagelse om, at implementeringen af en ny indsats i praksis kan påvirkes af markarbejdernes individuelle holdninger samt deres faglige baggrund, kan det udledes, at denne faktor har stor betydning for de tværfaglige møder i ”Brug for alle” og derved har betydning for, hvorvidt der sker en ændret praksis overfor målgruppen i projektet. Flere af medlemmerne i de tværfaglige teams samt følgegruppen vurderer dog, at nogle af sagsbehandlerne er blevet mere positive indstillede overfor projektet, efter de har opnået større indsigt i, hvad de tværfaglige møder indebærer. En sagsbehandler bakker således op om denne antagelse:

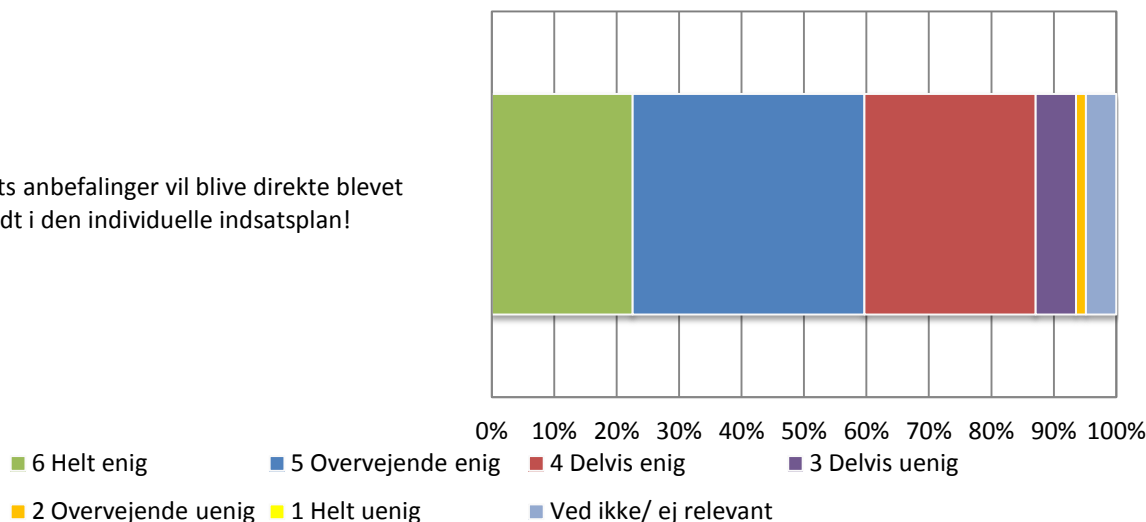
”Det hjalp mig, da jeg kom på de møder og kunne se, at jeg kunne få noget ud af det. Jeg fik jo også ny indsigt i vores sager og vores borgere. Jeg havde jo den fordom, at grønlændere, som er et beskedent folk og har en ydmyg attitude, ville føle, at snakken ville gå over hovedet på dem, når de skulle sidde med så mange professionelle over for sig. Men jeg synes, at teamet har været enormt gode til at tale med vores borgere.”
(Sagsbehandler med borgere i ”Brug for alle”)

Flere sagsbehandlere har derved igennem processen og deres oplevelse af, at borgeren har følt sig hørt og fået et positivt udbytte af det tværfaglige møde, fået et mere nuanceret billede af indsatsen i projektet. I den forbindelse tilkendegiver en sagsbehandler ydermere, at det for hende personligt har været positivt at få bekræftet sine faglige vurderinger, og at flere sagsbehandlere efterhånden ser møderne som en god mulighed.

De tværfaglige teams beskriver, at de ikke mener, at sagsbehandlernes til tider negative attitude har påvirket teamets tilgang til indsatsen og til borgerne. Teamet kan dog stadig frygte, at den negative indstilling, som nogle sagsbehandlere har haft overfor projektet, kan få betydning for den efterfølgende proces, hvor anbefalingerne skal omsættes til en konkret indsatsplan, og at dette derved kan få betydning for, hvorvidt der kan ske en ændret praksis over borgerne i målgruppen. I det spørgeskema, som sagsbehandlerne med borgere i ”Brug for alle” har besvaret, vurderer en overvægt af de adspurgte sagsbehandlere dog, at teamets anbefalinger vil blive direkte anvendt i borgerens indsatsplan:

Din vurdering af teamets anbefalinger i forbindelse med den seneste samtale du har gennemført

D1. Teamets anbefalinger vil blive direkte blevet anvendt i den individuelle indsatsplan!



Dette indikerer, at sagsbehandlerne på trods af deres negative holdning til projektet har intentioner om at anvende de anbefalinger, som teamet er kommet med, i det videre arbejde med borgerne.

Overordnet set er der på trods af, at nogle sagsbehandlere har været negativt indstillet overfor projektet, en generel konsensus om, at tværfagligt samarbejde er det rigtige fokus at have overfor borgere i matchgruppe 3. Dog er der flere, der udtaler, at tværfagligheden ikke er noget nyt i forhold til den indsats, som tidligere har været udført overfor de ledige i denne gruppe. Om dette forklarer en sagsbehandler:

"Vi har altid arbejdet tværfagligt, og det er altså ikke noget nyt. Jeg er jo nødt til at forholde mig til alle de problemstillinger, som borgeren har, så jeg fokuserer ikke kun på beskæftigelse. Jeg oplever virkelig ikke, at der er en forskel. Der kan dog være en forskel, når der er en læge eller en psykolog tilstede." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Dog tilkendegiver følgegruppen, flere faglige koordinatore samt sagsbehandlere, at snitfladen omkring borgeren er blevet større gennem "Brug for alle", da der er en bredere repræsentation af faggrupper. Følgegruppen beskriver ligeledes, at tværfaglighed ikke er noget nyt på beskæftigelsesområdet i Aalborg Kommune, men at det er helt nyt, at det udformes formaliseret og systematiseret. Sagsbehandlerne tilkendegiver ligeledes, at psykologer og læger i et større omfang og på en langt mere direkte måde end tidligere er blevet inddraget i indsatsen overfor borgere i matchgruppe 3.

Selv om sagsbehandlerne og de faglige koordinators vurderer, at de også tidligere har haft fokus på det tværfaglige, vurderes det som værende ny praksis, at borgeren i gennem de tværfaglige møder i "Brug for alle" har direkte kontakt med andre faggrupper, som på denne måde kan give dem nye øjne på deres sag. I denne forbindelse beskriver en faglig koordinator:

"Nyt og nyt. Det ved jeg nu ikke, om det er. SME har altid været med, men de har ikke været med på denne måde, som de er med nu. Det er nyt at have dem med ved bordet i forhold til, at de nu har direkte kontakt med borgeren."(Faglig koordinator i "Brug for alle")

Den faglige koordinator beskriver derved, at "Brug for alle" gennem inddragelse af flere faggrupper og direkte borgerkontakt på nogle områder har været med til at føre til en ny praksis overfor borgerne i matchgruppe 3. Et medlem af det tværfaglige team, som inden hun blev ansat i teamet, var beskæftigelsesrådgiver i Aalborg Kommune, fortæller ligeledes:

"Jeg synes, at projektet lød vildt spændende, for engang i mellem prøver man jo i det daglige at arbejde med flere fagligheder, men det er der bare sjældent tid til (...) Alle rådgivere burde tænke helhedsorienteret og tværfagligt, men det drukner nogle gange i hverdagen. Det kan jeg sagtens forstå." (Medlem af tværfagligt team)

Det har derfor ifølge hende været positivt at få samarbejdet mellem de forskellige fagligheder mere formaliseret, da dette har medført, at man i højere grad kan sikre, at tværfagligheden prioriteres i arbejdet med borgerne i matchgruppe 3. En sagsbehandler vurderer ligeledes, at dette er positivt, da der ikke altid i det daglige arbejde omkring borgeren er tid til dette koordinerende samarbejde, da der jo kan være rigtig mange instanser involveret i borgerens situation. Projektet har derved ifølge nogle af de adspurgte aktører medført, at man i højere grad sikrer sig, at tværfagligheden bringes i spil, hvilket kan føre til en ændret praksis overfor borgerne.

Mangel på tidsmæssige ressourcer påvirker markarbejdernes adfærd

Flere af de adspurgte sagsbehandlere fortæller, at de synes, at projektet har været meget tidskrævende, og at de ikke synes, at de har haft tilstrækkeligt med tid til de forskellige opgaver og faser, som projektet rummer. I relation til tidsforbruget forklarer en sagsbehandler:

"Det er et frygteligt tidskrævende projekt. I forbindelse med det projekt skal borgeren jo selv udfylde et skema. Derudover skal jeg lave en fællesbeskrivelse af dem, hvor jeg samler informationer om dem til teamet. Så er der derudover det kvarter, hvor jeg snakker med teamet, inden borgeren kommer ind. Så har vi derefter selve mødet, og så skal indsatsplanen bagefter udfyldes. Det tager 2,5 time i alt per borger. Jeg har kun de 11 stykker eller 13 borgere, der er med i projektet, men det er lang tid, der skal bruges på den enkelte(...) Jeg synes generelt, at de tidsmæssige ressourcer er for store i forhold til udbyttet af projektet." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Flere af sagsbehandlerne vurderer, at det tidsforbrug, der er forbundet med projektet, har været for stort i forhold til, hvor meget borgerne i sidste ende har fået ud af at deltage. Det er ifølge

sagsbehandlere meget få sager, hvor mødet med det tværfaglige team har ført til en ændret praksis for den enkelte. En økonomikonsulent fra Jobcentersekretariatet i Aalborg Kommune, som har haft ansvaret for økonomien i "Brug for alle", fortæller dog, at de enkelte jobcentre i kommunen har fået tilføjet ekstra timer til driften af projektet og derved de ekstra arbejdsopgaver, der har været forbundet med projektet:

"Efter alt var sat i værk, var der penge tilbage, som vi fordelte til de involverede afsnit. Dette gjorde vi i henhold til, hvor mange procent af målgruppen de forskellige jobcentre havde af bruttogruppen, og de fik således det tilsvarende procentuelle beløb af de penge, som vi havde tilbage. På den måde har det været op til den enkelte leder at fordele de ekstra timer, som de har fået." (Økonomikonsulent, Jobcentersekretariatet)

Økonomikonsulenten fortæller dog, at selv om de enkelte jobcentre har fået ekstra hjælp til at løfte opgaverne i forbindelse med "Brug for alle" kan det jo altid diskuteres, hvorvidt de ekstra timer har været tilstrækkelige til at løse den reelle opgavebyrde i praksis. En faglig koordinator beskriver, at der generelt i sagsbehandlernes arbejde ikke er sammenhæng mellem tidsmæssige ressourcer og de mål, der skal nås, og at problemet omkring tidspres derved ikke kun er knyttet til "Brug for alle". Det generelle tidspres, som sagsbehandlerne er underlagt i deres arbejde, har ifølge en faglig koordinator betydning for kvaliteten i den sagsbehandling, der udføres:

"Derfor er følelsen af tidsforbruget engang i mellem forstyrrende, fordi vores rådgivere er belastet af et enormt stort antal sager, og så er der bare noget kvalitet, der ryger fløjten. Så derfor er min påstand også, at hvis vi havde et lavere sagsantal, så ville vi også få lavet mindst ligeså gode planer, for så havde vi netop selv tiden til at få indkaldt ydelsesrådgivere og andre, så vi kan få vendt sagen med hinanden og med borgeren". (Faglig koordinator)

Tidspreset kan ifølge den faglige koordinator påvirke kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen, og dette kan fx komme til udtryk ved, at sagsbehandlere i nogle situationer kan forsøge at tilbageholde tilbud overfor borgeren, netop fordi de ved, at nogle områder er forbundet med mere tidskrævende ansøgningsprocedurer. Om dette fortæller et medlem af følgegruppen:

"Engang i mellem som sagsbehandler vælger man måske en nemmere løsning, fordi man godt ved, at det er en lang sej kamp at få gjort det rigtige for borgerne eller bruge det rette tilbud. Der kan man som sagsbehandler nogle gange trække på de kontakter, som man har, og hvor man ved, at tingene sættes i gang hurtigere, selv om der måske findes et tilbud, der vil være mere ideelt for borgeren". (Medlem af følgegruppen)

Anskues dette ud fra et teoretisk perspektiv kan handlingerne på baggrund af tidspreset forklares med Lipskys begrebsapparat omhandlende afværgemekanismer. Her kan det udledes, at sagsbehandlerne befinder sig i et krydspres, hvor der på den ene side er en række krav og rammer fra såvel lovgivning, økonomi og borgere, der skal imødekommes, mens der på den anden side er deres egne begrænsede tidsmæssige ressourcer. Ifølge Lipsky forsøger markarbejderne at håndtere ar-

bejdspresset vha. afværgemekanismen rationering, hvor de begrænser adgang og udbud til visse ydelser og derved forsøger at anvende de tilbud, hvor det kræver mindre arbejde at få borgere visiteret til.

De tværfaglige teams har igennem projektperioden også været underlagt et stort arbejdspress for netop at kunne nå at få afholdt en tværfaglig samtale med alle borgerne i målgruppen. De tværfaglige teams beskriver ligeledes, at de i starten var meget overvældede over tidspresset i projektet og den korte forberedelsestid, som de har til hver sag. I forbindelse med tidspresset beskriver et teammedlem:

"I forhold til tidsperspektivet er det en meget uholdbar måde at arbejde på i længden. Det gør det også svært at skille folk fra hinanden, for jeg kan simpelthen slet ikke huske dem fra hinanden. Man er bare nødt til at smide dem ud af hovedet, når man er færdige med dem. Men man er jo nødt at være på og være nærværende over for borger, for det bliver jo hurtigt spottet, om vi er nærværende." (Medlem af tværfagligt team)

Medlemmer fra de tværfaglige teams tilkendegiver i denne sammenhæng, at de i nogle samtaler godt kan blande de forskellige borgers problemstillinger sammen, fordi de – grundet tidspresset i projektet – har fire borgersamtaler om dagen, fem gange om ugen. Et medlem af følgegruppen, beskriver ligeledes, at de tværfaglige teams rent tidsmæssigt er underlagt et stort pres:

"Jeg opfatter det meget udefra, og jeg ser, at der et ufatteligt stort pres på selve teamet, så der går en smule pølsefabrik i det, for de skal bare producere hele tiden for at nå at blive færdige". (Medlem af følgegruppen)

Tolkes citatet ud fra begrebsapparatet kan de tværfaglige teams ageren i nogle situationer tolkes som en afværgemekanisme. Ifølge Lipsky forsøger markarbejderne at håndtere arbejdspresset ved at skabe standardløsninger, hvor borgernes systematiseres, hvoraf generalisering bliver et væsentligt redskab. I relation til at kunne skabe en ændret praksis over for borgerne i målgruppen, kan det tidspres, som de tværfaglige teams er underlagt, betyde, at der kan skabes standardløsninger, hvor der måske ikke ses så meget på de individuelle muligheder. Dette kan anskues som problematisk i forhold til at skabe en ændret praksis overfor den enkelte borger. De tværfaglige teams vurderer dog, at de igennem processen er blevet bedre til at håndtere tidspresset og rent mentalt lægge andre sager fra sig, når de starter forberedelsen til en ny samtale. Generelt kan tidspresset dog anskues som problematisk i forhold til at skabe en ændret praksis, da det, at sagsbehandlere også er pressede, kan få betydning for igangsættelsen af den anbefalede indsats og den efterfølgende opfølgning, som netop i forhold til denne målgruppe beskrives som værende central.

Målgruppen

I det nedenstående vil det på baggrund af den indsamlede empiri blive analyseret, hvorledes tilgangen til borgeren, samspillet mellem borgeren og sagsbehandleren, samt borgerens oplevelse af projektet på aktørniveau har haft betydning for implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg

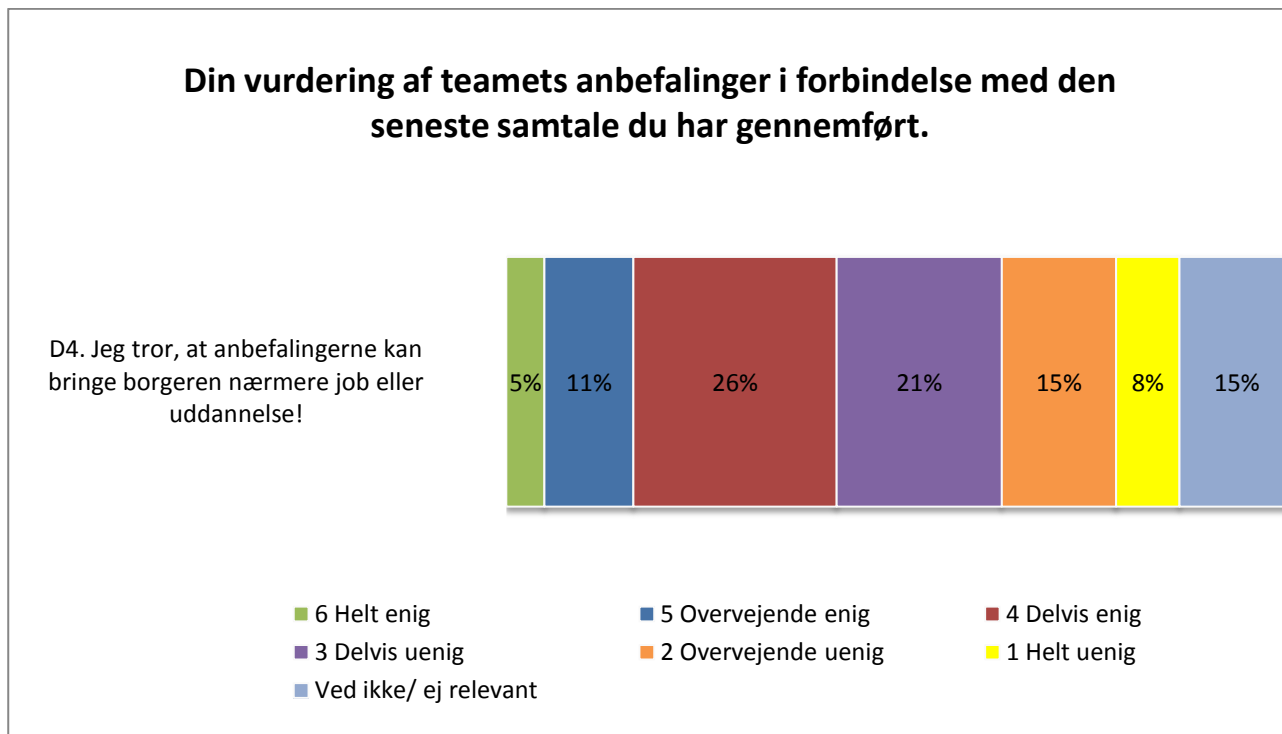
Kommune og derved muligheden for at kunne omsætte "Brug for alle" til en ny praksis for målgruppen.

Markarbejdernes tilgang til målgruppen

Generelt viser empiriindsamlingen, at sagsbehandlernes tilgang og syn på borgeren har stor betydning for implementeringen af "Brug for alle". En del af de adspurgte sagsbehandlere vurderer generelt, at de mener, at projektets langsigtede målsætning om, at borgerne skal i beskæftigelse er urealistisk, netop fordi målgruppen i projektet er meget svag og har mange forskellige barrierer udover ledighed. Om dette fortæller en sagsbehandler:

"I forhold til målsætningerne, så er det jo aldrig umuligt at få borgere i arbejde, men det tager tid, fordi de har mange problemstillinger. Og man rykker jo heller ikke folk, der har været i systemet i 25 år på syv måneder med et sådan projekt. For nogle af dem her er der lang vej, fordi de allerede er tilknyttet en indsats, fx bostøtte, og for dem er der virkelig lang vej til arbejdsmarkedet" (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle").

I spørgeskemaet, som sagsbehandlere med borgere i "Brug for alle" har besvaret, kommer det ligeledes til udtryk, at det kun er en lille andel af sagsbehandlerne, som erklærer sig helt enige eller overvejende enige i, at projektet kan bringe borgerne tættere på job eller uddannelse:



Dele af den kvalitative empiri viser dog, at nogle sagsbehandlere gennem projektet har fået et mere nuanceret syn på borgerne i matchgruppe 3 og beskriver således, at de er blevet positivt overraskede over borgernes fremmøde til de tværfaglige teammøder. I denne forbindelse forklarer en sagsbehandler:

"Jeg troede slet ikke, at så mange ville møde op til de tværfaglige møder, da jeg så ned over de sager, som jeg skulle have med i dette her. Men det har været meget positivt og overraskende, hvor mange der rent faktisk er mødt op". (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

Udover, at en stor del af de interviewede er blevet positivt overraskede over borgernes fremmøde, tilkendegiver flere af sagsbehandlere og faglige koordinators ligeledes, at de er blevet overraskede over, at mange borgere i deres forberedende skema har nedskrevet et aktivt mål om at komme tilbage på arbejdsmarkedet. En faglig koordinator forklarer:

"Jeg synes egentlig, at det er meget vigtigere at se disse mennesker som individer i stedet for at se dem i en kasse som værende match 3, der er helt uopnåelige for indsats. Det er spændende at se, at borgerne rent faktisk kan formulere nogle mål for deres eget liv. Jeg tror, at nogle sagsbehandlere har haft en 'aha'-oplevelse, fordi målgruppen faktisk har nogle mål for sig selv og sit eget liv. Vores rådgivere er måske ramt af en gammeldags opfattelse af, at vores borgere ikke rigtig kan noget, og det er jo nok lidt en erhvervsskade. Det har været meget motiverende, at vores borgere rent faktisk har nogle konkrete mål for livet, og det har givet stof til eftertænkning". (Faglig koordinator)

Denne viden om målgruppen har ifølge flere af de faglige koordinators samt de interviewede repræsentanter fra følgegruppen været med til at give et nuanceret syn på borgernes mål og ønsker for fremtiden. De tværfaglige teams beskriver ligeledes, at de har været positivt overraskede over hvor mange borgere, der har haft et beskæftigelsesrettet mål for deres tilværelse. De tværfaglige teams beskriver i denne forbindelse også, at det har været positivt kun at få udleveret de vigtigste information omkring borgerens livs- og sygdomsforløb, da dette har været gjort, at det har været nemmere at kunne se på borgerens sag med friske øje – noget der anskues som værende helt centralt i relation til at skabe en ændret praksis overfor borgerne.

Selv om en overvægt af de interviewede sagsbehandlere generelt stadig vurderer, at målet om beskæftigelse er meget langsigtet for en stor del af målgruppen, har projektet dog alligevel givet nogle sagsbehandlere samt medlemmerne af de tværfaglige teams et mere nuanceret billede af borgerne i matchgruppe 3. Sammenholdes dette med Winters teoretiske forestilling om, at markarbejdernes holdning og syn på den målgruppe, som de beskæftiger sig med, har betydning for implementeringen, kan det anskues som centralt, at sagsbehandlerne har fået indsigt i, at flere borgere, end de troede, har et aktivt mål, da man kan formode, at dette kan have betydning for den fremtidige tilrettelæggelse af indsatsen overfor borgere i denne målgruppe. I relation til den fremtidige indsats overfor borgere i matchgruppe 3 kan det forestilles, at denne viden omkring, at

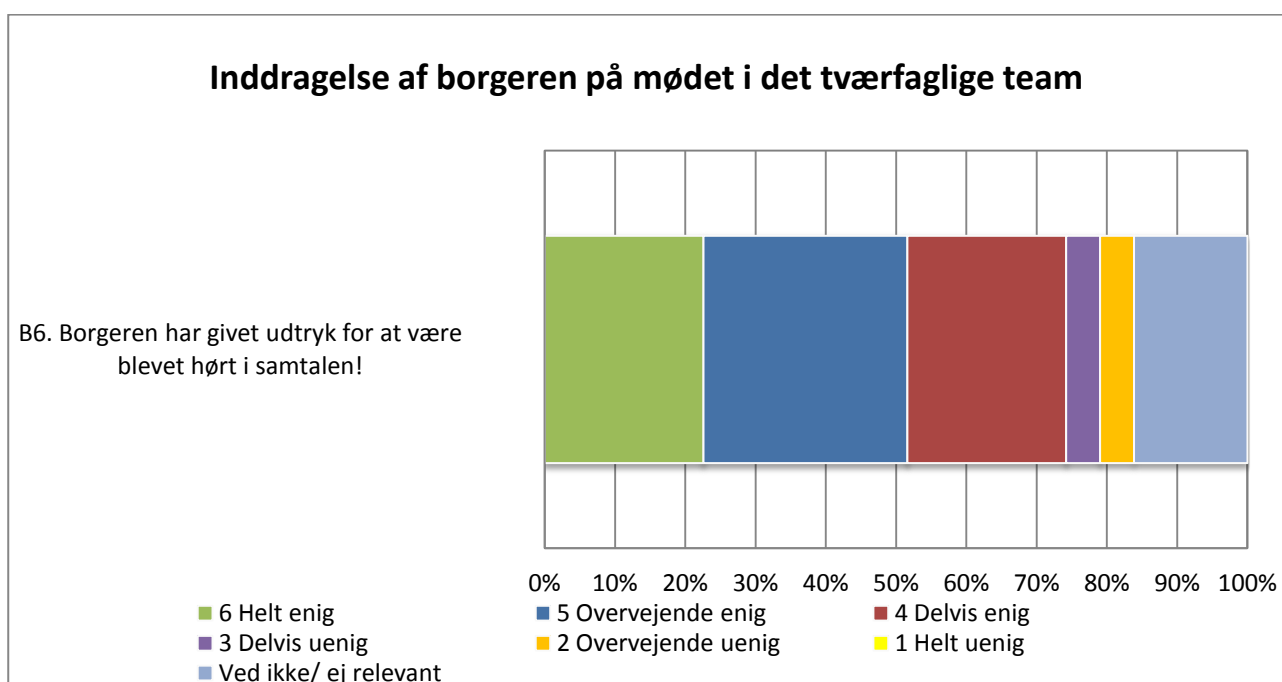
mange i målgruppen har et aktivt beskæftigelsesmål, kan være med til at skabe en mere ressourcerorienteret praksis overfor borgerne.

Samspillet med borgeren

En af intentionerne med "Brug for alle" er den anerkendende tilgang, således at man i samspil med borgeren kan skabe motivation og engagement. I den sammenhæng bør det fremhæves, at størstedelen af sagsbehandlere beskriver, at de synes, at borgeren er i centrum til de tværfaglige møder, og at hele processen i "Brug for alle" tager udgangspunkt i den enkelte borgers målsætninger og ressourcer. I den forbindelse beskrives det flere gange, at teamet forsøger at komme frem til de rette anbefalinger i samspil med borgeren. Samme tendens ses ligeledes i spørgeskemaet, hvor størstedelen af sagsbehandlere vurderer, at de tværfaglige teams er opmærksomme på at inddrage borgeren i samtalerne. I et interview uddyber en sagsbehandler:

"Jeg synes generelt, at teamet tager udgangspunkt i borgerens ønske og specielt i borgerens målsætninger, som er beskrevet i det forberedende skema. Her er der fokus på den positive tilgang, og teamet går ikke ind i en dialog om, hvorvidt borgerens ønske er realistisk eller ej. Overordnet set synes jeg, at teamet er rigtig gode til at spørge ind på den rigtige måde, og de holder generelt fokus på borgerens ønsker, og hvad der fremadrettet skal igangsættes." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

På samme måde beskriver de tværfaglige teams, at de som udgangspunkt tager afsæt i borgeren og dennes ønsker. Denne opfattelse understøttes ligeledes af spørgeskemaet, hvor en overvægt af sagsbehandlere vurderer, at deres oplevelse er, at borgeren føler sig hørt og inddraget til det tværfaglige møde:



Dette opnås særligt ved at bruge det forberedende skema som et dialogredskab, hvorved borgerens egne ord er springbræt til resten af samtalen. Flere medlemmer i de tværfaglige teams beskriver på den måde, at der er mange af borgerne, der har været i systemet i lang tid og derfor selv føler, at de har fået en etikette, som er svær at komme af med. I den sammenhæng fremhæves det, at teamet forsøger at skabe et reelt samspil med borgeren, således at denne får en mulighed for at udtrykke ønsket om at slippe af med den besnærende etikette og samtidig blive taget seriøst. I den sammenhæng udtrykker et medlem af det tværfaglige team:

"Det vigtigste for os er at få borgeren til at fortælle om deres mål. Vi har endda haft en borger, der vil være millionær. Langt de flestes mål er dog realistiske, som fx et liv uden smerter. Hvis et ønske er meget urealistisk, eller samtalen begynder at få en negativ drejning, forsøger vi selvfølgelig at lede samtalen væk og få en anden vinkel på. Men det er altså vigtigt, at der ikke bliver skudt nogen drømme ned, og at borgerne mærker, at det ikke er et forhør, de er til, men at der føres en samtale i fællesskab."(Medlem af tværfagligt team)

Flere sagsbehandlere beskriver dog i denne sammenhæng, at selvom teamet har som intention at tage udgangspunkt i borgernes ønsker, så er der mange borgere, der ikke har ret høje ambitioner omkring deres egen situation og derfor gerne bare vil have en uberettiget pension eller have en anden indsats, der ikke synes ideel. I den sammenhæng beskrives det, at det selvfølgelig har meget at sige, hvor motiverede borgerne er, og i hvilken retning borgerne forsøger at trække hele processen. En sagsbehandler forklarer således:

"Nogle er motiverede, og andre er ikke. Målgruppen er jo meget forskellig, så det er generelt svært at sige, om det ene eller det andet virker. Det er jo klart, at borgerne oftest får langt mere ud af det, når de rent faktisk gerne vil hjælpes." (Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

I sammenhæng med ovenstående er der flere sagsbehandlere, der udtrykker, at de ser samspillet som værende noget, der ikke kun rykker på teamet og den enkelte sagsbehandlers forestillinger, men også borgerens. Her fremhæves det særligt, at ordene har langt mere magt, når det er det tværfaglige team, der kommer med anbefalinger, fordi det så ikke kun er den faste sagsbehandler, der "endnu engang forlanger noget". Derudover beskriver flere af de adspurgte sagsbehandlere, at borgeren tit bliver helt paf over at sidde ved bordenden og være med i samspillet til et formelt møde, fordi de er børn af systemet og ikke før har været så meget med bag facaden.

I forbindelse med samspillet med borgerne beskriver det tværfaglige team ydermere, at der til tider kommer borgere, som er meget umotiverede, eller som har store problemer, de ikke ønsker at se i øjnene. I de tilfælde beskrives det, at det kan være meget svært at komme med egentlige anbefalinger. Et medlem af et tværfagligt team fortæller:

"Det kan jo være virkeligt svært, hvis borgeren nægter, at de har et stort problem med misbrug, for så begrænser det jo kraftigt viften af vores tilbud. De bliver jo ikke nægtet

at få tilbudt andre aktiviteter, men det er jo svært at finde en arbejdsgiver, som vil acceptere, at man lige har drukket en hel kasse øl. Og det er jo virkelig svært at stille krav om rådighed og skabe et reelt samspil, når folk ikke selv kan huske, hvilken ugedag det er.”(Medlem af et tværfagligt team)

På samme måde beskriver en af de psykologer, der ofte er med til de tværfaglige møder, at det hænder, at teamet sidder med en borger, hvor det umiddelbare indtryk er, at der er gode muligheder for behandling, men at borgeren ikke vil. I disse tilfælde beskrives det, at borgerens holdning jo selvfølgelig har stor betydning, for det er umuligt at lave et ordentligt stykke arbejde, hvis den vigtigste aktør ikke er engageret. I den sammenhæng udtrykker psykologen:

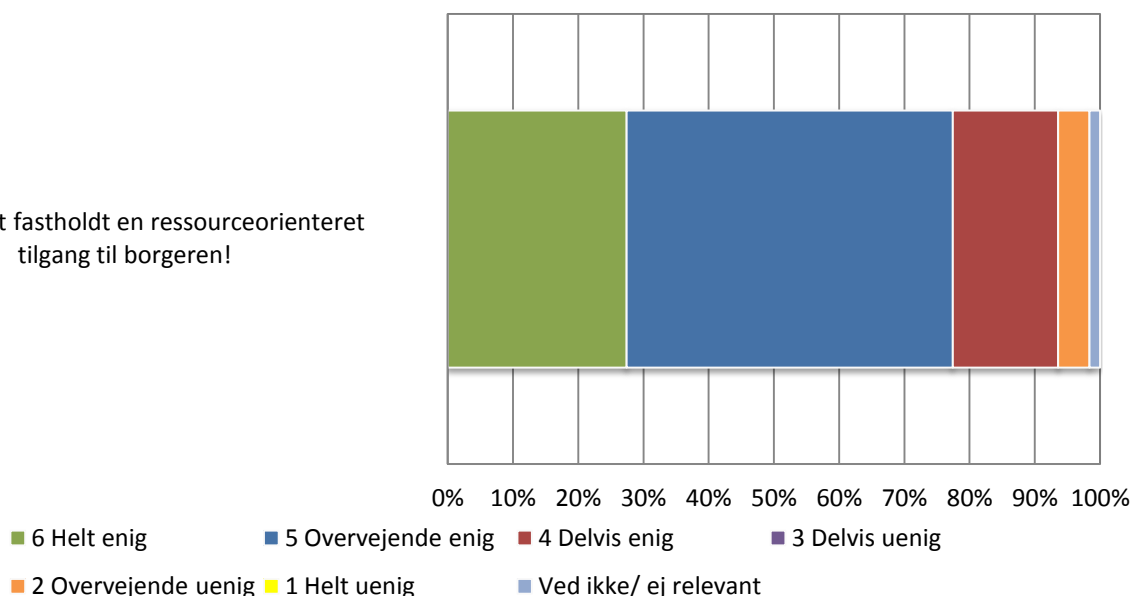
”Uanset hvad, så synes jeg, det er et fremskridt, at vi nu inddrager borgerne og skaber samspil med dem. Nogle gange opstår der helt nye muligheder, og en borger glemmer ønsket om førtidspension. Derudover har jeg været med til nogle samtaler, hvor der er kommet ting på bordet, der var meget konfliktfulde og ikke er blevet sagt før. Det er jo nemt med de sager, hvor borgeren er glad, men det andet er jo også godt og vigtigt.”
(medlem af tværfagligt team)

I forbindelse med de udførte observationsstudier ses samme tendens. Her er det tydeligt, at det tværfaglige team tager udgangspunkt i borgeren, og at der hele tiden er fokus på at høre dennes syn på tingene. Borgernes syn på situationen og den direkte kontakt med borgeren er ifølge de tværfaglige teammedlemmer meget central for at kunne skabe en ændret praksis. De møder, hvor borgeren ikke er mødt op, har ifølge teamet båret præg af den manglende interaktion.

Samtidig viser empiriindsamlingen igennem observationsstudierne, at der til møderne har været et meget professionelt fokus fra teamet, således at borgeren ikke bliver pakket alt for meget ind i vat. I den forbindelse lyttes der altså meget anerkendende til borgeren, men samtidig bliver der også spurgt kritisk ind til de udtrykte barrierer og problematikker for på den måde at skifte fokus til muligheder og ressourcer. I spørgeskemaet vurderer 93 pct. af de adspurgte sagsbehandlere ligeledes, at de tværfaglige teams har fastholdt en ressourceorienteret tilgang til borgerne til møderne:

Inddragelse af borgeren på mødet i det tværfaglige team

B3. Teamet fastholdt en ressourceorienteret tilgang til borgeren!



Samtidig viser observationsstudierne, at anbefalingerne tager udgangspunkt i borgeren, men at det tværfaglige team forsøger at skabe balance mellem, hvad borgeren ønsker, og hvad det tværfaglige team tror, der er bedst for borgeren.

I et teoretisk perspektiv lægger dette naturligt op til Winters tese om *joint-productions* – altså produktioner, hvor produktet skabes i samspil med borgeren eller andre aktører. I den sammenhæng fremhæver Winter, at markarbejdernes arbejde fx bliver påvirket af det med- og modspil, der opnås via interaktion med de involverede borgere. Denne tese understøtter på flere områder aktørernes udsagn og antagelsen om, at samspillet med borgeren er en central implementeringsfaktor i forhold til, hvorvidt "Brug for alle" i Aalborg Kommune kan omsættes til en ny praksis overfor borgere i matchgruppe 3. Her kan det nemlig udledes, at målgruppen og dennes ambitioner, indstilling og motivation har stor betydning for indsatsen og for, hvorvidt praksis kan ændres. På den måde er det naturligt at anskue det tværfaglige teammøde som en *joint-production*, hvor produktet altså skabes i samspil med flere implicerede aktører, og hvor borgeren klart er en af de aktører, der påvirker indsatsen.

Borgernes oplevelse af indsatsen

I forbindelse med ovenstående konklusioner findes det relevant at inddrage de adspurgte borgere oplevelse af deres medvirken i "Brug for alle" i Aalborg Kommune. I den sammenhæng kan det udledes, at de deltagende borgere som udgangspunkt har haft forskellige forventninger til projektet, men at disse forventninger kan grupperes i to kategorier. Den ene gruppe af de adspurgte deltagende borgere havde den forudindtagede holdning, at projektet var spild af tid, og de kunne ikke

forstå, hvordan et tværfagligt teammøde skulle kunne ændre deres situation. En borger beskriver således:

"Ærlig talt, da jeg hørte om projektet første gang, så synes jeg det var fuldstændig latterligt. Jeg har jo fortalt min historie så mange gange, så hvad skulle det nytte? Jeg kunne slet ikke se noget fornuftigt i det, det må jeg indrømme. Spørgsmålene i spørreskemaet var slet ikke realistiske. " (Borger i "Brug for alle")

Den anden gruppe af borgere beskriver, at de havde den indstilling, at projektet var en rigtig god mulighed for at få nye øjne på deres sag og for evt. efterfølgende at komme i gang med nogle nye tiltag. I den forbindelse beskriver flere af disse adspurgte borgere, at de fra starten så det som værende meget positivt, at der ville være så mange "eksperter" samlet til mødet. Samtidig er der flere af disse, der nævner, at det forberedende skema har fået dem til at reflektere over deres situation samt har igangsat nye håb og drømme. Sagsbehandlerne beskriver på samme måde, at der er stor forskel på, hvordan borgernes umiddelbare holdning er til, at de skal ind til et tværfagligt møde. En sagsbehandler udtaler således:

"Enten synes borgerne, at det er virkelig rart, at de får noget taletid og kommer til at sidde lidt for bordenden. Ellers synes de, at det er rigtig trælst, fordi de ikke tror, at mødet fører til noget særligt. I den sammenhæng er nogle borgere, der er meget angst for at skulle et nyt sted hen og have et møde med nogen, de ikke kender. Derfor kan tanken allerede fra starten meget skræmmende for dem."(Sagsbehandler med borgere i "Brug for alle")

I forbindelse med selve mødesituationen fortæller samtlige af de adspurgte borgere, at stemningen var god, og at de langt hen af vejen følte sig hørt. Ydermere fremhæves det, at mødet virkede langt mere målrettet end de rådighedssamtaler, som de normalt skal deltage i. I den sammenhæng udtrykker flere af borgere dog, at det var en lettelse, at teamet var tålmodige og ikke med det samme pressede på for at "planlægge resten af deres liv". De borgere, der inden mødet var negativt indstillede, fortæller, at de blev positivt overraskede over både tonen og indholdet til mødet. En af disse borgere beretter således:

"Jeg startede med at komme med dårlig stemning – det smittede lidt. Men efterfølgende blev det meget afslappet og venligt. Det var meget følelsesladet, fordi der blev stillet meget personlige spørgsmål, men jeg synes, de gjorde det på en ordentlig måde. Det var godt at få åbnet op, og det var realistiske spørgsmål. De var meget søde". (Borger i "Brug for alle")

Udover den meget afslappede stemning fortæller de fleste af de adspurgte borgere, at de oplevede, at det tværfaglige team var gode til at lytte, og at borgerne derfor fik lyst til at åbne lidt op for ønsker og forhåbninger. På den måde beskrives det, at der i praksis kom nye ting på bordet, som tidligere ikke var i fokus. En borger beskriver således:

"Pludselig begyndte vi at tale om, at jeg rent faktisk godt kan lide at være kreativ og lave noget med blomster. Så blev vi enige om, at vi jeg måske skulle forsøge at komme i praktik som gartner eller blomsterbinder. Jeg har altid fået at vide, at det var urealistisk at blive gartner, men det var dejligt, at de tog det seriøst." (Borger i "Brug for alle")

På trods af den generelt positive holdning i forhold til teamets tilgang og stemningen ved det tværfaglige møde er borgerne dog enige om, at "Brug for alle" langt hen ad vejen har været spild af tid. Denne holdning er altså uafhængig af deres forudindtagede opfattelse af projektet samt det efterfølgende forløb. En af de borgere, der som udgangspunkt var meget positiv overfor projektet, beskriver således:

"Det, der blev besluttet på mødet var alt for tamt, og jeg oplevede ikke, at der kom noget konkret ud af det. Jeg synes ikke, der kom nogle konkrete arbejdsredskaber eller nye ideer. Jeg kunne ellers godt have brugt nogle ideer til, hvad jeg skal finde på, indtil jeg kan få psykiatrisk hjælp. Derfor synes jeg altså, at det er spild af tid, at der sidder fire mennesker, som fortæller mig ting, vi har snakket om tusinde gange. Jeg havde håbet, der ville komme langt mere ud af det, og jeg havde egentligt meget store forventninger og var helt klar." (Borger i "Brug for alle")

På trods af, at ingen af de adspurgte borgere vurderer, at det tværfaglige teammøde har bidraget med noget nyt, er der flere af dem, der som følge af mødet er kommet i gang med en ny indsats eller har fået tilknyttet en mentor. I den forbindelse udtaler flere af borgerne dog, at denne indsats sagtens kunne være igangsat af deres egen sagsbehandler, og at de derfor ikke ser det som et kvalitetsstempel af "Brug for alle". Ser man objektivt på det, synes det dog rimeligt at tilføje, at meningen med "Brug for alle" netop er at igangsætte en ny indsats for målgruppen med udgangspunkt i at få nye øjne på sagen. I den sammenhæng bør det derfor pointeres, at der altså for flere af borgerne er blevet igangsat en ny indsats som direkte følge af det tværfaglige møde:

"Altså... Jeg ved ikke, om "Brug for alle" har rykket noget. Jeg har jo godt nok længe haft et ønske om at komme i gang med noget. Og det er jeg kommet i forbindelse med det der møde. Jeg er jo kommet i praktik, og jeg har faktisk også fået tildelt en mentor." (Borger i "Brug for alle")

Med det in mente kan det altså forestilles, at borgernes oplevelse af projektet ikke nødvendigvis afspejler, hvorvidt indsatsen rent faktisk har været med til at ændre praksis. Dog skal det tilføjes, at flere af borgere beskriver, at de efter mødet havde en god fornemmelse omkring, at der "endelig kom til at ske noget", men at de efterfølgende synes, at processen gik i stå. En borger forklarer:

"Mødet var rigtig godt og struktureret, og det var min fornemmelse, at der var der en klar plan. Men efterfølgende er der ikke rigtig sket noget. I stedet for og bruge tid på skemaer, skulle man måske bruge mere tid på opfølgning. Min situation er jo uændret, selv om jeg har været inde til sådan et møde – hvis altså der ikke sker noget bagefter. Det er jeg sgu blevet ret skuffet over." (Borger i "Brug for alle")

På samme måde er der flere af borgerne, der henviser til problematikken angående manglende ressourcer til den efterfølgende indsats. I den sammenhæng er der flere af de adspurgte borgere, der beskriver, at der kom gode anbefalinger til mødet, men at de ikke kan føres ud i livet, fordi der er alt for lange ventelister. Det er også disse borgere, der understreger, at projektet har været spild af tid, når nu det i sidste ende ikke fører til en reel indsats.

Opsamling

På baggrund ovenstående analyse kan det udledes, at der er flere vigtige implementeringsfaktorer, der på aktørniveau har indflydelse på implementeringsprocessen, samt, hvorvidt indsatsen i "Brug for alle" i Aalborg Kommune omsættes til en ny praksis for borgere i matchgruppe 3. I den sammenhæng er en af de vigtigste faktorer sagsbehandlernes holdning til projektet, som smitter meget af på indsatsen og derved på det udbytte, der kommer af denne. I den sammenhæng har det gennem analysen vist sig, at det har stor betydning for muligheden for ændret praksis, hvorvidt sagsbehandlerne har en positiv eller en negativ attitude omkring projektet, eftersom dette kan smitte af på borgeren, samt hvorledes denne møder det tværfaglige team. Der er dog i den indsamlede empiri indikationer på, at sagsbehandlerne løbende i processen har fået en mere positiv holdning til projektet, og at projektet har givet sagsbehandlerne et mere nuanceret syn på målgruppen og dennes ressourcer. I den sammenhæng bør det fremhæves, at aktørerne i de tværfaglige teams har haft en stor betydning i forhold til implementeringen og derved muligheden for ændring af praksis grundet deres anerkendende tilgang og gode samspil med borgerne.

Ydermere er det en vigtig faktor, at både sagsbehandlerne og de tværfaglige teammedlemmer til tider påvirkes af de manglende tidsmæssige ressourcer, og at disse i nogle tilfælde har skabt frustration og negativitet omkring projektet. Konsekvensen af dette har i flere tilfælde medført brug af afværgemekanismer, hvilket i sidste ende hæmmer den intentionelle individuelle tilgang og derved påvirker muligheden for at ændre praksis. I den sammenhæng kan tidspresset ydermere anskues som problematisk, eftersom dette forestilles også at kunne få betydning for igangsættelsen af den efterfølgende anbefalede indsats.

Slutteligt kan det ud fra ovenstående analyse konkluderes, at borgerne har stor betydning for, hvorvidt projektet giver mulighed for ændret praksis. Her skal borgerens indstilling og motivation særligt fremhæves som værende vigtige faktorer, eftersom det er disse, der påvirker samspillet med det tværfaglige team samt gør en fremadskuende indsats muligt.

Kapitel 6: Konklusion

Nedenstående konklusion vil besvare specialets overordnede forskningsspørgsmål og derved have fokus på, hvilke institutionelle forhold samt aktørmæssige faktorer, der har påvirket implementeringen af "Brug for alle" i Aalborg Kommune og derigennem muligheden for at ændre praksis overfor borgere i matchgruppe 3. I den sammenhæng vil der blive fremhævet de vigtigste pointer inden for hvert niveau – det institutionelle og det aktørmæssige – og efterfølgende vil der gives en overordnet vurdering af, hvilke implementeringsfaktorer der har haft den største betydning for implementeringsprocessen. I den forbindelse vil det ydermere blive vurderet, hvorvidt "Brug for alle" i Aalborg Kommune reelt har ændret praksis for målgruppen. Slutteligt vil konklusionen indeholde en række policyanbefalinger, der har til formål at belyse relevante fokus- samt udviklingsområder.

I forbindelse med forskningsspørgsmål 1 er der flere forhold, der synes at have påvirket implementeringsprocessen i "Brug for alle" og derved muligheden for at skabe en ændret praksis overfor borgere i matchgruppe 3. I forhold til pointen omkring mulighed for ændret praksis synes særligt de kommunale strukturer at have haft stor indflydelse, eftersom NPM-styringsprincipperne på flere områder har vist sig at spænde ben for den opfølgende indsats efter de tværfaglige teammøder. I denne sammenhæng har det vist sig, at de administrative siloopdelinger, samt den meget opdelte ansvarsfordeling i forhold til finansiering, gør, at de fremadskuende tværfaglige indsatser bliver meget svære at implementere. Denne problematik fremstår som en særlig stor barriere for det intentionelle outcome, eftersom de bevilligede midler til projektet udelukkende er øremærket til aktiviteterne omkring det tværfaglige møde og altså derfor ikke til den efterfølgende indsats. På den måde får den manglende finansiering af den efterfølgende indsats i projektpuljen stor betydning for, at silotænkningen i kommunen bliver problematisk.

Udover den manglende økonomi er der også andre elementer i projektrammen, der har påvirket implementeringen af "Brug for alle". I den sammenhæng har de fleste respondenter særligt fremhævet den kaotiske opstart grundet for lidt tid til forberedelse, som værende særlig problematisk i forhold til at skabe en ideel indfasning af projektet. I praksis har den kaotiske opstart blandt andet haft betydning for de indledende samtaleforløb, og det har derved haft den konsekvens, at flere borgere ikke er blevet ordentligt introduceret til projektet. Dette har betydet, at flere borgere ikke har været tilstrækkeligt forberedte til det tværfaglige møde og ikke har fået det ønskede udbytte af det. I nogle tilfælde har konsekvensen endda været, at borgerne ikke er mødt op til mødet grundet utryghed og manglende information. I forhold til muligheden for en ændret praksis har dette naturligt haft stor betydning, eftersom en af de vigtigste målsætninger i projektet er et større fokus på borgerinddragelse samt at skabe ejerskabsfølelse hos målgruppen.

En anden faktor, der ligeledes bør fremhæves som havende haft stor indflydelse på implementeringen af projektet, er proceduren omkring visiteringen af målgruppen. I den sammenhæng fremhæver langt de fleste sagsbehandlere, at det faktum, at samtlige af de udtrukne matchgruppe 3 borgere har skullet igennem et tværfagligt teammøde, i høj grad har hæmmet muligheden for en bedre indsats for målgruppen. Sagsbehandlerne oplever, at indsatsen for en del af borgerne er

spildt, og at projektet havde været langt bedre, hvis fokus kun havde været rettet mod udvalgte borgere, for hvem sagsbehandlerne kunne se en mening med det nye tværfaglige perspektiv. Denne pointe stiller vi os dog kritiske overfor, og vi mener i stedet, at den "obligatoriske målgruppe" fremmer og imødekommer intentionen om at se på alle borgere i målgruppen med nye øjne. I den optik vurderes det derfor, at rammerne omkring visiteringsproceduren fremmer muligheden for at skabe en ny praksis, eftersom alle får en ny chance, og ingen bliver parkeret som passiv, fordi den pågældendes sagsbehandler er "løbet tør for ideer".

I forhold til forskningsspørgsmål 1 synes flere elementer i organiseringen af projektet i Aalborg Kommune endvidere at have haft betydning for implementeringen af "Brug for alle" og dermed en ændring af praksis. I den sammenhæng bør særligt sammensætningen af de tværfaglige teams fremhæves, da denne har vist sig at have stor betydning for udbyttet af møderne. Her pointerer langt størstedelen af de adspurgte sagsbehandlere, at det har været en stor gevinst for det tværfaglige aspekt, at Socialmedicinsk Enhed har været til stede, eftersom dette har skabt dynamik og et helt nyt tværfagligt perspektiv. I den sammenhæng bør det understreges, at det organisatoriske valg omkring netop at vælge SME som aktør har haft en positiv virkning i forhold til det tværfaglige samarbejde, eftersom disse har erfaring med anlægge et beskæftigelsesrettet fokus. På den måde har man igennem organiseringen som udgangspunkt sikret et fælles værdigrundlag, hvilket har lettet arbejdet i de tværfaglige teams og derved implementeringsprocessen. I forbindelse med det tværfaglige perspektiv, og derved en ændret praksis for målgruppen, bør det dog tilføjes, at det er problematisk, at SME ikke har været til stede ved alle møderne. Ved de møder, hvor der hverken har været en læge eller psykolog repræsenteret, synes det tværfaglige perspektiv nemlig at være nærmest ikke-eksisterende, hvilket klart kan ansues som en barriere i forhold til at se på borgerne i et nyt perspektiv.

Slutteligt kan det konkluderes, at valget omkring bevillingskompetence i det tværfaglige team har haft betydning for implementeringen af projektet samt opfyldelse af intentionerne med projektet. Her kan det konkluderes, at eftersom man organisatorisk har valgt, at de tværfaglige teams ikke har bevillingskompetence og derved ikke behøver at tilpasse anbefalinger efter, hvad der rent praktisk og økonomisk kan lade sig gøre, så har man sikret neutralitet og derved en større mulighed for at orientere sig mod nye tiltag og aktiviteter. Denne neutralitet understøttes ydermere af det faktum, at medlemmerne i de tværfaglige teams er frikøbte til deres roller, og derved ikke behøver at bekymre sig om andre performance-bestemmelser end dem, der er i "Brug for alle". Valget omkring manglende bevillingskompetence synes dog på den anden side også at have en negativ påvirkning af muligheden for en ændring af praksis, eftersom de bureaukratiske, administrative og økonomiske problemstillinger derved stadig kan spænde ben for en ny indsats.

I forhold til besvarelsen af forskningsspørgsmål 2 kan det konkluderes, at ledelsen på de seks jobcentre har påvirket implementeringen af "Brug for alle". Dette konkluderes på baggrund af, at der i den indsamlede empiri er indikationer på, at ledelsens holdning til projektet har påvirket medarbejdernes indstilling til projektet og derfor deres tilgang til indsatsen i "Brug for alle". I den forbin-

delse har ledelsessignalerne i dette projekt haft betydning for muligheden for en ny og mere tværfaglig praksis overfor målgruppen, da der hos det jobcenter, hvor ledelsen har haft en negativ holdning til projektet, også har været en mere negativ indstilling blandt sagsbehandlere. Det har medført mindre åbenhed overfor projektets indhold og dermed mindsket udbyttet af de tværfaglige møder. Empirien viser dog, at der på størstedelen af jobcentre har været opbakning til projektet blandt ledelsen, og at projektet derved er blevet positivt italesat overfor sagsbehandlerne og de faglige koordinatore.

I relation til at besvare, hvilke aktørmæssige faktorer der har påvirket implementeringen af "Brug for alle" og derved muligheden for at skabe en ændret praksis overfor borgerne i målgruppen, kan det konkluderes, at sagsbehandlernes holdning til projektet har haft betydning for implementeringen. I den forbindelse viser empiriindsamlingen, at nogle sagsbehandlere har været negativt indstillede overfor projektet, og at denne indstilling i flere tilfælde har påvirket den indstilling, som borgeren møder det tværfaglige team med. Dette har derved hæmmet muligheden for at igangsætte en ny tværfaglig indsats. Der er dog i den indsamlede empiri indikationer på, at sagsbehandlerne løbende i processen har fået en mere positiv holdning til projektet, og at sagsbehandlerne herigennem har fået et mere nuanceret og kompetenceorienteret syn på målgruppen. I den sammenhæng bør det fremhæves, at aktørerne i de tværfaglige teams har spillet en afgørende rolle i forhold til implementeringen af de vellykkede tværfaglige møder og derved muligheden for ændring af praksis grundet deres anerkendende, inddragende og ressourceorienterede tilgang samt gode samspil med borgerne. Dette underbygges yderligere af den direkte borgerinddragelse, hvor borgeren sidder for bordenden og derved får indflydelse på egen fremtid.

Det kan i den sammenhæng konkluderes, at det nye syn på målgruppen blandt andet skyldes det overraskende store borgerfremmøde, men også at en stor del af målgruppen rent faktisk har fremført et aktivt mål om beskæftigelse. I relation til den fremtidige indsats overfor borgere i matchgruppe 3 synes dette nye syn på og viden om målgruppen at være centralt i forhold til at turde skabe en mere ressource- og beskæftigelsesorienteret indsats overfor borgerne. I forbindelse med mulighed for ændret praksis bør det i den sammenhæng understreges, at borgerens indstilling og motivation på samme måde har haft stor betydning, eftersom disse faktorer påvirker samspillet med det tværfaglige team samt gør en fremadskuende indsats mulig.

Overordnet kan det konkluderes, at implementeringen på aktørniveau til tider er blevet påvirket af de manglende tidsmæssige ressourcer i projektet, og at disse i nogle tilfælde har skabt frustration og negativitet. Konsekvensen af dette har i flere tilfælde været brug af afværgemekanismer, hvilket i sidste ende hæmmer den intentionelle individuelle tilgang og derved påvirker muligheden for at ændre praksis. I den sammenhæng anskues tidspresset ydermere som problematisk, da dette med rette kan forestilles at have betydning for, hvorvidt sagsbehandlerne igangsætter en opfølgende intentionel indsats på baggrund af de tværfaglige anbefalinger.

I forhold til en overordnet vægtning af, hvilket af de to niveauer der har haft den største påvirkning, synes det rimeligt at konkludere, at de institutionelle rammer klart har haft den største ind-

virkning i forbindelse med implementeringen af "Brug for alle". Dette synes tydeligt i forbindelse med følgerne af den meget korte opstartsfasen og sagsbehandlernes begrænsede råderum i forbindelse med den ufleksible visiteringsprocedure, men især også i forhold til konsekvenserne af de manglende ressourcer til en ændret opfølgende indsats for målgruppen, hvilket i høj grad har tydeliggjort problematikken omkring NPM-styringsprincipperne og derved silostrukturen mellem sektorerne.

I forbindelse med en mere generel vurdering af, hvorvidt der igennem projektet er skabt en egentlig ændret praksis overfor borgere i matchgruppe 3, kan det konkluderes, at der indenfor projektets egne rammer er blevet implementeret flere elementer, der tyder på en ændret praksis. I den sammenhæng synes der at være sket en ændring af praksis i forbindelse med, 1) at sagsbehandlerne og de tværfaglige teams møder borgerne med en mere anerkendende og inddragende tilgang, som betyder, at borgerne har fået mere ejerskab og ansvarsfølelse for eget liv, 2) at alle borgere er blevet set på med et mere ressourceorienteret fokus og derved har fået mulighed for at få revurderet deres sag, og at der derved 3) er skabt langsigtede beskæftigelsesrettede mål for en stor del af målgruppen.

Vendes blikket derimod mod den efterfølgende indsats, hvor anbefalingerne skal realiseres i praksis, kan det derimod konkluderes, at implementeringen er blevet negativt påvirket af, at der ikke er blevet tilført ressourcer til denne del af projektet. Her kan det konkluderes, at NPM-strukturerne i samspil med mangel på tilførte ressourcer i høj grad hæmmer muligheden for en ny praksis over for borgerne, fordi projektet derpå ikke imødekommer problematikken omkring lange ventelister og manglende tilbud. Dette bevirker således slutteligt, at man ikke opnår det ønskede outcome af indsatsen. På den baggrund kan det altså virke paradoksalt, at projektet formår at skabe tværfaglighed samt en langt mere ressourceorienteret tilgang i forbindelse med de tværfaglige møder, men at denne positive forandring standses, så snart borgeren forlader rummet og derved møder de daglige kommunale administrative og økonomiske barrierer.

Policyanbefalinger

Nedenstående fremhæves en række policyanbefalinger, der har til formål at belyse relevante fokus- samt udviklingsområder. Anbefalingerne tager udgangspunkt i ovenstående konklusioner samt de problemstillinger, der er blevet tydeliggjort igennem besvarelsen af forskningsspørgsmålene.

Visiteringsprocessen

- Analysen viser, at det er vigtigt, at alle borgere i målgruppen får en ny tværfaglig, ressourceorienteret vurdering af deres sag, og at de meget brede visiteringskriterier i den sammenhæng har været hensigtsmæssige. Derfor anbefales det, at Aalborg Kommune løbende foretager en tværfaglig revurdering af samtlige borgere i matchgruppe 3. På den måde sikres det, at ingen borgere holdes passive, hvor andet er muligt.

Processen omkring de tværfaglige møder

- Igennem analysen er det blevet tydeliggjort, at det indledende samtaleforløb er langt mere hensigtsmæssig, når dette gennemføres personligt frem for pr. brev, fordi borgeren på den måde motiveres og gøres trygge ved den forestående nye indsats. Det anbefales derfor, at man ved fremtidige projekter, der vedrører denne målgruppe, sikrer et personligt introduktionsforløb.
- Analysen viser, at den direkte borgerinddragelse ved det tværfaglige møde giver borgeren ejerskab i og ansvarsfølelse for eget liv. Dette skyldes på den ene side de tværfaglige teams' meget kompetente, anerkendende og ressourceorienterede fokus og på den anden side det faktum, at borgeren sidder for bordenden og derved har indflydelse på egen fremtid. Det anbefales derfor, at man forsat holder fokus på at sætte borgerens ønsker og mål i centrum, ved at borgeren møder de involverede faggrupper og derved inddrages direkte i de tværfaglige anbefalinger.

Den efterfølgende indsats

- Igennem analysen er det blevet tydeliggjort, at de manglende midler til den efterfølgende indsats i høj grad har hæmmet muligheden for en reel ændret praksis for målgruppen. I den sammenhæng anbefales det derfor, at der fremadrettet ved lignende projekter er større fokus på at tilføre økonomiske ressourcer til den efterfølgende indsats, således at udbyttet af den tværfaglige indsats kan realiseres i praksis.

Generelt

- Analysen viser overordnet, at det tværfaglige samarbejde mellem Jobcenter Aalborg, Ungdommens Uddannelsesvejledning, Socialmedicinsk Enhed og Misbrugsafsnittet har skabt helhedsorienterede anbefalinger for borgerne. I den sammenhæng bør særligt samarbejdet med SME fremhæves som et element, der har gjort en forskel. På den baggrund anbefales det, at det tværfaglige samarbejde med relevante aktører fremadrettet udbygges og evt. formaliseres, således at der skabes en mere kvalificeret indsats for målgruppen.

Litteraturliste

- Arbejderbevægelsen Erhvervsråd. (2013). *Modløsheden blandt Europas arbejdsløse breder sig*. Arbejderbevægelsen Erhvervsråd.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. (2012). *Brug for alle*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bailey, D. B. (1984). A Triaxial Model of the Interdisciplinary Team and Group Proces. *Exceptional Children* , s. 17-25.
- Beskæftigelsesministeriet. (2012). *Nøgletal*. Beskæftigelsesministeriet.
- Bogason, P., & Sørensen, E. (1998). *Samfundsforskning bottom-up: Teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Januar 2009). The Limits of Post-New Public Management and Beyond . *Public Administration Review* .
- Christensen, T., & Lægreid, P. (November 2007). Tho Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* .
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2009). Transcending New Public Management: The Tranformation of Public Sector Reforms. I J. S. Jun, *The Limits of Post-New Public Management and Beyond* (s. 161-165). Public Administration Review.
- Dahler-Larsen, P. (2003). *Tendenser i evaluering*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Discus. (2012). *"Brug for alle" - erfaringer fra workshops*. Discus.
- Finansministeriet. (2012). *Danmark i arbejde - udfordringer for dansk økonomi frem mod 2020*. Finansministeriet.
- Fulgsang, L., & Olsen, P. B. (2004). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*.
- Greve, C. (2002). *New Public Management*. Frederiksberg C: Nordisk Kultur Institut.
- Hansen, C. Y. (1999). *Nu trækker vi på samme hammel! – Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*. Socialministeriet.
- Hansen, K. (1999). *New Public Management på det kommunale niveau: en dansk NPM-model*. Aalborg: Institut for økonomi, politik og forvaltning, Aalborg Universitet.
- Hansen, K., & al, E. (2008). *Nye kommuner i støbeskeen*. Handelshøjskolens forlag.
- Hansen, M. B., Steen, T., & Jong, M. d. (2013). *New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of the top civil servants in state administration*. Sage.
- Høyen, M. (2005). *Den faglige selvforståelse – en undersøgelse af faggruppers ethos baseret på Pierre Bourdieus sociologi*. Frederiksberg: Den Kongelige Veterinær- og Lanbohøjskole.

- Jørgensen, H. (2006). *Arbejdsmarkedspolitikkenes fornyelse - innovation eller trussel mod dansk flexicurity*. København og Bruxelles: LO & FTF.
- Krogstrup, H. K. (2006). *Evalueringsmodeller*. Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2008). *InterView - Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Langergaard, L. L., Rasmussen, S. B., & Sørensen, A. (2006). *Viden, videnskab og virkelighed*. Forlaget Samfundslitteratur.
- Larsen, F. (2009). Operationelle reformer som drivkraft politisk forandring. Kommunale jobcentre som det gode eksempel? *Samfundsøkonomen*, nr. 5 , s. 23-32.
- Lauvås, K., & Lauvås, P. (2004). *Tværfagligt samarbejde - perspektiv og strategi*. Klim.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Manniche, C., & Thomsen, B. (2001). 2-års status med fokus på den konkrete erfaring i teamdannelse og tværfaglighed. 2001. *Ugeskrift for læger* .
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. London: Scott, Foresman and Company.
- Nørgaard, B. (2005). Læring i et tværfagligt praksisfællesskab. *Klinisk sygepleje*, 19 årgang, nr. 4 , s. 60-65.
- Olsen, H. (2008). *Holder holdninger?* Akademisk Forlag.
- Regeringen & Aftalepartierne. (2012). *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen. (2011). *Et Danmark, er står sammen - regeringsgrundlag*. Statsministeriet.
- Sonne-Nørgaard, A. (2009). Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring: Mellem incitamenter og socialsikring. *Samfundsøkonomen*, nr. 5 , s. 37-42.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. Sage.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. Sage.
- Vaus, D. d. (2001). *Reserach Design in Social Research*. London: Sage Publications.
- Winter, S. C. (2003). *Handbook of Public Administration Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. . Aalborg Universitet.
- Winter, S. C. (1994). *Implementering og effektivitet*. Systime.
- Winter, S. C. (1985). *Iværksættelsesbarrierer*. Politica.
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Academia, 1. udgave.

Bilag

Følgende bilag kan findes på vedlagte USB-stik:

- Arbejdsmarkedsstyrelsens projektbeskrivelse af "Brug for alle"
- Tilsagnsskrivelse vedr. økonomiske ressourcer
- Aalborg Kommunes spørgeskemaundersøgelse til sagsbehandlere med borgere i "Brug for alle"
- Interviewguides
- Referater af interviews
- Referater af observationsstudier
- Lydfiler