

Styringsmæssige kvaler og potentialer i tværgående forandringsprocesser

Uden for tema

En af de store udfordringer for offentlige ledere er at skabe bedre sammenhænge og koordinering i indsatsen for udsatte borgere. Opdeling i specialiserede funktioner og afdelinger udfordrer en helhedsorienteret indsats. Hvordan kan ledelsen bedst understøtte og styre en tværgående forandringsproces? Artiklen belyser dette spørgsmål med særligt fokus på betydningen af styringens set-up og ledelsens egen adfærd i forandringsprocessen. Ifølge forandringslitteraturen lykkes forandringsprocesser bedst i en tværgående projektstruktur med kombination af top-down og bottom-up-tilgang. Denne organisering sikrer manøvredygtig styring og beslutninger

på et bredt vidensgrundlag. Samtidigt peger forskningslitteraturen på, at forandringen sjældent ligner den oprindelige forandringsidé, men at forandringen er betinget af meningsoversættelser. Den empiriske case i denne artikel er baseret på en kommunes tværgående forandringsproces, hvor ledelsen styringsmæssigt har taget afsæt i gængse anbefalinger om set-up og inddragelse. Undersøgelsen viser bl.a., at bottom-up-tilgangen lykkes med at levere inputs til ledelsen, men virkningen er afhængig af, at ledelsen handler via beslutninger og afklarer og korrigerer meningen med forandringsidéen.

Styringsstruktur og synet på forandring

Siden 2018 har Regeringen arbejdet på en ny hovedlov vedrørende rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer (Regeringen, 2018). En række kommuner har i den forbindelse arbejdet med udviklingsprojekter. Og en kortlægning fra Oxford Research (2020) konkluderer bl.a., at det er afgørende med meningsfulde visioner, som starter i direktionen og oversættes i hele styringskæden, samt at rammerne og retningen skal sættes af ledelsen og overføres til praksis. Den anbefaler desuden en kombination af top-down og bottom-up styringstilgang, og at ledelsen understøtter og opbygger de nødvendige kompetencer hos frontmedarbejderne.

Forståelsen af forandringsprocesser i organisationer har ændret sig over tid i såvel forskningslitteraturen som hos ledere i praksis. Traditionelt har forandringer været præget af rationel tænkning og er blevet set som resultater af topstyret planlægning, ansvarsfordeling og effektiv rationel beslutningstagning, som benævnelsen top-down processer også refererer til (Bentzen, 2021). Ved bottom-up tilgang til styringen af en forandringsproces er det omvendt vægtnings af at inddrage perspektiver og viden fra flere aktører, herunder forandringsmodtagerne såsom frontmedarbejdere, der er fremherskende (Nielsen, 2016).

CHARLOTTE ØRNSKOV

Adjunkt,
Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,
corn@ucsyd.dk

BO MORTHORST RASMUSSEN

Docent, Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,
bmra@ucsyd.dk

ANNE-MARIE TYROLL BECK

Lektor, Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,
amtb@ucsyd.dk

I dag er der en bred anerkendelse hos forskere såvel som praktikere af, at forandringer i høj grad er processer, som er afhængige af forandringsmodtageres deltagelse, mening og motivation for at ændre den hidtidige adfærd. Der er samtidig i processen behov for at delegere og træffe beslutninger på forskellige niveauer, der tager højde for centrale regler og mål (Nielsen, 2016; Bøllingtoft og Holten, 2019; Andersen o.a., 2016; Czarniawska og Joerges, 1995; Weick, 1995, March 2008; Stacey, 2003).

»» Når forandringsprocesser skal planlægges, er der en bred enighed om, at en kombineret top-down/bottom-up styringsstruktur er mest oplagt, og at fokus på meningsskabelse og inddragelse fra idégenerering over planlægning til udførelse er come il faut.

Når forandringsprocesser skal planlægges, er der en bred enighed om, at en kombineret top-down/bottom-up styringsstruktur er mest oplagt, og at fokus på meningsskabelse og inddragelse fra idégenerering over planlægning til udførelse er come il faut. Inddragelse af medarbejdere og andre forandringsmodtagere betragtes som betydningsfuld ud fra en erkendelse af, at forandring bedst sker ved at have forandringsmodtagerne med. De kan bidrage med input og viden om indretningsmæssige og faglige barrierer, og uden medarbejders tilslutning er forandringen begrænset (Lipsky, 2010).

I tråd med et socialpsykologisk perspektiv og inddragelsesforskningen er mennesker tillige mest motiverede for forandring, når de selv har haft noget at skulle have sagt i processen (Andersen og Pedersen, 2014; Hart, 1994; Lundy, 2007; Rasmussen og Jæger, 2019).

Når kommuner og regioner i dag vælger en organisering af f.eks. tværgående forandringer, ser vi kombineret top-down/bottom-up-strukturer, inddragelse af repræsentanter fra praksis i styringskæden – ofte gennem en tværgående projektstruktur – og læringsorienteret fokus på processen som understreger forandringens konstruktivistiske element (Oxford Research, 2020).

Forskningen i og synet på forandring, og hvad det kommer af, påvirker organisationernes valg af styringsstruktur for deres forandringsprocesser. Der udvikler sig som nævnt en fælles forståelse, på linje med anbefalingerne fra Oxford Research (2020), om det bedste set-up i styringen mod den helhedsorienterede indsats. Men hvordan denne tværgående projektstruktur med kombination af top-down/bottom-up-tilgang fungerer i praksis i forhold til at sikre fremdrift til forandringsidéen, er sparsomt belyst.

Denne artikel giver et indblik i, hvordan beslutninger og meningsskabelse udspiller sig hos ledelsen på forskellige niveauer i en »idealtypisk« projektorganisering. Afsættet er en kommunal case med »idealtypisk« styringsset-up i forandringsprocessen mod en helhedsorienteret indsats for udsatte familier.

Gennem casen belyser artiklen, hvordan set-up'et og ledelsens adfærd og reaktioner har betydning for, at forandringsidéen og dermed den helhedsorienterede indsats materialiseres i praksis.

➤➤ Gennem casen belyser artiklen, hvordan set-up'et og ledelsens adfærd og reaktioner har betydning for, at forandringsidéen og dermed den helhedsorienterede indsats materialiseres i praksis.

Tværgående forandringsprocesser og hidtidige erfaringer med styringsstrukturen

Casen om helhedsorienteret indsats tager afsæt i en styringsudfordring, der er aktuel på flere velfærdsområder. Årtiers specialiseringer og organisatoriske opdelinger har medvirket til ukoordinerede indsatser og ugennemskuelige forløb for borgere og patienter såvel som for de fagprofessionelle selv. Helhedsorienterede indsatser i form af udvidet tværgående samarbejde og nedbrydning af organisationssiloer udvikles og afprøves som forandringsidé.

Regeringen har arbejdet på at indarbejde en helhedsorienteret indsats i en ny hovedlov siden 2018 (Regeringen, 2018), og kommunerne kan tilbyde indsatsen fra juli 2023 (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 2022). Her får samordning og helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse problemstillinger særlig høj prioritet, bl.a. med en forpligtelse hos kommunerne til at tilbyde én koordineret familieplan (KL, 2021:6).

Styringen af forandringsprocessen har hidtil været præget af fokus på ledelsens betydning og meningskabelse, bl.a. gennem kompetenceudvikling af medarbejdere. Med andre ord en styringsstruktur inspireret af top-down/bottom-up tilgang.

Der har i nærværende periode, sideløbende med lovarbejdet med hovedloven, været gennemført flere prøvehandlinger i kommunerne om at organisere indsatsen i en mere helhedsorienteret retning gennem tværgående samarbejder. Samlet set tegner der sig et billede af, at ledelsen og organiseringen af forandringsprocessen har afgørende betydning. Både for implementeringen af indsatsen og i forhold til at opnå meningsfuldhed i frontledet om den nye arbejdsgang (Oxford Research, 2020: 10; KL, 2021: 5; Holm-Petersen o.a., 2019: 11; Christensen 2018: 127).

Også i forbindelse med andre tværgående projektorganiseringer viser forskningen, at især ledelse og styring spiller en central rolle, når forskellige fagligheder, opgaver og interesser mødes (Rasmussen, 2014; Juel Jacobsen og Buch, 2016). I en litteraturgennemgang om ledelse af samarbejde på tværs af sektorer i sundhedssektoren fremstår det, at der mangler bedre viden om, hvordan chefer og ledere på den mest realistiske og tidsbesparende måde kan skabe de nødvendige forandringer inden for eksisterende organisatoriske rammer.

Der mangler ligeledes viden om, hvordan rammerne med fordel kan ændres, så det understøtter tværsektorielt samarbejde og koordinering (Holm-Petersen og Sandberg Buch, 2014). Såvel Juel Jacobsen og Buch (2016) som Holm-Petersen og Sandberg Buch (2014) argumenterer for, at ledelsen af forandringsprocessen har konsekvenser for udfaldet og i værste fald kan ende ud med at blive endnu en opgave, der medfører diffus mødeaktivitet og tager tid fra både kerneopgaverne og ledelsen af kerneopgaverne.

Undersøgelser på sundhedsområdet, hvor der gennem mange år har været fokus på helhedsorienterede tværorganisatoriske indsatser, viser ligeledes et kritisk billede af effekten. Seemann m.fl. viser med begrundelse i organisatoriske siloer viser, hvordan interorganisatoriske pilotprojekter er kuldsejlede inden, de er overgået til drift (Seemann, Gustafsson og Dinesen, 2011). Dette står i modsætning til resultaterne og anbefalingerne fra prøvehandlingerne om den helhedsorienterede indsats som er mere optimistiske om set-up'ets virkning (Oxford Research, 2020). På trods af gode hensigter er styringstiltagene mod forandring ikke lykkes i sundhedssektoren. Det er tvivlsomt, at de nedslående erfaringer fra sundhedsområdet er et isoleret tilfælde. Erfaringerne tjener til at rette opmærksomheden på mere end styringsset-up, og udvide ledelsens fokus på forandringsidéers rejse og ledelsens egen rolle og ansvar i det.

Forandring via styring eller via mellemmenneskelige oversættelser

Ifølge Czarniawska og Joerges (1995) kan forandring netop betragtes som idéer, der rejser gennem tid og rum, og som materialiserer sig gennem handlinger eller såkaldte objekter. Materialiseringen relaterer sig til idéen og er en ændring fra det hidtidige.

I tværgående forandringsprocesser, som den i casen, er den helhedsorienterede indsats selve forandringsidéen, og nye samarbejdsformer og familieplanen er de ønskede materielle handlinger og objektet. De fleste forandringsidéer, hævder Czarniawska, bliver aldrig til noget i ændret materiel forstand. Og når forandringsidéen materialiserer sig, er de ændrede handlinger ikke overensstemmende med den oprindelige idé.

Ifølge Czarniawska kræver forandring i handlinger ændring i struktur forstået som de organisatoriske og styringsmæssige rammer, som afstedkommer beslutninger (Czarniawska, 2011). Men beslutninger er i denne optik betingede af de enkelte individers forståelse, mening, erfaring og position. Dermed bliver konteksten og det sociale samspil udslagsgivende for, om beslutninger eller ikke-beslutninger finder sted.

March beskæftiger sig ligeledes med beslutninger som forandringselementer i organisationer. Han udfordrer ligesom Czarniawska forståelsen af, at de udformer sig som et produkt af rationel adfærd (March, 2008). I stedet kan beslutninger ses som strømme af problemer, løsninger, beslutningstagere og beslutningsanledninger, der forbindes på en måde afhængig af, »hvornår de

ankommer og afgår, og hvilke strukturelle begrænsninger, der gælder for problemernes, løsningernes og beslutningsdeltagernes adgang til beslutningsanledninger» (March, 2008: 115).

Når forandringsprocesser skal styres og organiseres, giver det mening for ledelsen at have øje for de individuelle, samspilsmæssige og kontekstuelle betingelser for forandring.

Når forandringsprocesser skal styres og organiseres, giver det mening for ledelsen at have øje for de individuelle, samspilsmæssige og kontekstuelle betingelser for forandring.

Kombinationen af en top-down/bottom-up-tilgang kan siges at indeholde elementer af denne forandringstankegang, idet mening gennem inddragelse på alle niveauer anerkendes som betydningsfuld for at ændre handlinger. Derudover åbner forandringsperspektiverne fra Czarniawska og March for, at også lederne i deres handlinger er betingede af kontekstuelle forståelser, erfaringer og positioner. Styringsrammen eller set-up'et er altså ikke virkningsfuld uden en bevidsthed hos ledelsen selv om egne forståelser og adfærd.

Både Czarniawska og March bringer en dynamisk styringsforståelse i spil som et opgør med den rationelle styringslogik, der betragter idéen som styrbar, som om den færdes i et vakuum, og hvor ledelsen træffer bevidste konsekvensstyrede beslutninger.

Czarniawska betragter særligt idéer som oversættelser eller rejser mellem individer. Forandringer sker dermed kollektivt og dynamisk uden en oprindelig idékilde. Oversættelserne ændrer selvsagt idéen og er ikke nødvendigvis dårligt for materialiseringen, men skal betragtes som et vilkår. Dermed er forandring fra den oprindelige idé uundgåelig, samtidig med at den kan berige idéen i sin oprindelige form. Både Czarniawska og March påpeger tilfældigheden i beslutninger, og hvordan ledelsesadfærd er bundet op på reaktiv handlen uanset om forudsætninger og forståelser er til stede.

For ledere kan dette forandringsperspektiv virke provokerende, idet deres rolle som forandringsagenter og deres styringsværktøj i form af rationelle beslutninger blotlægges som en myte. Artiklen inddrager det dynamiske og konstruerende perspektiv på forandring i forhold til ledelsens adfærd i styringskæden. Styringsset-up'et inddrages med særligt fokus på beslutninger, inddragelse og meningsoversættelser som styringsværktøjer (top-down/bottom-up). Det kobles til, hvordan ledelsens reaktioner skaber potentialer eller benspænd for forandringen.

Casemetode og anvendelse i praksis

Casen er baseret på den ene af to undersøgelser fra samme forskerteam foretaget i perioden januar 2021 til januar 2022, hvor kommunen med den idealtypiske projektorganisering igangsatte og gennemførte projektet vedrørende deres helhedsorienterede indsats. Den ene undersøgelse har fokus på borgernes udbytte og samarbejde med frontmedarbejderne (under udarbejdelse), hvor denne undersøgelse har fokus på styringsstrukturen og materialiseringen af projektideen. De fælles data anvendes i begge undersøgelser.

Der er tale om en mellemstor (40-70.000 indbyggere) dansk landkommune med klassisk udvalgsstruktur og forvaltningsopdeling i sundhed, arbejdsmarked og børn og familier. Det særlige ved denne kommune er, at forandringsprocessen er organiseret efter gængse anbefalinger om tværgående projektstruktur og kombineret top-down/bottom-up styring.

Forskerne har i hele projektperioden haft adgang til hele projektets data og deltagere, ligesom forskerne har deltaget i alle formelle møder i såvel styregruppe, projektgruppe og læringsworkshops med frontmedarbejderne. Det er enten foregået ved fysisk tilstedeværelse eller virtuelt. Der indgår observationsdata fra 16 møder, hvor der er skrevet fyldige observationsnoter og samtidigt har der været adgang til referater, notater mv. i forbindelse med møderne. Derudover er der foretaget fem fokusgruppeinterview med deltagere fra medarbejderniveau såvel som styregruppe- og projektgruppeniveau. Alle data til denne undersøgelse er blevet kodet, analyseret og kategoriseret som top-down- og bottom-up-kommunikation med fokus på meningskonstruktion og beslutningstagen.

Kommunen, ansatte og borgerne har givet samtykke og optræder anonymt. Undersøgelsen er finansieret af UC SYD og overholder UC SYD's forskningsetiske retningslinjer. Undersøgelsen er gennemført som et læringsforløb med kommunen, og resultaterne er løbende valideret ved, at ledelsen er blevet præsenteret for iagttagelser og vurderinger gennem forløbet. De endelige resultater blev præsenteret for ledelsen på et dialogmøde om forandringsprocessens fortsatte forløb. Her kunne styregruppe og projektgruppe genkende de tre illustrative fund i denne artikel, som efterfølgende indgik i den videre planlægning.

Om end artiklens empiriske fokus er den formelle styringsstruktur og ledelsens adfærd, er det ikke påstanden, at set-up og ledelsens adfærd alene kan forklare, hvordan forandringsidéer lykkes med at materialisere sig. Men casens fokus på den formelle styringskæde koblet sammen med den praktiske adfærd i styringsforaene kan synliggøre, hvordan styringsstrukturen rummer potentialer i forandringsprocesser, og hvordan disse samtidig afhænger af ledelsens adfærd. I planlægningen af forandringsprocesser kan det hos ledelsen tillige skærpe opmærksomheden på egne reaktionsmønstre og en refleksiv stillingtagen til et uudnyttet styrings- og handlingsmæssigt råderum.

Casens organisering og styringsstruktur

Kommunen igangsatte projekt Helhedsorienteret indsats (projekt HI) som et toårigt projekt fra januar 2020 til januar 2022. Projektet omtales af kommunen både som et aktionslæringsprojekt, som en prøvehandling og som en indsats. Der er tale om en eksemplarisk tværgående projektorganisering med alle styringsniveauer repræsenteret og en projektkonsulent som facilitator og forbindelsesled. På grund af forsinkelser er selve prøvehandlingen formelt set gennemført i året 2021. Fra projektkommissorium og projektbeskrivelse fremgår det, at prøvehandlingen har to centrale mål:

»1) Kommunen leverer en bedre service over for familier med særlige støttebehov via tværgående netværksinddragende metoder. 2) Prøvehandlingen skaber organisatorisk og faglig læring, så a) indsatsen løbende kan optimeres og b), at (Kommunen) er bedre stillet i forhold til implementering af en ny hovedlov og dermed udbredelse af indsatsen« (Kommissorium, Helhedsorienteret indsats, 2020).

Formålet med projekt HI er således en kvalitetsforbedring gennem opgaveændring og ændret arbejdsgangsstruktur. Derudover er der et erklæret procesmål, som, under forløbet, handler om at udtrække læring og optimere organiseringen og fagligheden, og afledt heraf være på forkant med organisatoriske og faglige praksiserfaringer i forbindelse med implementering af den forestående nye hovedlov.

Målgruppen for prøvehandlingen er familier, hvor én eller begge forældre er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere eller i ressourceforløb, og hvor et eller flere børn modtager en forebyggende foranstaltning efter Serviceloven § 52. Myndighedssagsbehandlere fra teams i jobcenterregi, fra voksenområdets socialafdeling, fra familieafdelingen samt fra et sundhedsteam har deltaget.

I projektperioden har der været afholdt formøde mellem socialrådgiverne om 32 konkrete familiesager. Heraf er 17 af sagerne ikke startet op i regi af projektet. I alt har der været 15 aktive forløb, hvor måltallet var 40. I meget få af sagerne har man fået lavet én fælles plan og borgerens netværk har ikke deltaget på møderne, hvilket betyder, at materialiseringen af forandringsidéen ved projektudløbet ikke er lykkedes i et omfang som handlings- og indsatsmæssigt var tiltænkt med forandringsidéen.

Organisatorisk er projektet opsat efter en rationel projektstyringsmodel med en styregruppe, en projektgruppe og en gennemgående projektmedarbejder med hver deres funktion og beslutningskompetence (Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021). Styregruppen består af forvaltningsdirektøren samt de tre overordnede afdelingschefer for de involverede fagområder, som er jobcenterregi, fra voksenområdets socialafdeling, fra familieafdelingen. Projektgruppen består af fagområdernes tre myndighedschefer, deres teamledere og en projektleder. Der er udarbejdet en tydelig ansvars- og rollefordeling:

Figur 1: Projektorganisationens ansvars- og rollefordeling

Styregruppens rolle	Projektgruppens rolle
<ul style="list-style-type: none"> • Sikrer ressourcer til arbejdet i prøvehandlingen. • Træffer overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen. • Følger op på fremdriften i prøvehandlingen. • Er ambassadør for prøvehandlingen i resten af organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Har ansvar for, at leverancer og succeskriterier realiseres. • Træffer praksisnære beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen. • Bidrager med koordinering og forankring på tværs af organisationen. • Understøtter prøvehandlingens gennemførelse. • Bidrager med særlig viden og varetager delopgaver i prøvehandlingen. • Bidrager med faglig sparring.

Kilde: Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021

Der er i den styringsmæssige organisering af forandringsprocessen en opmærksomhed på det processuelle element, som kan skabe behov for justeringer og afprøvninger. Og der lægges i flere beskrivelser op til en slags flow imellem læring og handlekapacitet – på tværs af styringskædens led og praksisledet. Det fremgår eksempelvis i den udførlige projektbeskrivelse, at afprøvningen baserer sig på aktionslæring ud fra den såkaldte PDSA-cirkel, som har rod i forandringsledelseslitteraturen:

»Afprøvningen af den helhedsorienteret indsats baserer sig på aktionslæring. Det betyder, at nøglemedarbejderne i projektet (herunder styregruppen og projektgruppen) er med til at gennemføre PDSA-cirkler, hvor de faglige tiltag planlægges (Plan), udføres (Do) og herefter undersøges (Study) og en ny kvalificeret afprøvning planlægges ud fra den læring, der har været (Act)« (Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021).

Det læringsorienterede processuelle element er endvidere organisatorisk indarbejdet ved at etablere tre læringsworkshops med deltagelse af de involverede frontmedarbejdere og nærmeste ledere samt projektgruppen.

En kombineret top-down/bottom-up-styringslogik i casen

Den styringsmæssige tilgang til forandringsprocessen kan karakteriseres som en kombineret top-down/bottom-up styringslogik: Den afgørende beslutningskompetence og rollefordeling er hierarkiseret fra styregruppen og ned, samtidig med at lærings- og procestilgangen via PDSA-cirklen og læringsworkshoppe åbner op for, at frontledet og ledelsen opad kan påvirke og kvalificere både processen og forandringstiltaget. Tilgangen, organiseringen og styringen svarer til en ideel tværgående projektorganisering og til anbefalingerne fra Oxford Research (2020).

I transformationsfasen fra idé til materialisering af den helhedsorienterede indsats er der givet nogle betingelser, som dels muliggør et flow i beslutninger og justeringer, og dels muliggør meningsoversættelser af forandringsidéen.

I set-up'et er der tilmed taget højde for fagbureaukratiets autonomi og gennemgående decentralisering. Dels ved at inkorporere ledelsesrepræsentanter fra fagområdernes vertikale og horisontale led i styregruppe og projektgruppe. Og dels ved at inkorporere frontmedarbejdere i et læringsmæssigt refleksionsrum, de såkaldte læringsworkshops. Disse får status af processuel kvalificering af indsatsen og dermed som kvalificeringsforum for beslutninger at træffe i styringskædens formelle led, henholdsvis projekt- og styregruppe.

Imidlertid kan mødet mellem projektorganisation og driftsorganisation i projekt HI repræsentere forskellige krav, mål og konflikter, vertikalt og horisontalt imellem fagområder, som skaber uklare præferencer og individuel opmærksomhed på forandringstiltaget. Oversættelser af idéen og de beslutninger, der skal træffes, kan med en organisation i organisationen blive ekstra kompliceret eller skabe den ønskede tværgående synergi og forståelse. I en tværgående forandringsproces, som i casen, kan et set-up som projektformen udadtil lade til at reducere kompleksiteten af de monofaglige afdelingers forskellige rammer og værdier gennem den lineære struktur. Omvendt kan netop projektstrukturen dobbeltkomplicere processen ved at »hive« styringshandlingerne og -ansvar væk fra driften og ind i en selvstændig styringssilo.

Med Czarniawskas og Marchs perspektiver skal meningsoversættelser og beslutninger forstås i betragtning af, hvordan de passer ind i deltagernes tilværelse, som i casen udgøres af multiple kontekster på tværs af fagområder og hierarkier (Czarniawska, 2011; March, 2008).

Tre illustrative fund i styringskædens maskinrum

Styringsstrukturen i sin formelle form i projekt HI lægger op til en forandringsproces, hvor ledelsen eksekverer løbende gennem beslutninger samtidig med, at mening overføres og udveksles i forhold til input fra medarbejdere og fra de tværgående ledelseslag. Der anes et rum til oversættelser og dermed rum til handling og meningsudveksling som katalysator for ændret adfærd.

Gennem kvalitative observationer og interviews af styringsfora tegner der sig et billede, som særligt kan opsummeres med tre illustrative fund, som reelt udspiller sig i styringskæden: For det første lykkes styringsstrukturen i sin bottom-up-tilgang med at levere viden, inputs og forståelser fra medarbejderniveauet, via læringsworkshoppene, op i styringskæden til ledelsen i projektgruppen og styregruppen. For det andet træffes der reelt set meget få beslutninger i styringsforaene. Størstedelen af tiden i projekt- og styregruppe foregår med drøftelser af forandringsidéens karakter, dens organisatoriske afgrænsning og faglige betydninger af forandringsidéen. Disse oversættelser, som omhandler tredje fund, forbliver i styringsrummene og i stedet for beslutninger som reaktioner på inputs og forespørgsler, opstår to handlingsmæssige tendenser på begge ledelsesniveauer; fokus på nye løsninger til forandringsidéen eller negligering af forandringsidéen som noget nyt. De empiriske fund illustreres enkeltvis nedenfor.

Bottom-up-flow af inputs og forespørgsler

De implicerede frontmedarbejdere i projekt HI forholder sig til den helhedsorienterede indsats. I forskellige variationer deltager frontmedarbejderne i de tværgående samarbejds møder og koordinerer indsatserne sammen. Familieplanen udarbejdes i meget begrænset omfang, og samarbejds møderne afholdes mere uformelt end den formelle procedure lægger op til angående møderækkefølge, kadence og deltagerkreds. Medarbejderne forholder sig også til forandringsidéen med forespørgsler og forslag om bl.a. justeringer som bringes ind på dagsordenen i den formelle styringsstruktur forstået som projektgruppe og styregruppe.

Medarbejdernes input til ledelsen centrerer sig særligt om to forhold; en usikkerhed om selve forandringsidéen og en efterspørgsel efter tilpasning af de organisatoriske rammer, f.eks. en afklaring af koordinatorrollen og beslutningskompetencen for tildeling af ydelser. Det er i tråd med projektets formål om faglig og organisatorisk læring, at medarbejderne bidrager med input. Styringsstrukturens bottom-up-element udgør ideelt set et styringsmæssigt potentiale for at sikre mening til forandringsidéen. Medarbejdernes input kan bruges til at justere indsatsen gennem beslutninger eller til at »korrigere« oversættelserne, så meningen med HI-indsatsen tydeliggøres. I praksis synes forbindelsen mellem input fra medarbejdere og proaktiv handlen i styringskæden dog forholdsvis svag. Bottom-up flowet illustrerer, at medarbejderne efterspørger ledelsens ambitionsniveau i forhold til koordinering på tværs og de organisatoriske rammer for projektet, herunder tilpasning af beslutningskompetence. Medarbejdernes input i et bottom-up-flow illustreres nedenfor.

Empirisk illustration 1: Bottom-up-flowet mellem medarbejdere og ledelse

Ambitionen med koordinering på tværs

Løbende gennem projektperioden reflekterer medarbejderne over, hvor vidtrækkende det tværgående samarbejde skal være. De forholder sig til og efterspørger afklaring af, om ambitionen er koordinering på tværs forstået som deling af oplysninger og overblik over igangsatte indsatser. Eller om ambitionen er »noget mere«, og hvordan det konkret skal materialisere sig. To medarbejdere italesætter det i et fokusgruppeinterview umiddelbart efter den første læringsworkshop, tre måneder efter opstart:

»... Det er svært at sige til borgeren, hvad de skal sige ja til, når man ikke selv er 100 procent klar på, hvad de skal.«

»... For mit vedkommende kunne jeg tænke mig at få konkrete eksempler på, hvordan de her møder er, hvad er det for emner og hvad er det for fagpersoner, der skal sidde med til det her møde. For når familien siger, vi har problemer med boligen og med skolen – er det så noget, jeg skal tage med til de her møder?«

Ledelsen i projektgruppen og for så vidt styregruppen har denne viden om medarbejdernes usikkerhed. Projektgruppen italesætter og drøfter handlemulighederne i forhold til medarbejdernes usikkerhed:

»... Jeg anerkender fuldt ud at der er medarbejdere, der ikke aner, hvorfor vi har det her projekt.«

»... Jeg er enig i, at vi skal blive enige, så det ikke er op til medarbejderne, hvordan vi gør det. Ellers kan der komme nogle mixed signals om hvordan vi gør det.«

Udsagnene fra projektgruppen viser, at ledelsen ønsker at tage ansvaret på sig om at udstikke retningen og videregive den til medarbejderne. I projektets sidste kvartal under afholdelse af læringsworkshop udtaler den tidligere medarbejder fortsat usikkerhed om HI:

»... Jeg er i tvivl om, hvad man mener med HI. Jeg har forespurgt niveauet ovenover, fordi udover det, der er sagt, er jeg i tvivl, om vi skal blive bedre til at koordinere eller at afsætte tid til at afholde de her møder, og måske tiere end tidligere, og hvor meget kompetence har vi til at træffe beslutninger?«

Medarbejdernes udsagn om usikkerhed fra start til slut i perioden kan være udtryk for en fagbureaukratisk tilgang til at ville løse opgaven baseret på standardiserede færdigheder opnået gennem professionen. Medarbejderne efterspørger klarhed om opgaveløsningen. Efterspørgslen efter klare rammer står i kontrast til ledelsens »adhocratiske« styringstilgang til forandringsprocessen, som er kendetegnet ved at koordinere opgaverne ved gensidig tilpasning. Styringsstrukturen med en projektarbejdsform kan hæmme, at frontniveauet oplever en meningsfuld opgavebeskrivelse. Hvor frontmedarbejderne søger afgrænsende svar forbundet med driftsopgaverne, praktiserer projektorganisationen en fleksibel tilgang til opgaveløsningen.

De organisatoriske rammer for projektet – tilpasning af beslutningskompetencen

Medarbejderne bidrager også med input til de organisatoriske rammer for det tværgående samarbejde. De efterspørger en tilpasning af bl.a. beslutningskompetencen i de tværgående mødefora, som er uændret, og som indebærer, at de i sparsomt omfang kan træffe fælles beslutninger om tildeling af ydelser direkte på møderne. Medarbejdernes input finder også her vej ind i styringskædens led. To medarbejderudtalelser fra henholdsvis starten og slutningen af projektperioden illustrerer efterspørgsel af beslutninger fra ledelsen:

»... Der er behov for nogle ledelsesmæssige overordnede beslutninger for at sætte kompetencer fri eller ressourcer i det, for at det kan ske. Jeg tænker, det

ville være rart at tage nogle beslutninger, man ikke skal tilbage til bagland for at få godkendt.«

»... Vi bevæger os på et ledelsesniveau for, hvordan det skal være. Så får man at vide af en leder, at det skal du ikke beskæftige dig med, fordi det er 'social voksen' (red.; afdeling).«

Den ledelsesmæssige indsats i at justere og tilpasse rammerne i en forandringsproces, og herunder også specifikt i forbindelse med tværgangorganisatoriske forandringer nævnes i litteraturen som afgørende for, at forandringen materialiserer sig (Oxford Research, 2020). I tilrettelæggelsen af projekt HI er der også en styringsmæssig opmærksomhed rettet mod organisatoriske udfordringer, som ønskes udviklet og optimeret gennem forandringsprocessen. Projektbeskrivelsen sigter at tage højde for dette:

»... Referencestruktur – sagsbehandleren refererer ikke til samme leder, og der vil derfor formodes udfordringer ift. retningen, hvis ikke lederne har en tæt koordinering. Ressourcepres – hvis ikke der udarbejdes en fordelingsnøgle, er der risiko for at ét fagområde vil blive mere presset end andre på ressourcer og så længe der ikke er en særskilt økonomi til tværgående sager, så er der behov for en anden løsning. Den bør udvikles som en del af projektet.«

Uagtet den proaktive opmærksomhed på organisatoriske udfordringer bliver input og efterspørgsel fra medarbejdere til ledelsen ikke afsat til handling, men opbevares nærmere som et opmærksomhedspunkt. To ledere fra projektgruppen udtrykker opmærksomheden, men overlader til medarbejderne selv at finde ud af det:

»... der er ingen tvivl om, at uanset hvad, så hænger det i vores medarbejderes skjorter og tøj, at det er budgetterne (red.: man skal tage hensyn til). Kan man godt gå ind over de andres områder? Budget og lov.«

»... jeg tænker, vi har en udfordring, som vi skal hjælpe medarbejderne med at finde frem til. For det er måske nemmere i toppen at sige 'det finder vi ud af'. Kunne vi sige, at det er en sagsbehandleropgave at komme med et løsningsforslag, som de kan komme med til os ledere, så sikrer vi os, at de kommer med noget.«

Udfaldet af ledelsens fravær af handlinger bliver, at medarbejderne kommer til at opleve et krydspres. På den ene side skal de honorere ledelsens forventning om at arbejde helhedsorienteret i familiesagerne, herunder hver især at byde ind med viden og relevant indsats, og på den anden side skal de overholde egne afdelingers budget- og indsatsramme. Med Czarniawskas forståelse af, hvordan forandringer bliver til, kan medarbejdernes udsagn betragtes som oversættelser af forandringsidéen. Medarbejdernes handlinger i afprøvninger af helhedsorienterede møder og udarbejdelse af

en familieplan er materialiseringen af den oversatte forandringsidé. Men input om indsatsens karakter og rækkevidde og forespørgslen efter tilpassede rammer illustrerer også de værdier, medarbejderne knytter til, at forandringsidéen bliver meningsfuld. De efterspørger beslutningsmæssige handlinger fra ledelsen, og det er der i styringsstrukturen et potentiale til. Når ledelsen ikke udnytter bottom-up-potentialet til at trække af på inputs, følger de ikke deres egen plan for forandringsprocessen om løbende at justere og tilpasse indsatsen. Spørgsmålet er, om ledelsen ikke tillægger forandringsidéen de samme værdier som taler for justering af eksempelvis medarbejdernes beslutningskompetence? Eller om ledelsen ikke er interesseret i denne organisatoriske forandring knyttet til forandringsidéen? Når ledelsen ikke handler i forhold til at korrigere oversættelserne, så de skaber mening hos medarbejderne, eller træffer de efterspurgte beslutninger, får det to konsekvenser: Den monoinstitutionelle drift synes at få forrang for den tværorganisatoriske forandringsidé, og meningen hos medarbejderne med HI-indsatsen udebliver. I yderste konsekvens kan dette medføre, at forandringsidéen kuldsejler som beskrevet i forandringsprocesser på sundhedsområdet. Bottom-up-strukturen bliver en pseudostruktur som ikke udnytter potentialet for meningsgæbelse på tværs af niveauer. Spørgsmålet er så, hvad ledelsen i styringsforaene træffer beslutninger om. Det belyses i den følgende empiriske illustration.

Beslutninger som handlingspræmis i top-down-strukturen

Beslutninger kan betragtes som afgørende handlinger i materialiseringen af en forandringsidé. Og i projekt HI er beslutninger som en slags materialiseringsredskab også indtænkt i styringsstrukturen. Top-down-elementet i styringsstrukturen lægger op til, at ledelsen kan træffe beslutningsmæssige handlinger af konsekvensbåret karakter i styringsforaene. Der er lagt op til en hierarkisk lineær fordeling mellem styregruppens og projektgruppens ansvar og beslutningsmæssige rækkevidde, som minder om en traditionel rationel beslutningsmodel. Men i praksis træffes der reelt ingen beslutningsmæssige handlinger af denne karakter i styre- og projektgruppen. Det rejser spørgsmålet om, hvilken type beslutningsmæssige handlinger der træffes, og hvordan de træffes i styringsstrukturen. Input fra bottom-up-flowet benyttes som angivet ikke til beslutningstagning i styringsforaene. Der foregår imidlertid få kommunikativt synlige handlinger, som har karakter af beslutninger, men som i tyngde og rækkevidde afviger fra den planlagte opgave- og ansvarsfordeling jf. Kommissoriet for den Helhedsorienterede indsats. Den følgende empiriske illustration udfolder, hvad der udspiller sig i styringsforaene og analyserer på mulige forklaringer og konsekvenser.

Empirisk illustration 2: Begrænset beslutningstagning i styringsforaene

I kommissorium for Projekt Helhedsorienteret indsats fremgår det, at *styregruppen* har beslutningsansvar i forhold til at:

»... Sikre ressourcer til arbejdet i prøvehandlingen«

Og i forhold til at træffe

»... Overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen«.

Projektgruppen har ifølge kommissoriet beslutningsansvar i forhold til at træffe:

»... Praksisnære beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen«.

Projektorganisationen har, som det er beskrevet i kommissoriet, en fordeling af ansvar og beføjelser på projektgruppe- og styregruppeniveau, der svarer til repræsentationen i driftsorganiseringen. Styringsmæssigt er beslutninger dermed indtænkt som en præmis i projektorganiseringen med mulighed for at træffe beslutninger på tværs af driftsenheder. Forud for møderne i de to styringsfora udsendes dagsorden, som typisk er opdelt i punkter til henholdsvis »orientering«, »drøftelse« og »beslutning«. I praksis på møderne er det svært at adskille de tre punkter som tre forskellige typer kommunikative handlinger.

Beskrivelsen af beslutningsansvar og rækkevidde i styregruppen og projektgruppen kombineret med både projekt HI's formålsbeskrivelse og PDSA-procesmodel minder om tankegangen bag traditionel beslutningsteori. Både formålsbeskrivelse og PDSA-tilgang er handlingsorienterede forbundet med justeringer og dermed fremskridt gennem ændringer. Ifølge March opererer traditionel beslutningsteori med en lineær logisk tankegang om, at beslutninger er produkter af rationel adfærd, der udmønter sig i bevidste konsekvensstyrede handlinger (March, 2008). Beslutningshandlingerne baserer sig, ifølge March, på fire rationelle forhold, som omhandler 1) *Kendskab til alternativer*, 2) *Kendskab til konsekvenser* 3) *Konsistent sæt af præferencer* og 4) *Beslutningsregel* – at beslutningstagerne har regler som de kan vælge handlingsalternativerne ud fra på basis af dets konsekvenser for præferencerne.

Ingen af handlingerne på i alt 16 observerede styregruppe- og projektgruppemøder behandles med afsæt i de fire ovennævnte forhold. Der kan spores beslutninger i foraene, som udgør en modificeret form for bevidst konsekvensstyret handling.

Beslutningsmæssige handlinger, som har karakter af *overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen* i

tråd med kommissoriet, begrænser sig til et enkelt punkt; undersøgelse af og vedtagelse om køb af et digitalt understøttende system til den helhedsorienterede familieplan:

»... Projektleder opsummerer at ville kontakte to andre kommuner om deres vurdering af it-systemet, og at it-systemet vil blive drøftet på efterfølgende styregruppemøde med deltagelse af en teamleder med erfaring i systemet. Projektgruppen bekræfter med ja'er og hovednik.«

Et halvt år senere afstemmes opgaver i forhold til det udvalgte it-system i projektgruppen:

»... Er vi der, hvor vi kan arbejde på noget principielt i januar, uden at medarbejdere involveres. Dvs. med arbejds gange og kravspecifikation osv. (Resten af projektgruppen bekræfter eksplicit)«.

Derudover kan der alene identificeres fem andre handlinger i styre- og projektgruppe, som kan identificeres som en modificeret form for bevidst konsekvensstyret handling. De kan betegnes som modificerede ved, at de udgør en *kommunikativ synlig handling*, der direkte og afgrænset er forbundet med en *muliggørelse af efterfølgende handling direkte forbundet med beslutningen*. Fælles for disse handlinger er, at de alle afgrænser sig til ukomplicerede problemer eller anliggender, der kræver handling. Samtidig kan de karakteriseres ved, at handlingsalternativerne afgrænser sig til få og i reglen alene to alternativer. For styregruppen gælder det, at handlingen relaterer sig til ressourcspørgsmål i overensstemmelse med kommissoriet:

»... Vi i styregruppen giver dig (red.: projektleder) og projektgruppen mandat til at bruge midlerne i projektet, hvis I kan bruge dem. Hvis I ikke kan bruge midlerne bør de overgå til døgnpsykiatrien«. (Styregruppemedlem, som efterfølgende bekræftes af styregruppeformand)

For projektgruppen relaterer handlingerne sig til praksisnære beslutninger, også i overensstemmelse med kommissoriet:

»... Der var et konkret spørgsmål om, hvordan vi skal præsentere familien for projektet. Skal vi overhovedet det? Er det ikke mere bare at sige, vi er flere sagsbehandlere, som gerne vil snakke sammen om det. Frem for at fortælle det som et projekt.« Projektdeltager: »Jo, enig, jeg havde ikke som udsat brug for at høre, jeg var med i et projekt. (...)«. De andre projektgruppedeltagere accepterer nonverbalt.

De øvrige beslutningshandlinger, projektgruppen foretager, som bevidste og konsekvensstyrede, hænger sammen med afklaring om casetype til læringsworkshop, udtagelse af borgere til projektet og inddragelse af civile samarbejdspartnere.

Observationerne viser, at styregruppen netop bevilliger ressourcer i form af overførsel af midler, til projektet. Og styregruppen træffer ligeledes den endelige beslutning om, at frivillige samarbejdspartnere på daværende tidspunkt ikke skulle inddrages i projektet. Handlingsalternativerne handler for dem alle om enten accept eller forkastelse af problemets handlingsforslag. Enten tildeles midler til projektet eller ej, enten orienteres borgerne om projektet eller ej, enten deltager frivillige i projektet eller ej. Styringsmæssigt kan der altså spores få rationelle eller kommunikativt synlige beslutningshandlinger i den opsatte formelle styringsstruktur, som endvidere har lav grad af læringsafsæt forbundet med handlingen. Den lineære top-down beslutningsstruktur i forandringsprocessen anvendes ikke i praksis til på hierarkiske niveauer at træffe beslutninger og dermed foretage styringsmæssige handlinger på tværs, som i tråd med projektets formålsbeskrivelse kan optimere indsatsen undervejs i forløbet og heller ikke som beslutninger ude i driftsafdelingerne

En forklaring på, hvorfor ledelsen i styringsforaene netop foretager beslutningsmæssige handlinger i tråd med de ovenfor nævnte og ikke beslutninger udledt af medarbejdernes input, som dog når op i styringsforaene, kan hentes i March's forståelse af beslutninger. Han hævder, at beslutninger skal forstås i betragtning af, hvordan de passer ind i deltagernes tilværelse (March, 2008). De beskrevne beslutninger og alternativer resulterer ikke i nævneværdige forskellige omfang af ansvar eller er forbundet med forskelle i risici tilbage i beslutningstagernes egne driftsafdelinger.

Derved berøres alle beslutningsdeltagerne ensartes af handlingerne. Med undtagelse af beslutningen om det digitale it-understøttelsessystem, har beslutningerne ikke de store konsekvenser. It-systemet er undtagelsen og vil i omfattende grad influere på planlægningen, adfærden og materialiseringen af idéen. Derimod ville beslutninger relateret til medarbejdernes forespørgsel om organisatorisk ændring i form af eksempelvis udvidelse af beslutningskompetencen på samarbejds møderne resultere i afgivelse af suverænitet økonomisk og ressourcemæssigt hos de enkelte driftsområder. De enkelte ledere vil sandsynligvis have forskellige interesser i omorganisering beroende på deres nuværende position og erfaringer. I forhold til den planlagte styringsstruktur understøtter top-down-elementet i praksis ikke en processuel handlekraftig tilpasningsadfærd. I processen mod materialisering af forandringsidéen er det dermed nærmere ikke-beslutninger end beslutninger, der udgør oversættelserne hos ledelsen.

I den sidste empiriske illustration vil det belyses, hvilke oversættelser styringsforaene hyppigst foretager sig, og hvilke materialiserede handlinger dette afstedkommer hos ledelsen.

Nye løsninger til idéen eller negligering af forandringen

Artiklen har illustreret, hvordan medarbejderne fra frontniveauet bringer input om den helhedsorienterede indsats ind i styringsstrukturen på projekt- og styregruppeniveau. Et centralt tema er, at medarbejderne udtrykker en usikkerhed om, hvad forandringsidéen rummer. I de to styringsfora er det karakteristisk, at ledelsen på begge niveauer ligeledes udtrykker en egen usikkerhed om, hvad den helhedsorienterede indsats er, og hvad der skal til for at opleve en progression. Usikkerheden og dermed oversættelserne af forandringsidéen i styringsforaene relaterer sig til det, som Czarniawska (2011) vil betegne som idéens objekter, eksempelvis familieplanen. Men selve fænomenet, den helhedsorienterede indsats som forandringsidé, bliver gentagelsesvist og gennemgående i møderækken hen over forløbet ved med at blive drøftet og kollektivt reflekteret omkring. Når drøftelserne eller meningsoversættelserne ikke udmunder i konkrete beslutningsmæssige handlinger, kan der være en risiko for, at styringsforaene bliver isolerede styringsbobler, hvor mening i en oversat form ikke når ud til medarbejderne. Særligt to typer af oversættelser går igen i styringsforaene, som samtidig knytter an til handlingsmuligheder. Oversættelserne går på henholdsvis at finde *nye løsninger til forandringsidéen* eller at *negligere idéens særegenhed*. Spørgsmålet er, om denne styringsadfærd rummer potentiale til handling i en materialiserende retning, og om den beriger forandringsidéen gennem oversættelsesprocessen.

Empirisk illustration 3: Nye løsninger eller negligering af forandringsidéen

Én meningsoversættelse af den helhedsorienterede indsats som forandringsidé bevæger sig typisk mellem en fortolkningsudveksling af, hvordan indsatsen skal forstås, og til hvad der skal til for at udføre den. Der er ikke et udpræget fokus på, hvordan idéen har materialiseret sig i praksis, men snarere et direkte oversættelsesspring fra usikkerhed om, hvad idéen rummer til at fokusere på nye idéer som løsninger til den oprindelige idé. Usikkerheden håndteres her hos ledelsen med en form for elaborering af nye løsninger til idéen. Det er samtidig karakteristisk, at disse nye løsninger befinder sig uden for organisationen, med mere og mindre velkendte modeller indhentet fra forskellige steder: Erfaringer fra Ballerup Kommune, erfaringer fra forskningsinstituttet VIVE om konceptet Handlekraft, et koncept fra en landskendt konsulent om »relationel koordinering« samt en belgisk managementforfatter. Løsningerne som oversættelse på usikkerhed finder sted i både projektgruppe og styregruppe. De bevæger sig flowmæssigt gennem de to styringsfora fra henholdsvis maj, juni og december 2021, som illustreret med citaterne nedenfor:

»... Hvad er ambitionen med projektet? Styregruppen er enig med, at det er større handlekraft, og dermed mere end bare koordinering. Så hvad er det så, der skal gøres« (projektgruppe).

»... Og i forhold til xxxx (red. ekstern konsulent), så er han nok en dyr herre, men man kunne overveje, om man med fordel kunne bruge ham til at hjælpe

os mere på en fælles vej i forhold til at forstå idéen om helhedsorientering« (projekt- og styregruppe).

»... Vi skal alle sammen læse Frederic Laloux nu. Ud fra det du beskriver, xxxx (red. projektleder), så er det endnu et værktøj« (styregruppe).

»... Men lige nu har vi en form på det, nogle principper, og ved siden af en opbygning af relationel kapacitet. Vi har to elementer. Vi kan godt lege med, at relationel koordinering bliver til alle, et slags kompetenceløft« (projektgruppe).

Ledelsen tyer, som udtrykt i citaterne ovenfor, til at ville materialisere idéen gennem nye koncepter. Det vil sige, at løsninger uden for organisationen bringes ind som udtryk for et sæt af universelle kriterier eller rammer, der kan internaliseres i aktørerne, såvel medarbejdere som ledelse. Der bliver brugt meget taletid i styringsforaene på overvejelser om indkøb af eksterne konsulenttydelser, og sidstnævnte citat udtrykker muligheden for at kompetenceløfte gennem konceptet. Det er imidlertid ikke i tråd med efterspørgslen fra bottom-up inputtene som har mere organisatorisk karakter.

Negligering af den helhedsorienterede indsats' særegenhed udgør den anden type oversættelse som finder sted i styringsforaene. Denne tilgang kan betragtes som en nærmest diametral modsætning til at finde nye løsninger som svar på usikkerheden forbundet med forandringsidéen:

»... Er meget enig (...) at der er fælles tankegods og nogle steder fælles metoder (red. i flere projekter). Vi bør øve os på en fælles samarbejdsmodel. Det er det tværgående i alle de her indsatser, at vi øver os på det« (styregruppe).

»... Heldigvis laver vi masser af helhedsorienteret i tværfaglige møder i masser af møder« (projektgruppe).

»... Det er ikke raketvidenskab. Det er socialfagligt arbejde. Jeg er bange for, om vi har fået det gjort finere og større, end det er. Jeg vil gerne høre jer andre om, hvad det skyldes. Pludselig bliver erfarne sagsbehandlere usikre, og siger 'gud må vi det og nej og'...« (projektgruppe).

Czarniawska henviser med et studie af Tullberg (Czarniawska, 2011) til, at forandringer bliver en form for tvangsneurose i ledelsen af organisationer. At der ud af en form for angst for organisatorisk usikkerhed reageres med klassisk »kæmp eller flygt«-forsvarsmekanisme. I den ene type oversættelse hos ledelsen afstedkommer usikkerheden initiering af nye forandringer som et signal om, at »nu gør vi noget«. I den anden type oversættelse afstedkommer usikkerheden en slags tilbagetrækning, en flugt, fra det, ledelsen har sat i søen som nyskabelse til hidtidig praksis, og som er den helhedsorienterede indsats med opsætning af tværgående møder og samlet familieplan. Oversættelserne ovenfor hos ledelsen kan tyde på

en afmagt i forhold til kollektivt i styringsstrukturen at meningsoversætte forandringsidéen, så den materialiserer sig inden for de beskrevne rammer og objekter knyttet til HI-indsatsen. De nye løsninger kan tolkes som forsøg på at materialisere med handlinger, men det er tvivlsomt om sådanne eventuelle koncepter vil berige idéen i sin oprindelig form. Det vil i så fald betyde, at ledelsen står over for at skulle meningsoversætte de nye løsninger til medarbejderne. Disse har i første omgang hverken fået svar på deres usikkerhed om forandringsidéens spændvidde eller efterkommet deres input til, hvad der kan materialisere idéen, nemlig ændring i de organisatoriske rammer i form af eksempelvis udvidelse af beslutningskompetence hos medarbejderne.

Czarniawska hævder, at forandringer i organisationer er underlagt oversættelser fra hvert individ, som ikke nødvendigvis er dårligt for materialiseringen, men som skal betragtes som et vilkår. Og forandringsidéens rejse gennem oversættelser medfører, at idéens ophav over tid ikke kan spores. I denne case kan det tyde på, at adfærden i styringsstrukturen top-down såvel som bottom-up skaber to oversættelsesbobler; én i driften hos medarbejderne og en anden hos ledelsen i de to styringsfora. Styringsforaene med den lineære styringsstruktur bliver i denne sammenhæng overflødig, når det kommer til medarbejdernes kollektive oversættelse af idéen som forbliver at foregå i egen driftsorganisation.

Eksemplarisk styringsstruktur virker i forandringsprocesser – men kræver selvindsigt og prioritering hos ledelsen

De tre empiriske illustrationer er eksempler på, hvordan styringsstrukturen efter eksemplariske forskrifter rummer potentialer i en forandringsproces, men samtidig er afhængige af ledelsens adfærd. Et styringsset-up som i casen med tværgående projektorganisering og kombineret top-down/bottom-up-elementer er ikke i sig selv tilstrækkelig til materialisering af forandringsidéen.

Artiklen giver et empirisk indblik i, hvordan forandringsidéen er betinget af meningsoversættelser, hvor en kombineret top-down/bottom-up-tilgang kan spille en positiv rolle for den ønskede forandring.

I kombinationen sikres et flow og en indsigt i den meningsoversættende proces hos medarbejderne. Viden og inputs fra medarbejderne når op til ledelsen, og drøftes gentagne gange i disses styringsfora. Bottom-up-elementet fungerer dermed og rummer potentialet til at korrigere usikkerheder og træffe centrale beslutninger, så forandringsidéen kan afstemmes med benspænd i driften.



En central og afgørende pointe i den empiriske case er, at beslutninger og korrigerende stort set ikke sker i ledelsens fora.

Det er i højere grad den rationelle top-down-struktur og beslutningsdelen, der svigter. En central og afgørende pointe i den empiriske case er, at beslutninger og korrigerende handlinger stort set ikke sker i ledelsens fora. På trods af en lineær hierarkisk delegering med en tværgående repræsentation træffer ledelsen ikke konkrete tværgående beslutninger, der overskrider driftsafdelingernes handlerum, ansvar og økonomi, f.eks. øget beslutningskompetence som efterspurgt af medarbejderne. Styre- og projektgruppen drøfter i stedet kontinuerligt forandringsidéen. Og disse drøftelser i form af oversættelser forbliver i ledelsens styringsfora, og fører ikke til organisatoriske ændringer eller til justeringer af forandringsidéen.

Spørgsmålet er, hvordan vi kan forstå afkoblingen mellem den påtænkte manøvredegyldighed i set-up'et og især ledelsens adfærd, da det ikke handler om den overordnede tilslutning til forandringsidéen. Den giver alle udtryk for er rigtig, samtidig med at de handler proaktivt på en kommende ny hovedlov. Der er noget andet og bagvedliggende på spil. Det synes at være idéens konsekvenser og dens betydning for afdelingerne. Dét, der kendetegner medarbejdernes beslutningsønsker, er, at de involverer driftsafdelingernes grænser, personale, økonomi og ansvar. Styre- og projektgruppen forsøger så at sige at finde svar på den ønskede tværgående forandring og materialisering *uden* at ville træffe tværororganisatoriske beslutninger, der rækker ind i de enkelte siloer.

I en forandringsproces af en tværororganisatorisk karakter som i casen er oversættelser af forandringsidéen et vilkår, og de mono-faglige og organisatoriske rammer komplicerer materialisering af idéen.

En af grundene til, at den tværgående og eksemplariske styringsstruktur i casen som i undersøgelserne på sundhedsområdet ikke lykkes, er ikke, at oversættelserne ikke finder vej, eller at der er tale om diffus mødeaktivitet. Det er måske snarere, at ledelsen ikke kobler oversættelserne sammen med et behov for (eller har mod til) at træffe beslutninger om at drifte på tværs af de organisatoriske grænser. Det er tydeligt, at der er et potentiale til at forandre meningsfuldt for alle ved en bottom-up-tilgang. Men den skal i så fald bruges af ledelsen til efterfølgende at handle. Til at oversætte og vurdere, om medarbejdernes efterspørgsel skal efterkommes. Det betyder ligeledes, at en top-down-struktur synes nødvendig til at træffe beslutninger af mere kompliceret grænseoverskridende karakter. Den ideelle tværgående projektstruktur har i denne case levet op til intentionerne, men forandringsidéen er ikke i tilstrækkelig grad materialiseret.

Det kan der være og er der nok flere grunde til. Vi tolker ledelsens mange gentagne drøftelser af forandringsidéen som forsøg på at finde en materialisering gennem svar, der ikke overskrider driftsenhedernes grænser. Ledelsen finder dem ikke og efterlader medarbejderne i et meningsusikkert tomrum og sig selv i en frys-og-flygt-tilstand. Her bør ledelsen have selvindsigt i egne handlemønstre og konsekvenserne heraf. Drøftelserne hos ledelsen om meningen

resulterer i oversættelsesmæssig tomgang i styre- og projektgruppe. Det tværorganisatoriske beslutningsansvar kortsluttes ved, at ledelsen i en slags afmagt i stedet negligerer idéen eller finder på nye løsninger. Ledelsen har med styringsstrukturen den nødvendige kompetence- og rollesammensætning til at træffe organisatoriske grænseoverskridende beslutninger. De vil tilmed kunne gøre det i tråd med en læringsorienteret projektilgang som en forsøgsperiode. Med oversættelsesflowet og -potentialerne fra styringsstrukturen bør ledelsen som minimum tage stilling til, om medarbejdernes input om tilpasningsbehov giver mening, og ellers kommunikere det ud, hvis ledelsen ikke vil tilpasse organisationen. I så fald bliver det en forandringsmodel, hvor medarbejderne i højere grad selv skal finde mening i eksisterende rammer, og hvor oversættelserne vil kunne ligge langt fra den oprindelige forandringsidé.

Afslutningsvist rejser casen spørgsmålet om, hvorvidt en styringsstruktur med deltagelse af både topledelsesniveau og mellemederniveau er nødvendig for forandringsprocessen. Styregruppens mødekadence stringent knyttet til én forandringsidé er måske ikke relevant, idet de ikke træffer beslutninger, udover it-systemet. En overvejelse er, om en del af en tværgående forandringsproces styringsmæssigt bør reduceres og tildeles driftslederne, så de faglige ledere kollektivt kan handle via beslutninger, også af organisatorisk karakter ud fra en læringsorienteret forsøgstilgang. Det ændrer dog ikke ved behovet for hos ledelsen at forstå, turde og ville tage de tværorganisatoriske beslutninger, som frontmedarbejderne udtrykker behov for.

Referencer

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Bøllingtoft, Martin Christensen og Ida Bøgh Hald (2016), »Ledelse af forandring: dilemmaer, udfordringer og erfaringer«, *Politica*, 48(2): 228-50.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2021), »Samskabt styring: potentialer og udfordringer«, *Politica*, 53(3): 261-79.
- Bøllingtoft, Anne og Anne-Louise Holten (2019), »Giver det mening? Mellemlederens definerende rolle i forandringer«, *Økonomi & Politik*, 92(2): 64-78.
- Christensen, Christian Buskjær (2018), »Sammenhængende borgerforløb i Furesø Kommune«, i Anne Marie Willumsen, red., *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*, København: Akademisk forlag.
- Czarniawska, Barbara og Bernward Joerges (1995), »Winds of organizational change: How to translate into objects and actions«, i Samuel Bacharach, Pasquale Gagliardi og Brian Mundell, red., *Research in Organizational Sociology*, vol 13, Greenwich: JAI Press.
- Czarniawska, Barbara (2011), *En teori om organisering*, Malmö: Studentlitteratur.
- Hart, Roger (1992), *Children's participation: from Tokenism to Citizenship*, UNICEF: International Child Development Centre.
- Holm-Petersen, Christina og Martin Sandberg Buch (2014), *Litteratur om ledelse af samarbejde på tværs af sektorer i sundhedsvæsenet*, KORA: 2014.
- Holm-Pedersen, Christina, Martin Sandberg Buch, Mette Slottved, Martin Williams Strandby, Sofie Jarlstrøm Clausen og Mads Lang Sørensen (2019), *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*, Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd.
- Høgsgaard, Ditte (2016), »Det muliges kunst. Om betingelserne for det tværsektorielle samarbejde i et New Public Management-orienteret sundhedsvæsen«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 18: 64-80.
- Juel Jacobsen, Alice og Anders Buch (2016), »Primus inter pares – paradokser, deadlocks og omveje i gymnasieleddelse«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 18: 47-63.
- KL (2021), *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere. Anbefalinger og eksempler*, Kl.dk.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.

- Lundy, Laura (2007), »Voice is not enough«, *British Educational Research Journal*, 33: 927-42.
- March, James G. (2008), *Fornuft og forandring*, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Mintzberg, Henry (1980), »Structure in 5's: Synthesis of the Research on Organization Design«, *Management Science*, 26(3): 322-41.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2016), »Implementeringsteori – implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd«, i Berg Sørensen m.fl., red. *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzel.
- Oxford Research (2020), *En kortlægning af helhedsorienterede indsatser i 40 kommuner*, Rapport-Helhedsorienterede-indsatser-Oxford-Research.pdf, oxfordresearch.dk.
- Rasmussen, Bo Morthorst (2014), *Samarbejde på tværs – Ansats til en teori om tværfagligt samarbejde undersøgt og udviklet med udgangspunkt i tværprofessionelt samarbejde i børne- og familiesager og i byggesager*, Haderslev: Center for Kunst, Videnskab og Håndværk.
- Rasmussen Bo Morthorst og Sabina Jæger (2019), *Netværksinddragelse og familierådslagning -Socialrådgivernes mikrofaglige udfordringer og behov for viden*, Esbjerg: UC SYD.
- Regeringen (2018), *Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*, Regeringen.dk.
- Seemann, Janne, Jeppe Gustafsson og Birthe Dinesen (2011), *Interorganisatoriske ledelsesudfordringer: Afsæt i erfaringer fra TELEKAT*, Bidrag (forskningsbaseret) til Det Danske Ledelsesakademis 2011 konference: Behov for ny ledelse?: CBS: 5.-6. december.
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2022), *Aftale om udmøntning af Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*, sm.dk.
- Stacey, Ralph D. (2003), »Learning as an activity of interdependent people«, *The Learning Organization*, 10: 325-31.
- Stacey, Ralph D. (2007), *Strategic Management and Organizational Dynamics*, London: Pearson Education.
- Weick, Karl (1995), *Sensemaking in Organizations*, CA: Thousand Oaks, Sage.