

Af Birgitte Theilmann

SVERIGESMODELLENS ORGANISATORISKE REJSE FRA SVERIGE TIL DK. *En udfordring for frontmedarbejdere*



Foto: Susanne W. Jørgensen

I gennem de sidste årtier har social eksklusion og udsathed blandt børn og unge været et fortsat stigende problem i både Danmark og i andre europæiske lande til trods for politiske bestræbelser på at lovgive sig ud af problemet (Velfærdsministeriet 2008, Servicestyrelsen 2011, og i europæisk sammenhæng, The European Commission Recommendation “Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage”, European Commission 2013, The European Semester (Eurochild 2016). Der har været og er fortsat fokus på nøglebegreber som *opsporing, tidlig indsats og forebyggelse* med henblik på at reducere både antallet af børn og unge i udsatte positioner og deres grad af udsathed. Forskningsresultater viser dog et modsatrettet billede. Antallet af sårbare børn og unge stiger fortsat (*Børn og unges mentale helbred*, 2014). Der er tilsyneladende ikke en parallel sammenhæng mellem de intentioner, der ligger bag de politiske beslutninger, de interventioner, der iværksættes på området og de resultater, der foreligger. En forklaring kunne være, at selv om de politiske beslutninger har fokus på opsporing, tidlig indsats og forebyggelse, så er de metoder eller koncepter, som anvendes – eller måden de anvendes på – ikke brugbare for de frontmedarbejdere, der skal anvende dem. Eksempelvis kan det være svært for frontmedarbejdere at skabe mening i egen praksis, når deres kerneopgave bliver udsat for konceptuelle forandringer i form af organisationskoncepter, der ikke som udgangspunkt er tilpasset deres forståelsesramme. En anden forklaring kunne være, at koncep-

terne ganske enkelt ikke kan løse de problemer, som de er tiltænkt at finde en løsning på.

Sverigesmodellen (uddybes senere) har vundet stort indpas i danske kommuner generelt, hvor den samlede model eller udvalgte dele af den forsøges implementeret (Møller, Schmidt, Skov Kloppenborg, & Pedersen, 2015). Sverigesmodellen søger at opnå et dobbeltformål; nemlig økonomiske besparelser og øgede effekter af indsatserne på den ene side (modellen kaldes også Investeringsmodellen) og forbedret socialfagligt arbejde på den anden side. Af samme grund har den opnået en udbredt popularitet blandt især forvaltningsledelser. Det ser ved første øjekast ud til, at Sverigesmodellen løser en række af velfærdsstatens udfordringer, såvel kravet om en mindre udgiftstung offentlig sektor som en faglig opmærksomhed på at opspore børn og unge i udsatte positioner tidligere med forhåbningen om at mindske eller helt fjerne deres udsathed.

I forbindelse med et forskningsprojekt, der omhandler implementeringen af en udviklingsstrategi i en større dansk kommune, har jeg undersøgt hvordan Sverigesmodellen som organisationskoncept implementeres i organisationen med særlig fokus på frontmedarbejdernes (lærere, pædagoger, socialrådgivere og sundhedsplejersker) forståelse for og omsætning af konceptet i deres faglige praksis.

Igennem udviklingsstrategien ønsker den administrative ledelse af case-kommunen at skabe en organisatorisk forandring, der er målrettet to grupper: de børn og unge, der er i risiko for at udvikle særlige behov (i princippet alle børn) og de børn og unge, der allerede er alvorligt truede og i åbenbar risiko for at udvikle varig skade. Dette ønskes befordret igennem implementeringen af et organisationskoncept – Sverigesmodellen i to af kommunens forvaltninger; nemlig Familie- og beskæftigelsesforvaltningen og i Skoleforvaltningen.

Denne artikel undersøger, hvordan et organisationskoncept udvikler sig fra at være et anvendeligt og brugbart koncept (Sverigesmodellen) i en lokalt forankret organisatorisk kontekst til at rejse tværs over landegrænser og få status som overlægges for en udviklingsstrategi i en lignende, men alligevel anderledes organisatorisk kontekst – med andre ord hvordan organisationskonceptet spredes fra en kontekst til en anden. Artiklen har særligt fokus på frontmedarbejdernes perspektiv i omsætning af konceptet til deres egen faglige praksis.

METODEVALG FOR UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen bygger på såvel en kvantitativ som en kvalitativ del. Del 1 består af to spørgeskemaundersøgelser, der er gennemført primo 2017 og primo 2018. Spørgeskemaundersøgelserne er besvaret af 1601 medarbejdere (52%) i 2017 og 1852 (53%) medarbejdere i 2018. Spørgeskemaerne udgør undersøgelsens informative bagtæppe. Del 2 består af interviews med medarbejdere på forskellige organisatoriske niveauer i organisationen. Der er foretaget 16 individuelle og semistrukturerede interviews med frontmedarbejdere – pædagoger, lærere, socialrådgivere og sundhedsplejersker – 4 med hver faggruppe. Herudover er der gennemført 11 gruppeinterviews med samme informantgrupper. Disse interviews er baseret på cases. Endvidere er der gennemført 6 semistrukturerede gruppeinterviews med medarbejderledere med forskellig faglig baggrund (lærere, pædagoger, socialrådgivere og sundhedsplejersker). Og endelig er der gennemført semistrukturerede interviews med 9 politiske og administrative ledere.

Undersøgelsens første del har fokus på spredning af organisationskonceptet og beskæftiger sig med frontmedarbejdernes kendskab til elementerne i Indsatsstrappen (et delelement i Sverigesmodellen) og hvordan frontmedarbejderne ser anvendelsen af Indsatsstrappen i relation til deres arbejde.

Undersøgelsens anden del retter blikket på frontmedarbejdernes meningsudfyldelse af organisationskonceptet i relation til deres faglige praksis, og undersøger hvordan logikker i organisationen og i professionerne indvirker på frontmedarbejdernes vurdering, anvendelse og omsætning af Indsatsstrappen.

Med henblik på at adressere de forskellige aspekter i undersøgelsen, skal undersøgelsens første del læses i en institutionel teoretisk kontekst, der fokuserer på organisatorisk forandring igennem organisationskoncepters spredning fra en kontekst til en anden, hvilket besvares under reference til DiMaggio og Powells teoretiske perspektiver på strukturel isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Dette perspektiv udvides med reference til Røviks og Czarniawskas teoretiske forståelser af forandring af organisationer initieret igennem indholds- og oversættelsesdimensioner i relation til organisationskoncepters spredning (Czarniawska-Joerges, 2008, Røvik 2007). Undersøgelsens anden del trækker endvidere

på Thornton og Ocasios meta-teori om institutionelle logikker i organisationer, der bidrager til at forstå organisatorisk forandring igennem frontmedarbejdernes guidning af logikkerne i (re)produktion af deres faglige praksis (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012).

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Undersøgelsens første del (spørgeskemaundersøgelsen) viser, at der i 2017 er 28%, der har godt eller særdeles godt kendskab til Indsatstrappen og at 28% har nogenlunde godt kendskab til Indsatstrappen. I 2018 er der sket en forøgelse til 31%, der har et godt eller særdeles godt kendskab til Indsatstrappen og 30% har nogenlunde godt kendskab til den. Samtidig viser undersøgelsen, at der i 2018 – to år inde i processen – stadig er 39%, der i mindre grad eller slet ikke har kendskab til elementerne i Indsatstrappen. Tallene viser, at organisationen er udfordret i forhold til implementeringen af Indsatstrappen, idet en forudsætning for den vellykkede implementering er, at frontmedarbejderne har kendskab til elementerne i den.

Kendskabet til elementerne i Indsatstrappen er fordelt forskelligt på de to forvaltninger, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen. I Familie- og beskæftigelsesforvaltningen angiver 69% i 2017, at de har et nogenlunde, et godt eller særdeles godt kendskab til elementerne i strategien. I 2018 er der sket en stigning til 73%. I Skoleforvaltningen er det tilsvarende 39%, der nogenlunde, godt eller særdeles godt kender til elementerne i Indsatstrappen. I 2018 er der sket en stigning til 44%. I Skoleforvaltningen er der altså i 2018 fortsat 56%, der i mindre grad eller slet ikke kender til elementerne i Indsatstrappen. Tallene fordeler sig således markant forskelligt i de to forvaltninger; med pædagoger, sundhedsplejersker og socialrådgivere i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og lærere i Skoleforvaltningen.

Indsatstrappen i relation til frontmedarbejdernes arbejdsområder fordeler sig i de to forvaltninger således, at 26% i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen i 2018 ser indsatstrappen som en central metode i forhold til eget arbejdsområde, mens det i Skoleforvaltningen kun er 7%. I Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen angiver 40%, at de anvender Indsatstrappen, men at det i flere aspekter af arbejdsområdet ikke giver mening at anvende den. Dette gør sig gældende for 31% i Skoleforvaltningen. 18% angiver i Familie- og Beskæftigelsesfor-

valtningen, at de gerne ville anvende modellen, men ikke har redskaberne til det. I Skoleforvaltningen gør dette sig gældende for 46%. Der tegner sig et billede af, at der særligt i Skoleforvaltningen er udfordringer med at få oversat Indsatstrappen meningsfuldt til egen praksis.

Undersøgelsens anden del (interviewmaterialet) supplerer undersøgelsens første del ved at gå i dybden med at forstå de enkelte grupper af frontmedarbejders udfordringer med implementering af Indsatstrappen.

Forestillingen om Indsatstrappen som en overlægger, der skaber et ”fælles sprog” blandt de forskellige grupper af frontmedarbejdere sker ikke. De enkelte faggrupper har forskellige funktionalitetsbegreber- og forståelser, der knytter sig til deres konkrete opgave, hvilket bevirker, at Indsatstrappen oversættes ind i den opgave og virkelighed, som de hver især repræsenterer og ikke ind i en ny fælles forståelse.

For tre af de fire faggrupper, nemlig pædagogerne, lærerne og sundhedsplejerskerne bliver Indsatstrappen kontraproduktiv i forhold til deres opgave. Disse tre faggrupper løser deres opgave i almenområdet, og når de ”aktiverer” Indsatstrappen, går de op ad trappen, hvilket opleves som et modsætningsforhold, hvor grundideen med Indsatstrappen er at gå ned ad den. Den sidste af de fire faggrupper, socialrådgiverne, der er de mest begejstrede for Indsatstrappen, anskuer modellen som hørende til myndighedsarbejdet og anvender den ikke tværprofessionelt med de øvrige faggrupper.

Endelig er Indsatstrappen som overlægger for en udviklingsstrategi, der rummer fire forskellige faggrupper et valg af en model, der favoriserer én faggruppe over de andre, nemlig socialrådgiverne. Det opleves modsætningsfyldt for de tre øvrige grupper af frontmedarbejderne (lærere, pædagoger og sundhedsplejersker), at der tilføres ressourcer til myndighed, når fokus ligger på forebyggelse og løsning af opgaverne i almenområdet.

BAG OM SVERIGESMODELLEN

Sverigesmodellen – eller dele af den – vil være kendt af mange. Af hensyn til artiklens sammenhæng gives en kort introduktion, der samtidig også er et overblik over et organisationskoncepts rejse fra en lokal kontekst til en anden.

Sverigesmodellen har udviklet sig til et koncept som resultat af et udviklingsarbejde, som Herning

kommune har gennemført på baggrund af iagttagelser (gennemført i samarbejde med Kora) af en svensk kommunes forebyggende og intervenserende sociale arbejde med udsatte børn og unge. Et udviklingsarbejde, der har materialiseret sig i en model (organisationskoncept), der i første omgang blev implementeret i Herning kommune (Møller et al., 2015). Siden er konceptet i varierende udgaver implementeret i mange kommuner i Danmark, herunder også i indeværende case-kommune, men under henvisning til Sverigesmodellen (Møller et al., 2015).

Sverigesmodellen beskrives som et mindset, der omfatter en ideal tænkning, hvor 1) Alle børn må have en opvækst så tæt på det normale som muligt – og hvis det er nødvendigt at anbringe barnet tilstræbes det, at så få som muligt anbringes i institution, men hellere i netværks- eller familiepleje 2) Der bør være en tæt dialog og opfølgning mellem barnet/familien og myndighed, hvilket betyder, at den enkelte rådgivers sagstal reduceres til omkring 20 sager. 3) Det tværprofessionelle samarbejde med andre professioner udvikles og intensiveres med henblik på hurtig opfølgning i familien (Møller et al., 2015).

Sverigesmodellen indeholder også en indsats-trappe – et organisatorisk værktøj, hvor intentionen er at skabe en kontinuerlig bevægelse nedad med henblik på at minimere interventioner i barnets eller den unges liv mest muligt – og allerhelst ud fra forestillingen om, at interventionen bedst lader sig foretage i almenområdet.

Som det fremgår af nedenstående figur består indsats-trappen af fem trin. Første trin på trappen er forebyggelse, vel at mærke, hvor myndighed er involveret. Andet trin er hjemmebaserede indsatser. Herefter kommer anbringelse i slægt eller netværk, anbringelse i familiepleje og på sidste trin anbringelse på institution. Den nedadgående pil indikerer,

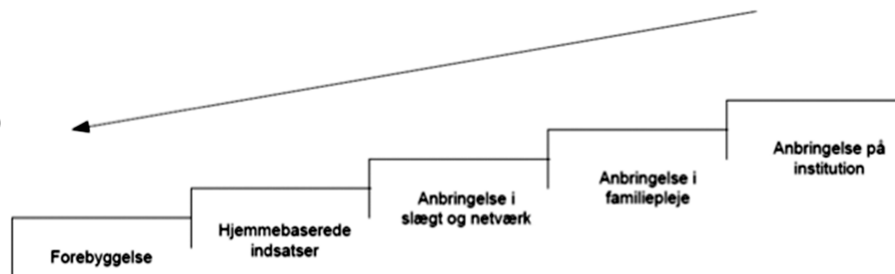
at intentionen bag anvendelsen af indsats-trappen er at bevæge sig ned ad mod mindre intervenerende indsatser. Herved intenderes det dobbelte formål effektiviseret, som er beskrevet i indledningen; nemlig mindst mulig indgriben i barnets/den unges liv samt en minimering af udgifter i den offentlige sektor (Møller et al., 2015.).

Under henvisning til, at Sverigesmodellen i artiklen betegnes som et organisationskoncept, følger en kort introduktion til sådanne koncepter.

ORGANISATIONSKONCEPTER I DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

Organisationskoncepter eller organisationsopskrifter, som Røvik kalder dem, defineres som *en legitimeret opskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en opskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner* (Røvik, 1998). Organisationsopskrifter kan defineres ud fra indhold, form, varighed og udbredelse og har såvel en beskrivende som en foreskrivende karakter. De angiver, hvordan aktiviteter, funktioner og dele af organisationen bør være udformet. Organisationsopskrifter eksisterer side om side med andre konkurrerende organisationsopskrifter i organisationen og kan både tage form af såvel immaterielle ideer som konkrete tekniske standarder, der får handlingskoordinerede konsekvenser. De har typisk en begrænset varighed og er karakteriseret ved deres rumlige udbredelse (Røvik, 2007). Forskellige rationaler legitimerer organisationsopskrifternes formål i organisationen. På den ene side et værktøjsorienteret og rationelt perspektiv, hvor organisationsopskrifter kan øge effektiviteten i organisationen og forbedre opgaveløsningen. På den anden side et socialkonstruktivistisk og symbolorienteret perspektiv, hvor organisationsopskriften er det moderne tiltag, der ses som det rigtige at gøre i organisationen.

INDSATSTRAPPEN (SOCIALSTYRELSEN)



Sverigesmodellen har en række kendetegn, der virker, at den kan kaldes et organisationskoncept. Den er netop kendetegnet ved at være en legitimeret opskrift på, hvordan man bør udforme udsnit eller elementer af en organisation. Den fænger og har fået en forbilledlig status for flere organisationer. Sverigesmodellen rummer både det rationelle perspektiv – at sikre tidlige og forebyggende indsatser igennem tværprofessionelt samarbejde med henblik på at reducere eller helt eliminere udsathed – og det socialkonstruktivistiske perspektiv med fokus på at gøre det rigtige, der kommer til udtryk ved bestræbelserne på at tilrettelægge indsatser så tæt på det normale som muligt.

Analysedel 1:

TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ IMPLEMENTERING AF ORGANISATIONSKONCEPTER VIA SPREDNING

Spredning af organisationskoncepter fra en kontekst til en anden er ikke et nyt fænomen. DiMaggio og Powell introducerede tilbage i 80'erne begrebet isomorfi, der indebærer den grundlæggende antagelse, at organisationer inden for et felt kommer til at ligne hinanden. DiMaggio og Powell (1983) opererer med begrebet organisatoriske felter, der er defineret ved at være organisationer, der konstituerer sig ved at være institutionelt anerkendte områder; leverandører, styrelser, eller andre organisationer der producerer lignende service eller produkter. De argumenterer for, at struktureringen af organisatoriske felter i høj grad er påvirket af stat og professioner. De ser således organisatoriske felter som en kontekst, hvor individuel bestræbelse på rationalitet fører til homogenitet i kultur, struktur og output. Fire faktorer er afgørende for at kunne definere et organisatorisk felt: 1) Øget interaktion mellem organisationer i feltet 2) At nogle organisationer bliver trendsættende og skaber alliancer i feltet 3) Øget informationsmængde i organisationen 4) Fælles bevidsthed om at organisationerne i feltet er involveret i fælles virksomhed (Powell & DiMaggio, 1991). DiMaggio og Powell har identificeret tre mekanismer, der alle kan føre til isomorfisme. Den første mekanisme er tvangsmæssig isomorfisme, der kommer til udtryk som et formelt eller uformelt pres fra omverdenen på organisationen (fx andre organisationer, som organisationen er under påvirkning af) – eller et bredere kulturelt pres fra omverdenen. En anden mekanisme er mimetisk isomorfisme, der er

relateret til organisationer, der oplever usikkerhed, uforudsigelighed og pres, der leder organisationen til at efterligne eller kopiere andre succesfulde organisationer. Den tredje mekanisme knytter an til et normativt pres igennem professionalisering og indebærer en ensretning af fx anvendelsen af faglige metoder (DiMaggio & Powell, 1983).

Isomorfi, altså at organisationer inden for et felt kommer til at ligne hinanden, genfindes også hos Røvik, der har sit udgangspunkt i en ny-institutionel teoretisk forståelse (Røvik, 1998, 2007). Røviks perspektiv tilbyder endvidere en analytisk forståelsesramme til at undersøge, hvorfor organisationskoncepter rejser fra en kontekst til en anden og hvordan koncepterne transformerer sig eller forandrer sig undervejs. Hvor DiMaggio og Powell fokuserer på organisationers strukturelle isomorfi retter Røvik i højere grad blikket på indhold og udbredelse. Ifølge Røvik er der tre grundlæggende forklaringer på, hvorfor organisationer omfavner organisationsopskrifter 1) Organisationsopskrifter bliver en måde at håndtere operationaliserbare problemer i organisationen mere effektivt (nye løsninger på eksisterende problemer) 2) En måde at håndtere specifikke problemer, som bliver synlige i forståelsen af den nye specifikke organisationsopskrift 3) Organisationsopskrifterne skaber en attraktiv identitet for hele organisationen inklusiv medarbejderne (Røvik, 2007). Organisationskoncepter har fokus på at skabe forandring i organisationen gennem et eksternt pres, som fører til et udefra-ind perspektiv i modsætning til et indefra-ud perspektiv, hvor organisatoriske forandringer er initieret af de individer, der er i organisationen. Der er således tale om en form for organisatorisk læring, hvor organisationen kopierer eller lærer af verden uden for, hvorimod andre former for organisatorisk læring består i, at organisationen lærer af sig selv (Stegeager & Laursen, 2011).

Ved at trække på disse teoretiske perspektiver i undersøgelsen af Sverigesmodellens rejse fra en kontekst, nemlig en svensk Kommune til en anden lignende kontekst – en specifik større dansk kommune – skabes en forståelse for Sverigesmodellens tilsyneladende popularitet og gennemslagskraft i Danmark. Sverigesmodellen skriver sig direkte ind i Røviks ovenstående tre forklaringsmodeller i relation til organisationsopskrifters legitimitet. 1) Den instrumentelle opsporing af udsatte børn og unge har været en udfordring for fagprofessionelle inden for det pædagogiske område, undervisning, sundheds-

området og myndighed igennem årtier (*Børn og unges mentale helbred*, 2014.) Sverigesmodellen er derfor et tilsyneladende effektivt bud på en løsning af denne problematik. 2) Igennem anvendelsen af Sverigesmodellen er der en bestemt målgruppe for interventioner, der bliver synlig. Næmlig den målgruppe, der allerede har en myndighedssag. Dette fører til, at løsningen af de problemer, der adresseres via Sverigesmodellen forbedres for lige præcis denne målgruppe, hvilket også afspejles i interventionerne, der foreskrives i Indsatstrappen, der er en del af Sverigesmodellen. 3) Sverigesmodellen skaber en attraktiv identitet for hele organisationen i forståelsen af modellen som et anerkendt aktiv, der foregiver at gøre en positiv forskel. Anvendelsen af Sverigesmodellen giver en samfundsmæssig blåstempling af organisationen som værende professionel og i sync med tidens trends og strømninger. Sverigesmodellen har til formål at forandre organisationen som et eksternt initieret koncept, der skaber ny viden og som adresserer organisationens problemer. For visse grupper af medarbejdere i organisationen giver Sverigesmodellen tillige øget status, hvilket særligt gælder gruppen af (myndigheds)socialrådgivere, som den senere analyse vil vise.

Som det fremgår af ovenstående giver Røviks perspektiv forklaring på, hvorfor det giver mening for organisationer at orientere sig efter organisationsopskrifter og implementere dem i egen lokale kontekst. De tilfører organisationen status udadtil og kan tilsyneladende være svaret på organisationens udfordringer.

Imidlertid forklarer Røviks perspektiv ikke, *hvordan* organisationsopskrifter indlejres sig i den nye kontekst. Processen hvor strategiske intentioner omsættes til handling i en hverdagspraksis er fundamental i en organisatorisk sammenhæng og er en måde at sammenbinde strategiske intentioner med hverdagspraksis igennem ideen om organisatorisk oversættelse. Czarniawska og Joerges hævder, at ny viden opstår igennem komplicerede processer, der inkluderer transformationen af allerede eksisterende viden. De argumenterer for, at organisatoriske forandringer skal forstås som en konsekvens af oversættelse. Viden må frisættes fra en kulturel kontekst og igennem oversættelse indlejres i en anden kulturel kontekst igennem materialisering (Czarniawska-Joerges & Sevón, 1996). En forudsætning for at opnå en succesfuld oversættelse skal findes både hos individet, der fortolker og oversætter indholdet af

konceptet og instrumentet eller objektet, der muliggør oversættelsesprocessen. I denne forståelse bliver det interessant at kigge på den aktive og faciliterende proces, der fører til forandring af viden og skabelse af meningsfuldhed for de involverede parter. Meningsfuldhed er afgørende for både organisationens accept af konceptet samt for, hvorvidt det kan oversættes til praksis (Stegeager & Laursen, 2011).

I et teoretisk perspektiv er meningsfuldhed ifølge Weick særligt fokuseret på forståelse af organisationer. Han fremhæver handlingers betydning og hvordan handlinger bidrager til at skabe mening igennem sproget. Mening skal derfor ses i forbindelse med handling, men ikke nødvendigvis i en traditionel forstand, hvor mening skabes først, hvorefter en handling kan sættes i gang. Weick argumenterer for, at den modsatte bevægelse ofte er tilfældet, altså at handling ofte sker først, hvorefter mening skabes. Han er optaget af koordineringen af enkeltindviders handlinger, der på gruppeniveau skaber fælles mening i organisationen (Hammer & Høpner, 2014).

Opsummerende kan Røviks perspektiv på organisatoriske koncepter besvare et *hvorfor* i anvendelsen af koncepterne. Czarniawskas teoretiske perspektiv kan udvide forståelsen af anvendelsen af organisatoriske koncepter med et *hvordan* og endelig hentes igennem Weicks perspektiv forståelsen af, at aktørerne (frontmedarbejderne), gennem mening og handling påvirker udfoldelsen af de organisatoriske koncepter i praksis.

Analysedel 1:

I SPÆNDINGSFELTET MELLEM ORGANISATORISK MINDSET OG ORGANISATIONS-VÆRKTØJ

Sverigesmodellens udbredelse og succes er hjulpet godt på vej af de politiske vinde, der blæser ind over det sociale arbejde i kommunerne i disse år. Barnets reform fra 2011 ("Håndbog om Barnets Reform – Socialstyrelsen – Viden til gavn," 2011) er et eksempel, Forebyggelsespakken med Tidlig indsats – Livslang effekt 2014-2017 ("Tidlig Indsats – Livslang Effekt – Socialstyrelsen – Viden til gavn,") et andet – vel understøttet af KL (Kommunernes Landsforening), der igennem (*De udsatte børn – Fremtiden er deres*, 2015) anbefaler anvendelsen af Sverigesmodellen (og insatstrappen) i det sociale arbejde med udsatte børn og unge.

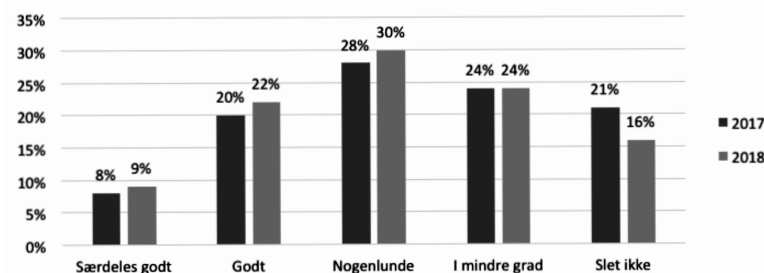
Den udvalgte case-kommune lægger sig i slipvinden af disse strømninger og ønsker at implementere

Sverigesmodellen i en udgave tilpasset til kommunen. Sverigesmodellen kommer således til at indgå som et element i en større udviklingsstrategi, der løber i perioden 2016-2020. Denne udviklingsstrategi omfatter såvel myndighed, som skole, dagtilbud og sundhedsplejen. Med Czarniawskas perspektiv på frisættelse af viden fra en kontekst til en anden via oversættelse er det interessant at observere, hvordan materialiseringen af Sverigesmodellen manifesterer sig i pågældende kommune. Her rettes særlig opmærksomhed mod et delelement af Sverigesmodellen, nemlig Indsatstrappen, der får en særlig betydning i organiseringen af det sociale arbejde. Indsatstrappen får status af overlægger for strategien og bliver således af det politiske og administrative niveau tiltænkt at være et organisatorisk og pædagogisk værktøj, som alle medarbejdere i organisationen skal anvende i det opsporende og forebyggende arbejde med både udsatte børn og unge og børn og unge, der er i risiko for at udvikle særlige behov på et senere tidspunkt i livet. Den administrative ledelse har en forestilling om, at Indsatstrappen skal være et fælles sprog, som medarbejderne indbyrdes kan kommunikere igennem og navigere efter.

I spørgeskemaundersøgelserne er frontmedarbejderne først og fremmest blevet bedt om at svare på, om de kender elementerne i indsatstrappen, hvilket er en grundlæggende forudsætning for, at implementering af Indsatstrappen kan finde sted. Af figur 1 fremgår det, at der i 2017 – et år efter udviklingsstrategiens vedtagelse – er 28%, der godt eller særdeles godt har kendskab til elementerne i Indsatstrappen og at 28% har nogenlunde godt kendskab til den. I 2018 – to år inde i processen – er der sket en mindre forøgelse. Her angiver 31%, at de har godt eller særdeles godt kendskab til elementerne i Indsatstrappen og 30%, at de har nogenlunde kendskab til den. Med forbehold for, at implementeringsprocesser tager tid, kan der argumenteres for, at der i 2017 er et tilfredsstillende kendskab til Indsatstrappen. 56% angiver i hvert fald at have noget kendskab til Indsatstrappen, hvor 44% slet ikke eller i mindre grad kender til den. Imidlertid viser tallene også, at der i 2018 ikke er sket de helt store forandringer i organisationen. Her angiver 61%

at have nogen kendskab til elementerne i Indsatstrappen, mens 39% stadig slet ikke eller i mindre grad har kendskab til den. Dette giver nogle indikationer på, at implementeringsprocessen ikke forløber helt som forventet af den administrative ledelse eftersom Indsatstrappen er tænkt som en overlægger for strategien, hvilket implicit forudsætter, at alle i organisationen som minimum har kendskab til Indsatstrappen.

KENDER DU ELEMENTERNE I INDSATSTRAPPEN?

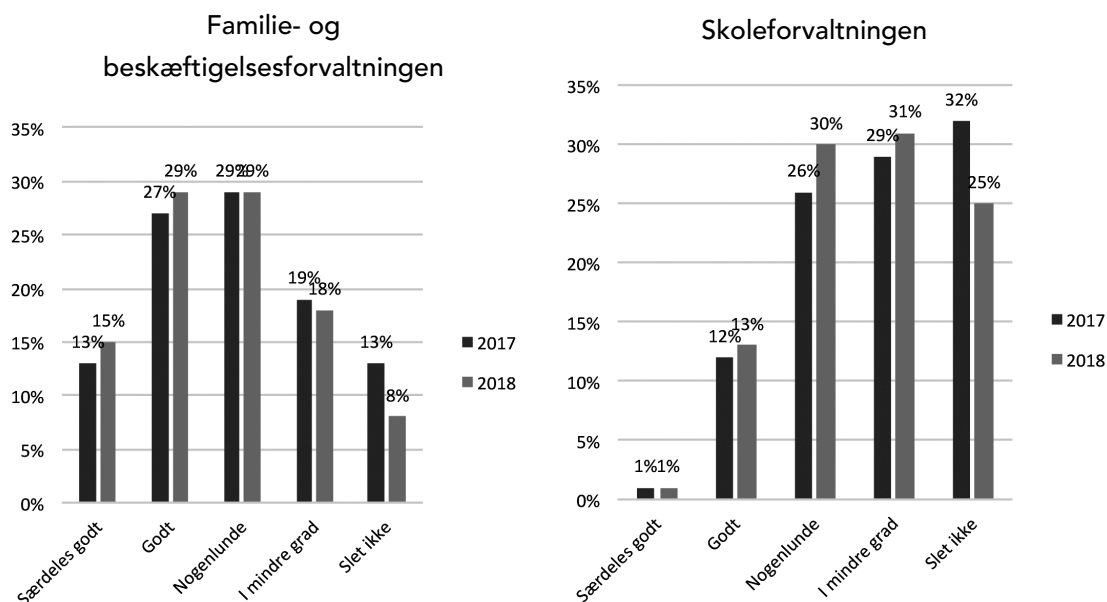


Figur 1

Rettes blikket på, hvordan kendskabet til Indsatstrappen ser ud – fordelt på de to involverede forvaltninger – ændrer fordelingen sig markant (Figur 2). I Familie- og beskæftigelsesforvaltningen, hvor socialrådgivere, pædago­ger og sundhedsplejersker hører til, angiver 40% i 2017, at de har et godt eller særdeles godt kendskab til elementerne i Indsatstrappen og 29% at de har et nogenlunde kendskab til den – i alt 69%. I 2018 er der sket en forøgelse til 73%. I Skoleforvaltningen, hvor lærerne hører til, angiver 13%, at de kender elementerne i Indsatstrappen godt eller særdeles godt og lagt sammen med den gruppe, der kender Indsatstrappen nogenlunde godt, er det i alt 39% – i 2018 er der dog sket en forøgelse til 44%. Det er således tydeligt, at implementeringsprocessen især i Skoleforvaltningen er udfordret.

Frontmedarbejderne er udover kendskabet til elementerne i Indsatstrappen også blevet spurgt til Indsatstrappen og dens relevans i forhold til pågældende medarbejders arbejdsområder. Af figur 3 fremgår det, hvordan frontmedarbejderne i de to forvaltninger forholder sig til Indsatstrappen i relation til deres faglige arbejdsområde. Der er ret stort sammenfald mellem de grupper, der ikke finder Indsatstrappen relevant i forhold til deres arbejdsområde. For Familie- og beskæftigelsesforvaltningen udgør denne gruppe i 2017 13%, hvor den er steget til 15% i 2018. For Skoleforvaltningens vedkommende udgør denne gruppe i

KENDER DU ELEMENTERNE I INDSATSTRAPPEN?



Figur 2

2017 14% og også her har der været en mindre stigning i 2018 til 16%. Adspurgt til gerne at ville anvende indsatstrappen, men ikke at have de fornødne redskaber til at omsætte den til eget arbejdsområde svarer 28% af frontmedarbejderne i Familie- og beskæftigelsesforvaltningen i 2017, at dette er tilfældet. Dette er faldet til 18% i 2018. Til gengæld er der sket en forøgelse af, at de frontmedarbejdere, der enten anvender Indsatstrappen i det daglige arbejde, men oplever flere aspekter, hvor de ikke finder det relevant at inddrage den – her er sket en forøgelse fra 34% i 2017 til 40% i 2018. Ligeledes er der sket en lille forøgelse af frontmedarbejdere, der ser Indsatstrappen som en central metode i deres arbejde fra 24% i 2017 til 26% i 2018. Ovenstående svar indikerer, at der er en gruppe af frontmedarbejdere, der i perioden er blevet mere afklarede om, hvad Indsatstrappen kan bruges til i forhold til den enkelte medarbejders faglige arbejdsområde, og hvornår det ikke er relevant at bruge den. En forklaring kan være, at Familie- og beskæftigelsesforvaltningen involverer tre specifikke faggrupper, der kan have forskellige tilgange til og forståelser af Indsatstrappen i relation til deres faglige opgave. I Skoleforvaltningen

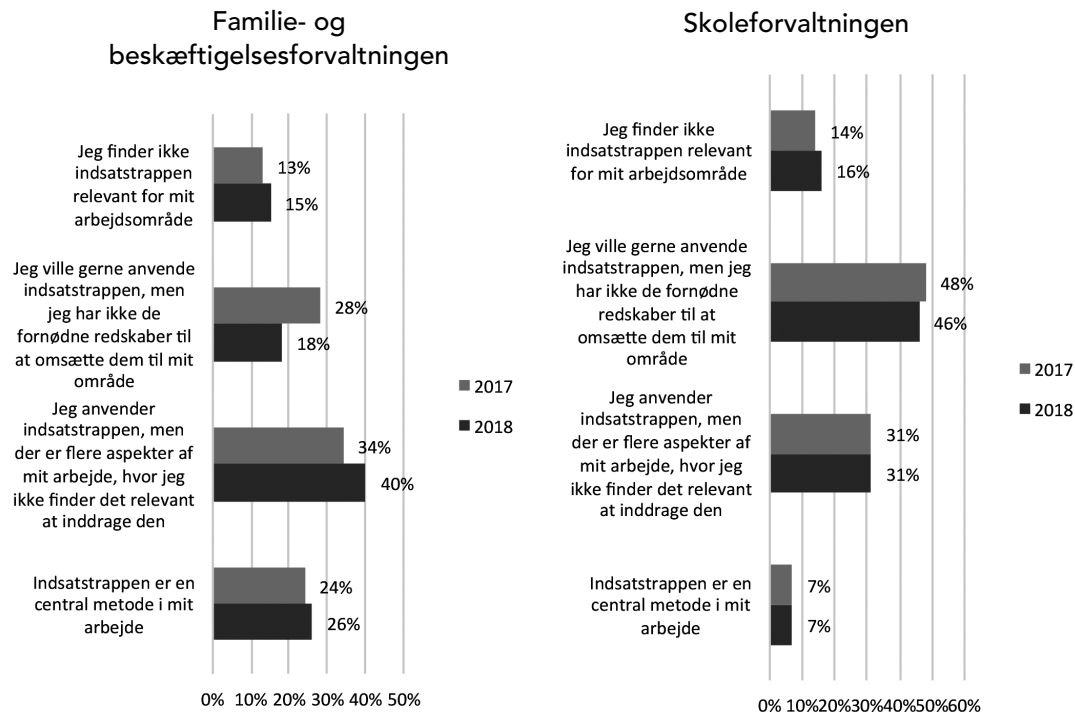
træder et noget anderledes billede frem. Her er der meget små forskelle i besvarelserne fra 2017 og 2018. Af frontmedarbejdere, der angiver gerne at ville anvende indsatstrappen, men ikke har de fornødne redskaber til at omsætte den, er der sket et lille fald fra 48% i 2017 til 46% i 2018. De to øvrige svarkategorier er uændrede, hvilket efterlader et billede af frontmedarbejdernes tilgang til Indsatstrappen (i Skoleforvaltningen) som relativt samstemmende i både 2017 og 2018.

Spørgeskemaundersøgelserne fra 2017 og 2018 giver således informative baggrundsinformationer om dels kendskabet til Indsatstrappen og dels om frontmedarbejdernes angivelse af anvendelsen af den.

Konklusion på analysedel 1 SPREDNING AF ORGANISATIONS- KONCEPTET OG KENDSKABET TIL INDSATSTRAPPEN BLANDT FRONT- MEDARBEJDERNE

Undersøgelsen viser, at der i forvaltningsledelserne – både Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og skoleforvaltningen – er en udbredt opbakning til udviklingsstrategien, herunder også Indsatstrappen,

HVORDAN SER DU INDSATSTRAPPEN I FORHOLD TIL DIT ARBEJDE?



Figur 3

hvilket kommer til udtryk ved, at den har fået status som overlægger for udviklingsstrategien. Dette peger på, at spredningen er lykkedes rigtig godt på dette organisatoriske niveau i organisationen. Forvaltningsledelserne betragter Indsatstrappen som svaret på de koordineringsproblemer, der går på tværs af forvaltningerne ligesom de også anskuer Indsatstrappen som løsningen på det opsporende og forebyggende arbejde med udsatte børn og unge.

Noget anderledes ser det ud på et andet organisatorisk niveau i organisationen – ved frontmedarbejderne. I forhold til kendskabet til elementerne i Indsatstrappen er der i 2017 – et år inde i strategien – godt og vel halvdelen, der angiver, at de nogenlunde godt, godt eller særdeles godt har kendskab til strategien. Et resultat, der alene kunne være tilfredsstillende i forhold til strategiens tidsramme, men set i forhold til resultaterne i 2018, hvor der kun har været en mindre forøgelse må det anses som et resultat af ”spredningsproblemer” på dette organisatoriske niveau.

Særligt forskellene, der ses i de to forvaltninger, giver anledning til at kigge nærmere på organisationskonceptets indholds- og oversættelsesdimension og som følge heraf meningsudfyldelse. I spørgeskemaundersøgelsens Figur 3 undersøges frontmedarbejdernes anvendelse af organisationskonceptet, hvor det igen bliver tydeligt, at der er store forskelle imellem de to forvaltninger. Godt en fjerdedel i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen angiver, at organisationskonceptet har en central værdi i tilknytning til deres faglige praksis, mens kun 7% i skoleforvaltningen tilkendegiver det samme. Logisk nok er der en sammenhæng mellem Figur 1 og Figur 3. Når færre har kendskab til strategien, vil færre også anvende den som en central model i egen praksis. Derfor er det også interessant at se på dem, der har kendskabet og hvordan de vurderer organisationskonceptet i relation til egen praksis. Her tegner Figur 3 et billede af, at lige knap en tredjedel i Skoleforvaltningen anvender Indsatstrappen, men at de samtidig vurderer, at der er flere aspekter, hvor det ikke er relevant at bruge den. Dette tal er højere i Familie-

og Beskæftigelsesforvaltningen, og bekræfter, at der generelt er bedre kendskab til Indsatstrappen i denne forvaltning, men peger også på, at der kan være forskelle på faggrupperne internt i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen.

Ovenstående perspektiver belyser imidlertid ikke fyldestgørende, hvorfor det kan være vanskeligt for frontmedarbejderne at implementere et organisationskoncept som Sverigesmodellen på tilfredsstillende vis i organisationen. Thornton og Ocasios teori om institutionelle logikker anvendes som analytisk greb til at forstå den dynamik, der udspiller sig i spændingsfeltet imellem professionerne og deres udøvelse af praksis i relation til Sverigesmodellen. Thornton og Ocasio definerer institutionelle logikker som: ”socialt konstruerede mønstre af praksisser, antagelser og regler, som individer producerer og reproducerer deres omgivelser ud fra”, altså i virkeligheden en form for spilleregler for praksis (Thornton et al., 2012). De institutionelle logikker understøtter, hvilke forhold i organisationen, der tilskrives mening og gives opmærksomhed og er således bagvedliggende eller subtile antagelser, der skaber rammen for meningskonstruktion.

Analysedel 2: INSTITUTIONELLE LOGIKKER I DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

De fire fagprofessioner repræsenterer alle hver deres specifikke fokus på og forståelse af kerneopgaven, men refererer til den samme overordnede strategi. En strategi, der skriver sig ind på tværs af flere institutionelle logikker. Teorien om institutionelle logikker tilbyder en analytisk forståelsesramme til at begribe makrostrukturen i organisationen. En makrostruktur, der får betydning for aktørernes muligheder og begrænsninger i forhold til deres handlinger (Ryom Villadsen, 2013). Institutionelle logikker er ”de socialt konstruerede, historiske mønstre af kulturelle symboler og materielle praksisser, herunder antagelser, værdier og overbevisninger, som giver individer og organisationer mening i deres daglige aktiviteter, organiserer deres tid og rum, samt reproducerer deres liv og oplevelser” (Thornton et al., 2012). Med andre ord er institutionelle logikker langt mere omfattende end den enkelte institution og kan i højere grad betragtes som en overforståelse, der er historisk funderet i tid og rum, og som giver mening i hverdagen for aktører i organisationen (Ryom Villadsen, 2013). Institutionelle logikker er kendetegnet

ved at eksistere i et samspil med andre logikker og er derfor foranderlige og påvirkelige og vil samtidig i nogle sammenhænge være mere fremtrædende end andre. Dette får betydning for aktørerne i organisationen, der nødvendigvis må ændre handlingsmønstre, når logikker ændrer sig eller udskiftes. At logikker udskiftes er samtidig også et udtryk for, at organisationen er i forandring.

Thornton og Ocasio (Thornton et al., 2012) har identificeret 7 overinstitutionelle ordener, der guider de institutionelle logikker; Familie, Samfund, Religion, Stat, Marked, Profession og Virksomhed. Særligt er Stat, Marked, Profession og Virksomhed relevante at inddrage i denne undersøgelses sammenhæng, hvor udviklingsstrategien med Indsatstrappen i centrum er et konglomerat af særligt disse logikker. Med udgangspunkt i den orden, der guider statslogikken kan fremhæves en grundlæggende ide om staten som en omfordelingsmekanisme, hvis økonomiske fundament er velfærdskapitalisme. Statslogikken har til formål at sikre medborgerskab, at øge samfundsmæssige goder og at varetage demokratisk deltagelse. Indsatstrappen bliver i denne logik et redskab til at sikre det gode liv for det enkelte barn/den enkelte familie igennem tænkningen om ”en opvækst så tæt på det normale som muligt”, hvor det normale bliver samfundsidealet. Markedslogikken, der er kendetegnet ved optimering, effektivisering og øget profit, herunder konkurrencedygtighed gennem markedsanalyser afspejles i udviklingsstrategien i forståelsen af Indsatstrappen som en investeringsmodel, hvor den mindst intervenserende indsats sættes i værk, men samtidig med en forventning om øget effekt. Virksomhedslogikken er kendetegnet ved, at organisationen opererer som et firma med en hierarkisk ledelsesstruktur, bureaukratisk rollefordeling og organisationskultur. I indeværende undersøgelse sker en ledelsesmæssig prioritering af Indsatstrappen som en overlægges for udviklingsstrategien, hvilket medfører, at Indsatstrappen får status som et fælles organisatorisk værktøj, som medarbejderne skal anvende og orientere sig efter. Dette får konsekvenser for de fire faggrupper, deres roller, indbyrdes hierarkier og forståelsen af den faglige opgave i anvendelsen af Indsatstrappen, hvilket belyses senere i artiklen. Endelig skal professionslogikken nævnes, der er karakteriseret ved et relationelt netværk, hvor personlig ekspertise, professionel fagforståelse og professionsstatus er i centrum. I denne logik bliver Indsatstrappen vurderet på, om den understøtter den enkelte

fagprofessionelle medarbejder i at udøve sin faglige opgave.

Som det fremgår af ovenstående er flere institutionelle logikker til stede i den samme udviklingsstrategi og specifikt konkretiseret i ovenstående eksempel med Indsatstrappen. Logikkerne har forskellige formål, ideologisk tænkning og forskellige handlingsforskrifter til opgaveløsning, der også indvirker konkurrerende på hinanden.

For at forstå hvordan de fire faglige grupper af frontmedarbejdere anvender insatstrappen i det daglige arbejde, er det nødvendigt at have et blik for de institutionelle logikker, der knytter sig til de enkelte faggrupper.

INSTITUTIONELLE LOGIKKER I SOCIALRÅDGIVERPROFESSIONEN

Socialrådgiverprofessionen er en semiprofession eller en velfærdsprofession, der er ansvarlig for at understøtte velfærdssamfundets behov for at udføre og koordinere socialt arbejde og tilrettelægge sociale indsatser, samt at rådgive, vejlede og at udføre forebyggende virksomhed for udsatte grupper ("DS' Professionsetik – Dansk Socialrådgiverforening," 2011). Socialrådgiverens faglige identitet opstår i spændingsfeltet mellem en klassisk professionsopfattelse, hvor fokus er et fælles uddannelsesgrundlag, hvor socialrådgiveren orienterer sig efter andre fagfæller i opgaveløsning og i rollen som ekspert og myndighedsperson over en mere nutidig professionsopfattelse, hvor fokus stadig er fælles uddannelsesgrundlag, men hvor borger/policy perspektivet er i centrum for opgaveløsning, og hvor rollen som ekspert nedtones til fordel for rollen som coach (Järvinen & Mik-Meyer, 2012). Dette dobbeltforhold mellem den klassiske og nutidige professionsopfattelse og helt specifikt mellem ekspert og coach-rollen i socialt arbejde afspejles i socialrådgivernes tilgang til arbejdet med Indsatstrappen og oversættelsen af den. Socialrådgiverne er på en og samme tid eksperter og coaches i oversættelsesarbejdet. De ved godt, at Indsatstrappen udspringer i det socialfaglige felt og ser derfor også Indsatstrappen som et anliggende særligt for socialrådgivere. De finder den dog ikke anvendelig for de øvrige faggrupper og udtrykker, at Indsatstrappen er tilpasset myndighedsarbejdet og ikke passer ind i almen området. En socialrådgiver siger: "Indsatstrappen bliver nemt sådan en socialrådgiver-ting. En måde at tænke på. Vi skal ned ad – ingen tvivl om det – vi skal ned ad trappen. Det er det, vi

hører. Det er det, vi skal gøre. Gå ned ad trappen". Socialrådgivernes logik er båret af en forståelse af, at sagerne skal sendes nedad og er samtidig stærk præget af en underliggende forståelse af opgaveløsning som en konsekvens af et gedigent stykke gennemarbejdet socialfagligt arbejde, hvor den "rigtige" løsning på den enkelte borgers situation skal findes.

INSTITUTIONELLE LOGIKKER I LÆRERPROFESSIONEN

Ligesom socialrådgiverprofessionen er også de tre øvrige professioner i undersøgelsen; pædagoger, lærere og sundhedsplejersker karakteriseret ved at være velfærdsprofessioner. Ifølge Mardahl handler lærerfaglighed bredt set om, hvordan lærere skaber betingelser for børns læring gennem didaktiske, pædagogiske og dannelsesmæssige refleksioner (Mardahl-Hansen, 2018). Imidlertid genfindes også i lærerprofessionen en dobbelthed fra den klassiske til den nutidige professionsopfattelse, hvor spændingen særligt kan adresseres fra didaktiske overvejelser i relation til dannelse til didaktiske overvejelser i relation til målstyring og effekt. I dette spændingsfelt ligger en underliggende professionsforståelse indbygget, der er centreret om læring, og som handler om at producere læring for og med de elever, den enkelte lærer er ansvarlig for. I oversættelsen af Indsatstrappen vil lærerne også derfor sætte fokus på dens anvendelighed i relation til deres faglige opgave: at sikre et godt læringsmiljø for eleverne. Det kan den kun, hvis den understøtter opgaven – at skabe læring – hvilket knytter an til en forståelse af Indsatstrappen som noget, der understøtter denne opgave. En lærer fortæller; "det er fint nok, at have en bevidsthed om, at det er det, vi skal arbejde ud fra (at opgaven helst skal løses i almenområdet, min tilføjelse), men det er der for mig at se, ikke det helt store nye i. Vi skal ned ad den trappe... og vi skal helst starte der (hun peger på det første trin, der er forebyggelse). Men det kan jo være nødvendigt..., at man synes, man skal op ad trappen..." Læreren giver her udtryk for, at der er en generel forståelse af, at man skal arbejde ned ad trappen og helst arbejde på det forebyggende trin, men argumenterer samtidig for, at for at løse opgaven (som for hende er at sikre læring), kan hun være nødsaget til at gå op ad trappen, hvilket for hende opleves som et paradoks, der gør Indsatstrappen svær at oversætte på en brugbar måde.

INSTITUTIONELLE LOGIKKER I PÆDAGOGPROFESSIONEN

For pædagogernes vedkommende handler den faglige opgave i høj grad om barnets socialisering og udvikling med udgangspunkt i den fagligt funderede relation mellem barnet og pædagogen (Bayer, Kristensen, Bayer, & Dahl, 2015). Pædagogprofessionen befinder sig som de to ovenstående professioner også i en brydningstid, hvor den pædagogiske opgave er under forandring. Hvor pædagogerne tidligere løftede en samfundsmæssig opgave i form af et pasningsbehov, hvor der samtidig var fokus på socialisering via deltagelse i fællesskaber, er der med De Pædagogiske Læreplaners indførelse 2004 (nu Den pædagogiske læreplan 2018) rettet fokus på en forandret pædagogisk opgave, nemlig den formaliserede læring gennem målstyrede aktiviteter ("Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) – retsinformation.dk", 2018). Formålet med Den Pædagogiske Læreplan er at sikre alle børn grundlæggende mulighed for at kunne begynde i skolen med nogenlunde ligestillede forudsætninger, herunder en særlig opmærksomhed på udsatte børn, der forventes at få et særligt løft herigennem. Pædagogerne fokuserer – ligesom lærerne – på at se Indsatstrappens anvendelighed i forhold til deres faglige opgave; at skabe et godt læringsmiljø for børnene. Pædagogerne, der arbejder i almenområdet har en oplevelse af, at de arbejder "under" Indsatstrappen. En pædagog fortæller: "Altså, vi bruger den ikke rigtig, for vi er jo i bunden, så faktisk kigger vi slet ikke på den. Den giver ikke mening for os". En anden pædagog udtrykker: "Jeg kender godt modellen – jeg har set den, men jeg bruger den ikke. Jeg bruger en anden model".

INSTITUTIONELLE LOGIKKER I DEN SUNDHEDSFAGLIGE PROFESSION

Den sidste af undersøgelsens faggrupper – sundhedsplejerskerne – har til opgave at sikre børn og unge en sund opvækst og skabe gode forudsætninger for en sund voksentilværelse (Bo, Guldager, Zeeberg, Ebsen, & Per Schultz Jørgensen, 2015). Professionen navigerer i forhold til forebyggelse og sundhedsfremme, begreber, der for nogle sundhedsplejersker er identiske og for andre er inkorporeret i forskellige logikker, hvor sundhedsfremme optræder i almenindsatser og forebyggelse i relation til intensiverede

indsatser (Vallgård & Vallgård, 2005). Den adskillelse af begreberne, som kommer til udtryk i sidstnævnte gruppe af sundhedsplejersker afspejler Sundhedsloven fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *At indsatsen tilrettelægges, så der dels ydes en generel forebyggende og sundhedsfremmende indsats, dels en individorienteret indsats, der retter sig mod alle børn, samt en særlig indsats, der specielt tager sigte på børn med særlige behov* ("Sundhedsloven § 120," 2018). Som det fremgår af ovenstående er sundhedsplejen vant til at begå sig i spændingsfeltet mellem det almene og det specialiserede, og sundhedsplejen tilrettelægger således også indsatser, der er målrettet såvel det almene som det specialiserede område. Oversættelsen af Indsatstrappen refereres også direkte ind i kerneopgaven, som det er tilfældet med de øvrige tre faggrupper, og her fremgår det, at indsatstrappen oversættes som en investeringsmodel (eller besparelsesmodel). En sundhedsplejerske udtrykker: "Jeg synes da også vi oplever sådan i forhold til indsatstrappen, at man godt kan mærke de der tunge, meget belastede familier som vi nogle gange godt kunne tænke skulle have haft et lidt større tilbud, at de sådan næsten til sidst ender nede i sundhedsplejen, så man kan sige, at trappetrimnet går meget hurtigt ned til sundhedsplejen. Vi oplever da, at rådgiver gerne vil have os noget mere ude i familien, men hvor vi ligesom må sige, jamen så skal de i hvert fald købe os til det, for vi er forebyggende," – underforstået, at arbejdsopgavernes organisering er en del af den institutionelle logik. En anden siger kort og godt: "Nogle gange kan man godt tænke, om det går lidt for hurtigt ned ad den der trappe".

Indenfor de fire fagprofessioner bliver det tydeligt, hvordan skiftende logikker over tid påvirker professionen, eksempelvis hvordan der er kommet fokus på resultat- og målstyring, hvor der tidligere har været fokus på personlig ekspertise i udøvelsen af den faglige opgave.

PRAKSISLOGIKKER I PROFESSIONERNE

Herudover bliver det også tydeligt, at der kan identificeres forskellige praksislogikker inden for de fire fagprofessioner også når opgaven relaterer sig til udsatte børn og unge. Pædagoger og lærere har i løsningen af deres kerneopgave en indbygget logik, der indebærer, at den daglige drift (der skal produceres læring) skal fungere. Forstyrrelser eller afbrydelser i den daglige drift skal løses, så den kan flyde frit

igen. Eksempler på driftsforstyrrelser, der indvirker på læringsproduktionen kunne være fravær, sygdom, udadreagerende adfærd. For socialrådgivernes vedkommende er kerneopgaven en anden. Her er logikken serviceorienteret forstået på den måde, at der skal ske en tilpasning af opgaven, således at indsatsen målrettes til den enkelte borger. Det medfører et andet tidsperspektiv eller en anden tidsforståelse for socialrådgiveren, hvor kortlægning af barnets situation og afdækning af barnets behov står i centrum for den faglige opgave, hvor løsningen af barnets problem eller situation med henblik på, at en læringsproduktion kan genoprettes står i centrum for lærerne og pædagogerne, hvilket i daglig praksis får den betydning, at de divergerende tidsopfattelser bliver en kilde til frustration mellem de to faggrupper. En lærer udtrykker det således: ”Jeg tror, det er fordi, vi står jo i vores forskellige verdener. PPR står i sin, vi står på skolen og ser barnet der, og rådgiver ser en anden vinkel. Og det er jo egentlig ikke fordi, vi ikke alle sammen gerne vil gøre noget, men man kan komme til at stå og være rigtig frustreret i skolen fordi man tænker, at der ikke sker noget”. Og en socialrådgiver udtrykker det på en lidt anden måde: ”Jeg tænker faktisk, at skolerne, de gør ofte rigtig meget, i rigtig lang tid. Og øh så lige pludselig, så ramler det for dem, og så bliver det en sag nede hos os. Og så har de også en forventning om, at nu sker der noget her og nu. Og det gør der så ikke, for så starter vi jo med at skulle finde ud af, hvad er så hvad i det her, ikke? Øhm. Og hvad har virket? Og hvad har ikke virket”. I forhold til sundhedsplejen er der tale om en logik, der er kendetegnet ved en specialiseret service, der har karakter af, at være tilbudsorienteret. Sundhedsplejen tilpasser tilbuddene efter den organisatoriske ramme, der er udstukket. En sundhedsplejerske udtrykker: ”Det, vi har gjort med Indsatstrappen er at beskrive vores kerneydelser. Og så har vi beskrevet, hvad en sundhedsplejerske kan tilbyde, hvis hun skulle se sig ind i dét trin. Ikke som noget vi gør i dag, men som noget vi kunne gøre, hvis vi fik ressourcerne til det – eller hvis det er noget familiegupperne kunne tænke sig at tilkøbe, lige som de tilkøber sig andre ydelser. Så har vi beskrevet dét, at det kan vi sådan set godt, men vi har jo ikke ressourcer til det i dag”. Til forskel fra driftsområderne – dagtilbud og skole – og myndighedsområdet er sundhedsplejen i en position, hvor ydelserne kan afgrænses i forhold til den organisatoriske ramme, som er vedtaget. Sundhedsplejen vil gerne

yde flere specialiserede tilbud i samarbejde med både skole, dagtilbud og familieafdelingen, men under forudsætning af, at der tilføres flere ressourcer til at gennemføre tilbuddene. Skoler, dagtilbud og familieafdelinger er anderledes stillet; her er ekstra ydelser ikke et spørgsmål om noget, der kan tilbydes, men er opgaver, der skal løses i eksisterende organisering.

Opsummerende er der således tale om institutionelle logikker, der på flere niveauer guider medarbejdernes handlinger og forståelser i relation til opgaveløsning. For det første er der tale om institutionelle logikker, der på et meta-niveau er indlejret i organisationen, her illustreret ved de institutionelle ordener, der guider logikkerne, der knytter an til Stat, Marked, Virksomhed og Profession. For det andet i forhold til de praksislogikker, der knytter sig til professionslogikken og som udmønter sig forskelligt igennem de fire fagprofessioner; lærere, pædagoger, socialrådgivere og sundhedsplejersker, selv om opgaven er den samme; tidlig og forebyggende indsats i arbejdet med udsatte børn og unge

KONKLUSION

De institutionelle logikker, der påvirker organisationen – og dynamikken imellem logikkerne – både på metaniveau og på et mere praktisk plan er afgørende for, at forandringer kan finde sted. Logikkerne kan således både være befordrende for forandring lige som de kan være en hæmsko. Logikkerne er nemlig til stede i organisationen via de medarbejdere, der repræsenterer organisationen. Forudsætningen for, at forandring finder sted sker igennem medarbejdernes meningsudfyldelse og (re)produktive handlinger.

I den konkrete case, hvor det samme organisationskoncept, Indsatstrappen, skal implementeres i fire forskellige praksisser og af forskellige fagprofessionelle grupper vil de tilstedeværende konkurrerende institutionelle logikker influere på medarbejdernes muligheder for at udøve ny praksis lige som de praksislogikker medarbejderne (re)producerer igennem handlinger og meningsudfyldelse vil påvirke, hvordan organisationskonceptet omsættes i praksis.

Undersøgelsen viser, at Indsatstrappen – frem for at være et fælles sprog og en fælles arbejdsmetode – i højere grad kommer til at sætte fokus på udfordringer i det tværprofessionelle samarbejde frem for at understøtte det. Fagprofessionerne kobler deres egne arbejdsopgaver og funktioner sammen med forståelsen og brugen af Indsatstrappen. Hvis ikke frontmedarbejderne oplever, at konceptet foreskriver hand-

lingsmuligheder, der løser deres arbejdsfunktioner, kommer de til at afvise brugen af konceptet. I stedet vender de sig mod andre metoder, der understøtter egen fagprofession. Dette fører i højere grad til en professionsadskillelse frem for et samarbejde, fælles forståelse og fælles sprog.

Materialet peger endvidere på, at der er forskellige funktionalitetsbegreber i de to forvaltninger og endda også internt i Familie- og beskæftigelsesforvaltningen, som rummer tre forskellige faggrupper. Dette kommer til udtryk i frontmedarbejdernes fortællinger om muligheder og begrænsninger i anvendelsen af Indsatstrappen. Medarbejderne er som udgangspunkt positivt stemt for Udviklingsstrategien, fordi den kaster lys på et vigtigt tema; udsatte børn og unge, men når det kommer til implementering og omsætning af strategiens nøglemode, Indsatstrappen, møder strategien udfordringer, fordi frontmedarbejderne har svært ved at se, hvordan Indsatstrappen foreskriver løsninger på de problemstillinger, som de møder i deres faglige arbejde med udsatte børn og unge. Opmærksomheden på, at det kan være nødvendigt at "gå op ad trappen", som særligt fremhæves af pædagoger, lærere og sundhedsplejersker er ikke foreneligt med mindsettet bag Indsatstrappen, der foreskriver at "gå ned ad trappen". Det bliver en udfordring for organisationen, at socialrådgiverne stræber efter at "gå ned ad trappen" og løse udsatte børn og unges problemstillinger i almenområdet, og at almenområdet (altså lærere, pædagoger og sundhedsplejersker) gerne vil sende problemstillingerne "op ad trappen". Indsatstrappens grundidé om en kontinuerlig bevægelse ned ad trappen mod almenområdet fører til, at især tre af undersøgelsens professioner oplever Indsatstrappen som modsætningsfyldt og et paradoks. De oplever, at det er svært organisatorisk at handle på en bekymring (som ellers er i overensstemmelse med forebyggelse og tidlig indsats), idet en involvering af andre aktører (uden for egen faggruppe) automatisk vil være "at gå op ad trappen", hvorved de går imod Indsatstrappens idé om at gå nedad. Dette paradoks placerer Indsatstrappen i et vakuum, hvor medarbejderne godt ved, at de skal kende til og arbejde med den, men samtidig har de en oplevelse af Indsatstrappen som kontraproduktiv i forhold til deres kerneopgave. Dette bevirker, at de har svært ved at tilskrive Indsatstrappen mening og anvendelse.

Endvidere ser det ud til, at prioriteringen af Indsatstrappen, som overlægger for strategien, medvir-

ker til, at én faggruppe favoriseres over andre, nemlig socialrådgiverne. En sundhedsplejerske udtrykker: "Jeg tænker da, det er rigtig godt, at der er kommet nogle sociale normeringer til daginstitutionsområdet, men jeg synes bare, det er meget påfaldende, at det lige præcis er på socialrådgiver området, at der bliver opprioriteret og gjort en kæmpe indsats... Også i forhold til normering, ja nu snakker vi sundhedspleje, men det kunne også være dagpleje eller daginstitution. Hvis der var flere voksne hænder der, så landede der måske heller ikke helt så mange sager inde hos socialrådgiverne. Jeg tænker, det er lidt et underligt sted at starte med at putte ekstra resurser ind. Det er lidt op ad trappen. Ja, det er lidt op ad trappen... altså". Hun peger på, at socialrådgiverne prioriteres over de øvrige faggrupper og nævner her specifikt sundhedsplejen, dagplejen og dagtilbudsområdet, men erkender også, at socialrådgiverne har travlt. Hun giver samtidig udtryk for, at intentionen om det forebyggende arbejde kommer til at virke omvendt ved at prioritere de ekstra ressourcer på socialrådgiverområdet frem for i almenområdet, og hun konkluderer, at det i stedet bliver en indsats "op ad trappen", hvor en investering i almenområdet ville være i overensstemmelse med Indsatstrappens intention, nemlig mindst mulig intervention i barnets liv og så tæt på det normale som muligt.

Ifølge Czarniawska og Joerges (2008) er den succesfulde oversættelse afhængig af både individet, der oversætter (i ovenstående tilfælde sundhedsplejersken) og det objekt, der muliggør oversættelsen (Indsatstrappen), hvilket må ske i en aktiv proces, der fører til forandring af viden og meningsfuldhed. Imidlertid – som det fremgår af ovenstående eksempel – ser sundhedsplejersken ikke sig selv som en del af den proces, der skal levendegøre og aktivere indsatstrappen, for de ekstra normeringer, der muliggør en aktivering af Indsatstrappen i det daglige arbejde, tilfalder ikke hende. Hun er dermed "sat ud af spillet" og tilskriver ikke Indsatstrappen mening i sit forebyggelsesarbejde. I et Weick'sk perspektiv, hvor handling fører til meningsskabelse, kunne Indsatstrappens position som overlægger for strategien ses som den handling, der skal føre til en meningsskabende forandring i organisationen. Dette ville forudsætte, at de enkelte medarbejdere i organisationen greb Indsatstrappen som koncept og på gruppeniveau skabte fælles mening i anvendelsen af den. Dette sker ikke, fordi de fire grupper af fagprofessionelle allerede har tilskrevet Indsatstrappen mening i myn-

dighedsarbejdet og ikke på tværs mellem almenområdet og myndighed og ej heller på tværs af professioner.

Undersøgelsen peger på, at implementering af et specifikt organisationskoncept fra en kontekst til en anden ikke kun er et spørgsmål om oversættelse. Det er også et spørgsmål om omsætning af Sverigesmodellen til et robust, konkret samarbejde og en praksis, der foreskriver handlemuligheder. Herudover handler det om meningsudfyldelse og relationer lige som det handler om konfliktende interesser, favorisering af professioner og forhandling af magtpositioner.

Foreløbig har den nye udviklingsstrategi fokuseret på at løse organisationens udfordring med forebyggelse, tidlig indsats og opsporing igennem implementering af Indsatstrappen, som et forsøg på at skabe fælles sprog og en fælles anvendelig metode. Dette rejser et nyt opmærksomhedspunkt for organisationen, der foreløbig i implementeringsprocessen har haft fokus på koordineringsproblemer imellem faggrupper og forvaltninger. Det drejer sig om almenrådets allerede eksisterende bestræbelser på at løse problemstillinger forebyggende og i almenområdet. Den forebyggelse, der allerede pågår i almenområdet adresseres for nuværende ikke som forebyggelsestiltag, men som almindelig daglig praksis.

Birgitte Theilmann er Ph.d. stipendiat ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, CISKO, Aalborg Universitet.

LITTERATUR:

- Barkholt, Niels Christian, Østergaard Møller, Simon (2016). *Sverigesmodellen forudsætter højt kvalificerede sociale tilbud*, Altin-get.
- Bayer, S., Kristensen, J. E., Bayer, S., & Dahl, H. M. (2015). *Pædagogprofessionens historie og aktualitet. Bind 2: brydninger i børnehavepædagogikken 1870-2015*.
- Bo, K.-A., Guldager, J., Zeeberg, B., Ebsen, F., & Per Schultz Jørgensen. (2015). *Udsatte børn – et helhedsperspektiv*. København: Akademisk.
- Børne- og Socialministeriet (2018). *Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) – retsinformation.dk*. (2018). Børne- og Socialministeriet.
- Czarniawska-Joerges, B. (2008). *A theory of organizing*. Edward Elgar.
- Czarniawska-Joerges, B., & Sevón, G. (1996). *Translating organizational change*. Walter de Gruyter.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147.
- Dansk Socialrådgiverforening (2011). *DS' Professionsetik*.
- Eurochild 2016: "Is Europe doing enough to invest in children? 2016 Eurochild Report on the European Semester." Eurochild.
- European Commission 2013: "Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. Commission recommendation of 20.2.2013" European Commission, Brussels.
- Hammer, S., & Høpner, J. (2014). *Meningsskabelse, organisering og ledelse: en introduktion til Weicks univers*. Samfundslitteratur.
- Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2012). *At skabe en professionel: ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag.
- Kommunernes Landsforening (2015). *De udsatte børn – Fremtiden er deres*. Kommunernes Landsforening (2015).
- Mardahl-Hansen, T. (2018). *Et hverdagsperspektiv på folkeskolelæreres arbejde med at skabe betingelser ... – Tilde Mardahl-Hansen – Google Bøger*.
- Møller, S. Ø., Schmidt, F., Skov Kloppenborg, H., & Pedersen, H. S. (n.d.). *Sverigesmodellen i praksis. Erfaringer fra Herning Kommune efter to år*.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Ryom Villadsen, A. (2013). Når kommuner organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000. *Politica*, 45(2), 119-138.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundredets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Socialstyrelsen (2011). *Håndbog om Barnets Reform – Socialstyrelsen – Viden til gavn*. Socialstyrelsen.
- Stegeager, N., & Laursen, E. (2011). *Organisationer i bevægelse: læring, udvikling, intervention*. Samfundslitteratur.
- Socialstyrelsen (2018): *Tidlig Indsats – Livslang Effekt – Viden til gavn*. Socialstyrelsen.
- Sundhedsloven, kapitel 36: *Forebyggende sundhedsydelse til børn og unge*, § 120. Sundhedsloven.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Vallgård, S., & Vallgård, S. (2005). Hvad er sundhedsfremme? En analyse af begrebet og styringsmetoderne. *Tidsskrift for Forskning i Sygdom Og Samfund*, 2(3).
- Velfærdsministeriet 2008: "Regionalpolitisk redegørelse 2008: Regeringens redegørelse til folketinget", Velfærdsministeriet.
- Vidensråd for Forebyggelse (2014). *Børn og unges mentale helbred*. (2014). Vidensråd for Forebyggelse.