

**Organisatorisk kompetence -
potentialer for læring på arbejdspladsen
- casestudier i socialforvaltningen**

Projekt PRIAM. Delrapport 7

December 2008

Jørgen Møller Christiansen og Annikie Sørensen



Organisatorisk kompetence - potentialer for læring på arbejdspladsen - casestudier i socialforvaltningen

Projekt PRIAM. Delrapport 7

December 2008

Jørgen Møller Christiansen og Annikie Sørensen

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	3
1.1	Rapportens opbygning	5
2	Teorigennemgang	7
2.1	Psykosociale ressourcer som moderator	7
2.2	Kompetence og læring i arbejdet	8
2.3	Den lærende organisation.....	11
2.4	Læringsrum	13
3	Problemstilling	19
4	Anvendt metode	21
4.1	Pilotprojekt.....	21
4.2	Caseundersøgelsen: Datagrundlaget og udvælgelsesprocessen	23
4.2.1	Interviewundersøgelsen	25
4.2.2	Dataanalysen	26
5	Resultater	31
5.1	Sammenlignende analyse af to udvalgte afdelinger.....	31
5.1.1	Den lavt belastede enhed	31
5.1.2	Læringsrum i selve arbejdet.....	33
5.1.3	Organisatoriske læringsrum	34
5.1.4	Teknologiske læringsrum.....	38
5.1.5	Ledelsesskabte læringsrum	39
5.1.6	Arbejdspladskultur læringsrum.....	40
5.1.7	Den højt belastede enhed	41
5.1.8	Læringsrum i selve arbejdet.....	42
5.1.9	Organisatoriske læringsrum	43
5.1.10	Teknologiske læringsrum	45
5.1.11	Ledelsesskabte læringsrum.....	46
5.1.12	Arbejdspladskultur læringsrum	47
5.2	Læringsrum – horisontal analyse	49
5.2.1	Læringsrum i selve arbejdet.....	49
5.2.2	Organisatoriske læringsrum	56
5.2.3	Teknologiske læringsrum.....	63
5.2.4	Ledelsesskabte læringsrum	65
5.2.5	Arbejdspladskultur læringsrum.....	72
6	Sammenfatning og konklusion	77
6.1	Det kvalitative casestudie. Teori og metode	77
6.2	Metode.....	79
6.3	Resultater.....	81
6.4	Konklusion	88
7	Litteratur	91

1 Indledning

I projekt PRIAM antages kompetencer og kvalifikationer at være moderatører i relationen mellem psykosociale belastninger, arbejdet med mennesker og udvikling af følelsesmæssig nedslidning eller udbrændthed. Ligeledes er en af kerneantagelserne i projektet, at manglende kompetencer og kvalifikationer kan anskues som medbestemmende for udviklingen af psykiske stress-symptomer, og omvendt kompetence- og kvalifikationsøgning på individuel og organisatorisk niveau kan betragtes som en måde at mindske og/eller forebygge udbrændthed, følelsesmæssig nedslidning og stress. Det er netop kompetencer og kvalifikationers indvirkning og evt. modvirkning, på følelsesmæssig nedslidning og udbrændthed, der ønskes undersøgt.

Inden for PRIAM-projektets rammer undersøges begreberne ”kompetencer og kvalifikationer” gennem de læringsmuligheder, der eksisterer på arbejdspladsen, og derfor tildeles læringsbegrebet og læringsrum en central placering i undersøgelsen. Det formodes, at læring er nøglen til tilegnelsen af kvalifikationer samt kompetenceudvikling, og at læring kan tage forskellige former, fx læring på jobbet, læring i selve arbejdet, intern læring, eksternt læring, praksisnær læring, uformel og formel læring og institutionaliseret læring.

Det er almen praksis at inddrage begreberne om kvalifikationer, kompetenceudvikling og læring i beskrivelsen og forståelsen af individers, organisationers og samfundets udviklingsmuligheder. Begreberne er brede koncepter, der dækker moderne fænomener i vores verden, hvor de fleste aktiviteter betragtes som en del af kompetenceudvikling og livslang læring, og begreberne er blevet en naturlig del af dagligdagens retorik. Men, ligesom alle andre buzzwords, lider begreberne under uklar definering og tvetydige betydninger. Trods den manglende fælles forståelse, er begreberne yderst værdifulde i vores tids kultur, hvor der konstant skal tages stilling til, hvordan vi lærer, og hvordan vi udvikler vores kompetencer på flere niveauer – samfund, organisation og individ (Illeris, 2004). På samme måde, inden for det arbejdspsykologiske felt, er kvalifikations-, kompetenceudvikling og læring tildelt centrale roller i beskrivelsen af menneskers arbejdsbetingelser. Inden for stressteori anses kompetence som en nøgleressource, der forbedrer ens potentiale for at kunne bruge og orkestrere andre ressourcer, for at kunne håndtere og klare belastende situationer bedre. Ligeledes – jo bedre ens kompetencer er, desto bedre er man til at cope med og modvirke stress og belastning i arbejdet.

Den definition, der bliver anvendt i PRIAM-projektet, er, at kompetencer defineres som praksislæring, der bygger oven på kvalifikationsudøvelsen. Kompetencer bliver til ved at danne sig erfaringer med at anvende viden, færdigheder og evner i praksis.

Det er PRIAM-projektets centrale problemstilling at undersøge, hvorvidt kompetencer og kvalifikationer er en buffer mod stress og belastning. Projektet består af to supplerende empiriske undersøgelser af de samme medarbejdere – begge blandt socialrådgivere og socialformidlere på en række kommunale socialkontorer. Projektet er ligeledes todelt, hvor PRIAM-projektets del I omfatter en bred arbejdsmiljøundersøgelse baseret på et omfattende spørgeskema, PWSQ, hvor en række generelle og specifikke psykosociale faktorer i arbejdet belyses, samtidig med, at stress og følelsesmæssig nedslidning også bliver genstand for flere mål. Del II omfatter en udvælgelse, på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen, af en række arbejdspladser karakteriseret ved at ligge i hver sin ende af en skala gående fra arbejdspladser med relativ lav følelsesmæssig nedslidning blandt de ansatte til arbejdspladser med relativ høj forekomst af symptomer på følelsesmæssig nedslidning og stress.

Otte arbejdssteder er udtaget til casestudiet, hvor fire er placeret i den laveste ende af skalaen og fire med højeste score. Disse arbejdspladser er efterfølgende blevet undersøgt systematisk gennem arbejdspladsbesøg, interview med udvalgte medarbejdere og analyse af skriftlige materialer fra arbejdspladserne. Et særligt fokus i begge delundersøgelser har været en analyse af, om kompetence og kvalifikationer har en beskyttende funktion i forhold til arbejdsrelateret stress. I projektets del I er der især fokus på det individuelle niveau, og i del II er fokus centreret til det organisatoriske niveau.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, anvendte metode og metodeudvikling er beskrevet i delrapporterne 2-6. I denne rapport er blikket rettet mod den kvalitative undersøgelse – projektets del II. Formålet var som sagt at analysere og beskrive, hvorledes organisationer med høje respektive lave belastningsprofiler nærmere er karakteriseret i forhold til organisatoriske forhold, herunder kompetencevedligeholdelse og kompetenceudvikling. Sigtet var at beskrive den kompetente organisation: organisatoriske systemer og aktiviteter, der faciliterer individuel og kollektiv kompetenceudvikling. En *best practise* analyse gennemføres ved at undersøge en række *læringsrum* hos de enkelte enheder (se kapitel 5). Antagelsen er, at den kompetente organisation har et bredt og aktivt udbud af forskellige læringsmuligheder samtidig med, at arbejdspladsens kultur og ledelse understøtter kompetenceudvikling. I den foretagne analyse er læringsrummene studeret i detaljer. De kvalitative analyser af læringsrummene sammenfattes, og der er foretaget en scoring, så det er muligt at belyse variationer internt i de undersøgte organisatoriske enheder samt sammenligne enhederne på tværs. Ligeledes skabes der mulighed for at belyse, hvilke læringsrum der er centrale for udvikling af kompetence.

1.1 Rapportens opbygning

Rapporten er bygget op på følgende måde:

Kapitel 2 er en teorigennemgang med særlig fokus på organisationsteori. Kapitlet inkluderer teori omkring den kompetente organisation: kompetence- og læringsbegrebet, herunder afgrænsning og definition, teori der understøtter kompetence og læring som moderatører imellem klientarbejde og følelsesmæssig nedslidning samt teori vedrørende læringsrum

Kapitel 3 opstiller en række spørgsmål og antagelser, der ønskes belyst gennem analysen af de kvalitative data.

Kapitel 4 beskriver den anvendte metode. Casestudiets etablering og gennemførelse, herunder datagrundlag, udvælgelsesmetode, interviewguide, dataanalyse og scoring beskrives.

Kapitel 5 er en præsentation af resultaterne fra interviewundersøgelsen. Der fremstilles to cases med beskrivelser af ”den gode” og af ”den mindre gode” arbejdsplads. Endvidere beskrives de enkelte læringsrum, belyst gennem alle deltagende arbejdssteder. I afsnittet sammenholdes de lavt versus højt belastede enheder for at illustrere forskelle og ligheder enhederne imellem.

Kapitel 6 sammenfatter de undersøgte læringsrum i casestudierne, og der sammenkobles med resultaterne fra den kvantitative undersøgelse. Potentialer for kompetenceudvikling afdækkes, og kapitlet afsluttes med en konklusion.

2 Teorigennemgang

2.1 Psykosociale ressourcer som moderator

Organisationer kan kategoriseres dels ud fra, hvad der ”gøres” med klienten, dels ud fra type af klienter (Hasenfeld, 1992). Socialcentrene kan karakteriseres ved, at de betjener såvel normalt som dysfunktionelt fungerende klienter. De har et bredt spektrum af opgaver, dels at *definere* klienternes status, eksempelvis bedømme, om de er berettiget til en vis hjælp. Dels har de endvidere til opgave at *opretholde* eller bevare klienternes status og hjælpe til, at klienternes tilstand ikke forringes, og har yderligere til opgave at *forandre* menneskers situation i en eller anden henseende.

Organisationen (socialforvaltningen) skal altså favne bredt i forhold til såvel klienttyper som opgaver. Der findes alt fra relativt rutinepræget ”papirarbejde” med få eller en del direkte klientkontakter til kvalificerede indsatser med en høj grad af involvering i de særskilte, forskelligartede sager. Trods variationen i arbejdsopgaverne handler det grundlæggende om at påvirke et andet menneskes livssituation.

Socialrådgivernes og socialformidlernes arbejdsområder og arbejdsopgaver er i kontinuerlig forandring (Christiansen & Larsen, 2007). Der stilles fortløbende nye krav til indsatsen over for forskellige klienttyper eller borgergrupper, og arbejdsfeltet er i høj grad påvirket af arbejdsmarkedspolitiske beslutninger, og lands- og lokalpolitikken har stor indflydelse på arbejdsbelastninger og arbejdsvilkår og dermed stressniveauet blandt forvaltningens medarbejdere. Forandringer og omstillinger og dermed ændrede eller nye krav i arbejdet er ikke nødvendigvis belastende. En væsentlig faktor i denne sammenhæng er, hvordan de implementeres. Information, forudsigelighed og medarbejderinddragelse er centrale faktorer (Christiansen & Larsen, 2007). Forandringer kan være basis for læreprocesser og nye eller ændrede opgaver og muligheder for kompetenceudvikling. Det paradoksale er dog, at forandringsagenterne (politikere, ledere eller de besluttende organer fx MED/SU) ikke er særlig bevidste om denne dimension, samt typisk uafklarede om forandringens implikationer for udvikling og etablering af de nødvendige kvalifikationer og kompetencer for at udføre de nye arbejdsopgaver på en tilfredsstillende måde. Keller (2002) fremhæver, at der er mangelfuld fokus på, hvordan socialarbejderne får mulighed for at udvikle deres kompetence og faglighed for at gøre dem i stand til at leve op til de nye udfordringer i deres arbejde. Omkonstitueringer i de besluttende organer (Folketinget, byråd eller på arbejdspladsen) medfører ofte, at nytiltrådte politikere eller ledere inden for kort tid skal vise deres duelighed, typisk i kraft af nye tiltag – omstillinger, reformer, organisatoriske forandringer o.l. Socialarbejdere har en generel oplevelse af, at de arbejder i en virkelighed, hvor kravene er konstant stigende, men ressourcerne forbliver de samme. En mismatch mellem krav og ressourcer er frugtbar jord for stress.

Analyserne i delrapport 6 viste, at socialarbejderens kvalifikationer og især kompetence kan betragtes som en psykosocial ressource, og fravær heraf er nært knyttet til udviklingen af følelsesmæssig nedslidning. At kompetencer yder en beskyttende effekt mod arbejdsbelastning synes imidlertid at være logisk nok, men hvordan modvirker kompetencer stress? Det kognitive paradigme bruger konceptet ”mentale modeller” for at forklare, hvordan mennesker opbevarer viden og kunnen, perciperer, træffer beslutninger og handler i forskellige situationer. Ifølge dette paradigme er mentale modeller indre repræsentationer (modeller) af, hvordan omgivelserne hænger sammen, og er det grundlæggende element bag menneskets kompetence og tankevirksomhed. Mennesker oversætter ydre begivenheder til indre modeller og ræsonnerer ved at manipulere disse symbolske repræsentationer. Symbolerne kan føres tilbage til handling eller danne baggrund for en genkendelse mellem indre mentale modeller og eksterne begivenheder. I arbejdet dannes mentale modeller over, hvordan opgaverne løses. Kombinationen af tidspres og vanskelige arbejdsopgaver kunne tænkes at påvirke den enkeltes kompetenceniveau ved at påvirke de mentale modeller, der kognitivt styrer arbejdet. Et højt arbejdspress karakteriseret ved mange opgaver eller sager og for lidt tid til at løse opgaverne kan medføre udvikling af rutiner og standardiserede løsningsstrategier. De mentale modeller, der styrer arbejdet, kan blive rigide og ufleksible. Plads til afvigelse indskrænkes, og sagerne løses så ensartet som muligt. Dette strider imidlertid imod, hvad der er indbegrebet af sagsarbejdet, nemlig situationel variation. Selvom mange typer klientsager kan have ens karakter, så afviger hver sag fra hinanden, da klienterne er forskellige, og opgaveløsning skal afpasses klienternes individuelle karakteristika. Rigide mentale modeller hos sagsbehandleren vil blive mødt med utilfredshed, modstand og konflikter. Høj kompetence ses hos mere fleksible og varierede mentale modeller, hvor der er plads til forandring ved opdagelse af ny viden eller løsningsstrategier.

2.2 Kompetence og læring i arbejdet

Kompetence i et organisatorisk perspektiv er endnu kun sparsomt studeret, og begrebet den kompetente organisation er et relativt nyt begreb. Det optræder som plusord fx i (EU-) betænkninger og policy-dannelser. I managementlitteraturen behandles det til eksempel i tilknytning til værdibaseret ledelse, hvor det ses som tidens løsning på omstillingen fra en traditionel bureaukratisk organisationsform til mere medarbejderorienterede og markedsorienterede strukturer. Begrebet er dog relativt sparsomt teoretisk belyst. I mainstreamlitteraturen om organisation og ledelse er ordet kvalifikation typisk skiftet ud med kompetence. Begrebet den kompetente organisation nævnes, men beskrivelsen heraf er typisk beskedent. I det følgende inddrager vi derfor tilgrænsende teori og litteratur.

Kompetencer kan udvikles og anvendes på flere niveauer i organisationen: individniveau, gruppeniveau og organisatorisk niveau. Kompetence sætter

medarbejderen, gruppen eller organisationen i stand til at løse opgaver kvalificeret (Brosolat & Thorup, 2004).

I delrapport 6 defineres kompetence som praksislæring, der bygger ovenpå kvalifikationsudøvelsen. Hovedtesen er, at kvalifikationer er noget, man tilegner sig gennem et uddannelsesforløb, og som under anvendelse i praksis kombineres med en metalæring, som er knyttet til den konkrete anvendelse, og som gør udøveren i stand til at handle mere kompetent end en uerfaren erhvervsudøver. Her henvises til en læring, som ikke kan tilegnes ”på skolebænken”, men som er erfaringsbaseret og udøves i en konkret social praksis som akkumuleres og beskrives som kompetence eller kompetent handlen. Den arbejdskompetence medarbejderne anvender i deres daglige praksis er et produkt af læreprocesser – et produkt af skolastisk læring og erfaringsbaseret læring i arbejdet. Socialarbejderne tilegner sig viden og kvalifikationer under deres uddannelsesforløb, som udbygges med ny viden via deres arbejde – gennem den praksis og det fællesskab, de er en del af. Kompetence bliver til ved at danne sig erfaringer med at anvende viden, færdigheder og evner i praksis. Dermed opstår kompetenceudvikling hovedsageligt gennem erfaringsbaserede læreprocesser. Kompetencer dannes som praksisviden i mødet mellem den enkeltes kvalifikationer og den opgave, der skal løses, inden for de givne organisatoriske rammer (Keller: i Laursen 2002).

Læring på arbejdspladsen er situeret, dvs. afhængig af den situation, det foregår i, og bærer præg af den sammenhæng, den finder sted i. Utilsigtet læring på arbejdspladsen er en meget vigtig form for læring. På enhver arbejdsplads foregår en stor del utiltænkt eller ikke-planlagt læring, med stor betydning for arbejdspladsens funktion såvel som for den enkelte medarbejder. Det er en læring, der finder sted i forbindelse med og som en del af gennemførelsen af de daglige aktiviteter og det daglige samvær med kolleger, uden at nogen har tilstræbt eller planlagt det. Her er læring mere et biprodukt af en anden aktivitet, en slags sidegevinst. Læring af denne art kan både være fagligt orienteret, fx hvordan man gennemfører arbejdspladsens forskellige aktiviteter, men læring kan også have et socialt sigte med en forståelsesmæssig og holdningsmæssig prægning, som kunne beskrives som arbejdspladssocialisering. Utilsigtet læring er ikke det samme som uformel læring, hvor sidstnævnte omfatter alt, hvad der ikke er formaliseret, fx i form af undervisning, vejledning, instruktion, debatmøder osv. Uformel læring kan finde sted i alle mulige sammenhænge, hvor der ikke er nogen organiseret bestræbelse eller formelle rammer, fx når medarbejderne udveksler spørgsmål og bruger hinanden til faglig sparring over frokosten (Illeris, 2004).

Der er to underliggende betingelser, som sætter nogle basale vilkår for læringen i enhver organisation. Den første er effektivitetsbetingelser, hvor arbejdspladsen er underlagt bestemte rammebetingelser i overensstemmelse

med de gældende målsætninger, der definerer dens eksistensberettigelse. Disse rammebetingelser er ikke primært rettet mod læring, men snarere mod den produktion eller de serviceydelser, den pågældende organisation varetager. Det overordnede mål i den private sektor vil altid være at frembringe det størst mulige overskud, hvor det i den offentlige sektor drejer sig om at opfylde målkravene inden for de givne økonomiske rammer. Den anden betingelse for læring vedrører ledelsesretten. På arbejdspladserne findes magtstrukturer og medbestemmelsesorganer (MED eller SU, samarbejdsudvalg), men typisk er det topledelsen, der bestemmer både over arbejdsforholdene, organisatoriske forhold (herunder strategi og planlægning), og alt i alt er bestemmende over for arbejdspladsens vilkår og eksistens (Illeris, 2004).

Begreberne *kompetenceudvikling* og *læring* bliver ofte brugt som afløser for begreberne *kvalifikationer* og *undervisning*, hvor der er tale om et fokusskift og fornyet sprogliggørelse i takt med en international og samfundsmæssig udvikling, der indfanges under betegnelsen *videnssamfund*. Men kompetenceudvikling og læring er mere end bare erstatningsbegreber for kvalifikationer og undervisning. Kompetence og læring beskrives som nøglen til konkurrencedygtighed i dagens videnssamfund. Tidligere var viden noget, der skulle repeteres og reproduceres, men i dag skal viden produceres gennem udvikling, forskning, fornyelse, formidling og kommunikation. Viden er blevet et vigtigt råstof i enhver organisation. Individuer samt organisationer stilles over for nye krav om at kunne håndtere viden samt øgede krav til personlige egenskaber om mentalt arbejde, kreativitet, fantasi, læring, ansvarlighed, serviceorientering, forandring, tolerance, fleksibilitet, sociale kompetencer og samarbejdsevne mm. (Jørgensen, 2002). Viden er en konkurrenceparameter, og i dag handler det om at være innovativ og skabe nyt med den viden, man har. Det er innovationsevnen, der er vejen til succes, og dette kræver en konstant tilføjelse af ny viden. Dermed er viden et magtfuldt konkurrenceparameter. På individniveau gælder det om at kunne følge trop med den overordnede samfundsudvikling præget af stigende individualisering, globalisering og krav om fleksibilitet og omstillingsparathed. Kravet til den enkelte er at skabe overblik og sammenhæng, være vidende samt handlingsdygtig. Menneskelige kvaliteter i form af kompetencer og kvalifikationer bliver derfor en af organisationens vigtigste ressource- og konkurrenceparameter. Virksomheden bliver mere og mere afhængig af den vidensmæssige kapital, som deres medarbejdere besidder, og det hele menneske har fået en central placering i arbejdspladsens forståelse af medarbejderen (Poulsen, 2004). Kompetenceudvikling og læring er ikke længe kun personalegoder, men snarere en organisatorisk overlevelsestrategi i et samfund præget af New Public Management (Bjerke & Eilertsen, 2005), og her er medarbejderne det største aktiv.

At læring finder sted i en kontinuerlig proces fremhæves under begrebet *livslang læring*. Læring gennem arbejdet er kommet i fokus gennem de se-

neste år, og der er en stigende opmærksomhed på, at læring finder sted i alle livets sfærer og ikke bare i de formelle skolastiske undervisningssituationer. Ud over ”skolebænk”-læring (undervisning) finder læring også sted i form af spontane og ikke-intenderede processer i mange forskellige mulige sammenhænge gennem hele livet, hvor ny viden integreres i allerede etablerede forståelser og erfaringer. Læring er livslang, og der stilles ikke kun krav om tilegnelse af viden og færdigheder, der stilles også krav om involvering i metalæring, dvs. vi skal ”lære at lære”. Ligeledes er ”læring” blevet et centralt begreb i uddannelsesforskning i modsætning til tidligere, hvor begrebet ”undervisning” dominerede. Hermed markeres et skift i fokus fra formelle uddannelsessituationer og tilegnelsen af kvalifikationer, hvor man kiggede på de formål, der måtte være med en bestemt uddannelsesaktivitet, til de mange uformelle sammenhænge i alle livets sfærer, hvor kompetenceudvikling promoveres (Andersen & Ahrenkiel, 2003).

2.3 Den lærende organisation

På arbejdsmarkedet forbindes opkvalificering hyppigt med efteruddannelse og uddannelsesforløb. (Keller: i Laursen 2002). Optagethed af læring i arbejdet og den lærende organisation vinder dog mere udbredelse. Filosofien bag den lærende organisation er, at de organisatoriske værdier, politikker, systemer og strukturer støtter og opfordrer til læring for alle medarbejdere. Kendetegnende for den lærende organisation er, at læring er en løbende proces og ikke en adskilt begivenhed, og at organisationen består af lærende mennesker, dvs. det er den enkelte medarbejders udvikling og læring, der skaber vækst og ændring i organisationen (Sørensen & Strandgaard 2002). Det antages, at læring udspringer af ændringer af organisationens arbejdsmæssige praksis, samt rummet, hvori det udfolder sig. Ligeledes er læring et organisatorisk anliggende og starter ikke hos den enkelte medarbejder. Den lærende organisation er et brud med en traditionel måde at udvikle kompetence på i organisationer. Organisationens mål og visioner er udgangspunktet for kompetenceudvikling i den lærende organisation, hvor medarbejdernes kompetencer løbende tilpasses og udvikles i relation til virksomhedens vision og mission. Formålet med læring er, at medarbejderne er på højde med de samfundsmæssige krav og ændringer – i sidste ende at øge effektivitet, fleksibilitet og forandringsparathed. På denne måde adskiller den lærende organisation sig ikke fra mange andre organisationsudviklingsprojekter, der alle har til hensigt at ”øge effektivitet” (Elkjær, 2000).

Læring er ikke det samme som kompetenceudvikling, og dermed kan man heller ikke sige, at den kompetente organisation er den samme, som den lærende organisation. Læringsbegrebet er bredere end kompetencebegrebet, hvor læring peger på alle former for tilegnelser af færdigheder og viden, både på arbejdet, i fritiden, og i form af skolebaseret læring, henviser kompetence til praksisviden, dvs. viden og færdigheder skabt via erfaringsbase-

rede læreprocesser. En potentiel fare med den lærende organisation er risikoen for abstraheringen fra selve arbejdets indhold med en mål-middel-forskydning til følge, hvor læring bliver et mål i sig selv uanset dens evt. nytte for udførelse af arbejdet. En organisation kan derfor tænkes at lære nok så meget, uden at det behøver at betyde, at den kan omsætte det lærte i en praksis, der er relevant for organisationens opgaveløsning eller overlevelse. Ligeledes behøver læring ikke nødvendigvis at resultere i kompetenceøgning.

Hvis den kompetente organisation ikke er lige med den lærende organisation, hvordan beskriver vi den så? En kompetent organisation matcher de krav, samfundet stiller til den, dvs. organisationen løser på en tilfredsstillende måde opgaverne på det felt og marked, den opererer på, og øger derved også organisationens overlevelseschancer (Gravesen & Larsen, 2004). Opgaverne ændrer sig i takt med samfundsudviklingen, og medarbejderne skal derfor holdes ajour med ny viden og færdigheder på deres felt. Organisatorisk kompetence omfatter dog mere end summen af de individuelle kompetencer. Organisatorisk kompetence indebærer også potentialer for læring, praksisfællesskaber og læringsrum skabt inden for de organisatoriske strukturer og rammer (Kvale & Nielsen, 1999). Organisationens struktur forstås i denne sammenhæng som et instrument til at skabe, udløse og udnytte kompetencer (Sjöstrand, 1991). Strukturen skaber visse forudsætninger for læring blandt medarbejderne i en organisation og muliggør en udløsning og nyttiggørelse af disse kompetencer. Strukturen er et middel til at nå organisationens/virksomhedens mål.

Mange faktorer er således til sammen bestemmende for organisatorisk kompetence. I nærværende studie er begrebet læringsrum viet særlig opmærksomhed. Begrebet læringsrum, (Andersen, Jensen & Prahl (2000), Andersen, L. & Ahrenkiel, A., (2003), Andersen, V. (2004), Illeris, K. et al. (2004), Elkjær B., 2000), Teknologisk Institut (1999), der er uddybet nedenfor, indkredser de rammer for læring, der er i selve arbejdet og på arbejdspladsen, fx deltagelse i møder, beslutningsprocesser, projektdeltagelse, gennemførelse af forandringer og omstillinger, socialt samvær og diskussioner mv. Interessen er at undersøge arbejdspladsens organisatoriske, teknologiske, kulturmæssige og sociale konstitutions betydning for mulighederne for læring. Faktorerne i kombination ses i denne sammenhæng som et udtryk for den organisatoriske kompetence.

I operationaliseringen af organisatorisk kompetence har vi i casestudierne desuden inddraget og undersøgt forhold, som kan forventes at have betydning for psykosocial belastning og følelsesmæssig nedslidning. Det drejer sig om forhold som: arbejdets indhold, organisering og regulering, ledelsestil, samarbejde, muligheder for faglig hjælp og støtte, information og kommunikation, udviklingsmuligheder, oplæring og uddannelse, interne og eksterne netværk, kvalitetssikring.

2.4 Læringsrum

Læringsrum henviser til de situationer eller strukturer, hvor læringsprocesser og udvikling af kompetencer kan finde sted. Konteksten for læringsrum kan både være såvel formel som uformel. Læringsrummene er underlagt de organisatoriske, kulturelle, læringsmæssige og økonomiske faktorer, der eksisterer i organisationen (Andersen & Ahrenkiel, 2003). Læringsrum er først og fremmest et analytisk begreb, der indkredser muligheder og potentialer for individuelle og kollektive læringsprocesser (Bottrup, 2001). Begrebet kan bidrage til øget forståelse for, hvilke faktorer der spiller ind på læremulighederne i arbejdet og på disse faktoreres indbyrdes samspil. Læringsrum eller læringsmiljøer henviser ikke kun til de fysiske rammer, men også til de sociale, kulturelle, politiske, organisatoriske og opgavemæssige rammer mm. (Laursen: Michelsen, 2002). Læringsrum kan eksistere i forskellige daglige udfoldelsesmuligheder på arbejdspladsen. Det kan være gennem opgaveudførelsen alene eller i team, men også gennem det at være på arbejdspladsen, at deltage i møder, beslutningsprocesser på alle niveauer, deltagelse i projekter, diskussioner med kolleger mm. Læringsrum eksisterer naturligvis også i eksplicite rum for læring, fx formaliseret supervision, fagmøder, kurser, konferencer osv.

Studerede læringsrum i projektet

I PRIAM-undersøgelsen har vi defineret og undersøgt fem overordnede læringsrum: Læringsrum i selve arbejdet, organisatoriske læringsrum, teknologiske læringsrum, ledelsesskabte læringsrum samt læringsrum konstitueret af arbejdspladskulturen. Valget af disse fem læringsrum er sket på baggrund af de indhøstede erfaringer i forundersøgelsen (jf. kapitel 4) samt andres undersøgelser og teori på feltet¹. De fem udvalgte læringsrum og deres indhold beskrives i det følgende.

Læringsrum i selve arbejdet belyses i undersøgelsen ud fra fire faktorer relateret til opgaveudførelsen, dvs. læringsmuligheden i forbindelse med den daglige udførelse af arbejdet. Læring foregår ikke ved, at man bliver taget væk fra jobbet og sat på skolebænken, men ved netop at udføre sit arbejde og løse sine opgaver. Læringsrum i selve arbejdet påpeger, at dagligdagen er fuld af muligheder for at lære noget. Potentialet for at lære, mens man arbejder, og arbejde, mens man lærer, er knyttet til mange typer opgaver og funktioner. Ofte er man ikke bevidst om den læring, der foregår, og det er sjældent, at det bliver italesat eller sat i system. Læring i arbejdet finder sted, når man stilles over for nye krav, når arbejdets indhold og udførelse varierer, eller opgaveløsningen kræver refleksion. På casearbejdspladserne har vi haft fokus på følgende læringsrum bl.a. baseret på den i projektet op-

¹ Raelin, J.A: *Work-Based Learning*. Cambridge, 2006. Burgoyne J. & Reynolds M. (ed.): *Management Learning – Integrating Perspectives in Theory and Practice*. SAGE Publications, 1997. Larsen H.H. et al.: *Læring på jobbet – Metoder og erfaring*. KL og KTO, 2002 samt jf. kilderne i teksten ovenfor.

stillede psykosociale arbejdsmiljømodel og teori i tilknytning hertil (jf. delrapport 4):

- *Variation i arbejdet* karakteriseres ved, at arbejdsopgaver, redskaber og samarbejdspartnere varierer således, at opgaveløsning ofte skal tilpasses nye situationer. Variation i arbejdet kræver læring og tilegnelse af nye kompetencer, når medarbejderens viden ikke længere slår til eller er forældet i forhold til at løse den nye type opgave, gøre brug af nye redskaber eller teknik, samt inddrage nye samarbejdspartnere eller udvide sit netværk. Forskellige aktiviteter betyder brug af forskellige kompetencer. Nye sammenhænge eller ændring af rutiner kræver, at der oparbejdes ny viden og færdigheder. Variation skaber et arbejdsmiljø, hvor læring kan udfoldes.
- *Tilbage melding* på løste opgaver giver adgang til konstruktive feedback på arbejdets udførelse via ledelsen, kolleger eller brugere. Tilbage melding øger kompetencen ved at skabe mulighed for refleksion over løsningsstrategier og tage løsningsmodeller op til revision. Negativ feedback kan bidrage til en søgning efter alternative opgaveløsninger, hvorimod positiv feedback bidrager med en bekræftelse på den valgte arbejds metode og til tilegnelse af værdifulde erfaringer. Konstruktive tilbage meldinger på arbejdets udførelse kan sikre bedre udbytte af læring, der sker under arbejdet. Tilbage melding kan både være indlagt som fast rutine og i en mere uformel sammenhæng.
- *Ansvar* i arbejdet forstås som indflydelse og beføjelser til at træffe beslutninger/afgørelser fx med økonomisk konsekvens. Læring i arbejdet kan ske, når ansvar delegeres. At blive inddraget i større beslutninger, fremmer medarbejderens kompetence, da medarbejderen skal forholde sig til og gøre personlige skøn, overveje løsningsmuligheder og deres eventuelle konsekvenser. Ansvar og indflydelse fremmer medarbejdernes handlemuligheder for at lære på jobbet. Arbejde med ansvar giver medarbejderen mulighed for at træffe beslutninger, anvende tilpassede løsningsmetoder, være opsøgende og reflektere over egen praksis.
- *Helhed i opgaveløsning* henviser til det at kende sine arbejdsopgaver i en større og bredere sammenhæng. En dybere forståelse for sine arbejdsopgaver kræver en bredere viden og indsigt. En helhedsorientering skaber mulighed for at dyrke sin evne til at reflektere over egne handlinger i forhold til den samlede organisations praksis. En sådan refleksion er en forudsætning for, at organisatorisk læring overhovedet kan forekomme, da en sådan læring sker ved, at medarbejderne i organisationen undersøger og reflekterer over en fælles formuleret målsætning eller undren. Helhed i eget arbejde fremmer ansvar og engagement – motivationskilde for læring.

Organisatoriske læringsrum henviser til de muligheder for læring, der eksisterer ud fra den måde, organisationen er struktureret, herunder de rammer der er sat op for arbejdets udførelse, de støtte- og vejledning muligheder, samt hjælpefunktioner, der eksisterer, den måde viden deles i organisatio-

nen samt den måde, arbejdet er organiseret på. Vi har på casearbejdspladserne studeret 15 forskellige organisatoriske læringsrum:

- *Virksomhedsplanen* er en beskrivelse af organisationens aktiviteter, typisk aftalt kontraktmæssigt med højere instans med henblik på mål- og økonomisk rammestyring. Etableringen og vedtagelsen af arbejdspladserens målsætninger, visioner og værdier kan være en læreproces, og den konkrete udformning er rammesættende for bl.a. de formelle som uformelle muligheder for kompetenceudvikling.
- *Medarbejderudviklingssamtaler, MUS* refererer til den planlagte, systematiske, tilbagevendende samtale mellem den enkelte medarbejder og lederen. Et centralt element i MUS er drøftelse af og aftale om en konkret handleplan for udviklingen af medarbejderens kvalifikationer og kompetence. MUS kan altså betragtes som et eksplicit læringsrum, hvor der gøres status over ens funktion og trivsel og individuel udviklingsplan fastlægges.
- *Supervision* er en refleksionsproces, der kan hjælpe medarbejdere til selv at skabe overblik over forskellige problemer med henblik på at finde egne løsninger. Det er et redskab til læreprocesser for en kollegagrupper udvikling af arbejdet og for den enkelte medarbejders faglige og personlige erkendelse og udvikling. Supervision kan være både på gruppeniveau eller individniveau, men fælles for begge er, at supervision skaber mulighed for læring gennem refleksion. Karakteristisk for supervision er, at et begrænset antal sager behandles via en række arbejdsmetoder, der bringer forskellige perspektiver frem.
- *Coaching* er en vejledningsform, der kan medvirke til at udvikle medarbejdernes potentialer og færdigheder og hjælpe til ny læring og præstationer. Fokus kan være på såvel opgaveløsning som på person.
- *Uformel snak og faglig sparring* med leder og/eller kolleger kan give mulighed for sparring på konkrete og aktuelle arbejdsopgaver og problemer. En uformel snak kan foregå over frokosten, på gangen, over telefonen mv. Den uformelle samtale forudsætter dels, at de fysiske rammer giver mulighed for en 'snak', dels og meget vigtigt, at der er gensidig tillid og åbenhed, at kolleger har tid, er parate til at spørge og lytte, og anerkender værdien af samtaler i det uformelle rum.
- *Faglig sparring* henviser til muligheden for at diskutere sine faglige overvejelser og problemer med en ligeværdig fagperson og skaber rum for ny læring i form af indsigt i alternative løsningsmodeller.
- *Projektarbejde* – et samarbejde om en defineret arbejdsopgave. Samarbejdet muliggør faglig sparring og personlig og faglig udvikling for projektgruppens medlemmer, der har mulighed for at trække på hinandens erfaringer og færdigheder i opgaveløsningen, hvor hovedfokusset er på selve opgaven. *Teambaseret samarbejde* refererer til opgaveløsning i et organiseret samarbejde, hvor der kan drages gensidig nytte af den større videns- og erfaringsgrundlag, som er til stede i teamet. Håndtering af

vanskeligheder i sager på det kollektive niveau kan bidrage til øget selv-sikkerhed, tryghed og fremgang i sagsarbejdet.

- *Møder* repræsenterer et organiseret forum til information, drøftelse og beslutningstagen i forhold til arbejdspladsens virke og opgaveløsning. Det kan have et administrativt som fagligt sigte og dermed indebære forskellige typer læring.
- *Sagsstyring*, hvor det formodes, at i jo højere grad det er struktureret (fx et it-system) og er et fælles og ikke individuelt anliggende, i jo højere grad indeholder det potentialer for læring fx til at skabe overblik og indblik i fremdriften i sagerne og sagsstyring samt være et instrument og diskussionsgrundlag for sagsfordeling/aflastning, dokumentation og evaluering.
- *Mentorordning* – at den erfarne medarbejder stiller sin viden og erfaring til rådighed, en slags mesterlære med oplæring af nye ansatte eller oplæring af kolleger i nye eller ændrede arbejdsfunktioner. Læringsrummet er meget eksplicit i sit gøremål, hvor læring er selve målet.
- *Netværk* kan både henvise til uformelle netværk (internt som eksternt) som mere organiserede formelle faglige netværk med sigte på faglig støtte og udvikling. Erfaringsudveksling kan finde sted i en afgrænset faggruppe, tværfagligt mellem flere professionsgrupper, samt som et netværk mellem flere arbejdspladser. Netværk har sjældent læring som sit mål, men læring kan være en meget heldig bifangst.
- *Sagsdrøftelser*, der fokuserer på uklarheder, vanskeligheder eller direkte problemer i sagsarbejdet. Det kan være som led i det 'normale' arbejde eller som led i en anke- eller klagesag fra klienten. Drøftelserne mellem fx leder og sagsbehandler kan bidrage til udvikling af ny forståelse og indsigt i sager, klienter/borgere og kolleger eller kan medføre nye handlinger og procedurer.
- *Vidensdeling* forstås, som når der deles viden på tværs af afdelinger, arbejdspladser og andre relevante institutioner. Deling af viden fremmer indsigt og læring.
- *Intern undervisning* henviser til et fælles forum, hvor et tema er i fokus, så det fælles faglige grundlag højnes.
- *Eksterne kurser og konferencer* giver mulighed for at bevæge sig væk fra sin arbejdsplads, der muliggør en 'refleksionens distance' og tilførelse af ny faglighed.
- *Efter- og videreuddannelse* henviser til målrettede kurser, uddannelsesforløb o.l., der kan være direkte kompetencegivende.

Det **tekniske læringsrum** henviser til mulighederne for at indhente viden og information (fx via nettet eller intranettet) som hjælp til, at man kan løse sine opgaver på en effektiv og muligvis bedre måde. Det kan være et væsentligt 'læringsrum' afhængigt af arbejdets karakter og kravene til arbejdets udførelse, og for sagsbehandleren er værktøjet et centralt arbejdsredskab fx til indhentning af lovstof og til sagsbehandling og -registrering. I undersøgelsen er der set på to typer tekniske læringsrum:

- *It-søgemuligheder*, der refererer til de systemer, programmer og teknologiske redskaber, der bruges i arbejdet.
- *Manualer*, der inkluderer vejledninger, procedurebeskrivelser, arbejdsgangsbeskrivelser og lignende.

Ledelseskabte læringsrum omhandler forskellige aspekter i tilknytning til ledelsesfunktionen. Generelt set har ledelsen en vigtig funktion i forhold til organisering og tilrettelæggelse af arbejdsforhold, der fremmer et aktivt læringsmiljø. I undersøgelsen er der mere konkret fokuseret på otte forskellige typer forhold, der indeholder potentielle læringsrum:

- *Faglig ledelse* henviser til ledelsens prioritering og evner til at støtte medarbejderne fagligt eller skabe rammerne for faglig støtte i arbejdet. Det kan være gennem egen indsats eller via uddelegering til ”eksperter”, der kan bistå medarbejderne med råd og støtte.
- *Personalepleje* omhandler den bløde side af personalehåndtering, og refererer til ledelsens evner til at støtte medarbejderne socialt i arbejdet og vise en ægte interesse for den enkeltes trivsel på arbejdspladsen. Et trygt og sikkert arbejdsmiljø skaber gode rammer for læring.
- *Administration* henviser til lederens koordinering af team, grupper og netværk, budgethåndtering, osv. Med kyndige administrative evner kan ledelsen organisere arbejdet, skabe netværk og skaffe midler således, at medarbejdernes læring og kompetenceudvikling støttes.
- *Information* refererer til graden af orientering og ajourføring over for medarbejderne om, hvad der rører sig på afdelingen eller i organisationen. Information er med til at skabe forudsigelighed, indsigt, helhedsorientering og større viden.
- *Strategi* omfatter planlægning og strategi for organisationens bevægeretning. Klare målsætninger er med til at skabe struktur og en tydelig arbejdsgang. Læring kan indgå som et eksplicit mål i sig selv, men foregår som ofte i form af utilsigtet læring, hvor gode rammer for arbejdets udførelse bidrager til læringsmulighederne.
- *Bufferfunktionen* er en anden vigtig ledelsesopgave, hvor det at afskærme eller sætte grænser mellem organisationen (medarbejderne) og krav udløst af det politiske system, klienter/borgere og offentligheden i det hele taget, kan skabe frirum for læring og mindske arbejdspresset. Læring i sig selv kan være en buffer mod nye tiltag eller ændrede lovgivninger.
- *Ledelseskultur* handler om, hvad ledelsen siger og gør, og at det er i overensstemmelse med hinanden, så tillid og troværdighed præger samarbejdet ledere og medarbejdere imellem. Læring fremmes af en synlig, tilgængelig, åben og medarbejderorienteret ledelse, hvor der er plads til og anerkendelse af værdien af medarbejderinvolvering og faglige diskussioner på arbejdspladsen.
- *Kvalitetssikring* af ”produkt” – såvel i forhold til opgaveløsning som sagsafgørelser. Det kan være i form af internt tilsyn fx stikprøvekontrol, behandling af klient/borgerklager og inddragelse af sagsbehandleren heri,

tilfredshedsundersøgelser, der hver især kan bidrage til læring ved at give tilbagemelding eller feedback på arbejdets udførelse.

Arbejdspladskultur læringsrum afledes af, at enhver organisation har en kultur, dvs. en historie og ”nutid”, der indeholder vaner og traditioner, der skaber sammenhæng og kontinuitet. Imens kultur er et ubestemmeligt og mangetydigt begreb, er den værdifuld i beskrivelsen af en organisations vaner og holdninger, hvor kultur refererer til historiske udviklingsmønstre, der afspejler organisationens system af viden, ideologi, værdier, love og daglige ritualer (Schein, 1990; Gravesen & Larsen, 2004). I casestudierne belyses arbejdspladsen ud fra fire forskellige typer kulturer, hvor ønsket er at undersøge de forskellige kulturers betydning for læring:

- *Den åbne, tillidsfulde og støttende kultur* – hvor arbejdspladsen er karakteriseret ved, at medarbejderne anerkender værdien af social og faglig støtte i arbejdet, og medarbejderne aktivt støtter hinanden i det daglige. Arbejdspladsen er præget af et godt socialt arbejdsmiljø, hvor medarbejderne har tillid til hinanden og ledelsen, og der er åbne kommunikationsveje.
- *Den mistroiske og mistænksomme kultur* karakteriseret af, at det sociale arbejdsmiljø er dårligt og dermed kan være underminerende for mulighederne for social og faglig støtte og dermed læring. Arbejdspladsen kan være præget af lukkethed, medarbejderne er ikke opsøgende over for hinanden, eller det sociale liv er præget af klikkedannelse.
- *Den konkurrenceprægede kultur* er kendetegnet ved en ”vi” versus ”dem” tendens, der kan hæmme samarbejdet mellem medarbejderne imellem, individuelt eller på tværs af team, grupper og afdelinger. Medarbejderne deler ikke deres erfaringer eller viden med hinanden eller andre grupper, hvilke kan være begrænsende for læring på arbejdspladsen. Modsat kan det formodes, at konkurrencen kan virke fremmende på individuelle læringstiltag, som dog muligvis kan være af mere egennyttig karakter.
- *En regelstyret kultur* – der typisk karakteriserer den bureaukratiske organisation, som er styret af bindende regler og normer, der kan skabe en stiv kutyme for opgaveløsning og arbejdsgange. Det antages, at en regelstyret kultur ikke nødvendigvis er negativ set i et læringsperspektiv, men faktisk kan være med til at danne faste og eksplicite rammer omkring arbejdet og dermed også læring, men kulturen kan hæmme brugen af mere kreative løsningsmodeller eller ’spontan’-læring grundet de fastlagte rammer.

3 Problemstilling

Det er PRIAM-projektets primære hypotese, at der er en sammenhæng mellem et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø og følelsesmæssig nedslidning (*emotional work stress*, EWS). Ud over disse almene psykosociale arbejdsmiljøfaktorer kan det ”at arbejde med mennesker” spille en væsentlig rolle i udvikling af EWS, hvor det endvidere antages, at disse sammenhænge vil være påvirket af en mellemliggende variable, navnlig ”organisatorisk kompetence og kvalifikationer”, der vil optræde som moderator mellem de psykosociale belastninger og EWS. Disse antagelser er undersøgt via PRIAMs todelte forskningsdesign omfattende en kvantitativ og en kvalitativ del.

Den kvantitative undersøgelse (PRIAM del I) fokuserer bredt på en tredelt beskrivelse af medarbejdernes oplevelse af (1) det psykosociale arbejdsmiljø, (2) kompetence og kvalifikationer samt (3) følelsesmæssig nedslidning. I nærværende kvalitative undersøgelse (PRIAM del II) er fokus rettet mod arbejdspladsens organisatoriske og strukturelle rammesætning og mulighedsbetingelser for kompetenceudvikling og læring i arbejdet samtidig med at holde de psykosociale arbejdsmiljøfaktorer og den følelsesmæssige nedslidning for øje. Caseundersøgelsens formål er at belyse den kompetente organisation defineret ud fra organisatoriske og strukturelle læringsfelter. Caseundersøgelsen kan dermed supplere resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, da begge undersøgelser omfatter de samme arbejdspladser. Det antages, at organisatorisk læring forekommer inden for visse rammer eller situationer, nærmere betegnet ved læringsrumsbegrebet, og det er disse læringsrum, der ønskes belyst. Fokus er rettet mod det organisatoriske niveau frem for de subjektive oplevelser, som allerede er belyst i PRIAM del I.

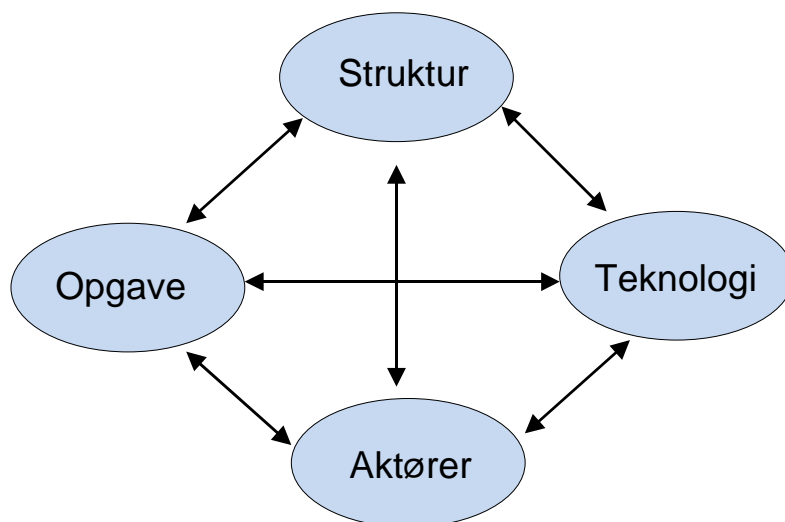
4 Anvendt metode

4.1 Pilotprojekt

Til kvalificering af projektets casestudier blev der i et pilotprojekt gennemført tre mindre studier omfattende en mindre, middelstor og større socialforvaltning. Pilotprojektets formål var primært af metodisk karakter. Undersøgelsens forståelses- og analyseramme blev afprøvet.

For at skabe en helhedsorienteret måde at arbejde med kompetenceopbygning, hvor kompetenceopbygning og institutionalisering ses som to aspekter af samme sag, har Harold J. Leavitt's klassiske organisationsmodel været til inspiration i de gennemførte interview på tre udvalgte arbejdspladser i pilotprojektet

Figur 4.1: Leavitt's model



Kompetence og kvalifikation i et organisatorisk perspektiv var i pilotprojektet placeret i modellens centrum. Krav og muligheder i et aktuelt og i et udviklingsperspektiv blev undersøgt via interviewene.

I relation til modellens elementer blev endvidere nedenstående forhold belyst i interviewene med medarbejdere og ledere i pilotprojektet:

Opgaven:

Kerneydelsen: krav, arbejdspress (sagstyngde og sagsmængde, subjektivt såvel som objektivt).

Det sociale arbejdes særlige karakter og indhold.

Struktur:

Autoritetssystemer.

Arbejdets organisering.

Ansvar- og kompetencefordeling.

Kommunikationssystemer.

Forretningsgange/arbejdsgange.
Projekter.
Læringsrum: individuelt (supervision, korridor snak), kollektivt (p-møder, behandlermøder, teamwork), organisatorisk (efteruddannelse).
Personalepolitik.
Mål- og rammestyring. Resultatkontrakter.
Værdier, visioner, målsætninger mv.
Procedurer i forhold til borgerservice og til klager/anker.
Eksterne samarbejdspartnere.
Forvaltningskultur: tillidsorienteret versus sanktionsorienteret.
Mødestruktur.

Teknologi:

Maskiner og software.
Styringsredskaber: økonomistyring, projektstyring, sagsstyring.

Aktører:

Personale, stillingskategorier, normering mv.
Personaleflow. Sygefravær.
Klientgrundlag.
Samarbejdsclima.
Ledelse.
Social støtte.

Interviewene på pilot-casearbejdspladserne viste, at der på de tre arbejdspladser var fokus på kompetence- og kvalifikationsaspektet i vekslende omfang. Variationen i opmærksomhed var mest udtalt i relation til det organisatoriske niveau og mindre på det individuelle niveau. Observationen skærpede opmærksomheden omkring eksistensen af de formelle og uformelle organisationsmuligheder for læring, hvilket blev indbygget i ovenstående model og afprøvet i hovedundersøgelsen (herom senere).

Pilotprojektet viste desuden, at sagsbehandlere skulle kunne håndtere og medtænke følgende 5 dimensioner i sagsbehandlingen: Det faglige, det økonomiske, det juridiske, det etiske og det administrative.

Kvalifikations- og kompetencekravene i sagsbehandlernes arbejde er altså typisk bredspektret.

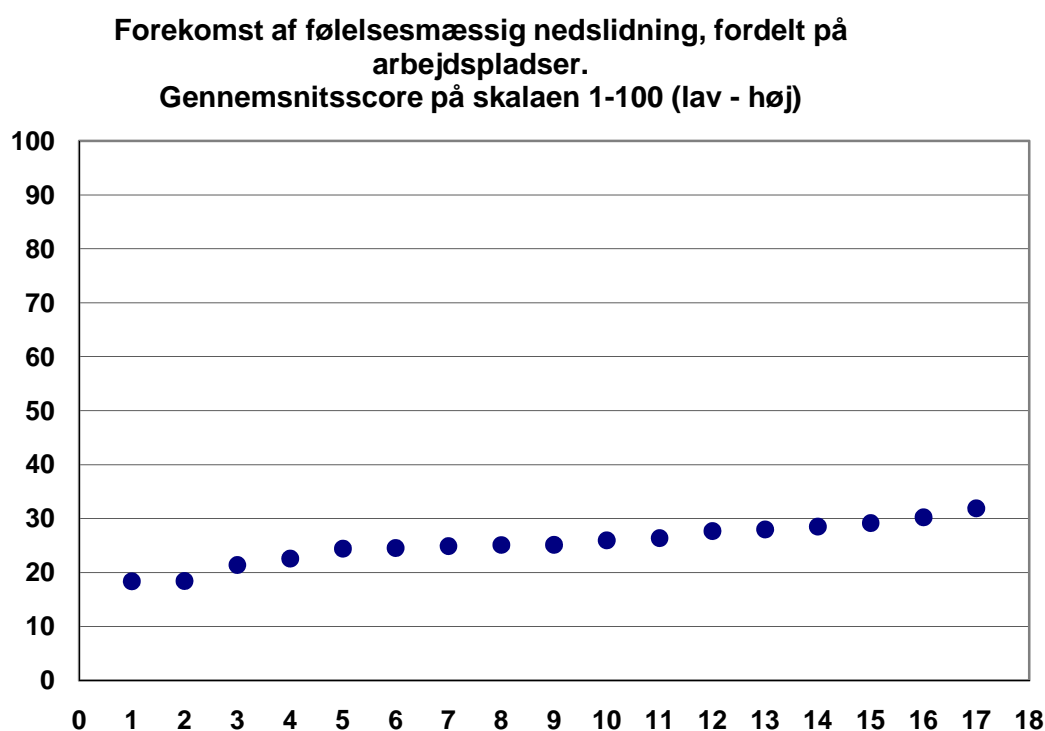
Interviewene viste også, at der var betydelige individuelle variationer i sagsbehandlernes oplevelse af roller og forventninger. Sagsbehandlere forventes at forvalte lovgivningen på deres område. Variationen optræder i udøvelsen, beføjelser og i forhold til sagstype. Klienten har særlige og/eller bestemte behov, som man forventer, at sagsbehandleren kan løse. Dilemmaer og rollekonflikter synes især at optræde i forhold til de faglige og personlige krav, som sagsbehandleren stiller til sig selv – især den professionelle rolle, der knytter sig til faget. Kompetence- og kvalifikationsaspektet på det individuelle niveau er ikke i fokus i nærværende delprojekt, men behandles nærmere i delrapport 6. Fokus er derimod på det organisatoriske niveau. Pilotprojektet viste, at håndteringen af dilemma dog også kan belyses på det organisatoriske niveau. Graden af sagsstyring og -regulering fandtes at være et relevant forhold. I en af de undersøgte forvaltninger hav-

de afdelingslederen gennem årene erfaret, at medarbejderne generelt og især socialrådgiverne havde svært ved at lukke sager. Det affødte hos den enkelte sagsbehandler en subjektiv fornemmelse af, at der var væsentligt flere sager, end der i virkeligheden var. I kombination hermed kan sagsbehandlerens egne høje krav til præstation være et tveægget sværd. På den ene side kan det skabe en positiv oplevelse af at udføre fagligt og menneskeligt forsvarligt arbejde. På den anden side kan sagerne og sagsforløbet blive en betydelig belastningsfaktor i sig selv. En vej til løsning af dilemmaet var registrering af sagernes tyngde, status og fordeling på medarbejdere og sagsstyring og -afslutning med støtte og hjælp fra lederen samt lederens bistand til coaching af særligt belastede medarbejdere. "Overvågningen" og interventionen var endvidere et middel til kvalitetssikring af sagerne. Teamorganisering var et andet relevant forhold. Teamets funktion, samspil, udvikling af alle aktørerne, opgavefordeling, gensidig forpligtelse for hinanden, fælles ansvarsfølelse samt fællesskab om arbejdsbyrden fandtes beskrivende for alle tre undersøgte enheder. Disse aspekter er ligeledes indarbejdet i den endelige undersøgelsesmodel, og pilotprojektet bidrog desuden til præcisering af allerede indkredsede undersøgelsesobjekter fx supervision, netværk, samarbejds- og arbejdspladskultur m.v.

4.2 Caseundersøgelsen: Datagrundlaget og udvælgelsesprocessen

I spørgeskemaundersøgelsen indgår der en lang række skalaer, der alle måler forskellige facetter af begrebet "følelsesmæssig nedslidning" (EWS), som er detaljeret beskrevet i delrapport 3 og 5. Tages gennemsnittet af 10 af disse skalaer, som alle går fra 0 (ingen belastningsreaktioner) til 100 (samtlige belastningsreaktioner) er dette 25,85. Blandt de undersøgte socialforvaltninger varierede scoren på følelsesmæssig nedslidning fra 18,47 til 31,91 (se figur 4.2). Altså en klar forskel, om end den ikke er så stor, at ingen af socialforvaltningerne scorer meget dårligt. Alle arbejdssteder er således placeret i skalaens "bedre" tredjedel. Det skal bemærkes, at udvælgelsen af de undersøgte socialforvaltninger i PRIAM-projektet ikke er sket ud fra tilfældighedsprincippet, men ud fra arbejdsstedernes egen interesselitkendegivelse. Resultatet er dermed ikke repræsentativt for alle landets socialforvaltninger.

Figur 4.2



Ud fra resultaterne til belysning af EWS blev de deltagende socialforvaltninger rangordnet og opdelt i tre belastningsgrupper: Lav, middel og høj, hvor de tre socialforvaltninger med den laveste rangorden er betegnet ved "lav belastningsgruppe" mellemgruppen som "mellem" og de tre socialforvaltninger med højeste rangorden, dvs. højst gennemsnitligt score for følelsesmæssig nedslidning, er betegnet som "høj belastningsgruppe". Som det fremgår af nedenstående tabel varierer gennemsnitsscoren fra 22 til 30 og med en mellemgruppe på 26.

Tabel 4.1

KOMMUNE	Gennemsnit af EWS	Antal svarpersoner
Lav belastningsgruppe	22,16	150
Middel belastningsgruppe	26,13	506
Høj belastningsgruppe	30,32	92
Total gennemsnit/antal	25,85	748

Tabel 4.1: Kommunerne delt i tre grupper på grundlag af deres rangorden i forhold til scoringer på skalaer, der måler følelsesmæssig nedslidning med en samlet EWS-score

Ud fra de beregnede scorer blev otte arbejdssteder udvalgt til casestudiet – fire organisatoriske enheder i hver sin ende. Alle udvalgte arbejdspladser indvilligede i at deltage i casestudiet. De otte enheder er fordelt på fem kommunale socialforvaltninger. Alle enheder er beskæftiget med forvaltning, hovedsageligt på beskæftigelsesområdet og en på børne-familieområdet.

De fire enheder/afdelinger med relativ høj belastning og de fire arbejdspladser med relativ lav belastning blev efterfølgende besøgt og studeret. Dataindsamling fandt sted i 2006-07. Indledningsvis blev der afholdt et informationsmøde med hver af arbejdspladserne om formålet med studiet, hvor ledere og medarbejdere deltog. Efterfølgende blev der gennemført arbejdspladsbesøg strækkende sig over 2-3 dage på hver arbejdsplads. Relevant skriftligt materiale og dokumentation om arbejdsstedet blev indsamlet. Forskeren fik ved besøget i praksis belyst arbejdsstedets rutiner, arbejdsredskaber (herunder intranet), sagsgange og administrativ praksis. Værdier og mål for det sociale arbejde, arbejdsorganisering, ledelsesforhold og arbejdsstedets organisatoriske udvikling blev belyst. Der blev gennemført enkeltpersonsinterview med udvalgte medarbejdere: Leder, medarbejderrepræsentanter tillids- og sikkerhedsrepræsentant, en erfaren medarbejder og en nyttilkommet medarbejder, i alt 5-6 interview af cirka 1-1½ times varighed med hver person på hvert af de otte arbejdssteder. Besøgene gav desuden mulighed for at "fornemme" arbejdspladsen, og der var plads til arbejdspladsobservation samt uformel snak ved frokost, på gangen eller på kontor. Alle steder blev forskeren vel modtaget, og arbejdspladserne stillede de af forskeren ønskede materialer og arkivalier til rådighed.

4.2.1 Interviewundersøgelsen

Interviewene var styret via semistruktureret interviewguide, som opridsede en række vigtige råemner, der skulle tages stilling til, se skematisk oversigt nedenfor. Interviewguiden var et instrument til at definere interviewsituationen, indføre samtaleemnerne og styre interviewforløbet inden for et bestemt emnefelt. Interviewene blev desuden tilpasset interviewpersonens domæneområde (leder, tillidsrepræsentant (TR) og sikkerhedsrepræsentant (SiR), erfaren og ny medarbejder), fx blev der i interviewene med nyttilkomne givet særlig plads til at få information om det at være ny på arbejdsstedet (modtagelse, introduktion, oplæring, sager, hjælp og støtte, mv.). Interviewene var eksplorerende og ikke hypoteseafprøvende. Interviewene havde til hensigt at indhente nuancerede informationer og beskrivelser af fænomenerne opridset i interviewguiden. Intervieweren havde derfor en spørgende rolle frem for at være fortolkende. Interviewene blev optaget på bånd og senere transskriberet. Som nævnt blev en medarbejder med høj anciennitet (erfaren medarbejder), en medarbejder med lav anciennitet (ny medarbejder), center-/afdelingslederen, den nærmeste leder og tillids- og sikkerhedsrepræsentant interviewet.

Tabel 4.2: Interviewguide PRIAM Del II

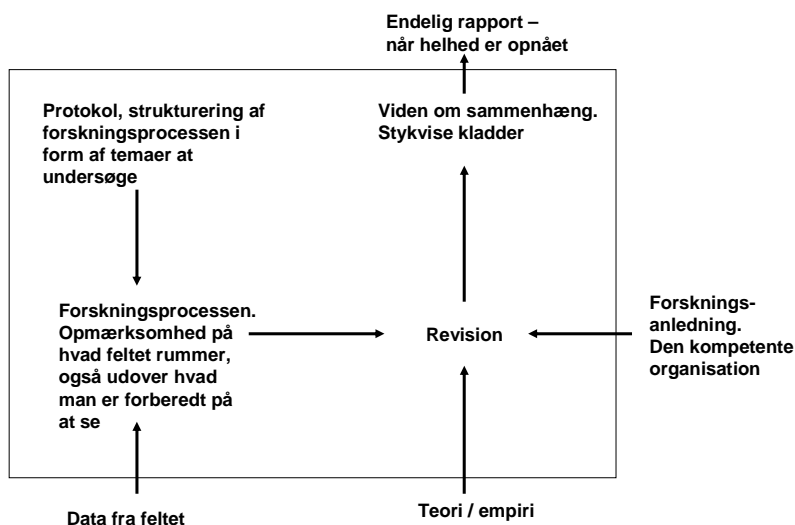
Variabel	Spørgsmål
Organisering	<i>Grand Tour</i> - typisk arbejdsdag/-uge <ul style="list-style-type: none"> - Kolleger - Klienter - Opgaver og arbejdsredskaber
Gennemsigtighed/roller	Hvem gør hvad – fordeling af arbejdet <ul style="list-style-type: none"> - Specialisering/generalister? - Gensidighed, hjælp og støtte i dagligdagen (fagligt og socialt) Hvilket indblik har ”man” i andres arbejde/hvordan de løser deres opgaver? Oplæring/intro af nye, hvordan foregår det? (Hvordan foregik det sidst?)
Kultur/identitet	<i>Warstories</i> (historier om svære sager/konflikter der fungerer som identitetsholdepunkt i organisationen), fx: Har i en historie om en svær sag eller en intern konflikt, som alle kender, og som I refererer til jævnligt, eller fortæller nye medarbejdere for at forklare noget om, hvordan stedet fungerer? Borgere? Personale? Politikere?
Mål og værdier	Hvilke Tilblivelse Udtryk/adfærd
Kvalitetssikring	Koordinering <ul style="list-style-type: none"> - Sparring/coaching med kolleger – og med leder? - Strukturering af sagsarbejde/sagsstyring (herunder it-systemer) Supervision Uddannelse Rekruttering Brugertilfredshed/-klager (håndtering) MUS, personalemøder – indhold og hyppighed?
Netværk	Interne i kommunen/afdelingen Eksterne Hvad er netværkene organiseret omkring?
Ledelse	Hvilke typer ledelsesinformation produceres/bruges? Hvor synlig er ledelsen? <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan kommer det til udtryk? - Styrker/svagheder på forskellige områder?

4.2.2 Dataanalysen

Casestudierne bygger på forskellige typer data: Besøg og observation, skriftlige materialer udarbejdet af arbejdspladsen, formelle interview med udvalgte medarbejdere og uformelle snakker på gangen, kantinen mv. under besøgene, som typisk strakte sig over to dage. Fremdriften i analysen er illustreret i nedenstående model. Som det ses af figuren, har der været tale om en pendulering mellem empiri og teori, og resultaterne er opstået gradvist i processen.

Figur 4.3

PRIAM – det eksplorative design i casestudiet



Analyse af de kvalitative interviewdata

Analysen af interviewmaterialet blev delt i to således, at behandlingen af de lavt belastede enheder og højt belastede enheder blev holdt særskilt og varetaget af to forskellige forskere.

Trin 1 indebar gennemlæsning og udpensling af nøgleord for hvert enkelt interview. Nøgleordlisterne for de enkelte interview blev sammenholdt for at finde overlap. De nøgleord, der gik igen i samtlige interview, blev ført videre til næste analysetrin.

Trin 2 sammenfattede nøgleordene under overordnede kategorier. Der blev dannet otte overordnede analyseemner, som dannede baggrund for den videre analyse af materialet. Interviewene fra samme arbejdsplads blev sammenholdt for at beskrive arbejdspladsen på baggrund af de kategorier, der var opstillet på analyseskemaet. Resultatet var en casebeskrivelse af alle otte enheder med udgangspunkt i de følgende otte overordnede emner: (1) arbejdstidens struktur, (2) roller og gennemsigtighed, (3) kultur/identitet, (4) oppefra kommende krav, (5) redskaber, (6) det sociale miljø, (7) ledelse og (8) læring i arbejdet.

Trin 3. Resultaterne fra trin 2 analysen blev plottet ind i et læringskema (se nedenfor) specielt udviklet til PRIAM-projektet. Læringskemaet tog udgangspunkt i muligheder for organisatorisk læring, der eksisterer i enhver virksomhed. Læringskemaet indeholdte fem overordnede dimensioner navnlig, (1) læringsrum i selve arbejdet, (2) organisatoriske læringsrum, (3) tekniske læringsrum, (4) ledelsesskabte læringsrum og (5) arbejdspladskul-

tur læringsrum. Hver dimension indeholdte en række underdimensioner eller faktorer, der repræsenterede mulige læringsrum i arbejdet.

Tabel 4.3: PRIAM Læringsrum — skema

Tema	Læringsrum – muligheder og potentialer for læring. Indhold/definition	Rating
Læringsrum i selve arbejdet:		
Variation i jobbet	Når medarbejdernes arbejdsopgaver, redskaber og samarbejdspartnere varierer, skaber det mulighed for læring. Forskellige aktiviteter betyder brug af forskellige kompetencer. Nye sammenhænge eller ændring af rutiner kræver, at der oparbejdes ny viden og færdigheder. Variation skaber et arbejdsmiljø, hvor læring er naturlig.	
Tilbage melding	Konstruktive tilbage meldinger på arbejdets udførelse kan sikre bedre udbytte af læring, der sker under arbejdet. Tilbage meldingen kan foregå som en drøftelse med leder/ledelsen, kolleger eller brugere. Tilbage melding kan både være indlagt som fast rutine og i en mere uformel sammenhæng.	
Uddelegering af ansvar	Ansvar og indflydelse fremmer medarbejdernes handle muligheder for at lære på jobbet. Arbejde med ansvar giver medarbejderne mulighed for at træffe beslutninger, anvende andre løsningsmetoder, opsøge nye opgaver og erfaringer. Beføjelser til at træffe beslutninger/afgørelser med økonomisk konsekvens.	
Helhed i opgaveløsningen	Helhed i eget arbejde fremmer ansvar og engagement. Det øger muligheden for læring. Helhed er også, at medarbejderen kender sine arbejdsopgaver i en større og bredere sammenhæng.	
Læringsrum - i organisationen, organisatorisk		
Kontrakt /virksomhedsplan	Virksomhedsplanen er en beskrivelse af mål og af de aktiviteter, der foregår i virksomheden, og som er aftalt med højere instans, fx som led i mål- og rammestyring. Planen kan fx være knyttet til kvalitetsstandarder. Planen er rammesættende for kompetenceudvikling, og udvikling og etablering af planen kan være en læreproces.	
Medarbejder Udviklings Samtale - MUS	MUS er den planlagte, systematiske og jævnligt tilbagevendende samtale mellem den enkelte medarbejder og lederen. Et vigtigt element i samtalen er at sikre den enkelte medarbejders mulighed for udvikling og læring gennem jobbet.	
Supervision/ Coaching (De to tiltag ses samlet, da de typisk ikke er specifikt adskilt i undersøgte case og i pilotprojekt)	Supervision er en refleksionsproces, der kan hjælpe medarbejderne til selv at skabe overblik over forskellige problemer med henblik på at finde egne løsninger. Det er et redskab til læreprocesser for en kollegagrupper udvikling af arbejdet og for den enkelte medarbejders faglige og personlige erkendelse. Coaching er en vejledningsform, der kan medvirke til at udvikle medarbejdernes potentialer og færdigheder og hjælpe til ny læring og præstationer. Fokus kan være på såvel opgaveløsning som på person.	
Faglig sparring, aktiv lytning og uformel snak om arbejdet	Den uformelle snak med leder/kolleger kan give mulighed for faglig sparring på konkrete og aktuelle arbejdsopgaver og problemer. En uformel snak kan foregå over frokosten, på gangen, over telefonen mv. Den uformelle samtale forudsætter, at kolleger har tid, er parate til at spørge og lytte, og anerkender værdien af samtaler i det uformelle rum.	

Tema	Læringsrum – muligheder og potentialer for læring. Indhold/definition	Rating
Projektarbejde	Et samarbejde om en defineret arbejdsopgave. Samarbejdet muliggør faglig sparring og personlig og faglig udvikling.	
Teambaseret samarbejde	Opgaveløsning i et organiseret samarbejde, hvor der kan drages gensidig nytte af det større videns- og erfaringsgrundlag, som er til stede i teamet.	
Møder	Et organiseret forum til information, drøftelse og beslutningstagen i forhold til arbejdspladsens virke og opgaveløsning. Det kan have et administrativt som fagligt sigte, og dermed indebære forskellige typer læringer.	
Struktureret sagsstyring o.l.	Et instrument til at skabe overblik, få oplysninger over individuel sagsmængde/-tyngde, der kan være velegnet til sagsfordeling/aflastning, intervention, dokumentation og evaluering, som hver især kan indeholde potentiale for læring.	
Mentorordning	Den erfarne medarbejder, som stiller sin viden og erfaringer til rådighed for fx nyansatte eller nyuddannede.	
Netværk	Der kan være tale om uformelle netværk (internt som eksternt) som mere organiserede faglige netværk med sigte på faglig støtte og udvikling. Erfaringsudveksling kan finde sted i en afgrænset faggruppe, tværfagligt som et netværk mellem flere arbejdspladser.	
Vidensdeling	Vidensdeling forstås her som når der deles viden på tværs af grupper, afdelinger, arbejdspladser og med andre relevante institutioner.	
Intern undervisning	Et fælles forum hvor et tema er i fokus, så det fælles faglige grundlag højnes.	
Eksterne kurser og konferencer	En mulighed for at bevæge sig væk fra sin arbejdsplads, der muliggør en 'refleksionens distance' og tilførelse af ny faglighed.	
Efter- og videreuddannelse	Måltrettede kurser, uddannelsesforløb o.l. der kan være kompetencegivende.	
Læringsrum - Teknologisk, redskabsmæssigt		
"Værktøjer", it	Base for indhentning af viden (fx love, regler, fagligt stof). Sagsregistrering, der kan give overblik og være grundlag for intervention og evaluering i forhold til fremdrift i sager.	
Manualer og vejledninger	Manualer, vejledninger, procedurebeskrivelser ol.. vejledninger – indsigt, støtte og vejledning i det daglige arbejde.	
Ledelse		
Faglig ledelse:	Ledelsens evner til at støtte medarbejderne fagligt eller skabe rammerne for faglig støtte i arbejdet.	
Personalepleje	Lederstøtte socialt og arbejdsmæssigt. Vilje, opmærksomhed interesse for kollektivet og den enkeltes udvikling og trivsel.	
Administration	Budget- og administrativ håndtering. Mødeplanlægning, Strukturering af arbejdet, Uddelegering og koordinering af opgaver, sager, osv.	
Information	Orientering og ajourføring i "hvad der rører sig på afdelingen/organisationen" over for medarbejderne. Lederens deltagelse på personalemøder o.l.	
Strategi	Planlægning og strategi for organisationens bevægeretning og realisering af mål.	
Buffer	Ledelsens evne til at afskærme el. sætte grænser ml. organisationen (medarbejderne) og omverdenen (borgerne, det politiske system mv.).	

Tema	Læringsrum – muligheder og potentialer for læring. Indhold/definition	Rating
Ledelsesstil	Myndig, Træffe beslutninger, følge op, skære igennem. Synlig, tilgængelig, åben. Medarbejderinddragelse.	
Kvalitetssikring	Via internt tilsyn fx af sagsarbejde og fremdrift, stikprøvekontrol, statistikføring, medarbejderinddragelse ved borgerklager, medarbejdertilfredshedsundersøgelser o.l.	
Samlet vurdering		
Arbejdspladskultur		
	Åben, tillidsfuld, støttende	
	Mistroisk, mistænksomt	
	Konkurrencepræget	
	Stift, regelstyret	
Samlet vurdering		

Efter at læringskemaet blev beskrevet for de enkelte arbejdspladser, blev alle arbejdspladserne ratet af de to forskere hver for sig. Ratingen var på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er lig med, at læringsrummet knap nok eksisterede, 3 er neutral (læringsmuligheden findes, men er hverken positivt eller negativt vurderet), og 5 er lig med, at læringsrummet findes og er udnyttet og fungerer optimalt. Ratings fra de to forskere blev sammenholdt. I hver af de otte enheder er 32 forhold ratet. Ud af de i alt 256 ratings var der i 86 % af tilfældene helt overensstemmelse, 12 % afveg 1-point og i knap 2 % af tilfældene var forskellen 2 point. Ved uoverensstemmelse blev afvigelsen tjekket, og punktet blev diskuteret frem til enighed.

På baggrund af scoringer for alle 8 arbejdssteder blev der etableret en rangliste over enhederne med afsæt i forekomst af mulighed for læring samlet set. Ligeledes kan de enkelte enheder sammenlignes på tværs, også helt ned i detaljer. Disse forhold beskrives i de følgende kapitler.

5 Resultater

Analyseramme

Den kvalitative undersøgelse omfattede 8 kommunale enheder, fordelt på 5 kommuner, der blev studeret ud fra den ramme, som er beskrevet i skemaet tabel 4.3. De indsamlede data og oplysninger er sammenfattende beskrevet med afsæt i 5 overordnede læringsrum (jf. skemaet nedenfor). Den følgende analyse af resultaterne er tredelt:

1. Først rettes fokus på to enheder udvalgt på baggrund af deres respektive belastningsniveau således, at der fremlægges dels en best practise analyse, dels en profil af en høj belastet enhed til sammenligning. Dvs. der præsenteres to cases: en høj belastet enhed og en lav belastet enhed, der analyseres på tværs af læringsrummene – *en vertikal analyse*.
2. Dernæst undersøges de enkelte læringsrum på tværs af enhederne, hvor læringsrummene ønskes belyst ved inddragelse af de informationer og oplysninger, der er blevet fundet hos de enkelte enheder.
3. Endelig analyseres alle enheder under et, og forskelle og ligheder mellem de gode og mindre gode enheder belyses – *en horisontal analyse*. Se diagrammet nedenunder.

	Enhed							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Læringsrum i selve arbejdet								
Organisatoriske læringsrum								
Tekniske læringsrum								
Ledelsesskabte læringsrum								
Arbejdspladskultur læringsrum								



VERTIKAL ANALYSE

Casebeskrivelse, der uddyber en enkelt enhed ved at beskrive forholdene inden for de fem forskellige læringsrum



HORISONTAL ANALYSE

Læringsrumbeskrivelse, der afbilder forholdene inden for de enkelte læringsrum ved at inddrage analysen af alle 8 enheder.

5.1 Sammenlignende analyse af to udvalgte afdelinger

5.1.1 Den lavt belastede enhed

Centret varetager borgerbetjening vedrørende forsørgelsesyndelser og den arbejdsmarkedsrettede indsats i forhold til kommunens borgere. Befolkningsgrundlaget for centret er på godt 85.000 indbyggere. To af centrets enheder var i fokus: Kontanthjælpsafdelingen (11 medarbejdere) og Dagpengeopfølgning (10 medarbejdere).

Centrets organisation er specialiseret både i forhold til lovområder, målgrupper samt opgavernes art. Ud over en række forskellige borgerrettede

team, består centret af et ledelsessekretariat og it-afdeling. I alt 88 medarbejdere er beskæftiget i centret, heraf fire afdelingsledere og en centerchef.

Centrets nuværende arbejdsform og indsats tog sin begyndelse for ca. 4 år siden, hvor centret blev gennemgribende omstruktureret. Omstruktureringen skete ud fra en bevidst prioritering om indsatsfelter (målgrupper) og indsats via oprettelse af projektgrupper og team. Omstillingen beskrives af både ledere og medarbejdere som en hård og krævende periode, men som i dag opleves at have båret frugt.

Centret har udarbejdet en kort, præcis og lokaltilpasset virksomhedsplan. I virksomhedsplan 2006 er der bl.a. opsat konkrete mål for ydelse og effekt, fx:

- *40 % af alle kontanthjælpsmodtagere skal være i aktivt forløb (brutto).*
- *Andelen, der forlader kontanthjælpssystemet igen inden for 3 måneder, skal forøges med 5 % i forhold til niveauet for 2005.*

Metoder til opnåelse af målet om kontanthjælpsmodtageres deltagelse i aktivt forløb er fx, at alle medarbejdere får udleveret nyopdateret IB-liste månedligt således, at de selv aktivt kan følge deres ”i gang”-niveau. Oversigterne danner ligeledes grundlag for centerledelsens indsatsprioritering samt indsatsdrøftelser i de enkelte team. Metode til opnåelse af målet med sigte på, at borgere på kontanthjælp mindskes, søges opnået via ”straks”-afklaring, så ny henvendte inden for 1 uge eller snarest derefter starter i ”straks”-afklaring samt gennem øget fokus på hensigtsmæssig visitering til eksisterende tilbud.

En række af målene i virksomhedsplanen var på undersøgelsestidspunktet allerede - og før planperiodens udløb – nået. Resultaterne var desuden mere positive sammenlignet med andre sammenlignelige centres borgerindsats.

Ledelseskontrol og styring af sagsarbejdet i centret foregår på tre niveauer, henholdsvis et digitalt niveau og manuelt på enkeltssagsniveau samt faglig ledelse i det daglige. Ledelsen griber støttende og rådgivende ind, såfremt der konstateres mangelfuld fremdrift på enkeltssagsniveauet eller ophobning af sagsmængde. Hjælp og støtte har form af rådgivning vedrørende sagsarbejdet og sagsafslutning eller iværksættelse af aflastning. Ledelsen udtager stikprøver af sager og tager handling, hvis der sker overskridelse i forhold til gældende love og regler, eller der iværksættes kontrol, hvis der er forskelle afdelingerne imellem.

Kvalitet i sagsbehandling drøftes fortløbende. Fra ledelsesgruppen er udmeldingen ”nok er nok” – et niveau, som socialrådgiverne i højere grad end socialformidlerne har svært ved at acceptere og overholde, selvom der i begge faggrupper synes at være enighed om, at intentionen ”nok er nok”

mindsker kravene og sagsbyrden i deres arbejde og dermed belastningen i deres arbejde.

5.1.2 Læringsrum i selve arbejdet

Enheden er beskæftiget med forvaltning på beskæftigelsesområdet (sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering, arbejdsfastholdelse). Med indførelse af Bestiller-Udfører-Modellen (BUM) blev arbejdet opsplittet, så den studerede enhed i dag har ”bestiller”-funktionen og andre enheder er ”udfører” af foranstaltninger.

Der er relativ stor *spændvidde og variation* i enhedens arbejdsopgaver. Der er ingen specialfunktioner i gruppen, og opgaverne omfatter således:

- Dagpengesager og vurdering af behov for særlig indsats.
- Revalidering, -plan, -opfølgning og -ydelse.
- Fleksjob og -opfølgning.
- Arbejdsfastholdelse, rundbordssamtaler o.l.
- Kontanthjælp.
- Sagsfremstilling i forhold til pensionstilkendegivelse.
- Registrering og kontrol i it-sagsbehandlingsværktøjer.

Gruppens medarbejdere er selv *ansvarlige* for opfølgning, og sagsbehandlerne har åben adgang til: speciallæger og psykologer, udgående opfølgningsindsats i henhold til partnerskabsaftale, visitation til revaliderings- eller arbejdskonsulent, revalideringsinstitution m.v.

Internt er der et *samarbejde* med andre afdelinger fx administration af dagpengesager samt med ”udfører”-enheder, der står for foranstaltningerne, fastlagt i den lokale BUM aftale.

Medarbejderne følger sagerne fra start (efter visitation i modtagelsen) til afslutning eller indtil sagen findes at være ”i god gænge” (fx fastlæggelse af revalideringsplan). Der kan altså siges at være *helhed i opgaverne*, men i enheden udtrykkes skepsis i forhold til indførelse af BUM, da man finder, at BUM har medført indskrænkninger i helheden og den samlede varetagelse af opgaveløsning.

I enheden udtrykkes samstemmigt, at de seneste *arbejdsmarkedspolitiske lovændringer* har som tendens medført: Mindre selvstændighed i arbejdet (selvom selvstændighed fortsat prioriteres højt i afdelingen), større kontrol samt væsentligt øgede administrative krav.

”Det har besværliggjort arbejdet og går ud over borgerne. I dag bruger jeg langt det meste af min tid på administrative opgaver – måske 70 % af tiden, og kun 30 % til direkte klientkontakt.” Socialrådgiver

I afdelingen har medarbejderne stor *selvstændighed* i arbejdet og *vide beføjelser* i forhold til sagsbehandlingen. De har beføjelse/kompetence til at be-

vilge kontanthjælp, revalideringsydelse, løntilskud, løntilskudsgrundlag ved fleksjob samt ledighedsydelse. Generelt har sagsbehandlerne stort råderum i det daglige sagsarbejde. Der er ikke sat et økonomisk loft over, hvad der kan bevilges, men det er god praksis at rådspørge sig med afdelingsleder ved større beløb. Medarbejderne har åben adgang til afdelingslederen, og lederen kontaktes, hvis de er i tvivl eller har behov for rådgivning om sagsafgørelse. Skønsmæssigt sker det i ca. 20 % af sagerne i enheden. Øvrige afgørelser træffes selvstændigt af sagsbehandlerne. I ikke-rutine prægede sager sker det i samarbejde sagsbehandlerne imellem, hvor der er ”to sæt øjne” på hver afgørelse.

Der afholdes *ugentligt sagsmøde* med gensidig fremlæggelse og drøftelse af sagerne. Sagsbehandlerne er opdelt i hold, fire i hver. Det er valgt for at sikre tid til, at alle kan fremlægge egne sager. Svaghed ved ordningen er, at ikke alle medarbejdere i enheden har overblik over afdelingens virke samtidig.

Afdelingsleder udtager stikprøver for at kontrollere, at *kvalitet* er tilfredsstillende samt for at sikre, at der ikke er fejl i afgørelserne. Kontrollens funktion beskrives af medarbejderne som positiv.

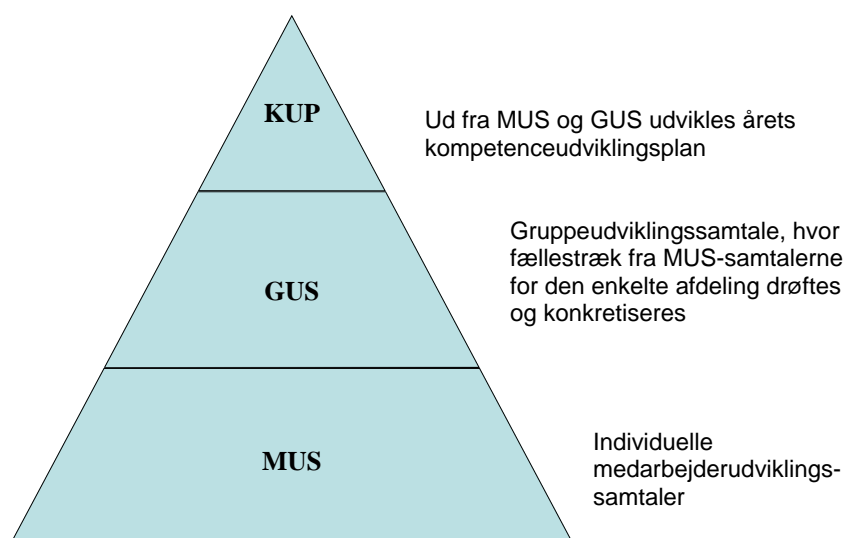
Samlet set findes arbejdsprocesserne i enheden at indeholde læringspotentialer. Graden af autonomi i arbejdet er høj. Det konkrete daglige fællesskab er præget af nærhed, og der er muligheder for udveksling af faglig viden og erfaringer i samspillet internt og eksternt med samarbejdspartnere.

5.1.3 Organisatoriske læringsrum

Virksomhedsplan: De overordnede rammer for hele centret er beskrevet i en virksomhedsplan på basis af et standardkoncept for hele kommunen. Planen er udarbejdet af ledergruppen og godkendt i centrets samarbejdsorgan (Hoved-MED). Planen anvendes som et arbejdsredskab bl.a. i forhold til opgavevaretagelsen i den enkelte afdeling/team på centret. For at gøre virksomhedsplanen *meningsfuld* i hverdagen på lavere niveau, er der udviklet supplerende virksomhedsplaner på afdelingsniveau som et redskab for udvikling af målene gennem de følgende to år. Planarbejdet har i høj grad været præget af medarbejderinddragelse.

Kompetenceudvikling: Centret har udviklet et samlet *kompetenceudviklingsprogram* (se figuren nedenfor). Basis er medarbejderudviklingssamtalerne (MUS), hvor den overenskomstaftalte individuelle udviklingsplan udarbejdes. MUS foregår angiveligt i en åben og tillidsfuld atmosfære. Oven på MUS gennemføres gruppeudviklingssamtaler (GUS), hvor fællestræk fra MUS-samtalerne for den enkelte afdeling drøftes og konkretiseres. Ud fra MUS og GUS udvikles årets kompetenceudviklingsplan (KUP) for hele centret.

Figur 5.1: Kompetenceudvikling



Centret bruger mere end 2 % af lønsummen (hvor 2 % er det minimumsfastlagte budget vedtaget i kommunen). I centret bruges der 2 % alene til supervision (se nedenfor) og uddannelsesprogrammer (bl.a. opfølgning på MUS). MUS ses især som en mentalhygiejnisk interesse for den enkelte medarbejder, GUS som et kompetenceudviklingsredskab for afdelingen og KUP på centerniveau.

Resultater fra MUS og især GUS samles, og resumé videregives til sikkerhedsorganisationen, hvor det indgår i arbejdspladsvurderingen – APV-arbejdet. (APV har på centret angiveligt mest præg af at være en formel procedureindsats).

På ledelsesniveau gennemføres der også MUS-samtale med nærmeste leder.

Organisering af sager og sagsforløb: Afdelingens sagsbehandlers sagsmængde er inden for de senere år faldet markant i kraft af organisatoriske omlægninger af sagsgang samt bevidst prioritering af indsats. I modtagelsen afklares en lang række af sagerne – ”straks”-afklaring og iværksættelse af tilbud. Resterende sager visiteres til baglandsteamet (herunder studerede afdeling). Antal sager pr. sagsbehandler i afdelingen angives tidligere til omkring 150-170 sager; nu omkring 75 sager. Før var mange ”skuffe-fire-sager”, som det udtrykkes, dvs. sager der lå langt nede i bunken, eller hvor der skete minimalt, men samtidigt var det sager, som gav sagsbehandleren dårlig samvittighed – ”der burde gøres noget”. Som følge af omlægningen samt præcisering af indsats i hver sag – defineret ved ”nok er nok” og ”Bliv der, hvor I kan lave noget” – er sagstyngheden mindsket. Sagerne er fordelt sagsbehandlerne imellem efter cpr-nummer. Der er en bevidst prioritering i forhold til indsatsfelter (matchgrupper) og indsats er differentieret med sær-

lig indsats i sager med høj forventning om aktivt forløb og en "light" udgave i sager af mere rutinekarakter eller med lav forventning. Ledelsen udfører kontrol med, at målsætning og resultater efterleves, og intervenserer ved afvigelser. Interventionen kan bestå i dialog med sagsbehandler om sagsforløb/afslutning eller aflastning for sagsbehandleren.

Supervision: Supervision har *høj prioritet* i centret. Alle har adgang til supervision ved ekstern supervisor. Der er møde med supervisor hver fjerde til sjette uge a ca. 2 timers varighed. Medarbejdere og TR fremhæver, at supervision fungerer rigtigt godt i centret. På grund af tidspres kan der være en risiko for, at sagsbehandler springer supervisionen over for at 'spare' tid. Såfremt TR får kendskab hertil, intervenseres der straks, så supervision fastholdes. Nyansatte tildeles to erfarne sagsbehandlere til oplæring. "*Mesterlære*"-tænkning og *sidemandsoplæring* er udbredt i afdelingen og i centret generelt set. "Superbruger" står til rådighed, såfremt man har problemer eller spørgsmål vedr. det lokale it-registreringssystem.

Afdelingsleder står til rådighed for medarbejderne med vejledning og hjælp. Gensidig sparring afdelingsledere og centerleder imellem foregår 1-2 gange månedligt, hvor centerleder er mellemlidernes nærmeste "coach".

Alle medarbejderne får månedligt udleveret en opdateret IB-liste således, at de selv kan følge med i og have overblik over egne sager samt i fremdriften – i-gang-niveauet i sagerne. De samlede oversigter anvendes desuden som et redskab for centerledelsen og danner grundlag for 1) prioritering af den overordnede indsats 2) oplæg til dialog med teamene og 3) "kontrol" af den enkelte medarbejders sagsbelastning og indsatsniveau. Såfremt belastningen findes for stor, intervenseres der fra ledelsens side og mulighed for aflastning afklares. Tilsvarende i forhold til kvalitet i sagsbehandling, hvor oversigten over i-gang-niveauet kan være en anledning til drøftelse mellem leder og medarbejdere om sagsbehandlerens eget "præstationsniveau". I centret er indsatsniveau og kvalitet i sagerne som tidligere nævnt defineret ved, at "*nok er nok*". Socialrådgiverne synes i højere grad end de kommunalt uddannede socialformidlere at have svært ved at overholde og helt acceptere dette niveau. De synes, at der skal gøres noget mere og bedre. Nævnte form for kontrol angives dog af medarbejderne at være positiv og udtryk for ledelsens opmærksomhed på medarbejdernes arbejdssituation. Og "*det giver fælles synlighed, og der tages hensyn til nye, og gør det legalt at være ny*", som en erfaren socialrådgiver udtrykker det.

Uformel snak om arbejdet og aktiv lytning: I afdelingen har man den 'åbne dør'-kultur' og en målsætning om, at det altid er tilladt at spørge andre. Under besøget i afdelingen fandtes det at blive efterlevet. Som led i sagsarbejdet udveksles (som nævnt ovenfor) erfaringer og viden i tilknytning til afgørelser. Nyansatte peger på, at deres nærmeste leder vier dem stor opmærksomhed, og kollegerne beskrives ved, at de har "antenneude" for

at fornemme, hvor den nye er. Oplæringsplan er lagt for den nyansatte. Tilsvarende opmærksomhed og hensyn konstateres *ikke* i forhold til vikarer i afdelingen.

Projekter: På besøgstidspunktet var der tilsyneladende ikke igangværende projekter i relation til selve arbejdet, men den fortsatte udvikling af team og selvledelse opfattes i centret som et projekt.

Teambaseret samarbejde: Arbejdet er organiseret i team. Sagsmøder gennemføres i hold af fire sagsbehandlere, og samarbejdet er systematiseret – altid ”to sæt øjne på afgørelser i sager”.

Møder: *Personalemøde* afholdes ugentligt, hvor primært administrative og organisatoriske forhold er på dagsordenen. *Gruppemøde* afholdes ligeledes ugentligt – typisk af en times varighed og med behandling af enkeltsager. Der afholdes ”*Stop-op-møder*” i afdelingen hvert kvartal, hvor et tema, udsprunget af GUS (jf. ovenfor) og fastlagt af afdelingen selv, behandles. Herudover er der *fælles Stop-op-møder*” for alle i centret. Temaerne på de fælles møder fastlægges ud fra KUP (se ovenfor). De to seneste temamøder har været om henholdsvis depression og alkohol/misbrug.

Struktureret sagsstyring o.l.: Kommunen har udviklet sit eget it-registreringssystem (SABA). Systemet beskrives som logisk opbygget og nemt at anvende. Det giver overblik over i-gang-niveauet og detaljeret indblik i, hvor sagerne er i forløbet. Herudover anvendes andre obligatoriske it-systemer på arbejdsmarkedsområdet. Samlet set bruges der meget tid på administrativ praksis – til stor frustration for personalet. Frustrationen udtrykkes især af socialrådgiverne og mindre af socialformidlerne.

Mentorordning: I afdelingen er der en fast og systematisk ordning, hvor to erfarne sagsbehandlere tilknyttes den nye medarbejder. Afdelingslederen peger på, at ”*to års oplæringstid for helt nye ofte er nødvendigt, før den nye betragtes som solid erfaren*”. Der lægges desuden, som nævnt ovenfor, vægt på sidemandsoplæring, hvor hjælp og støtte gives fra nærmeste kolleger samt bistand fra leder.

Netværk: Afdelingens team arbejder i en form for netværk. På lederniveau er der et lederteam (centerleder og alle afdelingsledere), hvor mødestruktur er mere uformel, og møderne beskrives som præget af åbenhed med plads til egne meninger og til uenigheder, men altid fælles udmeldinger til medarbejderne. Internt i centret samarbejdes med andre afdelinger, som angiveligt ikke fungerer specielt struktureret og synes ikke at fungere optimalt. Endvidere ekstern deltagelse i møder o.l. i tilknytning til partnerskabsaftaler, herunder mange eksterne kontakter og møder i forbindelse med sagsbehandling og indsats. Blandt mellemliderne er der etableret netværk på tværs af cen-

tret fx til behandling af personale- og rekrutterings spørgsmål. Disse møder beskrives som mindre åbne og mere formelle og stive.

Intern undervisning: Der afholdes tematiserede ”*Stop-op-møder*” i afdelingen cirka kvartalsvis samt fælles temamøder for hele centret, der ligeledes afholdes cirka kvartalsvis.

Eksterne kurser og konferencer: Deltagelse i kurser af kortere varighed søges efterlevet bl.a. ud fra MUS-aftaler. De interviewede personer oplyser, at langt de fleste af deres ønsker blev opfyldt, men de fremhæver også, at de holder sig også noget tilbage, da de ved, at kursuskassen er slunken.

Efter- og videreuddannelse: Alle ledere har været på et obligatorisk 4-dags kursus (dækket af central pulje). Flere af lederne har herudover længerevarende lederuddannelse. Egentlig lederuddannelse har de seneste par år været på meget lavt blus, men forventes gearret op på ny efter kommunalreformen. 1-årig efteruddannelse som kommunom er en mulighed, men der er kun få pladser til rådighed. Den kommunale uddannelse som socialformidler angives at være beskedent, tilsyneladende grundet i, at den er for omkostnings tung. Længerevarende efteruddannelse eller diplomuddannelse er generelt svært at få tildelt. Der kan søges i den fælles pulje for hele kommunen, men kun få personer i hele kommunen kommer årligt på sådanne uddannelser.

Samlet set findes en række organisatoriske læringsrum og læringspotentialer med især mulighed for læring i arbejdet og på arbejdet, men mere beskedent i forhold til formel ekstern undervisning og uddannelse.

5.1.4 Teknologiske læringsrum

It-værktøjer: I sagsbehandlingernes arbejde er basisværktøjerne SABA, LAB og SOS.

SABA er et af kommunen udviklet registreringssystem (journal/dokument-håndtering). Der er et skema for hver sagskategori. Systemet er logisk opbygget og relativt let at anvende, og der udtrykkes stor tilfredshed med systemet. LAB anvendes i relation til **Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats**. Via SOS hentes folkeregisterdata. Herudover anvendes ’jobsystemet’ til registrering af igangsatte foranstaltninger.

Til brug i det daglige arbejde har alle elektronisk adgang til Schultz-lovsamling, der beskrives som et nyttigt værk, og som bruges meget. Det er dog et betydeligt problem, at vejledninger, lovtekst o.l. typisk først offentliggøres og er tilgængeligt cirka ½ år efter vedtagelse.

Der er udtalt kritik af, at lovbestemte sagsregistreringer i de forskellige elektroniske systemer ikke ”taler sammen” samt, at anvendelse kræver et stort tidsforbrug. I afdelingen var der markante holdninger til de udefra pålagte, lovgivningsmæssige administrative krav. På den ene side var der bred

tilslutning til, at det var forbundet med betydelige ulemper samt en kritisk holdning til den høje grad af (over-)regulering, men fordele blev også fremhævet, hvor der blev peget på, at det har skabt større ensartethed og samlet set højnet det faglige niveau/kvalitet.

It-værktøjerne anvendes i centret deslige som et ledelsesredskab til kontrol og intervention (jf. ovenfor).

Manualer, vejledninger, procedurebeskrivelser o.l. vejledninger til støtte/aflastning i sagsbehandling: Centret har i personalehåndbogen under organisationsbeskrivelse udarbejdet detaljerede beskrivelser af de respektive enheders organisering, målgrupper, sags- og opgavefordeling samt konkrete beskrivelser af opgaver og kompetence som specifikt henhører under enheden. Personalet har kendskab til disse beskrivelser, og de bidrager til klarhed om opgaver, beføjelser, samarbejde internt og eksternt mv. Der er udarbejdet en vejledning ”dialogguide”, der anvendes ved sagsbehandling. Manualen er opbygget i fem observationspunkter i relation til beskrivelse af borgerens ressourceprofil: Personens eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer, personlig kompetence, økonomi og netværk samt helbred. Manualen angives at være meget nyttig og brugbar:

”Den giver en bedre dialog mellem borger og sagsbehandler.”
Erfaren socialrådgiver

Samlet set findes det teknologiske system – på trods af stort administrativt tidsforbrug og de konstaterede besværligheder – at give et væsentligt bidrag til at skabe overblik, indsigt samt afdækning af faglige og administrative problemstillinger. Systemets anvendelse i den daglige praksis findes at være en læringskilde og basis for et betydeligt læringspotentiale i relation til den enkelte og for arbejdspladsens udvikling.

5.1.5 Ledelsesskabte læringsrum

Information: På det ugentlige personalemøde, hvor afdelingsleder deltager aktivt, behandles administrative og organisatoriske spørgsmål. Centerchefen udgiver jævnligt et nyhedsbrev, som alle interviewede udtrykte stor tilfredshed med, og angiveligt er informationsniveauet højt i afdelingen.

Faglig ledelse: Faglig ledelse er prioriteret højt i centret. Afdelingslederen bruger cirka 30 % af sin arbejdstid til faglig ledelse, og det består primært i støtte, råd og vejledning på møder som i det daglige, når medarbejderne eftersøger det. Fra medarbejderside udtrykkes tilfredshed med den faglige ledelse samt mulighederne for at få hjælp og støtte.

Personaleledelse: Personalepleje og -udvikling udgør ca. 30-35 % af afdelingsleders tid. Lederen ville ideelt set gerne have mere tid til rådighed på dette område. I afdelingen er modtagelse og oplæring af nye medarbejdere sat i system. Den nyansatte får to ”mentorer” til rådighed. Det første ½ til

hele år tages der særligt hensyn til den nyansattes sagsmængde, og afdelingsleder vier generelt den nyansatte en særlig opmærksomhed. Trivselsundersøgelse gennemføres årligt. Et fælles spørgeskema anvendes i hele kommunen. Resultaterne anvendes ikke aktivt i centret ud over på orienteringsniveauet. Centret synes, at målingen er for generel:

”Det siger for lidt og er ikke direkte anvendeligt.” Leder

Administrativ ledelse: Afdelingsleder skønner, at 20-25 % af hans tid bruges på administrative pligter. Mange opgaver er delegeret til team (fx afgørelser/bevillinger), og lederen inddrages som tidligere nævnt kun i en mindre del af sagerne. Herudover bruges tid på stikprøve og kvalitetskontrol.

Strategisk ledelse: Afdelingsleder skønnede, at strategisk udviklingsarbejde udgør ca. 15 % af hans arbejdstid – et område han gerne så udvidet på bekostning af det direkte administrative. Ud fra de indsamlede center- og afdelingsdokumenter konstateres, at de strategiske udviklingsorienterede overvejelser og tiltag fylder meget i ledelsesarbejdet. Interview med centerleder og afdelingsledere afdækkede, at disse aktiviteter fylder meget på ledergruppens møder.

Andre ledelsesforhold: Centerleder og afdelingsledere er ”synlige og tilgængelige” inklusive den åbne-dør-politik. Medarbejderne har klarhed om, hvad ledelsen vil, og ledelsen træder i karakter om nødvendigt, men er samtidig medarbejderorienteret med sigte på opfyldelsen af opstillede mål og resultater.

Centrets resultater i forhold til opstillede krav afviger overvejende positivt fra de øvrige centre i kommunen.

Afstanden mellem centret/medarbejderne og det politiske system er, som i andre store kommuner, stor. Der er nærmest tale om administrativ og politisk fjernstyring. Centerleder er meget markant og pågående inden for forvaltningens regi og ”kæmper” synligt for centrets forhold.

Samlet set findes ledelsesforholdene og udmøntningen af ledelse med delegering, medarbejderindflydelse samt dialog og fællesskab om opgaverne at være en væsentlig arena for læring og læreprocesser. De skabte rammer findes at være et potentiale og et gunstigt udgangspunkt for arbejdspladsintern læring.

5.1.6 Arbejdspladskultur læringsrum

I centret er der en åben kultur, fx torsdags fyraftenskomsammen, hvor alle, der har tid og lyst, dropper forbi. Under besøgene konstateredes endvidere, at der i frokostpausen sad mange – ledere som medarbejdere – ved samme (lang)bord i kantinen. Tilsyneladende ingen faste pladser, og snakken ved bordet var yderst åben og fri.

Arbejdet er regelstyret, men relativt fleksibelt, og udføres i et åbent, tillidsfuldt og støttende miljø.

I interviewene, og i de uformelle snakker på gang eller i kontor, blev der udtrykt stor tilfredshed med arbejdspladsen. Alle interviewpersoner blev bedt om at angive deres tilfredshed med arbejdspladsen på en skala fra 1-10 (lav-høj). Svarene var placeret ved karakteren 8-9. Ledelsesstil og arbejdspladsens kultur/miljø var typiske forklaringer på den positive score, hvor ledelsens tiltro til medarbejderne, selvstændighed og godt råderum i arbejdet, et meningsfyldt arbejde og relativ helhed i opgaverne, tryghed og fravær af angst for at lave fejl, supervision og gode muligheder for hjælp og støtte fra leder som kolleger, fremhæves som betydningsfuldt.

Interviewpersonerne blev også bedt om at komme med deres bud på, hvad der skal til for, at deres arbejdsplads kan blive et endnu bedre sted at arbejde. Typiske svar var: bedre mulighed for kurser og uddannelse, mere tid til den enkelte klient, lidt færre sager – og mere i løn.

5.1.7 Den højt belastede enhed

Enheden beskæftiger sig med det arbejdsmarkedsrettede område inden for socialforvaltningens regi. Ligesom alle landets kommuner, er enheden præget af omstrukturering pga. kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007. Dertil har der været og er stadig rekrutteringsproblemer og flere ubesatte stillinger. Medarbejderne har været underbemandede og meget pressede, hvilket har resulteret i lange sagsbehandlingstider og dermed flere borgerklager. Vikarer har angiveligt ikke været ordentligt sat ind i arbejdsgangen pga. manglende overskud, og derfor er vikarordninger ikke blevet udnyttet optimalt.

Politikere har tidligere haft stor indflydelse på sagsbehandlerne arbejde og har siddet med til sagsmøder og været med til at træffe afgørelser helt ned i detaljerne. Ledelsen, såvel som medarbejderne, var meget utilfredse med politikernes indblanding og efter en organisatorisk omstrukturering for nogle år tilbage, blev det besluttet, at politikere skulle gå gennem ledelsen for at få adgang til en sag. Ledelsen oplever, at det politiske system stiller store krav, men samtidig at de har stor opbakning fra politikerne i deres arbejde, også når der bliver lavet fejl. Medarbejderne har oplevelsen af, at der ikke er ret langt mellem politikere og sagsbehandlere, men de synes ikke, at det er noget, der voldte store problemer i det daglige, hvor politikernes indblanding mærkes mere indirekte, fx ved lovændringer, sparekrav osv. Til tider, når en borger vælger at klage direkte til en politiker, kan politikerne vælge at blande sig direkte i sagen og diktere, hvad der skal ske i sagen fremover. Medarbejderne har ikke noget imod denne indblanding, og ser det som en del af borgernes retssikkerhed, at borgmesteren og de øvrige politikere er lydhøre over for borgernes problemer, og at der handles ved klager.

Den enkelte tilrettelægger i vid udstrækning selv sin arbejdsdag, inden for de rammer, der er udstukket. De centrale opgaver består i at varetage sagsbehandling af en sagsstamme, der består af et cpr-nummer-udsnit af borgere fordelt efter matchgruppe samt sagstype, fx pensions- eller flexsager. Telefonerne er altid åbne, dog med telefonsvarer på under møder. En telefonvagtturnus går på omgang for at opfange opkald viderestillet fra rådhus-skranken/modtagelse. Hvis en borger forsøger at kontakte sin sagsbehandler, men kommer igennem til en telefonsvarer, kan vedkommende i stedet ringe til rådhus-skranken for derigennem at blive viderestillet til sagsbehandleren, som har viderestillet sin telefon til telefonvagten. Telefonvagten tager over under sagsbehandlerens sygemelding, sørger om muligt for at få skaffet afløsere, omstiller telefonerne, besvarer telefonopkald osv.

5.1.8 Læringsrum i selve arbejdet

Variation i arbejdet: Sagsbehandlingsarbejdet i forvaltningen er differentieret og specialiseret i overensstemmelse med ansættelsessted, fx arbejdsmarked, børn og unge osv. og dermed forskellige sagstyper, klientel, målgruppe, samarbejdspartner osv. Arbejdet med mennesker i sig selv skaber variation i jobbet, men den måde hvorpå sagsbehandlingsarbejdet tilrettelægges begrænser variationen i og med, at sagsbehandlerne kun skal beskæftige sig med en afgrænset målgruppe, da opgavefordelingen er fordelt efter målgruppe samt matchgruppe. En gruppe sagsbehandlere tager sig af misbrugs- og psykiatrisager, typisk tunge sager. Andre sagsbehandlere tager sig af sager, hvor de gælder om at skabe en tilknytning mellem borgeren og arbejdsmarkedet – ofte lettere, men også tunge sager. Andre sagsbehandlere igen tager sig af pensionssager, og andre beskæftiger sig hovedsageligt med fleksjobsager. Sagerne karakter giver betingelser for specialisering og tilegnelse af spidskompetencer i arbejdet. Muligheden for læring afgrænses til et bestemt område, og tilegnelsen af nye kompetencer knyttes primært til dette specifikke område. Læringsmuligheden i arbejdet kan blive mere dybtgående inden for det specifikke område, men kan komme til at mangle i bredden. Interviewene viste, at arbejdet inden for specialiseringerne i høj grad havde karakter af rutinefunktioner, og variationen i sagerne var begrænset.

Tilbage melding: Der afholdes et ugentlig møde sammen med den nærmeste leder, hvor der også er plads til at drøfte sager, såfremt der er tid til det. På møderne (og i det daglige arbejde) findes der at være begrænset åbenhed i gruppen, og sagsbehandlerne er meget tilbageholdende med at spørge hinanden til råds. Der er en oplevelse af, at arbejdsgruppen på mødet er for stor, og medarbejderne føler sig utrygge ved at stille ”dumme” spørgsmål i det store forum. Medarbejderne har altså mulighed for at tage sager op, men det skal ske på egen opfordring. Til trods for, at der eksisterer et struktureret forum til sagsdrøftelse, så synes det at fungere mindre optimalt. Sagsmøderne opleves ikke særligt positive, og medarbejderne synes ikke, at den feedback de får, er særlig konstruktiv. Der spores en generel resignation i medarbejdergruppen. Medarbejderne vælger tilsyneladende at lade være

med at bede om feedback eller give andre tilbagemeldinger på deres arbejde.

Ansvar: Medarbejderne har i høj grad selv ansvar for opgaveløsning. De har selv ansvar for at tilrettelægge deres arbejde og har stort råderum i forhold til arbejdsmetoder og arbejdsgang. Hvad angår beføjelser til at træffe afgørelser med en økonomisk konsekvens, er situationen ambivalent. Ledelsen ser gerne mere selvledelse fra medarbejdernes side, et ønske som også medarbejderne deler, men medarbejderne er ikke beslutningsdygtige, fordi ifølge nuværende praksis og reglement (udstukket af byrådet) skal alle bevilninger igennem ledelsen først, så der kan blive taget vare på kommunens budget. Ledelsen udtrykker, at kommunens fortid er præget af en høj grad af politikerdeltagelse helt ned i sagernes detaljer, som har sat sit præg på kulturen således, at sagsbehandlere ikke tør træffe selvstændige beslutninger eller er nervøse for, at de bliver holdt personligt ansvarlige for afgørelser i sager.

Helhed i opgaveløsning: Grundet arbejdsdelingen og opdeling i bestemte kompetenceområder og arbejdsfelter er sagsbehandleren bekendt med de love og foranstaltninger inden for sit arbejdsområde, men har et minimum af indsigt i andre områder. Sagsbehandleren har tilegnet sig spidskompetencer og viden inden for et særligt arbejdsfelt. Samtidig kræver sagsbehandlingsarbejdet en del koordinering med andre instanser og afdelinger, da en enkelt borger kan være tilknyttet flere sagsbehandlere på samme tid. Samlet set synes medarbejderne kun at kende deres arbejdsopgaver i en bredere sammenhæng.

5.1.9 Organisatoriske læringsrum

Kontrakt-/virksomhedsplanen: Værdigrundlaget og værdibaseret ledelse er beskrevet, men er af ny dato, og det er muligvis årsag til konstateringen af, at de har ringe status i det daglige. Den lokale ledelse havde knap nok kendskab til organisationens værdigrundlag, og topledere kunne nævne en enkelt værdi, da vedkommende blev adspurgt. Ligeledes blev værdigrundlaget for værdibaseret ledelse overhovedet ikke nævnt af hverken lederne eller medarbejderne selv.

Medarbejder Udviklings Samtale (MUS): Samtalerne afholdes, men samtalerne indhold er knap så systematiske, og der laves ikke et decideret plan for sikringen af den enkeltes muligheder for udvikling og læring gennem arbejdet. Medarbejderne tillægger ikke samtalerne særlig stor værdi, og samtalerne beskrives som hyggelige, men spild af tid. Der holdes ikke opfølgning med samtalerne.

Coaching: Der er en coachingordning, hvor medarbejderne kan modtage intern coaching fra en coach fra en anden afdeling, der har været på en minicoachuddannelse. Indholdet af coaching-sessionerne går primært på personlig opgaveløsning. Det er op til den enkelte, om han/hun vil modtage coa-

ching eller ej, og ordningen er ikke obligatorisk. Coaching bruges som en slags sagsvejledning. De medarbejdere, der udnytter ordningen, er generelt tilfredse. Hvorvidt der er tale om en metode til udvikling af medarbejderens potentialer og færdigheder eller faglig sparring i form af sagsdrøftelse er uklart.

Uformel snak om arbejdet og faglig sparring: Værdien af samtale i det uformelle rum vægtes ikke særligt højt blandt medarbejderne. Det er ikke almen praksis at dele erfaring med hinanden, medmindre det bliver direkte efterspurgt. Den historiske overlevede arbejdspladskultur synes at være en af flere mulige forklaringer herpå. Kulturen findes at være stærkt individualistisk, og opgaver løses individuelt. Der bliver desuden givet udtryk for, at når der endelig gives et godt råd medarbejdere imellem, så er oplevelsen, at det alligevel ikke bliver taget i brug. En bidragende forklaring til lukketheden findes også at være, at medarbejderne arbejder under stort pres pga. rekrutteringsproblemer og mange ledige stillinger. Dette forringer mulighederne for uformel snak i det daglige – der er simpelthen ikke tid til det, og det opleves som forstyrrende i forhold til arbejdet. Der har været flere tilfælde af sygemelding pga. stress og et eksempel på en firing grundet langtidsstresssygemelding. Medarbejderne er klar over, at der er et behov for social støtte i medarbejdergruppen, men den enkelte har ikke overskud til selv at yde en indsats. Medarbejderne synes, at det kan være svært at rumme egne opgaver, for ikke at tale om andres. Flere sagsbehandlere sparrer med en kollega, som vedkommende har tillid til, men er meget forsvarspræget når nogen ”udefra” kommer og blander sig i deres arbejdsmetoder, arbejdsrettelæggelsen osv. Man holder kortene meget tæt på kroppen og taler ikke ned i detaljer, ikke engang med dem man sidder tættest sammen med, om hvordan man gør sit arbejde. En interviewperson ser det som udtryk for, at man har tillid til, at de andre gør deres arbejde ordentligt.

Teambaseret samarbejde: Grupperne er specialiserede på matchgrupper. Vidensdeling er begrænset, men der afholdes dog gruppemøder, hvor enkeltsager drøftes, og nye regler formidles. Mens arbejdet er gruppeorganiseret, løses opgaverne ikke i samarbejde i teamet. Der er tale om arbejdsgrupper med individuel opgaveløsning inden for samme matchgruppe. Man drager kun i begrænset omfang gensidig nytte af teamets videns- og erfaringsgrundlag.

Møder: Der afholdes flere møder om ugen, men medarbejderne tillægger ikke møderne særlig meget værdi. Der er gruppemøder 2 gange ugentligt og diverse ad hoc opståede møder, der ”plantes” i sagsbehandlernes kalendere af ledelsen. Medarbejderne oplever møderne nærmest som spild af tid. ”*Det forstyrrer, og tager tiden fra vores sager*” (socialrådgiver). Medarbejderne møder primært op, fordi der er mødepligt, men – som der gives udtryk for – så er oplevelsen, at møderne er et forum, hvor ledelsen får lov til at ”optræ-

de”. På personalemøderne er der ikke nævneværdig dialog eller aktiv deltagelse fra medarbejderside.

Struktureret sagsstyring: Praktiseres ikke. Ledelsen kan holde sig orienteret om, hvor mange sager en enhed har, og hvor mange sager den enkelte medarbejder har via arbejdsmarkedsportalen.

Mentorordning: Der er ikke en formel mentorordning i enheden. Uformelt findes dog eksperter, som nogen jævnligt benytter sig af. Hvad angår nyansatte, er der ingen fast mentor sat til at oplære nye medarbejdere. Den nærmeste leder har det overordnede ansvar for oplæringen, og han/hun uddelegerer opgaver blandt de medarbejdere, der melder sig frivilligt til oplæringsopgaver.

Netværk: Sagsbehandlingens netværk er for det meste private, fx i form af kontakt til studiekammerater, tidligere kolleger osv. På ledelsesniveau findes der formelle netværk på tværs af rådhuset. Dertil har lederne også noget uformelt netværk, der er mere orienteret mod personlig støtte.

Vidensdeling: Internt vidensdeling i enheden, men også i forvaltningen angives at være minimalt. Medarbejderne kan trække på en ressourceperson fra en anden afdeling, som er ”ekspert” på lovstof.

Intern undervisning: Intern undervisning er prioriteret, hvor eksterne undervisere inddrages – senest om lovgivning. Deltagelse i eksterne kurser er beskeden og nedprioriteret af budgethensyn. Medarbejderne udtrykker generelt tilfredshed med undervisningsniveauet og synes, at underviserne er dygtige. Den interne undervisning er tilrettelagt på baggrund af en kompetenceanalyse, hvor medarbejdernes styrker og svagheder i forhold til kompetence og viden bliver kortlagt. Undervisningen og kurserne bliver tilrettelagt og målrettet ud fra analysen.

Eksterne kurser og konferencer: Det er meget sjældent, at der bliver udbudt eksterne kurser eller konferencer. Medarbejderne får typisk afslag, når de søger om eksterne kurser. Der kunne ikke gives et eksempel på en medarbejder, der har modtaget ekstern undervisning.

Efter- og videreuddannelse: Medarbejderne har ikke hørt om mulighederne for efter- og videreuddannelse. Det er der angiveligt ikke budget til; budgettet bruges i stedet på intern undervisning og kurser.

5.1.10 Teknologiske læringsrum

It-søgemuligheder: It fungerer meget ringe. De første cirka ti minutter af hver arbejdsdag bliver brugt til at starte systemet op. Systemet er derudover langsomt, og systemerne spiller ikke sammen. Der bliver ikke taget backup, og der kan være fejl i ESDH (fx sammenblanding af breve under indscanning). Medarbejderne er på den ene side generelt tilfredse med, at journali-

seringen er blevet papirløs (flere skriver dog indscannede dokumenter ud for at læse dem), men på den anden side meget frustreret over, at systemet er plaget af mange fejl, ligesom at dokumenter bliver scannet forkert, dokumenter forsvinder, udskriftskvaliteten er ringe osv.

”En vigtig ting er, at de her maskineri ikke fungerer optimalt. Det er helt vildt, at man har sådant noget gammelt lort i vores afdeling, specielt hvis vi kommer i nogle andre afdelinger, så sidder de jo med små fladskærme og sådan noget nyt smart udstyr, som formodentlig må være bedre end det, vi har her, hvor man risikerer, at et program forsvinder, mens man sidder med det, og det sker tit.” Socialrådgiver

Originaldokumenter arkiveres usystematisk og er derfor svære at fremskaffe. Arkivering af originaldokumenter er i arkivsystemet i kælderen. Dokumenterne lægges i omslag, men er ikke systematiseret. Det hjemmelavede journalsystem (bygger på Access) er stærkt underdimensioneret, ESDH-systemet er ikke tilpasset sagsbehandlernes arbejdsgange, hvilket skaber meget besværlige lappeløsninger i betjeningen.

5.1.11 Ledelsesskabte læringsrum

Faglig ledelse: Afdelingslederen yder faglig støtte og vejleder i forbindelse med konkrete problemstillinger. Ligeledes eksisterer der rammer for faglig ledelsesstøtte på flere ledelsesniveauer.

Personalepleje: Medarbejderne har en forventning og ønsker om, at deres nærmeste leder er meget synlig i gruppen, yder støtte og drager omsorg for medarbejderne. Men de har i dagligdagen oplevelsen af, at deres leder er fraværende og for det meste sidder inde på kontoret og aldrig spørger ind til, hvordan medarbejderne har det. Det findes at være en forventnings-mismatch. Ledelsen ønsker mere selvledelse fra medarbejderne, og medarbejderne efterspørger mere personalepleje.

Administration: Der har været rekrutteringsproblemer og flere ubesatte stillinger. Medarbejderne har været underbemandede og meget pressede. Der har været mange borgerklager. Vikarer sættes angiveligt ikke ordentligt ind i kommunens arbejdsgang, fx har de manglende kendskab til telefonpolitikken, og dette har også givet anledning til utilfredse borgere og endnu flere klager. Ledelsen bebrejdes desuden, at den ikke har været i stand til at koordinere arbejdet ved vikarstillinger.

Information: Information gives på møder og via nettet. Lederen får månedlig opgørelse over sagsbelastning/sagsbehandler via arbejdsmarkedsportalen, men det er uvist, om dette videregives til sagsbehandlerne. Medarbejderne oplever, at de ikke holdes ajour med ændringer i organisationen, fx baggrunden for og formålet med sammenlægning af forskellige arbejdsgrupper. Generelt efterlyses og savnes informationer i forhold til den daglige drift, der afføder frustrationer.

Strategi: Ledelsen forsøger at skaffe forståelse for ressourcesituationen opadtil samt arbejder nedadtil på at udvide sagsbehandlerne kompetence og beføjelser. Medarbejderne oplever ikke at have indflydelse på beslutninger, og de oplever ikke, at de blive inddraget i beslutningsprocessen. Kommunens budget er angiveligt et dilemma. Og kommunikationsbrist og forskellige forventninger ledelse og medarbejdere imellem synes at hindre ønsket om øget medarbejderinddragelse.

Buffer: Fra medarbejderside er oplevelsen, at ledelsen ikke har gennemslagskraft opad i systemet, og de synes, at deres problemer bliver negligeret. De synes endvidere, at ledelsen siger ét, men gør noget andet, og stoler ikke på ledelsens løfter om forbedringer. Modsat forsøger ledelsen så vidt muligt at afskærme medarbejderne fra overbelastning og arbejdspress, men det vanskeliggøres af mangel på arbejdskraft og besværet med at rekruttere nye medarbejdere. Overarbejde er udbredt blandt sagsbehandlerne, men ledelsen forsøger budgetmæssigt at håndhæve reglen om maks. 25 timer på ”fleksen”, men det finder medarbejderne er umuligt at overholde. Situationen resulterer tilsyneladende i, at visse opgaver bliver for dårligt eller slet ikke løst; borgernes utilfredshed vokser, og flere klager over afgørelserne. Klager resulterer i endnu mere arbejde og øget pres fra borgmesteren. En negativ spiral er udløst.

Ledelseskultur: Som nævnt ovenfor er enheden præget af forventningsmismatch. Medarbejderne har en forventning om, at deres nærmeste leder er synlig i det daglige og yder støtte og drager omsorg for medarbejderne. Lederen har til gengæld en forventning om, at medarbejderne bliver mere selvstændige og får øget beføjelser til selv at træffe beslutninger, og lederen trækker sig derfor lidt i baggrunden. Fra medarbejderside bliver der desuden givet udtryk for, at der er mange ledere i det hierarkiske organisationsystem, men der er uklarhed om, hvad de forskellige ledelsesniveauer byder på, og hvad man kan forvente af de forskellige ledere i organisationen.

Kvalitetssikring: Selvom oplevelsen i enheden er, at mange klienter anker afgørelser, så viser den regionale statistik, at enheden ligger som en af de kommuner med færrest afgørelser imod sig. Ledelsen mener, at dette skyldes det grundige sagsbehandlingsarbejde, der ligger bag alle afgørelser. Ledelsen påpeger desuden, at der tidligere har været flere klager, fordi der var flere vakante stillinger og derfor mange lappeløsninger, men at situationen er forbedret i dag. Sagerne kvalitetstjekkes, når de går igennem beregneren, hvorved der er ”to sæt øjne” på afgørelsen.

5.1.12 Arbejdspladskultur læringsrum

Åben, tillidsfuld, støttende kultur: Enheden har været præget af en del turbulens grundet strukturelle omstruktureringer, som også har resulteret i flere udskiftninger på ledelsesposterne, hvilket også har spillet negativt ind også på det sociale miljø. Medarbejderne har generelt tillid til hinanden, møntet på at man har tillid til, at alle løser deres egne opgaver, plus at man har tillid

til, at man ikke blander sig i hinandens arbejde. Ligeledes findes kulturen rimelig lukket med en lav grad af social støtte i det daglige, og der findes tendens til klikkedannelse i medarbejdergruppen, hvor man holder sammen med dem, man umiddelbart sidder tættest på. Kommunikationen medarbejderne imellem kan til tider være dårlig og ifølge ledelsen præget af en vis arrogance. Der er en udtalt individualistisk holdning til arbejdet således, at man ikke deler gode råd eller tips og tricks med hinanden. Dertil kommer et stort arbejdspress, der begrænser mulighederne for en åben, støttende arbejdskultur.

Mistroisk, mistænksom kultur: Socialmiljøet må betegnes som dårligt og er præget af mistillid. Medarbejderne føler ikke, at ledelsen tager dem seriøst. Oplevelsen af, at problemer og konflikter bliver negligeret, er udtalt. Flere af medarbejderne gav i interviewet udtryk for bekymring om, hvad interviewmaterialet skulle bruges til og ville have garantier for anonymitet, ellers var de utrygge og nervøse for at udtale sig. Nogle medarbejdere havde tidligere uheldige erfaringer med, at daværende ledelse havde manipuleret med resultaterne fra en undersøgelse og havde fremstillet en glansbilledagtig skildring af enheden. Resultaterne blev vist til det centrale ledelseslag i organisationen samt til lokale politikere. Medarbejderne følte sig svigtet og bedraget – de mange problemstillinger, som de havde brugt tid og energi på at beskrive, blev negligeret. Ligeledes var medarbejderne meget skuffede over, at resultaterne fra PRIAMs spørgeskemaundersøgelse, der viste, at medarbejderne var meget utilfredse med deres overordnede leder, blev nedtonede og forklaret med, at medarbejderne nok havde en dårlig dag, da de besvarede spørgeskemaet.

Konkurrencepræget kultur: Der er en tendens til en ”dem versus os”-kultur, men ikke så meget i form af et konkurrencepræget kulturmønster, men snarere en tendens til at man hytter sine egne inden for tre større grupper, som stedet er opdelt i. De tre grupper er meget adskilte på den måde, at de ikke deler erfaringer eller støtter hinanden i det daglige arbejde. En af grupperne er velfungerende, hvor medarbejderne har et godt samarbejde i gruppen og er generelt tilfredse med deres nærmeste leder. De andre to grupper er derimod plaget af sociale problemer medarbejderne imellem og har et meget anstrengt forhold til deres nærmeste leder.

Stiv, regelstyret kultur: Enheden er som andre forvaltninger underlagt bureaukratiet, og arbejdet er i høj grad bestemt ud fra lovgivning og regler. Inden for disse noget rigide rammer er enheden ikke præget af en specielt stiv kultur. Medarbejderne har rimeligt frit råderum til at tilrettelægge arbejdet, som de ønsker, og kan relativt frit vælge arbejdsmetode og samarbejdspartnere. Dertil kommer, at ledelsen er medarbejderorienteret og opfordrer til selvledelse i medarbejdergruppen, men det modsvares, som nævnt ovenfor, kun delvist i dele af medarbejderstaben.

Vi vil hermed afslutte den vertikale gennemgang og sammenligninger af de to studerede enheder. I næste og afsluttende kapitel foretages en horisontal analyse, hvor alle otte enheder inddrages. Afslutningsvis sammenfattes, og der konkluderes ud fra helheden.

5.2 Læringsrum – horisontal analyse

Den horisontale analyse omfatter en beskrivelse af de respektive læringsrum, dvs. 32 forskellige læringsrum fordelt under 5 overordnede læringsrumskategorier. Analysen er tværgående gennem alle 8 enheder og drager ligheder samt væsentlige forskelle frem. Der foretages en deskriptiv beskrivelse af de enkelte læringsrum. De organisatoriske og strukturelle muligheder og begrænsninger for læring belyses.

5.2.1 Læringsrum i selve arbejdet

Variation og faglighed i arbejdet

Sagsbehandlingsarbejdet, som en form for "people work" (dvs. arbejde der indebærer en eller anden form for kontakt med andre mennesker i det daglige), er kendetegnet ved relativ stor afveksling, hvor den menneskelige kontakt skaber variation i dagligdagen. Hvor sagerne godt kan være ensartede, er der aldrig to klienter, der er identiske, så sagsbehandlingsarbejdet er i sin natur afvekslende.

'Faglighed' er et begreb, der træder frem, når man taler med kommunale sagsbehandlere. Det dukker op i sammenhænge som "fagligt forsvarligt", "at bruge sin faglighed", "foretage en faglig vurdering". Faglighed, som det omtales af socialrådgiverne, kan bl.a. bruges til at sætte en forskel til "administration". Fx er der en del socialrådgivere, der udtrykker, at administrative opgaver kan tage tid fra det faglige, og endda nogle, der mener, at administration direkte kan true den faglige kvalitet, da arbejdstiden er en begrænset ressource, som faglige og administrative opgaver konkurrerer om. Interviewcitater:

"Jeg kan ikke selv lide navnet (sagsbehandler), men jeg er sagsbehandler, jeg er uddannet socialrådgiver (...) Sagsbehandler er for mig en kontoruddannet. Jeg kan ikke holde det ud, hvis det ikke er socialt arbejde. [Det vil sige] det er individuelt, det handler om ressourcer og barrierer, om personlig baggrund, at der er en fleksibilitet i arbejdet, og det handler om at tilgodese den enkeltes behov." Socialrådgiver

"Det er ikke så attraktivt og ikke så fint og flot at sidde i ydelsesdelen, som det er at sidde de andre steder... Det er fordi, der ikke er så meget socialfaglighed – det er mere økonomi." Sagsbehandler

Der ligger i de ovenstående citater en pointe om, at arbejdet har to modsatrettede overordnede karakteristika. På den ene side er der tale om at hjælpe borgere med deres "sociale problemer". På den anden side er der tale om myndighedsudøvelse og servicering efter lov- og cirkulæreforskrifter samt

lokalpolitisk besluttede retningslinjer og økonomiske prioriteringer. Traditionelt er denne dobbeltsidede opgave organiseringsmæssigt blevet løst gennem et fagbureaukrati. Fagbureaukratier er karakteriseret ved en produktionskerne af *professionelle*, her sagsbehandlere med socialrådgiver- eller socialformidleruddannelse, der i kraft af tilliden til deres kompetence, som de har erhvervet sig gennem uddannelse og professionel erfaring, har et relativt udstrakt frirum til at løse opgaver inden for et kommissorium, som her udgøres af det juridiske grundlag for sagsbehandlerarbejde og centralt og lokalt formulerede retningslinjer samt økonomiske rammer. Rationalet bag denne organisering er, at opgavernes karakter, at yde social hjælp til en lang række forskellige borgere i forskellige sociale og personlige situationer, er så komplicerede og ustandardiserede, at det ikke umiddelbart er muligt at styre kvaliteten i opgaveløsningen gennem fx standardisering af arbejdsprocedurer eller direkte overvågning af medarbejderne i produktionskernen. I stedet må man befolke produktionskernen med kompetente medarbejdere og sikre, at deres kompetencer vedligeholdes. Men det traditionelle fagbureaukrati er under omvæltning. De ændrede krav til den offentlige sektors produktion og fordeling af velfærdsydelser og gennemførelse af New Public Management (Bjerke & Eilertsen, 2005) med nyliberale alternativer til markeder og konkurrenceforhold har sat kommunesektorens centrale placering i den skandinaviske velfærdsmodel under kraftigt pres. Et kendetegn ved traditionelle fagbureaukratier er som nævnt, at de faglige medarbejdere har relativ stor magt. Det er umiddelbart en hindring for udefra at diktere ændringer. En af de veje, der aktuelt benyttes til at imødegå denne forhindring for imødekommelse af politisk motiverede ønsker, der bl.a. bunder i en relativ mangel på tillid til organisationens evne til at løse sine opgaver hensigtsmæssigt og passende, er at diktere forvaltningsretslige regler, der tvinger en opløsning af den karakteristiske, integrerede opgaveløsning igennem. Det er fx udskillelsen af ydelsesdelen som selvstændig del adskilt fra rådgivningsdelen (BUM-modellen). En borger vil således typisk have mindst to sagsbehandlere, der tager sig af henholdsvis rådgivning og ydelser. Dette skaber en række bureaukratiske sideeffekter, da de to funktioner er gensidigt afhængige, hvilket stiller nye krav til koordinering og kommunikation.

En anden vanskelighed ved at styre og måle kvaliteten af det, der produceres i traditionelle fagbureaukratier, er, at organisationen ikke har indflydelse på "input", det vil her sige, hvilke borgere med hvilke typer af problemer der kommer ind. Man kan således ikke nøjes med at tælle, fx inden for arbejdsmarkedsområdet, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagere der kommer i arbejde, idet dette tal stærkt afhænger af karakteren af de problemer, borgeren har. Indførelsen af matchkategorier på arbejdsmarkedsområdet kan ses som et forsøg på at løse dette problem og er desuden udtryk for et eksternt kontrolønske, idet de gør det muligt at opgøre produktivitet og effektivitet og måle på "output", dvs. i hvor høj grad borgerne i de fem matchkategorier faktisk bliver hjulpet inden for rammerne af deres rettigheder og pligter.

Succesparameter for en kompetent organisation er dels at omstille og tilpasse organisationen til de nye formelle krav, dels at sikre en intern accept af forandringerne og deres konsekvenser. Udefrakommende styringskrav mødes altid af indefra kommende modstandsstrategier til beskyttelse af eksisterende meningsdannelser. Det kan udmøntes dels i legitimeringskampe, dels i omgåelsestaktik. Succesparameter for en kompetent organisation er derfor også at opnå en balance mellem intern og ekstern henholdsvis legitimitet og ro. Det er i varierende grad opnået i de studerede enheder. Forskelle er illustreret i casebeskrivelsen af lavt versus højt belastede enheder (se kapitel 5.1)

Forandringerne stiller krav til omstillingsparathed. Det skaber samtidig variation i arbejdet, men i så høj grad, at de opleves som belastende for mange sagsbehandlere (Christiansen & Larsen, 2007), og det tonede klart frem i alle de studerede socialforvaltningsenheder.

Tiltag når ofte ikke at blive realiseret inden, at de ændres eller afskaffes til fordel for et nyt politisk eller organisatorisk udspil. Sagsbehandlerne skal forholde sig til et arbejdsområde under vedvarende forandring og den læring og variation, det måtte medføre. Variation i arbejdet begrænses imidlertid af den måde, hvorpå arbejdet er tilrettelagt. Som forvaltningsansat sagsbehandler er ens opgaver relativt afgrænsede. Generalistuddannede socialrådgivere ender med at arbejde mere som specialister, hvor de beskæftiger sig med en begrænset målgruppe af borgere inden for et afgrænset arbejdsfelt. Muligheden for læring varierer afhængigt af det afgrænsede område, og tilegnelsen af nye kompetencer indskrænkes til dette specifikke felt. Variationen kan være i forhold til at kunne gå dybden versus i bredden. I de studerede forvaltninger er der dog en spredning i forhold til graden af specialisering af sagsbehandlingsarbejdet, hvor enhederne adskiller sig fra hinanden på et kontinuum fra generalist- til specialistarbejde. Nogle enheder har oprettet kompetenceteam, der arbejder inden for bestemte arbejdsområder med bestemte målgrupper, fx misbrugere, psykisk syge, handicappede osv. Her er sagsbehandlingsarbejdet specialiseret, hvor variationen i arbejdet er ”krympet”, men til gengæld øges mulighederne for målrettet kompetenceudvikling og læring i arbejdet. På andre arbejdspladser varetager sagsbehandlerne en række forskellige typer sager omfattende flere målgrupper. Opgavefordelingen laves her på baggrund af forsørgelsesgrundlag, og medarbejdere, der fx arbejder inden for kontanthjælpsområdet, har både misbrugs- og psykiatrisager og handicapsager. Variationen i opgavetype kan dermed være større, men potentielt med begrænset mulighed for at komme i dybden. En vej til løsning heraf og til fastholdelse af engagementet kan være, at sagsbehandleren finder sig en niche inden for feltet, som hun især fordyber sig i, illustreret ved følgende citat:

”Nogle af problemstillingerne i sagerne er ikke jordens mest spændende, men adfærdsproblemer og forældre-barn kontaktproblemer er

spændende, og det nyder jeg at arbejde med og deltage i samarbejde ud af huset omkring.” Socialrådgiver

Arbejdsdeling i relation til matchgrupper er en anden type organisering af arbejdet med opdeling i match 1-3 og match 4-5 dvs. i ”lettere” og ”tungere sager”. Oplevelsen af sagsfordelingen var noget blandet, eksempelvis udtrykte sagsbehandlere i én af enhederne, at det var ensformigt at arbejde udelukkende med matchgrupperne 4 og 5:

”... Det er et meget bredt, meget tungt og meget kedeligt område – og for meget præget af rutiner.” Sagsbehandler

Flere oplevede specialiseringen som en belastning i og med, at de udelukkende beskæftigede sig med ”tunge” sager:

Før havde vi alle matchene – det, synes jeg, var mere rimeligt. Det er aldrig sjovt at sidde udelukkende med de tunge sager. Det kører man død i på et tidspunkt – det skal man ikke byde en rådgiver.”
Socialrådgiver

Tilbage melding

Der er stor spredning arbejdspladserne imellem i forhold til, hvor meget tilbagemelding medarbejderne får på deres arbejde. På nogle arbejdspladser fik sagsbehandlere løbende feedback og faglig sparring fra leder, erfarne kolleger eller fagkonsulent igennem hele sagsforløbet. På andre arbejdspladser var billedet helt modsat. Her sad sagsbehandleren stort set alene med sagerne og uden direkte feedback fra leder, fagperson, en erfaren medarbejder eller ekspert.

Fælles for enhederne var manglende systematiske tilbagemeldinger eller tilfredshedsundersøgelser fra brugerne. Feedback fra brugerne forekom hovedsageligt i form af klager – som dog alle steder var af relativ beskedent omfang.

Forekomsten af konstruktiv feedback fra kolleger fandtes at have klar sammenhæng med arbejdspladskulturen, og om arbejdspladsen anerkender værdien af denne form for tilbagemelding. Arbejdspladserne varierer i graden af nærhed og åbenhed kolleger og medarbejdere og leder imellem. Der fandtes betydelige forskelle i, hvor høj grad medarbejderne prissætter feedback fra kolleger, og hvorvidt der er skabt plads til konstruktiv tilbagemelding.

”Folk vil gerne gøre deres egne erfaringer – jeg tror ikke, man kan bruge andres erfaringer, medmindre man spørger. Det er den der med at få råd – hvis man ikke har bedt om det, så kan man ikke bruge det.”
Socialrådgiver

På nogle arbejdspladser herskede der så megen mistillid i personalegruppen, at medarbejderne valgte en individualistisk tilgang til arbejdet. Man

blandede sig ikke i andres arbejde, og man bad ikke selv om feedback. Et højt arbejdspress kan endvidere underminere muligheden for at finde tid til feedback kolleger imellem. En af sagsbehandlerne udtrykte det på følgende måde:

”... at tale om hvad det er, der kører rundt i knolden på en, når man går hjem, eller om man nu har gjort det rigtige... nej det tror jeg ikke, jeg vil synes om... det synes jeg ikke, at der har været tid eller rum til.” Gruppeleder, høj anciennitet

Ansvar og beføjelser

Generelt har sagsbehandlerne et relativt stort ansvar. De har selv ansvar for at få løst deres sager på deres egen måde. De har selv ansvar for at tilrettelægge deres arbejde og frit vælge deres arbejdsmetoder og arbejdsgang.

Tildelte beføjelser til sagsbehandlerne i sagsafgørelser varierede meget enhederne imellem – fra meget vidtrækkende til meget indskrænkede pengemæssigt råderum. Ét sted havde sagsbehandlerne ingen økonomisk loft ved bevillinger (det var dog god praksis at spørge leder til råd ved større beløb); andre steder var der et loft på 25.000 kr., og andre steder igen havde sagsbehandlerne stort set ikke adgang til økonomiske midler og skulle igennem ledelsen for at få godkendt bevillinger. I sidstnævnte var ledelsen dog enig om, at medarbejderne burde have større beføjelser, og at bagatelgrænsen var alt for lav.

Der var forskel blandt arbejdspladserne i, hvor høj grad medarbejderne påberåbte sig mere ansvar. På de fleste arbejdspladser efterspurgte medarbejderne bredere beslutningskompetencer og beføjelser til at træffe beslutninger med økonomisk konsekvens. På andre arbejdspladser ønskede medarbejderne, at ledelsen traf de tunge beslutninger således, at medarbejderne ikke blev holdt ansvarlig for afgørelser. Den konstaterede forskel fandtes ud fra besøgene og interviewene at have sammenhæng med arbejdspladsens miljø og kultur – jo højere grad af mistillid og mistro, der herskede, desto mere udtryktes ønsket om begrænset ansvar.

Hvad angår indflydelse og medbestemmelse på organisatoriske forhold, var det generelle indtryk, at langt de fleste medarbejdere havde behersket indflydelse på fx omorganisering og procedurekrav, der udspringer af udefra, centralt pålagte krav.

Udskillelsen af ydelsesdelen som selvstændig del adskilt fra rådgivningsdelen (BUM) skabte de fleste steder forskellige typer problemer. Mindst to forskellige sagsbehandlere i forskellige afdelinger skulle tage sig af henholdsvis rådgivning og ydelser. Dette skabte en række bureaukratiske effekter, da de to funktioner er gensidigt afhængige, hvilket stiller nye krav til koordinering og kommunikation. Det tværgående samarbejde var de fleste steder endnu ikke i tilfredsstillende gænge. Sagsbehandlere og ledere ud-

trykte en del frustration over sagernes forløb som konsekvens af specialisering af sagsarbejdet og inddragelse af flere sagsbehandlere, fordelt på flere afdelinger på tværs af kommunen. Fx skal en medarbejder lave alt forarbejde til en indstilling, men skal sende sagen videre til en anden afdeling eller kontor for at få tilkendt en bevilling, afgørelse eller videreførelse, og skiftet kan medføre, at ansvaret flyttes som følge heraf.

Generelt fandtes, at sagsbehandlere i sagsbehandlingsarbejdet er meget bevidste om det stor ansvar, de har i forhold til den enkelte borger:

”Det er mennesker vi har med at gøre, ikke kun sager.”
Socialrådgiver

”Jeg er i høj grad nødt til at tage mig af borgernes retssikkerhed, da de kan blive glemte i kommunens budgetter.” Sagsbehandler

Arbejdet opleves som meningsfuldt:

”Jeg har en god fornemmelse af, at de (klienterne) ligesom kommer herop, og at de har tillid til os, og vi får lov til at hjælpe dem (...) Vi får udfyldt den funktion, vi har, og det er at hjælpe en person, som ikke er i stand til at hjælpe sig selv.” Socialrådgiver

Meningsfuldheden kan dog også være forbundet med dilemmaer. Ansvar kan blive for overvældende, især når sagsbehandleren har svært ved at sætte grænser, hvad angår eget ansvar og ambitionsniveau, hjælp og service til klienten.

Vi finder, at et succeskriterium for den kompetente organisation er at skabe balance mellem sagsarbejdets modsatrettede overordnede karakteristika – på den ene side at hjælpe borgerne med deres sociale problemer, og på den anden side at agere som myndighedsudøvere og servicere efter lov- og cirkulæreforskrifter samt nationale og lokalpolitiske besluttede retningslinjer og økonomiske prioriteringer.

Problemstillingen omkring faglighed og professionalisme i sagsarbejdet – at skabe ovennævnte balance – var flere af enhederne optaget af. Flere pegede på, at socialrådgiverne mere end socialformidlerne har en ”unode” med at ville klare det meste på klientens vegne. En leder udtrykte det på følgende måde:

”(...) De tror, at de er personligt ansvarlige for afgørelser, men sådan ser verden jo ikke ud. Flot at folk er ansvarsbevidste. Det er slet ikke det, men der har jeg prøvet at forklare, at man også skal tage kompetencen og sin faglighed, og ikke være bange for at komme med nogle bud. Det begynder at hjælpe. Det er ved at vende.” Leder

Flere steder arbejdedes der bevidst med præcisering af det socialfaglige arbejde. Herunder hvordan der skal prioriteres og bruges kræfter de steder, hvor man kan gøre mest – afgrænse, definere og skabe fælles forståelse for,

hvornår ”nok er nok” i klientens sag, og hvordan klienten gives større ansvar for sit eget liv. Sigtet hermed var dobbeltsidigt, dels ansvarliggørelse og aflastning for sagsbehandleren, dels at skabe resultater og målopfyldelse. I en enhed havde man synliggjort den enkelte sagsbehandlers sagsmængde/-byrde ved hjælp af en fælles pointtavle. Sagstyperne var gradueret pointmæssigt, og ingen måtte have flere sager end defineret ved maks. 71,3 point. Hvis sagsbehandleren havde en specialfunktion fx videns-/ressourceperson for øvrige medarbejdere, og som krævede tid, gav det en reduktion i sagsbyrden (dvs. nedsat pointsum). Hvis personens pointsum oversteg maksimumgrænsen, blev aflastning afklaret i fællesskab medarbejdere og leder imellem. ”Tid” til arbejdet var et andet emne, som optog flere. ”Tid” handler om kvalitet, effektivitet og tid til refleksion og læring. De fleste steder var der indført ordninger, så man kunne arbejde uforstyrret, og havde form af: Telefonfri dag, ”skrivedag”, ret til at hænge ”optaget”-skilt på døren, så man kunne arbejde i fred og ro o.l. Formaliseret aftale om hjemmearbejdsplads var indgået nogle steder, men benyttedes meget beskedent pga. af de mange kontakter, interne som eksterne, som fylder dagligdagen for mange sagsbehandlere.

Helhed og opgaveløsning

Som følge af den omfattende kommunalreform, der i 2004 blev lanceret under sloganet ”Det nye Danmark” bl.a. udmøntet i BUM (Bestiller-Udfører Modellen) samt gennemførelse af andre arbejdsmarkedspolitiske reformer (fx differentieret indsats i relation til de såkaldte matchgrupper), er der stillet nye og ændrede detailkrav til arbejdets organisering i den kommunale forvaltning. Det er ikke nyt, at arbejdet på det sociale område er differentieret, som en leder udtrykte det:

”Det er ikke fuldservicepakken at være socialrådgiver i en kommune – arbejdet vil altid være segmenteret i en eller anden form.” Leder

Men arbejdet er angiveligt i højere grad blevet segmenteret, arbejdsprocedurer er formaliseret i procedurebeskrivelser, og der er sket en tilpasning af tekniske (it-)redskaber, der skal sikre imødekommelse af de udefrakommende krav. Samlet set er arbejdet blevet mere regelstyret og kontrolleret – en tendens, der karakteriserer ny-tayloriseringen af arbejdet. Nyorganiseringen har for den enkelte sagsbehandler på den ene side indskrænket helheden i den samlede opgaveløsning og opleves indskrænkende fagligt. På den anden siden stiller det øget krav om kommunikation og samarbejde på tværs i forvaltningen.

Bredden i sagsbehandlernes opgaver varierer afhængigt af sagsområde og opgavens karakter – fra det mere rutineprægede til det komplekse. Arbejdsopgaverne er specificerede og ligeledes afgrænsede, og sagsbehandleren er typisk mere specialist frem for generalist. Arbejdsområderne er afgrænsede og klare, og sagsbehandleren kan tilegne sig spidskompetencer og viden inden for arbejdsfeltet. Inden for feltet er der relativ helhed i opgave-

løsning, hvor sagsbehandleren følger sagen fra start til slut, eller sagen findes at være i god gænge (fx plan er lagt), og medarbejderne har desuden indsigt i deres arbejdsopgaver i en bredere sammenhæng.

I de undersøgte enheder blev der samstemmigt peget på, at den egentlige sagsbehandling (dvs. klientkontakt og opfølgning) i dag fylder mindre, hvorimod det administrative er vokset.

5.2.2 Organisatoriske læringsrum

Virksomhedsplan

I nogle af enhederne arbejdede man ud fra den fælles kommunale virksomhedsplan. Andre havde et igangværende arbejde med at udarbejde en specificeret forvaltningsvirksomhedsplan. Og andre igen havde en detaljeret målrettet plan, der desuden var konkretiseret på afdelingsniveau. Forekomsten og tilgængeligheden af virksomhedsplaner varierede altså. Tilsvarende fandtes i relation til, hvilken status de havde for det daglige arbejde. Hos nogle arbejdspladser er virksomhedsplanen let tilgængelig og velkendt blandt medarbejderne, hvorimod hos andre arbejdspladser har virksomhedens værdier og målsætninger ringe status i det daglige, hvor selv ledelsen finder det vanskeligt at genkalde, hvad de præcist handler om.

MedarbejderUdviklingsSamtaler (MUS)

Der var stor variation blandt arbejdspladserne i, hvor ofte MUS-samtalerne afholdtes, samtalerens indhold, hvor systematisk samtalerne var, hvorvidt der er en opfølgningssamtale, og hvor tilfredse medarbejderne var med ordningen. Hos nogle arbejdspladser er MUS-samtalerne slået sammen med lønsamtaler således, at både løn- og personaleudvikling behandles i samtalen med den nærmeste leder. Hos andre arbejdspladser er MUS-samtalen en temperaturmåling på: "Hvordan det går?" og handler knap så meget om drøftelser af udviklingsmuligheder. I en forvaltning var MUS grundlaget for en mere helhedsorienteret plan for kompetenceudvikling. Systemet er nærmere beskrevet i kapitel 5.1 omhandlende den lavt belastede enhed.

Der er fandtes at være stor forskel på, hvor tilfredse medarbejderne var med MUS-samtalerne. I den ene ende af spektret blev der udtrykt stor tilfreds med selve samtalen, og at der blev fulgt aktivt op på det aftalte i den udstrækning, det var muligt. I den anden ende af spektret gav flere medarbejdere i enkelte enheder udtryk for, at de havde fravalgt at deltage, da de nærmest anså det for at være spild af tid. MUS-samtalen samt opfølgningssamtalen var aftalt til at finde sted årligt, og det blev typisk efterlevet. I enkelte enheder var der slet ikke iværksat en formel MUS-samtaleordning. Overraskende nok blev der blandt medarbejderne i disse enheder udtrykt forståelse herfor:

"Det har altid været nødlidende her i afdelingen, men det har der altid været forståelse for fra personalet." Tillidsrepræsentant

Supervision og/eller coaching

På langt de fleste arbejdspladser tilbydes medarbejderne enten coaching eller supervision. Der er forskel på, hvorvidt supervision eller coaching varetages internt eller gennemføres med ekstern coach eller supervisor. Coaching kan være individuel eller varetages i grupper. Der er også forskel på, hvor meget supervision eller coaching medarbejderne modtager – varierende fra supervision eller coaching hver anden uge til en gang om måneden. Flere steder var coaching eller supervision obligatorisk; andre steder var det frivilligt, og nogle medarbejdere havde ikke tid eller lyst til at benytte sig af muligheden. Oftest varetages supervision eller coaching internt på gruppeniveau, primært begrundet i budgettet:

”Det er en evig kamp... det er simpelthen noget, der hænger i kroner og øre.” Sagsbehandler

Generelt set var langt de fleste af de medarbejdere, der fik supervision eller coaching, meget tilfredse med ordningen:

”Det er især gennem supervisionen, jeg oplever, at sagen rykker, og hvor jeg får ideer.” Socialrådgiver

”Vi sidder meget alene med vores sager og problemer. Det at høre, at de andre sidder i noget tilsvarende, det kan godt hjælpe lidt på det...” Jobkonsulent

Nogle medarbejdere udtrykte skeptisk til supervisions-/coachingordninger:

”Vi forbinder supervision med, at der er en slags oversocialrådgiver, der sidder og nærmest giver nogle løsninger på, hvad der skal ske. Og det har vi ikke brug for.” Jobkonsulent

Uformel snak og faglig sparring

Muligheden for uformel snak og faglig sparring i dagligdagen fandtes at have sammenhæng med arbejdspladsens kultur, tidspresset, de fysiske rammer, det sociale miljø m.m. Der var stor forskel blandt arbejdsstederne i forhold til, hvor meget man taler sammen i det uformelle rum, og hvilken værdi man tillægger uformel snak i det daglige arbejde.

Arbejdspladskulturen synes at være central for, om medarbejderne frit kan trække på hinanden og have uformelle samtaler:

”... folk har en tendens til at sætte sig inde på deres enkeltmandskontorer og lukke deres problemer lidt ude, for man vil jo helst ikke fremstå som ikke-kompetent, derfor lukker man sin dør og prøver at arbejde sig ud af det.” Tillidsrepræsentant

At have overskud og tid til uformel samtale kolleger imellem kan blive begrænset af et højt arbejdspress fx forstærket af vakante stillinger (som flere af enhederne var plaget af), der afføder, at de ”ledige” sager bliver lagt oveni de resterende sagsbehandles i forvejen store bunker. Der var endvi-

dere flere eksempler på nyansatte, som oplevede, at deres kolleger blev irriteret over at blive spurgt til råds i dagligdagen. Overskuddet til at rumme nye medarbejdere svinder, og de nye kan føle sig nærmest til besvær. De ”gamle garvede” beskrev situationen som:

”En ekstra opgave, som næsten er blevet en hverdag.”
Tillidsrepræsentant

Det kan bemærkes, og som uddybes i kapitel 5.1. om de lavt og højt belastede enheder, at hensynet til og oplæring af nyansatte også var et område, hvor praksis varierede en del enhederne imellem.

På nogle arbejdspladser havde medarbejderne organiseret arbejdet således, at der var afsat tid til uformel snak, fx fælles morgenkaffe, frokost eller fredagsrundstykke m.m. I de fleste enheder var arbejdet organiseret i team, hvor sagsbehandlere i varierende grad drog nytte af den fælles videns- og erfaringsgrundlag, der var i teamet. I flere af disse team brugte man hinanden til at sparre omkring konkrete sager og problemstillinger, men mindre til at udveksle idéer til, hvordan arbejdet kan tilrettelægges på en evt. mere hensigtsmæssig måde. Og man blandede sig ikke i hinandens metodevalg eller arbejdsgang. På en enkelt arbejdsplads anerkendte medarbejderne værdien af samtaler i det uformelle rum og udnyttede også mulighederne for at snakke sammen med de nærmeste kolleger, dog var de fysiske rammer for uformel snak en begrænsning i og med, at flere grupper var fordelt på flere etager, og nogle endda sad i vidt forskellige bygninger.

Projektarbejde

Generelt set fandtes egentlig projektarbejde at være meget begrænset i enhederne. Et sted havde man organiseret udvikling af arbejdspladsen i en fælles medarbejder og leder sammensat projektgruppe. Et andet sted havde en projektgruppe udviklet en særlig indsatsform til familier. ”Projektarbejdet” som læringsrum udgår derfor af det samlede analysefelt pga. den beskedne forekomst.

Teambaseret samarbejde

Teamorganisering var som sagt udbredt i de undersøgte socialforvaltninger. Fordele ved organiseringen blev fremhævet af ledere samt medarbejdere. Flere gjorde opmærksomt på, at implementering af team havde været resourcekrævende:

”Der er aldrig nogen, der har indført team i en organisation uden, at det også har sin bagside. Det er også hårdt at begynde at forholde sig lidt tættere til kolleger end bare at sidde med sin egen sagsgang.”
Leder

Team etableres ud fra forskelligartede kriterier og grundlag i de forskellige enheder. Fordelingen kan ske på baggrund af matchgruppe, forsørgelsesgrundlag, målgruppe, cprnr.-logik, arbejdsområde osv. På en enkelt arbejds-

plads var teammedlemmerne etageadskilt pga. omstrukturering. Hos en del team løste medarbejderne opgaverne individuelt, men trak på hinanden til faglig sparring og var dermed mere team af navn end af gavn. På flere arbejdspladser løste teammedlemmerne dog opgaverne i et organiseret samarbejde, hvor de drog nytte af hinandens kompetencer og erfaringer. Hos langt de fleste arbejdspladser var teamorganiseringen relativ ny og derfor endnu ikke fuldt selvkørende. Tilfredsheden med at arbejde i et team varierede, men generelt var medarbejderne glade for at arbejde sammen frem for alene:

”Det er netop i teamånden, at den enkelte bliver beskyttet. Der er også noget socialt i det. Det handler også om at holde sammen og have forståelse for hinanden og tryghed og frihed til at gøre, som man vil (så længe loven overholdes) – det er tryghed i team, synes jeg.”

Sagsbehandler

En anden socialrådgiver fremhæver:

”Inden jeg arbejdede i team, arbejdede jeg godt, men nu arbejder jeg også kvalitativt bedre.” Socialrådgiver

Møder

I alle enheder blev der afholdt relativt mange møder internt, hvor der var flere møder om ugen af vidt forskellig art. To forskellige typer møder er typisk: dels personalemødet, hvor især organisatoriske og administrative spørgsmål er på dagsordenen, dels sagsmøder med behandling af enkeltsager og faglige diskussioner, brugen af it-systemerne osv. På nogle arbejdspladser har møderne mellem medarbejdere og leder lidt nød, dels pga. udskiftninger på ledelsesside, dels pga. forventnings-mismatch medarbejdere og ledelse imellem, manglende prioritering eller tid o.l. På sidstnævnte arbejdspladser efterlyste medarbejderne bedre, hyppigere information/tilbagemeldinger fra ledelsesniveauet.

Sagsbehandlerne oplevede, at de generelt brugte meget tid på møder. Der var stor variation i medarbejdernes tilfredshed med møderne, spændende fra stor tilfredshed (med såvel personale- som sagsmøder) til udtalt skepsis, hvor der fx om personalemødet udtrykkes:

”Det plejer gerne at være så kedeligt, at det næsten ikke er til at bære.” Sagsbehandler

”Uden møderne ville jeg slet ikke vide, hvad der sker eller skal ske ... og så bliver vi også spurgt til råds og kan sige vores mening.”

Erfaren socialrådgiver

Sagsmøderne fungerede ligeledes i varierende grad optimalt:

”Onsdagsmøderne! De fungerer ikke. Vi får ikke nødvendigvis, jo vi får noget godt - griner hver især - men vi får måske ikke nødvendigvis den faglige sparring, vi kommer efter. Fordi vi bliver for mange. Og fordi vi har forskellige måder at gøre tingene på.” Leder

”Jeg går som regel fra sagsmøderne med en aha-oplevelse. Jeg bliver ”sparket” til og bliver inspireret af at høre om de andres sager.”
Nyansat sagsbehandler

Struktureret sagsstyring

Fælles for alle højt belastede enheder var, at der ikke fandtes et decideret instrument til sagsstyring ud over arbejdsmarkedsportalen, der ikke fungerede optimalt. Billedet så anderledes ud i de lavt belastede enheder. Et sted havde man udviklet et unikt it-system, som bl.a. kunne give et overblik over i-gang-niveauet i hver sag, iværksatte aktiviteter, individuel sagsmængde og sagstydning. Systemet var logisk opbygget og nemt at anvende. Redskabet blev brugt som et ledelses- og styringsinstrument og som grundlag for dialog leder og medarbejder imellem, fx hvis der blev konstateret ubalance i sagsmængde eller misforhold i-gang-niveauet. En anden arbejdsplads havde, som nævnt ovenfor, udarbejdet en ”pointtavle” til fordeling af sager, synliggørelse af sagsmængde og til sagsstyring. Begge steder udtrykte medarbejderne tilfredshed med systemerne.

Mentorordning

På de fleste arbejdspladser var der oprettet en mentorordning, og ordningen optrådte i to varianter: dels udpegning af erfarne sagsbehandlere, der havde til opgave at oplære, at være mentor (”mesterlære” var et typisk anvendt begreb) for den nyansatte eller nyuddannede, dels som ressourceperson, hvor vedkommende stillede sin specialviden til rådighed for øvrige medarbejdere. Oplæring af nye var i varierende grad systematiseret i de respektive enheder – og oplæringstiden varierede fra kort tid op til et års oplæringstid. Et sted havde ressourcepersonen fået kompensation, så vedkommendes sagsmængde var nedsat lidt for at give tid til udfyldelsen af funktionen.

Medarbejdernes motivation eller lyst til at søge råd, vejledning eller ekspertstøtte varierede lidt enhederne imellem. Et sted fandtes kulturen på arbejdspladsen at være en direkte barriere for at kontakte hinanden for at få hjælp eller støtte.

Netværk

Sagsbehandlerne indgik i en række forskellige relationer, internt som eksternt, i tilknytning til udførelse og opfølgning af sagerne. Formaliserede netværk fandtes i de studerede enheder, men mere typisk var, at de havde ad hoc karakter. Medarbejderne oparbejdede desuden individuelt deres egne netværk blandt deres kolleger, kontakter og samarbejdspartnere. Det uformelle og private netværk opbygges over tid igennem arbejde:

”Jeg kender nogle, som jeg har mødt. Nu har vi måske en tidligere medarbejder fx, som måske er kommet til en anden kommune, og så kan man lige bruge hinanden. Så er der en, som jeg kender fra andre sammenhænge, som jeg ved, er ude i X kommune, og vi kan også bruge hinanden. Så har jeg en samarbejdspartner i X kommune, og hvis

vi hver i sær har noget, så giver vi det til hinanden. Vi hjælper hinanden.” Jobkonsulent

De fleste medarbejdere havde også deres private netværk bestående typisk af tidligere kolleger eller studiekammerater.

På ledelsesniveau var der ofte et ledelsesnetværk internt i kommunen, fx udsprunget fra den fælles lederuddannelse. Nogle ledere indgik også i et tværkommunalt netværk. Udbyttet af ledernetværket varierede:

”Jeg synes ikke, at vores mellemlidernetværk er god nok til at coache hinanden. Jeg henter derimod god støtte og hjælp fra min leder i særlige sager.”

”Det (netværket) giver mig nogen støtte og indsigt, men ikke godt nok. Mit private netværk kan jeg bedre bruge.” Mellemlider

Vidensdeling

Begrebet ”vidensdeling” var ikke et begreb, der blev anvendt på arbejdspladserne. I enhederne fungerede sags-/fagmøderne som et forum for vidensdeling. ”Vidensdeling” blev omtalt også i forbindelse med de tætte samarbejdsrelationer, som sagsbehandlere indgår i med andre institutioner, hvor ”viden” om klienten udveksles til eksempel:

”Vi er blevet distriktsopdelt, fordi alle sagsbehandlere sidder ude i deres distrikter i et tværfagligt team. Her får de et stort kendskab til lokalområdet – skolen, distriktet, daginstitutionerne, hvor de sidder i et tværfagligt team med psykologer, tale-hørelærere og med sundhedsplejersken.” Leder

I de højt belastende enheder var det mere karakteristisk end i de lavt belastede enheder, at medarbejderne havde en meget lav grad af ”vidensdeling” i medarbejdergruppen.

Intern undervisning

I alle, undtagen i en af enhederne, var der udbud af interne kurser eller undervisning. Kommunerne udbød diverse interne kurser afpasset, som medarbejderne frit kunne melde sig på. Udbuddet og muligheden for at deltage var dog varierende, illustreret med følgende citater:

”Jeg har selv søgt et kursus, men kom ikke ind. Jeg har aldrig fået lov til nogen kurser.” Sagsbehandler

”De udbyder rigtig mange kurser, og vi kommer tit på dem, vi gerne vil, dem vi synes er spændende og relevante.” Sagsbehandler

Den interne undervisning varetages af intern konsulent eller af ekstern ekspert.

MUS-samtalerne var et forum for planlægning af kompetenceudvikling, og flere af medarbejderne fremhævede, at de typisk kom på de kurser, som

blev aftalt på mødet. Medarbejderne betonedede dog også, at de var noget tilbageholdende i kursusønsker, da de vidste, at kursuskassen var slunken. I en enhed blev kursusbehovet systematisk opsamlet via MUS (se kapitel 5.1.3), og der blev herfra udbudt lokale afdelingskurser eller fælles kurser eller temadage fælles for hele centret. Undervisningen kunne altså være målrettet medarbejdernes fælles mangler/ønsker, der afdækkes via et kompetenceafklaringsforløb, men der var også eksempler på arbejdspladser, hvor medarbejderne ingen indflydelse havde på udbuddet af emner og temaer til interne undervisningsforløb.

Eksterne kurser, konferencer og efter- og videreuddannelse

Fælles for alle enheder er, at kursusbudgettet var nødlidende:

”Vi har aldrig haft de store kursusmidler.” Tillidsrepræsentant

”Jeg har helt opgivet at søge, da jeg hver gang har fået at vide: ”Det er der ikke penge til, men prøv igen næste gang!”” Sagsbehandler

Læring i arbejdet og på arbejdet var prioriteret højere end ude-af-huset læring, angiveligt begrundet i, at man såvel fandt det mest nyttigt og givende, som affødt af budgettet.

Deltagelse i efter- og videreuddannelse var generelt meget beskedent. Der var kun få eksempler på, at sagsbehandlere var kommet på diplomuddannelse, og kommunomuddannelse var angiveligt meget beskedent. På de fleste arbejdspladser gik retorikken på, at det er den enkelte medarbejders eget ansvar at sørge for efteruddannelse eller videreuddannelse. Det var ofte ledelsen, der af medarbejderne fik skylden for, at mulighederne for efter- og videreuddannelse var så ringe, hvor medarbejderne oplevede, at ledelsen ikke gjorde nok, og at de burde skaffe flere ressourcer til efteruddannelsespuljen. Begrebet ”efteruddannelse” opfattes dog ikke entydigt, illustreret i følgende citat:

”Efteruddannelse kan være mange ting, fx en kortvarig affære i forbindelse med introduktion af ny lovgivning og andet. Det har man altid prøvet at løfte rimeligt godt. Vi har haft en juridisk konsulent, vi tit har booket i to dage omkring lovændringer, for at få en gennemgang.” Tillidsrepræsentant

Opkvalificering og egentlig lederuddannelse var endvidere på undersøgelsestidspunktet på meget lavt blus. Nogle nyansatte ledere havde endnu ikke været på kursus, og flere af mellemlederne havde kun været på få dages lederintroduktionskursus i kommunen. Opkvalificering af lederne forventedes at ville blive opprioriteret betydeligt efter implementeringen af kommunalreformen.

Prioritering af læring i arbejdet var altså mest udbredt. Derimod blev der fra såvel medarbejder- som fra lederside påpeget mangler i efter- og videreud-

dannelse, som begge parter fandt at der var et stort behov for, men som ikke kunne realiseres grundet knappe økonomiske ressourcer.

5.2.3 Teknologiske læringsrum

It-systemerne varierede en del enhederne imellem. Brugen af de lovpligtige registreringer fx arbejdsmarkedsportalen var fælles. Herudover anvendtes i forvaltningerne et varierende udbud af systemer.

Systemerne i sagsbehandlingsarbejdet kan inkludere følgende:

- Arbejdsmarkedsportalen. Der var udtalte klager og frustrationer over systemet. Fx at systemet er tidsbegrænset således, at man automatisk logges af systemet efter 30 minutter. Sagsbehandlerne føler sig presset til at skynde sig, når de arbejder på portalen. En halv time er rimelig tid til at lave en indberetning, hvis man ikke bliver forstyrret, fx af telefonopkald. Der kommer ikke en advarsel om, at systemet logger en af, man bliver bare afbrudt. Systemet gemmer ikke det indtastede, og arbejdet skal derfor laves forfra.
- KMD Aktiv – udbetalingssystem
- Jobsystemet (LAB – Lov om Aktiv Beskæftigelse) – registrering af tilbud, igangsatte og realiserede foranstaltninger til borgeren.
- Sags- og Advis-systemet (SAS) – folkeregister og lignende data. Systemet giver oplysninger om borgeren, hvilke aktive sager der er kørende, og passive der er stående, familieforhold osv.
- Scan jour – Elektronisk dokumenthåndteringssystem (EDH) og journaliseringssystem.
- Komma – er et registreringssystem, der fx knytter kursustilbud eller virksomhedstilbud og borgere sammen. Fagsystemet beskrives som ikke brugervenligt, forældet og som meget primitivt, besværligt og kringlet.
- Prisma – et regnskabssystem til at styre ydelser. KMD Aktiv er et udbetalingssystem ift. borgeren. Udbetalinger og afregninger til institutioner og virksomheder registreres i Prisma. Skal man have et samlet billede af en ydelse og borgerens økonomi, bruges Prisma, hvor alt blive registreret, også det der står i KMD Aktiv.
- Blanketsystemet.
- I en kommune havde man udviklet et unikt journalregistreringssystem til journal/dokumenthåndtering. Systemet beskrives af brugerne som logisk opbygget og nemt at håndtere. Der er i centret uddannet 3 superbrugere i systemet, som sagsbehandlerne kan trække på efter behov.

Der var generelt tilfredshed blandt medarbejderne med, at journaliseringen var blevet papirløst. Enhedernes vurdering af systemerne samlet set var dog meget kritisk, og kritikpunkterne var omfattende: Systemerne blev beskrevet som langsomme, rigide, underdimensioneret og ringe til at spille sammen. Anvendelsen var noget kringlet, og borgerne skulle oprettes og registreres flere steder, hvor hver enkelt henvendelse skulle oprettes som en ny sag. Flere af systemerne var plaget af fejl, ligesom at dokumenter kunne

blive scannet forkert, dokumenter kunne forsvinde/tabes, udskriftskvaliteten var ringe, arkivering af originaler var usystematisk, og nogle af systemerne kunne gå ned i flere dage således, at arbejdet gik helt i stå:

”Vi har et system, der hedder Scanjour”, som er meget usikkert rent driftsmæssigt. Her i sidste uge var der tre dage, hvor vi næsten ikke kunne lave noget. Og det er så frustrerende. Vi har klaget så meget over det... det er faktisk rigtig, rigtig dårligt, og det gør, at vi synes, det er en dårligere service, vi yder.” Socialformidler

Generelt var sagsbehandlerne frustrerede over, at systemerne ikke fungerede optimalt og samstemmende – socialrådgiverne med kraftigere betoning end socialformidlerne – der var klager over, at administrationsarbejdet var blevet meget mere tidsrøvende som følge af de nye lovkrav og kontrolforanstaltninger.

Ud fra de indsamlede oplysninger samt baseret på interviewene vurderes, at it-systemerne i sig selv næppe kan betragtes som en potentiel kilde til læring. Der kan indhentes viden, men læring i egentlig forstand er tvivlsom. De lokale enheders anvendelse af registrerede informationer i systemet kan derimod være basis for og åbne op for muligheder for læring. Det illustreres i kapitel 5.1-5.6 i gennemgangen af den lavt belastede enhed. En afdelingsleder i denne enhed konkluderer desuden, at de nye lovkrav har haft en positiv effekt i form af, at sagsbehandlingen er blevet mere ensartet, det faglige niveau er højnet, og kvaliteten er blevet bedre.

På undersøgelsestidspunktet blev det oplyst, at der snart var udsigt til indførelse af et nyt (forbedret) system KMD Opera. Systemet skulle integrere mange af de funktioner, der i dag er spredt inkl. arbejdsmarkedsportalen. Der var en forhåbning om, at det nye system ville medføre mindre administrativt arbejde i og med, at man ikke længere skal ind og indberette i flere systemer. Operasystemet skulle automatisk kunne føre notater videre i systemet, fx hvis man indberetter noget i udbetalingsystemet KMD Aktiv, så vil der poppe et notat op i journalen, at der er blevet indberettet, og hvem der har stået for det. Det nuværende journalsystem (Scan-Jour, som integrerer EDH og journalisering) lider under det problem, at det er opbygget til at håndtere enkeltsager, men hver borger kan sagtens have flere sager. Hver enkelt henvendelse håndteres som en ny sag i det nugældende journaliseringssystem. EDH-delen beskrives at fungere godt nok, men journaliseringen angives at være skandaløs.

Manualer

Enhedernes skriftlighed, vejledninger, manualer o.l. varierede betydeligt. I en af de højt belastede enheder havde man en ældre håndbog, som sagsbehandlerne kunne slå op i for at finde udbetalingsprocedurer, indstillinger til diverse tilbud, handlerplaner osv. Men håndbogen var ved at være forældet.

Revision af håndbogen lå på undersøgelsestidspunktet tilsyneladende lige foran:

”Vi skal i gang med at lave fælles metoder og arbejdsgangsbeskrivelser. Det har vi ikke haft. Det har i høj grad været de forskellige metoder.” Socialrådgiver

I andre enheder – især blandt de lavt belastede enheder, forelå der i den fælles elektroniske håndbog detaljerede procedurebeskrivelser og vejledninger tilpasset hvert sagsområde. Medarbejderne i en enhed fremhævede ”Dialogguiden”, som de anvendte aktivt i mødet med klienten. Guiden har fem observationspunkter: Klientens eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer, personlig kompetence, økonomisk situation og helbred. Anvendelsen af metoden havde forbedret dialogen med klienten, og klienterne udtrykte tilfredshed med, at de følte sig vel inddraget i egen sag.

5.2.4 Ledelsesskabte læringsrum

Faglig ledelse

Rammerne for faglig ledelsesstøtte kan eksistere på flere ledelsesniveauer, men hvor det typisk er den nærmeste leder, der har ansvaret for faglig ledelse. På nogle arbejdspladser var der ansat en decideret faglig leder, hos andre var der oprettet en teamlederfunktion, og hos andre var der ansat en eller flere fagligkonsulenter dog uden ledelsesansvar. I enheder med rimeligt selvfungerende team havde nærmeste leder en mere tilbagetrukket rolle og blev inddraget mere som sparringspartner/rådgiver samt havde en kontrollerende faglig funktion.

Faglig ledelsesstøtte varierede meget blandt arbejdspladserne og varierede også mellem afdelinger eller team på selvsamme arbejdspladser. Der er et eksempel fra en enkelt arbejdsplads, hvor to team med hver deres nærmeste leder og en fælles overordnede leder havde vidt forskellige oplevelser af ledelsens evner til at støtte medarbejderne fagligt i deres arbejde. Der var også en generel forventning blandt sagsbehandlerne om, at deres leder havde en socialfaglig baggrund. Sagsbehandlerne værner om deres faglighed, og det var lige præcis det socialfaglige, der skabte mening i deres arbejde.

Faglig ledelse kan tage forskellige former og udøves på forskellige måder. Der var eksempel på en arbejdsplads, hvor den faglige leder fulgte og støttede sagsbehandlerne relativt tæt fra start til slut igennem de ofte ”tunge” og problematiske sagsbehandlingsforløb. Der var også et eksempel på en arbejdsplads, hvor medarbejderne ikke følte, at de havde mulighed for at få ledelsesstøtte overhovedet, da der ikke var ansat en faglig leder, og deres nærmeste leder ikke havde en socialfaglig baggrund. Oplevelsen af kvaliteten af faglig ledelse varierede fra arbejdsplads til arbejdsplads, men kendetegnende for de højt belastede enheder var en oplevelse af ringe faglig ledelse:

"Min leder virker usikker - og er der mangler på det faglige, så kan jeg ikke bruge det." Socialrådgiver

En mellemlider i en af de lavt belastede enheder pegede på:

"Sagsbehandlerne har behov for ledelse, men socialrådgiverne vil ikke ledes – og de kan ofte heller ikke lede."

Til løsning af dilemmaet blev der i enheden arbejdet aktivt med udvikling af stedets teamorganisering.

Personalepleje

Der er en del variation enhederne imellem, hvad angår oplevelsen af personalepleje. I nogle af enhederne havde personaleplejen været nødlidende pga. omstruktureringer og/eller udskiftninger på ledelsessiden, hvor dele af medarbejdergrupperne havde følt sig svigtet.

Fra medarbejderside blev der gennemgående udtrykt forventninger til, at den nærmeste leder er synlig og tilgængelig. Hvad der gemmer sig i denne forventning var dog uklart og varierede en del fra sted til sted, fra individ til individ. Nogle beklagede sig, hvis deres leder ikke gik en morgenrunde og hilste, andre forventede, at deres leder var tilgængelig og rådgav og vejledte, når behovet var der.

I de højt belastede enheder sammenlignet med de lavt belastede enheder, fandtes oplevelsen af personalepleje og medarbejdernes trivsel at være lavest, og flere syntes, at personaleplejen ikke var særlig højt prioriteret. Billedet var dog ikke entydigt negativt, illustreret med et citat fra en enhed, hvor forandringerne vinde blæste:

"De (lederne) taler fornuftigt sammen, og det er mit indtryk, at de har fået gennemført nogle ændringer her i huset, og også fået det her sted til at være en attraktiv arbejdsplads... og en forretning, der fungerer."
Socialrådgiver

Administrativ ledelse

Blandt sagsbehandlerne i de højt belastede enheder var der en betydelig utilfredshed med ledelsens administrative evner. Kritikken havde mange vinkler og anklagepunkter: At ledelsen ikke var i stand til at løse rekrutteringsproblemerne. At de ikke kunne skaffe flere ressourcer, herunder flere midler til uddannelsespuljen. At de ikke havde udformet procedurekrav og arbejdsgangsbeskrivelser. At der ikke blev ført synlig statistik over borgerklager. At koordinering af arbejdet i forbindelse med ansættelse af vikarer svigtede. At de gjorde for lidt for, at medarbejderne kunne blive skånet ved overbelastning.

Nogle medarbejdere i de højt belastede enheder havde dog et noget andet syn på ledelsens handlekraft:

”Hun handler meget. Hvis der er noget, der skal tages fat om, både de gode og de dårlige ting, så skærer hun igennem. Det er ikke en selvfølge, at ens chef gør det.” Socialformidler

De lavt belastede enheder var i højere grad karakteriseret ved, at mange opgaver var uddelegerede, og de enkelte team/sagsbehandlere havde fået tilkendt ansvar og beføjelser. Gruppelederne blev beskrevet overvejende som gode til at udstikke rammer og strukturer, så der var rimelig klarhed om roller og funktioner. Lederne havde i takt med teamdannelsen erfaret, at deres tid til administrative pligter var blevet betydeligt reduceret, så de havde mere tid til personalepleje og strategisk ledelse. En udvikling som de fandt meget tilfredsstillende – men de ville gerne have endnu bedre tid til andre ledelsesopgaver end de administrative.

Information

At være informeret og kende den nærmeste fremtid var et meget kritisk punkt – især udtalt i de højt belastede enheder, hvor det flere steder kom til udtryk i direkte mistillid til ledelsen:

”... vi får ikke noget at vide – så det er ligegyldigt. De (lederne) kommer os ikke nær på nogen måde, sådan som jeg har oplevet, at tidligere ledere gjorde. Der opleves ikke ærlighed, men spil for galleriet hele tiden.” Socialrådgiver

Arten af information var også under kritik:

”Vi får information. Men diskussionerne og begrundelserne, dem kender vi ikke, og det er utilfredsstillende.” Tillidsrepræsentant

Typisk deltager nærmeste leder på personalemøderne og holder medarbejderne ajour med, hvad der rører sig i organisationen, men der var også flere eksempler på, at ledelsens information og orientering var svært nødlidende, hvor ledelsen i perioder ikke havde tid, overskud eller mulighed for at være til stede på personalemøderne:

”Informationer – når det mangler, syder frustrationerne over, og folk mister respekt for ledelsen.” Tillidsrepræsentant

I et center udgav centerleder og ledelsesteamet jævnligt et nyhedsbrev, som alle fik med elektronisk post. Nyhedsbrevet oplevedes af medarbejderne som meget informativt og nyttigt. I et andet center var information højt prioriteret i lederteamet, og der arbejdedes bevidst med at give information til rette tid, sted og mængde. Eksempelvis stod centret foran en større flytning og omorganisering, men allerede før det skulle realiseres, følte personalet sig godt informeret om, hvad der skulle ske, og hvad det ville indebære, så forudsigeligheden for den enkelte var angiveligt høj.

Strategisk ledelse

Enhederne adskilte sig fra hinanden i, i hvor høj grad de var på forkant med den forventede eller besluttede udvikling af deres område samt, i hvor høj grad strategiske, udviklingsorienterede diskussioner og planer fyldte på ledermøderne og kom til syne i de lokale virksomhedsplaner.

Det sociale og arbejdsmarkedsorienterede felt er i høj grad bestemt af skiftende lovgivning og politiske beslutninger centralt og lokalt. Fagbureaukratiets beslutningsvej er typisk top-down. Lokalt i enhederne var der vekslende forekomst af medarbejderinddragelse. Nogle steder fastlægges rammerne af ledelsen, og udfyldelsen sker i en dialog leder og medarbejder imellem:

”Min ledelsesmæssige opgave er at skabe vilkår for, at folk kan skabe resultater. Ledelsen er dem, der bærer værdierne og skaber vilkår og rammerne, medarbejderne er dem, der bærer viden og skaber resultater. Dvs. jo dårligere vilkår jeg skaber, desto dårligere bliver resultatet, og jo mere begrænset bliver mulighederne for medarbejderne at dygtiggøre sig.” Leder

I andre enheder var processen mere top-down. I først nævnte enheder er der tale om mål/resultat orientering styring med decentralisering. Værdibaseret ledelse var midlet for at nå målet. I andre enheder var de strategiske overvejelser mindre bevidst og skriftligt formulerede, men der arbejdedes loyalt og aktivt på at løse de politiske og kommunale beslutninger.

I relation til selve sagsarbejdet fandtes også væsentlige forskelle. Visse steder var praksis og den strategiske beslutning, at alle sagsafgørelser med lidt større økonomisk konsekvens skulle gennem ledelsen. Få beføjelser i økonomisk henseende var overladt til sagsbehandlerne. Nogle var tilfredse med ikke at have ansvaret, andre fandt de begrænsede beføjelser utilfredsstillende og oplevede lederen/ledelsen som værende alt for grænsesættende. I de decentraliserede enheder var sagsbehandlerne beføjelser derimod meget vidde. Sikring og kontrol af kvalitet i afgørelser var dog uanset graden af decentralisering en væsentlig lederopgave i alle enheder.

I såvel de højt som lavt belastede enheder var der medarbejdere, der efterspurgte mere markant ledelse og mere koordinering og styring samtidig med, at mange oplever, at de mangler en kanal til ledelsens øvrige lag.

Et af projektets arbejdshypoteser er, at en succesparameter for en kompetent organisation er dels at tilpasse organisationen til de formelle krav, dels at sikre intern accept af forandringerne og deres konsekvenser. Hvad det første angår, så findes de studerede enheder langt hen ad vejen at være tilpasset de nye krav, men generelt set kniber det mere med at skabe accept af forandringerne blandt medarbejderne og accept af den nye, ændrede faglige praksis.

Buffer

Ledelsen har en vigtig rolle i at være grænsesættende, hvad angår udefra kommende krav – fra bureaukratiet og politikerne, fra brugerne og fra borgerne. I såvel de højt som lavt belastede enheder var der en udbredt oplevelse af, at ledelsen i for ringe grad var i stand til at afskærme medarbejderne fra de udefra og oppefra kommende krav. Og sagsbehandlerne følte, at de kom i klemme mellem borgernes forventninger påvirket af kommunens løfter om et højt serviceniveau på den ene side og de ressourcer, kommunen stiller sagsbehandlerne til rådighed, på den anden:

”Vi får at vide, at vi må prioritere. Vi har mere arbejde, end der er timer til... Vi møder forventninger om et højt serviceniveau, men har ikke ressourcer til at dække det. Så får man klager, og det kræver flere ressourcer.” Socialrådgiver

Et andet forhold var, at mange medarbejdere i flere enheder havde oplevelsen af, at ledelsen ikke havde gennemslagskraft opad i systemet:

”Ja, når man sidder ved de møder, så tror ingen på, at det, der kommer fra ledelsen, holder, og at det er clearet opad i systemet. Det er ikke gennemtænkt, og det giver meget usikkerhed. Vi får ikke svar på vores spørgsmål – vi bliver efterladt i et tomrum.” Socialrådgiver

Ledernes rolle og placering i et krydspres mellem ”omverdenen” og medarbejderne er en central problemstilling i centrene. Oplevelsen af tillid og troværdighed til ledelsen findes dog at variere enhederne imellem, som også belyst under afsnittet om information ovenfor. Her skiller de højt belastede enheder sig mest negativt ud.

Ledelsens bufferfunktion i det daglige arbejde forekom generelt i enhederne fx tiltag og ordninger i forhold til aflastning af overbebyrdede sagsbehandlere. Det kan være i form af hjælp og støtte i sagerne (afslutning, omlægning mm.), telefonvagtordning, ansættelse af vikar for at mindske arbejdspresset osv. Sagsmængden var generelt en betydelig belastning i enhederne. Men i personalet var der en udbredt og ringe optimisme om, at det kunne være anderledes:

”Vi har haft for travlt i mange år – er blevet lovet mange gange, at det bliver bedre, men det sker ikke. Jeg oplever kun, at der ansættes ledere – ikke nogen på gulvet.” Socialrådgiver

Rekrutteringsproblemer var et andet generelt og fælles problem, og når der var længerevarende sygefravær i enheden, blev belastningen ekstra kritisk. Tilsammen bevirker disse faktorer, at det er kompliceret at være buffer mod overbelastning.

Borgernes klager over afgørelser er et andet område, hvor lederen har en bufferfunktion. På langt de fleste arbejdspladser betragtes klager som værende et organisatorisk ansvar, og den enkelte medarbejder regnes ikke som

ansvarlig alene. På andre arbejdspladser følte medarbejderne, at de blev holdt ansvarlige for afgørelser og klager, og derfor var der en stærk modvilje mod at tage ansvar i arbejdet. Håndtering af klager kan være en potentiel læringsmulighed. I nogle enheder inddrages sagsbehandleren i klagen; andre steder behandles den udelukkende af lederen/ledelsen.

Ledelseskultur

Enhederne varierer i forhold til graden af:

- Delegering og selvledelse.
- Arbejdets organisering (team, arbejdsgrupper, o.l.).
- Styring og kontrol.
- Synlighed og tilgængelighed.

Flere af ovennævnte forhold er beskrevet i det tidligere, og vi vil derfor kun kort opsummere her. Delegering af opgaver og funktioner er en trend i alle enheder, men der konstateres som tidligere nævnt forskel i delegeringens omfang og dybde. Processen med at etablere team/arbejdsgrupper fandt sted flere steder, men nogle steder var arbejdet fortsat individuelt organiseret. Den heraf affødte variation i læringsrum sætter forskellige muligheder og barrierer for læringsrummenes potentiale for læring i arbejdet. Regelstyring kendetegner alle enheder. Der konstateres en fælles oplevelse af, at arbejdet er blevet mere bureaukratiseret med udefra kommende detailkrav og kontrol, og udviklingen i arbejdets indhold og opgaveløsning findes at indeholde tendenser med ny-taylorisering af arbejdet. Udviklingen synes at sætte begrænsninger for læringsmulighederne i arbejdet, da de nye rammer og vilkår på den ene side udfordrer, men samtidigt begrænser den traditionelle metodefrihed og autonomi i sagsbehandlerarbejdet. Dilemmaet kan efter perspektiv udmøntes som et ledelsesproblem eller et kulturproblem. Begge typer problemstillinger spores i de undersøgte enheder. Der spores en konflikt mellem på den ene side en ledelse, der ønsker at sætte kvalitet målt på politiske og juridiske parametre og effektivitet målt på resultater, og på den anden side sagsbehandlerne, der ønsker at sikre kvalitet målt på socialfaglige parametre og effektivitet målt på arbejdstid og professionel tilfredshed med egne resultater. Konflikten spores alle steder, men blev stærkere formuleret i de højt belastede enheder end i de lavt belastede enheder. Konflikten styrke synes at variere afhængigt af, i hvor høj grad der er skabt balance og konsensus om de to typer ”ønsker”.

Konflikten synes at have forskellige udtryksformer. Et af udtrykkene – som især sporede i de højt belastede enheder – var en generel oplevelse af, at ledelsen ikke er synlig eller tilgængelig nok, og at deres nærmeste leder i for ringe grad havde fokus på medarbejdernes arbejdssituation og trivsel. Et sted beskrev medarbejderne deres vanskeligheder ved at træffe deres nærmeste leder, som hverken svarede på mails eller deltog på personalemøder. Ledelsen havde den opfattelse, at medarbejdergruppen var relativt selvkvørende, og derfor var der ikke behov for ledelsens ”synlighed”. Der var helt

klart en forventnings-mismatch. I en enhed i en mere hierarkisk organisation blev ledelsessystemet oplevet som alt for bureaukratisk og rigtigt styret:

”Det er en gammel organisation den her... den er præget af, at der altid har været nogle meget karakteristiske og nogle meget stærke ledere, og at det er meget topstyret og meget politisk styret.”

Socialrådgiver

En mere generel kritik af ledelsen kom til udtryk i en enhed, hvor medarbejderne bl.a. havde en oplevelse af, at der var for mange ledere, og de kendte egentlig ikke til de forskellige lederniveaus funktioner:

”Jeg var tidligere på en arbejdsplads, hvor man kunne forstå, hvad ledelsen sagde og ville. Og hvor ledelsen ikke bestod af ret mange personer. Det var overskueligt. Og nu, da de har lavet det der babelstårn personalemæssigt, hvor vi har fået den der ledelse ovenpå. Det er jo fuldstændigt uoverskueligt, hvem der gør hvad, hvem mener hvad, hvem siger hvad, og hvad snakker vi om bagefter. Der har jo aldrig været så mange ledere, som der er nu, og det gør det sværere at være på bunden.” Socialrådgiver

En anden type ledelsesmæssig problemstilling var flere steder knyttet til omstillinger. Turbulens i forbindelse med kommunalreformen binder lederens ressourcer og tid og indskrænker ledelsens muligheder for at være synlig og tilgængelig og medarbejderorienteret. I flere enheder var ledelsens opmærksomhed rettet mod organisationsændringer og de arbejdsgrupper, der var mest belastede heraf. Dette medførte, at nogle medarbejdergrupper blev negligeret, men der konstateredes stor intern variation i medarbejderens oplevelse af ledelsen på selvsamme arbejdsplads.

Kvalitetssikring

Kvalitet af sagsbehandlingsarbejdet synes primært at bestå i, at der føres kontrol med om afgørelser er i overensstemmelse med gældende regler og jura. Omfanget af kontrol varierede – fra stikprøver til samlet kontrol. Kontrolfunktionen indeholder dog et læringspotentiale, især i de enheder, hvor det var ”tilladt” at fejle, og hvor man ikke kun arbejdede striks efter opfyldelse af regler og var utryk ved at lave fejl.

Klager over afgørelse er et andet muligt læringsrum. Nogle steder – især i de lavt belastede enheder – blev borgerklagen behandlet i en dialog mellem leder og pågældende medarbejder. Andre steder var det et rent lederanliggende.

Medarbejdere, der anvendte ”dialog-guide”-metoden, havde oplevet, at borgerne i højere grad oplevede tilfredshed med at være inddraget i egen sag. Generelt fandtes der dog i ingen af enhederne en systematisk måde at samle op på, hvor tilfredse borgerne er med sagsbehandlernes arbejde, hvor der

hverken indhentes feedback fra borgerne eller laves tilfredshedsundersøgelser.

5.2.5 Arbejdspladskultur læringsrum

I undersøgelsen er der opstillet fire parametre til belysning af arbejdspladskulturen. Ud fra disse parametre er der forsøgt at indfange forhold, som især karakteriserer den undersøgte enhed.

Åben, tillidsfuld og støttende

Langt de fleste medarbejdere anerkender værdien af social og faglig støtte i arbejdet og dermed en arbejdspladskultur, som er åben, tillidsfuld og støttende. Generelt fandtes det, at det især er ledelsen og lederen, der sætter stilen og kulturen på arbejdsstedet.

Ledelsen opfordrer til fælles kollegialt ansvar:

"(...) Fælles ansvar er at være åbne og støtte hinanden. Jeg siger også, at man har en forpligtelse som kollega at komme til mig og sige til, hvis man ser en kollega, der har det skidt. Og der skal man blande sig; det er ikke sladder." Leder

Langt de fleste steder fandtes tillidsforholdet kolleger imellem at være godt, men spørgsmålet om tillid og troværdighed fandtes at være mere begrænset i forholdet mellem medarbejdere og ledelsen, og her skilte de højt belastede enheder sig ud. Hvorvidt, om medarbejderne oplever at være i stand til at henvende sig til ledelsen med personlige og kollegiale problemer, afhænger naturligvis af tilliden til ledelsen. Medarbejderne var generelt åbne overfor at sparre hinanden på det faglige plan og støtte hinanden uformelt i det daglige, dog nogle steder kunne det være svært at skabe rum for faglig sparring i en meget presset arbejdsdag, hvor arbejdstakt og -tempo er høje. Det kan tære på overskuddet:

"Og så er der jo det der med, at når man bliver stresset, så begynder man at småbide, og så kan man godt kom til at snerre ad hinanden."
Leder

Visse steder var der en vis lukkethed overfor deling af tips, tricks og fif, hvor sagsbehandlere foretrak selv at vælge arbejdsmetode, og de blandede sig ikke i hinandens måde at gøre tingene på. I en enhed var samarbejdet spændt. Det sociale miljø var præget af mistillid medarbejderne imellem og mellem ledelsen og medarbejderne, og der var tendens til klikedannelse, og kommunikationen indbyrdes var ringe.

Det generelle billede var på trods af omfattende strukturelle ændringer, som var gennemført for kortere tid siden eller var under etablering, at langt de fleste medarbejdere atter syntes at have fundet sig til rette og fungerede godt eller rimeligt i deres nye arbejdsgrupper. Et sted var der gennemført en betydelig organisatorisk omstrukturering af arbejdet således, at medarbej-

dergrupper var blevet splittet, slået sammen med andre arbejdsgrupper, eller en blanding af begge dele. Det smittede negativt af på det sociale miljø, da medarbejderne ikke selv ønskede ændringerne eller havde været inddraget i beslutningen. Ændringerne hæmmede samarbejdet mellem de gamle og tilkomne medarbejdere samt skabte konflikter omkring de nye arbejdsmetoder, der skulle læres.

Mistroisk og mistænksom

Nogle af de højt belastede enheder er plaget af en mistroisk og mistænksom arbejdspladskultur. Fælles for disse arbejdspladser var, at medarbejdergruppen havde manglende tillid til ledelsen, og samtidigt var der eksempler på, at medarbejderne frygtede, at ledelsen mistænkte dem for at være inkompetente. Besøgene på stederne og samtaler med personalet efterlod det indtryk, at der i dele af medarbejderstaben var indgroede vaner og forbitrelse over, at det kunne eller skulle være anderledes.

På en arbejdsplads beskrives kulturen som en brokkekultur, hvor der er meget snak i krogene. En medarbejderrepræsentant har følgende vurdering af forholdene:

”Jeg har tillid til kollegerne arbejdsmæssigt. Der vil altid være snak i krogene. Jeg oplever ikke, at nogen er bange for at gå til ledelsen eller kolleger. Jeg ved godt, at der er mistænksomhed til organisationen opad. Om udmeldinger til/fra ledelsen holder. Jeg oplever også selv, at det ikke holder...” Tillidsrepræsentant

På en anden arbejdsplads blev omgangstonen beskrevet som værende præget af arrogance, og hvis man ”stak næsen frem” fremstod vedkommende som bedreviddende. Der var også eksempler på mistænksomhed i medarbejdernes kommunikation:

”... Ting bliver ikke taget til troende, man tror, der er en bagtanke.”
Socialrådgiver

Men også i forhold til selve PRIAM-interviewet:

”Hvordan bliver det her refereret? Jeg skal passe på min røv.”
Socialrådgiver

I de lavt belastede enheder fandtes eksempler på tilsvarende ovenstående negative træk, men det dominerende billede var klart anderledes og langt mere præget af tillid til ledelsen. Den lokale ledelse blev oplevet som troværdig, og mistro og mistænksomhed, som kom til udtryk i de højt belastede enheder, var nærmest fraværende. En erfaren socialrådgiver beskriver atmosfæren i afdelingen og ledelsesstilen på følgende måde:

”Ledelsen er klar i sine udmeldinger. De er gode til at lytte og give svar. Jeg oplever altid, at jeg bliver taget alvorligt og behandlet seriøst, når jeg kommer med et spørgsmål eller er i tvivl om noget. Det gælder også, når jeg går til en kollega. Jeg synes, at mine ledere har

god viden om de mennesker, som de har med at gøre. Og så er de gode til at inddrage os, når det er nødvendigt. De har tillid til os (...) og så tør de godt indrømme, hvis de begår fejl og kan grine ad sig selv. Det er godt, når der er humor på en afdeling.”

En nyansat socialrådgiver i en anden af de lavt belastede enheder beskrev sit første møde med afdelingen, og hvordan hun oplevede afdelingen på følgende måde:

”Jeg fik en enestående velkomst. Alle var orienteret om, at jeg kom, og jeg blev mødt med en blomst på mit skrivebord. Alle kom forbi og hilste mig velkommen. Oplæring var sat i system, og jeg blev mødt med åbenhed og har kun oplevet, at mine kolleger har vist vilje til at hjælpe, når jeg kommer med noget. Inden for kort tid blev mine ”huller i fagligheden” fyldt ud, og jeg føler mig helt tryk ved at tage selv banale spørgsmål op til vores møder.”

Konkurrencepræget

Fælles for samtlige højt som lavt belastede enheder er, at arbejdspladskulturen ikke beskrives som konkurrencepræget. Der spores visse steder en tendens til en ”dem versus os”-kultur, men ikke så meget i form af et konkurrencepræget kulturmønster, men snarere en tendens til at man identificerer sig med sine nærmeste kolleger eller kolleger af samme faggruppe:

”Altså, hvis du er uddannet på budget og regnskaber og sidder med det, så har du altså ikke den samme empati, det har du altså ikke. Du oplever ikke det samme. Vi sidder med det meget følelsesmæssige område her, og vi sidder i områder, hvor vi bliver kontaktet af meget udsatte borgere. Det er noget, der slider på ressourcerne. Det er noget andet end at sidde med budgetter. Hver bliver man konstant udsat for konfrontationer... Dernede er det sådan, at hvis borgerne har et problem, så kan de slet ikke rumme det. De giver straks op. Så derfor har man ikke det samme fokus på det. Og her skal vi tage os af alt muligt.” Socialrådgiver

Nogle oplever, at der ikke er konkurrence medarbejderne imellem i enheden, men at der kan være det med områder, der arbejder med andre typer opgaver:

”Det er lavstatus at arbejde på arbejdsmarkedsområdet. Vi er ikke så ”fine” som dem på familie- eller børn- og ungeområdet. Det er gammelt arvegods og svært at ændre. Jeg har arbejdet på begge områder og kan ikke tilslutte mig koret, der taler om faglighed med store bogstaver. De ved typisk ikke, hvad de taler om.”

Regelstyret

Såvel de lavt belastede enheder som de fleste højt belastede arbejdspladser fandtes at være præget af et stift regel- eller normsæt. Love og regler skal overholdes og sætter rammerne for arbejdet. Inden for disse rammer er der dog frihed generelt til at selv styre sin opgaveløsning og arbejdsgang. Der

var et enkelt eksempel på en arbejdsplads karakteriseret ved en relativ høj grad af regelstyring sammenlignet med de øvrige enheder. Rammerne for sagsbehandlerarbejdet synes ikke at have ændret sig væsentligt de sidste par år. Organisationen er traditionel og meget hierarkisk i sin opbygning. Medarbejderstaben er "*gode gamle garvede sagsbehandlere*", som det bliver udtrykt, men organisationen synes generelt præget af træghed forandringsmæssigt. Kravet om en ny organisering som følge af kommunalreformen og tiltagende tendens til mere flad organisering står foran, men blandt såvel leder som medarbejdere blev der udtrykt usikkerhed om, hvordan det ville forløbe. Nogle frygtede det værste.

6 Sammenfatning og konklusion

Kommunale socialforvaltninger er udvalgt som studieobjekt. Forvaltningens opgaver og mål er i høj grad politisk besluttet. I socialforvaltningen er de menneskelige kompetencer den vigtigste ressource til at nå organisationens mål. Forvaltningens ydelser afhænger af og involverer mennesker, menneskelig tilstedeværelse og engagement og relationer mellem mennesker. Derved bliver medarbejderne og deres kompetencer af afgørende betydning for den offentlige virksomheds ydelser, og det er derfor af stor betydning at skabe en organisation, hvor kompetencerne 'slippes fri'.

Frigørelse af kompetencerne har ikke kun betydning for ydelsen, men også for medarbejdernes muligheder for subjektiv udvikling og trivsel. Det har betydning for organisationens miljø, hvor et godt psykosocialt arbejdsmiljø ikke kun skabes ved at fjerne usunde belastninger, men i lige så høj grad ved at skabe en række gunstige rammer, der stimulerer det psykosociale arbejdsmiljø og kompetenceudvikling for medarbejderne.

Den kompetente organisation producerer således ikke blot ydelser til gavn for borgerne, den producerer også 'arbejde', 'udfoldelse', 'udvikling' og 'sundhed' til medarbejderne. Derfor er spørgsmålet om den kompetente organisation et centralt tema for såvel brugerne som medarbejderne.

Delprojektet har fokus på den kompetente organisation. I studiet er blikket på læringspotentialer og -ressourcer i organisationens miljø og struktur snarere end mod aktørerne i organisationen, de individuelle lærende.

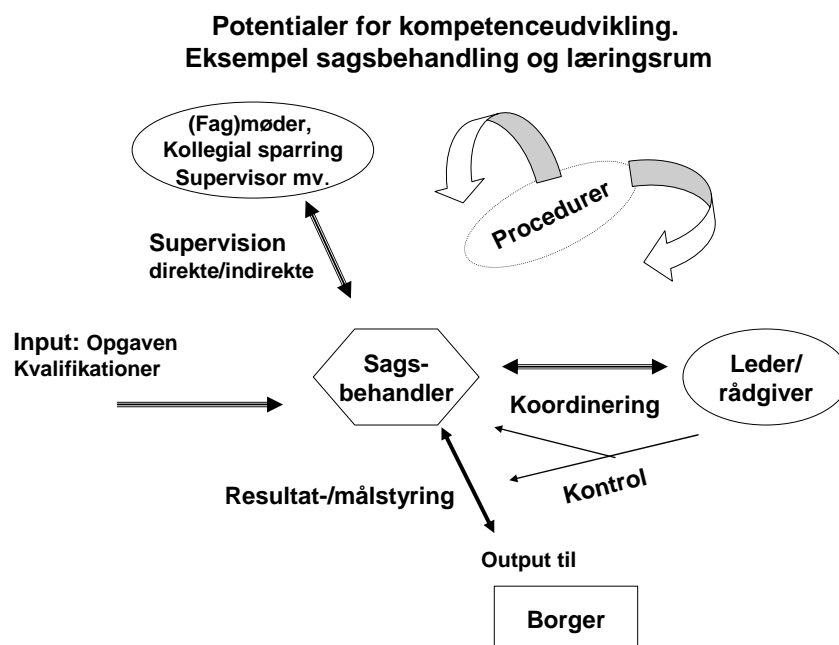
Kvalifikationer og kompetencer er afgrænset tidligere (se kapitel 2 og delrapport 6) og ved den kompetente organisation forstås i overført betydning, at organisationen ved sin "organisation" muliggør kompetencetilegnelse hos de ansatte. Organisationens struktur betragtes i denne sammenhæng i forlængelse af Sjöstrand (1991) som et instrument til at realisere og udnytte kompetencer. At skabe en struktur er at skabe visse forudsætninger for læring blandt medarbejderne i organisationen og muliggøre en realisering og nyttiggørelse af disse kompetencer.

6.1 Det kvalitative casestudie. Teori og metode

I det kvalitative casestudie af organisatoriske potentialer for læring og kompetenceopbyggelse har Harold J. Leavitt's klassiske organisationsmodel (1965) været til inspiration. Den er baseret på fire faktorer: Struktur, teknologi, opgave og aktør. Modellen er i studiet udbygget med teorier om organisatorisk kompetence, læring og læringsrum i arbejdet samt den lærende organisation.

Projektets design og metode blev tilrettet og justeret ud fra et pilotstudie, hvor centrale aktører i fire socialforvaltningsenheder blev interviewet. Læringsrum, organisatoriske potentialer for læring og kompetenceopbygning blev afgrænset og defineret. I den udbyggede model (se nedenfor) er arbejdspladsens kerneydelse udgangspunktet og selve opgaven, dets kompleksitet, indhold, variation mv. rummer mulighed for læring. Læring sker også i praksisfællesskaber (Kvale & Nielsen, 1999). Læring er her en mulighed, når aktiviteterne synliggøres og ved, at der gives adgang til at deltage og handle i væsentlige praksis-situationer, hvor de lærende har mulighed for at se og lytte til, hvorledes en praksis udføres, ligesom når de har mulighed for at dele erfaringer og problemløsninger fx på fagmøder, via supervision, i teamet eller gennem kollegial sparring og uformelle snakker. Arbejdspladsen anvender desuden forskellige procedurer, der ligeledes kan rumme læringsmuligheder. Det kan være styringsredskaber, it og programmer, manualer og guider. Lederen har en helt central rolle dels som skaber og fornyer af rammerne, dels gennem nærvær og rådgivning, hjælp og støtte. Endelig giver måling og evaluering af produktets kvalitet mulighed for læring.

Figur 6.1

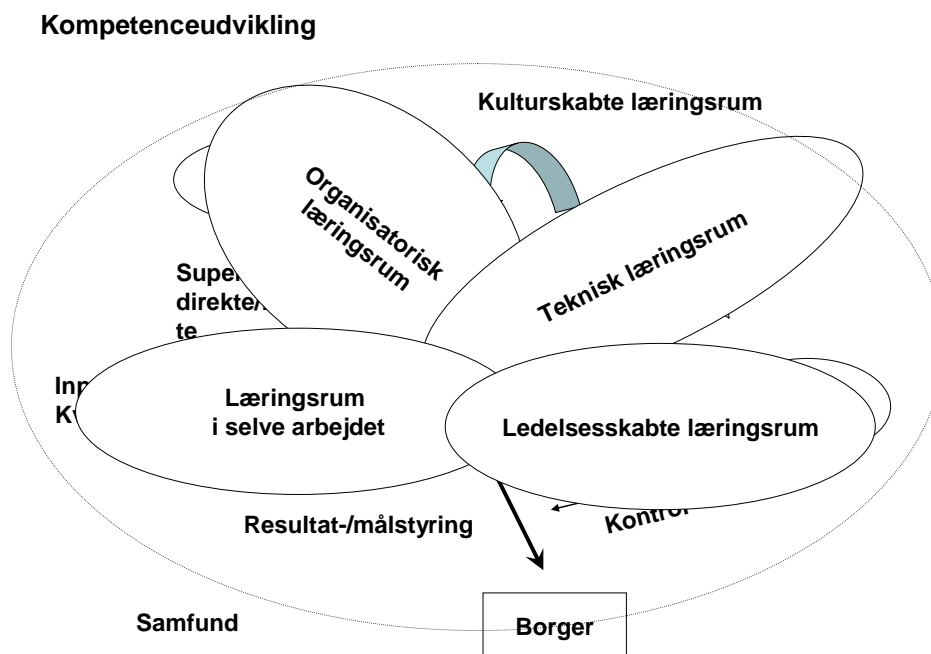


De forskellige muligheder for læring er samlet i fire hovedkategorier:

- Læringsrum i selve arbejdet.
- Organisatoriske læringsrum.
- Teknologiske læringsrum.
- Ledelseskabte læringsrum.

Omkransende disse ”rum” spiller arbejdspladskulturen en rolle for læringsrummenes udfoldelse og mulighedsbetingelser for at generere læring. Disse overordnede rum og læringsmuligheder for kompetenceudvikling er illustreret i følgende model:

Figur 6.2

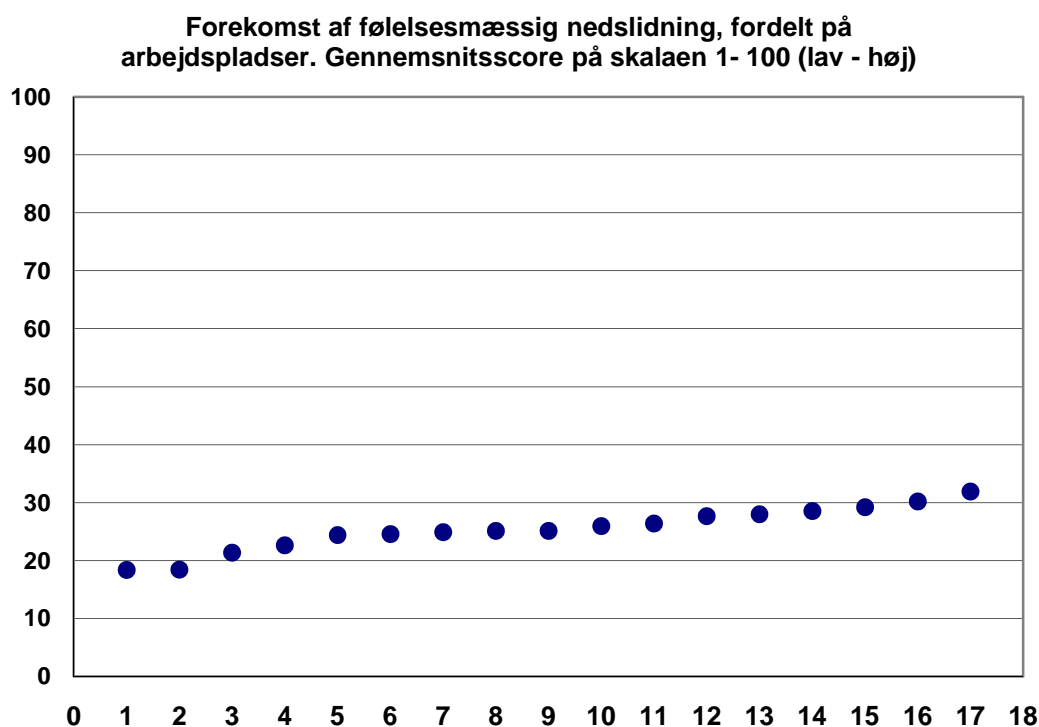


I projektet blev læringsrum inden for hver af hovedkategorierne afgrænset, og de i alt 31 definerede felter/”rum” til belysning af organisatorisk kompetence blev studeret.

6.2 Metode

PRIAM-projektet omfatter i alt 12 kommunale socialforvaltninger fordelt over hele landet. Efter den indledende indsamling af data via spørgeskemaundersøgelsen til den kvantitative undersøgelse (PRIAM del I), blev arbejdspladser til det kvalitative studie udvalgt på grundlag af data fra spørgeskemaundersøgelsen, der vedrørte et sammensat mål for psykisk nedslidning, udbændthed og stress. Arbejdspladserne blev rangordnet i et kontinuum fra høj til lav psykosocial belastning i arbejdet (jf. figuren nedenfor). De fire enheder med laveste belastning og de fire med højeste belastning blev udvalgt som case og studeret i PRIAM del II.

Figur 6.3



Gennemsnittet af de skalaer, der samlet beskriver det i PRIAM udviklede begreb ”følelsesmæssig nedslidning” (EWS), som alle går fra 0 (ingen belastningsreaktioner) til 100 (samtlige belastningsreaktioner) er 25,85. Blandt de undersøgte socialforvaltninger i casestudiet varierer scoren på EWS (følelsesmæssig nedslidning) fra 18,47 til 31,91 (se figuren). Altså en klar forskel, om end den ikke er så stor, at ingen af socialforvaltningerne scorer meget dårligt.

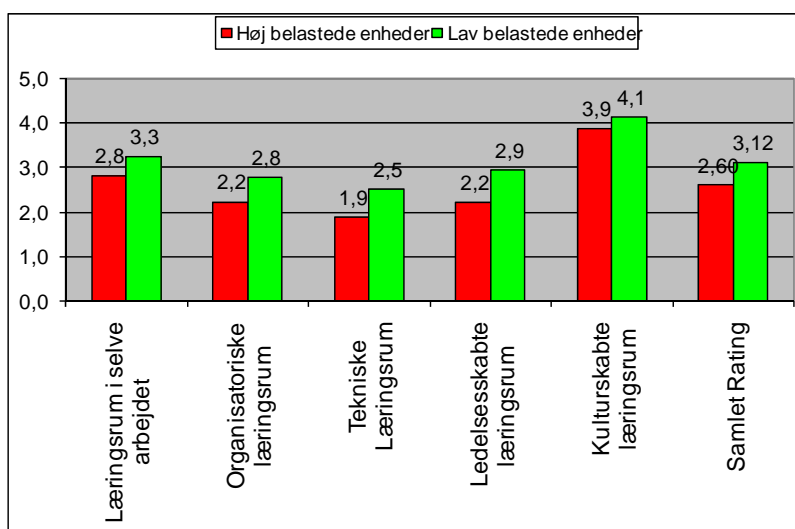
Det kvalitative studie af organisatorisk kompetence i den kommunale socialforvaltning rummer både deskriptive og eksplorative elementer såvel som mere hypoteseafprøvende. De indsamlede data i de otte studerede enheder er baseret på: Besøgsrunder, observationer, skriftlige arkivalier og interview af udvalgte medarbejdere (ledere, sagsbehandlere, tillidsrepræsentanter) i hver enhed.

Ud fra de indsamlede data blev de 31 definerede læringsrum beskrevet, og materialet blev ratet af to forskere hver for sig. Ratingen var på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er lig med, at læringsrummet knap nok er eksisterende til 5, der er lig med, at læringsrummet findes, er aktivt og fungerer optimalt. Ratings fra de to forskere blev sammenholdt. Ud af de i alt 256 ratings var der i 86 % af tilfældene helt overensstemmelse; 12 % afveg 1-point og i knap 2 % af tilfældene var forskellen 2 point. Ved uoverensstemmelse blev afvigelsen tjekket, og punktet blev diskuteret frem til enighed.

6.3 Resultater

Resultaterne fra caseundersøgelsen viser en klar sammenhæng mellem på den ene side *stress og belastning* og på den anden side *mulighed for læring* således, at medarbejderne på arbejdssteder med høj belastningsscore (EWS) ud fra spørgeskemaundersøgelsen også findes at have svagere læringsmuligheder i deres arbejde og på deres arbejdsplads sammenlignet med arbejdsstederne med lav belastningsscore. Det gælder for alle fem undersøgte dimensioner til belysning af den kompetente organisation (se figur 6.4).

Figur 6.4: Læringsrum fordelt på højt og lavt belastede enheder. Skala 1-5, ringe/store muligheder og potentialer for læring



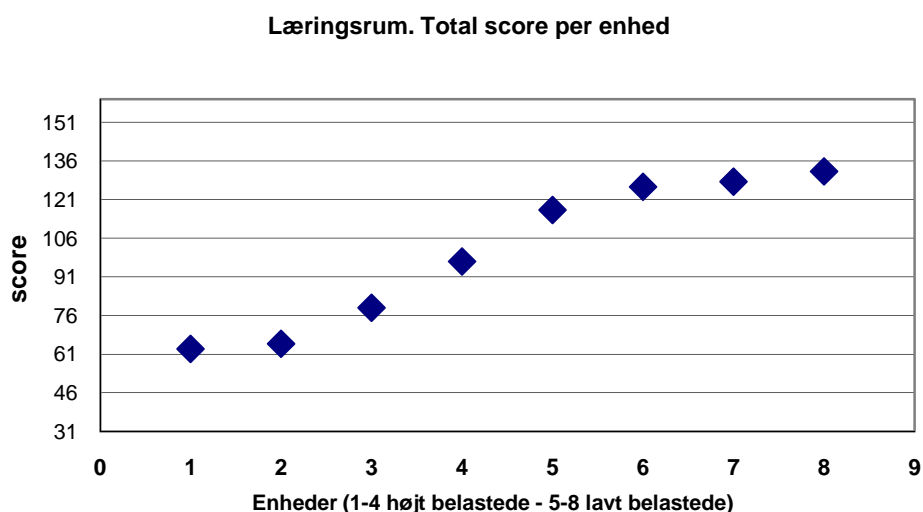
Høj versus lav belastede enheder: Læringsrum scores (PRIAM DEL II)

Det fremgår af figur 6.4, at der på alle de undersøgte områder fandtes betydelige forskelle imellem de højt og lavt belastede enheder, og på alle områder faldt de lavt belastede enheder mest positivt ud i forhold til læringsmuligheder og opfyldelse af kriteriet på den kompetente organisation.

Resultaterne viser desuden, at der i enheder med højeste læringsrums-score fandtes at være et samspil mellem felterne, hvor igennem der synes at kunne opnås en synergieffekt, som kan styrke muligheden for at skabe læring og kompetenceudvikling for medarbejderne og organisationen som helhed.

I figur 6.5 er scoren for hver dimension i læringsrumme summeret og der er udregnet en totalscore i forhold til samtlige vurderede læringsrum. Total scoren kan variere fra 31 til 155 point. Jo højere point jo bedre læringsmuligheder.

Figur 6.5



I de fire højt belastede enheder varierer totalscore fra 63 til 97 point med et middeltal på 76. I de fire lavt belastede enheder varierer totalscore fra 117 til 132 med middeltal på 125,75 point. Forskellen i lærings-score for højt og lavt belastede enheder er altså betydelig.

Et fælles træk i materialet var, at sagsmængden og tidspresset fandtes at være en barriere og begrænsende faktorer for fuld udnyttelse af læringspotentialerne. Det gjaldt for alle de otte studerede arbejdssteder.

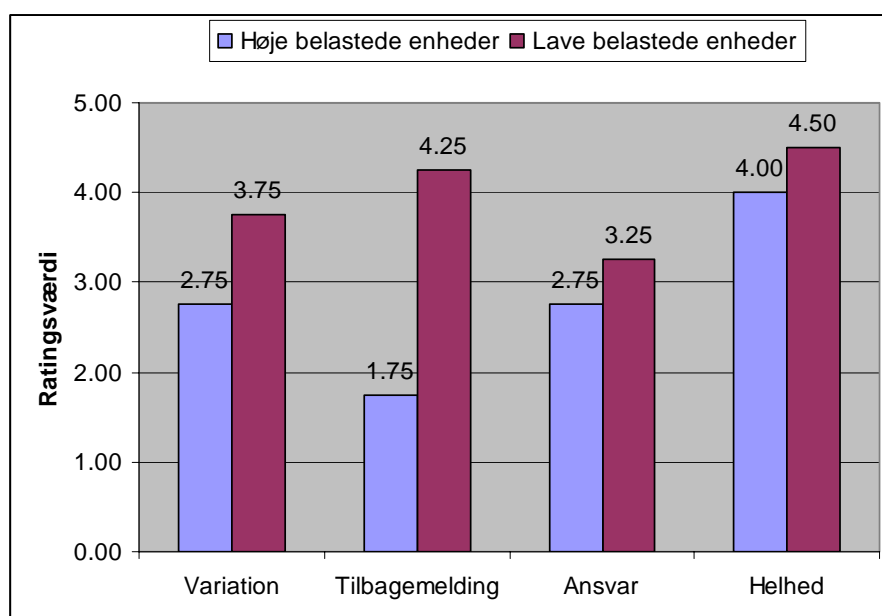
I det følgende opsummeres for hver af de 5 læringsrum, som er vist i figur 6.4.

Læringsrum i selve arbejdet

I læringsrum i selve arbejdet var den mest markante forskel muligheder og praksis i forhold til tilbagemelding på udført arbejde (score i lavt belastede enhed på 4,25 og ”kun” 1,75 i højt belastede enhed). I de lavt belastede enheder var etablering af rammer og muligheder for feedback højt prioriteret af ledelsen og kunne udfolde sig i forskellige fora:

- Faglige sagsmøder, hvor lederen sidder med ved bordet.
- Supervision (kollegialt som med ekstern supervisor).
- Systematisk kvalitetskontrol ved leder af sager og dialog med medarbejderen herom.
- ”To sæt øjne” på sagsafgørelser i ikke-rutine prægede opgaver.
- Samarbejde og fællesskab i det daglige arbejde og mulighed for udveksling af faglig viden og erfaringer.
- Mentorordning og/eller systematisk oplæring af nye.

Figur 6.6: Læringsrum i selve arbejdet, fordelt på højt og lavt belastede enheder



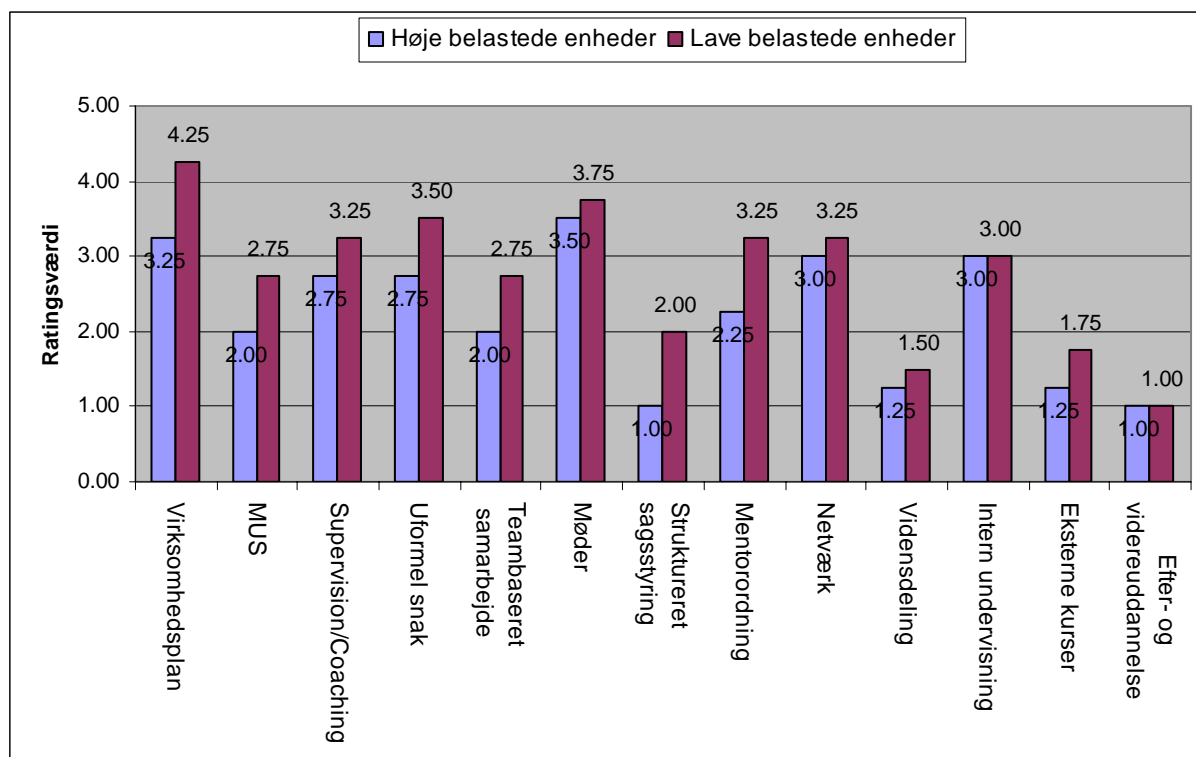
I såvel de højt som lavt belastede enheder er sagsbehandlerne praksis i høj grad bestemt ud fra mange retningslinier, regler og rutiner, som arbejdet skal udføres i forhold til. Det rejser spørgsmålet om arbejdsopgaverne indeholder tilstrækkelige råderum til, at læring kan finde sted. De bureaukratiske rammer indsnævrer, men interviewene med erfarne og mindre erfarne sagsbehandlere på case-arbejdspladserne peger på, at indenfor rammerne har sagsbehandlerne i mange tilfælde objektivt et stort råderum. Ydermere konstateredes på linje med Keller (2004), at jo mere erfarne sagsbehandlere er, jo større råderum oplever de, at de har.

Casestudiet viste, at adgang til fællesskabets kyndighed og organiseret praksisfællesskab var mere udbredt i de lavt end i de højt belastede enheder, og potentialet for læring i de lavt belastede enheder vurderes dermed at være højere. Andre forhold i tilknytning til organisatoriske læringsrum behandles i næste afsnit

Organisatoriske læringsrum

Ved organisatoriske læringsrum er de lavt belastede enheder i højere grad end de højt belastede karakteriseret ved forekomst af lokalt udarbejdet virksomhedsplan, der anvendes aktivt som et redskab for udviklingen i afdelingen, og som omfatter forskellige former for læringsmuligheder. Arbejde i team, struktureret sagsstyring, medarbejderudviklingssamtaler og supervision er eksempelvis felter, som forekommer i højere grad i lavt end i de højt belastede enheder (se figur 6.7).

Figur 6.7: Organisatoriske læringsrum



Muligheden for supervision blev også kortlagt i spørgeskemaundersøgelsen. Tabel 6.1 viser, at alle tre former for supervision – kollegialt, ved leder eller eksternt supervisor – er betydeligt mere udbredt i lavt end i højt belastede enheder.

Tabel 6.1: Mulighed for supervision, fordelt på de lavt og højt belastede enheder. Data fra spørgeskemaundersøgelsen. Andel af medarbejderne, der har svaret i høj grad eller i nogen grad

	Mulighed for,,,		
	Kollegial supervision	Supervision ved leder	Ekstern supervisor
Lav belastede enheder	75 %	66 %	47 %
Høj belastede enheder	55 %	30 %	32 %

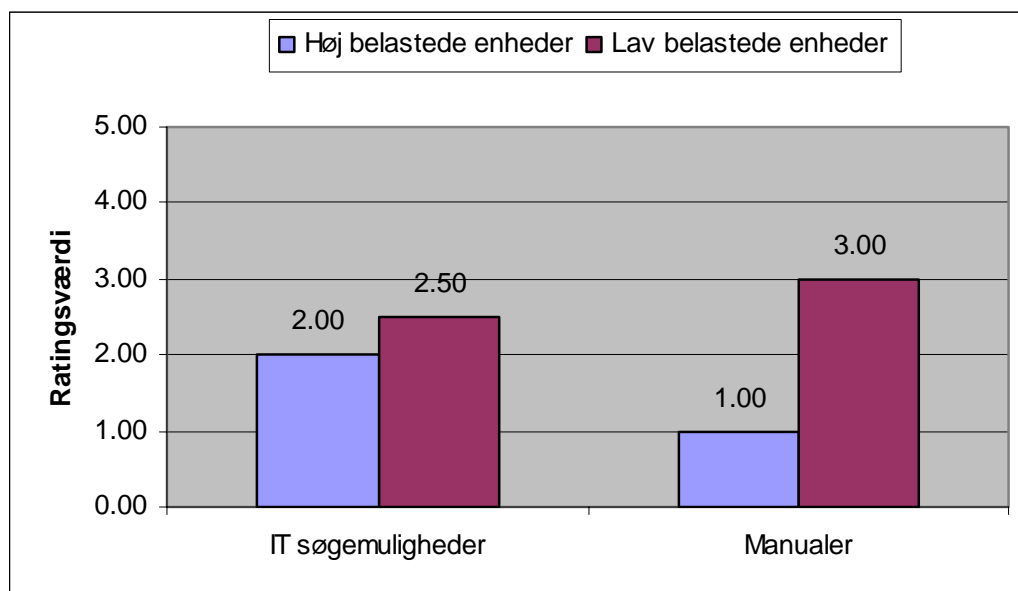
Resultatet ud fra casestudiet og spørgeskemaundersøgelsen er altså samstemmende, og spørgeskemaundersøgelsen viser uddybende, at især ledelsesmæssig supervision adskiller de to grupper.

Teknologiske læringsrum

Under teknologiske læringsrum er elektroniske arbejds- og styringsredskaber og søgemuligheder samt kvaliteten af skriftlige manualer og guider undersøgt. De lavt belastede enheder adskilte sig fra de højt belastede især ved forekomst og anvendelse af sags- og arbejdsområde tilpassede manualer og guider, som såvel medarbejdere som ledere fremhævede som nyttige, og som gav indsigt og havde forbedret sagsarbejdet og mødet med borgeren. I

de lavt belastede enheder var der udviklet et it-sagsstyringssystem, der bl.a. gav overblik over fremdriften i sagerne og synliggjorde sagstyngden fordelt på medarbejderne. Interventionsbehov blev synliggjort og hjælp og støtte blev iværksat ud fra oversigten.

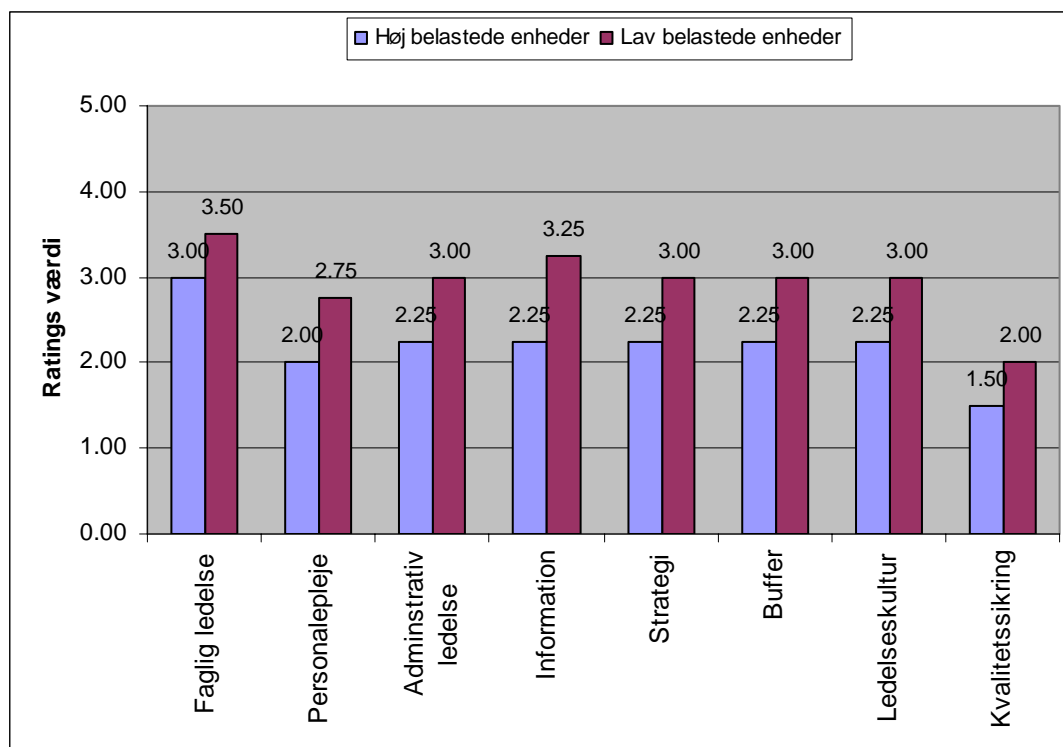
Figur 6.8: Teknologiske læringsrum



Ledelseskabte læringsrum

På alle de otte undersøgte dimensioner under ledelseskabte læringsrum var de lavt belastede enheder placeret mindst et halvt point bedre end de højt belastede på 5-punkt skalaen. I såvel de lavt som højt belastede enheder opnår "faglig ledelse" den bedste score (henholdsvis 3,5 og 3,0 point). Administrativ ledelse bedømmes lidt dårligere, og personaleledelse et 'trin' herunder (henholdsvis 2,75 og 2,0). Laveste score i begge grupper optræder ved "kvalitetssikring" (fx medarbejdernes læringsmuligheder og inddragelse i forbindelse med fx borgerklager, stikprøvekontrol af sager og fremdrift i sagsarbejdet).

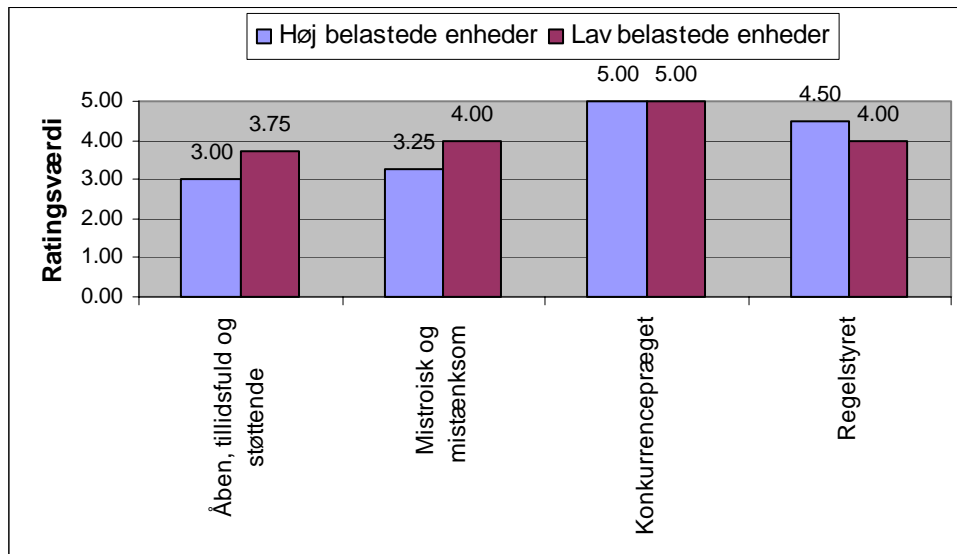
Figur 6.9: Ledelsesskabte læringsrum



Kulturskabte læringsrum

Samlet set vurderes og scores de kulturskabte læringsrum højt. Arbejdet i socialforvaltningerne er i høj grad regelstyret (i de højt belastede enheder med en score lidt over de lavt belastede). Kulturen på arbejdsstederne findes ikke at være konkurrencepræget snarere åben, tillidsfuld og støttende og en atmosfære præget af mistro og mistænksom er 'lav'. Set i et læringsperspektiv synes det at være et godt udgangspunkt. Som det fremgår af figur 6.10 falder de lavt belastede enheder også på dette område lidt bedre ud end de højt belastede med en forskel på 0,75 points forskel i score.

Figur 6.10: Kulturskabte læringsrum



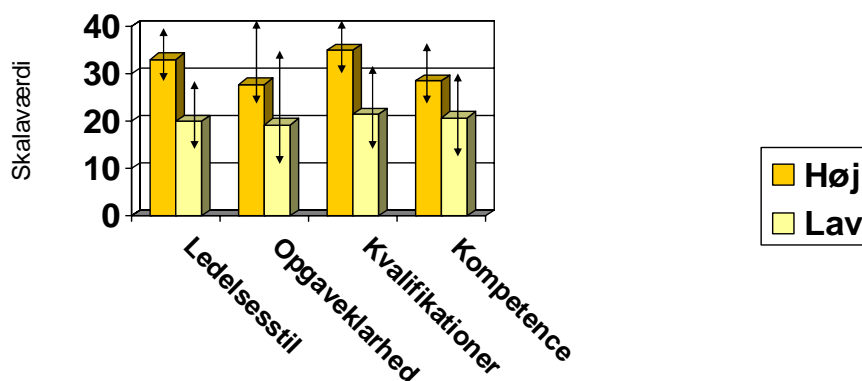
(Jo højere score desto 'bedre', dog omvendt ved skalaerne "mistroisk og mistænksom" og "konkurrencepræget". Her gælder det, at jo højere værdi jo mindre er forholdet udtalt),

Kvantitative og kvalitative resultater

Casestudiet og spørgeskemaundersøgelsen kan sammenholdes på flere områder. De kortlagte psykosociale faktorer i arbejdet i spørgeskemaundersøgelsen, der er sammenfattet i skalaer, viser, at lavt belastede opnår en bedre score end de højt belastede på områder, hvor de to studier kan sammenlignes. Spørgeskemaets skalaer er konstrueret sådan, at jo lavere skalaværdi desto bedre. Figur 6.11 viser, at ved ledelsesstil og kvalifikationer er forskellen markant, og der findes som tendens forskel ved opgaveklarhed og individuel kompetence.

Figur 6.11

Udvalgte faktorer i arbejdet (spørgeskemaundersøgelsen), fordelt på høj og lav belastede enheder



(Bemærkninger til figur 6.11. I figuren er vist gennemsnitsværdier – jo lavere værdi desto bedre. Pilene i figuren markerer minimum- og maksimumskalaværdi for enhederne i henholdsvis de lavt og højt belastede enheder)

I de højt belastede enheder findes desuden, at sygefraværet er mere end dobbelt så højt sammenlignet med de lavt belastede enheder.

Sammenkædningen af de kvantitative og kvalitative data – spørgeskemaets resultater og casestudierne – peger på, at der er en sammenhæng mellem den kompetente organisation og følelsesmæssig nedslidning. Ud fra casestudiet kan der dog ikke siges noget sikkert om kausalitet. Casestudiet giver således ikke grundlag for at afgøre om følelsesmæssig nedslidning og stress begrænser læringsmulighederne for den enkelte medarbejder, eller om ringe muligheder for læring på arbejdspladsen medfører følelsesmæssig nedslidning og stress i og med, at fokus i casestudiet er på organisationen og ikke på individet.

6.4 Konklusion

De undersøgte cases er udvalgt ud fra spørgeskemaundersøgelsens resultater vedrørende forekomsten af følelsesmæssig nedslidning, stress og udbrændthed. De to hovedgrupper af cases adskiller sig således fra hinanden på baggrund af de kortlagte psykiske symptomer og belastningstilstande blandt personalet.

I casestudiet er læringsmuligheder eller læringsrum valgt som udtryk for, om organisationen er kompetent eller ej. Casestudiet viser, at de undersøgte læringsrums forekomst og kvalitet varierer markant: Mulighederne for læ-

ring er markant højere i de lavt belastede enheder end i de højt belastede enheder. Casestudiet bidrager dermed til at underbygge og uddybe spørgeskemaundersøgelsens påviste sammenhæng mellem kvalifikationer og kompetencer og helbredsbelastninger (se delrapport 6).

Undersøgelsen af effekt af kompetenceudvikling i kommunerne (Hjalager, A-M. et al, 2008) har vist, at kompetenceudvikling har en klar og positiv effekt på den måde, som jobbet udføres på, og på den faglige kvalitet af arbejdet, for nye opgaver og for at kunne arbejde mere selvstændigt. Undersøgelsen viste desuden, at kompetenceudvikling også har – men i mindre grad – effekt for samarbejdet i teamet eller på afdelingen. Undersøgelsen havde primært fokus på læring i arbejdet og på kurser og uddannelser. Casestudiet peger i forlængelse heraf på, at der er god grund til at være opmærksom på de potentialer, der kan ligge i ikke kun læring i selve arbejdet, men også på de læringspotentialer – organisatorisk, teknologisk og kulturelt – som findes i organisationen som helhed. De lavt belastede enheder som illustration af best practice viser vigtigheden af at være opmærksomt på og udnytte alle læringsmuligheder på arbejdspladsen.

Casestudiet viser endvidere, at kompetenceudvikling må iscenesættes. Hvis kompetenceudvikling skal lykkes, skal det sættes i system, fordi kompetenceudvikling ikke sker af sig selv. Casestudiet viser, at god kompetenceudvikling i praksis er et samspil mellem udvikling af medarbejderne, udvikling af strategi og ledelse samt udvikling af organisationen. Det er ikke kun et spørgsmål om udvikling af bestemte evner, men om udvikling af samspillet mellem aktører i praksisfællesskabet og af samspillet mellem den organisatoriske ramme og de tilgængelige 'redskaber'.

Casestudiet og spørgeskemaundersøgelsen viser samstemmende, at ekstern kompetenceudvikling (deltagelse i kurser og efter- og videreuddannelse) er meget beskedent i socialforvaltningerne. De økonomiske midler i de studerede enheder var angiveligt knappe, og det er derfor ekstra vigtigt at bruge kompetencekronerne rigtigt. Casestudiet viser, at der ligger ubrugte muligheder for læring og kompetenceudvikling i socialforvaltningerne, og det træder tydeligst frem i de højt belastede enheder. Rigtig 'investering' af kompetencekronerne med sigte på den kompetente organisation synes at have en dobbelt gevinst – til gavn for brugerne og reducerede belastninger for medarbejderne.

Gode eksempler på læringsmuligheder og god læringskultur eksisterer i socialforvaltningerne. Det viser casestudiet. Gensidig erfarings- og vidensudveksling (fx benchmarking) socialforvaltningerne imellem synes dermed at være en oplagt mulighed.

7 Litteratur

Andersen, L. og Ahrenkeil, A. (2003): *Læringsrum i det sociale arbejde*. AKF Forlaget, Denmark.

Andersen, T., Jensen I., Prahl A. (red.) (2000): *Kompetence – i et organisatorisk perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.

Bjerke, P. & R. Eilertsen: *Kommunesektorens fall*. De Facto, Oslo 2005.

Burgoyne J. & Reynolds M. (ed.): *Management Learning – Integrating Perspectives in Theory and Practice*. SAGE Publications, 1997.

Bottrup, P. (2001): Læringsrum og arbejdsvilkår. Fra: *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3. årgang, nr. 2.

Bottrup, P. (2001): *Læringsrum i arbejdslivet. Et kritisk blik på Den lærende Organisation*. Forlaget Sociologi.

Brosolat, C.H. og Thorup, A. (2004): *Kompetenceudvikling i praksis: En praktisk guide til opbygning og effektudnyttelse af virksomhedens kompetenceudvikling*. Clemensstrykkeriet, Århus, Denmark.

Christiansen, J.M. & Larsen, I. (2007): *Socialrådgivernes psykiske arbejdsmiljø og arbejdsliv*. CASA.

Elkjær, B. (2000): Den lærende organisation som kompetenceudvikling. Fra: Andersen, T., Jensen, I. og Prahl, A. (Red.): *Kompetence – i et organisatorisk perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag, Denmark.

Gravesen, G. og Larsen, H.H. (2004): *Arbejdslivets psykologi: Arbejdet, organisationen og de menneskelige ressourcer*. Hans Reitzels Forlag. Denmark.

Hasenfeld, Y. (1992): The Nature of Human Service Organizations. In: *Human Service as Complex Organizations*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1992.

Hjalager, A.M, Scheuer S, & Wested, H.: *Effekt af kompetenceudvikling i kommunerne*. Udgivet af KTO & KL; www.persoanelweb.dk.

Kvale, S. & K. Nielsen: Landskab for læring. I: Nielsen & Kvale (red): *Mesterlære. Læring som social praksis*. Hans Reitzels Forlag, 1999.

Larsen, H.H. et al. (2002): *Læring på jobbet – metoder og erfaring*. KL og KTO, juni 2002.

Illeris, K. (Red.) (2004): *Læring i arbejdslivet*. Roskilde Universitetsforlag, Denmark.

Keller, H. D. (2002): Kompetenceudvikling i socialt arbejde. In: Laursen, E. (Red.) (2002): *Viden om læring*. Special-Trykkeriet Viborg, Denmark

Keller, H. D. (2004): *Læring i arbejdet – om kompetenceudvikling i socialt arbejde*. Phd afhandling. Institut for Læring, AUC

Knudsen, H. J. (uden årstal): *Organisatorisk læring – Individuel og kollektiv læring*. Paper.

Knudsen, H.J. (2003): *Kompetenceudvikling. Begreber*. DPU & DEL.

Knudsen, H. J. (2003): *Kompetencedebatten – Om kapacitet, kvalifikationer og kompetence*. Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelse.

Leavitt, H.J.: Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches. I: J. March (ed.): *Handbook of Organizations*. Rand McNally & Co, 1965.

Leavitt H.J, & Bahrami H. (1988): Managerial Psychology. In: *Managing Behavior in Organizations*. University Of Chicago Press.

Michelsen, T. R. (2002): Hvordan lærer ledere? In: Laursen, E. (Red.) (2002): *Viden om læring*. Special-Trykkeriet Viborg, Denmark.

Poulsen, S. (2004): Udvikling af kompetencer til praksis. In: *AGORA – tidsskrift for forskning, udvikling og idéudveksling i professioner, nr. 3*.

Raelin, J.A.: *Work-Based Learning*. Cambridge, 2006.

Schein, E.H.: *Organisationsteori*. Forlaget Systime, 1990.

Sjöstrand, S.-E.: *Organisationsteori*. 3. udgave. Lund Studentlitteratur, 1991.

Sørensen, K. og Vedel, G. (2002): *Arbejdsnotat om virksomheders læringsstrategier: Analyser af læring i virksomheder og samspillet med erhvervsrettet uddannelse*. Udarbejdet for Undervisningsministeriet. Teknologisk Institut, Arbejdsliv.

Sørensen, L. M. og Strandgaard, V. (2002): *Introduktion til Mennesker i Balance: De otte strategiske kompetencer*. Holbæk Ekspresttrykkeri, Danmark.

Teknologisk Institut, Arbejdsliv (1999): *Arbejdsliv og Læring – en antologi om involverende læreprocesser på danske arbejdspladser*. Teknologisk Institut.

PRIAM rapporter

Agervold, M. (2005). *Undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø blandt socialrådgivere i Sønderjylland*. Århus: PRIAM Rapport 1:2005. Psykologisk Institut. (46 sider).

Agervold, M. (2005). *Undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø blandt socialrådgivere i Sønderjylland*. Århus: PRIAM Rapport 1:2005. Psykologisk Institut. (105 sider).

Agervold, M. (2008c). *Priam Projektets baggrund, teori og centrale resultater*. Århus: PRIAM Rapport 3:2008. Psykologisk Institut. (105 sider).

Agervold, M. & Kreiner, S. (2008). *Metode og metodeudvikling: Udvikling og afprøvning af spørgeskema PWSQ*. Århus: PRIAM Rapport 4:2008. Psykologisk Institut. (56 sider).

Agervold, M. (2008d). *Udbrændthed og følelser i arbejdet ved 'people work'*. Århus: PRIAM Rapport 5:2008. Psykologisk Institut. (49 sider).

Agervold, M. (2008e). *Ressourcer i arbejdet: kvalifikationer og kompetence*. Århus: PRIAM Rapport 6:2008. Psykologisk Institut. (33 sider).

Christiansen, J.M. og Sørensen, A.. (2008). *Organisatorisk kompetence – potentialer for læring på arbejdspladsen*. Århus: PRIAM Rapport 7:2008. Psykologisk Institut / København: CASA.

Agervold, M., Christiansen, J.M. & Sørensen, A. (2008). *PRIAM: Sammenfatning af baggrund, formål, metode og resultater*. Århus: PRIAM Rapport 8:2008. Psykologisk Institut. (52 sider).

