

HELLE NØRRELYKKE, BIRGITTE ZEEBERG
OG FRANK EBSSEN

MYNDIGHED OG LEVERANDØR

SAMSPIL OG AFTALER I SOCIALT ARBEJDE
MED UDSATTE BØRN OG UNGE

PROFESSIONSHØJSKOLEN

METROPOL

Myndighed og Leverandør

Samspil og aftaler i socialt arbejde med udsatte børn og unge

Helle Nørrelykke, Birgitte Zeeberg og Frank Ebsen

Forord

Denne undersøgelse handler om, hvordan kommunerne organiserer arbejdet med udsatte børn og unge efter en bestemt styringsmodel – BUM-modellen. Undersøgelsen er en opfølgning på en pilotundersøgelse fra 2009, hvor der ses nærmere på mål, motiver og organisatoriske effekter af en ny organiseringsform. New Public Management er det fremherskende styringsparadigme i dagens kommuner, hvor man ansporet af socialministeriets indsats nu opererer med nye begreber som Bestiller og Udfører.

Implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet har betydning for, hvordan udsatte børn og deres forældre behandles. Modellen rummer gode intentioner, som må stå sin prøve i praksis. Praksis sker, når socialrådgivere og andre professionelle i behandlingsinstitutioner omsætter de ideer og holdninger, der er indlejret i BUM-modellen, til handling i mødet med børn og forældre, og undersøgelsen skal frembringe viden om denne praksis.

Det er en viden, som er vigtigt for professionshøjskolen Metropol og andre professionshøjskoler, der uddanner en række af professionelle, der arbejder med børn og unge. Undersøgelsen ligger således i forlængelse af Metropols prioriteringer, og i de nylige undersøgelser om børnesamtale og kommunikation mellem unge og sagsbehandlere, som Forskningscenter for Socialt Arbejde har færdiggjort i år.

Undersøgelsen er gennemført i samarbejde med to kommuner, og der skal rettes en varm **Tak:** til ledere og medarbejdere i de to kommuners børne-, unge- og familieafdelinger, som tillod lektor Helle Nørrelykke fra Professionshøjskolen University College Lillebælt og lektor Birgitte Zeeberg fra Professionshøjskolen Metropol at komme på besøg og gennemføre interviews, m.v. Der skal samtidig rettes en tak til de fagpersoner i det almene socialområde, der lod sig interviewe og til de mange medarbejdere, som arbejder med behandling af udsatte børn og unge i udførerleddet.

Undersøgelsen er finansieret af Servicestyrelsens pulje til udvikling af undervisningen på børne- og unge diplomuddannelsen, som undersøgelsen forventes at kvalificere.

I forbindelse med undersøgelsen blev der nedsat en følgegruppe, som har kommenteret og diskuteret undersøgelsen og denne rapport. Tak til: Lektor Idamarie Leth Svendsen PH-metropol; Konsulent Grethe Lundin, PH-Metropol; Adjunkt Ida Marie Schrøder, PH-Metropol; Forskningslektor Nelli Øvre Sørensen, Forskningscenter for socialt arbejde; Konsulent Bitten Elna Kristiansen, PH-Metropol; Forsker Inge Storgaard Bonfils, PH-Metropol; Lektor Jacob Magnussen, PH-Metropol; lektor Anna Marie Møller, PH-Metropol; Lektor Claus Arne Hansen og docent Kerstin Svensson, Lunds Universitet.

Thomas Braun, Studierektor og Frank Ebsen, Forskningschef Forskningscenter for Socialt Arbejde, Institut for socialt Arbejde, Professionshøjskolen Metropol.

Indhold

Forord	3
Indledning	9
Læsevejledning.....	12
Del I - Den empiriske undersøgelse	15
Kapitel 1. Undersøgelsesmetode og design	16
En etnografisk undersøgelse	16
Metodekritiske betragtninger	19
Kapitel 2. Strukturreformen og BUM-modellen	21
Kommunernes ansvar på det specialiserede børne- og ungeområde.....	21
Rammeaftaler	22
Omkostningsbudgetter	23
Tilbudsportalen.....	25
BUM-modellen som styringsmodel	26
En modificeret BUM-model.....	28
BUM-modellen og kommunale udfordringer	29
Kapitel 3. BUM-modellen og organiseringen af arbejdet i kommune I og II	31
Kommune I	31
Kommentarer til implementeringsprocessen	37
Kommune II	42
Kommentarer til implementeringsprocessen	49

Sammenfatning	53
Kapitel 4. BUM-modellen og myndighedens – bestillerens konkrete bestilling.....	56
Handleplaner og bestillinger	56
Bevillingsprocedure og bevillinger	61
Kontrakter	65
Afvejningen af faglighed og økonomi	71
Sammenfatning	78
Kapitel 5. BUM-modellen og opfølgning efter iværksættelse af foranstaltning	82
Opfølgning på iværksatte foranstaltninger.....	82
Hvem tager initiativ til opfølgningen?	83
Hvem deltager i opfølgningen på iværksatte foranstaltninger?.....	84
Hvem beslutter, hvornår en foranstaltning ophører?.....	85
Dokumentation.....	87
Hvordan foregår opfølgningen?	90
Dilemmaer	93
Sammenfatning	95
Kapitel 6. BUM-modellen og leverandørernes rolle – både de behandlende og de som befinder sig i det almene socialområde	98
Roller og ansvarsfordeling.....	98
Adskillelse af roller og etablering af et indbyrdes samspil	103
Behandlingsplaner og forholdet til handleplaner	107
Kan leverandøren påtage sig de opgaver, der ønskes løst?	109
Kan leverandøren bevare deres faglige kompetence?	112

Det almene socialområde og samspillet hermed.....	114
Sammenfatning	123
Kapitel 7. BUM-modellen og det almene socialområde	125
Omstrukturering af opgavevaretagelsen.....	126
Dagtilbudsområdet.....	130
BUM-modellen og økonomi på dagtilbudsområdet.....	135
Det almene socialområde set i et myndighedsperspektiv	136
Sammenfatning	141
Kapitel 8. Socialfaglig perspektivering af undersøgelsen	144
Børn og forældres indflydelse på beslutninger.....	144
Administrative rutiner og sagsbehandlingstider	146
Individualisering af indsatsen.....	148
Konkurrence mellem leverandører	149
Specialisering og helhedssyn	151
Socialt arbejde og BUM.....	152
Del II: Undersøgelsens historiske og teoretiske baggrund	154
Kapitel 9. Modernisering og markedsføring af den offentlige sektor	155
Tre reformer.....	155
Schlüter-regeringen 1983.....	156
Nyrup Rasmussen-regeringen 1993	157
Fogh Rasmussen-regeringen 2002	158
Sammenfatning	159

Kapitel 10. Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt.....	162
New Public Management	162
Hvorfor NPM og ikke en anden styringsfilosofi?.....	165
Nye styringsmodellens forankringsmuligheder.....	167
Sammenfatning	169
Kapitel 11. Nye leder- og professionsroller.....	171
Lederroller	171
Professionsroller	176
Sammenfatning	178
Litteratur.....	179

Indledning

Ny mulighed for diplomuddannelse på børne- og ungeområdet – med fokus på myndighed og leverandør - sådan lød overskriften på det informationsmateriale, som landets Sociale Højskoler og Servicestyrelsen udsendte over det ganske land i 2006. Indførelsen af den nye diplomuddannelse faldt tidsmæssigt sammen med anbringelsesreformen, hvilket ikke var nogen tilfældighed, da et af uddannelsens formål netop var at understøtte implementeringen af denne i praksis. I et uddannelsesperspektiv var begrebsparret myndighed og leverandør en hidtil ukendt størrelse på børne- og ungeområdet ligesom adskillelsen af de to begreber vakte undren. Jf. Annie Gaardsted Fransen (2006) har leveringen af sociale ydelser i Danmark traditionelt været kendetegnet ved en sammenblanding mellem fastsættelse af serviceniveau, udredning af behov, myndighed og leverandør og leverandør af ydelser. De uddannelsesinstitutioner, der udbyder diplomuddannelsen, stod derfor over for en ny udfordring, nemlig at udvikle undervisningsmateriale til et selvstændigt modul på diplomuddannelsen omhandlende myndighed og leverandør. Og det er i det lys projekt *Myndighed og leverandør* skal ses.

Kravet om specifikt at sætte fokus på myndighed og leverandør samt adskillelse af disse to roller synes, at komme fra en anden kontekst med en anden diskurs. Spørgsmål såsom, er der mon tale om en forbigående retorik eller afspejler begrebsparret myndighed og leverandør mere strukturelle og styringsmæssige forandringer i forhold til udførelsen af praktisk socialt arbejde med børn og unge? Dette og andre spørgsmål førte i 2008 til igangsættelse af en pilotundersøgelse, der blev finansieret af Servicestyrelsen og gennemført i et tæt samarbejde mellem Forskningscentret for Socialt arbejde ved Professionshøjskolen Metropol, Professionshøjskolen University College Lillebælt, Danmarks Forvaltningshøjskole og tre kommuner.

Pilotundersøgelsen satte primært fokus på myndighedsfunktionen og de forhold, der har betydning, når der i forvaltningen træffes beslutning om, hvilken leverandør, der skal vælges til at gennemføre en foranstaltning for et barn eller en ung, der har behov for særlig støtte. I 2009 forelå rapporten *Myndighed og leverandør i socialforvaltningens arbejde med børn med særligt behov for støtte. Bestillere og BUM-model*. To af undersøgelsens hovedkonklusioner var, 1) at der parallelt med adskillelsen af myndighedsrollen og leverandørrollen blev etableret flere visitationsfora på lederniveau, hvilket har den konsekvens, at beslutninger vedrørende det udsatte barn træffes længere væk fra barnet og dets forældre, og 2) at leverandøren af indsatsen oparbejder en ”merviden” om barnet, der i et markedsperspektiv kan gøres til genstand for forhandling, når det skal afgøres om, en foranstaltning skal fortsætte eller bringes til ophør.

I pilotundersøgelsen blev det endvidere synligt, at den øgede opmærksomhed på adskillelsen af myndigheds- og leverandørrollen har en tæt sammenhæng med den visitations- og styringsmodel, der betegnes BUM-modellen (Bestiller-Udfører-Modtager-modellen). En visitations- og styringsmodel, som mange kommuner har eller er i gang med at implementere på børne- og ungeområdet. BUM-modellens helt centrale omdrejningspunkt er at skabe adskillelse mellem Bestiller – Udfører – og Modtagerrollerne. Bestilleren har på den ene side ansvaret for at fokusere på brugerens behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem visitation og beskrivelse af ydelserne. På den anden side har udførerenheden ansvaret for at levere og dokumentere det aftalte serviceniveau. Adskillelsen af Bestiller- og Udførerrollerne forventes jf. KL (2006) at skabe større gennemsigtighed i forhold til spørgsmålet om, hvem der gør hvad, hvilket i sig selv kan understøtte Modtagers retssikkerhed og tydeliggøre ankemulighederne.

Kommunernes valg af BUM-modellen som styringsmodel kan ses i lyset af KL's (2006 og 2007) anbefalinger til kommunerne om at anvende netop denne model, men kan også i et større perspektiv kædes sammen med de moderniseringsprogrammer, der siden begyndelsen af 1980'erne har understøttet markedsgørelsen af den offentlige sektor i Danmark og dermed den strukturreform, der blev gennemført i 2007. Strukturreformen i 2007 medførte bl.a., at kommunerne i dag står med et fornyet behov for styring af de sociale institutioner på området for børn og unge med behov for særlig støtte – både hvad angår økonomi og kapacitet. Med strukturreformen har kommunerne overtaget det fulde finansierings- og forsyningsansvar for institutionerne og tilbuddene på det specialiserede socialområde. Samtidig har Finansministeriet rejst krav om udarbejdelse af omkostningsbestemte budgetter og indført nye afregningsregler. Efter 2007 står kommunerne med andre ord over for en række udfordringer, der kræver: Nye procedurer for visitation og koordinering, en hensigtsmæssig styring af områdets udvikling og øget opmærksomhed på budgetstyring og omkostningsberegninger.

Med afsæt i ovenstående er intentionen med projekt *Myndighed og leverandør*, at undersøge, hvordan implementeringen af BUM-modellen påvirker de organisatoriske rammer og dermed den sagsbehandlingsprocedure, der skal understøtte adskillelsen af bestiller- og udførerrollen. I undersøgelsen vil vi sætte fokus på de konsekvenser adskillelsen af bestiller- og udførerrollen måtte have for udførelsen af socialt arbejde med udsatte børn og unge. Ligesom vi vil sætte fokus på, hvordan det nødvendige samarbejde etableres mellem de aktører, der skal sikre barnet en koordineret og helhedsorienteret indsats herunder inddragelse af det almene socialområde¹. Herudover vil vi undersøge

¹ Det almene socialområde dækker i vores undersøgelse over daginstitutioner og skoler. Dette område udgør med andre ord også det generelle og forebyggende område. Heroverfor står det specialiserede socialområde, som

om implementeringen af BUM-modellen og den markedsførelse, den understøtter, influerer på bestiller- og udførerleddets afvejning af faglighed og økonomi. Ligesom vi vil undersøge om udførerleddet er parat til at løfte de opgaver, de forventes at løse.

Vi skal allerede her nævne, at vores undersøgelse ikke omfatter ”M”et i BUM-modellen, hvilket skyldes, at vi har vurderet at Modtagerleddet i BUM-modellen fortjener sin helt egen undersøgelse. For at give undersøgelsen mål og retning har vi i projekt *Myndighed og leverandør*, valgt, at sætte fokus på tre centrale forhold, der alle bringes i spil med implementeringen af BUM-modellen, og det er:

Myndighedens – bestillerens konkrete bestilling. Hvordan beskrives opgaverne mere specifikt – i sagerne – i forhold til henholdsvis interne og eksterne leverandører? Findes der kontrakter? Hvordan afvejes faglige og økonomiske overvejelser mere specifikt i beslutningerne?

Opfølgningen efter iværksættelse af foranstaltning. Hvordan foregår den? Er der forskel på opfølgningen overfor interne og eksterne leverandører eller overfor forebyggende og anbringende foranstaltninger? Hvordan håndteres dilemmaet mellem myndighedens beslutning og leverandørens større kendskab til barnet?

Leverandørens rolle – både de behandlende og de som befinder sig i normalområdet. Er de parate til at påtage sig rollen? Hvad betyder adskillelsen af rollerne, og hvordan etableres deres indbyrdes samspil? Hvad er forholdet mellem handleplan og behandlingsplan? Kan leverandørerne påtage sig de opgaver, der ønskes løst? Kan de bevare deres faglige kompetencer?

I udgangspunktet var undersøgelsesrapportens målgruppe de undervisere, der er tilknyttet den tværfaglige Børne- og Unge Diplomuuddannelse og de studerende, der optages på denne uddannelse, dvs. studerende, der repræsenterer både bestiller- og udførerleddet. Som undersøgelsen er skredet frem har det dog vist sig, at der er en langt bredere interesse for undersøgelsens resultater, derfor kan vi nu sige, at rapportens målgruppe også er ledere i såvel bestillerleddet som udførerleddet, faglige organisationer og undervisere ved socialrådgivernes og pædagogernes grunduddannelser. Hertil kommer så den interesse, der kunne være for at diskutere undersøgelsens resultater i brugerorganisationer og i en mere overordnet kommunalpolitisk kontekst.

omfatter områderne handicappede, udsatte børn og unge samt udsatte voksne med handicap. Her betegnes indsatsen som den målrettede indsats overfor børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller andet særligt behov for støtte. Denne undersøgelse retter sig primært mod børn og unge med særligt behov for støtte, der er således tale om den målrettede indsats. Udsatte voksne handicappede indgår ikke i undersøgelsen.

Det er vores vurdering, at projekt *Myndighed og leverandør* skaber et nyt vidensgrundlag, der kan være med til at udvikle og kvalificere udførelsen af praktisk socialt arbejde med børn og unge, der har behov for særlig støtte. Projekt *Myndighed og leverandør* er finansieret af Servicestyrelsen og gennemføres i et samarbejde mellem Forskningscentret for Socialt Arbejde ved Professionshøjskolen Metropol, Professionshøjskolen University College Lillebælt og to af de kommuner, der var med i pilotundersøgelsen.

Læsevejledning

Vi har valgt at opdele rapporten i to dele, fordi den med sine mange sider kan virke lidt lang for den, der hurtigt vil danne sig et overblik over undersøgelsen og dens resultater. I del I redegør vi for vores undersøgelsesmetode, og vi beskriver organiseringen af opgavevaretagelsen i de to kommuner, vi samarbejder med. Ligesom det er i del I, vi redegør for undersøgelsens empiriske data, vore analyser af disse data og vore konklusioner. I del II beskriver vi nogle af de historiske og teoretiske overvejelser, vi har gjort os, i bestræbelserne på at begribe den markedsførelse af det specialiserede socialområde som implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet understøtter. Man kan sige, at rapportens del II fungerer som en form for teoretisk ”bagtæppe” for undersøgelsens empiriske del. For at synliggøre sammenhængen mellem den empiriske del af undersøgelsen og dens teoretiske forankring vil vi derfor, i det omfang det synes relevant, skrive henvisninger ved hjælp af fodnoter. De to dele kan læses hver for sig, men det største udbytte opnås, hvis rapporten læses i sin helhed.

Del I: Den empiriske undersøgelse

Kapitel 1: I kapitel 1 beskriver vi vores undersøgelsesmetode og design. Der er tale om en etnografisk undersøgelse baseret på feltstudier i to forskellige kommuner. Undersøgelsens datamateriale omfatter data fra interviews, sags gennemgange, observationer af møder, en mindre spørgeskemaundersøgelse og fortløbende samtaler med ledere og ansatte i de to kommuner.

Kapitel 2. Her beskriver vi kommunernes ansvar på det specialiserede socialområde efter strukturreformen i 2007, og de udfordringer kommunerne jf. Kommunernes Landsforening (KL) står overfor lige nu. Det er også her vi giver en kortfattet præsentation af den visitations- og økonomistyringsmodel, der betegnes BUM-modellen. En model der har adskillelse af Bestiller- og Udførerrollerne som omdrejningspunkt. Ligesom det er her, vi præsenterer den model, KL kalder den modificerede BUM-model.

Kapitel 3. I dette kapitel beskriver vi, hvordan de to kommuner, vi samarbejder med, har organiseret sig i forbindelse med implementeringen af BUM-modellen. De to kommuner betegner vi kommune I og kommune II. De er meget forskellige i størrelse og i deres måde at organisere opgavevaretagelsen på. I kommune I opereres der i tilbuddene i alt overvejende grad med omkostningsbestemte takstfinansierede ydelser, mens der i kommune II opereres med både driftsbudgetterede og omkostningsfinansierede ydelser. De overvejelser implementeringen af BUM-modellen har givet i begge kommuner synliggør vi også i kapitel 3 med kommentarer fra både bestillerleddet og udførerleddet.

Kapitel 4. Kapitel 4 indeholder en beskrivelse og analyse af, hvordan en bestilling får form og indhold gennem myndighedssagsbehandlerens udarbejdelse af handleplaner, og vi beskriver og analyserer, hvordan både indsats og bestilling gøres til genstand for afvejning af faglighed og økonomi samt bevilling eller afslag i diverse visitationsudvalg. Det er også i kapitel 4 vi beskriver, hvordan handleplanen sammen med bevillingen fungerer som udbudsmateriale og grundlag for indgåelse af forskellige former for kontrakter mellem bestiller og udfører.

Kapitel 5. Med beskrivelser og udvalgte citater viser vi i dette kapitel, hvordan opfølgingsarbejdet foregår, og hvad myndighedssagsbehandlerne lægger vægt på i den sammenhæng. Ligesom vi med beskrivelser og citater synliggør det materiale, der fremlægges som dokumentation for leverede ydelser. Samtidig viser vi gennem vores analyse af opfølgingsarbejdet og dokumentationsmaterialet, at der er tale om et meget komplekst felt, der påkalder sig opmærksomhed. Herudover beskriver vi nogle af de dilemmaer og krydspresituationer implementeringen af BUM-modellen giver anledning til i både bestiller- og udførerleddet.

Kapitel 6. I kapitel 6 beskriver og analyserer vi rolle- og ansvarsfordeling mellem bestiller og udfører, og vi undersøger, hvordan man i feltet kan holde rollerne adskilte samtidig med, at der skal udvikles dialog og samarbejde om de børn og unge, det hele handler om. Herudover undersøger vi, hvordan forholdet er mellem handleplan og behandlingsplan og dermed relationen dvs. arbejdsdelingen mellem bestiller og udfører, og i den forbindelse om udførerleddet er i stand til at påtage sig de opgaver, der forventes løst. Vi afslutter kapitlet med en beskrivelse og analyse af det samspil, der eksisterer mellem det specialiserede og det almene sociale område, fordi der her er tale om en anden rolle og ansvarsfordeling end den, vi kender mellem bestiller og udfører på det specialiserede socialområde.

Kapitel 7. I dette kapitel sætter vi fokus på det almene socialområde, og vi synliggør, hvordan bestillerleddet dvs. myndighedssagsbehandlerne fungerer som konsulenter og udfører i samarbejdet

med de professionelle i det almene socialområde. Vi koncentrerer os i kapitlet primært om det forebyggende arbejde, der foregår i kommune II, fordi denne kommune for nylig har foretaget forskellige former for omstrukturering af opgavevaretagelsen, der netop har til formål at styrke det forebyggende sociale arbejde og at gøre det almene socialområde mere rummeligt.

Kapitel 8. Her sammenfatter og perspektiverer vi den empiriske undersøgelses resultater, og vi high lighter nogle af de fund, vi mener, der fortjener yderligere undersøgelse og måske politisk drøftelse.

Del II: Undersøgelsens historiske og teoretiske baggrund

Kapitel 9. I dette kapitel giver vi en kortfattet gennemgang af de tre moderniseringsreformer, der siden begyndelsen af 1980'erne har dannet grundlag for moderniseringen og dermed markedsgørelsen af den offentlige sektor i Danmark. Og vi synliggør, at privatiseringstanken ikke er forbeholdt de borgerlige regeringer.

Kapitel 10. Her beskriver vi, hvordan moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark er båret af New Public Management tænkningen og de teoretiske retninger, der er indlejret i NPM. Det er også her, vi synliggør, hvordan Finansministeriet i samarbejde med KL gennem hele moderniseringsprocessen har fungeret som det ministerium, der har koordineret moderniseringstiltagene og skabt ideologisk sammenhængskraft på tværs af skiftende regeringers farve.

Kapitel 11. I kapitel 11 beskriver vi, hvordan udviklingen af den offentlige sektor og NPM diskursen påvirker udviklingen af både lederroller og professionsroller. Og i den forbindelse - hvordan den centralisering, der løber parallelt med moderniseringens decentralisering, gennem regler, retningslinjer, metodeanbefalinger og standardiserede skemaer, påvirker myndighedssagsbehandlingernes muligheder for at udspille deres professionsroller.

Del I - Den empiriske undersøgelse

Kapitel 1. Undersøgelsesmetode og design

En etnografisk undersøgelse

Projekt *Myndighed og leverandør* er en antropologisk eller nærmere bestemt en etnografisk undersøgelse, der sætter fokus på Myndighed og Leverandør og deres indbyrdes samspil og aftaler. Når vi har valgt, at gennemføre en etnografisk undersøgelse, er det fordi, den etnografiske metode skaber overblik, forståelse og forskelligartet viden. Den etnografiske metode handler således om at iagttage og beskrive, hvorfor og hvorledes, på hvilket tidspunkt og i hvilken sammenhæng, givne holdninger, handlinger og udsagn har betydning og giver mening for mennesker i eksempelvis en organisation. I den etnografiske undersøgelse fokuseres der således på en kortlægning af de historiske og nutidige forhold, der har betydning for, hvordan mennesker interagerer i det daglige. Vores arbejdsmåde kan i store træk sammenlignes med Kvaless beskrivelse, af den rejsende interviewer, der udforsker landets mange områder som ukendt territorium. ”Det, den rejsende reporter hører og ser, beskrives kvalitativt og rekonstrueres som historier, der kan fortælles til folk i interviewerens eget land og muligvis også til dem, intervieweren færdes sammen med. De mulige betydninger i de oprindelige historier udfoldes gennem den rejsendes fortolkninger; historierne omformes til nye fortællinger, der overbeviser i kraft af deres æstetiske form og valideres gennem den virkning, de har på tilhørerne.” (Kvale:2000:18).

Undersøgelsens teoretiske afsæt kan bedst relateres til det, Järvinen og Mik-Meyer (2005) betegner som konstruktivistisk interaktionisme, hvilket betyder, at vi i vores undersøgelse fokuserer på ordenes og begrebernes betydning for konstruktionen af en social virkelighed. Den empiriske del af vores undersøgelse er baseret på datamateriale indsamlet via lokale feltstudier, der her er afgrænset til to kommuner, nemlig kommune I og kommune II. Undersøgelsen er bygget op over spontane samtaler med de ansatte i de to kommuner; enkeltinterviews med forskellige informanttyper; observationer af forskellige former for møder og sagsgennemgange.

De interviews, vi har gennemført, skal ikke iagttages som en ”søg-og-afdæk” mission, men mere som en metode, i hvilken vi som interviewer selv påvirker den fortælling, der konstrueres. Vi anerkender med andre ord, at vi, alene i tilvalg og fravalg af spørgsmål og betoning af nogle elementer frem for andre, er aktive medkonstruktører af informantens historie. På samme måde gælder det for vores observationer. De handler ikke så meget om at ”leve sig ind i” det felt, der observeres, men mere om at sætte fokus på den mening, der bliver produceret gennem konkrete og observerbare interaktioner. Vi mener således, at de observationer, vi har foretaget, kan give os en lang række informationer om

flertydigheden og ustabiliteten i meningsproduktionen i det felt, vi observere. I forhold til vores sagsgennemgang, kan vi sige, at vi iagttager sagerne som tekster, der henter betydning i – og afgiver betydning til – den sociale kontekst, som de bliver produceret og konsumeret i. Vore Interviews, observationer og sagsgennemgange suppleres i øvrigt med en mindre spørgeskemaundersøgelse, som alene har til formål at indikere forekomsten og hyppigheden af udvalgte fænomener. Der er således tale om et bredt og sammensat datamateriale, som reflekterer analyseobjektet, der pr. definition er et flertydigt fænomen, som bliver formet i mødet med forskeren.

Undersøgelsens dataindsamling blev gennemført i perioden fra efteråret 2009 til efteråret 2010. Mens pilotundersøgelsens primære fokus var myndigheden på børne- og ungeområdet, udvides herefter undersøgelse med data fra leverandører og i mindre omfang fra det almene socialområde. I modsætning til myndighedsleddet, er leverandørleddet på børne- og ungeområdet præget af stor institutionel og behandlingsmæssig variation, ligesom leverandørleddet typisk repræsenterer flere forskellige faggrupper og professioner.

En skitsering af undersøgelsens samlede design ser således ud:

Undersøgelse af leverandører:

- o Individuelle interviews med interne leverandører – tre i hver kommune, hvor det ene interview er med en leverandør fra det almene socialområde, i alt 6 interviews. Ønsket var at få mere viden om feltet set fra leverandørens perspektiv. I rapporten betegnes disse informanter alene som leverandører, selvom de indtager lederroller. De hyppigst omtalte interne tilbud betegnes som tilbud x i kommune I. I kommune II betegnes de hyppigst omtalte tilbud som tilbud y.
- o Spørgeskemaer til omkring 30 leverandører i hver kommune på baggrund af interviewene med leverandørerne. I alt udsendt 61 spørgeskemaer. Kriterier for udvælgelsen var en repræsentation af interne og eksterne leverandører og leverandører fra forebyggelses- og anbringelsesområdet. I alt modtog vi 30 besvarelser. De centrale omdrejningspunkter i spørgeskemaundersøgelsen var: Samspillet mellem myndighedssagsbehandler og leverandør; Organisering af samspillet; BUM-modellens implementering og Økonomiske forhold.

Undersøgelse af sager:

- Gennemgang af 15 sager i hver kommune. Der er tale om 20 sager fra behandlingsområdet, hvor der er iværksat en foranstaltning i form af forbyggende foranstaltning eller anbringelse, sagerne repræsenterede såvel interne som eksterne leverandører samt 10 sager fra det almene socialområde, i alt 30 sager.
- Sagerne er gennemgået ved hjælp af et registreringsskema for at identificere, hvorledes implementeringen af BUM-modellen afspejler sig i sagerne bl.a. hvad angår følgende:
- Hvad er aftalt med leverandøren/-rne? Er der oplysninger om prisen for de enkelte ydelser og en samlet pris for alle igangværende ydelser?
 - Foreligger der kontrakter i sagerne?
 - Hvordan er opfølgningen foregået – og hvis opfølgningen er foretaget, hvad er den blevet brugt til

Undersøgelse af myndighed:

- Individuelle semistrukturerede interviews af tre sagsbehandlere i hver kommune, i alt 6 sagsbehandlerinterviews. I rapporten veksles mellem betegnelserne myndighedssagsbehandler, sagsbehandler og bestiller. Omdrejningspunkterne i interviewene var:
 - Forholdet til leverandør, opfølgning, faglighed og økonomi
 - Samarbejdsrelationer, beslutningsstruktur, m.v.
- Individuelle semistrukturerede interviews af 2 ledere, dvs. 1 i hver kommune - om det samme som sagsbehandlerne suppleret med spørgsmål om bl.a., hvordan de oplever deres rolle som leder i en moderne forvaltning. I kommune I betegnes den leder, vi har samarbejdet med som funktionsleder og i kommune II som leder.
- Observation og analyse af møder, hvor der træffes beslutning om foranstaltning. Tre møder i hver kommune, i alt 6 observationer. Under alle møder er der gjort notater om observationer med relevans for undersøgelsen.

De to kommuner, vi har samarbejdet med, er meget forskellige, og de har også implementeret BUM-modellen på to vidt forskellige måder. Derfor har vi i arbejdsprocessen valgt at fordele kommunerne mellem os, sådan at Helle Nørrelykke har samarbejdet med kommune I og Birgitte Zeeberg med

kommune II. I rapporten kommer kommunernes ligheder og forskelligheder til udtryk ved, at vi refererer til henholdsvis kommune I og II, når vi finder det af betydning. Frank Ebsen har forfattet kapitel 8. Socialfaglig perspektivering af undersøgelsen.

Metodekritiske betragtninger

I bagklogskabens lys må vi konstatere, at det var en udfordring for os at forme spørgsmålene i spørgeskemaet, bl.a. fordi de forhold, vi ønskede oplysninger om, var så komplekse, at det vanskeligt lod sig gøre at indsnævre besvarelsen til afgrænsede svarkategorier. De fleste spørgsmål fik derfor mange underspørgsmål og mange svarmuligheder, hvilket, vi nu ved, gjorde det vanskeligt for informanterne at finde ud af, hvad de svarede på, ligesom det gjorde vores bearbejdning af spørgeskemaerne til en noget usikker historie. På trods heraf fik vi med spørgeskemaundersøgelsen et fingerpeg om forekomsten og hyppigheden af udvalgte fænomener.

De interviews vi har gennemført med seks interne leverandører i begyndelsen af projektperioden dvs. ultimo 2009 kunne være suppleret med et opsamlende interview her ved projektets afslutning. Et sådan opsamlende interview kunne give os oplysninger, om de erfaringer, leverandørerne har gjort sig i det år, der er gået.

Vi savner et interview med de øverste chefer for børne- og ungearbejdet i begge kommuner for bl.a. at høre dem fortælle om de intentioner og strategier, der var og er indlejret i deres beslutning om at anvende BUM-modellen som styrings- og visitationsmodel på børne- og ungeområdet. Et sådan interview ville kunne afspejle undersøgelsens resultater i relation til chefernes hensigter med BUM-modellen på området.

Vi mangler flere direkte og målrettede data fra de professionelle i det almene socialområde. De data, vi har, stammer fra interviews med en koordineringskonsulent og en leder i dagtilbudsområdet, indholdet i de underretninger, vi er stødt på i sagsgennemgangen og udsagn fra de professionelle fra det almene socialområde, der har deltaget i de møder, hvor vi har været til stede. Vi har suppleret disse direkte data med oplysninger om det almene område fra vores dataindsamling om myndighed og leverandør. En begrundelse for, at vi ikke har et mere omfattende direkte datamateriale fra det almene socialområde, er, at vi i projektperiodens begyndelse havde en forventning om, at det almene område skulle indgå relativt perifert i undersøgelsen. Det viste sig imidlertid, at man i kommune II under projektperioden foretog en omstrukturering af forvaltningens opgavevaretagelse, der sætter fokus på forebyggelse og samspillet mellem det almene socialområde og det specialiserede socialområde, hvilket medførte en mere central placering af det almene socialområde i projektet.

Undersøgelsen kunne være kvalificeret med inddragelse af interviews med børn og familier dvs. ”M”et i BUM-modellen. Fravalget af denne vigtige dimension beror imidlertid på vores vurdering af, at ”M”et fortjener sin helt egen undersøgelse.

Til sidst skal det nævnes, at flere myndighedssagsbehandlere både i kommune I og II havde kendskab til pilotundersøgelsen, som blev gennemført i 2008-2009, ligesom flere kender os fra deres uddannelse ved Den sociale Højskole. Det kan ikke udelukkes, at dette mere personlige kendskab til os kan have en betydning i positiv eller negativ retning i deres måde at forholde sig til os og dermed undersøgelsens forløb.

Kapitel 2. Struktureformen og BUM-modellen

Kommunernes implementering af BUM-modellen som visitations og styringsmodel på børne- og ungeområdet kan i et større historisk perspektiv kædes sammen med den modernisering og markedsgørelse af den offentlige sektor, der tog sin begyndelse i 1980'erne.² Helt konkret kan kommunernes implementering af BUM-modellen dog relateres til den strukturreform, der blev gennemført i 2007. Her blev 270 kommuner sammenlagt til 98 og 13 amter sammenlagt til 5 regioner. Struktureformen var officielt baseret på et rationale indeholdende to hovedelementer. Det ene element var en forventning om stordriftsfordele, det vil sige øgede muligheder for effektivisering på kommunalt plan og dermed for indhøstning af rationaliseringsgevinster ved en sammenlægning til større enheder. Det andet element var forventningen om større faglig bæredygtighed i større kommunale enheder, det vil sige øgede muligheder for kvalitetsforbedringer i kommunernes opgavevaretagelse, og ikke mindst muligheden for at kommunerne kunne overtage og løse flere og mere krævende opgaver, når de blev større. Med strukturreformen fulgte i øvrigt et krav om at kommunerne fremover skal udarbejde omkostningsbestemte budgetter i stedet for driftsbudgetter, og netop det forhold får kommunerne til at se sig om efter nye styringsmodeller – og her byder BUM-modellen sig til.

Kommunernes ansvar på det specialiserede børne- og ungeområde

Med strukturreformen overtog kommunerne det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det specialiserede sociale område. Det betyder, at kommunalbestyrelsen nu har ansvaret for at træffe afgørelser om borgerens visitation til et tilbud, ansvaret for at sikre at der er relevante sociale tilbud til borgerne og ansvaret for finansieringen af tilbuddene. I Lov om social service § 4 stk. 1, kan man læse, at: ”Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov”, og af stk. 2 fremgår det, at ”Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.” Med kommunalreformen fik kommunerne mulighed for at overtage regionale tilbud, der var beliggende i kommunen. I Lov om social service § 186 står der: ”En kommunalbestyrelse kan overtage regionale tilbud, der er beliggende i kommunen, efter denne lov.” På det specialiserede socialområde medførte kommunalreformen således, at kommunerne overtog driften af døgninstitutioner til børn og unge med sociale problemer.

² Her kan henvises til rapportens del II kapitel 9 om Modernisering og markedsgørelse af den offentlige sektor, hvor der redegøres for de tre moderniseringsreformer, der siden begyndelsen af 1980'erne har haft afgørende betydning for markedsgørelsen af den offentlige sektor

Af Lov om social service § 67, stk. 1 fremgår det endvidere, at: ”Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på døgninstitutioner for børn og unge som på grund af sociale og adfærdsmæssige problemer har behov for at blive anbragt uden for hjemmet. Kommunalbestyrelsen skal herunder sørge for, at der på institutionerne er det nødvendige antal pladser og mulighed for ambulans behandling.” Rammerne for etablering og prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde er fastsat i Lov om social service § 174 med tilhørende bekendtgørelser om henholdsvis: Rammeaftaler på det sociale område, Omkostningsbaserede takster på kommunale tilbud og Tilbudsportalen.

Rammeaftaler

Kravet om indgåelse af rammeaftaler er anført i lov om social service § 6, stk.2, hvor der står: ”Regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen skal senest 15. oktober indgå en årlig rammeaftale for regionsrådets etablering, tilpasning og udvikling af tilbud jf. § 5. Rammeaftalen drøftes og suppleres efter behov. Regionsrådet skal sørge for, at regionens tilbud anvendes i overensstemmelse med rammeaftalen.” En rammeaftale er m.a.o. en fælles aftale mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet i den pågældende region, hvori det samlede udbud af sociale tilbud koordineres, og takster og principper for beregning fastsættes. Rammeaftalen gælder udelukkende for de tilbud, der fortsat drives af regionen, dvs. de tilbud, der eksisterede på tidspunktet for implementeringen af kommunalreformen, som kommunerne ikke ønskede at overtage, eller tilbud som oprettes af regionerne ud fra kommunernes behov. Som eksempel på hvad der kan stå i en rammeaftale, kan nævnes, at der i den rammeaftale, som kommune I har indgået med regionen, står: ”Rammeaftale 2011 er et forum for drøftelser på tværs af kommunerne om koordinering af indsatsen på det specialiserede socialområde. Rammeaftalesamarbejdet understøtter den fortsatte udvikling på området i Syddanmark, både i forhold til omkostninger og indhold i tilbuddene. Desuden aftales der fælles regler for beregning af takster på alle tilbud for at sikre ensartethed og gennemskuelige takstberegninger og takster for 2011 bliver synliggjort. Samarbejdet i rammeaftaleregi har således både økonomiske og faglige dimensioner.” (Rammeaftale: 2011:3). Af rammeaftalen fremgår det også, at der er en generel tendens til, at kommunerne vil ”videreføre strategien om at tilbyde borgerne tilbud i nærmiljøet samt om en høj grad af selvforsyning af tilbud.” Og videre: ”Det beskrives i de kommunale redegørelser, at man i højere grad vil visitere til kommunens egne tilbud samt udvide eller oprette egne tilbud.” (Rammeaftale:2011: 4)

Nye tilbud, som oprettes af kommunerne, er som udgangspunkt ikke omfattet af rammeaftalerne. Der er ikke fastsat regler for, hvordan den kommunale forsyningsforpligtelse skal opfyldes, men

kommunalbestyrelserne i de forskellige regioner har for at skærpe det kommunale myndighedsfokus på socialområdet indgået samarbejdsaftaler med hinanden, der supplerer rammeaftalerne.

Samarbejdsaftalerne fastsætter spilleregler for samarbejde og koordinering af de specialiserede tilbud og er bl.a. vigtige i forhold til løbende overvejelser om etablering og køb af tilbud. De enkelte kommuners anvendelse af pladser på private tilbud aftales mellem kommunen og det enkelte tilbud. Private tilbud efter § 66 nr. 4. (opholdssteder til børn og unge), § 101 (behandling af stofmisbrugere) og § 107 (midlertidige botilbud til voksne) skal godkendes som generelt egnede af kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen for så vidt angår den anvendte pædagogik, metode og målsætning, de fysiske rammer og det overordnede budget.

Omkostningsbudgetter

Med strukturreformen i 2007 blev der som nævnt indført omkostningsbudgetter i staten og for udvalgte regionale og kommunale områder. Fra 2009 er regionerne fuldt overgået til omkostningsbaserede budgetter, og det er nu et spørgsmål om hvornår kommunerne som helhed skal følge samme princip. Startskuddet til de omkostningsbestemte budgetter var Fogh Rasmussen-regeringens moderniseringsprogram fra 2002. Programmet indeholdt en række konkrete tiltag. Et af disse tiltag var anvendelsen af omkostningsprincipper i budgetter og regnskab. Historisk set har offentlige budgetter og regnskaber fulgt et udgiftsprincip. Dette princip er et kasseprincip, der udelukkende viser ind- og udbetalinger foretaget over en bestemt periode. Ved omkostningsprincippet registreres i stedet periodens forbrug af ressourcer. Med Lov nr. 371 af 1. maj 2006 om omkostningsbestemte takster for kommunale tilbud bestemmes det, at taksten for kommunale, sociale tilbud fra 1. januar 2007 skal beregnes efter princippet om omkostningsbestemte takster. Formålet er:

- At institutionernes forbrug bliver nemmere at sammenligne, da taksterne fastsættes efter ensartede principper.
- At leverandørerne får ensartede konkurrencevilkår – hvad enten de er kommunale, regionale eller private.
- At rollerne mellem myndighed og leverandør adskilles, sådan at myndigheden er budgetstyrer og visitor, som køber ind til kendte enhedspriser i kommunen, hos andre kommuner, regioner eller hos private.

Når man opgør taksterne efter omkostningsbestemte principper, er det både direkte og indirekte udgifter, der skal indgå i beregningen. Det gælder både de direkte udgifter for den enkelte institution og en række indirekte udgifter hos andre enheder fx den centrale administration. Normalt beregnes der et fast overhead, der er et anslået gennemsnit af de indirekte omkostninger. Derudover skal takstberegningen indeholde en del beregnede omkostninger, der er udtryk for forbruget af forskellige ressourcer fx afskrivninger på bygninger og hensættelser til tjenestemandspensioner.

Helt præcist står der nu i lov om social service § 174:

Kommunalbestyrelsen fastsætter en takst for det enkelte kommunale tilbud, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Taksten efter stk. 1 skal beregnes med udgangspunkt i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af tilbuddet eller typen af tilbud.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om takstberegningen og om, hvilke tilbud der er omfattet af bestemmelsen.

Stk. 4. Socialministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler om principperne for kommunernes finansiering af de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud.

I Socialministeriets Bekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 står der, at taksterne samlet set skal afspejle:

- Direkte og indirekte driftsomkostninger, herunder bygnings- og lokaleomkostninger, forrentning af kapital og udviklingsomkostninger
- Akutpladser
- Tomme pladser
- Almindelige indtægter, fx salg af producerede ydelser
- Beboernes betaling for ydelser, der afregnes med tilbuddet (individuelle ydelser)

Her ud over skal taksten omfatte andelen af central ledelse og administration. Kommunalbestyrelsen kan her anvende en fordelingsnøgle for andelen af central ledelse og administration, denne fordelingsnøgle skal dog begrundes.

Indførelsen af omkostningsbestemte takster for de kommunale tilbud giver mulighed for at afdække omkostningerne på områder, hvor også private virksomheder potentielt kan varetage opgaverne – i forbindelse med udbud eller gennem frit valg af ydelser. De omkostningsbestemte takster kan med andre ord være med til at styrke konkurrencen mellem offentlige og private tilbud, fordi de nu kan

sammenlignes på ydelser og priser. Hensigten er, at den sammenligning af ydelser og priser skal ske ved hjælp af Tilbudsportalen, der er en netbaseret database over godkendte opholdssteder, bosteder og institutioner, der kan anvendes af kommunerne i forbindelse med døgnanbringelser.

Tilbudsportalen

Tilbudsportalen er oprettet i forbindelse med strukturreformen 2007 og i Lov om social service § 14 står: ”Indenrigs- og socialministerierne samler og formidler oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud [...] i en landsdækkende oversigt (Tilbudsportalen)” og i § 114 stk. 2 står: ”Kun tilbud, som er registreret i Tilbudsportalen, kan indgå i kommunalbestyrelsens forsyning.” Formålet med Tilbudsportalen er at styrke overblikket og forbedre planlægningsgrundlaget for tilbud til udsatte børn og unge, handicappede og socialt udsatte. Tilbudsportalen skal således styrke bestillerleddets grundlag for valg af konkrete tilbud til den enkelte borger.

I 2008 Publicerede KREVI resultaterne af deres undersøgelse af Tilbudsportalen i rapporten *Erfaringer med Tilbudsportalen*. Undersøgelsen viser, at portalen opleves som en god idé. Samtidig viser undersøgelsen dog, at portalen ikke bruges i nævneværdigt omfang. De myndighedssagsbehandlere, der medvirker i undersøgelsen, benytter primært egne tilbud og de tilbud, de kender. Problemerne med anvendelsen bunder jf. KREVI i, at portalen på den ene side er meget detaljeret, hvilket gør den uoverskuelig. På den anden side er den ikke detaljeret nok til, at tilbuddenes kvalitet kan sammenlignes. Netop derfor kan man stille spørgsmålstejn ved, om detaljerigheden er nødvendig. Tilbudsportalen har, jf. KREVI (2008), sat sig mellem to stole, hvor dilemmaet har været brugervenlighed versus oplysninger. Her peger KREVI's undersøgelse på, at brugervenligheden har tabt. Det skal retfærdigvis nævnes, at der efter KREVI's undersøgelse i 2008 er sket en forenkling og præcisering af målgruppebeskrivelsen, forenkling af ydelsesbeskrivelserne og præcisering af tilbudstyperne, og at portalen på børne- og ungeområdet er udvidet til at kunne vise ledige pladser. Jf. Finansministeriets gennemgang af de tilgængelige data i Tilbudsportalen viser det sig dog stadig, at ”disse kun i meget begrænset omfang kan anvendes til en valid opgørelse af takstudviklingen på det specialiserede socialområde.” (Finansministeriet:2010:22).

Ideologisk set kan Tilbudsportalen iagttages som en styrkelse af konkurrenceprincippet og fritvalgs-tanken. Spørgsmålet er dog hvor meget fritvalg og konkurrence, der bringes i spil, når kommunerne udtrykkeligt udtaler, at de ønsker at være selvforsynende med dag- og døgntilbud, hvorfor sagsbehandlingsprocessen og beslutningskompetencen via interne retningslinjer tilrettelægges på en måde, der giver de interne tilbud fortrinsret.

BUM-modellen som styringsmodel

Med ændringen i kommunernes ansvar og forpligtelse på det specialiserede socialområde og overgangen til omkostningsbestemte budgetter har en lang række af landets kommuner jf. KL (2006) besluttet at implementere BUM-modellen eller den såkaldte modificerede BUM-model som visitations og styringsmodel på børne- og ungeområdet. En nærmere iagttagelse af BUM-modellen³ viser, at det er en visitationsmodel, der udfordrer kommunernes traditionelle dobbeltrolle som ”bestiller” og ”udbyder”. Det centrale afsæt for BUM-modellen er nemlig adskillelse af de to roller. Bestilleren har på den ene side ansvaret for at fokusere på brugerens behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem beskrivelse af ydelser og gennem visitation. På den anden side har udførerenheden ansvaret for at levere og dokumentere det aftalte serviceniveau. Med implementeringen af BUM-modellen tildeles de udførende kommunale institutioner et budget, hvor udgifterne til driften modsvares af indtægter fra salg af ydelser. Den enkelte institutions indtægter og udgifter modsvarer således hinanden, og den samlede budgetramme udgør netto et nul. Det er den enkelte institutions ansvar, at sikre balancen mellem udgifter og indtægter, hvilket bl.a. skulle medføre et incitament til en løbende optimering af driften i forhold til den aktuelle belægning.

En opsummering af hovedopgaverne for henholdsvis bestiller og udfører i en BUM-model kan jf. KL (2006) se ud på denne måde:

Bestiller	Udfører
- Budgetansvar	- Driftsansvar
- Visitation, kvalitetssikring og tilsyn	- Leverancesikkerhed overfor brugerne
- Indgåelse af kontrakter	- Planlægning af visiterede ydelser
- Udarbejdelse af kvalitetsstandarder	- Dokumentation for leverede ydelser
- Behandling af klager	

³ Her kan henvises til kapitel 10, hvor BUM-modellens teoretiske og ideologiske afsæt relateres til New Public Management tænkningen

Ud over at være en visitationsmodel der udfordrer kommunernes dobbeltrolle som bestiller og udbyder, er BUM-modellen en økonomistyringsmodel, hvor styring af ressourcer, kvalitetssikring, kontrakter og tilsyn er i fokus. Bestillerleddets visitation disponerer over, og har ansvaret for, områdets samlede økonomiske ramme. Indenfor denne ramme finansieres de tilbud, borgerne visiteres til. Det betyder, at områdets samlede budgetramme er placeret det sted, hvor omfanget af den kommunale service typisk defineres og udmøntes. Behovet for at lade de økonomiske rammer forblive i bestillerleddets visitation understreges af områdets markedsgørelse, hvor bestillerleddets visitation kan vælge at købe de nødvendige foranstaltninger ved egne institutioner, andre kommuner, regionen eller private udbydere.

Det, der fremhæves som den grundlæggende fordel ved BUM-modellen, er som anført adskillelsen mellem bestiller – og udførerdelen og dermed anerkendelsen af behovet for at sætte specifikt fokus på henholdsvis myndighedsrollen og leverandørrollen. Af andre argumenter der taler for at anvende BUM-modellen fremhæver KL (2006:5) behovet for:

- Øget fokus på borgerens retssikkerhed
- Øget fokus på overholdelse af økonomiske rammer og økonomistyring
- Øget fokus på kvalitetssikring og tilsynsvirksomhed
- Øget fokus på dokumentation og servicering af det politiske niveau

Hvordan kommunerne planlægger at udmønte BUM-modellen varierer fra kommune til kommune. Det gælder for såvel arbejdsdelingen mellem funktionerne og omfanget af fælles ledelse som institutionernes økonomiske frihedsgrader og ansvar. Noget af det, der er væsentligt i forhold til implementeringen af BUM-modellen på nye områder, er imidlertid at være opmærksom på de erfaringer, der allerede er høstet med anvendelsen af modellen på andre områder. Og her kan vi i Danmark vende blikket mod ældreområdet, hvor BUM-modellen blev implementeret allerede i 2003. Erfaringerne viser her, at:

- Adskillelsen mellem bestiller- og udførerdelen kan blive for rigid. Specialviden hos leverandørdelen er således ikke blevet udnyttet i sagsbehandlingen. Der er behov for dialog mellem bestiller og udførerdelen.
- BUM-modellen tager ikke i tilstrækkelig grad højde for, hvordan de tilgængelige kompetencer i kommunen samlet set kan bringes i spil i forhold til at yde den bedste service over for borgerne. Der er behov for overblik og tilpasning.

- BUM-modellen sætter i alt overvejende grad fokus på visitation af ydelser inden for modellen. Der er behov for at tænke nyt i forhold til sammenhængen i ydelserne på tværs af forvaltningsområder og sektorer.

En modificeret BUM-model

Hvis ovenstående erfaringer skal tages alvorligt i forhold til implementeringen af BUM-modellen som styringsmodel på det specialiserede socialområde, der omfatter såvel handicappede og udsatte børn og unge som udsatte og handicappede voksne, må den rene BUM-model modificeres. KL (2006) opererer da også med både en ren BUM-model og en modificeret BUM-model. Den rene BUM-model bør jf. KL anvendes over for homogene målgrupper med behov for ensartede ydelser som fx hjemmehjælp og pleje af ældre. Ved homogene målgrupper forstås grupperinger af borgere, der alt overvejende har ensartede behov for kommunale ydelser, og med ensartede ydelser menes ydelser, som på forhånd kan beskrives og afgrænses i tid og handling. Den modificerede BUM-model bør derimod anvendes over for brugergrupper med specialiserede behov. Med brugergrupper med specialiserede behov menes der målgrupper, der har behov for hjælp fra specialiserede medarbejdere, hvor ydelserne er svære at afgrænse og skal udvikles løbende og samtidigt med selve indsatsen. Fokus i den modificerede BUM-model er m.a.o. borgere, dvs. børn, unge og voksne, der har sammensatte behov eller behov for specialindsats.

I den modificerede BUM-model lægges der, som det fremgår af ovenstående, op til at bestilleren dvs. myndighedssagsbehandleren i komplekse sager skal trække på specialviden og rådgivning fra udførerdelen. Det er dog i den forbindelse vigtigt at påpege, at den ”eksterne rådgiver” ikke bliver sagsbehandler, men alene rådgiver. Det er op til sagsbehandleren at vurdere, hvordan de ”eksterne rådgivninger” skal indgå i sagen. Myndighedssagsbehandleren får m.a.o. en koordinerende funktion, som skal kompensere for de ulemper, der er ved en arbejdsdeling, der er baseret på afgrænsede fagområder. Som koordinerende sagsbehandler får den enkelte sagsbehandler jf. KL (2006) et større og mere forpligtende ansvar, end der normalt forventes, for at skabe sammenhæng i sagsbehandlingen og indsatsen i forhold til den enkelte borger. Det er den koordinerende sagsbehandler, der er ansvarlig for, at de nødvendige oplysninger fra andre fagpersoner indhentes, at der foreligger samtykke og at der træffes en samlet beslutning (afgørelse) m.v. Det skal understreges, at der i den modificerede BUM-model ikke slækkes på ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører. Vægtning af fleksibilitet i BUM-modellen skal derfor ikke forveksles med en uddelegering af visitationskompetence til udførerdelen. I den modificerede BUM-model vil udgangspunktet derfor være hensynet til den tværgående dialog

mellem aktørerne samt koblingen til en styringsmodel, der kan håndtere modtagers behov og de økonomiske rammebetingelser.

BUM-modellen og kommunale udfordringer

I 2007 anbefaler KL kommunerne, at de, som udgangspunkt for konstruktionen af nye styringsrelationer og ansvars- og arbejdsfordelinger mellem bestiller og udfører, vælger en BUM-model. Med denne anbefaling følger en påpegning af fire overordnede temaer, som kommunerne hver for sig må forholde sig til i den konkrete udformning af den BUM-model, der i deres kommune skal fungere som styringsmodel på området for børn og unge med behov for særlig støtte.⁴ De fire temaer er jf. KL (2007):

1. Hvordan sikres incitament og økonomisk ansvar i BUM-modellen
 - a. Hvordan tænkes BUM-modellen anvendt i praksis? Hvilke frihedsgrader følger med, hvilken form for økonomisk og bevillingsmæssig styring indtænkes i modellen, og skal der eventuelt indføres en eller anden form for belønningsstruktur?
2. Hvordan sikres den rigtige kapacitet?
 - a. Problemstillingen vedrører en bekymring om, hvorvidt udførerkommunen magter at tilpasse kapaciteten. Udnyttes kapaciteten ikke, vil konsekvensen være meromkostninger og højere takster.
3. Hvordan undgås risikoen for prisglidning?
 - a. Markedsgørelsen af institutionsområdet skal hjælpe med at regulere udbuddet efter efterspørgslen, ligesom markedet med konkurrerende udbydere sikrer, at ydelserne tilbydes til konkurrencedygtige priser. Men begge dele forudsætter, at markedet fungerer. Spørgsmålet er så, om der på det sociale område reelt kan siges at være et fungerende marked?
4. Hvem fastlægger ydelseskatalog og pris – og hvordan?

⁴ Her kan henvises til Del II kapitel 10 hvor der redegøres for, hvordan forankringen af nye styringsmodeller kan foregå.

- a. Beslutningen om tilbudsviften, omfanget af tillægsydelser og beskrivelsen heraf må drøftes i kommunen og bringes i overensstemmelse med de politiske målsætninger på området. Men hvem beskriver og definerer ydelseskataloget, hvilket ansvar har den enkelte institution og hvilket ansvar har forvaltningen?

Kapitel 3. BUM-modellen og organiseringen af arbejdet i kommune I og II

Med afsæt i kommunernes overtagelse af myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret på det specialiserede socialområde, kravet om udarbejdelse af omkostningsbestemte budgetter og KL's anbefaling til kommunerne om at anvende BUM-modellen som styringsmodel på børne- og ungeområdet, vil vi i dette kapitel beskrive den aktuelle organisering af opgavevaretagelsen i kommune I og kommune II. Beskrivelserne vil være forskellige svarende til de to kommuners forskelligartede organisering og variationer i opgavevaretagelsen. Som supplement til vores beskrivelser har vi valgt at inddrage forskellige kommentarer fra både bestiller- og leverandørledet. Dette for at vise, at implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet har givet anledning til forskellige former for tanker og overvejelser.

Kommune I

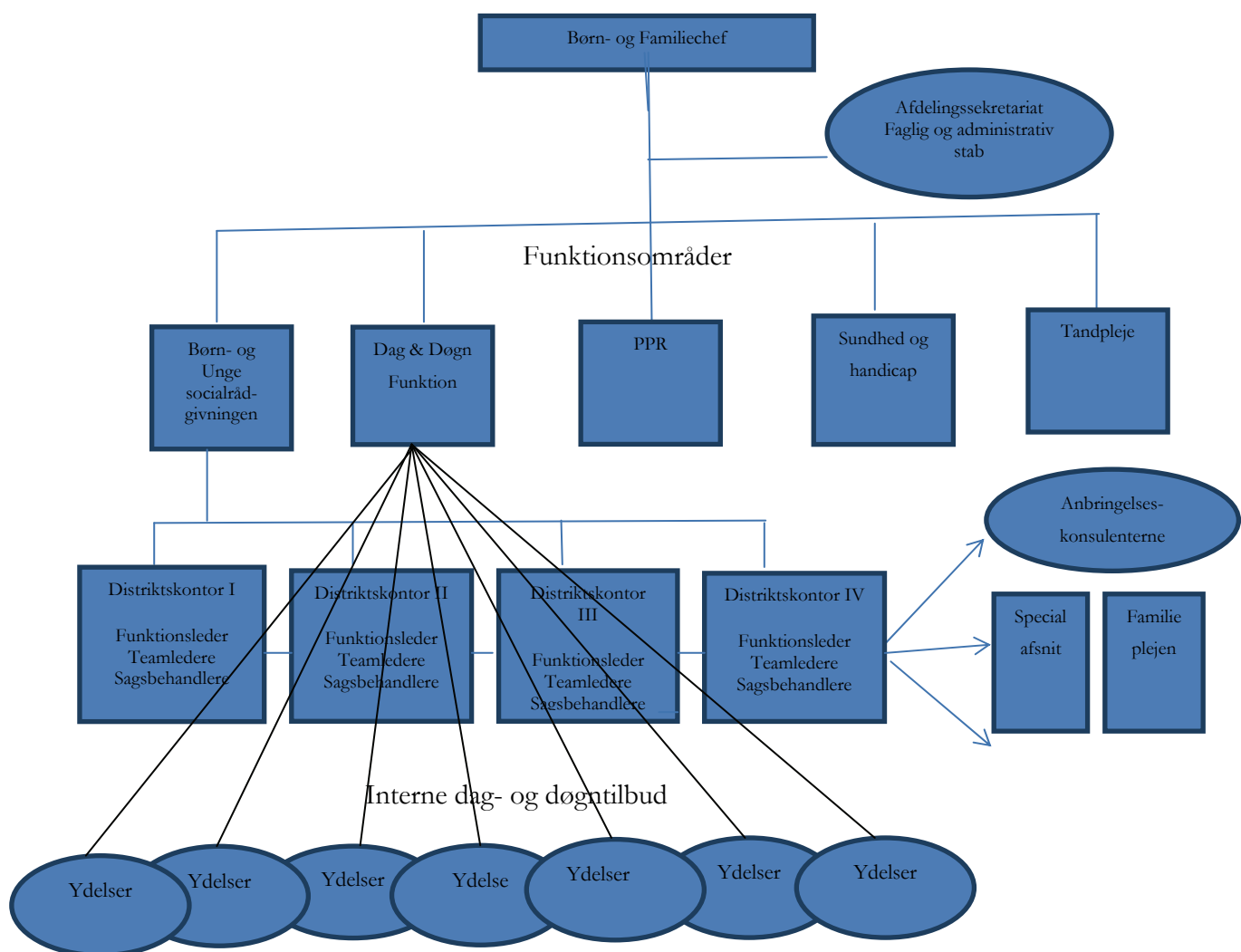
Beskrivelsen af, hvordan kommune I har valgt at organisere sig i forbindelse med implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet, er baseret på kommune I's hjemmeside, udleverede arbejds papirer og notater, der er arbejdet med på lederniveau samt spontane samtaler og interviews med ledere og ansatte i forvaltningen.

Kommune I har godt 180.000 indbyggere, og er ikke en sammenlægningskommune. Det betyder, at kommunen har haft god tid til at forberede overtagelsen af amtslige tilbud på det specialiserede socialområde. I 2007 overtog kommune I: 6 døgntilbud, 1 dagtilbud for psykisk syge, 3 forsorghjem, 2 behandlingscentre for unge og voksne og 1 kvindekrisecenter. Dertil kommer, at kommunen har overtaget en række tilbud på handicapområdet.

Børn- og Familieafdelingen

I kommune I varetages arbejdet med børn og unge af en Børne- og Familieafdeling, der består af fem funktionsenheder: Børne- og Ungesocialrådgivningen; PPR; Dag & Døgn; Sundhed & Handicap samt Tandplejen. Børne- og Ungesocialrådgivningen er opdelt i fire distriktskontorer. Hvert distriktskontor ledes af en funktionsleder, der referer til chefen for Børne- og Ungesocialrådgivningen, der referer til Børne- og Familieafdelingens chef, der refererer til den politiske leder af området.

Et diagram over Børn- og Familieafdelingen i kommune I kunne se sådan ud



Med henvisning til KL (2006) anvender kommune I en modificeret BUM-model som visitations- og styringsmodel for Børn- og Ungesocialrådgivningen. Børn- og Ungesocialrådgivningen har siden 2007 haft takstfinansiering på døgnområdet, mens dagområdet indtil 2010 har haft faste budgetter. Af ledelsesniveauets arbejdsplaner fremgår det, at implementeringen af BUM-modellen i Børn- og Ungesocialrådgivningen skal understøtte og sætte fokus på:

- Klare roller med entydig opgave- og ansvarsfordeling
- Retssikkerhed for børnene og familierne, da myndighedsopgaver og driftsansvar er adskilt
- Overholdelse af økonomiske rammer og god økonomistyring inden for hvert funktionsområde
- Kvalitetssikring, dokumentation af ydelser og tilsyn
- Løbende udvikling og konkurrencedygtighed blandt tilbuddene

I forbindelse med en reorganisering af Børn- og Ungesocialrådgivningen i 2009 blev det besluttet, at dagområdet med virkning fra 1. januar 2010 også skulle have takstfinansierede ydelser, så der blev skabt gennemsigtighed i forhold til, ”hvad man får for pengene.” En arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra både leverandørleddet og bestillerleddet har derfor udarbejdet et ydelseskatalog med faste priser og angivelse af, hvad timeprisen indeholder. Ydelseskataloget kan bl.a. anvendes af myndighedssagsbehandlerne i forbindelse med deres udarbejdelse af handleplaner og indstillinger. Ydelseskataloget omfatter følgende ydelser:

- Behandling
- Praktisk pædagogisk bistand
- Støtte el. overvåget samvær
- Praktisk hjælp
- Psykologisk undersøgelse
- Psykologisk vurdering
- Observationsforløb
- Forældrekompetenceundersøgelse
- Professionel personlig rådgivning
- Tilknytning til kommunens særlige familietilbud

Ydelseskataloget er ikke udtømmende, hvilket betyder, at de interne leverandører gerne giver tilbud på ydelser, der ikke er anført i ydelseskataloget.

Central visitation

I kommune I har man organiseret sig med en central visitationsenhed: Dag & Døgn, der visiterer til og har ansvaret for driften, tilpasningen og udviklingen af de interne tilbud. Dag & Døgn suppleres af tre stabsfunktioner: 1) Konsulentteamet, der matcher barn og familie med eksterne døgninstitutioner og opholdssteder; 2) Specialteamet, der arbejder med de 100 mest kriminelle unge og 3) Familieplejeteamet, der rummer kommunens familiekonsulenter og matcher barn og familie med plejefamilier og aflastningsfamilier. Det er ledelsen og myndighedssagsbehandlerne i de fire distriktskontorer, der beslutter, om matchningen og Dag & Døgns tilbud på udførelse af opgaverne kan accepteres, ligesom det er distriktskontorernes ledelse, der indgår kontrakter med såvel interne som eksterne leverandører.

Om administrationen af de interne dag- og døgntilbud skriver kommune I i et af ledelsesniveauets arbejds papirer:

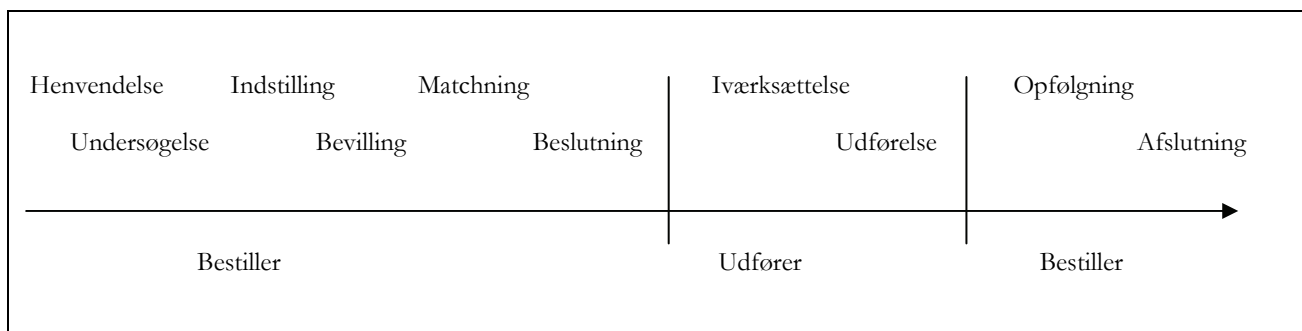
- Dag og døgntilbuddenes ydelser skal prisfastsættes efter princippet om mindst mulig administration, færrest mulige takster og færrest mulige tillægsydelser
- Dag og døgntilbuddene skal gennem små og solide benchmarkinger dokumentere, at de er konkurrencedygtige
- Taksterne skal være gennemskuelige og omkostningsbaserede
- Der skal foregå en fortløbende styring og kapacitetstilpasning
- Den økonomiske opdeling mellem bestiller og udfører, skal være klar
- Dag & Døgn skal sikre balance mellem udgifter og indtægter.
- Dag & Døgn skal tilpasse sig den aktuelle aktivitet
- Dag & Døgn forestår den overordnede udvikling af egen tilbudsvifte
- Tilbudsviften skal være fleksibel og tilpasses efterspørgslen
- Udføreren skal kende bestillerens behov
- Bestilleren skal kende udbyders tilbud, hvorfor Dag & Døgn skal beskrive deres ydelser i et ydelseskatalog, der opdateres regelmæssigt

Om den konkrete visitation og matchning skriver kommune I, at:

- Sagsmaterialet skal være aktuelt, og bestillingerne skal indeholde klare mål
- Bestillingerne skal være omkostningsbevidste
- Matchningen skal være grundig
- Der skal arbejdes efter politiske eller ledelsesmæssigt vedtagne mål
- Egne tilbud skal have mulighed for at afgive tilbud

Visitationsproces

En illustration af visitations- og matchningsprocessen i en børne- og ungesag kunne se sådan ud:



Henvendelse sker til et af Børn- og Ungesocialrådgivningens distriktskontorer. Her besluttes, om der skal igangsættes en *undersøgelse*. Hvis der gennemføres en undersøgelse kan den munde ud i en *indstilling* til en given foranstaltning. Hvis foranstaltningen bliver *bevilget* igangsætter Børn- og Ungesocialrådgivningen en *matchnings*proces. I den proces skal Dag & Døgn først have mulighed for at give tilbud på den givne opgave. Når Dag & Døgn har givet tilbud, og der er truffet *beslutning* om ja eller nej til tilbuddet, *iværksettes* foranstaltningen. Foranstaltningen *udføres* efter rammerne i bestillingen og målene i barnets eller den unges handleplan. Børne- og Ungesocialrådgivningen har ansvaret for den løbende *opfølgning*, som gennemføres i samarbejde med udføreren. Børn- og Ungesocialrådgivningen har også ansvaret for *afslutning* af foranstaltningerne.

Når man i kommune I arbejder efter en modificeret BUM-model og ikke en ren BUM-model, er det fordi børne- og ungeområdet er så komplekst, at der kræves en fortløbende dialog mellem bestiller og udfører. Dialogen skal bidrage til, at tilbudsviften matcher efterspørgslen, og at der skabes gensidig læring og erfaringsudveksling. Bestillingerne fra Børn- og Ungesocialrådgivningen til Dag & Døgn skal være konkrete og med angivelse af mål for indsatsen. Bestillingerne skal ikke beskrive ydelserne ned i mindste detalje, men give udføreren frihed til at løse en given opgave ud fra børnenes og familiernes behov, men inden for en nærmere afsat ramme (mål, omfang, paragraf, takst og tid).

Roller og ansvar

I ledelsesniveauets arbejdsplan er rollefordelingen i BUM-modellen beskrevet således:

Bestillerne som er Børn- og Ungesocialrådgivningen varetager myndighedsudøvelsen og har ansvaret for følgende funktionsområde:

- Budgetansvar
- Udarbejdelse af socialfaglige undersøgelser og handleplaner

- Bevilling, matchning, beslutning, og tilsyn/opfølgning med det enkelte barn
- Indgå kontrakter og samarbejdsaftaler med interne og eksterne leverandører
- Behandle klager vedrørende sagsbehandlingen
- Bidrage til udvikling af egne dag- og døgntilbud via dialog med udførerne
- Udmønte serviceniveauer f.eks. via anbringelsesgrundlaget

Rollen som bestiller indebærer et fokus på at få bedst mulig socialfaglig indsats for den lavest mulige pris.

Udførerne som er Dag & Døgn, råder over en række dag- og døgntilbud til børn og unge, og har ansvaret for følgende funktionsområde:

- Driftsansvar – ansvar for at sikre balance mellem indtægter og udgifter
- Levere og planlægge bestilte ydelser (udarbejdelse af behandlingsplan)
- Dokumentation af leverede ydelser/serviceniveau via status/opfølgninger
- Sikre udvikling af tilbudsviften gennem dialog med bestiller
- Behandle klager over forhold på egne dag- og døgntilbud

Rollen som udfører indebærer, at man yder den bedste faglige kvalitet med mindst mulig ressourceforbrug for at (for)blive den foretrukne leverandør hos bestilleren.

Modtagerne som er børnene, de unge og deres familier. De er i kontakt med både Børn- og Ungesocialrådgivningen og Dag & Døgn, og grundlaget for mødet med børnene og familierne er principperne om:

- Barnet – *hvert barn skal føle sig betydningsfuldt*
- Familien – *indsatsen skal ske i tæt samarbejde med familien*
- Tværfagligt samarbejde – *koordineret, tværfagligt samarbejde i hele forløbet*
- Nærhed – *Indsatsen skal ske så tæt på hjemmet som muligt*
- Helhed og sammenhæng – *både barnets hverdag og liv*
- Flexibilitet – *tilbuddene skal være rummelige og fleksible*

Tilsynet varetages af afdelingssekretariatet, der har ansvaret for det generelle driftsorienterede tilsyn med egne dag- og døgntilbud. Tilsynet har både et kontrol- og et udviklingsaspekt. Tilsynet har ansvaret for at:

- Påse, at borgerne får den hjælp, som de har ret til efter loven og efter kommunalbestyrelsens beslutninger
- Hjælpen er tilrettelagt på en faglig forsvarlig måde
- Gribe ind, før mindre problemer udvikler sig til alvorlige problemer

Kommentarer til implementeringsprocessen

I forhold til spørgsmålet om at anvende BUM-modellen som styringsmodel på børne- og ungeområdet siger funktionslederen:

Det er ikke længere en diskussion om, vi er på et styrbart område, det var det jo meget for ti år siden. Man sagde, de sociale områder er ikke styrbare, fordi vi aldrig kan vide, hvor mange kunder, der kommer i butikken. Den diskussion er jo fuldstændig lukket nu. Nu har man jo besluttet, også i KL og overordnet set, at det er styrbart.

En myndighedssagsbehandler siger:

Altså, vi skal jo være skarpe, når vi skal dele vores midler ud til et bredt publikum eller én. Vi ved, vi har mange børn, vi gerne vil give hjælp. Derfor så synes jeg, at vi har et ansvar som myndighedssagsbehandlere i forhold til at få stoppet de ting, der skal stoppes og starte de ting, der skal startes. Og det synes jeg egentlig, at BUM-modellen giver mig en god mulighed for at gøre.

Ledelsens beslutning om at anvende BUM-modellen på børne- og ungeområdet, samt ideerne og principperne i modellen er formidlet til de ansatte på informationsmøder afholdt på de fire distriktskontorer af Børn- og Familiechefen.⁵ En af myndighedssagsbehandlerne forklarer:

Vi fik den (informationen om implementeringen af BUM-modellen) på nogle informationsmøder, hvor vi har været samlet. Så det har været en samlet besked til alle, og så har vi også fulgt op på det, på nogle team-møder. Og vi drøfter det stadig jævnlige, for det er jo nyt for alle, og man skal jo tænke lidt

⁵ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11 om Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan ledelsens opgave i høj grad er at inspirere og motivere medarbejderne og at formidle organisationens holdninger og værdier, så alle kan arbejde for organisationen på tværs af faggrænser.

anderledes, når man visiterer ind til nogle ting. Så det er da jævnlige, at vi bruger noget tid på vores teammøder til at snakke om det.

På samme måde holder Børn- og Familiechefen og funktionslederne løbende de ansatte orienteret om kommunens økonomi dvs. budgetter og regnskaber.”Og det sker, at ham der sidder med økonomien også kommer med til nogen af møderne.” En myndighedssagsbehandler forklarer:

Det (budgettet) bliver vi også informeret om på vores infomøder, der får vi at vide, hvad budgettet er overordnet i kommunen, men mest hvad er budgettet i vores distrikt, og løbende bliver vi orienteret om, hvor er vi henne i vores budget: Har vi stadig overskud, er vi ved at nå toppen, eller har vi faktisk overskredet vores budget nu?

Selv om implementeringen af BUM-modellen eller en modificeret udgave af BUM-modellen er blevet drøftet i forskellige lederfora og formidlet til medarbejderne i flere omgange, har processen ikke været let i kommune I. Funktionslederen siger:

Jeg synes, at man fra det centrale hold har besluttet, at nu skulle vi gøre det, men organisationen var slet ikke gearret til det hverken tidsmæssigt eller kompetencemæssigt, eller mentalt, der var ledere, der slet ikke kunne forholde sig til, at man skulle, og derfor hele tiden bare lukkede af mentalt, eller sagde: det kan vi ikke. Vi har jo ikke fået at vide, hvordan vi skal gøre det.

Noget af det der har voldt problemer i Kommune I i forhold til indførelsen af BUM-modellen er, at de interne leverandører havde svært ved at beskrive og prisfastsætte deres ydelser. Og det viste sig, at de priser, der først blev meldt ud var højere end antaget i bestillerleddet. I den forbindelse siger en myndighedssagsbehandler:

I opstartsprocessen i BUM-modellen, der blev det bare tydeligt, at vores egen kommune overhovedet ikke kunne konkurrere med de private. De havde sådan nogle grundpakker, der gjorde tingene vildt dyre.

Funktionslederen siger:

Vi var nødt til at ændre på bestillingerne og rette til med det resultat, at udførerne fik mindre indtægt, end de havde regnet med. Med det resultat, at de lige før sommerferien var nødt til at skynde sig at afskedige nogle medarbejder.

Med beskrivelsen og prisfastsættelsen af de interne ydelser, blev det således synligt, at serviceniveauet i tilbuddene lå noget højere end det de politiske udmeldinger for serviceniveau lagde op til, og det blev med de meget konkrete og afgrænsede bestillinger fra bestillerleddet tydeligt, at der måtte ske en

kapacitetstilpasning. Det resulterede i afskedigelse af 16-18 medarbejder i leverandørleddet. Denne kapacitetstilpasning medførte hurtigt, at der opstod en ”dem – og – os ” stemning blandt de medarbejder, der jf. vores pilotundersøgelse tidligere havde opfattet sig som kolleger, ”der trak på samme hammel”.⁶

Funktionslederen siger:

Der opstod henover sommeren, meget, sådan en, ”dem og os” kultur. Som, jeg syntes, var rigtig ærgerlig. Det der med at når vi bestilte, så bestilte vi ud fra en helbedsvurdering, og de syntes jo selvfølgelig, at vi bestilte for lidt, eller også så synes de, at nu havde vi sagt vi ikke havde penge til mere, og så laver vi alligevel en bestilling. Hvad er nu det her for noget. De havde meget fokus på, hvad vi gjorde eller hvad vi ikke gjorde.

Og en myndighedssagsbehandler siger:

Vi har haft en periode nu her, hvor jeg synes, at vi har haft det svært med at arbejde med den der BUM-model - og så - hvad hedder det, udførerdelen, fordi de har skullet stå overfor alle mulige fyringer, og de har syntes, vi har været for skrappe, og det har vi sikkert også.

I forbindelse med udviklingen af denne ”dem-og-os” kultur opstod der en mistænkeliggørelse mellem leverandørleddet og bestillerleddet, der gik på, at bestillerleddet havde købt for mange ydelser hos eksterne leverandører. Funktionslederen siger i den forbindelse:

Det kunne vi så vise på tallene, at vi ikke havde. Vi havde endda købt mindre eksternt. Vi havde generelt et lavere serviceniveau. Så generelt var vi nødt til at sætte ydelserne ned, hvilket betød, at vi ikke kunne købe så meget, som vi tidligere havde gjort.

Et forhold der trækker på myndighedssagsbehandlerens tålmodighed i forhold til implementeringen af BUM-modellen er de retningslinjer, der er udarbejdet for sagsbehandlingsprocessen i forhold til interne og i særlig grad i forhold til eksterne leverandører. En myndighedssagsbehandler siger:

Jeg synes helt ærligt, det stiller nogle kæmpe krav i forhold til al den dialog, der er omkring det. Det tager oceaner af tid. Jeg har en situation lige nu, hvor jeg skal indstille til støttet samvær i en anden kommune,

⁶ Her kan henvises til Del II kapitel 10 om Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt, hvor der redegøres for den principal-agent teori, der er indlejret i NPM tænkningen og den over-underordningsrelation denne teori er generator for.

hvor jeg mailer frem og tilbage fra Dag og Døgn og ind til lederen, der skal have det med til ledermøde og med tilbage Og så skal jeg maile nogle nye spørgsmål omkring nogle priser, og det tager virkelig, virkelig lang tid.

Et helt andet forhold, der bringes under pres med implementeringen af BUM-modellen i kommune I, er det dobbelte lederskab, der indtil nu har forpligtet lederne i såvel bestillerleddet som udførerleddet til at være solidariske overfor hinanden og organisationen, så ingen trapper udgiftsniveauet op.⁷ En leverandør siger:

Her i kommunen har vi beskrevet, at lederne har dobbelt lederskab, så vi skal være ansvarlige i forhold til hinanden, hvis det er, at vi ser, der er noget, der er ved at køre skævt på den ene eller anden måde. Men nu er øjeblikket kommet, hvor vi bliver skilt ad, og det bliver sagt, at nu skal jeg tjene mine egne penge, og de skal lade være med at bruge flere, end de har, så er jeg jo i en anden situation. Så bliver det jo sådan, at så må jeg vurdere på, hvordan jeg kan sikre, at jeg nu har den størrelse jeg har, eller skal kapaciteten justeres ned, fordi der ikke er efterspørgsel nok, eller skal jeg måske justere op? Og hvad tør jeg i det? Og det bliver jo de vilkår, der er på det private arbejdsmarked på en helt anden måde.

I leverandørleddet fylder det økonomiske aspekt meget, fordi der er så stor usikkerhed om, hvad og hvor meget bestillerleddet vil/kan købe. En leverandør fortæller, at ca. 15 % af tilbuddets budget finansieres forlods af kommunen, fordi tilbuddet har en forpligtelse til at yde åben anonym rådgivning jf. Servicelovens § 11 ligesom tilbuddet har en forpligtelse til at yde konsulenthjælp og rådgivning til kommunens lærere, pædagoger og andre professionelle, som måtte være i tvivl om et barns eller en ungs adfærd og trivsel. Herudover får man i leverandørleddet dækket en vis procentsats af budgettet via projektmidler, som er søgt til udvikling af bestemte områder, men ellers skal budgettet finansieres af salg af ydelser, og det giver som anført mange spekulationer. En af de muligheder, en leverandør ser, er, at leverandørleddet over tid måske skal have færre fastansatte og flere løst tilknyttede honorarlønnede medarbejdere – med de dilemmaer og problemer, der ligger i det. I relation til de økonomiske bekymringer siger funktionslederen:

De (interne tilbud) er jo kommet ud på konkurrencemarkedet, dvs. man holder også øje med hinandens priser og timepriser. Og der kan man sige, at der ligger vores tilbud højt i timepris, fordi de har personale,

⁷ Her kan henvises til Del II kapitel 10 om Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt, hvor der redegøres for, hvordan NPM tænkningen er båret af idéen om det rationelle menneske og et nytteetisk princip, der har egennyttmaksimering som omdrejningspunkt.

som er i en tungere løngruppe, hvor de private mere har lidt mere fleksibilitet, altså lidt forskellige typer af personale.

I bestræbelserne på at udnytte de ansattes ressourcer optimalt, har leverandørledet i kommune I udvidet deres ydelsesrepertoire, og de stiller sig åbne for bestillinger, der ikke lige er omfattet af ydelseskataloget. En myndighedssagsbehandler siger:

Før BUM der var de meget begrænset i, hvad de havde lyst til at levere til os. Vi har haft en debat om praktisk pædagogisk støtte i hjemmet, i jeg ved ikke hvor mange år, fordi vi har familier, hvor det ligner ... hjemme ved dem, ikke også? Men vores tilbud, de tilbyder ikke, hvad skal man sige, praktisk pædagogisk støtte og familiebehandling, hvor de kan komme og hjælpe familierne med at rydde op. [...] Så derfor har vi jo været ude i byen og købe God Service. Og det synes jeg bare er vildt, vildt ærgerligt altså. [...] Og det siger de nu, at det vil de gerne levere.

Og funktionslederens siger:

Tidligere havde de (de interne tilbud) specialiseret sig, nu åbner de op for alt og alle. Det sidste vi har skrevet i forbindelse med dialog – vi har jo nogle dialogmøder på lederniveau – er, at det jo netop er det der med, hvordan får man sikret sig, at de har de faglige kompetencer i forhold til de nu gerne vil have nogle andre målgrupper. Der har de løsnet lidt: 'stop, stop, stop. Det bliver udflydende faglighed, hvis ikke I passer på. Men det er jo det der med, når man har ledig kapacitet.

At den frie konkurrence mellem interne og eksterne leverandører er sluppet løs med BUM-modellen viser nedenstående udtalelse fra funktionslederen:

Det er nu helt tydeligt, at det er os der bestiller, og os der siger, vi vil fortsætte, og os der siger, om det her er nok eller ikke nok. Og vil I leverer noget for seks timer, eller vil I ikke? For hvis I ikke vil, så går vi ud og køber dem eksternt.

I forbindelse med implementeringen af BUM-modellen er kommune I gået over til at anvende kontrakter i forbindelse med køb af ydelser, og det kan jf. myndighedssagsbehandlerne både nu og på sigt få mærkbare konsekvenser for leverandørledet i kommunen. En myndighedssagsbehandler siger:

De (kontrakterne) gør jo, at vi lige pludselig har en dato at forholde os til, fordi det er der kontrakten slutter. Og der er vi nødt til at tage stilling til, hvorvidt vi skal ophøre, eller om der er behov for at det fortsætter. Men samtidig betyder det jo også for os, at vi jo ligesom kan holde de her udfører op på: "I har altså det her tidsrum til at færdiggøre den her opgave."

I bestræbelserne på at styre forvaltningens udgifter har funktionslederen udviklet en oversigt over distriktskontorets ca. 900 sager og de kontrakter, der er indgået. Oversigten viser hvilke sager de enkelte sagsbehandlere har, hvilke indsatser der er igangsat, og hvad disse indsatser koster måned for måned og pr. år. Disse sagsoversigter uddeles mellem sagsbehandlere og distribueres hver anden måned til hver enkelt sagsbehandler, så de hver især får et overblik over de indsatser, de har gang i og en oversigt over udgiftsniveauet, så de har mulighed for at overveje, om der er noget, der skal følges op på eller ændres.

Som afrunding på kommentarerne til BUM-modellen og implementeringsprocessen i kommune I skal det nævnes, at både myndighedssagsbehandlere, ledere og leverandører har givet udtryk for, at BUM-modellen, på trods af de dilemmaer og problemstillinger der er indlejret i modellen, også åbner muligheder for kvalificering af det sociale arbejde. Funktionslederen siger:

Ideen i BUM og principperne i BUM, synes jeg godt kan medføre faglig kvalitet og mere skærpet fokus på effekt. Vi havde jo sager i tilbud x, som havde kørt i et par år, uden nogen havde tænkt på, om de skulle lukke. Og det er jo misbrug af en familie, det er at putte dem ind i noget, som slet ikke er rimeligt. Det er misbrug af gode medarbejdere, som leverer noget, som ikke har nogen effekt. Og det er misbrug af penge.

Kommune II

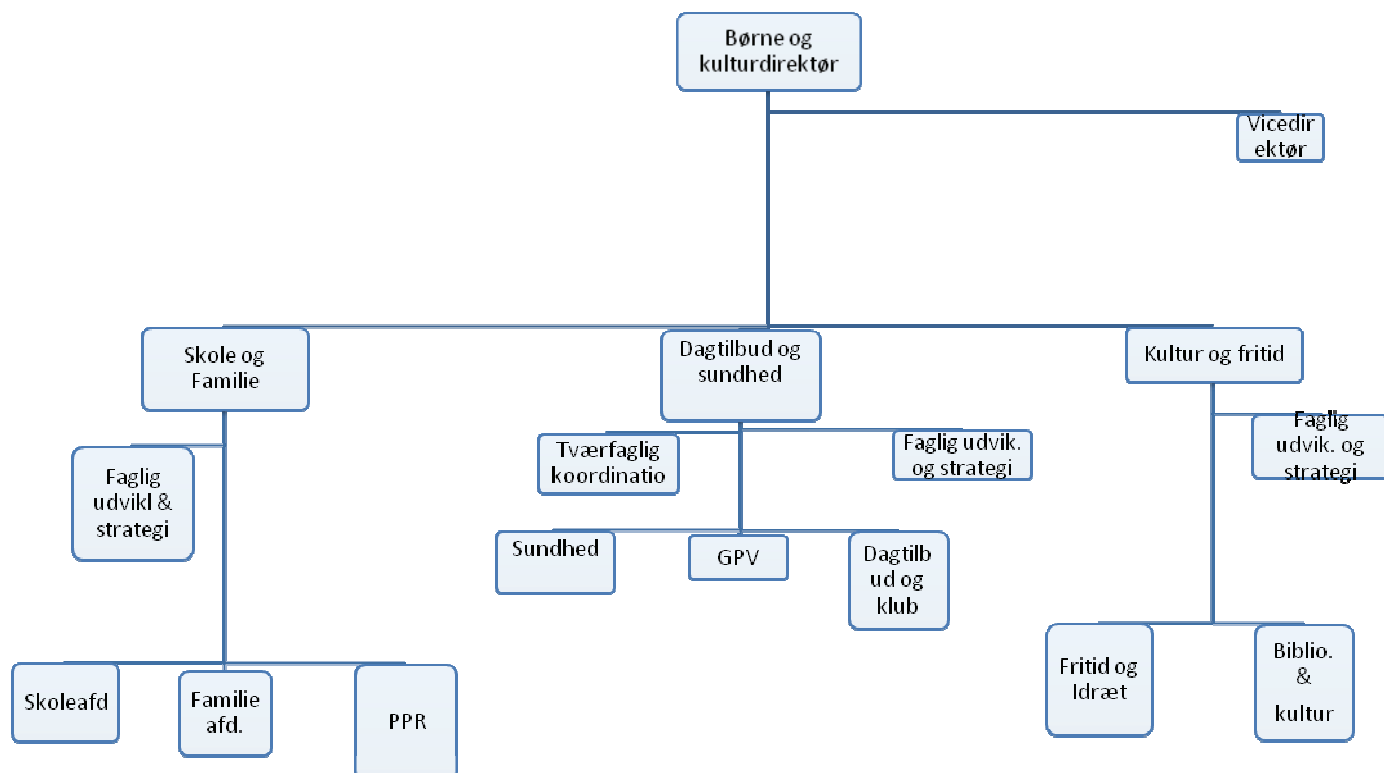
Beskrivelsen af, hvordan kommune II har valgt at organisere sig i forbindelse med implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet, baseres på kommune II's hjemmeside, *Håndbog og arbejdsnotater for Familieafdelingen, 2010, Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats, 2010*, samtaler med og interviews af ledere og ansatte i forvaltningen samt mødeobservationer.

Kommune II har omkring 64.000 indbyggere og som kommune I er kommune II heller ikke en sammenlægningskommune. I forbindelse med kommunalreformen 2007 overtog kommunen 16 institutioner herunder et observationshjem for spædbørn med særlige behov, 2 specialskoler for autistiske børn, den ene med, den anden uden døgntilbud. Resten er institutioner primært for voksne.

Familieafdelingen

I kommune II varetages opgaver vedrørende børn og unge med særlig behov for støtte i en Familieafdeling. Familieafdelingen er en del af Børne- og Kulturforvaltningen. Pr. 1. januar 2011 er Børne- og Kulturforvaltningen organiseret på følgende måde:

Børne- og Kulturforvaltningen



Familieafdelingen varetager det sociale område og behandler foranstaltninger efter Lov om social service kapitel 8, 11 og 12. Familieafdelingens myndighedssagsbehandlere er organiseret i 5 teams for henholdsvis småbørn, skolebørn, unge, familiepleje samt specialgruppen for børn med handicap. Den 1. februar 2011 er etableret endnu et team for anbringelser uden for hjemmet. Dataindsamlingen blev gennemført forud for dette teams oprettelse, afrapporteringen omfatter derfor ikke dette team. Frem til 1. januar 2011 har leder af familieafdelingen direkte personaleansvar overfor 31 ansatte. Efter denne dato overtager lederen udførerområdet og lederansvaret udvides derved betydeligt. Heller ikke denne

omorganisering indgår i rapporten. Leder af familieafdelingen refererer til chef for Skole & Familie, der videre referer til børne- og kulturdirektør.

Børne- og kulturforvaltningens overordnede målsætninger og værdigrundlag tager afsæt i et familiesyn, hvor familier betragtes som en helhed. Der fokuseres på familiens relationer og ressourcer og det prioriteres at finde passende lokale løsninger, hvor familien aktivt inddrages - løsninger, der understøtter, at familien kan forblive sammen. Dette betyder en prioritering af tilbud i det lokale miljø. (Håndbog og arbejdsnotater for Familieafdelingen, 2010:5)

I formål og værdigrundlag for den sammenhængende børnepolitik lægges der vægt på en forebyggende og sammenhængende indsats og at tilbyde støttekrævende børn og unge ydelser så tæt på normalområdet som muligt. Overordnet set skal der ske en ”opstramning i visitering til specialtilbud” og ”serviceniveauet” på ydelser skal strammes generelt. (*Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats*, 2010:3) For at kunne understøtte intensjonerne i børnepolitikken peges der på en række ændringer i tilbudsviften, som understøtter en bevægelse fra en såkaldt indgribende til en forebyggende indsats. En rummelig folkeskole er en af forudsætningerne for, at ændringerne i tilbudsviften kan gennemføres.

Lokale tilbud

I de seneste år har kommunen oprettet følgende lokale tilbud, flere af disse tilbud er takstreguleret:

- *Et lokalt skoledagbehandlingstilbud* integreret med det ene tilbud y, oprettet august 2009. Dagbehandling tilbydes børn og unge, når muligheden for undervisning i specialskoler/heldagsskoler er udtømte. Med det lokale dagbehandlingstilbud anses det for muligt at hjemtage børn fra udenbys tilbud. Der forventes en nedgang i antallet af børn, der får et dagbehandlingstilbud fra 25 børn i 2009 til 16 børn i 2012.

- *En lokal døgninstitution* til 16 børn og unge samt 2 akutpladser, oprettet 1.1.2010. Hensigten er at give større mulighed for at bevare børnene i lokalmiljøet, skabe et tæt samarbejde med børnenes familier, hvilket bidrager til at skabe mere kvalificerede hjemgivelser. Et antal børn, der i dag er anbragt uden for kommunen, forventes at kunne hjemtages og tilbydes plads på den lokale døgninstitution. Desuden forventes 5-6 færre børn anbragt i perioden 2009-2012. Det foreslås endvidere som en del af serviceniveauet på anbringelsesområdet, at unge over 15 år fremover anbringes i egen bolig med støtte. Støtten til de unge forankres i den lokale døgninstitution, således at døgninstitutionen kan fungere som base for de unge. Omlægningen forventes at være fuldt indfaset i 2012.

- *Et intensivt dagtilbud til gravide og forældre med spædbørn* - i daglig tale betegnet som mor - barn projekt til 6-10 familier, oprettet 1.1.2010. Der ses et stigende antal unge og umodne mødre/familier, hvor der er stor usikkerhed i forhold til forældrekompetencen og deraf følgende bekymring for barnets trivsel og udvikling. Hidtil er disse familier blev parallelanbragt udenfor kommunen, det vil sige, at både forældre og børn er anbragt. Denne anbringelsesform er relativt dyr og samtidigt iagttages, at en del af familierne udvikler deres forældrekompetence under anbringelsen, men har svært ved at fastholde forandringen, når de kommer hjem i egen bolig og den professionelle indsats er ophørt. Ved at etablere et lokalt tilbud vil det være muligt at tilbyde familierne længere forløb, hvilket kan være medvirkende til at fastholde den erhvervede forældrekompetence også efter forløbets ophør. (*Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats*, 2010:3-8)

Ovenstående, relativt nye lokale, tilbud har som nævnt indført takstfinansiering, mens de øvrige forebyggende ydelser, som primært udgår fra de to tilbud y - det ene i samarbejde med skolesystemet - har faste budgetter og er rammestyrer. Begge institutioner udbyder en række tilbud med kerneydelser som familiebehandling, unge- og flerfamiliegrupper samt anonym rådgivning. Rammestyningen kan vanskeliggøre en mere målrettet styring af det politisk udmeldte serviceniveau. Det ene tilbud y er pr. 1. august 2009 blevet sammenlagt i en anden og større bygning i udkanten af kommunen fra tidligere at have været to adskilte institutioner for familier og unge. Ved at samle de to institutioner, forventes der en bedre udnyttelse af personaleresourcer samt effektivisering ved etablering af fælles ledelse og administration.

I familieafdelingen pågår løbende adskillige faglige drøftelser angående afdelingens lokale tilbud og serviceniveau. Spørgsmål rejses, såsom: Er målgruppen, der modtager familiebehandling, for bred? Medfører sagsbehandlerne placering på skolerne på sigt en stigning af sagsantal? Hvor omfattende og hurtig en hjælp kan borgere, der henvender sig i akutvægten, forvente? Blandt Familieafdelingens myndighedssagsbehandlere er der nedsat arbejdsgrupper, der i løbet af 2011 skal bidrage til en eksplicitering af den aktuelle praksis med henblik på en faglig præcisering og nærmere fastlæggelse af det fremtidige kommunale serviceniveau på området.⁸

⁸ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11. Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan de nye ledere forventes at have personlige egenskaber, være visionære og kan forhandle med henblik på bl.a. at skabe samarbejde og helhed således, at medarbejderne i højere grad orienterer sig mod organisationen og i mindre grad mod deres profession og det særlige forvaltningsområde. Der eksisterer en forventning til de ansatte om responsivitet overfor både politikere, ledere og borgere samt en refleksivitet i forhold til organisationens værdier og økonomiske målsætninger. De fagligt uddannede professionelle medarbejdere opererer i krydsfeltet mellem loyalitet mod

Central visitation

I kommune II har BUM-modellen været under udvikling i familieafdelingen siden 2003. Visitering, som nævnt et centralt led i BUM-modellen, foregår her i følgende 4 fora: 1) sagskonference 2) visitationsudvalg til lokale rammestyrede ydelser, 3) familieplejens visitationsudvalg 4) visitation til ydelser for børn med handicap. De to sidstnævnte visitationsfora indgår ikke i denne undersøgelse. Visitationen, som indgår i denne undersøgelse, er todelt:

- *sagskonferencen*, hvor takstregulerede ydelser og ydelser udbudt af eksterne leverandører behandles
- *visitationsudvalget*, hvor forbyggende foranstaltninger udbudt af budget- og rammestyrede interne leverandører, behandles.

Sagskonference

Alle nye sager og revurderinger, hvor sagsbehandleren ikke har egen-kompetence, skal forelægges den såkaldte sagskonference. Sagsbehandlerens egen-kompetence rummer bl.a. muligheden for selvstændigt at tage stilling til, om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse jf. Servicelovens § 50, at gennemføre denne og i forlængelse heraf selvstændigt at bevilge ydelser hos de interne leverandører - vel at mærke der, hvor takstfinansiering endnu ikke er indført. Når der er tale om en forebyggende foranstaltning hos en ekstern leverandør og/eller ved anbringelser uden for hjemmet såvel internt som eksternt, fremlægges sager til central visitation på sagskonferencen. Der er tale om et tværfagligt forum, sammensat af ledelsesrepræsentanter fra både bestiller- og udførerniveau fra såvel familie, skole og sundhed. Sagskonferencen, styret af familieafdelingens leder, beslutter og bevilger foranstaltninger på ugentlige sagskonferencer. På baggrund af forudgående børnefaglig undersøgelse jf. Servicelovens § 50 udarbejder sagsbehandleren et konferencenotat på hvilken baggrund sagsbehandleren indstiller til sagskonferencen. Når sagskonferencen træffer en afgørelse om, at en foranstaltning kan foregå hos en ekstern leverandør og/eller en takstfinansieret ydelse er bevilget, skal sagsbehandler oprette et bevillingsark i sagen, beregne timer og lignende.

I forbindelse med visitation til bl.a. skoledagbehandlingstilbudet kan sager direkte fra folkeskolen også forelægges sagskonferencen, f.eks. ved skolepsykologens medvirken på konferencen. I sådanne tilfælde er en børnefaglig undersøgelse ikke nødvendigvis gået forud, men en sammenfattende beskrivelse af

organisationen og loyalitet mod faglige værdier og de forventes implicit at kunne fungere som eksperter på hver deres område.

barnets adfærd og trivsel i skolen, som skolepsykologen udarbejder. De sager, som forelægges sagskonferencen, er sager, hvor det fra sagsbehandlerens side skønnes at være behov for en placering i et taksfinansieret internt og/eller eksternt forebyggende tilbud, ved anbringelser eller hvor socialfaglige tvivlsspørgsmål ønskes drøftet i et tværfagligt forum. Afhængig af sagens karakter fremlægges sagen på sagskonferencen af sagsbehandler eller skolepsykolog og/eller ved begge sammen. Desuden deltager anbringelseskonsulenten i sager, hvor en anbringelse uden for hjemmet kan komme på tale. Det er væsentligt at understrege, at den myndighedsudøvende sagsbehandler, der har den direkte kontakt til familien, altid på sagskonferencen har mulighed for en mundtlig fremlæggelse af sagen. Fokus på mødet er dels en faglig drøftelse, som rummer såvel problemdefinition som relevant indsats, dels en styring af økonomi.

Visitationsudvalg

Visitering til kommunens lokale rammestyrede tilbud sker i et visitationsudvalg på baggrund af individuelle handleplaner jf. Servicelovens § 140. Visitationsudvalget er sammensat af ledere og ansatte fra de lokale tilbud, en sagsbehandler med fast repræsentation i udvalget og endelig familieafdelingens souschef, der leder mødet. Der er desuden mulighed for, at den enkelte sagsbehandler kan deltage i mødet, hvis en nuancering af den handleplan og/eller indsats, som påtænkes iværksat, synes nødvendig. Der afholdes ugentlige møder i visitationsudvalget. Det skal understreges, at den enkelte sagsbehandler som nævnt har egen kompetence til at bevilge en forebyggende foranstaltning, som udbydes primært fra de to tilbud y. Selvom sagsbehandler selvstændigt har kompetence til at bevilge en forebyggende foranstaltning i de budget- og rammestyrede institutioner, kan sagerne meget vel have været drøftet på sagskonferencen, inden de forelægges på visitationsudvalg. Sagskonferencen anvendes i praksis ofte som nævnt til drøftelse af faglige tvivlsspørgsmål. På visitationsudvalget er fokus i den faglige drøftelse mellem bestiller og udfører, hvorledes indsatsen, som er beskrevet i handleplanen, bedst kan tilrettelægges og gennemføres i lyset af de to institutioners forskellige ydelser. Som en naturlig forlængelse afstemmes ligeledes indsatsens konkrete mål.

Visitationsudvalget muliggør dialog mellem bestiller og udfører således, at der kan foregå et match af børn og unges individuelle behov for særlig indsats samtidig med, at visitationsudvalget på et organisatorisk niveau løbende kan justere ydelserne i relation til kommunens mere generelle behov for tilbud i forhold til efterspørgsel og på denne måde bidrage til at opfylde kommunens ansvar for forsyningssikkerhed på området. Familieafdelingen ønsker ligeledes at fremme et øget fokus på effektmåling i de forebyggende sager. For at kunne imødekomme dette ønske er fastlæggelse af handleplanens konkrete mål og behandlingsplanens delmål af stor betydning, og her forudsættes

dialog mellem bestiller og udfører. Der pågår aktuelt et udviklingsarbejde med handleplaner i kommune II, som vi vil vende tilbage til senere i rapporten. Visitationsudvalget må siges at udgøre et rum, hvor der kan trækkes på specialviden og rådgivning fra udførerleddet, hvor der sker en løbende gensidig læring og erfaringsudveksling uden, at der tilsyneladende slækkes på ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører. Denne type visitationsudvalg anses som et helt centralt led i den modificerede BUM-model jævnfør kapitlet om den modificerede BUM-model.

Visitation og tilsyn

Familieplejeteamet opgaver omfatter rekruttering og godkendelse af aflastnings/rådigheds – og plejefamilier. Endvidere skal familieplejeteamet opsøge og undersøge opholdssteder og døgninstitutioner og føre tilsyn med aflastnings-/rådigheds- og plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner samt de børn/unge, som er anbragt uden for hjemmet. (Håndbog og arbejdsnotater for Familieplejeafdelingen, 2010:110)

Familieplejeteamet har deres eget visitationsmøde, hvortil visitationspapirer (sagsakter herunder den børnefaglige undersøgelse, børnesamtale, handleplan, bevilling og økonomiske rammer) fremsendes. Sagsbehandler kan efter aftale deltage ved Familieplejeteamets visitationsmøde.

Anbringelseskonsulent

August 2010 oprettede Familieafdelingen en ny stilling som anbringelseskonsulent med henblik på at styrke samspillet mellem myndighed og leverandør – et forsøg på at styrke BUM-modellen - og med det formål at sikre faglighed, økonomi og kvalitet i sagerne. Stillingen blev besat af en sagsbehandler med mange års erfaring inden for anbringelsesområdet. Anbringelseskonsulentens fokus er såvel rettet mod det enkelte barn/unges særlig behov for støtte som gennemførelse af dette match på individniveau til den ”rigtige” pris. Der er ligeledes bestræbelser i gang mod udvikling og fastlæggelse af niveau og standarder mere generelt på området, som kan optimere bestillerfunktionen for sagsbehandlerne.

Anbringelseskonsulentens stilling omfatter foreløbig alene sager omhandlende anbringelse uden for hjemmet. En del af anbringelseskonsulentens stilling er at forhandle aftaler med leverandørerne, sørge for, at kontrakterne er korrekte, evt. forhandle med leverandørerne om følgeomkostninger, forsøge at sikre at kommunen får det, der er bestilt. Denne økonomiske styring af anbringelsesområdet indebærer ligeledes kontrol med refusionssager mellem kommune II og andre kommuner. På baggrund af opgavernes karakter har anbringelseskonsulenten et tæt samarbejde med kommunens økonomiafdeling, hvor anbringelseskonsulenten bidrager med viden om anbringelsessagerne, deltager i budgetlægning og

budgetopfølgninger. Udover disse konkrete opgaver fungerer anbringelseskonsulenten som konsulent for de myndighedsudøvende sagsbehandlere og udbyder i stort omfang faglig sparring overfor disse. Pr. 1. marts 2011 er der oprettet en faglig konsulentstilling for de forebyggende foranstaltninger.

Kommentarer til implementeringsprocessen

Som det er fremgået, har kommune II for længst indført BUM-modellen med central visitation og en adskillelse af rollerne bestiller og udfører. En myndighedssagsbehandler udtaler sig om hendes forståelse af BUM-modellen, hun siger:

Jamen, det handler vel både om økonomi, men også om opgaveklarhed, hvad er det, vi arbejder med. I mit hoved stiller det kæmpestore krav til os og vores faglighed men også til, at vi kan sige stop for nogle forløb, hvis vi ikke får det, vi har købet eller det vi har bedt om at købe. Hvis pakken ikke ser ud, som den er blevet præsenteret. Der er en grund til, at vi har bedt om det, vi har og ikke noget andet.

En centralisering af beslutningskompetencen i visitationsfora medfører bl.a., at borgerens mulighed for at medvirke ved behandling af egen sag mindskes, fordi barnet og dets forældre ikke deltager i de møder, hvor beslutninger om bevilling af indsats træffes. Sagsbehandlerne deltager i visitationsfora antages derfor også at spille en helt central rolle, da det er sagsbehandlerne, der har den direkte kontakt med familierne. Som det er fremgået deltager sagsbehandlerne i kommune II i både sagskonferencen og visitationsudvalget. En myndighedssagsbehandler siger:

Det bliver meget, meget nemmere at overlevere den der følelse, der også er omkring det. Det er tit noget med en fornemmelse, man får, når man er sammen med en familie. Det kan godt være, at man ikke lige kan sætte ord på eller jeg ikke kan sætte ord på præcis, hvad det er, der er brug for, men den der fornemmelse af, at det der er altså noget her, der er vigtigt, det bliver nemmere at overgive, når man er der.

Jeg synes da i den grad, jeg oplever, der er respekt omkring vores vurderinger i langt de fleste tilfælde også helt oppe fra.

Med sagsbehandlerne deltager i visitationsforaene reduceres risikoen for, at ”levende” børn og familier bliver til ”papirbørn” og ”papirfamilier”, som kan være tilfældet, når børnenes og familiernes beretninger om dem selv og deres liv skal indpasses i de skemaer og formularer, der anvendes i forvaltningen i visitationsøjemed. Lederen siger om sagskonferencen som visitationsforum:

Langt de fleste rådgivere, de tager jo bare fuldstændig stilling til, hvad er det for en indsats, der skal til her. ... Som sagt, kan man jo sige, at de sager, der bliver lagt op til sagskonferencen, det er jo dem, hvor alvorligheden er så høj, at her er det ikke tilstrækkeligt med det, som rådgiverne har egen-kompetence til eller det kan være rådgivere, der har brug for ledelsesmæssig opbakning til at træffe en eller anden hel beslutning eller sige, vi gør ikke noget i den her sag eller, hvad det nu kunne være, man kunne lande ud i, de har brug for. Og det er også noget, de går op og får ad hoc af mig i forskellige sammenhænge. Så der er masser af ting, vi klarer ad hoc bare på mit kontor. Men de der sager, hvor vi har brug for at få dem bredt ud, der bliver de lagt frem på sagskonference.

Sagskonferencen kan på den ene side være et støttende fundament for sagsbehandlerne, så de ikke står alene med ansvaret i meget komplekse og alvorlige sager, men på den anden side kan sagsbehandleren også blive til en slags budbringer mellem sagskonferencen og familien, hvilket til tider kan opleves ubehageligt. En sagsbehandler siger:

Altså, jeg synes, det er rigtig svært, hvis jeg ikke selv er enig i den beslutning og hvis jeg tænker, at det her, det handler mere om økonomi end det handler om den her familie eller det her barn. Og det er et spørgsmål om tid, hvornår det går galt. Der synes jeg, det kan være rigtig svært at gå ned og formidle en begrundelse ... og blive ved med at tale med familien om, hvordan de lige kan fikse det. [...] Så er jeg nød til at formidle det budskab, jeg har på en sikker måde, samtidig med, at jeg selvfølgelig anerkender, at det er rigtig svært for dem lige nu.

Det er nogle af sagerne, der har taget rigtig lang tid, hvor jeg har været deroppe rigtig mange gange. Jeg synes, processen har været for lang og hvor man har kunnet skåne nogle familier.

Beslutninger angående udvikling og finansiering af nye lokale tiltag på udførersiden har lederen fra bestillerleddet hidtil ikke i særlig høj grad været involveret i eller haft væsentlig indflydelse på, disse beslutninger ligger på chef- og direktørniveau. Spørgsmålet er, hvorledes leder i bestillerleddet er i stand til at overskue, om de interne leverandører råder over tilstrækkelig kapacitet i form af et passende antal pladser - hverken for mange eller for få - og om ydelserne synes relevante i forhold til at matche børn og unges behov for særlig støtte. Lederens erfaring er, at det kan forekomme, at der i perioder er mange familier visiteret til lokale ydelser, men at det ikke opleves som et problem, hvilket bekræftes af leverandørinterview. Hos de lokale leverandører er en høj grad af fleksibilitet med hensyn til at løse de visiterede opgaver. En leder fra udførerleddet giver på et visitationsmøde udtrykt for, at de kan det hele:

Det kan vi selvfølgelig – vil vi kunne, hvis det er det, vi skal.

Denne måde at drive de forebyggende foranstaltninger på i kommune II – og her er der tale om de forebyggende familieorienterede tiltag, som formentlig er den hyppigst forekommende foranstaltning i kommunen – har hidtil kunne gennemføres uden kapacitetsproblemer. Informanterne fra bestillerleddet giver udtryk for, at de ikke har erfaret, at der har manglet pladser, som har resulteret i ventelister eller perioder med overskydende pladser. Lederen siger:

Jamen, problemet, kan man sige, at det med pladser, det er, at de skal have pladser. De har sådan fået et overordnet dekretagtig, at de i hvert fald i (det ene tilbud y), de har ikke ventelister og de familier, der bliver visiteret, dem skal de få passet ind og så må de afslutte nogle andre.

En leverandør siger:

Vi kan godt lidt komme til at få mange familier en gang i mellem, men det er ikke noget, der sådan er et problem.

Vi vil gerne have alle de skæve opgaver også, fordi det er sjovt. Men der kommer jo lidt konflikt, for vi har jo heller ikke uanede mængder af ressourcer. Så hvis vi stadigvæk skal tænke, at det er der rigtig god geist i, det er at få lavet nogle grupper, fx til det, der rører sig lige præcis nu. Men er det en mulighed og realistisk, hvis vi er fyldt op af familiebehandling og alle de andre tilbud.

En sagsbehandler siger:

Jeg har en oplevelse af – og vi har fået det at vide meget tydeligt – at vi skal lave en handleplan ud fra konkrete individuelle behov og så ser vi, om vi kan strikke noget sammen internt ellers så finder vi noget eksternt. Og det er jo det, der tiltaler mig meget.

At kommune II har valgt at indføre takstfinansiering ved de nyetablerede lokale tilbud, såsom skoledagbehandlingen, mor-barnprojektet og den lokale døgninstitution ser lederen på denne måde:

Jeg tror ikke, at jeg kan give dig sådan den helt nøjagtige forklaring på det, andet end, jamen, det er jo nogle institutioner, som man skal købe på lige fod med andre. Jeg tror også, at man er bange for at udvide serviceniveauet.

Vi diskuterer det også, fx med dagbehandlingstilbudet. Jamen spørgsmålet er, hvis der kun er tolv børn, så kommer jeg jo alligevel måske til at finansiere de fjorten pladser, så det diskuterer vi da også lidt. Hvordan og hvorledes det hænger sammen, for jeg synes jo, at jeg har jo nogle politiske krav om at

nedbringe antallet af børn i dagbehandling og nedbringe antallet af anbragte børn. Så er det jo problematisk for mig, at jeg så skal udfylde x antal pladser. Hvad nu, hvis jeg kun har tolv børn til næste år, problemet er, at jeg i år stadigvæk har fem børn i ekstern dagbehandling. Det er jo noget skidt, hvis der er interne pladser i vores interne tilbud, ikke. ... Børnene flyttes ikke, hvis jeg fagligt ikke kan begrunde en flytning af dem, så flytter vi dem ikke.⁹

Det synes at forholde sig således, at lederen fra bestillerleddet på baggrund af løbende samarbejde med de enkelte daglige ledere fra udførerleddet hidtil har kunnet skaffe sig det nødvendige overblik over udbud af pladser hos de interne leverandører. Pr. 1. januar 2011 overgår de lokale leverandører som nævnt til selv samme leder. Med denne omstrukturering synes der at ske en bevægelse mod strømmen af BUM-modellens adskillelse af bestiller- og udførerfunktionerne, når der på ledelsesniveau sker en sammenlægning af disse funktioner, som tidligere beskrevet er det modsat i kommune I.

Lederen peger på, at det fremover bliver *en stor udfordring at få økonomi og faglighed til at gå hånd i hånd*. Lederen ser samtidigt, at det kan blive nødvendigt ved siden af ”kerneydelsen” at ansøge om midler til forskellige former for udviklingsarbejde også med det formål at fastholde erfarne medarbejdere. Dette fremtidsperspektiv er allerede i gang. Kommune II er sammen med en række andre kommuner bevilget midler fra Servicestyrelsen til udvikling af den nye type kommunale plejefamilier, som er indført med Barnets Reform. En sagsbehandler fra Familieafdelingen er overdraget projektledelsen i en tidsbegrænset stilling. Dette udviklingsarbejde er som bekendt affødt af en lovændring, men som nævnt pågår der i familieafdelingen et løbende udviklingsarbejde på sagsbehandlerniveau omhandlende bl.a. kommunens serviceniveau, handleplaner og en arbejdsgruppe der beskæftiger sig med snitfladeproblematikker i forhold til handicap og psykosociale sager.

⁹ Generelle tendenser på børne- og ungeområdet viser, at anbringelser af børn og unge uden for hjemmet falder markant. Ifølge nye tal fra ankestyrelsen, 2010 er der i de første to kvartaler blevet anbragt 1188 børn, hvilket er et fald på 22% i forhold til samme kvartal i 2009 og 38% lavere end i samme periode 2007. Som konsekvens af dette fald nedlægges adskillige døgninstitutioner og opholdssteder for børn og unge. Belægningsprocenten på landets døgninstitutioner er faldet fra januar til december 2010 med 8,1 %. (<http://www.smdk/Nyheder/Sider/Vis%20Nyhed.aspx?NewsItem=575:1>)

Sammenfatning

Sammenholder vi de to kommuners implementering af det, de har valgt at betegne som den modificerede BUM-model¹⁰, bliver det synligt, at implementeringsprocessen er forløbet forskelligt i de to kommuner. Ligesom det bliver synligt, at implementeringen af BUM-modellen er gennemført mere stringent i kommune I end i kommune II. På trods heraf er der mange fællestræk ved de to kommuner. I begge kommuner opererer man således med en politisk beslutning om, at være selvforsynende i videst muligt omfang, at anvende tilbud i nærmiljøet – primært egne tilbud, at tilpasse tilbud og efterspørgsel og at tilpasse og fastholde serviceniveauet. På samme måde er der flere fællestræk ved de to kommuner i deres organisering af opgavevaretagelsen og ved de overvejelser bestillerleddet og leverandørleddet gør sig om det nye finansierings- og forsyningsansvar.

En interessant øvelse kunne så her i sammenfatningen af de to kommuners implementering af BUM-modellen være at spejle kommunernes organisering i de udfordringer KL (2006) har ridset op i deres anbefaling til kommunerne om at anvende BUM-modellen som styrings- og visitationsmodel på børne- og ungeområdet for derefter at fremlægge de mere konkrete resultater af vores undersøgelse af, hvordan BUM-modellen udfoldes i praksis.

Hvordan sikres den rigtige kapacitet?

I begge kommuner er der etableret centrale udvalg i både bevillings- og leverandørleddet. Ganske vist udfoldes denne centralisering forskelligt i de to kommuner, men den giver i begge kommuner mulighed for budgetstyring og visitation i bestillerleddet og overblik over tilbuddene i leverandørleddet. Den centrale visitering i bestillerleddet åbner mulighed for visitering til egne tilbud, andre kommuners tilbud, regionale tilbud og private tilbud, og dermed også mulighed for, at gennemføre den politisk bestemte prioritering af de interne tilbud. På samme måde giver den centrale budgetstyring mulighed for en løbende opfølgning og justering af udgifterne, så budgettet kan strækkes ud over hele året, hvilket de interne leverandører er interesseret i af hensyn til kapacitetstilpasningen – alt under iagttagelse af barnets bedste selvfølgelig. Et andet forhold, der sætter fokus på kapacitetstilpasningen er, at der i

¹⁰ Af AKF's undersøgelse *Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen* (2010) fremgår det, at kommunerne generelt har udviklet en dialogbaseret visitationspraksis med afsæt i en modificeret BUM-tænkning, hvor visitator kan inddrage specialtilbuddene og trække på deres specialviden, hvor det synes relevant. Det er imidlertid fortsat myndighedsniveauet, som træffer afgørelse om, hvilke ydelser, der skal tildeles. (Bonfils og Berger:2010)

begge kommuner er etableret faste møder eller arbejdsgrupper, hvor bestillerledet og leverandørledet drøfter udbud og efterspørgsel. I disse drøftelser er implicit indlejret mulighed for fleksibel omstilling og tilpasning samt udvikling af nye tilbud, der kan matche nye behov.

Hvordan undgås risiko for prisglidning?

I begge kommuner har man indført takstfinansierede ydelser, dog på den måde, at der i kommune II også opereres med budgetstyrede ydelser. Takstfinansieringen skaber gennemsigtighed og gør det muligt i et konkurrenceperspektiv at sammenligne priserne på interne og eksterne ydelser. Et konkurrenceperspektiv der dog indtil nu er sat ud af spil, og gør børne- og ungeområdet til et quasimarked,¹¹ fordi bestillerledet i begge kommuner er underlagt et politisk krav om først og fremmest at anvende interne tilbud, selvom de i begge kommuner som regel er dyrere end eksterne tilbud. Et politisk krav, der kan relateres til kommunernes forsyningsansvar og dermed en forventning om, at de interne tilbud skal kunne påtage sig alle opgaver. De interne tilbud kan med andre ord ikke beslutte, at de kun vil markedsføre ydelser, der har stor efterspørgsel og høj succesrate. De må også være parate til at påtage sig mere omkostningstunge og fagligt krævende opgaver. Et forhold der i sig selv influerer de interne tilbuds priser. Risikoen for prisglidning holdes i ave ved at bestillerledet og sandsynligvis også leverandørledet til stadighed sammenligner priserne på interne og eksterne ydelser. Det politiske krav, om først og fremmest at anvende interne tilbud, gør det dog indtil nu svært for bestillerledet at købe ”bedste bud til billigste pris”.

Hvem fastlægger ydelseskatalog – og hvordan?

I begge kommuner er udarbejdelsen af ydelseskataloger og priser henlagt til arbejdsgrupper, der repræsenterer både bestillerledet og leverandørledet. I kommune I forelå der allerede i begyndelsen af 2010 et ydelseskatalog med faste priser på ydelserne. Dette ydelseskatalog anvendes af bestillerledet i deres bestilling af ydelser. Bestillingerne bliver på den måde afgrænset til et bestemt antal ydelser, der skal leveres inden for en bestemt periode og til en forudbestemt pris. Et forhold der giver bestillerledet mulighed for en fortløbende regnskabsopfølgning og en fortløbende matchning af serviceniveauet med det politisk udmeldte budget.

¹¹ Her kan henvises til Del II Kapitel 10. Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt, hvor der redegøres for NPM's to rationaler, det ene som relaterer sig til en økonomisk tænkning og liberalistisk markedsorientering i det offentlige, dvs. indførelse af konkurrence eller konkurrencelignende tilstande, såkaldt quasimarkeder. Det andet rationale har at gøre med organisation og ledelse. Forestillingen er her, at man med fordel kan overføre principper, der er kendt og afprøvet i den private sektor til den offentlige sektor.

Hvordan sikres incitament og økonomisk ansvar i BUM-modellen?

Dette spørgsmål sammen med andre vil vi besvare i de følgende kapitler, hvor vi sætter fokus på, hvordan de to kommuners organisering af arbejdet og de intentioner, der er indlejret i implementeringen af BUM-modellen, udfoldes i den daglige praksis. Vi vil således - som lovet i indledningen - i de næste kapitler fremlægge undersøgelsens resultater under overskrifterne: 1) BUM-modellen og myndighedens - bestillerens konkrete bestilling; 2) BUM-modellen og opfølgningen, efter iværksættelse af foranstaltninger; 3) BUM-modellen og leverandørens rolle - både de behandlende og de som befinder sig på det almene socialområde og 4) BUM-modellen og det almene socialområde.

Kapitel 4. BUM-modellen og myndighedens – bestillerens konkrete bestilling.

Med implementeringen af BUM-modellen bliver det myndighedssagsbehandlerens rolle at fungere som bestiller af ydelser. Derfor har vi undersøgt, hvordan en opgave beskrives mere specifik i sagerne, og om der kan spores forskelle i forhold til interne og eksterne leverandører. Ligesom vi har undersøgt om, der indgås kontrakter med interne og eksterne leverandører og i givet fald, hvordan disse kontrakter ser ud. Herudover har vi været interesseret i at undersøge, hvordan afvejningen af faglige og økonomiske forhold sætter sig igennem i de beslutninger, der træffes i sagsbehandlingsprocessen.

Handleplaner og bestillinger

For at finde ud af, hvordan myndighedssagsbehandleren beskriver de opgaver, der bestilles hos leverandøren, har vi valgt at vende blikke mod de handleplaner, myndighedssagsbehandlerne udarbejder, når de har gennemført en børnefaglig undersøgelse. Når vi vælger dette udgangspunkt er det fordi, handleplanerne indeholder myndighedssagsbehandlerens socialfaglige vurdering og beskrivelse af hvilken indsats, der skal til for at løse et barns eller en families problemer, og fordi handleplanen danner grundlag for beregning af de udgifter, der er forbundet med en bevilling. Handleplanerne skal jf. § 140 i serviceloven udarbejdes, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger. Dog kan hensynet til barnet eller den unge betyde, at man ikke i alle tilfælde kan vente på udarbejdelsen af en handleplan. I de situationer er en kortfattet angivelse af formålet med foranstaltningen tilstrækkelig. Det påhviler derefter kommunen snarest muligt og inden 4 måneder at opstille en handleplan. Handleplanen skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal tage udgangspunkt i resultaterne af den børnefaglige undersøgelse af barnets eller den unges forhold. Og handleplanen skal i forhold til de problemer, der er afdækket i undersøgelsen, indeholde en beskrivelse af den indsats, der skal afhjælpe problemerne og konkrete mål for indsatsen. I familier, hvor der er flere børn kan der udarbejdes én samlet handleplan for børnene. Handleplanen skal i så fald tage højde for børnenes individuelle forhold. En handleplan skal endvidere angive indsatsens forventede varighed.

Jf. Runa Bjørn (2010) og Hielmkrone og Schultz (2007) kan man iagttage handleplanerne som statens ønske om, at give borgerne en skriftlig, kontraktlignende plan for, hvilken hjælp han eller hun kan forvente fra det offentlige, så borgeren dermed kan holde systemerne ansvarlige, hvis ikke han eller hun får den lovede hjælp. En forståelse af handleplaner, der er helt i tråd med BUM-modellens ”adskillelse af systemer” og ”lettelse i borgerens klagemuligheder”

Ifølge Ankestyrelsens Praksisundersøgelser fra december 2009 om børn og unge anbragt uden for hjemmet, forelå der en handleplan i 73 % af de gennemgåede sager.¹² I vores gennemgang af 30 sager i kommune I og II, der omhandler både forebyggende indsatser og anbringelser, var der handleplan i alle sagerne, og i mange af sagerne var der flere reviderede handleplaner. Med hensyn til inddragelse af leverandørleddet i udarbejdelsen af handleplaner viser vores spørgeskemaundersøgelse, at 7 leverandører siger, at de altid inddrages, 16 siger, at de inddrages en gang imellem, og 4 svarer, at de ikke inddrages i udarbejdelsen af handleplaner.

Af den sagsgennemgang vi har gennemført fremgår det, at det oftest er myndighedssagsbehandleren, der udarbejder et forslag til den første handleplan med afsæt i den børnefaglige undersøgelse. Dette forslag til handleplan fremlægges for barnet og familien, så de kan kommentere forslaget. Det kan jo være, at der er forslag til indsatser eller ressourcer i familien, som myndighedssagsbehandleren havde overset. Ligesom det kan være, at barnet og forældrene ikke er enige med myndighedssagsbehandleren i valget af indsats og mål. Både vores interviews med myndighedssagsbehandlerne og sagsgennemgangen viser, at den først udarbejdede handleplan løbende revideres i forbindelse med forskellige former for opfølgingsmøder, og at indholdet og målene i disse reviderede handleplaner oftest bliver til i et samarbejde mellem barn, forældre, leverandør og myndighedssagsbehandler. I forhold til inddragelse af leverandørleddet i udarbejdelse af handleplaner oplyser en myndighedssagsbehandler, at hun og hendes kolleger, udover at inddrage leverandørleddet i revisionen af handleplaner, kan finde på at ringe til en intern leverandør for at få hjælp til en præcis formulering af konkrete mål i en handleplan.

Myndighedssagsbehandleren siger:

Der er tidspunkter, hvor vi tænker, hvordan er det så lige, vi helt specifikt kan formulere det her mål for, at vi får det, vi gerne vil have, og der er de altid rigtig søde, hvis man ringer til tilbud X og siger: ”Jeg sidder med den her problematik, og jeg tænker noget mål i den og den retning, men hvordan skal det lige formuleres for, at det bliver løst på den mest hensigtsmæssige måde. Det er ikke givet, at vi gør det hver gang.

De fleste børne- og ungesager starter med en underretning, men der er også sager der starter ”uden om os” eller ”uafhængig af os” siger en myndighedssagsbehandler. De sager starter hos en af de interne leverandører, der udfører § 11-rådgivning, dvs. åben anonym rådgivning. Og de kommer først til myndighedssagsbehandlerens kendskab i forbindelse med, at det i rådgivningsforløbet viser sig, at der

¹² Ankestyrelsen har i 125 sager fra 14 forskellige kommuner undersøgt og vurderet, om alle væsentlige krav i loven, er overholdt, når et barn eller en ung bliver anbragt uden for hjemmet.

er et særligt behov for støtte efter servicelovens bestemmelser. I de sager inddrager myndighedssagsbehandleren altid leverandørleddets viden og kendskab til barnet og familien, i udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse og efterfølgende handleplan. En myndighedssagsbehandler siger:

Nogle gange med vores interne kan det blive lidt mere uformelt på godt og ondt kan man sige. Nogle gange kan det også godt hænde, at familierne faktisk selv er startet i et forløb i åben rådgivning, og så bagefter kommer de ind over os, fordi der skal et længere forløb til og så bliver det hele sådan lidt bagvendt og lidt mere flydende.

Det kan lyde enkelt at udarbejde handleplaner, når der først er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, men der er flere hensyn, som myndighedssagsbehandleren skal tilgodese. Et hensyn er, at handleplanen skal overholde lovgivningen og foreskrevne procedurer. Et andet hensyn er, at handleplanen skal være formuleret så tydeligt, at barnet, den unge og familien kan forstå de krav og forventninger, der er indlejret i handleplanen, til dem. Et tredje hensyn er, at handleplanen skal være formuleret så tydeligt, at den kan fungere som beslutningsgrundlag for den ledelse eller det visitationsudvalg, der har bevillingskompetencen. Et fjerde hensyn er, at handleplanen skal være formuleret på en måde, der gør det muligt for leverandørleddet at bruge den som grundlag for fremsættelse af et tilbud. Et femte hensyn er, at handleplanen skal være formuleret så konkret, at den kan danne grundlag for opfølgingsarbejdet. Et sjette hensyn er, at handleplanen skal være formuleret sådan, at den kan fungere som et retssikkerhedsdokument, der skal sikre familiens ret til at få den hjælp, barnet og familien er bevilget. Man kan som anført sige, at handleplanen i dette retssikkerhedsperspektiv får en kontraktlignende status: barnet og familien forpligter sig til at udvikle sig jf. målene i handleplanen og kommunen forpligter sig til at yde barnet og familien den hjælp, de er bevilget. En sagsbehandler siger om de mange hensyn, der skal tages i udarbejdelsen af handleplaner:

For familierne kan det nogle gange være svært at få klasket al denne her tydelighed lige op i ansigtet, hvor man nogle gange også tænker, at det er noget, der kommer til at ske i en proces, når det er kommet godt i gang. Så det er lidt svært med både at skulle være enorm tydelig overfor vores leverandør og samtidig er det jo familiens (handleplan).

En handleplan kan have mange udformninger, men flere kommuner arbejder ihærdigt med at udvikle IT-baserede skemaer, der kan matche den standardisering, der er indlejret i det digitaliseringsprojekt af

børne- og ungeområdet, der står for døren.¹³ I den forbindelse kan nævnes, at kommune II, sammen med 14 andre kommuner, er i gang med et projekt ”Brugerrejsen” i KL-regi, om udviklingen af handleplaner. Intentionen med projektet er at inddrage brugeren således, at brugeren ikke alene føler sig hørt, men også opnår et ejerskab til handleplanens mål. Projektet i KL afsluttes i december 2010, og i begyndelsen af 2011 påbegyndes en udviklingsproces, hvor forskellige former for handleplaner relateret til forskellige indsatser og metoder, skal afprøves. Hele 2011 bliver så et ”prøveår”, hvor en styregruppe skal følge udviklingen og udarbejde en resultatdokumentation. De myndighedssagsbehandlere, der deltager i projektet, mener, at det er et krav fra det politiske niveau, at de nye handleplaner også skal kunne understøtte udarbejdelsen af bl.a. statistisk datamateriale. I relation til standardiserede skemaer og skabeloner siger en myndighedssagsbehandler:

Lige nu har vi en skabelon til anbringelser og en skabelon til alle vores forbyggende ting, både interne og eksterne. Og det er nærmest som om, at man er helt sådan juridisk forbundet til, at de punkter, der står der, skal stå der altid og sådan noget. Og sådan er det jo ikke. Det er jo bare en skabelon og et udspil, men man kommer til at udfylde ind i de rubrikker, der er, og så er alt det, der falder mellem to stole, som man så ikke får beskrevet. Så der er et eller andet omkring det der med skabeloner, jo selvfølgelig både er en hjælp, fordi der er en masse ting, man også får husket og så bliver gjort ordentligt.

Myndighedssagsbehandleren sætter med denne udtalelse fokus på et af de forhold, der er helt centrale i forhold til implementeringen af BUM-modellen, hvor beskrivelsen af barnet og familien bliver så vigtig, men vanskelig for myndighedssagsbehandleren at håndtere på en etisk forsvarlig måde. I et kommunikations perspektiv kan man sige, at barnet og familien i mødet med myndighedssagsbehandleren fortæller om deres liv, deres problemer og ressourcer i et hverdagsprog, der, i myndighedssagsbehandlerens behandling af fortællingerne, transformeres til et formelt fagligt sprog, der kan indpasses i forvaltningens standardiserede skemaer (Skau: 2001). I denne transformation kan der let ske en forenkling af komplekse livssituationer. En forenkling som kan matche forvaltningens typificeringer og kategoriseringer. Og det bliver denne forenklede, skematiserede beskrivelse, der kommer til at danne grundlag for de beslutninger, der træffes i de centraliserede bevillings – og visitationsudvalg, der jo ikke møder hverken barnet eller forældrene. En myndighedssagsbehandler siger:

¹³ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11 Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan myndighedssagsbehandlerens professionelle autonomi bringes under pres i den moderne forvaltning, hvor decentralisering og centralisering løber side om side.

Det er jo desværre ikke os der matcher. Når vi har anbringelser, så har vi jo konsulenter i kommunen, der laver den endelige matchning, og vi bestiller jo også bare en behandling i tilbud x – det kan være familiebehandling, det kan være pædagogisk støtte, det kan være praktisk støtte, og det kan være individuelle samtaler – og så er det jo dem der finder ud af hvor i kommunen, at der er mulighed for at få den her hjælp. Der, hvor jeg tænker, at vores indflydelse gør sig gældende, det er i det forarbejde, vi har lavet i undersøgelsen – hvor godt man har fået beskrevet den her familie og barnet, og de problematikker der er. Det tænker jeg er rigtig, rigtig vigtigt at man får lavet en god § 50 og man får lavet en god vurdering, som man kan føre med over i sin indstilling, hvor det bliver tydeligt, hvad det er, at den her familie har behov for, og hvad barnet har behov for.

Kravet til myndighedssagsbehandlernes evne til at beskrive barnet og familien præcist og nuanceret skærpes så at sige med implementeringen af BUM-modellen, fordi antallet af standardiserede skemaer, der skal understøtte den processtyring den øgede centralisering kræver, vokser. En myndighedssagsbehandler siger:

Jeg vil sige, at forventningerne til os er skærpede. Også fordi der nu bliver lavet kontrakter på de her bestillinger, vi laver, ikke?

Af Ankestyrelsens undersøgelse 2010 fremgår det, at sagsbehandlerne ofte ikke kan se meningen med de handleplaner, de skal udarbejde, når udsatte børn og unge modtager sociale foranstaltninger. Sagsbehandlerne efterspørger derfor socialfaglig kompetenceudvikling, så de kan gøre handleplanerne mere konkrete og dermed brugbare. En antagelse kunne være, at myndighedssagsbehandlerne efterspørger socialfaglig kompetenceudvikling i forholdt til udarbejdelse af handleplaner, fordi handleplanernes funktion som bestilling eller ”udbudsmateriale” er blevet mere tydelig. Man kan sig at meningskondenseringen i fænomenet handleplaner ændrer sig med implementeringen af BUM-modellen og andre økonomibaserede styringsredskaber. Runa Bjørn (2010) konkluderer i sin artikel ”Handleplaner som styrings- og evalueringsværktøj – for borgeren eller for statistikken skyd”:

Hvor handleplanerne oprindeligt tænkes som en ramme, som den enkelte medarbejder og borger kan udfylde på den måde, som giver mest mening i deres relation, har en række kommuner – af effektivitetshensyn og af hensyn til at kunne bruge planerne som datagrundlag – lagt ret håndfaste formkrav ned over planerne. Hermed har man underlagt den kontekstbundne viden den statistiske videns præmisser. Dette kan medføre et tab af mening for både borger og frontmedarbejder.” (Uden for nummer 21/20010:27, 28)

Konsekvensen af at underlægge *den kontekstbundne viden den statistiske videns præmis* er, bl.a. at handleplanens mål i forhandlingen mellem bestiller og udfører i overvejende grad iagttages som mål for noget kvantitativt målbart i stedet for som traditionen har været i socialt arbejde, at iagttage handleplanens mål som milepæle i en social udviklingsproces. I relation hertil kan nævnes, at en leverandør siger:

Vi arbejder på flere niveauer med målstilling lige nu, også på organisationsniveau, det kommer vi også til her, og jeg tror vi kommer til at arbejde med SMARTE - mål, som værende vores målstyringsmodel, kan man sige.

Ser man nærmere på beskrivelserne af SMARTE - mål værktøjet (Københavns Kommune: 2004) bliver det synligt, at SMARTE – mål, det vil sige: Specifikke mål, Målbare mål, Attraktive mål for dem det handler om, Realistiske mål, Tidsbestemte og Evaluerbare mål, relaterer til mål, der kan opfyldes ved hjælp af kvantitative data. Det vil sige, at man med anvendelse af SMARTE - mål underlægger ”*den kontekstbundne viden den statistiske videns præmisser.*” Videre bliver det synligt, at den evalueringsform, der knytter sig til SMARTE - mål i høj grad har fokus rettet indad i organisationen, så organisationen overfor sig selv og omverdenen kan dokumentere, at den har gjort, det den kunne eller skulle – de fastsatte mål er opfyldt eller må justeres.

I vores undersøgelse af, hvordan opgaverne beskrives mere specifikt i sagerne, har vi som det fremgår af ovenstående taget udgangspunkt i handleplanerne og deres beskrivelser af indsatsen og målet for samme, og vi har på den baggrund ikke fundet forskelle i opgavebeskrivelserne til interne og eksterne leverandører.

Når myndighedssagsbehandleren er færdig med en handleplan, og den er accepteret af barnet og forældrene går sagsbehandlingen videre til indstillings- og bevillingsprocessen. En proces, der former sig forskelligt i kommune I og kommune II, bl.a. fordi myndighedssagsbehandlerens formelle kompetenceniveau er forskelligt i de to kommuner.

Bevillingsprocedure og bevillinger

I Kommune I har myndighedssagsbehandlerne forskellige kompetenceniveauer. Kun de erfarne, der har formel kompetence til selv at bevilge interne forebyggende foranstaltninger. Det betyder, at dem, der ikke har den kompetence skal skrive et indstillingsark til ledergruppens bevillingsmøde. På dette indstillingsark anføres myndighedssagsbehandlerens forslag til indsats, og varighed og overslag over prisen. På bevillingsmødet drøfter ledergruppen (i kommune II inddrages myndighedssagsbehandleren i

denne drøftelse) indstillingen og beslutter, om der skal bevilges som indstillet, om der skal bevilges noget andet, der ligner, eller om sagen skal returneres med henblik på yderligere undersøgelser. Det skal her siges, at det i kommune I er ledergruppens pligt at holde sig ajour med, hvilke interne og eksterne tilbud, der eksisterer, så lederne har som udgangspunkt en mere omfattende viden om muligheder end den enkelte myndighedssagsbehandler har. Funktionslederen siger:

Vi har sagt, at det er teamlederne, der skal prøve at have det overblik – hvad er der af andre muligheder. Og vi indbenter tilbud. Vi beskriver en sag, og hvad kan I levere til os indenfor den ramme, og til hvilken pris. Og det gør, at vi ser, at der er mange måder at gøre det på, og det har i hvert fald skærpet fagligheden. [...] Fordi man får pludselig beskrevet opgaveløsningen på forskellige måder til forskellige priser. Og så er det så vores opgave, at vi stadigvæk har en vis form for faglighed. Det er ikke ligegyldigt, altså, man skal ikke komme med en uuddannet til noget, hvor man skal ind og arbejde pædagogisk med nogle børn. Der er en grænse – og det vil jeg gerne være garant for.

Myndighedssagsbehandlerne opgave er derfor afgrænset til at beskrive og begrunde en indsats i bevillingsarket, det er ikke et krav til dem, at de fremsætter forslag om en konkret leverandør. Et forhold der falder helt i tråd med, at kommune I har en beslutning om, at det er Dag & Døgn, der først og fremmest skal have mulighed for at give tilbud på en indsats, ligesom det er dem, der forventes, at have overblik over hvilke ressourcer, der samlet set er disponible hvornår. Ind imellem undersøger myndighedssagsbehandlerne dog - ligesom ledergruppen - hvad eksterne leverandører kan tilbyde i forhold til at få præcis de ydelser, de mener et barn eller en familie skal have. En myndighedssagsbehandler siger:

Det gør vi jo, og vi indbenter sommetider, hvis man ikke sådan lige kan få, så indbenter du jo fra nogle eksterne leverandører også, ikke også? Og så kigger man på; hvad er det, de kan tilbyde, ikke? Hvad indeholder deres pakke af tilbud. Men man kigger jo så også på, hvad er den samlede pris, og holder det op imod hinanden for at kigge på, hvor meget får man så.

Når ledergruppen i kommune I har besluttet sig for hvilken bevilling, der kan gives, kan myndighedssagsbehandleren tage kontakt til leverandørleddets centrale visitationsenhed for interne tilbud, det vil sige Dag & Døgn eller i særlige tilfælde til en ekstern leverandør.

Ind imellem sker det, at bevillingsmødet bevilger noget, der ligner, eller noget andet end, det der er indstillet, hvilket kan medføre faglig usikkerhed, fordi der opstår tvivl om, hvordan ledergruppen dvs. bevillingsmødet tolker og vurderer indstillingerne. En myndighedssagsbehandler siger:

Det er jo ikke fordi, vi indstiller til et eller andet, der er helt vildt horribelt, det er bare. Jeg synes faktisk, vi er gode til at bruge hinanden i teamet til at finde frem til, hvad er den reelle vurdering, altså hvad er behovet. Der synes jeg, vi er gode til at bruge hinanden som kollegaer, og så giver det også en eller anden tilfredsstillelse, synes jeg, at vi har faktisk lavet den her vurdering, og det er det, vi sådan tænker, det er det, at den her familie har brug for. Og det har jeg lavet på skrift, at min ledelse så har en anden vurdering, det er jo så sådan, det er sommetider nu, blandt andet pga. økonomien. Men det står på skrift et eller andet sted. Og det, tænker jeg, er vigtigt for vores faglighed.

I både den børnefaglige undersøgelse og i udarbejdelsen af handleplanen udviser myndighedssagsbehandleren det man kunne kalde kontekstuel responsivitet overfor barnet og familien.¹⁴ Hvilket betyder, at myndighedssagsbehandleren ihukommer sin funktion og organisatoriske tilknytning ved at orientere sig mod barnet og familien, for at skabe en tillidsfuld relation, der kan hjælpe barnet og familien til at opnå erkendelse og til at tage ejerskab til såvel de problemer, der afdækkes i undersøgelsesfasen som de løsningsmuligheder, der beskrives og målsættes i handleplanen. Hvis myndighedssagsbehandlerens indstilling, der er konfereret med barnet og familien, så ikke imødekommes i ledergruppen eller bevillingsmødet, kan barnet og familien opleve det som tillidsbrud, og der er risiko for, at myndighedssagsbehandlerens ord og handlinger mister legitimitet i det fremtidige samarbejde med barnet og familien. Samtidig øges risikoen for, at handleplanen bliver en plan, der ikke forpligter barnet og familien til noget. Den bliver blot kommunens plan, der kan anvendes som et internt dokumentations og koordineringsredskab.

Efter at myndighedssagsbehandleren i kommune I har henvendt sig til leverandørleddets visitationsenhed dvs. Dag & Døgn har denne fem dage til at tage stilling til, om indsatsen kan leveres. Et forhold, der jf. en myndighedssagsbehandler, kan virke som en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Det sker, at visitationsenheden foreslår en opgave løst på en lidt anden måde, end myndighedssagsbehandleren har bestilt. I de situationer kan myndighedssagsbehandleren og visitationsenheden gå i forhandling, dog altid inden for de bevilgede økonomiske rammer. En leverandør siger:

Ja, og så fremsender de den her bevilling til os, og så siger vi, det ser fornuftigt ud, det kan vi godt løse, eller vi siger måske, den her opgave, hvis vi skal løse den, så er otte timer for lidt. Så skal der noget andet

¹⁴ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11. Om Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan myndighedssagsbehandleren i dag forventes at operere som den responsive sagsbehandler, der er lydhør overfor såvel borgeren som organisationen og politikerne.

til. Og så har vi selvfølgelig en drøftelse omkring det, og det foregår typisk via telefonen eller på mail, og så finder vi på et eller andet tidspunkt et leje, hvor vi siger, det kan vi alle sammen være med til og så tager vi opgaven ind.

I de sager, hvor myndighedssagsbehandleren og visitationsenheden indgår forhandlinger, der medfører ændringer i den indsats, der er beskrevet i handleplanen, høres barnet og familien inden handleplanen revideres. Et udsagn fra en myndighedssagsbehandler synliggør, at det efter implementeringen af BUM-modellen ikke er helt enkelt at udforme en bestilling. Hun siger:

Tidligere bestilte du en familiebehandling fx, eller noget praktisk pædagogisk hjælp. Nu tænker man jo også i individuelle samtaler, så det bliver lidt mere specifikt, det man bestiller. Og samtidig skal man ind og tænke i timer, hvor mange timer er det lige, man vil have, og hvad koster bestillingen så. Så man tænker meget bredere og mere specifikt.

Når alt er klaret og myndighedssagsbehandleren har sagt ja til leverandørleddets tilbud, udarbejdes der en kontrakt som underskrives af en teamleder og den daglige leder af det tilbud, der skal udføre opgaven. De myndighedssagsbehandlere i kommune I, der har selvstændig kompetence til at bevilge interne foranstaltninger, orienterer altid ledergruppen om de bevillinger, de giver med anførelse af pris, så ledergruppen kan bevare overblikket over de samlede bevillinger og dermed den økonomiske situation som sådan. Funktionslederen siger:

Så har vi bedt om, at det de selv har kompetence indenfor, at der har de lagt en kopi til teamlederen, for at vi kunne følge med, og sikre os at administrationen kunne følge med i.

I alle anbringelsessager har funktionslederen den formelle kompetence til bevilling, men chefen for børn- og ungesocialrådgivningen skal orienteres hver gang, der bevilges en anbringelse. Det samme gælder for bevilling af eksterne tilbud. Her har funktionslederen den reelle kompetence men chefen for børn- og ungesocialrådgivningen har den formelle, hvorfor alle beslutninger om bevilling af eksterne ydelser skal begrundes overfor funktionschefen.

Ser vi på indstillings og bevillingsprocessen i kommune II, kan vi konstatere, at den foregår anderledes end i kommune I. I kommune II har alle - nyansatte som erfarne - kompetence til at bevilge forebyggende foranstaltninger hos de interne leverandører, hvor ydelserne ikke er takstregulerede. Denne type sager drøftes, som tidligere beskrevet på ugentlige visitationsmøder, hvor ledere og ansatte fra de interne tilbud er til stede sammen med Familieafdelingens souschef og en

myndighedssagsbehandler, som har fast repræsentation i visitationsudvalget. På baggrund af den individuelle handleplan og eventuelle bemærkninger fra den myndighedssagsbehandler, der måtte deltage i det enkelte møde, fordi vedkommende har sagen, drøftes det, hvordan indsatsen bedst kan tilrettelægges og gennemføres. En sagsbehandler siger:

Det kan nogle gange være svært at få nedfældet i sådan en handleplan, hvorfor man tænker, som jeg tænker, at få understreget den pointe og hvor vigtigt, det er og hvad der bekymrer en. Så på den måde (ved deltagelse i visitationsudvalgsmøde) har jeg mulighed for at påvirke det og have indflydelse på det.

Når det drejer sig om bevilling af interne eller eksterne indsatser, der er takstfastsat og om anbringelser, har myndighedssagsbehandlerne ikke selvstændig kompetence. Derfor udarbejder de i den type sager et konferencenotat, der fungerer som indstilling til sagskonferencen, hvor der deltager lederrepræsentanter fra både bestiller- og udførerleddet samt den sagsbehandler, der måtte have en sag til drøftelse. Sagskonferencen styres af en leder fra bestillerleddet, der i dialog med de tilstedeværende beslutter og bevilger foranstaltninger i de enkelte sager.

Kontrakter

I vores undersøgelse af, hvordan myndighedssagsbehandleren beskriver de opgaver, der bestilles hos leverandøren, har vi ikke kun beskæftiget os med handleplaner men også med spørgsmålet om, hvorvidt der indgås kontrakter mellem bestiller og leverandør. Derfor har vi, stillet spørgsmål vedrørende kontrakter i spørgeskemaundersøgelsen, og vi har læst de kontrakter, der har været i sagerne, ligesom vi har talt med både leverandørerne og myndighedssagsbehandlerne om kontraktens form og indhold.

Lovgivningsmæssigt er der ikke krav om at kommunerne udarbejder kontrakter i forhold til socialt arbejde med børn og unge. KL(2006) peger dog på, at udarbejdelsen af kontrakter er et anliggende for bestillerleddet, hvorfor indgåelse af kontrakter kan iagttages som et af de elementer i BUM-modellen, der skal understøtte både budgetstyringen, tilpasningen af udbud og efterspørgsel og adskillelsen mellem bestiller- og udførerrollen. I kontraktindgåelsen er der implicit indlejret en idé om et principal – agent forhold, der tillægger myndighedssagsbehandleren rollen som den, der skal kontrollere, at ufører leverer varen.¹⁵

¹⁵ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 10. Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt, hvor der redegøres nærmere for principal-agent teorien. Bl.a. ønsker principalen at få agenten til at foretage en bestemt handling, mens agenten antages at ville forsøge at skjule vigtig information samt at skjule de faktiske handlinger.

I vores spørgeskemaundersøgelse svarer 28 leverandører, at de har indgået kontrakt med barnets kommune, og sagsgennemgangen i kommune I viser, at der foreligger en eller flere reviderede kontrakter i alle de gennemgåede sager, det være sig forebyggende som anbringende sager og interne som eksterne. I kommune II forholder det sig sådan, at der er kontrakter i anbringelsessagerne og i de forebyggelsessager, der relaterer til eksterne leverandører og nogle få interne leverandører. Der indgås ikke kontrakt med de mest anvendte interne forebyggende leverandører. Fælles for de to kommuner er, at kontraktens form og indhold varierer en del. Størst ensartethed er der i plejefamiliekontrakterne, der i begge kommuner er tilpassede Dafoloskemaer. En analyse af de kontrakter, der er i sagerne viser, at der foreligger både det Ejersbo og Greve (2002) betegner som relationelle kontrakter, og det de betegner som klassiske kontrakter.

Et eksempel på relationelle kontrakter kunne være de familieplejekontrakter, der i kommune I er standardkontrakter vedhæftet en standard Vejledning og et standard Tillæg om økonomiske ydelser til plejefamilier og plejeanbragte. I de relationelle - eller bløde kontrakter er detaljeringsgraden lav, og kontrakten bygger på et tillidsforhold mellem bestiller og udfører, og en implicit forståelse af, at alle krav og forventninger ikke kan specificeres på forhånd, fordi det felt, kontrakten vedrører, er komplekst og i forandring. I de relationelle kontrakter overlades det således til leverandøren, at vurdere, hvordan opgaven bedst kan løses jf. den vedlagte handleplan. I kontrollen af kontraktforholdet og evalueringen af indsatsen fokuseres der på såvel effekten (outcome) af indsatsen som beskrivelserne af de kontekstnære metoder, der er anvendt i forløbet. I familieplejekontrakterne i kommune I kan man læse om:

- Plejeforældres navn og adresse
- Navnet på det barn kontrakten vedrører
- Prisen pr. måned
- Plejeforældrenes bankoplysninger
- Plejeforældrenes arbejdsforhold ud over familieplejen
- Aftaler vedr. praktiske forhold
- Implicerede parters underskrift og godkendelse
- Plejeforældrenes underskrift
- Kommunens underskrift

I den Vejledning, der er vedhæftet plejefamiliekontrakten er der anført oplysninger om: regulering af vederlag, opsigelsesregler, beskatning, dagpenge ved sygdom eller fødsel, ferie, ATP, AUD mv., ansvarsforsikring og diverse bestemmelser. Og i det vedhæftede Tillæg om økonomiske ydelser kan man læse om: indskrivningsbeløb, forsikring, kørsel, daginstitution/privat skole, medicin, briller, lejrskole, særlig behandling, praktiktilbud til unge, gaver, ferie, barnepige, konfirmation, særlige udgifter, computer og efterskole.

Under vores observation af et opfølgingsmøde hos en plejefamilie, hvor der skulle træffes beslutning om en revision af både handleplan og kontrakt, blev det synligt, at opfølgningen af begge dele var præget af de tanker, der er indlejret i proces - og læringsorienteret evaluering.

Myndighedssagsbehandleren havde således i sin indkaldelse til opfølgingsmøde, der foregik hos plejefamilien, udarbejdet en dagsorden, der blev fulgt under mødet. Dagsordenen indeholdt følgende punkter:

- Status – hvordan går det med barnet generelt og i forhold til udviklingspunkterne i handleplanen?
- Hvad siger udtalelser fra skolen og andre, der kender barnet, om barnets trivsel og udvikling?
- Samtale med barnet
- Justering af kontrakten – herunder fastsættelse af nye mål til brug for en revidering af handleplanen og i den forbindelse revidering af det antal vederlag familien kunne få, for at have barnet i pleje, dvs. revidering af plejefamiliens løn.

Opfølgingsmødet synliggjorde, at hele spørgsmålet, om hvordan plejefamilien havde arbejdet med barnet og ville understøtte barnet i dets videre udvikling fremover, blev overladt til plejefamiliens kendskab til - og vurdering af barnets formåen i konkrete situationer.

Anderledes ser det ud i de mere klassiske kontrakter, som vi har set eksempler på i sagerne. Den type kontrakter tager afsæt i økonomisk-institutionel teori. I de klassiske hårde kontrakter er detaljeringsniveauet højt, og den implicite forestilling er, at kontrakten kan indeholde præcise beskrivelser af, hvilke krav udfører skal opfylde, og at det er muligt at kontrollere, om kravene bliver opfyldt ved det, der betegnes som output-kontrol. Det vil sige en kontrol af, hvad der er præsteret eller produceret. Opmærksomheden vil her primært være rettet mod kvantitative data som: antal forældresamtaler, antal terapisesioner, antal hjemmebesøg, antal statusrapporter osv. Den klassiske

hårde kontrakt er formel og regelbundet og den lægger op til en skarp adskillelse mellem politik og drift. Den hårde kontrakt er nøje forbundet med tankerne i agent-principalteorien, hvor den grundlæggende tænkning er, at det enkelte individ er rationelt og derfor altid vil handle til sin egen fordel. Helt konkret adskiller de klassiske - hårde kontrakter, som vi er stødt på i vores sagsgennemgang, sig fra de relationelle og bløde kontrakter ved, at indsatsen i de klassiske kontrakter er specificeret som et antal ydelser, der er prissat hver for sig. En beskrivelse af en forebyggende indsats i en af de klassiske kontrakter, der er indgået med en intern leverandør i kommune I, ser således ud:

- | | |
|---|--------------|
| • 1. Grundpakke | x kr. |
| • 2. Familiebehandling x to medarbejdere to gange pr. måned | y kr. |
| • <u>3. Individuelle samtaler med barnet x 4</u> | <u>z kr.</u> |
| I alt pr. måned | x+y+z kr. |

I den form for kontrakter med specificeret indsats, er indlejret en implicit antagelse om, at vilde problemer kan håndteres som tamme problemer, dvs. på en kontekstafhængig måde.

I kommune I blev der allerede fra 2007, da strukturreformen trådte i kraft, indgået klassiske kontrakter med såvel interne som eksterne døgnbehandlingsinstitutioner. I disse kontrakter er der en tydelig markering af, hvad prisen er pr. måned, og hvilke ydelser prisen omfatter i forhold til barnet og familien, ligesom der er en tydelig markering af, hvilke ydelser prisen ikke omfatter. De ydelser, prisen ikke omfatter, kan så købes som tillægsydelser, ”hvis institutionen kan afse de fornødne ressourcer.” Til alle døgninstitutionskontrakter i kommune I er der vedhæftet en ”Samarbejdsaftale”, der regulerer forholdet mellem døgninstitutionen og kommunen, og klargør, hvilke opgaver døgninstitutionen varetager, og hvilke opgaver kommunen varetager, ligesom det er anført, hvilke opgaver PPR tager sig af, når det er relevant. I en af kontrakterne er eksempelvis anført, at institutionen skal aflevere minimum to statusrapporter om året og en afsluttende vurdering i forbindelse med udskrivning. Beskrivelsen af opgavefordelingen ser sådan ud:

Institutionen:

- Institutionen har det koordinerende ansvar for barnets samvær med hans mor, jf. handleplanen og aftaler med socialrådgiveren.
- Barnet vil få opfølgende samtaler hos institutionens psykolog

- Skolekonsulent på institutionen koordinerer at PPR laver en skolevurdering af barnet

Anbringende kommune:

- Kommunen afklarer barnets forhold til hans biologiske far, såfremt han retter henvendelse med et ønske om samvær med barnet

Andre:

- PPR i kommunen har ansvaret for skoleplacering af barnet

Af vores spørgeskemaundersøgelse fremgår det, at det er de private leverandører, der er mest optaget af kontraktens konkrete indhold. De mener således, at det er vigtigt, at kontrakten indeholder oplysninger om følgende forhold:

- | | |
|---------------------------|---|
| • En kravspecifikation | ydes den billigste eller bedste kvalitet |
| • Faktuelle forhold | startdato, forsikring, ansvar for, at kontrakten holdes |
| • Kvalitetssikring | hvad skal der følges op på og hvordan |
| • Vilkår omkring betaling | pris/pristalsregulering, opsigelsesvarsel og ferie |
| • Tilbuddets opbygning | hvad indeholder tilbuddet og hvad sker hvornår? |
| • Kontraktvilkår | procedure for forandring/justering af kontrakten |

Sammenligner vi de private leverandørers optagethed af kontraktens form og indhold med de kommunale leverandørers udsagn, bliver det synligt, at indgåelsen af det, vi sammen med Ejersbo og Greve (2002) betegner klassiske kontrakter, giver anledning til forskellige former for overvejelser. I kommune I siger en leverandør:

Det, jeg kan bekymre mig for, det er, at vi bliver for bundet af, hvad det er, vi får penge for. Så kreativiteten, det at gøre det, som man kan se, der skal til - hov - det kan være rigtig godt at gøre her - nårh nej - det kan vi ikke, for det får vi ingen penge for. Det kan bekymre mig.

En anden leverandør siger:

Men stadigvæk så tænker jeg, at uanset hvad vi siger om kontrakter, så vil vi stadigvæk kunne komme i en situation, hvor jeg fattes penge. Og så vil jeg stadigvæk have et stærkere incitament til at tænke i økonomi, end jeg har haft tidligere. Og den risiko den vil være der. Det er jo ikke særlig fedt at være leder

for en butik, hvor man skal fyre folk, hvis man kan undgå det. Der tror jeg, man skal være klar over, at det kan komme i spil. Det, at man giver markedskræfterne frie hænder, det har nogle konsekvenser.

En myndighedssagsbehandler siger:

Jamen, det (med kontrakten) er jo et dilemma for dem, for selvfølgelig vil de gerne kunne levere varen, for man skal jo også holde gang i sin virksomhed. Men samtidig tænker jeg også, at det for dem er rigtig vigtigt at tænke over, hvordan man leverer varer, fordi det betyder jo også, at hvis man leverer et godt stykke arbejde, så får man også en ny bestilling.

Som udsagnene viser, stiller hverken leverandørledet eller bestillerledet spørgsmål til anvendelsen af de klassiske kontrakter som styringsredskab, men mere ved afvejningen af faglighed i forhold til økonomi.

I kommune II, hvor der primært anvendes relationelle kontrakter, gør man sig også overvejelser om anvendelsen af kontrakter i den mere klassiske form, en myndighedssagsbehandler siger:

Jamen, det der med at kunne stille... altså, at det ikke er på samme måde, vi føler, vi kan stille krav til interne tilbud som eksterne tilbud. Det er jo måske lige netop det, der er omkring kontrakter, ikke, at hvis vi gjorde det, skrev kontrakter, at så forpligtede man sig jo også på en anden måde til lige netop at opfylde det og det krav.

Lederen siger:

Men mit problem det er, at jeg mangler faktisk kontrakter for alle vores interne, jeg får ingen kontrakt fra fx institutionen, som vi i regionen har aftale med. Jeg får ingen kontrakt fra vores interne døgninstitution, jeg får ingen kontrakter fra dagbehandlingsskolen. Nu har vi jo ellers en opsigelsesvarsel med dem, der er driftsfinansierede, men de andre får vi heller ikke kontrakter for, og vi bruger jo rigtig tit kontrakterne, når vi har en eller anden twist med et opholdssted eller nogle af dem, vi køber ude i byen, ikke. [...] Så er det svært at forhandle pris og aftaler, hvis vi ikke har en kontrakt, hvor der fremgår, hvad vi har forhandlet.

En intern leverandør, der tilbyder såvel takst- som ramme- og budgetfinansierede ydelser siger om kontrakter:

Jeg ved godt, hvad jeg helst vil have. Jeg vil helst have den, hvor jeg får en pose penge og får opgaver, og så løser jeg dem.

Disse udsagn viser, at man lige nu i kommune II ikke er så optagede af de dilemmaer, der måtte være indlejret i anvendelsen af klassiske kontrakter på børne- og ungeområdet, men mere af de muligheder, der ligger i at anvende kontrakterne som styringsredskab. Samtidig viser udsagnet fra den interne leverandør, der udbyder både drifts- og takstfinansierede indsatser, at hun foretrækker relationelle kontrakter, hvilket måske kan forbindes med, at den form for kontrakter giver hende som leverandør større råderum. Endelig viser udtalelserne, at man i kommune II ser kontrakterne som et instrument i afklaringen af eventuelle uoverensstemmelser og klagesager. En anvendelse af kontrakterne, der også fremføres som en mulighed i vores spørgeskemaundersøgelse, hvor 7 leverandører henviser til, at de i forbindelse med uoverensstemmelser vil inddrage kontrakten.

Afvejningen af faglighed og økonomi

I vores undersøgelse af bestillerens konkrete bestilling har vi også været interesseret i at finde ud af, hvilke overvejelser og perspektiveringer der italesættes i bestræbelserne på at finde mening i afvejningen af faglighed og økonomi, og hvilke krydspres og paradokser denne afvejning bringer i spil. Spørgsmålet om afvejning af faglighed og økonomi har bragt sig selv på banen i forbindelse med implementeringen af BUM-modellen og takstfinansierede ydelser. Koblingen mellem faglighed og økonomi har således ikke tidligere været et så opmærksomhedskrævende *issue* på sagsbehandlerniveau, som det er i dag. Vi ved, fra forskellige undersøgelser, der er gennemført af Dansk Socialrådgiverforening, at økonomispørgsmålet optager sagsbehandlerne. Den seneste undersøgelse ”Økonomi og faglighed i børnesager”, der er gennemført i 2010 viser, at fokuseringen på økonomi er skærpet indenfor de sidste to år. I et fagligt perspektiv viser undersøgelsen, at der både er fordele og ulemper ved denne økonomiske fokusering. Hver tredje socialrådgiver vurderer således at fokus på økonomien medfører bedre kvalitet i kommunens egne tilbud til udsatte børnefamilier, ligesom hver tredje socialrådgiver svarer, at fokus på økonomien medfører større opmærksomhed på forløbet og opfølgningen i sagerne. Ser vi på ulemperne forholder det sig sådan, at hver anden socialrådgiver har oplevet, at fokuseringen på økonomi har forringet deres muligheder for at varetage barnets tarv. Ligesom hver anden socialrådgiver i anbringelsessager har oplevet at økonomien spiller en større rolle end den socialfaglige vurdering. I de interviews, vi har gennemført, har vi berørt afvejningen af faglighed og økonomi, og vi har i vores observationer af møder, hvor der blev truffet beslutninger om bevilling, været opmærksomme på balancen mellem faglighed og økonomi. Det, vi kan bidrage med i forhold til den viden, der allerede foreligger om faglighed og økonomi, er derfor en synliggørelse af, hvordan koblingen mellem faglighed og økonomi kommer til udtryk, i et leverandørperspektiv, et bestillerperspektiv og et lederperspektiv.

Leverandørperspektivet

Med implementeringen af BUM-modellen, fremstillingen af ydelseskataloger og takstfastsættelse af ydelserne, er det blevet synligt, at tilbuddene befinder sig i forskellige former for krydspres, når vi taler om beslutningsprocesser og afvejning af faglighed og økonomi. En leverandør siger:

Jeg er jo afhængig af, at de (bestillerledet) rent faktisk vil købe noget hos mig. Hvis ikke de gør det, så bliver konsekvensen jo den, [...] at jeg kommer i en situation, hvor jeg bliver nødt til at fyre folk, altså fordi, så tjener jeg jo ikke penge nok.

En anden leverandør siger:

Det er hvor meget interesse - altså hvor meget vil vi skrue op og ned [...] hvis nu vi reelt godt kunne have arbejde til en mere, skulle vi så ansætte en fast, tør vi det, eller skal vi ud at købe noget vikarbistand - altså lidt løst ansat personale.

De to leverandørers udsagn synliggør krydspreset mellem for få og for mange bestillinger. Får et tilbud for få bestillinger må de afskedige personale eller ”forstærke” ydelsernes kvalitet med deraf afledte serviceniveauglidninger og prisstigninger. Omvendt er det at, hvis et tilbud får for mange bestillinger, må de overveje, om der skal ansættes personale eller om kvaliteten af ydelserne skal ”fortyndes”, med de konsekvenser det måtte have for serviceniveauet og konkurrencen. Man kan sige, at vilkårene netop her er forskellige mellem de kommunale og private tilbud. De kommunale tilbud er underlagt en politisk forventning om, at kommunerne til enhver tid skal være selvforsynende med tilbud på børne- og ungeområdet, hvilket teoretisk set betyder, at de ikke kan takke nej til en bestilling. De kommunale tilbud skal derfor til stadighed have et beredskab, der kan klare alle typer problemer. Et forhold der i sig selv kræver en stab af veluddannede og kompetente medarbejdere. Hertil kommer at ansættelsesvilkår og afskedigelsesprocedurer er forskellig i henholdsvis offentligt og privat regi, hvilket gør det vanskeligere for de kommunale tilbud at ”komme af med arbejdskraft.”

Et andet krydspres i samme boldbane bliver synligt i afvejningen af, hvilke ydelser, der er rentable, og hvilke der ikke er. En leverandør siger:

Hvis man tænker muligheder i forhold til, at der kan købes ydelser i et bus som vores, så kan man jo også udbyde andre ydelser end man har gjort tidligere. Eller sige nogle fra som man tænker, det er der ikke god økonomi i. [...] Dem som bliver taberne i det, det bliver de børn og unge som ikke er, hvad

skal man sige, som der ikke er ret stor sandsynlighed for, at man skaber succes ved [...] fordi det ikke kan betale sig og ergo, så kan de ikke få noget tilbud, for der er ikke nogen, der vil have det. Det kan jeg godt være bekymret for.

I et konkurrenceperspektiv er creaming, dvs. tanken om kun at operere med børn og unge, som man kan skabe succeshistorier med, oplagt, men kommunens forsyningsforpligtelse og kravet til bestillerleddet om først og fremmest at anvende de interne tilbud forhindrer dette.

En tredje krydspresituation opstår i den mere overordnede afvejning af faglighed og økonomi, som relaterer til både leverandørleddet og bestillerleddet nemlig afvejningen af tid til familiebehandling og tid til administration. En leverandør siger:

Jeg tror, det bliver dyrere. Jeg tror ikke på, det bliver billigere. Eller dyrere, jeg ved ikke, om det bliver dyrere, men jeg tror, vi kommer til at bruge den samme mængde penge, men jeg tror da, at der er noget ekstra arbejde, der kommer til at gå til noget administration, for der er nogen, der skal administrere de her ting, der er også nogen der skal regne ud, der er nogen, der skal skrive ind i nogle skemaer og gøre et eller andet.

I relation til denne afvejning mellem faglighed og administration som implementeringen af BUM-modellen fremtvinger, kan nævnes, at Ansbøl i sin bog *Økonomisk styring – prioritering og styring i kommunerne* siger: ”Det at skabe et fælles fundament for samarbejdet og samspillet mellem bestillerenheden, udførerdelen og modtageren kan let resultere i mange procesbeskrivelser, resultatkrav og målinger som fjerner fokus fra kerneopgaven og selve ”M”et. Og (BUM)modellen skulle som bekendt sikre en bedre kvalitet til modtageren (”M”et).” (Ansbøl:2008:100)

Sagsbehandlerperspektivet

Som anført er det relativt nyt for myndighedssagsbehandlerne, at de så aktivt skal operere med den økonomi, der knytter sig til de indsatser, de vurderer, der skal iværksættes i konkrete sager. Mange socialrådgivere og dermed myndighedssagsbehandlere har da heller ikke haft helt let ved at finde mening i denne afvejning af faglighed og økonomi. Et forhold der kan relateres til servicelovens bestemmelse om, at økonomi ikke må sætte sig over barnets bedste. Udgangspunktet for myndighedssagsbehandlerne er derfor en faglig vurdering af, hvad der er til barnets bedste, hvorfor økonomien altid må komme i anden række. Kravet til myndighedssagsbehandlerne om at afveje faglighed og økonomi kan derfor virke som et noget paradoksalt krav, hvorfor det jf. en af myndighedssagsbehandlerne bedst kan placeres i ledergruppen. Hun siger:

Jeg tænker ikke på økonomien, når jeg sidder og vurderer. Jeg tager en helt konkret, individuel vurdering i de sager, jeg har med at gøre. Og i udgangspunktet der vil jeg ikke sidde og være økonomistyrende i mit arbejde. Jeg tænker, der må min ledelse gå ind og sige, hvis jeg er helt ude, eller jeg skal kigge i anden retning. [...] Og så passer det jo ikke alligevel, for jeg går jo ind og skal skrive kroner og ører på. Men jeg skriver altså det, jeg får oplyst, og så er jeg nok ret argumenterende og fastholdende i, at det jeg har slået mig fast på, at jeg synes, er det rigtige.

Som det fremgår af udsagnet, sætter denne myndighedssagsbehandler i sin afvejning af faglighed og økonomi ekspliciteringen af faglig viden og erfaring om det, der er til barnets bedste over økonomien. Paradokset er her, at det på grund af manglende forskning, kan være vanskeligt for myndighedssagsbehandlerne entydigt at definere, hvad der er til barnets bedste. En anden myndighedssagsbehandler siger:

Det (afvejningen af faglighed og økonomi) tror jeg også er rigtig, rigtig vigtigt nu, også fordi der er så meget fokus på - fordi det er blevet skærpet fokus på; hvad er det vi får for vores penge? Og så vil man jo ikke bare have hvad som helst. Så vil man også have nogle ting, der virkelig rykker ved de her familier.

Denne myndighedssagsbehandler accepterer i sin afvejning at faglighed og økonomi tilsyneladende markedsgørelsen af børne- og ungeområdet og dermed ideen om den frie konkurrence som et vilkår for det arbejde, hun udfører. En afvejning der trækker opmærksomheden i retningen af, ”hvad man kan få for pengene.” Paradokset er her, at myndighedssagsbehandlerne ikke kan vælge de indsats, de vurderer som værende ”bedste bud til prisen”, fordi de først og fremmest skal anvende de interne leverandører. En tredje myndighedssagsbehandler siger om afvejningen af faglighed og økonomi:

Og det er det gode ved det for mig, [...] så bliver det ikke bare en passiv ting, der kommer til at rulle, det kommer bare til at køre og køre og køre og køre – og hov! Men det er fordi, jeg går op i, at vores midler bliver fordelt på en måde, som er rimelig for alle de børn, som vi gerne vil hjælpe. Og på den måde, der synes jeg faktisk, det bliver nemmere for mig at være med til at dele ud, eller hvad skal man sige.

Her rettes opmærksomheden mod en mere overordnet prioritering af forvaltningens midler og spørgsmålet om, hvor meget hjælp der kan gives til hvem hvor længe. En afvejning af faglighed og økonomi, der trækker myndighedssagsbehandlerens opmærksomhed i retningen af et mere intensivt opfølgingsarbejde, hvor afgørelsen af, hvornår ”nok er nok” er i fokus. Paradokset er her, at myndighedssagsbehandleren skal træffe beslutning om ophør eller fortsættelse af en indsats i et felt, der i høj grad defineres af leverandørledet, der kan have interesser, der konflikter med bestillerledets.

Ser vi på afvejningen af faglighed og økonomi blandt myndighedssagsbehandlerne i kommune II, hvor der indtil videre kun er få takstfinansierede ydelser bliver det synligt, at den økonomitænkning, der er indlejret i BUM-modellen også her er på vej ind i den socialfaglige diskurs. En myndighedssagsbehandler siger:

Jeg kunne godt tænke mig at vide, hvad et familiebehandlingsforløb kostede, altså, hvad det er for nogle penge, vi kunne have brugt de penge på ellers, hvis vi hellere ville noget andet. Men vi aner jo ikke, hvad det koster, det gør vi ikke.

Og en anden myndighedssagsbehandler siger:

Vi snakker rigtig meget om, hvordan vi kan sørge for, at leverandøren leverer "varen". Og det er jo også noget af det, vi snakker jævnligt om det med, om, det kunne være en god idé at få fx sat pris på vores interne tilbud.

Og videre:

Jeg synes ulempen ved for mig, det vil være, det bliver sådan lidt, altså for det første så ville det være en til administrativ irriterende ting, jeg skulle til at lave. Jeg skulle lave et bevillingsark og lave alt det der og regne ud, hvor mange timer. Og så tænker jeg også, at det bliver sådan lidt mere stift. Men måske bliver det også lidt mere tydeligt, hvem det er, der gør hvad, så det er både godt og skidt, tænker jeg. Men det der med at være mere bevidst om, fordi nogle gange så tænker man jo, at alt det vi selv har, er jo gratis og alt det vil køber ude i byen, det koster penge. Så derfor kan vi også tillade os at stille krav til det, vi køber ude, men det kan vi faktisk ikke til vores eget, fordi det er gratis.

Takstfastsættelse af ydelserne og dermed afvejningen af faglighed og økonomi er jf. denne myndighedssagsbehandler forbundet med både ulemper og fordele. Takstfastsættelsen kan således opleves som *en administrativ irriterende ting*, der kræver fremstilling af *bevillingsark* og *beregning af timer*, hvilket gør det hele *mere stift*. Forhold, som allerede nu gør sig gældende i kommune I, hvor implementeringen af BUM-modellen er mere stringent end i kommune II. Samtidig kan takstfastsættelsen af ydelserne og afvejningen af faglighed og økonomi dog være med til at *tydeliggøre, hvem, der gør hvad*. Ligesom takstfastsættelsen kan understøtte en erkendelse af, at de *kommunale tilbud ikke er gratis*, hvilket kan gøre det lettere for bestillerleddet at *stille krav til det, de køber*.

Ledelsesperspektivet

Ser vi på ledelsesniveauets afvejning af faglighed og økonomi, kan vi begynde med at fastslå, at myndighedssagsbehandlernes ledere i såvel kommune I som II er uddannede socialrådgivere, der selv har praksiserfaring. Et forhold, der jf. afsnittet om sammenkoblet ledelse, kan være med til, ” at skabe ”fælles fodslaw” i organisationen og dermed stabilitet, kontinuitet og konsensus i forvaltningsudviklingen og serviceproduktionen.”¹⁶ En antagelse kunne derfor være, at myndighedssagsbehandlerne er lydhøre overfor de forventninger og krav ledelsen fremsætter i forhold til implementeringen af BUM-modellen og den dermed følgende afvejning af faglighed og økonomi. ”De ved jo, hvad det handler om!” Ligesom en antagelse kunne være, at ledelsesniveauet qua deres uddannelse og erfaring, er lydhøre overfor myndighedssagsbehandlernes indstillinger. Sagen er imidlertid, at ledelsesniveauet har et overordnet ansvar for økonomien, som ikke kan varetages af den enkelte sagsbehandler, og det betyder, at økonomien er en nødvendig medspiller i alle ledelsesniveauets vurderinger og afgørelser om indsats, hvilket ikke nødvendigvis gælder for alle sagsbehandlerniveauets vurderinger og indstillinger. Lederen i kommune II siger:

Jeg sidder der og både skal holde fast i min faglighed med min ene hånd, for jeg kan jo godt høre, hvad de siger og med den anden skal jeg styre økonomien.

Man kan sige, at udsagnet synliggør det forhold, at lederniveauet, der her svarer til det, der traditionelt betegnes mellemliderniveauet, befinder sig i en uendelig limbo mellem at følge deres faglige forankring og de topstyrede økonomiske udmeldinger. Lederen siger videre:

Vi er ansvarlige for budgetterne, og det sker også en gang imellem, at jeg siger, at det har vi ikke råd til, så hvad kan vi tænke i stedet for. Men det handler rigtig meget om økonomi, og det handler rigtig meget om at finde det rigtige tiltag, og vi er meget bevidste om økonomi her. Vi diskuterer det også ind i mellem, der er da nogen her, der føler, at vi er styret af økonomien, og det er vi bestemt også, altså. Økonomi spiller en kæmpe rolle, det er vi bare nødt til at se i øjnene. Vi har xxx millioner at gøre godt med, og når de er brugt, så er der ikke flere penge.

Jeg synes, rådgiverne er rigtig dygtige til at forstå, at det her det er altså ikke bare et spørgsmål om, at det dyreste er det bedste.

Der, hvor vi måske har et udviklingspunkt stadigvæk, sådan set fra ledersiden, det er det, at vi husker at få den faglige diskussion – også de dage, hvor der kommer fire sager ind, der koster xxx kr. om året.

¹⁶ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11 om Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan opfattelsen af nye lederroller indeholder reminissenser fra tidligere opfattelser.

Under en observation af et bevillingsmøde i Kommune I blev det i behandlingen af to forskellige sager synligt, hvordan ledelsesniveauet afvejer faglighed og økonomi, når de træffer beslutninger.

Sag I

I denne sag havde myndighedssagsbehandleren udarbejdet et indstillingsark om bl.a. familiebehandling til en familie i et halvt år. Af indstillingsarket fremgik det, at familien bestod af to børn i skolealderen og en mor, der havde en psykiatrisk lidelse, hvorfor hun flere gange havde været indlagt på psykiatrisk afdeling til behandling. På bevillingsmødet drøftede man sagen, og alle var positivt stemt i forhold til at hjælpe familien; men funktionslederen afbrød på et tidspunkt drøftelserne for at udtrykke sin tvivl i forhold til indstillingen. Spørgsmålet var om den foreslåede indsats overhovedet var tilstrækkelig til at sikre børnenes trivsel og udvikling på en forsvarlig måde, og hvis det var tilfældet, var det så realistisk at tro, at en psykisk syg mor kunne profitere af familiebehandling? En af de teamledere, der deltog i mødet gav herefter flere konkrete oplysninger om moren, børnene og deres mormor. Oplysninger som førte til bevilling af den indstillede indsats.

Bevillingsmødets behandling af sagen kan tolkes på flere måder, men i spørgsmålet om afvejningen af faglighed og økonomi, bliver det synligt, at ledergruppen ikke kun har økonomi i tankerne, idet funktionslederen ud fra en faglig vurdering er i tvivl om, hvorvidt den indsats, der er foreslået, er tilstrækkelig i forhold til børnene. Der åbnes med spørgsmålet mulighed for at antage, at en mere omfattende og formodentlig dyrere indsats kunne være bevilget. Et andet forhold, der bringes i spil under drøftelsen af den omhandlede sag, relaterer ikke direkte til afvejningen af faglighed og økonomi, men til det forhold, at lederniveauet i højere grad end sagsbehandlerniveauet træffer beslutninger på baggrund af generaliseret teoretisk viden, hvilket funktionslederens tvivl om, hvorvidt moren er i stand til at profitere af familiebehandling, når hun er psykisk syg, viser. Kun fordi teamlederen kunne bidrage med kontekstrelateret viden, dvs. konkrete oplysninger om familiens aktuelle situation, gav det mening at bevilge som indstillet. I kommune II er det myndighedssagsbehandlerne, der på visitationsmøderne bidrager med den konkrete viden om familiernes aktuelle situation.

Sag II

I sag II havde myndighedssagsbehandleren udarbejdet et indstillingsark om betaling af et efterskoleophold til en pige i 8. klasse. Af indstillingsarket fremgik det, at pigen havde haft en noget omtumlet opvækst, men det fremgik også, at pigen klarede sig i skolen fagligt og socialt, ligesom det fremgik, at skolen var enig med pigen, moren og myndighedssagsbehandleren om, at et efterskoleophold i et forebyggelsesperspektiv ville være en god ting for pigen. Sagen blev drøftet på

bevillingsmødet med en vis portion usikkerhed i forhold til om pigen, i et socialfagligt perspektiv havde brug for et efterskoleophold, og om hun overhovedet var berettiget til et efterskoleophold? Under drøftelsen af pigens forhold og indstillingen bevægede ledergruppen sig på et tidspunkt over i mere generelle drøftelser om nødvendigheden af at prioritere udgifterne i forhold til forvaltningens budget og serviceniveau. Denne drøftelse mandede ud i, at det ville være fagligt forsvarligt, at gennemføre en generel stramning af bevillinger til forebyggende efterskoleophold - individuelle forhold selvfølgelig taget i betragtning. En generel stramning der så udmeldes til sagsbehandlerne på næste teammøde. På den konkrete indstilling om efterskoleophold blev der givet afslag, og sagen blev returneret til myndighedssagsbehandleren med den begrundelse, at pigen ikke tilhørte målgruppen for forebyggende efterskoleophold. Hun klarede sig jo fagligt og socialt godt i skolen.

Også denne sag kan tolkes på forskellig vis, men i relation til afvejningen af faglighed og økonomi kan man sige, at den omhandlede sag bringer lederniveauets mere overordnede økonomiske ansvar i forhold til det samlede budget i spil. Sagen bliver så at sige en brik i ledergruppens fortløbende prioriteringsdebat, og bliver dermed genstand for en beslutning, der primært er økonomisk begrundet. Et andet forhold, der bringes i spil, med det afslag pigen og hendes familie får på deres ansøgning, er, at pigen nu må tage 9. klasse i den skole hun tilhører. Bekymringerne om pigens videre trivsel og udvikling bringes dermed tilbage til det almene socialområde. Mere om det almene socialområde følger i kapitlerne 6 og 7.

I forhold til det at give afslag på en konkret indstilling eller bevilling på noget andet end der er indstillet, siger lederen i kommune II:

I langt de fleste sager oplever jeg faktisk, at vi har fået den dialog der skal til. Selvfølgelig kan der være rådgivere, der går herfra og er uenige i en beslutning, men langt hen ad vejen synes jeg faktisk at, også de, hvor vi laver alternativer til det, de egentlig måske havde ønsket sig, at de går herfra og tænker. Det kan jeg godt holde ud at være i det her, og det kan jeg godt se, at det kan give mening, og så prøver vi det af. Det er i hvert fald min oplevelse.

Sammenfatning

I vores undersøgelse af, hvordan bestillerens konkrete bestilling udformes, har vi sat fokus på de socialfaglige redskaber der anvendes i sagsbehandlingen nemlig handleplaner, indstillingsark og kontrakter. Ligesom vi har sat fokus på den afvejning af faglighed og økonomi der relaterer til de konkrete bestillinger. Qua de data, vi har indsamlet kan vi konstatere, at de handleplaner, der bliver til på baggrund af en børnefaglig undersøgelse som hovedregel udformes af myndighedssagsbehandlerne.

Det er således myndighedssagsbehandlerne, der beskriver den indsats, der skal til for at skabe den ønskede sociale forandring, og det er myndighedssagsbehandleren, der beskriver både formålet med og de konkrete mål for indsatsen. Det er således myndighedssagsbehandlerens færdige handleplan kombineret med en bevilling, der kommer til at fungere som bestilling eller udbudsmateriale i forhold til leverandørleddet. Det sker dog, at myndighedssagsbehandlerne kontakter leverandørleddet for at få hjælp til at beskrive handleplanens mål, så de kan fungere på en måde, der forholdsvis entydigt kan begribes af både familien, bevillingsmødet og den udfører, der måtte få opgaven. Man kan sige, at myndighedssagsbehandleren her inddrager udførerleddets ekspertise, hvilket kan være med til at forebygge en for rigid adskillelse af bestiller- og udførerrollerne. På samme måde inddrages den viden leverandørleddet er i besiddelse af qua opfølgingsmøderne i den løbende revision af handleplanernes indhold og mål, og dermed i udformningen af det videre forløb eller beslutningen om ophør af foranstaltning.

I begge undersøgelseskommuner indgår der i den regelbundne processtyring en række skemaer som handleplaner, indstillingsark og kontrakter, der bl.a. reducerer myndighedssagsbehandlernes faglige autonomi. I hvert af disse skemaer er der felter, hvori prisen på en indsats kan angives, hvilket fastholder myndighedssagsbehandlerne i en fortløbende afvejning af faglighed og økonomi. Af det datamateriale vi har, fremgår det, at myndighedssagsbehandlerne argumenterer for og perspektiverer deres afvejning af faglighed og økonomi på forskellig vis, hvilket indikerer, at de på den ene eller anden måde har fundet mening i den økonomiske incitamentsstruktur, der er indlejret i BUM-modellen. På lederniveauet spiller afvejningen af faglighed og økonomi også en rolle, idet lederniveauets opgave og ansvar er, at relaterer konsekvenserne af de enkelte bevillinger til det politisk udstukne serviceniveau og områdets samlede budgetramme - ihukommende selvfølgelig - at økonomien ikke må sætte sig over barnets bedste. Vores undersøgelse viser også, at leverandørleddet til stadighed må afveje faglighed og økonomi, dog i et lidt andet perspektiv end myndighedssagsbehandlerne, fordi det for leverandørerne handler om ikke at få for få bestillinger eller for mange bestillinger men et tilpas antal bestillinger hen over året, sådan, at tilbuddene ikke bliver nødt til at afskedige personale sidst på året, fordi bestillerleddets budget er opbrugt. Det skal her anføres, at forholdene er lidt anderledes i kommune II, hvor nogle af tilbuddene opererer med driftsbudgetter. Her arbejdes, der med de familier, der til enhver tid er indskrevet – antallet kan variere. Et forhold der indikerer, at der i disse tilbud arbejdes med en slags ”harmonika” serviceniveau, forstået på den måde, at man, når der er færre familier indskrevet, kan formode, at der ydes et højere serviceniveau end når der er flere familier indskrevet.

Noget af det, der kan være vanskeligt at håndtere for myndighedssagsbehandlerne i kommune I er, at de ikke selv deltager i alle bevillingsmøder. Bevillinger eller afslag gives således på baggrund af indstillingsark og konferencenotater, der ikke giver fuldstændig mulighed for nuancerede beskrivelser af barnets og familiens konkrete situation. I bevillingsmødet vil ledergruppen derfor være henvist til primært at træffe beslutninger på baggrund af generaliseret teoretisk viden.

I undersøgelsen af bestillerleddets konkrete bestilling har vi ikke fundet nævneværdige eksempler på, at bestillingerne er forskellig i forhold til interne og eksterne leverandører. Indsatserne, og dermed bestillingerne, defineres så at sige i de individuelle handleplaner, hvor der i princippet ikke skeles til om ”varen” leveres af en intern eller en ekstern leverandør. Det kan dog ikke udelukkes at myndighedssagsbehandlerne bevidst eller ubevidst får beskrevet barnets og familiens behov på en måde, der matcher de tilbud myndighedssagsbehandlerne kender eller har adgang til (Egelund:1997).

I et organisatorisk perspektiv er det, at bevillingskompetencen i stort omfang er centraliseret og henlagt til lederniveauet, en fordel, fordi det skaber mulighed for overblik og styring af serviceniveau og udgifter. På samme måde er den centrale visitation til de interne tilbud en fordel i et organisatorisk perspektiv, fordi centraliseringen giver overblik over de ressourcer der er til rådighed, og dermed mulighed for en fleksibel tilpasning og udnyttelse af den samlede kapacitet. I et socialfagligt perspektiv er den centrale bevillingskompetence og visitering, dog en ulempe, i de tilfælde, hvor myndighedssagsbehandleren, der kender barnet og familien, ikke deltager i bevillings- og visiteringsmøderne. På samme måde er den centrale bevillingskompetence og visitering en ulempe i et borgerperspektiv, fordi borgerinddragelsesperspektivet fortoner sig. Beslutningsgrundlaget for, hvad der bevilges, og hvorfor en bestemt leverandør vælges er således usynligt for borgeren.

Vender vi blikket mod de kontrakter, der anvendes af bestillerleddet i bestillingen af ydelser, bliver det synligt, at der efter implementeringen af BUM-modellen opereres med to typer kontrakter på børne- og ungeområdet. Der opereres således med de relationelle, bløde kontrakter, hvor det overlades til plejefamilien at finde ud af, hvordan der skal arbejdes med barnet i kontekst for at opnå den ønskede forandring. Og så opereres der (primært i kommune I) med en ny type kontrakter, der kan sammenlignes med det, man i økonomisk teori betegner som klassiske, hårde kontrakter. Her udformes kontrakten i hvert enkelt tilfælde, så den helt specifikt angiver hvad der købes, i hvilket omfang, hvor længe og til hvilken pris. En kontraktform der kræver nøje opfølgning og åbner mulighed for en præstationsevaluering, dvs. en output evaluering, hvor omdrejningspunktet er en afklaring af kvantitativ målopfyldelse, hvorimod de relationelle kontrakter åbner mulighed for en procesevaluering, det vil sige en outcome evaluering, hvor omdrejningspunktet i højere grad er forhold, der kan afklares ved en

kvalitativ målopfyldelse. I hele spørgsmålet om indgåelse af kontrakter er der i øvrigt indlejret en principal – agent relation, der kan være vanskelig for både myndighedssagsbehandlere og leverandørerne at håndtere, fordi de kender hinanden og oplever hinanden som kolleger, der har samme arbejdsgiver nemlig kommunen. Flere udsagn fra henholdsvis bestiller og udfører viser da også, at der i principal – agent relationen er indlejret en del konfliktstof, der går på, ”*de skal gøre, som vi siger*” og ”*de skal ikke bestemme, hvordan vi skal arbejde*”.

Kapitel 5. BUM-modellen og opfølgning efter iværksættelse af foranstaltning

Når en bestilling er beskrevet og bevilget og der er indgået en kontrakt med en udfører, iværksættes indsatsen som aftalt. Herefter skal der løbende gennemføres opfølgning på såvel barnets udvikling som handleplanens mål og kontraktens indhold. Ser vi på lovkravet om opfølgning på iværksatte foranstaltninger, er der i serviceloven helt klare regler for, hvornår opfølgningen skal foregå. Jf. § 70 skal der senest 3 måneder efter, at en foranstaltning er sat i værk, vurderes, om indsatsen skal ændres, og om handleplanen, skal revideres, og der skal herefter med højst 6 måneders mellemrum foretages en sådan vurdering. Videre skal der jf. servicelovens § 148 løbende føres tilsyn med de enkelte anbringelser for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. I dette tilsyn skal der være opmærksomhed på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne. Serviceloven rummer ikke bestemmelser om hvordan og hvornår, der skal følges op på de kontrakter, der indgås mellem bestiller og leverandør.

I vores undersøgelse har vi undersøgt, hvornår og hvordan en opfølgning iværksettes og gennemføres, herunder hvordan ansvaret for dokumentation løftes. Ligesom vi har undersøgt om der er forskel på opfølgingsarbejdet overfor interne og eksterne leverandører, og om der er forskel på opfølgningen på forebyggende og anbringende foranstaltninger. Endelig har vi undersøgt hvordan evt. dilemmaer mellem myndighedens beslutning og leverandørens større kendskab til barnet håndteres.

Opfølgning på iværksatte foranstaltninger

I vores spørgeskemaundersøgelse der omfatter både forebyggende foranstaltninger og anbringelser, svarer 20 leverandører, at der sker opfølgning efter 6 måneder, og 12 svarer, at der sker opfølgning efter 3 måneder, 5 svarer løbende og 8 svarer efter 12 måneder (hvilket var lovkravet før Barnets Reform). Der spores således ikke blandt leverandørerne et stringent opfølgningsmønster. Ser vi på sagsgennemgangen, der ligeledes omfatter både forebyggende foranstaltninger og anbringelser, tegner der sig et mønster, der viser, at der i anbringelsessagerne som hovedregel sker opfølgning hver 6. måned, mens opfølgningsmønstret for forebyggende foranstaltninger er noget mere ujævnt. Opfølgningshyppigheden er dog, i de forebyggende sager, større end i anbringelsessagerne. En myndighedssagsbehandler siger, at 3 måneder er fast procedure, men tilføjer:

Der kan forekomme et interval på 6 måneder fx i længerevarende anbringelsessager, hvor der afholdt statusmøde efter 3 måneder og indsatsen går, som den skal.

Og en anden myndighedssagsbehandler siger:

Første gang er det jo indenfor omkring tre måneder. Jamen så, alt efter hvad det er for en indsats, så er det et halvt til et år. Så der er jo et stort slip, hvor vi ikke nødvendigvis har kontakt med familien og den unge, men hvor det er behandlerne, der har kontakten.

Hvem tager initiativ til opfølgningen?

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt, hvem der almindeligvis tager initiativ til opfølgningen, fordi det er relevant i forhold til lovgivningen og rollefordelingen i BUM-modellen. I

spørgeskemaundersøgelsen svarer 22 leverandører, at de tager initiativet til opfølgning. Kun 12 siger, at myndighedssagsbehandleren tager initiativet. Det fremgår ikke tydeligt af sagsgennemgangen, hvem, der tager initiativ til opfølgning. I myndighedssagsbehandlerens kommentarer til de registreringskemaer, vi udarbejdede i forbindelse med sagsgennemgangen, har flere dog påpeget, at de som myndighedssagsbehandlere tager initiativet. En myndighedssagsbehandler siger, at hun da vil synes, at det er hende, der har ansvaret for at tage initiativ til opfølgningen. Hun begrundet det med, at det jo er hende, der har ønsket en bestemt opgave udført, og at det således også må være hende, der har brug for at få at vide, om der kommer det ud af indsatsen, som hun ønskede sig. Vores interviewdata viser dog, at hele spørgsmålet om hvem der tager initiativ til opfølgningen er mere komplekst end som så, lederen i kommune II udtaler:

Åh, hvordan er det nu, det er med det. Der har været nogen usikkerhed omkring det, fordi det bliver gjort lidt forskelligt. Umiddelbart så tænker jeg, at det er sagsbehandlerens opgave, helt klart som myndighedsudøver og bestiller at følge op på, at det man har købt eller bestilt, også er det, man får leveret. Så det tænker jeg bestemt, at det er sagsbehandleren, men sådan fungerer det ikke helt i praksis, der er lidt forskel. Derfor har vi lige nu en proceduregruppe i gang, som får fuldstændig nedskrevne retningslinjer omkring, hvad er det, vi gør, når vi visiterer en sag til vores tilbud y fx, hvem har ansvaret for hvad, hvornår foregår det, og hvorfor foregår det på den måde og så videre og så videre. Så det er vi i gang med at få, for det har vi brug for at have nogle helt klare retningslinjer på, hvis mødet er et henvisningsmødet fx, er det leverandørens møde eller er det vores møde som sagsbehandler og myndighed, og det tænker jeg, at det er selvfølgelig vores møde. Så på den måde har vi haft nogle ting der, for det har været lidt uklart, som vi er i gang med at justere nu.

I forhold til spørgsmålet om retningslinjer for opfølgingsarbejdet siger en myndighedssagsbehandler i kommune I:

Vi har rigtig mange procedurer for alting, som vi gør, og det er meget højt prioriteret hos vores ledelse. Vi har sådan nogle standarder, der ligger, hvor der er beskrevet, hvad der ligesom er forbundet med en handleplansopfølgning.

Der kan være flere grunde til, at svaret på hvem, der tager initiativ til opfølgningen, skaber usikkerhed. En grund kan, som en myndighedssagsbehandler siger, være, at det i de fleste forebyggelsessager forholder sig sådan, at der allerede under opstartsmødet aftales, hvornår der skal være statusmøde. På samme måde har vi i sagsgennemgangen set, at det er almindeligt, at man i anbringelsessager aftaler tidspunktet for opfølgingsmøderne fra gang til gang. I handleplanskemaerne i kommune I er der en selvstændig rubrik til angivelse af datoerne for sidste opfølgning, den aktuelle opfølgning og næste opfølgning. Man kan på den måde sige, at myndighedssagsbehandleren her har et incitament til at få fastsat datoen for næste opfølgingsmøde – den reviderede handleplan skal jo gerne udfyldes korrekt.

Hvem deltager i opfølgningen på iværksatte foranstaltninger?

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt om, hvem der indgår i opfølgingsarbejdet. Her svarer 20 leverandører, at barnet, forældrene, myndighedssagsbehandleren og andre relevante personer, der kender barnet og familien inddrages, hvilket svarer helt til vores registreringer i sagsgennemgangen.

En myndighedssagsbehandler siger om inddragelse af barnet:

Altså ved de børn vi har anbragt, så indgår de jo altid på den led i forbindelse med, at vi har opfølgning, så har vi også en samtale med barnet. Og det skal vi jo, som det nye, også til at have for de der familiebehandlinger og sådan noget. [...] Og det synes jeg da kun er rigtig, rigtig godt, for det betyder jo, at man får noget mere kontakt med det her barn, og der bliver jo endnu mere fokus på, at det er barnets tarv, vi arbejder med. Og der skal være fokus på deres ønsker og behov også i forhold til det her, og man hører dem udtale sig – og det ikke bare kommer igennem forældrene, fordi det kan man jo sommetider sætte spørgsmålstegn ved, hvor validt det er altså.

Og en leverandør siger om inddragelsen af andre relevante personer i opfølgingsarbejdet:

Altså, hvis barnet er dybt engageret i en klub, kom bare. Så det er bestemt min forventning, at den måde at arbejde på at møde myndigheden og omvendt, at de møder os som udfører, det skal vi selvfølgelig gøre. Det, tror jeg, er nødvendigt sammen at stille spørgsmål, som er vi på vej et sted hen, hvor vi ønsker, vi

skal være sammen med familien, og hvordan ser det ud med fx skolen? Det handler jo også om, at der er mange vinkler på. Man kan godt se, de her vanskeligheder på mange forskellige måder. Og det er rigtig værdifuldt for os at vide, fordi vi tænker jo heller ikke, at der er én måde at gøre dette her på. Så jo mere nuanceret vi får, jo bedre kan vi støtte op omkring familien. Så laver vi oftest også sådan et afslutningsmøde eller i den sidste del af forløbet, hvor vi snakker om, at nu er familien der, hvor de ønsker at være, og kan man se forandringen i skolen? Vi tænker jo som udgangspunkt i forhold til vores faglighed, jamen hvis der skal være en forandring, skal der være nogen, der har øje for den. Det er det, der er virksomt. Altså det jo vores erfaring.

Når vi har interesseret os for, hvem der deltager i opfølgingsmøderne er det dels, fordi vi gerne ville vide om barnet bliver inddraget i opfølgningen, som det skal jf. Servicelovens bestemmelser. Dels fordi vi gerne ville vide om opfølgningen omfatter både leverandørens og andres blik på barnet.¹⁷ Et forhold der bliver interessant i balancegangen mellem faglig involvering og overinvolvering og udtalelser om, at det kunne være godt at beholde barnet lidt længere. En leverandør siger:

Der kan være medarbejdere, som tænker, at det vil være godt, hvis vi bliver ved med at arbejde i mange, mange år, for så kan vi hjælpe dem hele vejen, hvor det jo ikke altid går hånd i hånd med det serviceniveau, der bliver lagt.

I et socialfagligt perspektiv kan inddragelse af og samtaler med barnet iagttages på to måder. En hvor barnet inddrages ”punktvist”, fordi det er et juridisk krav, og en hvor barnet inddrages, på en måde, der giver sagsbehandleren mulighed for at følge med i, hvordan barnet har det, når det selv skal fortælle. Ved løbende at tale med barnet om den udviklingsproces, der foregår, kan sagsbehandleren hjælpe barnet til at reflektere over, hvordan det ”var”, hvordan det ”er”, og hvordan det kan ”blive”. En refleksion der kan skabe mening i barnets liv og en erkendelse som barnet kan bruge i sin videre udvikling.

Hvem beslutter, hvornår en foranstaltning ophører?

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 10 leverandører, at det altid er *myndigheds-sagsbehandleren* i dialog med barnet, familien og leverandøren, der beslutter, hvornår en foranstaltning ophører, 5 leverandører

¹⁷ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11 om Nye leder- og professionsroller, hvor vi beskriver, hvordan monofaglig viden ikke er tilstrækkelig i dag. Socialt arbejde er blevet så komplekst, at tværfaglig viden er nødvendig.

svarer, at det er *leverandøren* i dialog med barnet, familien og myndighedssagsbehandleren, der træffer beslutningen, og 6 leverandører svarer, at ophør af foranstaltning beslutes i forbindelse med indgåelse af *kontrakten*. I disse besvarelser falder især to forhold i øjnene dels, at 16 besvarelser peger på, at aftaler om ophør af foranstaltning sker i en dialog mellem de berørte parter dels, at aftaler om ophør af foranstaltning sker i forbindelse med indgåelse af kontrakten. Forskelligheden i besvarelserne synliggør, at der i opfølgingsarbejdet opereres med to spor. Et der understøtter en proces- og læringsevaluering af forløbet, hvor der sættes fokus på barnets og familiens oplevelser i forhold til effekten af indsatsen, og et andet der understøtter en præstationsevaluering, hvor der sættes fokus på målopfyldelse og kontraktlige aftaler. En myndighedssagsbehandler siger:

Altså, det er jo os, som socialrådgivere, der tager den endelige afgørelse. Men det er jo noget med, at vi lytter til, når vi er ude på de der opfølgingsmøder, er der noget formål med den her foranstaltning fortsat, eller har vi opnået de mål, der har været sat op? Er der behov for, at vi arbejder med nogle yderligere mål? Det er sådan nogle ting, vi går ind og vurderer på, men det er os, der træffer afgørelsen om, hvornår den ophører.

Og en anden myndighedssagsbehandler siger:

Det giver jo også en ekstra arbejdsopgave til os, at man skal arbejde med de her kontraktopfølgninger, fordi det er jo en ny opgave.

Et forhold som kan vanskeliggøre både opfølgingsarbejdet og beslutningen om, at en indsats skal stoppe, er det, at leverandøren efter et forløb kender barnet og familien bedre end myndighedssagsbehandleren, hvilket kan medføre, at beslutningen om ophør eller fortsættelse af en indsats glider over til leverandøren. En leverandør siger:

[det er] min opgave, i forbindelse med opfølgning på sagerne, at sige nu er det nok. Så jeg er jo i det her også den, der skal hjælpe socialrådgiverne med rent faktisk også at overholde det, som er aftalen omkring serviceniveauet.

Det er dog ikke alle leverandører, der ser det som deres opgave at hjælpe myndighedssagsbehandleren med at træffe beslutning om fortsættelse eller ophør af indsats. En leverandør siger:

Vi kan sagtens være forskellige steder. Vi udtaler os ikke om, hvorvidt det her skal fortsætte eller stoppe. Vi fortæller sådan ... eller i virkeligheden er det mest familien, der fortæller, hvordan de opfatter forløbet, om det har været virksomt og hvad effekten har været af det.

Interessant er det, at man i kommune II, hvor BUM-modellen ikke er implementeret så stringent som i kommune I, har udviklet noget man kunne betegne som en glidende overgang mellem ophør og fortsættelse af indsats. En leverandør siger:

Vi har sådan en aftale. Jeg ved egentlig ikke, hvor den kommer fra. Jeg tror, den er lidt hjemmestrikket. Men vi har noget, vi kalder et klippekort. At rådgiverne kan bevilge et klippekort, har vi kaldt det, hvor familien så kan komme herved fem gange eller tre gange inden for et år uden, at rådgiveren behøver at komme ned til efterfølgende møder, men familien har den tryghed at kunne være her og nogen gange kommer de et par gange og så er det det. Men trygheden og sikkerheden, tror jeg, betyder rigtig meget. Men forløbet sådan formelt afsluttes med rådgiveren, der hvor vi mødes. Og så kommer klippekortet i brug efterfølgende.

Dokumentation

Det fremgår af KL's (2006) beskrivelse af opgavefordelingen mellem bestiller og udfører, at "Dokumentation for leverede ydelser" er en opgave, som udførerleddet har ansvaret for, derfor har vi været interesseret i at finde ud af, hvordan dette ansvar løftes. Vi har i både spørgeskemaer og interviews spurgt om, hvilke former for dokumenter, der indgår i opfølgingsarbejdet. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at handleplan og behandlingsplan, eller det flere leverandører betegner som samarbejdsaftaler, som hovedregel indgår i opfølgingsarbejdet. 16 leverandører svarer altid og 8 svarer ind i mellem. I vores sagsgennemgang blev det synligt, at der i opfølgingsarbejdet også indgår kontrakter, statusrapporter og behandlingskonferencer, der er udarbejdet af leverandørerne. En myndighedssagsbehandler siger:

På opfølgingsmøder er det samarbejdsaftalen, vi går ud fra og så er det os, der skal være gode til at inddrage vores egen handleplan eller kigge på de mål, vi har sat op.

Og en anden myndighedssagsbehandler siger:

Altså som regel, så får vi, i hvert fald fra opholdsstederne og de der heldagskoler og sådan noget vi har, så får vi gerne en behandlingskonference, kalder de det. Som vi kan have læst igennem inden, og vi får en status også to gange om året. Og nogen steder der indgår den der status sammen med den der generelle behandlingsplan. Andre steder, der har de kun den der, de kalder en behandlingsplan [...] Og så har jeg også et samarbejde med en institution på Sjælland der, hvor jeg så får statuser i forbindelse med opfølgningen, og hvor de så også laver et referat af alt, det der bliver sagt på mødet.

Det kan undre, at det er leverandøren, der tager referat af opfølgingsmødet, fordi der i formuleringen af et referat er indlejret en god portion definitions- og konklusionsmagt, som i opfølgningssammenhænge formelt set ligger hos myndighedssagsbehandleren. Herudover kan det forhold, at det er leverandøren, der udsender referatet, bringe forvirring hos mødedeltagerne om, hvem der har ansvaret for mødet.

Et af de spørgsmål, der presser sig på, når vi taler om udførerleddets dokumentationsforpligtelse, er, hvad begrebet dokumentationsforpligtelse betyder, *hvad* er det leverandørleddet skal dokumentere? Skal de dokumentere, at indsatsen har haft den ønskede effekt? At de har leveret de ydelser, der er blevet bestilt og indgået kontrakt om? Eller - at den måde de arbejder på i tilbuddet er en velegnet måde i forhold til den type problemer, et konkret barn måtte være i? Hvad er det, der skal fokuseres på i den videngenerering dokumentationen måtte være udtryk for?

Sammen med disse spørgsmål rejser der sig et spørgsmål om, *hvordan* leverandørleddet skal dokumentere? Et spørgsmål, der er vigtigt, idet dokumentation, der er skriftliggjort i en eller anden form, det være sig rapporter, skemaer, referater og lignende kan transformeres til data i tværgående undersøgelser, statistikker, forskningsprojekter og evalueringer. Data, som kan tolkes på forskellig vis alt afhængig af, hvilken kontekst de indgår i. Derfor kan det være forbundet med etiske dilemmaer at udfærdige dokumentation til forvaltningen. Det kræver stor opmærksomhed og omhu fra den professionelle side at overføre indholdet af samtaler til den skrevne form og ”når først teksten er skrevet, er den tilbøjelig til at få sit eget liv – den kan opleves mere endimensional, mere unuanceret, end den måske blev oplevet under forløbet.” (Bo og Gehl: 2008:273) Det er også vigtigt at være sig bevidst, at dokumentation kan figurere i familiens journal i mange år og blive citeret igen og igen i forskellige professionelle sammenhænge.

Ser vi på nogle af de konkrete udsagn, vi har hørt fra leverandørleddet i forbindelse med vores interviews, bliver det synligt, at begrebet dokumentation kan anskues på mange måder – for hvad er det der skal dokumenteres? En leverandør siger:

Jeg er i hvert fald klar på beskriv, beskriv, beskriv og ikke alle de der anbefalinger og konklusioner og sådan noget. De groveste tilfælde er, når man går i gang med at vurdere andre. Når man ikke er blevet bedt om det især. Det prøver jeg i hvert fald at stoppe og jeg prøver så modificeret sådan lidt, altså lige at få leget lidt med sproget omkring det. Fordi, hvis vi ikke bliver bedt om en vurdering af noget, så skal vi heller ikke komme med det.

Selvfølgelig er det en vurdering – vi kommer jo ikke uden om vurdering – men når jeg siger vurdering, så skal vi ikke vurdere, om en mor er en god mor eller en dårlig mor eller om samarbejdsparterne er dumme eller om de er gode eller de er et eller andet. Nul. Eller om barnet skal anbringes. Eller om mor eller far burde gøre noget andet end de gør eller sådan noget. Det skal vi simpelthen hen holde os fra, men give et billede af, hvordan vi har set samarbejdet.

Altså, man er jo nød til at sige det, man også ser – det er udfordringen. Man kan jo ikke bare sige, det er en sød dreng. Man er nød til at sige, hvad det er man ser, der tænder ham af. Hvad er det for en attitude og hvad er det, man tænker, han skal arbejde med osv. Det bliver vi jo inviteret til at levere og det kan vi levere.

Det er den fornemmeste opgave netop ikke at pege på, om noget er godt eller skidt, men at beskrive, hvad man ser og gøre det så nuanceret, som man overhoved magter. Altså være tro mod, at en mønt har flere sider og det har også et barn. [...] Så når vi skal beskrive, så kan man sige, at så er det jo snyd i forhold til barnet og familien, at vi ikke har flere sider med. Det kan godt være, at man ikke kan have alle sider med, men vi kan i hvert fald snakke om flere perspektiver derfra, hvor vi står. Og det er vores opgave på den her måde at give det så godt, vi kan til rådgiver, så hun kan træffe sin beslutning. For selvfølgelig kan hun ikke vide, hvordan det ene eller anden eller tredje barn har det, altså efter en børnesamtale. Altså hallo, det kan man jo ikke.

I det sidste udsagn peges der på, at der kan anlægges flere perspektiver på barns og en familens situation, hvilket er vigtigt i forhold til såvel barnets som familens og myndighedssagsbehandlerens vurdering af, om en indsats skal fortsætte, ændres eller ophøre.

Et mere overordnet spørgsmål i forbindelse med dokumentation er, *hvorfor* der skal dokumenteres? En antagelse kunne i lyset af den mistillid og egennyttmaksimerings ideologi, der er indlejret i BUM-modellen, være, at dokumentationsmaterialet skal danne grundlag for en kontrol af, om ”vi får det, vi har betalt for”. Så simpelt er det dog ikke. Jf. Johansen (Posborg m.fl.:2010 a:339) giver det god mening at tale om, at der kan anlægges forskellige perspektiver på dokumentationsmaterialet alt afhængig af, hvad formålet med materialet er. Er formålet med dokumentationen i socialt arbejde, at tilgodese:

- Et politisk perspektiv, der har fokus på:
 - Kvalificering af beslutningsgrundlaget
 - Vidensdeling og ”best practice”

- Styring og kontrol
- Et administrativt perspektiv, der har fokus på:
 - Økonomisk styring
 - Effektivitet
 - Målbare resultater
- Et juridisk perspektiv, der har fokus på:
 - Sikring af legaliteten
 - Retssikkerhed
 - Borgerinddragelse
- Et socialfagligt perspektiv, der har fokus på:
 - Opsamling, fastholdelse og deling af viden
 - Faglig kvalitetssikring og evaluering
 - Professionel kompetenceudvikling
 - Metodeudvikling

I vores undersøgelse har vi ikke fundet svar på *hvorfor* spørgsmålet, men vi finder det væsentligt, at det fremover gøres til genstand for drøftelse, så det bliver tydeligt for såvel bestiller som udfører, hvad det er for et formål eller perspektiv, der mere overordnet skal vægtes, i dokumentationsarbejdet.

Hvordan foregår opfølgningen?

I den sagsgennemgang, vi har gennemført, er der i kommune I ikke registreret forhold, der indikerer, at der er forskel på, hvordan opfølgningen foregår i interne og eksterne tilbud, og ej heller i forebyggende og anbringende foranstaltninger. I kommune II synes der dog oftere at foreligge en statusbeskrivelse eller en udviklingsstatus i sagerne, udarbejdet af familieplejekonsulenterne, når der følges op på en anbringelse uden for hjemmet eller en forebyggende foranstaltning ved ekstern leverandør. Disse dokumenter giver mulighed for en grundigere forberedelse af opfølgningen. Når der er tale om interne forebyggende tilbud, hvor der sker opfølgning mindst hver 3. måned, tages der primært afsæt i samarbejdsaftalen, det vil sige i det, vi betegner som behandlingsplanen.

Vi kan i både sagsgennemgangen og i de interviews, vi har gennemført med sagsbehandlere, konstatere, at opfølgningsarbejdet antager mange forskellige former. Vi har således hørt om netværksmøder, samarbejds-møder, handleplansopfølgninger, statusmøder, og kontraktopfølgninger.

Pluk fra interviewene synliggør myndighedssagsbehandlerne fortælling om indholdet i de forskellige former for møder:

*Myndighedssagsbehandler: De ting vi arbejder med på et **netværksmøde**, der kan godt komme nogle mål op, som de så arbejder med i det interne tilbud x. Og jeg tænker, at hvis det er radikale ændringer i forhold til noget, så laver jeg en ny handleplan. Den indebærer jo så, at jeg går ud og partsbørerne og forældrene i forhold til det nye arbejde, der så skal ligge i det*

Interviewer: Er netværksmøder det samme som opfølgingsmøder?

Myndighedssagsbehandler: Nej, det er det ikke. Det er det ikke for mig i hvert fald. Jeg kan ikke følge en handleplan op i forbindelse med et netværksmøde i tilbud x, fordi børnene og forældrene har krav på at blive partsbørt i forhold til foranstaltningen, hvis jeg skal lave en ny handleplan.

Interviewer: Deltager barnet i netværksmøderne?

*Myndighedssagsbehandler: Ja, det kommer an på, hvad for et barn jeg har med at gøre, tænker jeg. Altså, fordi på den måde så indkalder jeg ikke til et opfølgingsmøde. Så er det gerne, at jeg tager ud i familien, hvor jeg snakker med forældrene, og så snakker jeg med barnet. Hvis det er større børn, så vil jeg gerne have, de kommer her. Jeg tænker dem på femten plus, de kan godt komme herop og snakke...
... ..*

*Myndighedssagsbehandler: Det sker jo også, at vi at vi har **samarbejds møder** undervejs*

Interviewer: Hvem er "vi"?

Myndighedssagsbehandler: Jamen, det kan være os og tilbud x, og vores sundhedsplejersker. Det kan være lærere og pædagoger og sådan noget, der også er indkaldt til et samarbejds møde. Nogle gange kan forældrene også være med i det, hvor vi så har en ekstra kontakt, men det er ikke i alle sager, det er sådan.

Intervieweren: Hvordan kan det være at forældrene eller barnet ikke altid er med?

Myndighedssagsbehandler: Nu er det jo ikke os, der inviterer til alle møder. (Der grines). Og jeg ved egentlig slet ikke, hvorfor vi har den der betegnelse 'samarbejds møder'. Det er vel fordi de mener, at der skal nogle ting frem som familien ikke nødvendigvis skal sidde og høre, fordi det bliver meget fagligt med, hvordan man arbejder videre og sådan noget omkring dem.

... ..

*Myndighedssagsbehandler: Når vi er i tilbud x, så har de altid en referent med. Så der er det dem, der laver referaterne og sender dem ud efterfølgende. Og så er det også som regel dem, der er mødeledere, men det kommer an på; er det en decideret **handleplansopfølgning** - så foreslår jeg tit, at så er det mig, der ligesom leder mødet, så jeg er sikker på, at jeg får de ting med mig, jeg har brug for, for at kunne lave en revideret handleplan.*

Interviewer: Så du siger, at når det er et handleplansmøde...

*Myndighedssagsbehandler: ja. Fordi, det kan også være **en almindelig status**, ikke også? Hvor man sådan lige samler op – så er det tilbud x, der kører mødet. Så er det dem, der er mødelederen og laver referatet. Så er det sommetider, det er kombineret med en handleplansopfølgning og så den del, der er det så os, som socialrådgivere, der leder....*

*Myndighedssagsbehandler: Det giver jo også en ekstra arbejdsopgave til os, at man skal arbejde med de her **kontraktopfølgninger**, fordi det er jo en ny opgave.*

Som det fremgår af interviewene, er opfølgningsarbejdet i børne- og ungesager et kompleks felt, der kan variere i form og indhold og i hvem, der deltager hvornår. Ligesom der er variation i, hvor møderne holdes, hvem, der indkalder til hvilke møder og hvem, der leder møderne og tager referat. Myndighedssagsbehandlerne fortæller om opfølgningsarbejdet efterlader et noget uklart billede af, hvad der følges op på hvornår og hvorfor. Ligesom fortællingerne rejser tvivl om de enkelte møders status. I lyset af BUM-modellens intention om at adskille bestillerrollen og leverandørrollen falder det i øjnene, at myndighedssagsbehandlerne, der jf. KL (2006) har opfølgningsforpligtelsen, ikke beskriver opfølgningsarbejdet mere præcist. I et retssikkerhedsperspektiv kan opfølgningsarbejdet, som det er beskrevet, opleves utrygt for barnet og familien, for hvad er det for et møde, de deltager i? Hvad er det for en kontekst, de leverer oplysninger ind i? Hvad bruges oplysningerne om deres livsverden til i systemverdenen? Hvem har adgang til oplysningerne? Og hvor længe opbevares oplysningerne?

Ser vi på myndighedssagsbehandlerne udsagn om indholdet i opfølgningsmøderne, dvs. det de fokuserer på, bliver der ved siden af de faktuelle forhold refereret til ”fornemmelser”, ”stemninger” og noget, man kan ”mærke”.

Myndighedssagsbehandler: Altså på mange niveauer må man sige, at det jo i den grad handler om en fornemmelse om, hvad det er for nogle stemninger, hvad er det for en familie, jeg møder i forhold til sidst, jeg mødte dem for 3 måneder siden. Har de flyttet sig og hvad er det, de har lyst til at tage fat på som det første. Hvad er det, der er vigtig at få fortalt og sådan noget.

Myndighedssagsbehandler: Altså de har jo været i alle mulige processer, mens man har været fraværende, så man har jo været to forskellige steder. Så det kan nogle gange være sådan, at man ikke får svar på det, man skal og at de heller ikke har arbejdet med det, som man selv synes, var vigtigt i de 3 måneder, de har været i gang. Men, hvis man kan mærke, at der er sket nogle fremskridt på nogle områder og nu er de måske klar til, altså så kan de jo sagtens få lov at fortsætte. (Hvis der foreligger en bevilling)

Myndighedssagsbehandlerne udtrykker i de to udsagn noget væsentligt for opfølgingsarbejdet og i udførelsen af socialt arbejde som sådan nemlig, at alt ikke kan beskrives, vejes og måles. Der er forhold, der kun kan registreres ved en empatisk indlevelse i barnets og familiens situation.

Dilemmaer

Med implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet er der markeret en forventning om en skarpere adskillelse mellem bestiller og udfører funktionerne. Denne forventning skaber forskellige former for dilemmaer, krydspres og konfliktsituationer, som vi vil give eksempler på i det følgende. I eksemplerne anvender vi udsagn, der kan være brugt i anden sammenhæng, men vi mener, at vi ved at sammenstille udsagnene her, får et ganske godt billede af, hvor komplekst feltet, som forventningerne om adskillelse af rollerne rettes mod, er:

Eksempel 1.

Noget af det, der kan være svært for udførerledet, er at håndtere det forhold, at myndighedssagsbehandleren i sin handleplan skal opstille mål for den indsats, leverandøren skal levere.

Leverandør: Det (at bestiller skal opstille konkrete mål i handleplanen) er uden tvivl noget af det, der kommer til at blive en udfordring for os, det bliver lige præcis det her med, at vi på den ene side set får nogle konkrete bestillinger, men de skal heller ikke blive så konkrete, at de ligesom handlingslammer os.

Leverandør: som behandler kan man ikke være i noget, hvor ens egen stemme og ens egen faglighed ikke kan komme i spil. Altså hvis vi får en handleplan, der hedder, at vi skal lave individuelle samtaler med Peter her, og I skal gå ud og lave lektiehjælp osv, osv, osv, hvis det i vores forståelse simpelthen ikke giver mening ift. det her overordnede mål, der skal være med Peter og familien her. Det vil være vanskeligt for os at være i, det kan vi jo ikke.

Udtalelserne viser, at der i relationen mellem bestiller og udfører kan opstå konflikter, der kan relateres til den principal – agent relation, der er indlejret i BUM-modellen. En relation, der implicit rummer forestillingen om et over – underordningsforhold.

Eksempel 2.

Noget andet, der også kan være vanskeligt at håndtere for udførerleddet, er den markedslogik og strategiske tænkning, konkurrenceelementet i BUM-modellen rummer.

Leverandør: Jeg tror, at vi skal passe på, at vi ikke bliver så fokuseret på, at vi bare kan sælge alting, fordi så kan vi godt komme til at save den gren over, vi selv sidder på.

Leverandør: Der må også være grænser for, hvad vi så siger ja til. Nu tager jeg fagligheden frem igen - så kan de bare gå ud i byen og købe det, fordi der er der sikkert gode muligheder for, at de kan få lige præcis, hvad de vil have, bare de vil kalde det noget.

Myndighedssagsbehandler: Og jeg kan da godt finde på at presse dem, også for at sige, for ligesom at lande i en eller anden mellemvej. Udslusningsforløb, og sådan nogle ting.

Krydspresset opstår, fordi udførerleddet med en beslutning om at udvide målgruppen for tilbuddet kan risikere, at kvaliteten ”udtyndes” og med en beslutning om at specialisere sig, dvs. ”forstærke” indsatsen risikeres det, at ydelserne bliver for dyre. Begge dele er uheldige i et konkurrenceperspektiv. I vores undersøgelse tyder det på, at der i begge kommuner pt. er en tendens til, at de interne tilbud udvider deres målgruppe, idet de qua den politiske udmelding om, at kommunerne vil være selvforsynende på det specialiserede sociale område, forventes at kunne klare alle former for forebyggende foranstaltninger.

Eksempel 3.

Det kan være svært for både bestiller og udfører, at håndtere det forhold, at udfører kan have en økonomisk interesse i at beskrive barnet på en bestemt måde. Bestillerleddet må kæmpe med en gnavende mistillid og udførerleddet med faglige og etiske fordringer.

Leverandør: Så jeg er jo i det her også den, der skal hjælpe socialrådgiverne med rent faktisk også at overholde, det, som nu er aftalen omkring serviceniveau. Der er jeg jo kommunens mand, men det er også noget af det, som kommer på spil i forbindelse med BUM, fordi hvis jeg ikke tjener penge nok, så kunne jeg komme i en situation, hvor incitamentet til at sige, nu er nok, nok, ville blive mindre, og det kan være et dilemma.

Leverandør: Så må hun jo træffe en beslutning. Og det kan da godt ske, at vi så ikke vil være enige i den, det er jo afhængigt af, hvad det bliver, men det er også vores opgave at respektere, at det er hans eller hendes job, det er at træffe en beslutning, og vi leverer materiale, der gør, at han eller hun kan træffe beslutningen. Det er ikke fordi, det er noget, jeg tror der vil ske ofte, men selvfølgelig kan det ske.

Dilemmaet for bestillerledet opstår i spændingen mellem tillid og mistillid forstået på den måde, at bestiller, for at kunne træffe beslutninger om det videre forløb, må have tillid til udførerledets statusbeskrivelse af barnet og familien, samtidig med at bestiller kæmper med den mistillid, der er indlejret i det markedsorienterede sociale arbejde, hvor ideologien om egennyttemaksimering hersker.¹⁸ Helt grundlæggende kan man sige, at den ”merviden” om barnet og familien, som leverandørledet har oparbejdet under et behandlingsforløb, med implementeringen af BUM-modellen kan objektiviseres og gøres til genstand for forhandling i den proces, der skal føre myndighedssagsbehandleren frem til en beslutning om fortsættelse eller ophør af foranstaltningen. I undersøgelsen har vi set flere eksempler på, at bestillerledet for at overvinde tillid/mistillid dilemmaet indhenter udtalelser fra andre private og professionelle, der kender barnet, så udførerledets udsagn ikke står alene.

Afslutningsvist skal det nævnes, at vores spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørledet i tilfælde af uoverensstemmelser eller konflikter vil henvende sig til lederniveauet i bestillerledet, og at de vil inddrage såvel handleplanerne som kontrakterne for at afklare forholdene. Kun en enkelt leverandør vil inddrage en advokat.

Sammenfatning

Sammenfattende kan vi sige, at vores undersøgelse viser, at opfølgingsarbejdet i børne- og ungesager er forbundet med en stor arbejdsbyrde for myndighedssagsbehandleren. Både fordi Barnets Reform har skærpet hyppigheden af opfølgningerne, og fordi opfølgingsarbejdet er så komplekst. En kompleksitet, der er øget med implementeringen af BUM-modellen, bl.a. fordi der nu arbejdes med to forskellige former for kontrakter nemlig klassiske kontrakter og relationelle kontrakter.

Undersøgelsen viser også, at det dokumentationskrav, der påhviler leverandørledet rummer forskellige former for udfordringer. Udfordringer der er forbundet med spørgsmålet om, hvad der skal

¹⁸ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 9. Modernisering og markedsførelse af den offentlige sektor. Her beskrives markedsførelsens rationale, som kan genfindes i økonomisk-institutionel teori, der hviler på antagelser om samfundet, som bestående af rationelle mennesker, der primært træffer valg ud fra ønsket om maksimering af egennytte.

dokumenteres. Meningerne er mange. Nogle mener, at dokumentationen skal indeholde neutrale beskrivelser af barnets og familiens situation, andre mener, at dokumentationen skal indeholde både beskrivelser og faglige vurderinger af barnets og familiens situation, og atter andre mener at dokumentationen også skal perspektiveres med anbefalinger til det videre forløb. Samtidig står hele spørgsmålet om, hvorfor der skal dokumenteres hen i det uvisse. Er formålet med dokumentationen at tilgodese et politisk -, administrativt -, juridisk - eller socialfagligt perspektiv eller måske alle perspektiverne under ét?

Vores undersøgelse viser også, at opfølgingsarbejdet er præget af forskellige dilemmaer, krydspres og konfliktende interesser, der genereres af BUM-modellen. Undersøgelsen synliggør bl.a. at den ”merviden” leverandørledet oparbejder om barnet og familien qua implementeringen af BUM-modellen kan commodiseres og gøres til genstand for forhandling. Et forhold der i øvrigt understøtter udviklingen af en mistillidskultur mellem bestiller og udfører.

Mest iøjnefaldende er det, at opfølgingsarbejdet kan antage rigtig mange forskellige former. Vi har således hørt om netværksmøder, samarbejds møder, handleplansopfølgingsmøder, statusmøder og kontrakt opfølgingsmøder. Og vi har hørt, at møderne kan foregå forskellige steder, at der kan indkaldes til opfølgingsmøder af såvel bestiller som leverandør, at barn og forældre ikke altid deltager, og at møderne kan ledes og refereres af både bestiller og leverandør. Vi kan også konstatere, at der hersker en vis usikkerhed om hvilken status de forskellige møder har, hvilket i et retssikkerhedsperspektiv kan være utrygt for barnet og familien, for hvad er det for en kontekst, de giver oplysninger ind i?

Jf. Servicelovens § 70 skal der følges op på handleplanen og dermed effekten af indsatsen, dvs. det outcome indsatsen har haft. I den type opfølgninger er der fokus på *handleplanens* formål og mål. Derfor må omdrejningspunktet her være barnets og familiens selvevaluering, dvs. deres refleksion over og italesættelse af den empowering, de oplever, at de har opnået qua indsatsen. I den form for opfølgning behøver leverandøren ikke at være til stede. Jf. servicelovens § 148 skal der også følges op på de enkelte sager og indsatser for at sikre at hjælpen fortsat opfylder sit formål, og det skal i den forbindelse vurderes, om der er behov for at yde andre former for hjælp. I den type opfølgning er *behandlingsplanen* i fokus. Omdrejningspunktet er her dialogen mellem barn, familie, leverandør og bestiller om, hvordan behandlingsplanen har virket. Hvad har virket godt i forhold til opnåelsen af målene i handleplanen, og hvad har virket mindre godt? Man kan sige, at både barnet og familien og de professionelle er aktive aktører i et sådan møde. Den form for opfølgning kan give svar på om indsatsen matcher barnets behov eller om der er brug for andre former for indsats. Herudover skal der følges op på *kontrakten*,

hvor der især i de hårde kontrakter er fokus på, om udfører har leveret varen: Er der afviklet fire samtaler med barnet, har der været to behandlere med i behandlingsforløbet, er der taget kontakt til PPR, hvor ofte er barnet og forældre mødt op i tilbuddet osv. I den form for møder behøver barnet og familien ikke at deltage, fordi beslutningen om kontraktens indhold træffes af bestiller og leverandør dvs. af principal og agent. Den form for opfølgning kan give svar på hvornår, hvor længe, hvor meget og til hvilken pris.

Kapitel 6. BUM-modellen og leverandørernes rolle – både de behandlende og de som befinder sig i det almene socialområde

En adskillelse af myndighed og leverandør, herunder rollerne bestiller og udfører, er som nævnt den rene BUM-models ambition. På børne- og ungeområdet, hvor målet er at skabe sammenhæng i indsatsen overfor udsatte børn og unge, er det nødvendigt, at myndighed og leverandør også spiller sammen. Hvordan myndighed og leverandør praktiserer at forene både en adskillelse og et samspil af deres roller og ansvar, vil vi redegøre for i dette kapitel. Leverandørernes rolle vil blive undersøgt i lyset af myndighedens rolle og omvendt. Der er tale om både de behandlende leverandører og de, som befinder sig i det almene socialområde. Kapitlet behandler følgende spørgsmål: Er leverandørerne parate til at påtage sig rollen som udfører og leverandør af indsatser? Hvad betyder adskillelsen af rollerne, og hvordan etableres myndighedens og leverandørens indbyrdes samspil. Hvad er forholdet mellem handleplan og behandlingsplan? Kan leverandørerne påtage sig de opgaver, myndigheden ønsker løst? Kan leverandørerne bevare deres faglige kompetence?

Roller og ansvarsfordeling

Som det allerede er fremgået af de foregående kapitler, er det BUM-modellens omdrejningspunkt at skabe en adskillelse mellem Bestiller og Udfører. I denne adskillelse ligger der en forventning om at etablere en form for gennemsigtighed i forhold til spørgsmålet om, hvem, der gør hvad, hvilket synes at kunne understøtte Modtagers retssikkerhed og tydeliggøre ankemulighederne. Rollerne bestiller og udfører er altså i lyset af BUM-modellens implementering i kommunerne helt centralt. Bestilleren har på den ene side ansvaret for at fokusere og udrede modtagerens behov og for at udmønte kommunens serviceniveau gennem visitation og beskrivelse af ydelserne. På den anden side har udføreren ansvaret for at levere og dokumenterer det aftalte serviceniveau. Beskrives fagpersonernes forskelligartede opgaver og medfølgende ansvar i et retligt perspektiv, når der gennemføres indsatser for børn og unge, der har særlige behov for særlig støtte, adskiller myndighedens opgaver og ansvar sig mest afgørende fra leverandørens ved, at myndigheden efter servicelovens § 50 skal undersøge børn og unges forhold, træffe afgørelser om foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 og efter § 58, forældre- og ungepålæg efter § 57 a og § 57 b, desuden har myndigheden et ansvar for at følge op på indsatser efter servicelovens § 70. Leverandøren for sin del har en skærpet underretningsforpligtelse efter servicelovens § 153 samt et ansvar for at gennemføre de socialfaglige indsatser i overensstemmelse med myndighedens afgørelser efter de foranstående bestemmelser. Inddrages så også det almene

socialområde, med hvem, såvel myndighed og leverandør på mange måder i deres arbejde har et vidtgående samspil, kan der opstå ”utakt i maskineriet”. Som en myndighedssagsbehandler siger:

Ja, efter vi er kommet ud på skolerne og vi også deltager i netværksmøder, hvor vi bliver indkaldt som leverandør, der er det os, der bliver indkaldt.

Rollerne myndighed og leverandør er således slet ikke entydige. Når det kommer til praksis, viser det sig, at rollerne har flere blandingsformer. Ved en nærmere præcisering af de professionelle roller og tilhørende ansvar, er det sjældent tilstrækkeligt at anvende BUM-modellens bestiller og udfører uden samtidig at inddrage de specifikke institutionelle og kontekstuelle forhold, på hvilket grundlag de professionelle agerer - ikke mindst efter samspillet med det almene socialområde i de seneste år på flere måder ønskes intensiveret.

I takt med implementeringen af BUM-modellen har vi i undersøgelsen været optagede af, om myndighed og leverandør blev stillet overfor nye krav og opgaver og i givet fald, hvordan disse håndteres. Derfor var et af spørgsmålene til leverandørerne i spørgeskemaundersøgelsen da også, om BUM-modellen på børne- og ungeområdet stiller nye krav? Datamaterialet afdækkede et mindretal på 5 leverandører, der svarer, at der i høj grad stilles nye krav til dem. Mest opmærksomhed tiltrækker sig kategorien ”Uændret”, hvor 14 leverandørers svar er at finde. Det er både kommunale og private leverandører, der svarer, at BUM-modellen ikke stiller nye krav.

Det kan tyde på, at andre forhold end BUM-modellens adskillelse af rollerne bestiller og udfører, har betydning for, hvorledes myndigheden stiller krav over for leverandøren. Interviewdata peger på, at det spiller en væsentlig rolle, om indsatsen udføres af en intern eller ekstern leverandør, i hvor høj grad myndigheden stiller krav over for leverandøren og evt. sanktionerer med henblik på at få den ydelse, myndigheden har bestilt. En myndighedssagsbehandler fra kommune II udtaler sig på følgende måde:

Jeg synes helt klart, at bestiller- og udførermodellen er mest tydelig og mest veludført med de eksterne tilbud, som vi køber ude i byen.

Jeg oplever, i hvert fald, at vores mulighed for at stille krav eller sanktionere eller fastholde den idé, vi har om, hvad det er for et tilbud, vores muligheder har, for det er mere begrænsede i vores egne tilbud end i de eksterne.

Vi kan ikke stille krav om et vist antal timer, en familie skal være sammen med dem. Eller jo, det kan vi godt gøre, men det er ikke sikkert, at det er det, vi får. Og det er vi klar over, inden vi går i gang med det, kan man sige.

Leder i kommune II, hvor de interne tilbud er ramme- og budgetfinansierede, siger om BUM-modellens krav på børne- og ungeområdet set i lyset af den hyppige brug af interne leverandører:

Noget af det, jeg synes, der kan være vanskeligt nogle gange, det er, når rådgiverne som dem, der bestiller noget hos vores interne leverandører og det så er nogle af deres gode kollegaer også. Fordi mine medarbejdere og tilbud y's medarbejdere har det jo også rigtig sjovt sammen og fester sammen og går i biografen sammen og vi holder fælles fester. Og hvordan er det nu lige, at man med den, man sad og drak en øl med i fredags og havde det sjovt med, på mandag fortæller, at jeg synes ikke, at du har løst den her opgave godt nok eller jeg er ikke tilfreds med det, jeg har fået eller jeg har svært ved at se forandringen eller, det er rigtig vanskeligt.

Og i kommune I, hvor implementeringen af BUM-modellen har sat tydeligere spor, siger funktionslederen:

Faktisk ville det på nogle punkter være rart, hvis vi kun havde eksterne leverandører. Ja, fordi så fik du ikke den der kollegiale hensyntagen. Den der forventning om, at du er medansvarlig for, om de har penge – altså hvordan deres budget kan holde. Men det er sådan på den ene side, så har jeg sådan rent fagligt, så synes jeg det skal være en offentlig opgave. Og man skal sikre, at der er en ordentlig kvalitet i det. Så derfor er jeg mere til den anden, men det kræver jo, at der er nogle chefer, der går i spidsen og siger: 'Kære institutionsledere. Nu må I op på beatet her.

Lederen her lægger vægt på, at indsatsen overfor børn og unge, der har særligt behov for støtte, er en ”offentlig opgave” og ikke udliciteret til en privat leverandør, også selvom principal-agent relationen, der følger BUM-modellen, kan være vanskeligere at håndtere over for de lokale leverandører.

En sagsbehandler beskriver, at det generelt kan være vanskeligt at leve op til leverandørers forventninger til den myndighedsudøvende sagsbehandler. Set fra sagsbehandlerens perspektiv kan leverandørens forventninger være medvirkende til, at myndighedssagsbehandler oplever at have mange kasketter i myndighedsrollen:

Jeg ser myndighedsrollen, når vi kommer ud til møderne, så er det os der skal være den koordinerende og vi skal være ordstyrere og vi skal have struktur på det her møde. Der bliver lagt en forventning til os, fordi vi har bestilt det. Det er os der ligesom har nogle ting, vi skal følge op på. Det synes jeg nogle gange kan være lidt svært, når du kommer ud til et sted, hvor det jo egentlig er derude, hvor familierne har været og der har været et samspil mellem familie og leverandør, som vi kalder det og så komme ind og bliver den, der alligevel skal være den styrende og myndighed- og beslutningskompetencen.

Så det er nogle gange rigtig, rigtig svært med alle de kasketter, vi skal have på, og de roller vi har, også overfor familierne.

Jeg synes også det er spændende, kan rigtig godt lide den koordinerende indsats, men det kan i forhold til, at man ikke har haft særlig meget kontakt med familierne eller til de unge, at vi så kommer ind igen og har en ret stor betydning. Så vi sidder med en meget, meget stor magt.

Citaterne illustrerer, at sagsbehandlerens myndighedsbeføjelse også kan betegnes som en kontrolfunktion ikke alene overfor familien, men også overfor leverandøren - her i den såkaldte principal-agent relation. Sagsbehandleren oplever, at myndighedsrollen indebærer stor magt, selvom det ikke er hende, der har mest kontakt med familien.

Fra leverandørens side anføres følgende eksempel, når rolle- og ansvarsfordeling skal beskrives, der er her tale om en intern leverandør:

Jeg sidder lige med én inde i hovedet nu, den kunne jeg sådan set godt bruge som eksempel. Hvordan får vi en opgave, der hedder: "I skal hente det her barn hjemme hos mor eller far? Hente om morgenen og bringe i daginstitution eller skole? Og mor skal sådan set ikke involveres? Det er sådan en opgave, hvor vi tænker: "Arh, er det ikke en meget dyr...". Altså, for det første er det en meget dyr foranstaltning, men vi tænker også, hvordan vi skal kunne det, når vi laver relationsarbejde og egentlig tænker på sigt, at jamen hvis der skal ske en forandring, skal mor med på banen. Der skal prøves nogle ting af, inden man anbringer et barn og denne kommune anbringer jo ikke børn, hvilket er fuldstændig fornuftig tænkt. Men det bliver sådan lidt: Hvad er det egentlig, vores opgave er? Altså skal den i virkeligheden bare købes ude i byen, så vi kan bruge ressourcer på noget, som rækker lidt længere ud på den lange bane?"

Interviewer: *Hvordan kan det være, at mor ikke skal involveres?*

Leverandør:

Det kan være, at der er en rådgiver, der tænker, at denne her mor formår det ikke. Og at lige nu skal der være kontinuitet i barnets liv, så det kunne være en mulighed. Det kunne være at komme i skole hver dag.

Altså, der kommer rigtig mange ting i spil. Fordi det handler også om, om man skal gå ind som familiekonsulent i en fremmed families hjem og "hvad har barnet ikke tøj på?". Skal vil så også gøre det? Og hvornår bliver det sådan grænseoverskridende over for at underkende mors kompetencer som mor.

Fordi vi tænker jo anderledes, vi tænker: "Mor kan godt det her. Det kan godt være, at hun lige skal have en hånd, men hun kan det godt".

Eksempelet tyder på, at leverandøren lægger vægt på et andet indholdsmæssigt perspektiv end myndigheden, idet leverandøren opfatter det, at udføre relationsarbejde og anerkende familien og dennes ressourcer, hvordan de end måtte være som sin primære opgave. Myndigheden, derimod, synes at have fokus på retsgrundlaget om barnets bedste, som indebærer, at barnets interesser går forud og prioriteres højere end forældrenes. Citatet peger også på, at leverandøren med fokus på relationsarbejde ønsker at bidrage til familiens forandring på længere sigt. Mere kortsigtede og specifikke opgaver som at sørge for, at barnet kommer i skole hver dag, en opgave, der samtidigt kan indebære en afprøvning af mors ressourcer, kan i denne interne leverandørs øjne overlades til en privat og måske endda billigere leverandør.

Ikke alene de professionelle aktører som myndighed og leverandør kan være uenige om de mest hensigtsmæssige metoder i socialt arbejde. Det forekommer imidlertid heller ikke sjældent, at de familier, der modtager indsats, er uenige med myndigheden i, at de for det første har brug for hjælp og for det andet, hvilken hjælp, der anses for at være mest relevant. Sådanne tilfælde kan til tider kræve et længerevarende forarbejde fra myndighedens side, inden den egentlige foranstaltning hos leverandøren kan iværksættes og barnet, den unge eller familien dermed overgives til leverandøren. En myndighedssagsbehandler fra kommune II siger:

Nogle gange har vi jo familier, der slet ikke kan se, at de har brug for et tilbud, men hvor vi tænker barnets tarv eller den unges ønske om, at der skal ske nogle forandringer i deres familier. Vi kan have nogle forældre, der slet ikke har nogen indsigt i det. Det kræver jo et rigtig stort forarbejde fra sådan nogle som socialrådgivere at motivere denne her familie til at indse, at her er der et behov og vi rigtig gerne vil tilbyde dem den hjælp, der er brug for. Men hvis ikke vi kan motivere dem og de ikke kan se det og de stadig tænker ... Hvis der er mindre børn, jamen så er vi nødt til at skride til andre metoder. Så bliver vi i hvert fald mere myndighed.

Her bliver det tydeligt, at myndighedssagsbehandler - ved siden af sin bestiller- og kontrolfunktion - også lægger vægt på at have en motiverende rolle i forhold til at påvirke, at familierne vil tage imod en indsats. Sagsbehandleren fortsætter:

Man kan jo sige, at jeg kan godt tænke mig, at vi har et tilbud, som denne familie kan have brug for, men familien ikke er klar til, jamen så kan jeg jo godt tilbyde mig og bruge ekstra ressourcer på denne

familie, fordi jeg synes, jeg tror på det her tilbud. Tage nogle samtaler med familien, enten hver for sig eller sammen og så på den måde motivere dem til at få noget indsigt i det.

Suppleret med mødeobservationsdata fra kommune II, synes det - set fra myndighedens side - at være centralt, at sagsbehandleren får indblik i den konkrete behandling, hvis det for sagsbehandleren skal lykkes at motivere en familie til at tage imod en indsats og på denne måde medvirke i en forandringsproces hos leverandører. En sagsbehandler siger:

Mange af vores tilbud er jo forankret samme sted, men de bliver bedre og bedre til at udspecificere det for os andre, hvad det er for nogle forskellige tilbud, man kan købe eller bestille.

Et gennemgående træk i undersøgelsen er, at det i takt med implementering af BUM-modellen forventes, at myndighedssagsbehandleren agerer både som bestiller og kontrollant af ydelser. Det fremgår ligeledes - men med mindre tydelighed - at myndigheden desuden varetager en motiverende rolle især overfor de familier, der ikke ønsker myndighedens indblanding i deres liv. I myndighedens og leverandørens arbejde aftegnes to forskellige indholdsmæssige perspektiver.

Adskillelse af roller og etablering af et indbyrdes samspil

Ser man overordnet på samspillet mellem myndighed og leverandør, overlader myndighedssagsbehandleren til en vis grad barnet, den unge eller familien til leverandøren, når foranstaltningen er startet. En sagsbehandler udtrykker sig på følgende måde:

Jeg tænker, at vi som myndighed træder jo lidt ved siden af. Så snart vi har købt en opgave, når vi har brug for, at der bliver sat en indsats ind for en familie eller en ung, så bestiller vi jo opgave ud fra, om det så er internt eller eksternt, og så er det jo lidt opgaven, at vi trækker os i baggrunden, så familien koncentrerer sig der, hvor de er blevet sat hen. Det tilbud, vi har sat op, er jo tilbud, vi tænker, at det vil den her familie kunne have gavn af. Så kommer vi jo ind på banen igen, hvis det ikke fungerer eller når der skal laves noget status og hvad er det så, vi skal arbejde videre med? Skal vi fortsætte, skal vi ophøre, er vi nået de mål, vi har snakket om. Så samspillet som sådan, tænker jeg ikke, er voldsomt stort. Hvis det kører, så kører sagerne som regel, er min oplevelse.

Som det er fremgået, kan en adskillelse af rollerne bestiller og udfører på den ene side skabe en præcisering af ansvar og opgaver, som bl.a. kan være til gavn for modtagernes retssikkerhed og kvalificere indsatsen. På den anden side kan en adskillelse af rollerne også medføre en stærkere positionering af myndighed og leverandør, hvor en ”dem og os” kultur kan blive konsekvensen. Som det fremgik af kapitel 3, opstod der på et tidspunkt i kommune I en ”dem og os” kultur. En ”dem og

os” kultur kan ikke alene påvirke samarbejdet mellem leverandør og myndighed på flere måder, men en sådan kultur synes heller ikke at være befordrende for modtageren af den sociale indsats.

Leder fra kommune II siger:

Hvis ikke de interne leverandører kan levere det, som jeg har brug for, så bliver jeg nød til at købe det et andet sted. Så derfor bliver vores interne jo nødt til at tilpasse sig de behov, som vi måtte have. Meget af mit forebyggende budget er jo låst ude i de der tilbud for ellers så skulle pengene jo ligge hos mig. [...] Jamen prøv at tænke på, hvis jeg lige pludselig begyndte at bruge alle mine resterende penge ude i byen ... Så har jeg lige pludselig måske to, tre medarbejdere, der går rundt og ikke har noget at lave. Så kan de begynde at overføre midler til mit forebyggende budget i stedet for. Det holder jo ikke, vel.

Det ser således ud til, at leverandørerne er særdeles afhængige af, at myndigheden bestiller eller køber ydelser hos dem. Spørgsmålet er, i hvor høj grad rollerne i virkeligheden kan fungere som tiltænkt, nemlig som adskilte underforstået uafhængige roller? Kommunernes visitations-, forsynings- og finansieringsansvar, som medfører, at kommunerne optræder i en såkaldt dobbeltrolle som både bestiller og udfører, bliver her tydelig.¹⁹ Dette indbyrdes modsætningsforhold stiller myndighed og intern leverandør – tilsyneladende uanset om leverandøren er ramme- eller takstfinansieret - over for store udfordringer. Samtidig ser det ud til, at der kan opstå et andet dilemma. Hvis leverandørens fortsatte virke er betinget af ”fuld belægning”, kan det være nødvendigt at udvide målgruppen for indsatsen, med den konsekvens, at leverandørens specialer risikerer at blive erstattet med, hvad en af informanterne i undersøgelsen betegner som ”udflydende faglighed”.

I relation til denne ”udflydende faglighed” eller risikoen for en udtynding af specialer, kan det være relevant at drage paralleller til en større undersøgelse, også selvom om målgruppen i denne større undersøgelse er en anden, nemlig borgere med handicap. Undersøgelsen er gennemført af AKF i perioden 2006-2010 af 29 specialiserede tilbud i seks kommuner. Der blev gennemført interviews med brugere, pårørende, ledere, medarbejdere, kommunale visitatorer og rådgivere fra handicaporganisationer. Undersøgelsen *Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen* (2010) konkluderer bl.a., at forandringerne efter kommunalreformen har været markant for specialtilbuddene

¹⁹ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 10. Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt, hvor der redegøres for, at kommunerne kommer til at optræde i en dobbeltrolle som både Bestillere og Udførere i forbindelse med strukturreformen og deres overtagelse af visitations-, forsynings- og finansieringsansvaret for tilbuddene på det specialiserede socialområde.

og deres ledere, idet der efter reformen blev indført nye markedsmekanismer for køb og salg af ydelser. Den nye virkelighed opleves af aktørerne som mere centralistisk, samtidig med, at kommunerne mangler viden om handicapområdet. Derfor er det afgørende for specialtilbuddene og deres ledere, at de kan få indflydelse og bidrage med viden, der kan kvalificere kommunernes indsats (Bonfils, 2010)

I kommune II, hvor to interne leverandører udfører de fleste forebyggende foranstaltninger, ses en forholdsvis bred målgruppe. Det, der tilsyneladende kendetegner disse leverandører, er bl.a. deres konsekvente anvendelse af et såkaldt resourcesprog. Et forhold der i kommune II har medført, at der er taget initiativ til et fælles kompetenceudviklings forløb for bestiller- og udførerleddet. Lederen siger:

Jeg får bare nogle gange en oplevelse af, at der kan være et problem imellem det at have en myndighedsfunktion, og så tale et resourcesprog. Hvordan er vi sikre på, at familierne forstår deres vanskeligheder, hvis det, vi italesætter, er det positive. Så nu har vi lige aftalt en fælles kompetenceudviklingsdag imellem, altså vores leverandørers, altså vores tilbud y-medarbejdere og mine medarbejdere

Ja, hvor vi simpelthen skal arbejde med det med positioner og det med, at rådgiveren nogle gange skal være lidt skrap. Vi kan godt tale pænt og anerkendende og respektfuldt, selvom vi kalder en skovl for en skovl. Men nogle gange bliver vi altså nødt til at tale på en meget konkret måde, så hvordan ser vi det, og hvordan er det for borgeren at være i det felt, hvor man på den ene side har en socialrådgiver, der sådan taler meget det her, er det, der sker.

Og så samtidig med, at vores leverandører jo selvfølgelig skal have hele den behandlende tilgang og den systemiske. Den skal vi alle sammen have og den har vi jo allerede sat som en overlægger i dag. Så det har vi lige besluttet, at vi bliver nødt til at have noget fælles kompetenceudvikling, så vi forstå hinandens positioner og kan hjælpe i de roller, vi nu har.

Som det fremgår af citatet, har alle ansatte i kommune II samme systemiske referenceramme, hvilket formentlig har en ikke uvæsentlig betydning, når kollektive kompetenceudviklingsmodeller er på programmet.

En leverandør udtrykker sig på følgende måde om fordele og ulemper i arbejdet med BUM-modellens bestiller- og udførerroller:

Ja, altså. man kan jo godt sige, at jeg synes, at det stiller krav til ens etiske overvejelser om, hvor åbne "døre" skal være imellem bestiller og udfører. Men jeg tænker, at så længe man italesætter for de

implicerede (familier) og ikke kun snakker med den ene... Altså ikke kun fx snakker med forældrene og lader alt blive i det rum. Men at ...

Underforstået, at der ikke skal opstå en alliance mellem familie og leverandør og heller ikke mellem udfører og bestiller. Leverandøren fortsætter:

... Hvis jeg kun lader det blive ved den ene part eller den anden part, så er det ikke godt.

BUM-modellens krav om adskillelse af myndighedens og leverandørens roller medfører, som nævnt, en præcisering af aktørernes ansvar, funktioner og positioner, som samtidig kan indebære en tydeliggørelse af aktørernes forskellige interesser. Leverandøren fortsætter:

Jeg synes, det er langt tydeligere. Og jeg vil sige, at jeg har jo været en lille udfører på forskellige leder. Jeg har været familiekonsulent også i mange år, og jeg synes ikke, at det var adskilt, hvad, der var bestiller og hvad, der var udfører. Jeg synes nogle gange, at vi rendte bestillernes ærinde og jeg var træt af det. Og jeg synes, at det hele blev rodet sammen. Det var jo ikke ond vilje eller noget, men det var fordi banen ikke var kridtet op. Konteksten var bare ikke klar.

Vi var fx 11 eller 12 hjemme-bos'ere herude, altså familierådgivere hed vi på det tidspunkt. Kom meget i hjemmene. Og det gjorde jo, at det der med, at det var rodet, at man var nødt til at sætte sin egen kontekst for arbejdet. Og det betød, man.... Ja, altså nogle gik jo i de samme familier i årevis uden, at nogen interesserede sig for det. Det var noget værre rod.

Men det er nødvendigt, at sagsbehandler viser sig for familien og for udføreren. For ellers bliver det jo næsten dem og os. Så kan udføreren næsten komme til at blive i familie med familierne. Men igen, så gør man det jo, så godt man kan. Og hvis man ikke har retningslinjer, så er man nødt til at lave sine egne. Så jeg synes, at det har skabt klarhed at få sådan en præcisering på, hvad opgavn er og hvad med opfølgning og alt det der. Jeg synes, at det virker. Det synes jeg faktisk, at det gør.

I vores spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt, hvordan eventuelle konflikter håndteres, og her peger de fleste leverandører på, at de klares ved at inddrage lederniveauet. Ved ledelsens hjælp opfanges konflikterne åbenbart i de fleste tilfælde i opløbet og løses igennem dialog. En myndighedssagsbehandler bekræfter dette i interview:

Jeg synes faktisk, at hvis der opstår konflikter bliver de løst af vores leder for langt det meste. Og jeg synes altid, at der bliver taget hånd om det, hvis det bliver sagt højt i hvert fald. Man skal jo være parat til at følge den op og så er det jo altid den risiko, at det kan være, at de siger noget igen.

Behandlingsplaner og forholdet til handleplaner

I vores undersøgelse har vi opereret med begrebet behandlingsplaner, men blandt leverandørerne – især hos de interne - anvendes ofte begrebet samarbejdsaftale. Væsentligt er det dog, at både behandlingsplaner og samarbejdsaftaler omfatter samarbejdet mellem barnet, familien og leverandøren om opnåelse af målene i handleplanen. Udarbejdelse af behandlingsplaner er ikke lovbestemt og de udarbejdes på forskellig vis. Det er imidlertid et helt centralt anliggende for at kunne opnå sammenhæng i indsatsen, at behandlingsplanen udarbejdes på baggrund af handleplanen. Når man har familiens retssikkerhed for øje, skal handleplanens mål være afspejlet i behandlingsplanen. Det synes således væsentligt, at myndighed og leverandør også her indgår i dialog med hinanden og myndigheden, i det mindste i et vist omfang, inddrages i udformningen af behandlingsplaner.

Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at 11 kommunale og 11 private leverandører – altså et flertal af leverandørerne - udarbejder behandlingsplanerne i samarbejde med barn, forældre og myndighedssagsbehandler, hvilket stort set svarer til de interview, som vi har gennemført. I sagsgennemgangen har vi også set efter behandlingsplaner, men de forekommer kun i ganske få sager som dokumentation i journalen. At det forholder sig således kunne tyde på, at behandlingsplanen i høj grad betragtes som leverandørens arbejdsredskab. Det følgende vil ikke alene omhandle leverandørens og myndighedens samspil i relation til behandlingsplaner, men det vil ligeledes indgå, hvorledes familierne inddrages i udformningen af behandlingsplanerne.

I begge kommuner udtaler både sagsbehandler og interne leverandører, at de starter en opgave med en samtale – et indskrivningsmøde - hvortil de inviterer barnet eller den unge og familien, sagsbehandleren og evt. andre netværkspersoner og alle forsøger at blive enige om, hvad det hele handler om og hvor der skal begyndes. Med afsæt i dette indskrivningsmøde og handleplanen udarbejdes der herefter en samarbejdsarbejdsaftale. Når samarbejdsaftalen udarbejdes på denne måde, skabes der mulighed for at bringe barnets behov, kompetencer og udviklingspotentiale i spil med leverandørens faglighed. En intern leverandør fra kommune II beskriver indskrivningsmødet på denne måde:

Så laver vi sådan et opstarts, hvor vi får snakket om, hvad det er, der står i denne § 50, hvad det er familien ønsker forandring til og hvem, der ønsker forandring? Der får vi nogle ting i spil i forhold til, om det er en familie, der måske ikke selv synes, de har et problem, men det synes en skole fx Så får vi snakket omkring det og så får vi lavet nogle mål. Der står nogle mål i handleplanen og så får vi snakket om de mål, fordi det kan godt være, at de ser anderledes ud nu, end da denne (§ 50 undersøgelse) blev

skrevet. Og det gør vi sammen med familien. Vi ændrer jo ikke på forvaltningens mål, kan man sige. Men vi får afklaret, om vi er der nu eller ser det anderledes ud sammen med familierådgiveren. Efterfølgende siger familien, ja eller nej til det her tilbud og så i de efterfølgende samtaler snakker vi med familierne om, hvad det er for nogle forandringer, de selv kunne tænke sig, så de også får nogle mål skrevet på.

Leverandøren giver også udtryk for, at det er meget forskelligt, hvordan samarbejdsaftalen bliver brugt:

Vi har nu fået lavet en anden, hvor der er lidt mere bevægelse eller noget mere dynamik i den, fordi nu er der et punkt, som hedder: "Hvem skal kunne se effekten?" tror jeg faktisk, der står på samarbejdsaftalen også. Sådan så det skal være mere et godt stykke papir at arbejde med.

En sagsbehandler i kommune II laver en sontring mellem behandlingsplanen og samarbejdsaftalen alt efter, om der er tale om en anbringelse uden for hjemmet eller et forebyggende familiebehandlingsforløb. Ved den forebyggende foranstaltning indeholder samarbejdsaftalen nogle konkrete mål, mens behandlingsplanen ved anbringelser er langt fyldigere og kan fx indeholde passager fra den børnefaglige undersøgelse. Ser vi på de forskellige datakilder, sker udarbejdelsen af behandlingsplanerne ofte i et dialog mellem bestiller, udfører og modtager, hvilket imidlertid ikke afspejler sig særligt tydeligt i journaliseringen i sagerne. Behandlingsplanerne synes at være et dokument, som mest forefindes hos leverandøren, hvilket ikke ændrer ved den praksis, at behandlingsplanerne bidrager til at nuancere målene i handleplanerne, så disse bliver mere operative.

I udarbejdelsen af behandlingsplaner er der tilsyneladende en høj grad af inddragelse af barnet, familien og netværket. Vi har ligeledes undersøgt, om der med BUM-modellen kan spores en større inddragelse af børn, unge og familier. I lighed med pilotundersøgelsen tyder vores data på, at der ikke er sket nogen nævneværdig ændring her. Hovedparten af leverandørerne fra spørgeskemaundersøgelsen – såvel de private som kommunale – mener, at inddragelse af børn, unge og forældre er uændret. De interne leverandører i kommune II, der udbyder familiebehandling, inddrager i høj grad familierne i deres arbejde. Følgende citat fra en leverandør viser, at familien betragtes som værdifulde sparringspartnere i deres arbejde:

Nogle gange giver det god mening, at familien er med til at tænke, hvad det her er for noget? Hvad er det, vi ikke formår eller ikke får fat i?

Data i undersøgelsen viser, at samspil mellem myndighed og de interne, ikke takstfinansierede leverandører i kommune II, i høj grad finder sted på baggrund af dialog og mindre på baggrund af

kontrol, når aktørerne bestræber sig på at skabe sammenhæng i indsatsen. Er ydelsen derimod takstreguleret og tilmed baseret på en kontrakt, som det er tilfældet i kommune I, kan handleplanen og bestillingen baseret på kontrakten i højere grad også fungere som en kontrol af leverandøren og dennes indsats. Som tidligere beskrevet er der i kontraktindgåelsen tale om en principal-agent relation. I kommune II, hvor de primære lokale leverandører er ramme- og budgetfinansierede, spiller lederen imidlertid en væsentlig rolle i at understøtte myndighedssagsbehandlerne i deres kontrolfunktion overfor leverandøren. I det følgende giver lederen et eksempel på, hvorledes der gøres forsøg på at anvende handleplanen som løftestang for udviklingen af nye tilbud hos de interne leverandører:

Det, vi diskuterer rigtig meget i øjeblikket, det er praktisk pædagogisk støtte i hjemmet, for det har vi slet ikke her i kommunen. Det, vurderer vi, ikke er noget som familier har ret meget gavn af. Men vi mangler det, fordi vi har altså en række ret konkrettænkende familier, som har ret svært ved at forandre sig ved samtale, som har brug for den praktiske indsats, og den får vi ikke i øjeblikket.

Jamen nu er vi jo så i dialog om, hvordan kan vi få skabt den. Jeg har bedt rådgiverne om at skrive det i deres handleplan, at vi har brug for, at der kommer nogle i hjemmet i stedet for, at de (familierne) skal komme derud i tilbud y. Vi har brug for, at man arbejder praktisk omkring tingene. Og det er jo ikke fordi, de (udførereren) skal stå og vaske op eller vaske tøj eller noget som helst andet, men de er nødt til at være derude og hjælpe med at få lagt nogle planer for, hvordan vil du vaske dit tøj. Det kan ikke nytte noget, at de skal sidde ude i tilbud y og tale om det, for de (familierne) kan ikke skifte kontekst på den måde.

Det er så spørgsmålet, om det er tilstrækkeligt, at behovet for en bestemt indsats dokumenteres i handleplanen, når ydelserne i høj grad er finansieret som budget- og rammestyrede ydelser.

Kan leverandøren påtage sig de opgaver, der ønskes løst?

Som det allerede er fremgået flere steder i rapporten, forholder det sig i begge kommuner således, at både lederne og myndighedssagsbehandlerne løbende ringer til de forskellige interne leverandører for at drøfte de konkrete opgaver, som udspringer af de udsatte børns behov og sagsbehandlerne vurdering af hvilke indsatser, der skal til. En myndighedssagsbehandler fra kommune II siger:

Der er en høj grad af fleksibilitet, det synes jeg, at der er. Man kan sige, at det, der er fordelene med, at det er internt, at det er mennesker, vi kender rigtig godt, det er, at man kan løbe og ringe og spørge lige så tosset, som man vil, ja.

Sammenholdes udtalelserne om et fleksibelt samarbejde med dialogen, som myndighed og leverandør på visitationsudvalget i kommune II har mulighed for at føre med hinanden, tyder det på, at aktørerne i såvel kommune I som II stort set er i stand til at samarbejde om indsatserne overfor børn, unge og familier.

Myndighedens ønske om at opnå en tilstrækkelig indsigt i leverandørens behandling af barnet, den unge eller familien - ikke alene for at kunne motivere familierne til behandling - men ligeledes for løbende at kunne følge op på indsatsen, aktualiserer diskussionen om konkretisering af handleplanens mål- og behandlingsplanens delmål. Det synes ikke i samme grad at være i leverandørens interesse, at handleplanens mål – der fungerer som en bestemt bestilling – formuleres særligt konkret. Leverandøren kan tilmed ønske sig et langt tidligere samarbejde med myndigheden om indsatsens mål end det sker i samarbejdet om behandlingsplanen. Det kan være et tidspunkt i sagsforløbet, hvor der er tale om definitionen af problemet. En leverandør fra kommune II siger:

Der, hvor de mange ting kommer i spil, er jo sådan set inden familierne bliver præsenteret for os. Altså hvor det stadigvæk er ud fra en § 50. Så kan der være nogle andre ting, der kommer i spil senere hen, men det var ikke lige det. Jeg tænkte sådan lidt i forhold til, at de bestiller en opgave hos os, som vi selvfølgelig skal udføre, men hvor vi tænker: "Hvad er den dybere mening med det her? Altså hvad er formålet?" Det kan være dér, hvor vi tænker, om det her er sådan en lappeløsning i forhold til hvad? Kunne man ikke stille op med noget andet. Eller ...

Det ser ud til, at leverandøren til tider kan være kritisk overfor den bestilling, som kommer fra myndigheden og har et ønske om at gøre sin indflydelse gældende på et tidligere tidspunkt i forhold til handleplanens mål. Leverandøren fortsætter:

Jo altså, det kan jo blive afklaret på den måde, at de kan sige, at jamen bestillere har bestilt den opgave, og så skal vi udføre den. Altså, så det er dem, der har besluttet, at det skal være sådan. Det kan være problematisk i forhold til, at vi kan tænke: "Hvorfor er det, at det her skulle give mening for den lille familie fx eller ung eller hvad det nu er." Ja, det er myndighedsdelen, der bestemmer det. Så kan man sige, så får det ikke så stor betydning, fordi så skruer vi jo noget sammen, så det passer til der, hvor vi tænker, jamen, hvis der skal ske udvikling, kan det se sådan her ud inden for de tilbud, vi har.

I forhold til familiens udviklingsproces, som indsatsen er sat i værk for at understøtte, ses fra leverandørens side en høj grad af responsivitet overfor familien. Leverandørers syn på tilbud y's muligheder mere generelt, bliver desuden tydeligt ved følgende udsagn:

Vi vil ikke være sådan et hus, som sådan har nogle tilbud og så propper vi familierne ned, sådan som de skal passe ned i vores tilbud. Vi vil gerne hele tiden udvikle i forhold til, hvad der er brug for lige nu..

Selvom ovenstående udtalelser tyder på en større autonomi hos leverandøren end det er intensionen i principal-agent relationen, giver samspillet mellem myndighed og leverandør ikke som sådan nævneværdige konflikter i kommune II. Alligevel mener myndigheden, at den merviden om barnet, den unge og familien, som leverandøren opnår i takt med indsatsens gennemførelse, til tider kan gøre det vanskeligt at varetage myndighedsbeføjelsen med henblik på at afgøre, om en indsats skal fortsætte eller ophøre. En sagsbehandler siger:

Altså, jeg vil sige, jeg går ikke særlig tit ind i de konflikter. Men jeg tænker, at de opstår fordi, de (leverandørerne) selvfølgelig kommer til at få en viden omkring de familier, som vi ikke har, men omvendt kan man sige, at de har en helt anden rolle, så derfor kan vi jo sagtens være uenige. Selvom de får et bredere kendskab, kan vi jo godt være uenige. Men det kan jo være rigtig svært at argumentere for, når man ikke har det samme kendskab til familien og man bygger sin anden mening ud fra et meget mindre kendskab.

Ovenstående udtalelser kan tolkes således, at leverandører i princippet er parate til at påtage sig leverandørrollen og at udføre de opgaver, som myndigheden ønsker løst, men at det imidlertid ikke altid er, at myndighed og leverandør er enige om, hvad der giver mening for familien. Således som de interne familiebehandlingstilbud i kommune II er organiseret og styret – og her er der tale om ramme- og budgetstyring - så har leverandøren på baggrund af deres faglige kompetencer og deres tildelte ressourcer et fagligt råde- og handlerum, som kan bringes til udfoldelse, på trods af myndighedsbeføjelsen og de foreliggende rammesættende handleplaner.

Som det også fremgår af Mathilde Høybye-Mortensens Ph.d-afhandling *Velfærdsstatens dørvogtere*, 2010 er det umuligt at lovgive om alle tænkelige tilfælde og frontlinjen har da også fortsat et skønsmæssigt råderum at forvalte. Leverandørerne er tættest på familierne og måske er leverandørerne også dem, der i en BUM-model kan betegnes som de egentlige frontmedarbejdere? I så fald er det ikke overraskende, at leverandørerne i processen tilpasser og justerer indsatsen i takt med opkomsten af familiernes helt konkrete behov. Det er dog værd at være opmærksom på, at leverandørens responsivitet overfor familien kan give rigtig god mening og være i familiernes interesse samtidig med, at selv samme responsivitet principielt kan volde problemer i forhold til retssikkerheden, hvis familien og barnet ikke får de ydelser, de er bevilget.

Kan leverandøren bevare deres faglige kompetence?

Som det er fremgået af ovenstående, har vi i vores undersøgelse været optaget af, om BUM-modellens adskillelse af rollerne bestiller og udfører, giver anledning til, at aktørernes faglige råde- og handlerum begrænses. Når dette spørgsmål er interessant, ser vi det i sammenhæng med BUM-modellens vægtlægning af visitation af indsatser samt sagsbehandlernes myndighedsbeføjelse i forhold til leverandørens levering af ydelse. Begrænses råde- og handlerummet for bestiller og udfører kan det være vanskeligt for aktørerne at bevare den faglige kompetence. Vi vil derfor se lidt nærmere på spørgsmålet om råde- og handlerum. Af vores spørgeskemadata fremgår det, at 11 leverandører, 3 kommunale og 8 private mener, at BUM-modellen medfører, at deres råderum i forhold til opgaveudførelsen begrænses. De fleste, 13 leverandører mener dog, at råderummet er uændret. I sagsgennemgangen fra kommune I er der eksempler på, at leverandørerne (især plejefamilierne) hen ad vejen udvider deres råderum i forhold til den indgåede kontrakt. Med Barnets reform er der indført en høringsforpligtelse af anbringelsesstederne, når barnet/den unge påtænkes hjemgivet eller det påtænkes at ændre anbringelsessted. Denne lovændring kan anses som en udvidet mulighed for et samarbejde med leverandørerne.

Som det er fremgået kan det imidlertid forekomme, at der er uenighed mellem myndighed og leverandør om, hvordan enkelte tilbud, skal udformes. Konkrete eksempler på uoverensstemmelser er, dels som nævnt praktisk hjælp i hjemmet, dels kan myndighed og leverandør være uenige om relevante mål og metoder overfor de unge.

Selvom BUM-modellen for leverandørerne kan medføre ulemper, når leverandørerne har en anden tilgang til indsatsen end myndigheden, viser vores interviewdata også, at leverandør og myndighed godt kan være uenige uden, de nødvendigvis ender i konflikt. En myndighedssagsbehandler fra kommune II siger:

Konflikter er nok et stort ord i virkeligheden, det tror jeg ikke, jeg har oplevet. Men jeg har da oplevet, vi (myndighed og intern leverandør) er uenige om problematikken eller problematikkenes størrelse, eller hvor det vigtigste arbejds punkt ligger.

Hvordan en evt. uenighed om mål og metoder mellem myndighed og leverandører kan håndteres, giver en leverandøren fra kommune II et eksempel på:

Hvis vi tænker, at det her er en familiebehandlingsopgave og der en rådgiver, der tænker, at det er en kontaktpersonsopgave, det er der, hvor de ting kommer i spil.

Jamen, så løser man det på den måde, at det er jo som regel (familie)konsulenterne, der opdager, at der er noget, der ikke spiller ordentligt. Så snakker de med lederen og så tænker vi sådan: "Jamen, hvad er det, vi står med her? Er det fordi, I tænker, at tilbuddet ikke er det rigtige, eller hvad er det, der er i spil?" Så får vi klarlagt det, og ofte holder vi så – eller det er i hvert fald det, som jeg har gjort i de sager, jeg har været inde i – så snakker vi om, om det kan være en idé lige at få hidkaldt rådgiveren (sagsbehandleren) så vi kan snakke med familien eller uden. Nogle gange giver det god mening, at familien er med til at tænke, hvad det her er for noget. "Hvad er det, vi ikke formår eller ikke får fat i?" Men det kan også være sådan, at vi holder et fagligt møde, hvor vi snakker med rådgiveren om, hvad formålet egentlig er. Det er især, hvis der er en rådgiver, der har tænkt, at der skal ske noget andet eller (familie) konsulenterne tænker, at det her ikke rykker eller det giver ingen mening, sådan midt i forløbet. Så kan man vælge at lave et nyt statusmøde eller invitere og lave et fagligt møde. Så på den måde kommer det i spil, de forskellige måder at tænke på i forhold til at nå omkring det, hvad det er, vi tænker hver især.

På trods af bestillers myndighedsansvar og beføjelse til at træffe afgørelser, har leverandøren – også set fra myndighedens side - et fagligt råderum, hvor leverandørens faglige kompetence kan komme til udfoldelse. En sagsbehandler i kommune II siger:

Jeg synes, at det er af almindelig respekt for hinanden og hinanden faglighed. Altså, der er nogle ting, jeg tænker, der er nogle skalopgaver eller noget, det vil vi simpelthen have. Men der er jo også nogle andre ting, hvor man må sige, at det er en del af den kreative udfoldelse, når man er i en proces sammen med en familie. Nej, så på den måde, så må der være en kreativ frihed inden for de faglige rammer, ikke. Så det kan godt være, at jeg synes, at man er gået til det på en eller anden måde, hvis man arbejder med det, de skal arbejde med, så er det jo fint nok på trods af, at jeg måske havde gjort det på en anden måde.

Som det er fremgået, er der grænser for, hvor meget leverandørens faglighed i enkeltsager styres af myndigheden i den såkaldte principal- agent relation - i alle tilfælde så længe leverandøren ikke er takstfinansieret og så længe der er tale om, at det er en modificeret BUM-model, som praktiseres jf. kapitel 2. Desuden tyder ovenstående på, at den merviden, som leverandøren opnår om barnet, den unge og familien, kan medføre, at leverandøren bevarer en vis grad af autonomi. Selvom Ramsdals og Vold Hansens artikel 2005 *Om sirkelens kvadratur* omhandler BUM- modellens arbejde med sindslidende, synes det alligevel meningsfuldt at skele til erfaringer herfra. På begge områder – udsatte børn og sindslidende – er arbejdet karakteriseret af modtagernes komplekse behov, som ændrer sig over tid. Forfatterne skriver, "I mange sammenhænger fremstår modellen (BUM-modellen) som for rigid til å fange opp kompleksiteten. Vi ser imidlertid at etter en tids møte mellom modell-logikk og arbeidsfeltets

særpreg er det foretaget modifikationer som tilpasser modellen bedre til de ulike hensyn som skal ivaretas i forhold til brugergruppen. Eksemplerne på dette er først og fremst at vedtakene i økende grad er blitt formulert slik at de er mindre spesifikke. Dette legger til rette for et faglig skjønn på utførersiden bliver bedre ivaretatt.” (side 146) Ændringer i Barnets reform støtter som nevnt en sådan utvikling også på børne- og ungeområdet.

Det almene socialområde og samspillet hermed

Tiltag fra det almene socialområde skal ikke forveksles med spesialområdets tiltag. Der ligger ikke alene en annen lovgivning til grunn, men likeledes forskjellige politiske, organisatoriske og styringsmessige forhold gjør sig gjældende på de to områder. Lad det være sagt med det samme, på det almene socialområde ser vi ikke BUM-modellen satte sig nævneværdig igennem, hvilket vi i kapitel 7 vil vende tilbake til. Ikke desto mindre har det almene socialområde som en tredje aktør indflydelse på, hvad der sker på spesialområdet. Det almene socialområde er den sektor, hvorfra de utsatte barn og unge overgives, når spesialområdet iværksætter børnefaglige undersøgelser og foranstaltninger – ofte begrundet i, at det almene socialområde kommer til kort overfor de utfordringer, utsatte barn og unge udløser. I en markedsorienteret logik og retorik kan man si, at behovet for særlig støtte og dermed efterspørgslen af innsatser fra spesialområdet, typisk oppstår i det almene socialområde. Bl.a. som følge af det almene socialområdes håndtering af de utsatte barn og unge stiger eller faller efterspørgslen på spesialinnsatser. Det kan således være i spesialområdets interesse at påvirke det almene områdes behandling af utsatte barn og unge. Efterspørgslen herfra antages i høy grad også at have en afsmittende effekt på prisutvikling og økonomiske konsekvenser i de offentlige budjetter.

Vi har allerede i kapitel 3 beskrevet, hvordan familieafdelingens omorganisering i bl.a. et småbarn, skole- og ungeteam i kommune II forsøker at styrke et formaliseret samarbeide med det almene socialområde med henblik på at fremme forebyggelse og tidlig innsats. I det følgende vil vi se nærmere på, hvorledes samspillet mellom det almene socialområde – i dette kapittel primært skoleområdet - og spesialområdet foregår i praksis. I kapittel 8 fokuseres på samspillet med dagtilbudsområdet.

En sagsbehandler fra kommune II uttaler sig generelt om tidlig innsats:

Det er jo smaddergodt med tidlig innsats. Det er riktig harmløst for familierne, de har i hvert fall ikke samme skepsis overfor dem (de professionelle på det almene socialområde), som de nogle gange kan have overfor os. Så på den måte er det jo hurtig hjelp på en meget ufarlig måte for familierne.

En annen sagsbehandler tilføjer:

Faktisk synes jeg generelt, at det er lidt nemmere med de små børn (på sagskonferencen), fordi på en eller anden måde, så bliver bekymringerne hurtigere større, når det er småbørn end ... Hvor man kan sige, at forældre til de her unge er simpelthen så opgivende og så frustrerede. Så de er jo ikke tilfredse, hvis det (tilbuddet) ikke bliver det, de havde håbet på. Altså, de synes, at de har været i arbejdstøjet så længe, så hvis vi kommer og siger, det skal I bare ikke, det virker så provokerende for dem og det kan man jo godt forstå.

Specialområdets ønske om en tidlig indsats forudsætter et forholdsvist tæt samarbejde med det almene socialområde om de udsatte børn. Sagsbehandlernes placering på skolerne kan afspejle en begyndende såkaldt polycentrisk forvaltning, idet sagsbehandlerne her arbejder på tværs af den typiske sektoropdeling mellem det almene socialområde og specialområdet.²⁰ Den myndighedsudøvende sagsbehandler har på det almene socialområde en rådgiver- og konsulentfunktion overfor såvel børn, unge og deres forældre samt skolens ansatte. Set fra det almene socialområdets perspektiv indebærer myndighedssagsbehandlernes funktion på skolerne på en måde, at sagsbehandlerne her bliver skolens leverandører. Når sagsbehandlernes opgavevaretagelse udføres på skolerne, bliver deres faglighed en anden, den får her en langt mere rådgivende og vejledende karakter. Men der forekommer også situationer, hvor sagsbehandleren ligeledes varetager myndighedsfunktioner såsom opfølgning på underretning og lignende. Om sidstnævnte er tilfældet afhænger af, hvorledes sagsbehandlerens arbejde på skolen konkret er organiseret. Det har betydning, at skolen er en forvaltningsenhed med selvstændig bestyrelse. På sigt antages det tværgående samarbejde mellem skole og socialforvaltning ikke alene at påvirke efterspørgslen af specialydelser, men også at medføre mere sammenhængende indsatser på både det generelt almene- og forebyggende socialområde som det mere målrettede specialområde. Når den myndighedsudøvende sagsbehandler bevæger sig på det almene socialområdets arena, er det angiveligt generelt lettere at få kontakt ikke alene med børn og unge, men også med familierne. Hvor store udsving i efterspørgsel af specialindsatser på længere sigt bliver, er et spørgsmål, som måske bl.a. kan ses i sammenhæng med, hvorledes myndighedssagsbehandlerne formidler specialområdets tilbud overfor det almene socialområde og de børn, unge og forældre, sagsbehandlerne møder her. Fra specialområdets side er der et udtalt ønske om at iværksætte indsatser, inden udsatte børns problemer

²⁰ Her kan henvises til rapportens Del II kapitel 11. Nye leder og professionsroller, hvor det beskrives, at opkomsten af den polycentriske forvaltningsstruktur i Danmark tager form fra omkring 1980. I den polycentriske forvaltning er opgavevaretagelsen uddifferentieret til forskellige sociale systemer eller enheder, der er etableret på tværs af sektorgrænser og faggrænser. Ideen er, at de forskellige faggrupper her skal samarbejde om de problemstillinger, målgruppen har.

vokser sig store. Opgaverne, som specialområdet varetager i samspil med det almene socialområde i kommune I og II, beskrives nærmere i dette afsnit.

En sagsbehandler, der i interviewet taler om de familier, hun får kontakt med igennem hendes arbejde på skolen, siger:

Vi har snakket meget om heroppe, hvordan vi egentlig skulle informere familierne om de forskellige tilbud, fordi for nogle af familierne kan det være rigtig svært, det se ud som om, at vi har sådan en gavebord og så kan de bare gå hen og vælge og finde ud af, hvad det er for nogle ting, de godt kunne tænke sig og sådan er det jo ikke rigtigt, vel. Men hvis det er en sag, hvor det er oplagt allerede fra starten at pege på, at det kunne blive en sag til tilbud y, så kunne jeg godt finde på at fortælle om det, hvad det er for nogle tilbud, vi har. Også for familier, som kan være rigtig bekymrede for, hvad vi kan finde på at gøre. Det er jo nogle familier, der tror, at lige så snart, vi er involverede, så tvangs fjerner vi børnene inden fjorten dage. Så for nogle af de familier kan det være rigtig rart at høre, hvad det i det hele taget er for en undersøgelse oppe hos mig kan munde ud i.

Generelt er det vanskeligt at præcisere, hvornår en bekymring for et barn på det almene socialområde bliver til en sag på specialområdet eller med andre ord, hvornår et barn eller en ung får adgang til en indsats fra specialområdet? I dag er der flere indgange til en familieafdelings ydelser, som også understøttes lovgivningsmæssigt. Med Barnets Reform er der indført nye muligheder for tidlig indsats jf. Servicelovens § 49a, som gør det muligt for fagpersoner at udveksle oplysninger om rent private forhold – vel at mærke uden forældrenes samtykke. Der er tale om det såkaldte SSD-samarbejde – skole, sundhed og dagtilbudssamarbejdet. (Vejledningen om særlig støtte til børn og unge og deres familier, 15. februar 2011:83) En bevægelse, som går i den modsatte retning er, at Servicelovens § 153 samtidigt ændres med henblik på at tydeliggøre fagpersoners underretningspligt. Ændringen medfører også, at den, der har foretaget underretningen, kan få oplyst, om den konkrete underretning har givet anledning til undersøgelse eller foranstaltninger efter Serviceloven, hvilket igen kan antages at styrke samarbejde mellem det almene og det sociale specialområde.

Spørgsmålet om, hvornår og hvordan en bekymring for et barn i det almene socialområde egentlig bliver til en sag i specialområdet, håndteres lidt forskelligt i kommune I og II. Derfor har vi valgt kort at beskrive, hvordan man håndterer overgangen fra bekymring til sag i kommune I for derefter at fortsætte beretningen i kommune II.

I kommune I arbejder man med det, man betegner som dialogbaserede underretninger. En underretningsmetode, som har sit udspring i et af kommunens LEAN-projekter. I den dialogbaserede

underretning er udgangspunktet et barn, der over en periode har påkaldt sig skolens eller daginstitutionens opmærksomhed og bekymring. Efter at barnet har været drøftet i Børne- og Ungeforum eller i Småbørnsforum og skolen eller daginstitutionen oplever, at de har gjort, hvad de kunne for barnet i deres regi, skriver de et opmærksomhedsskema på barnet. I dette skema konkretiserer de deres bekymring, så det kan bruge som grundlag for et dialogmøde. Parallelt med udarbejdelsen af dette opmærksomhedsskema henvender lederen af skolen eller daginstitutionen sig til funktionslederen i det distriktskontor, som skolen eller institutionen samarbejder med, og siger, at de gerne vil have et dialogmøde om barnet. Inden 6 dage sender distriktskontoret en kvittering for modtagelsen af henvendelsen, og den myndighedssagsbehandler, der samarbejder med skolen eller daginstitutionen aftaler nu en dato for dialogmødet. Herefter indbyder skolen eller daginstitutionen barnet, forældrene og andre professionelle, som kender barnet, og om nødvendigt en tolk, til dialogmøde.

Distriktskoordinatoren i kommune I fortæller:

Læreren og socialrådgiveren mødes så med familien i et dialogisk rum, hvor man så i fællesskab sidder og har en positivt udviklende samtale om, hvad er det der er anledning til bekymringen her, hvad er det, der gør sig gældende her, hvad er det, skolen har set, og hvad er det, man ønsker, at de kan få hjælp til, og hvad ser familien selv, hvordan fremstiller de det og når socialrådgiveren hører de ting her, hvad giver det så socialrådgiveren af gode ideer og tanker. Og det der sker i dialogiske rum er faktisk, at man kobler en hel masse forskellige ting og kan give mere hjælp end den skolen kan give og socialrådgiveren, og at man i fællesskab kommer i dialog med familien om det.

Og koordinatoren fortsætter:

Det, der er i gang der, er det, vi skal have mere af, for det er det, der for alvor flytter. For alternativet vil jo netop være på den traditionelle måde, at så har skolen måske fået placeret sig på et sted, hvor de har skrevet nogen ting, som moderen er blevet meget skuffet, ked af og såret over, som socialrådgiveren skal bruge rigtig meget tid på efterfølgende og råde bod på, og derefter skal man så tilbage og snakke med skolen. Og det vil sige, så bruger man rigtig meget tid på at gå hver til sit og finde tilbage til grundlaget for samarbejdet.

Under dialogmødet fremlægger skolen eller daginstitutionen deres opmærksomhedsskema for barnet, forældrene og de øvrige tilstedeværende og afleverer det til myndighedssagsbehandleren. Herefter informerer sagsbehandleren om sin tavshedspligt og den videre sagsbehandlingsproces, og der fastsættes i den forbindelse dato for et møde i barnets hjem, hvor der kan tales videre og tages beslutning om, hvorvidt der skal igangsættes en børnefaglig undersøgelse. Noget af det

myndighedssagsbehandleren må have in mente i forbindelse med det videre sagsforløb er, at en eventuel børnefaglig undersøgelse skal være tilendebragt inden fire måneder efter modtagelsen af underretningen.

Ofte høres det fra skoler og daginstitutioner, at det er langsommeligt og besværligt at sende underretninger til socialforvaltningen, og at det ikke nytter noget. Sådan er det også i kommune I. Til det siger den funktionsleder, der deltager i vores undersøgelse, efter, at hun har holdt oplæg på lærerværelserne på 2/3 af distriktets skoler om, ”hvordan man gør det her med en underretning”:

Jeg synes jo, at vi har lavet curlings, så alle ledere bare kan skrive fire linjer til mig, så sørger jeg for, at det kommer ind, så der kan holdes et dialogmøde, ikke?

Så vi er blevet mere, hvad skal man sige, tilgængelige for institutionerne. Derfor bliver jeg også så vred, når [nogen] går til pressen og siger, at det kan ikke betale sig, og der er alt for meget papirarbejde.

Fra kommune II vil vi belyse overgangen fra en bekymring for et barn på det almene socialområde til sag i familieafdelingen på baggrund af sagsbehandlerens erfaring med samspillet med det almene socialområde samt ved en beskrivelse af et sagsforløb, sidstnævnte ved hjælp af data fra sagsgennemgangen og mødeobservation.

En sagsbehandlerne udtaler sig på baggrund af hendes arbejde på skolen:

Altså et eksempel er, at jeg lige har fået en underretning fra min skole. De har forsøgt at forældresamarbejde, de har forsøgt rigtig meget dialog og det er ikke lykkedes. Der er bekymringer i forhold til noget alkohol og der er et barn, der er fraværende. Det, er jo meget sådan lige problemstillingen. Så har jeg fået en underretning og jeg har indkaldt familien ude på skolen i morgen til en samtale for dels at konfrontere dem med den her underretning og spørge dem, hvad de siger til det.

Jeg vil finde ud af, om der foregår noget der med familien, som jeg synes er påfaldende og jeg kan tænke, jeg skal opstarte en § 50-undersøgelse. Eller jeg vil sige til dem, at jeg er på banen og jeg vil blive kontakten efter behov, hvis det er det, jeg tænker, der er brug for. Men synliggør, at jeg får denne her underretning, at der er bekymringer og har familien mulighed for selv at håndtere det, så er det fint og hvis ikke, så skal vi på banen.

Nu hvor sagsbehandlerens arbejde er omlagt til en udøves på skolen en dag om ugen og således løbende på skolen orienteres om de børn, lærerne er bekymrede for, kan grænsen for, hvornår der fremsendes en underretning til forvaltningen være forholdsvist flydende. En grænse, som måske i

juridisk forstand er entydig, men når det kommer til praksis, er noget andet, hvilket formentlig også i kommune I har givet anledning til betegnelsen ”dialogbaserede underretninger”. En sagsbehandler siger:

Jamen skæringspunktet er jo, når jeg er gået tilbage og har sagt til lærere og elever eller lærere og ledelse, at I må gøre et forsøg på at konkretisere jeres bekymringer og snakke om fravær og prøve at kigge på ... Hvis det så ikke lykkes, så er det jo sådan, at de kan tage mig med på banen.

De vil gøre rigtig meget, inden underretningen sendes af sted.

For at få en idé om omfanget af underretninger, kan det nævnes, at den ovenfor omtalte underretning, er den første, som denne sagsbehandleren har modtaget i løbet af hendes 3 måneders gamle funktionen som skolesocialrådgiver. En anden sagsbehandler giver udtryk for:

Det er især nogle familier, hvor jeg tænker, at dét der skal hjælpe dem, det skal være kontinuerlige netværksmøder for at følge op, for de er ikke berettiget til at modtage familiebehandling og de har ikke nogen erkendelse af problematikkerne og det kan være nødvendigt med måske i flere år, at man kører sådan hver tredje måned netværksmøder for i det mindste at holde niveauet lidt.

Det fremgår af ovenstående citat, at tilbagevendende netværksmøder betragtes som en mulighed for forebyggelse og tidlig indsats, inden der bliver tale om en egentlig foranstaltning efter Servicelovens bestemmelser. I denne sammenhæng spiller kommunens politiske afgørelser om serviceniveau og budgetter en væsentlig rolle. Ifølge sagsbehandleren deltager børnene selv relativt tit i netværksmøderne, det er i ca. halvdelen af tilfældene afhængig af børnenes alder. Men udover netværksmøder, som afholdes på det almene socialrådets grund, findes der flere andre tilbud, der som nævnt bl.a. udbydes af tilbud y. Her tilbydes fx åben rådgivning for både skoler og daginstitutioner, lærere modtager undervisning således, at skoler kan etablere deres egne familieklasser, hvor forældrene får mulighed for at være med i klassen ca. en gang om ugen. Disse tilbud foregår helt uden om familieafdelingen, skolen henviser selv til tilbuddene.

En tredje sagsbehandler beretter, at meget af hendes tid på skolen går med rådgivningssamtaler med unge. Baggrunden for dette fokus er bl.a., som sagsbehandleren siger, at lærerne kan have svært ved at rumme og finde tid til at tale med de unge, som kan være ”kede af det” eller ”triste”. Denne tilstand kan være forårsaget af bl.a. kærestesorger, konflikt med forældre og lignende. I forhold til sådanne problemer, som i nogle tilfælde kan sammenlignes med almindelige pubertetsproblemer, afviser sagsbehandleren sjældent den unge, når hun er ude på skolen, men sådanne problemer tager

familieafdelingen sig typisk ikke af. Men på skolen kan der blive tale om et § 11-rådgivningsforløb,²¹ hvor forældrene orienteres og tilbydes at medvirke. En sagsbehandler siger:

Jo, det siger lovgivningen jo også, at de der en til tre anonyme samtaler kan man godt have, og hvis det handler om noget bosiddende i den unge alene, så kan man jo godt have sådan et par samtaler. Men man kan jo ret hurtigt fornemme, om det her er noget, der griber om sig eller om det bare lige ... og hvis man allerede, hvis man så tidligt kan mærke, at det fylder noget mere, så er det altid ordentligt at have mor og far med.

Et konkret problemstilling, hvor der ikke var tvivl, om det var et anliggende for sagsbehandleren som myndighedsperson, var, da en pige fortalte sin lærer, at hun blev slået alvorligt og ikke ville hjem. Læreren fik imidlertid denne viden en dag, hvor sagsbehandleren ikke var til stede på skolen. I denne sammenhæng var skolen i den grad indstillet på, at det var deres "egen skolesocialrådgiver", der skulle hjælpe, at de glemte muligheden for at henvende sig til familieafdelingens akutvagt. Her bliver sagsbehandleren som person mere vigtig end det er hensigten med funktionen. Men sagsbehandleren giver udtryk for, at de forskellige faggrupper på skolen efterhånden antages at lære mere og mere af hinanden samt de forskellige institutionelle og lovgivningsmæssige rammer for deres funktioner således, at lærerne og skolepsykologerne på sigt formentlig får et bedre indblik i, hvornår og hvordan børn og unge med behov for særlig støtte kan hjælpes af familieafdelingen. Men også sagsbehandlerne får en større viden om, hvorledes skolesystemet fungerer og hvad der herfra kan gøres for at iværksætte støtte for udsatte børn. Sagsbehandleren siger:

Jeg bliver klogere på, hvad en skole kan stå op med for en elev, ligesom de bliver klogere på, hvad er det egentlig lovgivningen giver os mulighed for. For der er jo også en hel del med, at det er tit, når man ikke er en del af familieafdelingen eller socialforvaltningen, at man har en ide om, at de kan da altid gøre alting. De kan da bare anbringe det barn eller de kan bare tvinge dem til at møde op eller hvad ved jeg, men at de slet ikke er klar over, at vi faktisk også har begrænsninger og at lovgivningen også nogle gange sætter os skakmat. Eller dilemmaet, hvor vi ikke har mulighed for at handle, på det, vi ser.

²¹ Servicelovens § 11: Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at forældre med børn og unge eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en unge, kan få en gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til ved opsøgende arbejde at tilbyde denne rådgivning til enhver, som på grund af særlige forhold må antages at have behov for det. Tilbuddet om rådgivning skal også omfatte vordende forældre. Stk. 2 Såvel forældre som børn og unge, der alene søger rådgivning efter stk. 1, skal kunne modtage denne anonymt og som et åbent tilbud. (Lov nr. 628 af 11/6 2010)

Funktionen på skolen giver på en måde også myndighedssagsbehandleren mulighed for til en vis grad at se sig selv og familieafdelingen ude fra. Således oplever sagsbehandleren også helt konkret, når hun fra skolen ringer til rådhuset, at det ikke altid er nemt at få kontakt med de ansatte, man har brug for på rådhuset, hvilket kan bidrage til at udvise større forståelse for evt. fordomme om forskellige faggruppers virke.

En ting der er sikker med myndighedssagsbehandlerens placering på skolerne, er at deres faglige kompetence i højere grad er blevet tilgængelig for skolerne. En af de seneste bestræbelser er da også formidling af en børnerådgivning med tilhørende børnetelefon, som ifølge lederen tænkes knyttet til myndighedssagsbehandlerne på skolerne. I og med at sagsbehandlerne er placeret på skolerne, er de kommet meget tættere på børnene. Familieafdelingen har planlagt en større markedsføringskampagne med store plakater, foldere samt hjemmeside, hvoraf det fremgår, at børn har ret til at henvende sig til en socialrådgiver på skolen. Sagen har netop været forelagt kommunens Børne- og Ungeudvalg med en beskrivelse af børnerådgivningens tilbud. Kommuner er generelt blevet kritiseret for at henvende sig for lidt til børn. En undersøgelse fra Nyhedsmagasinet *Danske Kommuner* og Børnerådet viser, at udsatte børn i Danmark stort set ikke bruger den åbne anonyme rådgivning jf. Servicelovens § 10²² og § 11, som kommunerne er forpligtet til at have. 47 kommuner har deltaget i undersøgelsen. (Gjersén Hansen, 2010)

Som det er fremgået af ovenstående, betyder det ikke nødvendigvis, at familieafdelingen på et tidligere tidspunkt iværksætter en egentlig foranstaltning efter Servicelovens bestemmelser over for det enkelte barn eller den unge. Dette spørgsmål vil vi forsøge at belyse ved den følgende beskrivelse af et sagsforløb, hvor barnets vanskeligheder starter i skolen.

Et sagsforløb

Med afsæt i sagsgennemgangen konstrueres i det følgende et konkret eksempel på et sagsforløb, der opstår i det almene socialområde. Med sagsforløbet er det dels hensigten at illustrere den støtte, barnet

²² Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at enhver har mulighed for at få gratis rådgivning. Formålet med rådgivningen er at forebygge sociale problemer og at hjælpe borgeren over øjeblikkelige vanskeligheder. På længere sigt er formålet at sætte borgeren i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp. Rådgivningen kan gives særskilt eller i forbindelse med anden hjælp efter denne eller anden lovgivning. Stk. 2. Rådgivningen skal kunne gives som et anonymt og åbent tilbud. Stk. 3 Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med rådgivningen være opmærksom på, om den enkelte har behov for anden form for hjælp efter denne eller anden lovgivning.

har modtaget fra skolen, inden barnet får støtte fra specialområdet, dels at forsøge at tydeliggøre, hvornår barnet ender i familieafdelingen og dermed bliver en sag i specialområdet.

Det handler om et yngre skolebarn, hvor sagsbehandleren er orienteret om barnet fra skolen, hvor hun som nævnt har været tilknyttet siden august 2010. Barnets vanskeligheder er i sagen beskrevet som, at barnet har svært ved at forstå og aflæse både verbale og nonverbale beskeder og koder. Skolen har allerede handlet via deres kompetencecenter, hvor akt-lærere, psykosociale lærere, familieklasse-lærere og specialundervisningslærere er tilknyttet. Sagsbehandler er tilknyttet det tværfaglige specialteam, der afholder møde hver 14. dag. Der har været afholdt netværksmøder med deltagelse af mor, lærere fra kompetencecentret, støttepædagogisk ordning fra først børnehaven senere fra SFO, skolepsykologisk rådgivning og sagsbehandler. Det er besluttet, at PPR skal teste barnet samt sætte flere ressourcer ind overfor læreren, så barnet lettere kan rummes i klassen. På skolen findes også en såkaldt "Linie 17", som er et fristed for børn med ADHD og autisme. Her kan børnene gå hen for at få sig en form for pause eller aflastning. Et netværksmøde er planlagt efter PPRs testning. Der foreligger ingen underretninger i sagen. Det fremgår af de seneste notater i sagen, at der i skolen også har været afprøvet et belønningssystem med figurer, som handlede om, at barnet skulle give besked til læreren, når han forlod klassen. Dette belønningssystem synes ikke at virke, nu har skolen planer om at afprøve pigturgrammer. Sagsbehandler har ikke selv mødt barnet. Efter sommerferien henvender mor sig til familieafdelingens akutvagt om barnets vanskeligheder. Mors henvendelse til familieafdelingens akutvagt kan anses som et tegn på, at barnet i mors øjne ikke har modtaget tilstrækkelig hjælp.

Samlet set kan man sige, at såvel skolen som den tidligere daginstitution har iværksat flere tiltag for at støtte barnet i deres regi. Det almene socialområde kan derfor også fra et myndighedsperspektiv betragtes som en leverandør af forebyggende indsatser. Med det nyligt indgåede formaliserede samarbejde med skolen, dagtilbudsområdet og familieafdelingen, har skolen og dagtilbudsområdet mulighed for løbende at orientere familieafdelingen om de børn, der har vanskeligheder og støttes i deres systemer. Familieafdelingen er således på en måde med på "sidelinjen", hvilket antages at give mulighed for på et tidligere tidspunkt at iværksætte indsats, hvis et barn eller en ung har behov for særlig støtte fra specialområdet end hvis sagsbehandleren ikke allerede havde dette kendskab til barnet. Spørgsmålet er imidlertid, i hvor høj grad skolens og dagtilbuddets samarbejde med sagsbehandleren i det nævnte tilfælde har været den mest relevante hjælp for det individuelle barn? På baggrund af mors henvendelse til familieafdelingen, er familieafdelingen formelt set forpligtet til at identificere og vurdere problemets karakter og evt. at iværksætte en børnefaglig undersøgelse eller hvis der er tale om en mere akut situation, kan der iværksættes en foranstaltning, inden resultatet af den børnefaglige undersøgelse

foreligger. I sagen har barnet modtaget en række tiltag fra det almene socialområde, både dagtilbudsområdet og skolen har været aktive i forhold til at støtte barnet, sagsbehandleren er desuden løbende bl.a. på netværksmøder blevet orienteret om barnets udvikling. I dette tilfælde synes det imidlertid ikke tilstrækkeligt for barnet, hvad det almene social- og specialområdet hidtil har kunne udvirke og tilbyde.

Sammenfatning

Indledningsvis præsenterede vi spørgsmålene, som dette afsnit søger svar på. Spørgsmålene er, om leverandørerne er parate til at påtage sig rollen som udfører? Hvad betyder adskillelsen af rollerne bestiller og udfører og hvordan etableres deres indbyrdes samspil? Hvad er forholdet mellem handleplan og behandlingsplan? Kan leverandørerne påtage sig de opgaver, der ønskes løst og kan de bevare deres faglige kompetence?

Myndighedens og leverandørens ansvar, roller og funktioner beskrives i undersøgelsen langt bredere og ikke nær så entydige, som bestiller- og udførerfunktionerne i den rene BUM-model umiddelbart lægger op til. At det forholder sig således, kan iagttages på baggrund af sagsbehandlerens samarbejde med det almene socialområde og særligt deres funktion på skolerne, hvor andre forhold end en adskillelse af rollerne bestiller og udfører tillægges vægt. På specialområdet har det betydning, om indsatsen fx udføres af en intern eller en ekstern leverandør og dennes finansieringsgrundlag, viser sig at være afgørende for, i hvor høj grad myndigheden stiller krav og evt. sanktionerer overfor leverandøren med henblik på at modtage den ydelse, myndigheden har bestilt. En adskillelse af rollerne medfører til tider en stærkere positionering af aktørerne, hvorved der kan være risiko for at skabe en ”dem- og os” kultur. Leverandørerne er imidlertid afhængige af, at myndigheden bestiller eller køber ydelser hos dem. I de fleste tilfælde baseres myndighedens og leverandørens samspil på dialog.

Med behandlingsplanen/samarbejdsaftalen forsøges der i begge kommuner at skabe mulighed for at bringe barnets og familiens kompetence og udviklingspotentiale i spil, hvilket også i nogen grad sker med afsæt i handleplaner udarbejdet af myndigheden, mens behandlingsplanen primært er leverandørens redskab. Leverandørerne ser ud til generelt at kunne påtage sig de opgaver, som på baggrund af handleplanen bestilles og ønskes løst. I forbindelse med en evt. udvidelse af målgruppen kan myndigheden være bekymret for en ”udflydende faglighed”. Leverandøren kan til gengæld være kritisk over for myndighedens bestilling og eksempler viser, at der er grænser for, hvor meget leverandøren lader sig styre af myndigheden – i alle tilfælde så længe leverandøren ikke er takstfinansieret. Bl.a. merviden om barnet, den unge og familien, som stiger i takt med, at indsatsen

skrider frem, medfører for leverandørens vedkommende et vist råde- og handlerum, hvor deres faglige kompetence kan komme til udfoldelse i et forsøg på at give indsatsen mening for barnet, den unge og familien.

Samspillet med det almene socialområde er væsentligt og kan siges at være den tredje part, som både myndigheden og leverandøren skal samarbejde med,, når det, på børne- og ungeområdet, gælder forebyggende og tidlig indsats. Det er fra det almene socialområde, at børnene kommer til specialområdet – i en BUM optik er det herfra, efterspørgslen skabes. Flere tiltag kan sættes i værk på det almene socialområde helt uden om familieafdelingens procedurer. På denne baggrund kan det almene socialområdes tiltag også betragtes som leverandør af indsatser for specialområdet, men uden samme afhængighed i samspillet, som ses i relation til bestiller- og udførerrollerne på specialområdet. Myndighedssagsbehandlernes placering på skolerne har medført, at familieafdelingen er rykket tættere på barnet, den unge og familierne, hvilket falder helt i tråd med ønsket om en rummelig folkeskole, som politisk er i høj kurs. Med sagsbehandlernes placering på skolerne, er sagsbehandlernes faglige kompetence i højere grad blevet tilgængelig for skolerne, hvilket ikke nødvendigvis behøver at betyde, at familieafdelingen på et tidligere tidspunkt sætter ind med en foranstaltning over for det enkelte barn eller at barnet modtager tilstrækkelig hjælp, måske tværtimod.

Med afsæt i kommunale styringsstrategier på især dagtilbudsområdet vil vi i næste kapitel forsøge at afdække, om BUM-modellen har sat sig spor på det almene socialområde og om det almene socialområde kan anses for at have yderlige alternative og supplerende muligheder for at understøtte udsatte børn og unges udvikling og trivsel end det allerede er fremgået af ovenstående kapitel.

Kapitel 7. BUM-modellen og det almene socialområde

Aktuelt iagttages generelt en tendens, der går i retning af, at afvigelser i stigende grad bestemmes fra et stadig mere snævert normalområde bl.a. gennem diagnosticering, som tilmed kræver medicinsk eller psykoterapeutisk behandling. (Brinkmann, 2010) Børn med særlige behov må med BUM-modellens markedsorienterede implikationer teoretisk set siges at skabe en efterspørgsel for indsatser på specialområdet. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut Krevi har ifølge Bo Panduro²³ opgjort, at specialområdet står for halvdelen af budgetoverskridelserne i 5 kommuner. Med tværgående indsatser på det generelt forbyggende og det mere målrettede socialområde er der i de seneste år en række styringsmæssige bestræbelser²⁴ i gang, dels for at kvalificere indsatsen, dels med besparelser som målsætning.

I nærværende undersøgelse er vi interesserede i følgende spørgsmål:

- Hvordan afspejler BUM-modellen sig på det almene socialområde?
- Har det almene områdes forebyggende tilbud, daginstitutioner og skole vanskeligt ved at integrere børn og unge?
- Forbliver de udsatte børn og unge i længere tid i almene område, selvom de egentlig havde brug for et specialtilbud?
- Medfører et øget samspil og mødevirksomhed, at det specialiserede socialområde i højere grad yder bistand til enten at støtte børnene på det almene område eller til hurtigere at få børnene overført til specialforanstaltninger?

Spørgsmålene er brede og det siger sig selv, at vi med vores undersøgelse - også selvom der suppleres med andre empiriske undersøgelser på feltet – alene vil være i stand til at pege på antydningen af generelle tendenser på området. Med temaer som omstrukturering af opgavevaretagelsen,

²³ Den 18.3.11 oplæg ved Bo Panduro på Den sociale Højskole, København. Oplægget tog afsæt i projektet "God kommunal økonomistyring". Ifølge Bo Panduro har det specialiserede socialområde ikke tidligere haft overblik over forskellige målgruppers fordeling i forhold til budgetter. Bo Panduro har fungeret som projektleder på rapporten *Nøgletal for kommunernes økonomiske styring*. 11.2.11.

²⁴ AKF, UdviklingsForum og Danmarks Evalueringsinstitut samarbejder aktuelt med seks kommuner om at udvikle og afprøve forskellige opsporingsmetoder med henblik på tidlig indsats over for udsatte børn. Udviklingsprojektet er ifølge programleder Jill Mehlbye baseret på den nyeste forskningsmæssige viden om opsporing af børn kombineret med de kommunale medarbejders praktiske viden. Projektet afsluttes 2012. (AKF Nyt, nr. 1 marts 2011:13-15)

dagtilbudsområdet, BUM-modellen og økonomi på dagtilbudsområdet samt det almene socialområde set fra et myndighedsperspektiv vil vi se nærmere på spørgsmålene. Vi vil i dette kapitel tillægge dagtilbudsområdet særlig opmærksomhed og her de mere overordnede kommunale strategier på området, som belyses på baggrund af interviewdata fra dagtilbudsområdet. Men også skoleområdet inddrages i det omfang, vi råder over relevante data herfra. Beskrivelserne i nærværende kapitel relateres primært til kommune II, da denne kommune for nylig har gennemført omstruktureringer, som tager højde for et øget samspil med det almene socialområde. Beskrivelserne er suppleret med data fra kommune I, hvor det synes relevant og kan forstærke, nuancere eller perspektivere de indsamlede data fra kommune II. Vi vil starte med informantens syn på organiseringen af det almene socialområdes og specialområdets opgavevaretagelse og samspillet mellem disse. Varetagelsen af det almene socialområde og specialområdet er i kommune II placeret i samme forvaltning, nemlig børne- og kulturforvaltningen, hvor familieafdelingen bl.a. deler budget med skoleområdet.

Omstrukturering af opgavevaretagelsen

Et betydningsfuldt skridt i retning af et tættere samarbejde mellem det almene socialområde og specialområdet blev taget, da børne- og kulturforvaltningen opstod i 2007. Ifølge en leverandør med et indgående kendskab til samarbejdet med skolerne og dermed til det almene socialområde, understøtter denne organisering de professionelle samarbejde:

Jeg synes jo, at det mere og mere med årene hænger sammen i forhold til myndighed og så os udførere. Det er når jeg ser på socialrådgivernes placering – altså myndighedens placering – så er hun en person, som sidder med sin myndighed bl.a. oppe på rådhuset, men hun er også en person, som er ude i normalområdet ved, at hun sidder med i nogle specialteams ude på skolerne. Og det betyder jo, at hun ude i normalområdet hører om børn, som måske har nogle særlige behov eller som i hvert fald nogen på et tidspunkt skal tage sig af. Det synes jeg er rigtig klogt.

Det, at vi nu i familie og rådgivning er kommet over i børne- og kulturforvaltningen – altså tættere på dem, som vi faktisk har samarbejdet med altid, altså skolerne og daginstitutionerne – det, at vi kommer over i samme forvaltning. Det kan godt være, at der er nogen, der ikke kan se den store forskel, men jeg synes, at dialogen er blevet lettere.

Endnu et skridt i retning af et tættere samarbejde mellem det almene social- og specialområde bliver taget, da familieafdelingen som nævnt i sommeren 2010 vælger at efterkomme et længerevarende ønske fra kommunens skoler om at få myndighedssagsbehandlere placeret på skolerne. Fra august 2010 har samtlige skoler som nævnt fået tildelt sagsbehandlerbistand. Enhver af kommunens 16 skoler har fået

tildelt ”deres egen sagsbehandler” - de store skoler har endda fået halvanden sagsbehandler. At alle skoler er dækket ind med ”skolesocialrådgivere” indebærer, at samtlige sagsbehandlere i familieafdelingen har fået hver deres skole at betjene. Det er altså ikke kun skoleteamet, som har denne opgave. Ungeteamet har 10. klassecentret og ungdomsskolen samt skoler, hvor der finder udskoling sted. På skolerne fremmøder sagsbehandlere en ugentlig hverdag, derudover deltager sagsbehandlere i de såkaldte specialteammøder på skolerne. Her er tale om et tværfagligt mødeforum, hvor skolens ledelse, personale, PPR, sundhedsplejerske og sagsbehandler deltager. Specialteammøderne afholdes ca. hver 14. dag. En sagsbehandler udtrykker sig således om arbejdet på skolen:

Ja, det er deres domæne derude. Vi kommer med som part, som kan have en medindflydelse, hvis familierne har et ønske om det. De netværksmøder, vi deltager i derude, jamen det er jo hver tredje måned cirka og der er det jo egentlig bare sådan en snak om, jamen går det godt, går det ikke godt, hvor er vi henne. Det synes jeg egentlig er meget rart, at vi får at vide, når sagerne går godt og når sagerne går mindre godt. Der har vi alle sammen en fælles forpligtelse til at indkalde hinanden.

Et samarbejde med skolerne kendes også fra kommune I, hvor myndighedssagsbehandlere er tilknyttet kommunens forskellige skoler. En gang om måneden er der møde på skolen i det, der i kommune I betegnes som Børn- og Ungeforum. Møderne er konsultative og man kan her drøfte forskellige problemstillinger og bekymringer, før man udarbejder et opmærksomhedsskema eller en underretning. Ud over, at deltage i Børn- og Ungeforum deltager myndighedssagsbehandlere en gang om måneden i det tværfaglige og tværprofessionelle SSP-samarbejde, der også foregår på skolerne.

Myndighedssagsbehandlernes placering på skolerne medførte i kommune II i sommeren 2010 en større omstrukturering i familieafdelingen. Der er tale om en organisationsændring, som tager højde for en politisk målsætning om at styrke inklusion bl.a. på baggrund af øget samarbejde med det almene socialområde og indsats i nærområdet. Familieafdelingen har som nævnt valgt at indrette sig i 5 team for henholdsvis småbørn, skolebørn, unge, børn med handicap og familiepleje. Her er det først og fremmest oprettelsen af teams for småbørn, skolebørn og unge som afspejler nytænkning og som på sigt kan få betydning for familieafdelingens samarbejde med dagtilbuds- og skoleområdet. Om omstruktureringen siger en myndighedssagsbehandler:

Det var jo det, der var bevæggrunden, at vi forhåbentlig kunne interesseopdele os lidt og blive lidt mere specialiserede, især på de små og de unge, kan man sige, fordi der er sådan nogle helt særlige ting, der gør sig gældende for dem. Man kan sige, at vi kan i kan i hvert fald styrke den forebyggende indsats.

For dagtilbudsområdet betyder det helt konkret, at der siden foråret 2010 deltager myndighedssagsbehandlere i formaliserede ”børnehusemøder”, hvor ansatte fra dagtilbudsområdet anonymt kan fremlægge børn, der giver grundlag for bekymring til fælles drøftelse. Møderne finder sted med ca. 2 måneders interval. På møderne deltager foruden sagsbehandleren, områdelederen²⁵ og den enkelte børnehuseleder fra de ca. 6 børnehuse, som institutionerne nu kaldes. Sagsbehandlerens medvirken på møderne er primært af konsultativ karakter.

Endelig er der specialgruppen, hvis målgruppe er børn med handicap. Denne gruppe er ikke en del af organisationsforandringen og har da heller ikke, som sådan været genstand for dataindsamling i vores undersøgelse. Når gruppen alligevel kort medtages her, skyldes det dens betydning for samspillet med det almene socialområde. Ifølge lederen har denne gruppe de seneste år været underlagt store forandringer og tilpasninger, som skyldes den store stigning i antallet af børn, der får diagnoser. Borgerens forventning til, at kommunen skal yde noget særligt til børn med handicap har ifølge lederen medført en tidskrævende omstilling fra at yde en indsats på baggrund af diagnoser til tiltag, som nu iværksættes efter funktionsbehov. Lederen siger:

Efterhånden begynder vi at se på - ja, ja, det kan godt være, at de har ADHD, men de skal altså få det til at fungere under fuldstændig normale rammer sammen med andre børn og det har jo taget noget omstillingstid også. Så vi har i hvert fald i denne her kommune og det er ligesom, det jeg kan fornemme, det gør sig gældende i mange andre kommuner, at specialundervisning lige pludselig er gået gennem taget og det er rigtig, rigtig dyrt.

Spørgsmål vedrørende specialundervisning ligger således primært i specialgruppen og myndighedssagsbehandlerens medvirken fra denne gruppe i skolevisitationsmøder anses for at være betydningsfuld. I 2008 endte kommunen med et budgetunderskud på omkring xx mill. kr., som bl.a. skyldtes en stigning i specialundervisning. Herefter fulgte en nedlæggelse af flere specialtilbud og siden har kommunen styrket bestræbelserne om inklusion og rummelighed. På dagtilbudsområdet, SFO og klubområdet ses bl.a. en placering af børn med handicap i såkaldte basisgrupper. I sagsgennemgangen var et par eksempler på, at familier mente, at deres barn burde behandles i specialgruppen i stedet for i en af familieafdelingens øvrige team. Ifølge en sagsbehandler fra familieafdelingen diskuteres løbende snitflader til specialgruppen:

²⁵ Daginstitutionerne i kommune II er opdelt i ni områder med hver deres områdeleder, som har x-antal institutioner under sig. Hver institution har en børnehuseleder. I samarbejde med områdelederen har børnehuselederen ansvaret for at bringe sager op til drøftelse sammen med sagsbehandleren.

Jeg er i en snitfladeproblematikgruppe – arbejdsgruppe – i forhold til handicap og psykosociale sager. Hvor ligger vi fordelingen henne, hvem skal have hvad og hvis der er et barn med handicap, skal barnet så ligge i handicap eller skal han ligge hos os eller skal vi være to på den og sådan noget. Så der er vi i gang med sådan et forum, hvor vi går ind og diskuterer for at højne... Det er dels vores tværfaglige samarbejde også vores udnyttelse af ressourcer, men helt klart også serviceniveauet over for borgeren. Så der er vi i gang med at kigge på nu, hvordan kan vi gøre det bedre. For det er ikke godt nok, sådan som det ser ud nu.

Når man vælger en organisering med vægt på bl.a. skole- og småbørnsteam, antages disse teams at skabe en højere grad af fokusering på børn inden for skole- og dagtilbudsområdet i håb om, at et hyppigere samarbejde på disse felter medvirker til at kvalificere forebyggelse og tidlig indsats. I denne sammenhæng er det ikke uvæsentligt at nævne, at omkostninger til specialundervisning også har stor betydning for familieafdelingens budget.²⁶ Hvad angår de støttekrævende skolesøgende børn er familieafdelingens budget sammenlagt med PPRs budget. Det drejer sig specifikt om anbringelser med tilhørende skoletilbud, hvor familieafdelingen betaler for skolen. Lederen nævner:

Når dagen er omme, så er hele budgettet lagt sammen. Når det forelægges politikerne, så har vi et fælles budget på de der xxx mill. Så på den måde er vi afhængige af at få skruet på tingene. Derudover så har vi sådan siden 2007 fået akkumuleret et merforbrug, tror jeg, generelt i mange kommuner, fordi priserne er steget på de foranstaltninger, vi har købt yde i byen. Der har været en relativ høj prisstigning på mange tilbud samtidig med, at vi har haft nulvækst. Så vi er nød til at anbringe færre børn for at have råd til at betale den stigning, der har været både på skoletilbud og på anbringelsestilbud.

Selvom tildeling af ressourcer til skolerne fra familieafdelingens side anses for at være betydelig, kan familieafdelingen også have en økonomisk interesse i at placere sagsbehandlerne på skolerne samtidig med, at kommunalpolitikernes ønske om øget forebyggelse, inklusion og tidlig indsats efterkommes.

²⁶ Budgetter til specialundervisning er steget markant fra 2002-2009. En undersøgelse fra Teori- og Metodecentret ved Professionshøjskolen UCC peger på, at hver 7. elev mellem 6-16 år modtager specialundervisning. Regeringens og KL's mål er, at folkeskolen skal rumme flere elever med særlige behov. Lærerne er ikke klædt på til opgaven. En løsningsmodel, som rapporten peger på, er en mere intens brug af kommunernes pædagogisk-psykologisk rådgivning. Rapporten er udarbejdet på grundlag af 22 kommuner, der har fået midler til at fastholde vanskelige elever i den almindelige undervisning. (Zobbe m.fl.2011)

Dagtilbudsområdet

Stillingen som pædagogisk konsulent er i kommune II en kombinationsstilling, som indebærer dels at fungere som leder af støttekorpsset for børn med psykosociale vanskeligheder, dels at fungere som pædagogisk konsulent på specialområdet, hvad angår børn med særlige behov på småbørnsområdet, SFO og klubområdet. For disse børn eksisterer de såkaldte basispladser.

Stillingen omfatter såvel det forebyggende som det indgribende område, hvilket er betegnelsen i denne del af børne- og kulturforvaltningen, når der er behov for særlige tiltag. Interviewet med den pædagogiske konsulent/leder af støttekorpsset gav mulighed for indblik i de mere overordnede kommunale strategier på dagtilbudsområdet. I det følgende anvendes de to stillingsbetegnelser analogt til de respektive områder. Konsulenten siger om mulighederne for børn med handicap:

Vi kalder det ikke, at de bliver inkluderet, men vi sørger for, at de ikke bliver ekskluderet.

Vi har lavet det her hos os, i basis, har vi lavet nogle mindre fællesskaber, hvor vi netop giver dem mulighed for at gå ind at være i et lille fællesskab, men også være i det store fællesskab.

Hvor der ikke er mulighed for at lave mindre fællesskaber, kan man sige, at det er lige før, det er et overgreb på børnene, at de er i nogle store fællesskaber.

De børn, der her er tale om, vil ofte være tilknyttet en rådgiver for børn med handicap, altså fra specialgruppen. Overfor de pædagogiske medarbejdere på området tilbyder den pædagogiske konsulent kompetenceudvikling ved, at medarbejderne kan deltage i konferencer, kurser, supervision, dialogmøder samt ved, at medarbejderne kan modtage sparring primært med de daglige ledere i institutionerne. Hele indskolingens forsøges i kommune II at rumme alle børn ud fra kommunens målsætning om, at alle børn i så høj grad som mulig skal understøttes til at være en del af fællesskaberne og ”støttekrævende børn og unge skal have et tilbud så tæt på normalområdet som muligt og derved ikke udskilles i særlige tilbud tidligt i barnets livsforløb”. (Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats, 2010:3) Skriftet omhandler ”målsætning for afstemning af tilbudsviften til den sammenhængende børnepolitik og til de budgetmæssige forudsætninger. (side 3)

Støttekorpsset

Vi vil nu gå over til at udfolde de tiltag, som udgår fra støttekorpsset, denne indsats betegner lederen af støttekorpsset som relationsarbejde. I støttekorpsset er ansat omkring 40 støttepædagoger. Støttekorpsset

er blevet defineret som en forebyggende foranstaltning. Kommunen råder over omkring 68 institutioner og 12 klubber. Den tidligere omtalte besparelse på omkring xx mill. på specialskoleområdet i 2008, har de seneste år som nævnt krævet omstillinger på området. Børnene, der tidligere havde en såkaldt ”udskilt foranstaltning” i indskoling, er nu i de almindelige skoleklasser. Efter besparelserne på skoleområdet følger nødvendigvis særlige indsatser på dagtilbudsområdet, midler, som går ud til institutionerne, hvor der arbejdes med handleplaner. I lighed med den omtalte BUM-model på specialområdet i kommune I og II arbejdes der også i denne sektor med visitationsudvalg. I denne kommune er ledende psykolog, ledende tale- og hørepædagog og støttekorpsset repræsenteret. Familieafdelingen er repræsenteret ved sagsbehandlere, så sagsbehandlerne er orienteret om, når et barn får tildelt støttepædagog eller anden form støtte. Lederen af støttekorpsset fortæller:

Vi har som sagt det her store korps. Og der søger man i et visitationsudvalg, som er et fagligt udvalg om hjælp. Der definerer vi jo, at når det er en forebyggende, så er det en kortere periode. Vi er også ved at omstille os fra før, hvor man jo netop havde mange af de her børn, som var i længere ... Jamen altså, hvor man kan sige, at man startede i vuggestuen, også har man dem helt op. Der skal korpsset mere være en foranstaltning, der er inde at tage fat i en kortere periode.

Fra 1/2 til et helt år eller så længe, man prøver. Det ved vi jo ikke rigtig endnu, fordi det er jo, det der med, hvornår godt nok er godt nok. Hvornår er det, at de skal være klædt på? Altså støttepædagogerne skal jo klæde institutionerne på til at overtage opgaverne.

Målsætningen er, at vi går fra at have fokus på barnet til at have fokus på systemet, som barnet lever i. Det er sådan en bevægelse, vi er i gang med nu og vi har boostet rigtig meget vores personale til opgaven nu, fordi de har jo haft det andet. Og nu er vi i gang med også, at institutionerne skal omstilles til det. Altså at modtage. At vi ikke bare sådan afleverer barnet, men at de får en fagperson ind, som i stedet for er skolet til at lave handleplaner omkring relationer og fællesskaber.

Lederen af støttekorpsset giver udtryk for, at fokus på systemet frem for det individuelle barn bidrager til at mindske den afvigelse, som tidligere kunne opstå, når et barn på baggrund af pædagogiske foranstaltninger blev et ”særligt” barn, hvilket ligeledes allerede i småbørnsalderen medførte, at forældrenes blik på barnet blev til ”vi har et barn, der er særligt.”. Nu hedder det i stedet for, at institutionen har vanskeligt ved at løse en pædagogisk opgave, det er børnene ”vi er her for at hjælpe.”:

Så vi har været med til allerede, at forældrene også kræver politisk alt muligt, at deres barn er noget særligt, når det kommer i skole.

Tidligere var støttepædagogens faglighed rettet mod det individuelle barn, nu rettes fagligheden mod systemet og den fagperson, som institutionen tilbydes, er skolet til at udforme handleplaner omkring relationer og fællesskaber. Der er tale om en fagperson med kompetencer til at arbejde med gruppedynamik, tilknytning, processer og lignende. Forældrene må også gerne vide, at der er tilført ekstra ressourcer, men til grupper, hvor enkelte børn kan have særlige behov, der er ikke tale om ressourcer alene til enkelte børn. Leder af støttekorpsset understreger i denne sammenhæng, at det er systemet som er interessant og ikke barnet, der kommer ind i institutionen. Ifølge lederen stammer dette perspektivskifte fra politikerne, de har ”sparket lidt til os” ved at stille spørgsmålstegn ved støttekorpsset. Indtil videre bliver omstillingen også modtaget positivt i institutionerne, som nu er organiseret med områdeledelse, med hvem lederen af støttekorpsset primært fører dialogen.

Ovenstående er tilsyneladende en landsdækkende tendens. I den forbindelse er det derfor relevant at henvise til forskningsprojektet *Socialt udsatte børn i dagtilbud – indsats og effekt*, gennemført for Indenrigs- og socialministeriet (2009) hvor alle landets kommuner indgår i undersøgelsen. Der opereres i studiet med et dobbelt perspektiv, idet fokus er indsatsen i spændingsfeltet mellem et individ- og et institutionelt perspektiv. Af rapporten fremgår det, at i kommunernes børnepolitik prioriteres rummelighed og inklusion af de socialt udsatte børn i normalområdet. Som konsekvens heraf ses i kommunerne ”en bevægelse hen i mod en forebyggende indsats i dagtilbuddene hhv. orienteret mod børnegruppen som helhed og overfor de udsatte børns forældre ud fra forståelsen af, at barnets problemer skal se som en helhed af den kontekst, barnet er en del af, frem for det traditionelle fokus på det enkelte barn og en indsats rettet mod det enkelte barn” ((Mehlbye) side 7-8). Af rapporten fremgår imidlertid også, at sideløbende med denne udvikling er den hyppigst anvendte foranstaltning i 70 % af kommunerne fortsat den traditionelle støttepædagogordning rettet mod det enkelte barn, hvor de professionelle individualiserer og fremhæver børnenes problemer frem for deres udviklingsmuligheder og ressourcer. (Mehlbye (red.): 8).

I det følgende beskrives eksempler på det konkrete arbejde, som udgår fra støttekorpsset i kommune II.

Tidlig indsatssteam på småbørnsområdet, SFO og klubområdet

Leder af støttekorpsset beskriver følgende:

Hvad er det, de har brug for? Og så laver vi det her pilotprojekt, hvor der laves observation i institutionen. Altså først snakkede vi med institutionen og forældrene, hvad er det, de oplever, der bekymrer dem. Eller hvad der er svært i forhold et barn. Laver observationer 3-4 gange. Simpelt hen sådan nogle, hvor alt bliver skrevet ned. Og det materiale får institutionens personale og læser igennem.

Og derefter laves en handleplan for, hvad det er, der skal til. Og det er ikke bare med henblik på at kigge på en støttepædagog, det er, jamen, hvad er det, der skal til for, at det her barn kan trives og blive en del af fællesskabet og have relationer, alt efter hvad der er, der kan være svært for at det her barn. Og så nogle gange – jeg vil sige ud af 30-35 institutioner, der er der 8, der er blevet støttepædagogansøgnings, resten har institutionerne selv kunne klare. Så nu har vi 4 (medarbejdere) i sådan et rådgivningsteam, der går og laver de observationer. Vi kalder det rådgivningsteamet, og de laver simpelt hen observationer.

Ja, og nu bliver det simpelthen udvidet til, at vi faktisk også prøver at lave det på grupper. Det er det nye. Så det ikke bare er et barn, der bliver udskilt. Så hvis en institution føler: ”Vi kan ikke rigtig finde ud af, hvad det er, der er gang i, i vores gruppe her. Kan I ikke komme og hjælpe os med at løse det.” Så går de to ud sammen, nogen kigger på personalet og nogen kigger på gruppen. Så laver de opgaver og igen, så laver de samtale med personalet bagefter om, hvad det er, vi ser af de her observationer.

Det kan også være personalet. Hvordan taler man? Ser man overhovedet barnet? Og jeg vil sige, at det har virkelig være en øjenåbner for personalet at få de her observationer og så se på sig selv.

Det, som for mig er vigtigst og den største gave en institution, kan få det, er ”det blinde øje”. Det er jo det, at når man ikke selv kan se nogen handling, men der kommer en udefra, der ikke er en del af de relationer, der er på stedet. Bare det, at jeg kommer ud og stiller spørgsmålstegn. Jeg har jo fået sat rigtig mange processer i gang på de dialogmøder, fordi jeg har stillet de spørgsmål, som gjorde, at de blev klogere på, nå ja, sådan kunne man også se det eller sådan kunne man også tænke.

Der foretages opfølgning ca. en måned efter og sommetider helt op til et år efter, at indsatsen er igangsat. På denne måde har institutionen hele tiden sparringspartnere.

Børnekursus primært på småbørnsområdet

Kurset, som betegnes som børnekursus, blev udviklet for et år siden. Et kursusforløb gennemføres af to støttepædagoger. Hidtil har der været udbudt en type kursus på ca. 6-8 uger, men nu skal der kunne ”købes” to og en tredje støttepædagog indsættes her. Et børnekursus etableres for en ”uharmonisk gruppe” – fx en dominerende drengegruppe, en gruppe med stille piger, en gruppe, hvor der foregår mobning eller hvor et barn har fået en uhensigtsmæssig position i gruppen, fortæller leder af støttekorpsset. Det kan også være, at der foregår en kamp mellem to grupper og det bliver så stor en udfordring for institutionens pædagoger, at de selv har vanskeligt ved at se, hvad der foregår i de pågældende grupper. Leder af støttekorpsset beskriver:

Så tilbyder vi et børnekursus, hvor de to støttepædagoger får en samtale med institutionen; Hvad er det I oplever? Tilrettelægger et forløb og så er den pædagog, som er på gruppen med. Altså har ikke indflydelse på aktiviteterne, fordi der arbejder de jo så netop virkelig målrettet med relationer og gruppedynamik – altså de går ind og analyserer denne her gruppe. Hvad er det, vi gerne vil i det der forløb med denne der gruppe? Hvor vil vi gerne hen og hvad er det for nogle ting, vi gerne vil? Og der får pædagogen så mulighed for at sidde og observere sin gruppe i det forløb. Har ikke ansvaret for aktiviteten, men kan se sin gruppe arbejde og kan observere den og får nogen at sparre med. ”Altså hvad skete der, da I gjorde sådan”? Eller et eller andet bagefter, når forløbet er slut.

Børnekurset gennemføres en hel hverdag om ugen i de 6-8 uger. Børnene er i følge lederen ”vilde med kurset”. Der arbejdes med utraditionelle midler, børnene modtager diplomer efter gennemført kursus og pædagogerne – hvis opgave det bl.a. er at dokumentere, hvad der sker - tager billeder af forløbet, som samles i en bog, så alle i institutionen og børnenes forældre kan følge børnekurset. Nogle af børnekursets metoder videreføres i institutionen, hvorved et børnekursus således kan påvirke hele institutionens pædagogiske arbejde.. På børnekurset handler det om at lære børnene at få øje på hinandens styrker, så børnenes leg med hinanden bliver konstruktiv med udøvelse af gensidig respekt for hinanden. Ifølge leder af støttekorpsen er børnekurset ikke alene populært hos børnene men også blandt pædagoger.

Lederen understreger deres primære fokus, som er at støtte institutionerne og institutionernes personale på en sådan måde, at børnene ikke udskilles men derimod, at børnene kan fortsætte med at være en del af fællesskabet.

Anneks

I et lokalområde, hvor en del familier med anden etnisk baggrund end dansk er bosat, findes fire institutioner. Hver af disse institutioner har tilknyttet en støttepædagog. To støttepædagoger har i samarbejde med to ansatte fra tilbud y udviklet et såkaldt flerfamilietilbud. I dette tilbud har ikke alene de professionelle en betydning for familiens udviklingsproces, men ligeledes de medvirkende familier og deres interaktion med hinanden spiller i dette projekt en væsentlig rolle. Leder af støttekorpsen fortæller:

Det var faktisk sådan, at en mor havde lidt modstand på det, men så fik hun alligevel ... Og nu har de fået et netværk. Altså, de støtter hinanden på kryds og tværs, selvom den ene er fra det ene land, den anden fra et andet land og en tredje fra et tredje land og sådan noget. Og det har virkelig også været et integrationsprojekt. Så det er det, vi arbejder med nu og har fokus på også at lave det.

Dette flerfamilie tilbud understøtter børnepolitikken værdigrundlag om at tage afsæt i et familiesyn, hvor familien betragtes som en helhed med fokusering på familiens relationer og ressourcer og hvor der lægges stor vægt på familiens egen medvirken og deltagelse i forskellige former for indsatser.

Lederen af støttekorpsset blev også spurgt, hvor hun ser grænsen gå mellem det almene socialområde og specialområdet med andre ord, hvornår et barns vanskeligheder er af en sådan karakter, at dagtilbudsområdet ikke længere ser sig i stand til at tilbyde tilstrækkelig støtte til at løse barnets vanskeligheder. Svaret lød, at når et barn ikke trives i fællesskaber, må der iværksættes foranstaltninger efter servicelovens bestemmelser.

BUM-modellen og økonomi på dagtilbudsområdet

I denne undersøgelse er vi bl.a. interesserede i at forsøge at afdække om og i givet fald hvordan, BUM-modellen afspejler sig på det almene socialområde. Vi stillede derfor også specialkonsulenten overfor spørgsmål om økonomi. Når det gælder specialområdet for børn med handicap, anvendes en BUM-model til finansiering af basisgrupperne og børnene visiteres da også til basisgrupperne.

Daginstitutionsaftdelingen køber til formålet pladser i institutioner, hvor der er indrettet små grupper velegnet til udskilte foranstaltninger:

Vi har nogle børn, de kommer ind her, hvor et barn, der er så kontaktsvag eller er autist eller andet, så barnet kan simpelt ikke være i en almindelig gruppe. Så køber min chef af daginstitutionschefen plads til udskilte foranstaltninger i en særlig institution xx. Så koster den plads jo noget. Så skal der sørges for, der er personale og alt det, der skal være omkring sådan en specialplads i en institution.

Støttekorpssets ydelser er finansieret på en anden måde. Leder at korpsset siger:

Så har de jo trukket de timer ud i stedet for at lægge dem ud i institutionerne, til der kommer en ekstra normering. Så har man lagt det i korpsset.

Ifølge lederen af støttekorpsset, forventes den aktuelle omstilling på området - fra at tildele det individuelle barn en støttepædagog til, at tildele 3-5 institutioner en medarbejder i en tidsbegrænset periode - at blive ressourcebesparende

Visitationsudvalg, hvor dagtilbudsområdet køber en såkaldt specialplads til et barn i en daginstitution med basisgrupper, er en tydelig afspejling af BUM-modellen og dens fokus på individet, hvorimod støttepædagogområdet arbejder med handleplaner rettet mod grupper, der arbejder med relationer og

fællesskaber. Her er en BUM-model således ikke dominerende, selvom der også i stigende grad arbejdes med forskellige former for dokumentation og evaluering på området. Lederen af støttekorpsset siger:

Der sker rigtig meget på daginstitutionsområdet. Altså efter at læreplanerne er kommet også og dokumentation af læreplaner. Det har vi i kommunen været ved at implementere på småbørnsområdet et helt kvalitetssikringsystem og dokumentationsystem, som vi kalder DAF.

Ifølge informanten er dagtilbudsområdet i kommune II generelt inspireret af Italiens arbejde på tilsvarende område. Det er omkring 30 år siden, at specialinstitutionerne blev nedlagt i Italien, hvilket teoretisk set betyder, at alle børn er inkluderet. Arbejdet med fællesskaber har i kommune II været på programmet i flere år også før det store budgetunderskud i 2008. På dagtilbudsområdet ses tegn på implementering af BUM-modellens med visitationsudvalg, køb af basispladser, handleplaner og lignende, her med et fokus på det individuelle barns problematik og særlige behov for støtte. Dagtilbudsområdet synes imidlertid først og fremmest at være præget af et fokus på fællesskab i børnegrupper i institutioner og systemer - et fokus, som styrker inklusion og mindsker eksklusion samt afvigelse.

Det almene socialområde set i et myndighedsperspektiv

Efter i de foregående afsnit at have beskrevet mulighederne for støtte til udsatte børn inden for det almene socialområde med fokus på småbørnsområdet, vil vi i det følgende se nærmere på myndighedens syn på de tiltag, som har sit udspring i og udgår fra det almene socialområde og i hvor høj grad der er konsensus om hvilke børn der forbliver på det almene socialområde og hvilke der overgår til specialområdet. I denne sammenhæng skal vi ligeledes bringe det kommunale ansvar for visitation, forsyning og finansiering i erindring, som skal sikre relevante tilbud. Som nævnt har familieafdelingen organisatorisk indrettet forskellige teams for myndighedssagsbehandlere til at understøtte og fremme et samarbejde med almene områdes institutioner såvel skole- som dagtilbudsområdet. I den sammenhæng synes det derfor relevant, at se nærmere på myndighedens erfaringer med den nye teamstruktur og om denne teamstruktur synes at fremme samspillet med det almene socialområde, hvorefter myndigheden på baggrund af en konkret sag illustrerer deres syn på samspillet med dagtilbudsområdet. Lederen siger:

Jeg har helt klart en oplevelse af, at det går rigtig godt. Jeg har stadigvæk en oplevelse af, at vores skoleledere er meget glade derude. Der er ingen tvivl om, at det her det har også nogle udfordringer for rådgiverne, det anerkender jeg i den grad, men vores skoleledere er blevet rolige på en helt ny måde i forhold til den proces, vi er inde i. Det gør rigtig meget, så kan der selvfølgelig være enkelte skoler, som vi

bøvler lidt særligt med og har nogle ting, som vi er nødt til hele tiden at justere og sådan og det skal vi, ingen tvivl om det. Men overordnet set er jeg rigtig tilfreds med den her beslutning, det er jeg altså, for vi har altså fået ro på bagsmækken på nogle områder.

I ovenstående citat forholder lederen sig primært til den nye organisering på skoleområdet. Sagsbehandlerne placeret på samtlige skoler i kommunen er da også en ydelse, som ”sluger” mange ressourcer i familieafdelingen. De interviewede sagsbehandlere bekræfter stort set tilfredsheden med den nye teamstruktur, selvom samarbejdet på de enkelte skoler naturligvis forløber meget forskelligt. En sagsbehandler nævner nogle dilemmaer forbundet med at være placeret ude på skolerne, som bl.a. opstår, hvis der ikke er defineret en klar ansvars- og opgavefordeling samt udfordringer på ”udebane” med overholdelse af tavshedspligten. Som udgangspunkt er der tale om en anonym drøftelse af de børn, der måtte have behov for støtte, hvorefter skolens ansatte selv taler med familien om deres bekymring. Herefter kan det være relevant at indkalde til et netværksmøde, hvor en sagsbehandler deltager. Generelt at sætte mere fokus på forældresamarbejde er ligeledes et aspekt, som sagsbehandlere er optaget af i deres arbejde på skolen med henblik på at støtte forældrene i at handle på deres børns vegne i skolemiljøet. En afspejling af familieafdelingens fokus på familien ses her.

Myndigheden i kommune II registrerer, at der stadig er 85-90 % af familieafdelingens sager, som starter, når børnene kommer i skole. En af grundene til etablering af småbørnsteamet er en undren over, at familieafdelingen får så ringe kendskab til små børn med dårlig trivsel. Den samme begrundelse gives i kommune I for oprettelse af det, man her betegner som Småbørns Forum. Med etablering af småbørnsteamet i kommune II og Småbørns Forum i kommune I ønsker man at påvirke dagtilbudsområdet til et øget samspil med familieafdelingen således, at der tilstrækkeligt tidligt kan tilbydes familier den nødvendige støtte. Lederen i kommune II siger:

Det er jo ikke fordi, at alle de gamle ideer om, at de skal anbringes og der skal ske alt muligt, men fordi vi skal skabe en tilpas forandring i deres familier.

Lederen fortsætter:

Det kan simpelthen ikke været rigtigt, at de institutioner ikke har øje for det noget før, og at de ikke har øje for nogle af de signaler. Vi har en rigtig alvorligt børnesag lige nu med to små børn. Da mine to rådgivere var hjemme i hjemmet, der sagde de, at de kunne ikke se, at der var blå himmel, når de kiggede ud ad vinduet, fordi nikotinen løb ned ad væggene. Alt var mørkt og beklumret og ulækkert og indelukket, og drengene fortæller nogle forfærdelige historier henne i deres institutioner og grunden til, at vi

kommer ind i sagen nu. Den ene dreng er lige skiftet over i en specialinstitution, altså sådan en gruppeordning og "vil I ikke godt få min far til at holde op med at slå", siger han bl.a.

... så viser det sig, at i al den tid barnet har gået i vuggestue, der har de badet ham hver dag, når han er blevet afleveret af mor, så har de puttet ham i bad og vasket hans tøj og hængt hans jakke udenfor, for der var ingen der kunne holde ud, at den hang inde i garderoben.

At der ikke er kommet en underretning om barnet fra institutionen forklarer lederen bl.a. ved, at institutionen formentlig synes, at de har et godt samarbejde med barnets mor. Leder fortsætter:

Kan man godt lave underretninger om meget røg, og, men, men så er det jo alt det andet? Så er det jo igen, jeg tænker, så skal man altså pædagogisk have en indsigt, der gør, at vi begynder at kigge på noget af alt det andet. Samtidig med at der er en storebror, som har en adfærd, der er så alvorlig, at han er kommet over i gruppeordning med børn med adfærdsforstyrrelser. Alligevel så hører vi først noget nu. Dybt alarmerende, og det er sådan lidt provokerende at have sagt til daginstitutionslederne, når jeg har været til møder med dem, at jeg synes, at de er for rummelige. Så bliver de simpelthen så provokerede af mig, de er overhovedet ikke enige i, at de er for rummelige. Men min vurdering er altså stadigvæk, at der er en eller anden grad af for meget rummelighed i daginstitutionerne i dag, og det er jo interessant, når vi hele tiden taler om, at normalsystemet skal være så rummeligt. Men så har jeg bare lyst til, at vi begynder at tale om inklusion i stedet for rummelighed, fordi man kan jo godt rumme i rummet, men hvor meget er de så inkluderet, hvor meget er de inkluderet i undervisningen, hvor meget er de inkluderet i dagligdagen i den daginstitution.

Ovenstående eksempel er udtryk for, at der er en forskellig opfattelse af rummelighed og graden heraf, alt efter om rummelighed anskues fra dagtilbudsområdet eller fra familieafdelingen. Hvis rummeligheden skal resultere i inklusion, er det efter familieafdelingens opfattelse nødvendigt, at dagtilbudsområdet ikke løser problemer alene, men i højere grad inddrager familieafdelingen bl.a. på baggrund af underretninger om det individuelle barn. Som det er fremgået af det foregående har dagtilbudsområdet fokus på børnefællesskaber og fx støttekorpsets interventioner retter sig i høj grad mod de kontekstuelle forhold i institutionen samt institutionens mere generelle praksisser og i mindre grad mod det individuelle barn. Det individuelle barn kan uden tvivl også støttes med en gruppeintervention, men spørgsmålet er, om denne mere kollektive strategi utilsigtet medfører en risiko for at tabe det individuelle udsatte barn af syne, hvilket på sigt kan vise sig at være en belastende faktor for det barn, der ikke trives og har behov for særlig støtte?

Ovenstående konkrete sag er et eksempel på det vanskelige spørgsmål om grænsen for normalitet og afvigelse og hvornår et barns situation af professionelle fra det almene område vurderes at være så alvorlig, at familieafdelingen må træde til. Lederen siger:

når man skal bade et barn hver dag eller at man vasker tøjet, så synes jeg i hvert fald, at det er så alvorligt, at man godt kunne have en sparring med hinanden om, hvad skal vi tænke her. For selvfølgelig kunne man godt forestille sig en mor, der var rigtig dygtig til det følelsesmæssige, men som slet ikke kunne sådan det praktiske og tænke, at det er forkert, at børnene de er i røg og damp.

Sådan nogle ting bliver jeg jo selvfølgelig optaget af, vi bliver simpelthen nødt til at få fat i de der børn noget før, for nu står det ældste barn jo og skal i skole. Nu har de så en anbringelse hængende over hovedet i stedet for. Ham skulle vi jo gerne have haft for to år siden, så vi kunne nå at skabe den forandring i hjemmet, så han rent faktisk kom i en helt almindelig skole og får en helt almindelig skoleuddannelse, når han kommer så vidt. Det kan han jo ikke nu. Han kommer til formentlig at gå et år mere i børnehave, og så skal han jo formentlig i en eller anden puljeordning, når han så skal i skole. Nu har han nogle adfærdsmæssige forstyrrelser på grund af en tidlig følelsesmæssig sårbarhed, skadethed, hvad det nu er.

Der er altså uenighed om, hvorledes dagsinstitutioner bør angribe situationen, når børns trivsel giver anledning til bekymring. I det konkrete eksempel er lederen af familieafdelingen af den opfattelse, at havde familieafdelingen fået mulighed for at iværksætte familiebehandling på et tidligere tidspunkt, ville barnet antageligt have haft større sandsynlighed for at kunne frekventere almindelig folkeskole. En sagsbehandler fra småbørnsgruppen med et bredt kendskab til daginstitutioner er enig i lederens synspunkt, at dagtilbudsområdets rummelighed til tider er stor, hun siger:

Jeg vil sige, at de fleste af de sager, de bringer op (på børnemøderne) det er sager, hvor de har prøvet alt muligt andet hos dem selv. Altså, jeg vil sige, at vi har nogle rigtig, rigtig rummelige daginstitutioner i denne her kommune og måske nogle gange lidt for rummelige. De kan godt være rigtig gode til at passe børn, der har det svært og det kan jo både være godt og skidt.

Af forskningsrapporten *Socialt udsatte børn i dagtilbud – indsats og effekt* (2009) fremgår det, at dagtilbuddene synes at have et tæt samarbejde med PPR, som også yder konsulentbistand i forhold til socialt udsatte børn, med kommunernes familieafdelinger er der imidlertid ikke det samme nære samarbejde. Der er kun ca. en fjerdedel af kommunernes ledere af hhv. dagtilbud, familieafdeling og PPR, der angiver, at der er udarbejdet en fælles handleplan for det socialt udsatte barn sammen med de andre professionelle omkring familien, før en indsats iværksættes. (Mehlbye, (red.):9).

Det formaliserede samarbejde mellem familieafdelingen og dagtilbudsområdet i kommune II, hvor en regelmæssig sparring og konsultation med familieafdelingen om ”bekymringsbørn” er mulig, antages på sigt i højere grad at kunne understøtte det politiske ønske om ”en bevægelse fra en indgribende til en foregribende og forebyggende indsats, som lægger vægt på, at støttekrævende børn og unge skal have et tilbud så tæt på normalområdet som muligt og derved ikke udskilles i særlige tilbud tidligt i barnets livsforløb”. (Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats, 2010:3) På længere sigt må det antages, at de formaliserede møder mellem det almene socialområde og det specialiserede socialområde i både kommune I og II, hvor det er muligt at dele viden, har en afsmittende effekt på ønsket om en koordineret, helhedsorienteret og sammenhængende indsats - som også kunne kaldes en tværgående indsats - hvor der tages højde for både barnet, dets situation og den kontekst, barnet lever i.

Den sammenhængende børnepolitik synes at have betydning for, om politiske målsætninger sætter sig igennem såvel på det almene socialområde som på specialområdet. En leverandør med et indgående kendskab til samarbejde med skolerne og med det almene socialområde, udtrykker sig på følgende måde om børnepolitikken:

Det er en hjælp at have en overordnet politik, når der fx skal forhandles med skolelederne. Så synes jeg, at det, der hjælper mig til at have en anden dialog, fx med skolelederne ude i normalområdet, det er det, at der er defineret en politik. Bare ordet børnepolitik er noget, som ikke kun eksistererovre i familie og rådgivning. Det er blevet defineret, det er blevet politisk blåstempleet. At det er sådan her, man vil have det, det uanset, hvordan man så opfatter det derude og uanset, hvor meget, man gerne selv vil bestemme, fordi det er der jo rigtig mange mennesker, der gerne vil. Men det er bare noget, jeg tænker, vi ikke kan, som vi ikke bør kunne komme uden om. Min måde at se det på, er, at vi faktisk spiller op mod hinanden eller med hinanden.

Leverandøren fortsætter:

Børnepolitikken, det er jo ikke sådan et ord, der bliver nævnt hver uge. Men man kan sige, at det at være forankret og have følelsen af at være en del af forvaltningen gør, at børnepolitikken lever. Den lever på udførerplanet. At koordinere og holde sig nålen for øje. Holde målene for øje, hvorfor vi er her og igen det omkring værdierne. Hvad er hele ideen med at være her. Det, synes jeg, er utroligt vigtig. Altså, at have snoren opad. Og så synes jeg personligt, det er dybt spændende. Hele den organisatoriske idé at høre, hvad er sker i BBU.

Sammenfatning

Indledningsvist i dette kapitel præsenterede vi læseren for følgende spørgsmål:

- Hvordan afspejler BUM-modellens sig på det almene socialområde?
- Har det almene socialområdes forebyggende tilbud, daginstitutioner og skole vanskeligt ved at integrere børn og unge?
- Forbliver de udsatte bør og unge i længere tid i det almene socialområde, selvom de egentlig havde brug for et specialtilbud?
- Medfører et øget samspil og mødevirksomhed, at det specialiserede socialområde i højere grad yder bistand til enten at støtte børnene på det almene socialområde eller til hurtigere at få børnene overført til specialforanstaltninger?

- Kun i mindre grad, ses BUM-modellen afspejlet på det almene socialområde. Der, hvor elementer af BUM-modellen i kommune II bliver mest synlig, er i forbindelse med visitation af specialforanstaltninger på såvel dagtilbudsområdet som i skolesystemet ved ”køb af pladser” til børn med handicap. Visitationsudvalg på området og redskaber som handleplaner og andre former for dokumentation og evaluering, er formentlig tegn på, at BUM-modellen langsomt vinder indpas i arbejdet på såvel dagtilbudsområdet som på skolerne. BUM-modellen er imidlertid teoretisk set en så overordnet model, at den kan fungere helt uafhængigt af systemers institutionelle kontekst, indoptager således heller ikke tilnærmelsesvist alle elementer og bevægelser, som til stadighed gør sig gældende i arbejdet med børn og unge.

I kapitlet har vi fokuseret særligt på støttekorpsset og her ses forholdene at være væsensforskellig i sammenligning med en BUM-model. Her udfærdiges handleplanerne ikke i forhold til det enkelte barn, men i forhold til børnegrupper med et fokus på relationer og fællesskaber i institutionerne. Ordningen antages tillige at være besparende. Som støttepædagogordningen er organiseret i dag, ydes støtten i en langt kortere periode end tidligere, hvor støtten fulgte det enkelte barn. I dag hvor støtten gives til institutionerne, viser der sig samtidig en rummelighed i forhold til udsatte børn, som ud fra familieafdelingens opfattelse imidlertid også kan være for stor. Der er eksempler på, at der ikke fremsendes en underretning til forvaltningen, når enkelte børn mistrives. I sådanne tilfælde kan det være tvivlsomt om det ønskede mål om inklusion af de vanskeligst stillede børn, lykkes på længere sigt.

- På baggrund af vores undersøgelse, er det ikke muligt at konkludere, om såvel dagtilbuddets institutioner som skoler mere generelt har vanskeligt ved at integrere børn og unge. Men vi ved fra

dagtilbudsområdet i kommune II, at det er i overensstemmelse med politikernes ønske, at der arbejdes kreativt med at udforme varierede og ikke stigmatiserende tilbud overfor alle børn og det i sig selv synes at modvirke marginalisering og fremme inklusion, hvilket har betydning for børnenes hverdagsliv i institutionerne. Det er fremgået, at indsatsen ikke er primært individuelt rettet mod det enkelte barn, i modsætning til, hvad både lovgivningen og BUM-modellen lægger op til for børn, der har behov for særlig støtte. Set med familieafdelingens øjne er det som nævnt en svaghed for de vanskeligst stillede børn, at dagtilbudsområdets institutioner synes at være for rummelige, hvilket vil sige, at børnene ikke rettidigt får den særlige støtte, de synes at have behov for. Der synes således at være tale om et spændingsfelt mellem indsatser på et individ- og et institutionelt niveau og perspektiv. Tendensen gør sig tilsyneladende gældende i begge kommuner.

På skolerne synes det at være omvendt. Som det er almen kendt, er det ikke karakteristisk for skolerne at beholde børn med dårlig trivsel i uforholdsmæssig lang tid i deres egne institutioner, snarere tværtimod. I kommune II er familieafdelingens skøn, at 85 – 90 % af sagerne starter i familieafdelingen, når børnene kommer i skole. Denne tendens ønsker man i såvel kommune I som II at vende således, at der er på et tidligere tidspunkt sættes ind med støtte i forhold til børn, unge og deres familier.

Familieafdelingens omstrukturering i kommune II og de forskellige sagsbehandler-team er et udtryk for at fremme, at bl.a. dagtilbuddene tidligere gør opmærksom på de udsatte børns trivsel således, at det ikke først sker, når børnene kommer i skole. Vi ved, at det er familieafdelingens opfattelse, at skolerne indtil videre er tilfredse med sagsbehandlerne indsats på skolerne. Familieafdelingen kan imidlertid være usikker på, om sagsbehandlerne placering på skolerne kan medføre, at sagspresset fra skolerne øges eller med andre ord, at det på sigt kan blive andre børn, familieafdelingen kommer til at yde en indsats overfor. Alt i alt må det siges at være en stor udfordring for sagsbehandlerne at bidrage til at vende tendensen på området, således at der i højere grad kan blive tale om tidlige og forebyggende indsatser.

- Forhold på dagtilbudsområdet herunder deres opgavevaretagelse i relation til grupper af børn i stedet for individuelle børn samt sagsbehandlerne arbejde på skolerne og deres brug af bl.a. hyppige netværksmøder kunne tyde på, at udsatte børn og unge forbliver i længere tid på det almene socialområde. Samtidigt synes der herfra også at blive udvist en høj grad af fleksibilitet og kreativitet i opgavevaretagelsen i form af varierede pædagogiske og sociale tiltag, som børn og unge på det almene socialområde utvivlsomt kan have glæde af.

- Dagtilbuds og skolers forskelligartede tiltag kan give god mening for børn, unge og deres forældre af den simple grund, at disse tilbud udgår fra det almene socialområde og derfor har en mindre

stemplende effekt. Det ser da også ud til, at behandlernes placering på skolerne og de formaliserede møder med dagtilbudsområdet, medfører, at sagsbehandlerne på et tidligere tidspunkt får kendskab til, når børn og unge ikke trives. I de situationer yder sagsbehandlerne dels konsulentbistand til de professionelle på det almene socialområde, dels tilbyder de selv på skolerne rådgivning og vejledning overfor børnene og de unge. Med andre ord kan man sige, at sagsbehandlerne er rykket tættere på børn og unge, der i deres hverdagsliv færdes på det almene socialområde. Data fra både dagtilbuds- og skoleområdet tyder imidlertid på, at der kan gå forholdsvis lang tid, inden en familieafdeling finder anledning til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse. At det forholder sig således, betyder samtidigt, at der i denne periode ikke tages stilling til, om børnene har behov for særlig støtte igennem specialforanstaltninger.

Når vi samlet set forholder os til BUM-modellen og det almene socialområde ser det ud til, at det politiske ønske om inklusion af udsatte børn og unge samt indsatser i nærområdet er et hensyn, som i en vis forstand har forrang på hele børne- og ungeområdet med den konsekvens til følge, at indsatser i specialområdet kan have længere udsigter, inden de iværksættes. På det almene socialområde er BUM-modellen ikke dominerende, hvilket imidlertid ikke synes at være til hinder for, at specialområdet og det almene socialområde kan supplere hinanden og indgå et tættere samarbejde om at iværksætte tværgående indsatser. Netop indsatser på både et individ og et mere institutionelt niveau må siges at kunne supplere og berige hinanden.

Kapitel 8. Socialfaglig perspektivering af undersøgelsen

I det følgende vil vi sætte undersøgelsens resultater i perspektiv. Det vil ske ved at diskutere seks temaer: Børn og forældres indflydelse på beslutningen; Administrative rutiner og sagsbehandlingstider; Individualisering af indsatsen; Konkurrence mellem leverandørerne, Specialisering og helhedssyn samt Socialt arbejde og BUM.

Børn og forældres indflydelse på beslutninger

I BUM-modellen adskilles bestiller- og udførerroller. I modellen skal en myndighedssagsbehandler formulere en bestilling med angivelse af konkrete mål for indsatsen, og udfører skal levere de bestilte ydelser og relevant dokumentation. Bestillingen forudsætter, at sagsbehandleren udarbejder en grundig udredning af barnet og familien, der angiver, hvilken indsats, der skal iværksættes for at skabe den ønskede forandring. Bestillingen og målene for indsatsen skal formuleres så konkret, at bestiller senere kan følge op på om udføreren har leveret de aftalte ydelser. I denne opfølgning og kontrol kan bestilleren dvs. sagsbehandleren inddrage både barn og familie, udfører og andre der kender barnet.

Bestillingen er et dokument, som bygger på nedskrevne vurderinger af barn og forældre, der sammenfatter sagsbehandleres opfattelser af, hvad forældre og børn siger og magter. Med nedskrivningen sikres det, at sagsgangen kan følges skridt for skridt, og det kan kontrolleres, om ydelserne er leveret og har haft den ønskede effekt. . På den måde sikres, at alle kan få indsigt i, hvad der er aftalt, og kommunerne bliver derved mindre sårbare overfor bl.a. sagsbehandlerskift. Endeligt bliver det også muligt for forældre og barn at få indsigt i de vurderinger og foranstaltninger, som ligger til grund for behandlingen. Anvendelse af BUM modellen har til hensigt at sikre en øget indsigt i forvaltningen af den sociale lovgivning, hvilket forudsætter en øget skriftliggørelse af det sociale arbejde

Skriftliggørelsen betyder, at det bliver muligt for andre end myndighedssagsbehandlerne at træffe beslutninger om, hvad der skal ske. Beslutningstagere og visitationsfora behøver formelt set ikke at høre på de implicerede parter, da myndighedssagsbehandleren har indhentet oplysningerne og sammenfattet dem i de fornødne akter. I de to kommuner er beslutningsgangen tilrettelagt forskelligt. Begge steder træffes beslutninger om anbringelser af ledere i et visitationsudvalg. I den ene kommune træffer udvalget desuden beslutning om visse forebyggende foranstaltninger ved interne leverandører, og i den anden indgår det som en del af sagsbehandleres kompetence. I den ene kommune deltager den enkelte sagsbehandler og kan supplere med relevante oplysninger. I den anden kommune deltager sagsbehandlere kun undtagelsesvis i møderne.

I begge kommuner opfattes den centraliserede beslutningsstruktur, som en god metode til at sikre, at kommunen kan overholde budgettet. Lederne får mulighed for at komme med forslag til billigere foranstaltninger eller foranstaltninger leveret af kommunens egne lokale tilbud.

Beslutningsgangen begge steder illustrerer, hvordan det er muligt at flytte beslutninger om, hvad forældre og børn skal tilbydes væk fra interaktionen mellem sagsbehandler og barn/forældre. Det gør det, som undersøgelsen viser, i nogle tilfælde vanskelig for sagsbehandlerne at formidle beslutninger fra de centrale visitationsudvalg, hvis de opfatter den som mindre hensigtsmæssigt i forhold til deres kendskab til familiens forhold. I den forbindelse angiver sagsbehandlerne, at det har betydning, at lederne har en solid socialfaglig indsigt, så beslutningerne følges af faglige argumenter.

Der ses en tendens til, at sagsbehandlerne forsøger at undgå, at komme i den penible situation, hvor de skal forklare, hvorfor de ikke kan tilbyde børn og forældre det, som de var enige om var det rette. De lytter på forhånd efter visitationsudvalgets meldinger, og tager bestik af, hvad de hører, kommunen fokuserer på. Hvis de ved, at de kun undtagelsesvis kan bruge eksterne anbringelsessteder, bliver det kun sjældent overvejet som en løsning. Der søges i stedet efter løsninger, som kan gå igennem udvalget. Sagsbehandlerne evne til at inkorporere de lokale regler i deres forståelse af det fagligt bedste er velkendt fra andre undersøgelser (Rask, 2011, Perlinski, 2010, Ebsen og Guldager, 2001). Det bliver derved efter en tid de nye og ofte billigere eller som i den ene kommune primært de interne tilbud, som bliver opfattet som de fagligt bedste. Der sker således en forhåndsafgrænsning af de muligheder som møder forældre og børn.

Barnets og forældres indflydelse på, hvad de tilbydes, er i udgangspunktet afgrænset til de foranstaltninger kommunerne har besluttet er tilgængelige. Det er disse tilbud sagsbehandlere har mulighed for at tilbyde, og som derfor kommer på dagsordenen. Ved anbringelser samt ved brug af ekstern leverandør tages der i begge kommuner forbehold for visitationsudvalgets beslutning. De, som træffer beslutningerne, har kun sagsbehandlerne skriftlige og i den ene kommune mundtlige fremstilling af forældre og børns holdninger og situation. Forældre og børn får ikke selv lov til at forelægge eller kommentere forslagene og de, som træffer beslutningerne, har ikke et direkte kendskab til dem. Forældres og børns forhold og visitationsudvalgets beslutning om bevilling bliver formidlet via sagsbehandleren.

En af konsekvenserne af den centraliserede beslutningsmodel, som følger BUM-modellen i kommunerne, ser derfor ud til mindske forældre og børns indflydelse på beslutningerne. Hvordan de

oplever det, kan vi imidlertid ikke vide, da undersøgelsen ikke har omfattet forældre og børn, hvilket ville være relevant at undersøge.

Distanceringen af forældre og børn i beslutningsprocessen giver anledning til at fremhæve retssikkerhedslovens (RTL) §4, hvoraf det fremgår, at borgeren skal have mulighed for medvirken ved behandling af sin egen sag. BUM-modellen ser ikke ud til at fremme deres deltagelse i beslutningsprocessen.. Måske kan det forklare, hvorfor forældre og børn (i en lille undersøgelse) ikke oplever at have indflydelse på deres sag (Kildedal et al, 2010), selv om 88% af forældre og 63 % af børn og unge er inddraget i sagerne (jf. Ankestyrelsen, 2011).

Administrative rutiner og sagsbehandlingstider

BUM-modellen giver nye administrative opgaver for såvel sagsbehandlere som ledere. Sagsbehandlerne skal lave en præcis udredning af barnets situation, hvor der udover barnet inddrages forældre, lærere, pædagoger m.fl. Dernæst skal udarbejdes en handleplan og afledt deraf en bestilling, som i mange tilfælde skal godkendes af et visitationsudvalg. Efter bevilling af en indsats kan der tages kontakt til en bestemt udfører eller måske flere, hvis der ikke er ventetid hos de første og det evt. atter må behandles i visitationsudvalget. Dernæst skal der indgås en kontrakt, der stemmer overens med bestillingen, som der så senere skal følges op på.

I begge kommuner er der udviklet en række blanketter, undersøgelseskemaer, handleplansark, indstillingsark, kontraktparadigmer, m.m., der skal sikre at arbejdet bliver udført på en bestemt måde. I begge kommuner indgår økonomiske vurderinger i sagsbehandlerne arbejde, og der er opmærksomhed på, at der skal leveres for pengene fx ved at skifte leverandør, hvis der kan findes billigere og lige så gode alternativer. Et forholdsvist nyt element i udførelsen af det sociale arbejde er arbejdet med priser, fordi der i højere grad er kommet satser på ydelserne - mere udbredt i den ene kommune end i den anden.

I den ene kommune foregår der en systematisk tilbagemelding til sagsbehandlerne om udgiftsudviklingen i deres afdeling. Derved skabes et grundlag for, at kommunernes økonomiske situation indgår i sagsbehandlerne vurderinger. Det er op til sagsbehandlerne at afgøre, hvorvidt det skal influere på deres vurderinger, men flere angiver, at det indgår i overvejelserne, når de skal afgrænse hvad der skal tilbydes bl.a. for at sikre, at det kan godkendes i visitationsudvalget.

Undersøgelsen indikerer, at sagsbehandlerne i høj grad overvejer de økonomiske aspekter i sagerne, og dermed følger de to kommuners mål om at reducere udgifterne. Hvorvidt det giver de bedste faglige og økonomiske løsninger på længere sigt, siger undersøgelsen ikke noget om.

BUM-modellens fokus på skriftlighed og de mange blanketter øger sagsbehandlernes administrative arbejde. Undersøgelsen viser, hvordan sagsbehandlerne arbejder med at følge de fastlagte procedurer og udarbejde skriftlige indstillinger til visitationsudvalg, udfylde blanketter, indgå skriftlige kontrakter for hvert barn, osv. tager en del tid. Sagsbehandlingstiden i den enkelte sag er blevet længere med indførelsen af BUM, og kan som nævnt blive yderligere forøget, hvis visitationsudvalget træffer beslutninger om ikke at følge sagsbehandlerens indstilling. Så skal der atter tales med forældre og barn, nye udførere skal findes og evt. godkendes. Alt sammen skal udfyldes og gennemgås før barnet og forældre oplever en forandring.

Prisen for brugen af BUM og en begrænsning af foranstaltningsudgifterne er øget administration og sandsynligvis mindre kontakt til børn og familier. Hvorvidt det opvejer begrænsninger i foranstaltningsudgifterne siger undersøgelsen ikke noget om. Undersøgelser af både indhold i beslutninger, deres effekt, administrationens omfang og ikke mindst den mulige besparelse er oplagte emner for en fremtidig udforskning af området²⁷.

Undersøgelsen giver anledning til at diskutere, hvilken type af sagsbehandlere, som modellen fremmer. Skriftliggørelsen og det øgede antal regler om procedurer giver behov for sagsbehandlere, som er gode til at følge retningslinjer og transformere barn og forældres oplysninger ind i de paradigmer, som anvendes i beslutningsprocessen. I de tilfælde er den gode sagsbehandler god til skriftlighed og transformation af det relevante, og ikke mindst at lytte sig frem til, hvad der er muligt i kommunen. Sagsbehandlerens primære ansvar ligger da i at kunne håndtere disse dele. Hvis målet er, at sagsbehandlere skal bidrage til, at familierne lærer i sagsbehandlingsprocessen og får en øget indsigt i deres problemverden, er den gode sagsbehandler i stand til at forstå og kommunikere med familie og barn. Der vil sagsbehandlerens primære ansvar være at forstå og følge familien indenfor loven og kommunens rammer. Afhængig af, hvilken betoning forvaltningerne vælger at give de to elementer fremmer de sagsbehandlere, som ser deres primære ansvar som en del af forvaltningen eller som en relation til børn og forældre. Dermed ikke sagt det ikke kan kombineres, men der er næppe tvivl om, at BUM-modellen fremmer den første type sagsbehandler.

²⁷ Forskningscentret på Metropol er i øjeblikket i gang med en pilotundersøgelse af, hvilke økonomistyringsredskaber som anvendes til at styre området, og hvordan det bliver eller ikke bliver bekendt for ledere og sagsbehandlere.

Individualisering af indsatsen

Bestillingen i BUM-modellen tager udgangspunkt i et bestemt barns forhold, og handleplaner retter sig mod det enkelte barn, hvilket i øvrigt også reflekteres i en række regler i serviceloven fx om den børnefaglige undersøgelse og handleplan. Sagsbehandlerne arbejder dermed altid med et individuelt fokus og stiller krav til udførere ud fra det enkelte barns forhold.

Børn færdes imidlertid i grupper med andre børn i normalområdet skoler og dagsinstitutioner, men også når det indgår i behandlinger på steder, hvor andre udsatte børn kommer. Der opstår dermed et skisma mellem på den ene side det individuelle perspektiv i en handleplan og påvirkningen af de fællesskaber som barnet indgår i.

Undersøgelsen viser, at indenfor det almene socialområde – altså i skole og daginstitution – er kommunerne tydeligt bevidste om at arbejde med børns fællesskaber for at øge muligheden for inklusion. I den ene kommune var det et bevidst mål at undgå at stigmatisere det enkelte barn ved ikke at skille børnene ud i specielle grupper, der skal have speciel behandling. De arbejdede med at kvalificere lærere og pædagoger til at arbejde med en inddragende pædagogik og didaktik. Det inkluderende arbejde på det almene socialområde bliver således ikke omfattet af de individuelle bestillinger, som er udgangspunktet for BUM-modellen.

På specialområdet er børnefællesskabet tydeligt, når et barn anbringes på en døgninstitution (se fx Stokholm, 2009, Egelund & Jacobsen, 2009). Børnenes indbyrdes forhold har stor betydning for det pædagogiske arbejde og de resultater, der kan opnås. Det kvalificerede arbejde kræver derfor, at der arbejdes med børnekollektivet ved at inddrage det i udviklingen af det enkeltes barns evne til at klare sig i skole, i almindelige børnefællesskaber og samfundet som sådan. Et sådant kollektivt arbejde er vanskeligt at definere i såvel handleplaner som bestillinger og kontrakter, og nødvendiggør en transformation af disse til en institutions særlige kontekst. Det nødvendiggør med andre ord en dialog mellem leverandør og bestiller, hvor bestilleren får mulighed for at få indsigt og forståelse for disse processer.

Hvorvidt det sker afhænger af, hvor rigid sagsbehandler og kommune står på opfølgningen af de skriftlige krav i bestillingen og kontrakten. Hvis sagsbehandlere i overensstemmelse med BUM-modellens intention kun søger tilbagemeldinger på, hvad der er aftalt – via det som vi tidligere har kaldt de klassiske kontrakter – bliver det vanskeligt at lade de vigtige fælles processer indgå i tilbagemeldingen. Hvis dette arbejde dermed ikke anerkendes, vil det over tid påvirke institutionerne til at rette deres indsats specifikt på det enkelte barn frem for børnefællesskabet.

Dilemmaet mellem den individuelle kontrakt og børns fællesskaber gør sig ikke kun gældende i forhold til døgninstitutioner, men også i forhold til de specielle lokale tilbud. I de to kommuner er der tilbud, der arbejder med flere børn og forældre på samme tid, her er et vigtigt aspekt, at lade dem tale sammen og interagere med hinanden bl.a. så de får en opfattelse af, at der er flere som arbejder med lignende problemer. Det kan håndteres ved, at sagsbehandlernes bestillinger formuleres i brede og overordnede termer, så behandlingsstedet får en vis frihed til at fylde indholdet ud uden at skulle genforhandle kontrakten. Men derved brydes intentionen med BUM-modellen, da grundlaget for opfølgningen bliver mindre præcis, og i højere grad afhængig af leverandørens vurderinger og indsigt. Opfølgningen og barnets fortsatte behandling påvirkes dermed af leverandørernes vurderinger. Undersøgelsen viser, at især de lokale leverandører hyppigt inddrages i bestilleres arbejdet for at sikre, at deres viden kommer i spil, når det skal vurderes, hvad barnet skal tilbydes. Dermed bliver kontrakterne relationelle og præget af dialog om og forsøg på at opnå indsigt i både indsats og resultat.

Konkurrence mellem leverandører

Udførerdelen i BUM-modellen stiller krav om, at leverandøren kan levere det, som bestilleren ønsker og rent faktisk bestiller. I et marked for materielle forbrugsvarer har det private erhvervsliv i årevis arbejdet med standarder og differentieringer af produkter, som retter sig mod talrige kundegrupper. Kunden har derved mulighed for at vælge og ikke mindst lade være med at vælge. Leverandøren står derved overfor at skulle forudse kundens ønsker og behov og ikke mindst påvirke dem til fordel for egne produkter og indtjening. Det er denne proces BUM-modellen fører børne- og ungearbejdet ind i, så det i modellens forstand bliver legitimt at tjene penge på at hjælpe de udsatte børn og unge.

Leverandørernes position i de to kommuner er forskellig afhængig af om de er interne – altså kommunalt ejede – eller eksterne. I pilotundersøgelsen kunne det konstateres, at de eksterne i begge kommuner blev sammenlignet og valgt til og fra afhængig af, hvad de kunne levere til en given pris. I forhold til de interne leverandører adskiller de to kommuner sig fra hinanden. Den ene har en tæt dialog mellem den interne leverandør og bestiller, som kun i begrænset omfang fører til fravalg af deres ydelser, men i stedet en opmærksomhed på, hvad de kan levere indenfor deres økonomiske rammer. Der er et pres på, at leverandører er fleksible, men også en dialog om, hvor deres grænser for behandling går. I den anden kommune er relationen mellem bestiller og udfører i højere grad markedsgjort, så bestillerens valg af andre billigere leverandører hurtigere slår igennem som mindre efterspørgsel. Da bestillerens budget samtidig er blevet mindre som følge af kommunale besparelser, bliver det samlede resultat umiddelbart, at de interne leverandører oplever en mindre efterspørgsel, får færre indtægter, og i 2010 måtte afskedige en del medarbejdere.

En fælles udfordring for de to modeller er, hvorvidt leverandører blot tilpasser sig, hvad der ønskes uagtet om de har ekspertisen. I kommuner med et tæt samarbejde tales der måske henover kritiske røster, når det handler om interne leverandører, hvilken var tilfældet i en af kommunerne i pilotundersøgelsen. I kommuner med en markedsmodel kan leverandørers overlevelse og målet om at skabe indtjening overskygge, hvad de faktisk kan levere, hvilket først opdages efter bestilling er afgivet og behandling iværksat. Hvorvidt og hvordan et ansvar for en fejlagtig behandling kan håndteres er ukendt og ubeskrevet, hvorved der er risiko for at børn kommer til at bære markedsmodellens omkostninger.

Undersøgelsen viser, at kommunernes efterspørgsel ofte er størst i begyndelsen af året, hvilket overbelaster leverandørerne, som forsøger at modtage så mange bestillinger som muligt, da der er mindre pres på om efteråret. Det stiller krav om, at leverandørerne fleksibelt kan hyre og fyre medarbejdere i takt med at efterspørgslen svinger, hvilket kræver en større frihed i forhold til de regler der normalt gælder for kommunale institutioner. Det skaber en mindre stabil arbejdsplads og en større usikkerhed for medarbejderne. Alternativt kan de forsøge at få en pris, der kan sikre medarbejdere i perioder, hvor efterspørgslen er lavere, hvilket afhænger af konkurrencen fra andre. Det er så spørgsmålet, hvor store overskud interne leverandører kan og må oparbejde, inden det bliver kontroversielt.

Markedsgørelsen betyder, at opretholdelse, nedlæggelse og omfanget af leverandørsiden ikke længere bliver et politisk emne, hvor kommunens politiske udvalg tager stilling til forsyningssikkerheden på området (jf. Blom, 2006). Det bliver i stedet reguleret af efterspørgslen og leverandørernes evne til at forudse, prissætte og optimere på det grundlag.

Markedsmekanismernes gennemslag i arbejdet med udsatte børn og unge påvirkes af flere forhold. Et af de væsentligste er, når en leverandør påbegynder arbejdet med et barn, og det viser sig, at barnet ikke er en forudsigelig råvare men en levende person. Det er svært på forhånd at forudsige, hvad der skal til for, at barnet udvikler sig i en retning, som gør det i stand til at fungere i normale børnefællesskaber, institutioner, skoler og på sigt som del af voksensamfundet. Det har sagsbehandleren forsøgt at vurdere og anskueliggøre i sin børnefaglige udredning og handleplan ud fra relativt få og måske rudimentære samtaler med barnet (se fx Rask, 2011). Når barnet derfor i længere tid og i flere sammenhænge deltager i en behandlingsforløb får leverandøren en større og dybere indsigt i, hvem barnet er og hvad det har behov for. Der kan således opstå et behov for et korrektiv til handleplanen, som derfor af hensyn til barnet må kunne revideres. Men netop åbningen af korrektiver af handleplanen er også med markedslogikken en åbning af forhandlinger om aftalens økonomiske aspekter. Leverandøren får

derved en særlig handelsvare i form af et mere grundigt kendskab til barnet, der kan bringes i spil på en måde, som sikrer leverandørens interesse bedst muligt. Det vil være i overensstemmelse med BUM-modellens roller. Hvorvidt det får en negativ betydning for barnet, er vanskeligt at bedømme, da leverandør og bestiller normalt vil bekende sig til et mål om at sikre barnet den bedste mulige udvikling.

I de to kommuner håndteres dilemmaet forskelligt. I den ene minimeres markedsmodellens kritiske sider gennem en løbende dialog mellem interne leverandører og bestillere i visitationsprocessen, ved at samle dem under samme ledelse og at de to parter medarbejdere besøger hinanden. I den anden kommune, som fungerer mere efter BUM-modellens idé, er der risiko for, at der opstår mistillid mellem bestiller og udfører, fordi kommunikation om barnets udvikling bliver uklar, da den kan blive bundet ind i et forhandlingsspil, som primært handler om pris og overlevelse for leverandørerne.

Specialisering og helhedssyn

I Sverige er der for nylig kommet resultater af en undersøgelse af organiseringen af socialforvaltningerne overfor udsatte børn og unge (Perlinski, 2010, Morén et al, 2010). Den viser, at forvaltningerne i de seneste årtier er blevet specialiserede, hvor sagsbehandlingen opdeles i afgrænsede opgaver med et personale med de særlige kvalifikationer, som kræves for at løse hver opgave. En central konklusion er, at den specialiserede forvaltning medfører et behov for samordning på tværs af de specialiserede funktioner, som er svære at håndtere og som der bruges meget tid på (Morén et al, 2010). Den specialiserede organisation har derved vanskeligt ved at opretholde et helhedssyn, hvor der tages udgangspunkt i barnets og forældrenes samlede situation. I stedet må barn og forældre selv bevare overblikket, og forsøge at koordinere de forskellige instansers indsatser.

I Danmark kan specialiseringstendensen genkendes i lovens opdeling i økonomiske ydelser og børnefaglig bistand, der er reflekteret i kommunernes organisering af disse indsatser i to adskilte instanser. Indenfor den børnefaglige indsats er indsatsen ofte organiseret i en matrix, hvor den ene dimension består af henholdsvis handicap og socialt belastede børn/unge og den anden dimension af bestiller og udfører. Det gælder den ene af de to kommuner, hvor den anden har en mere flydende grænse mellem bestiller og udfører.

Udover den organisatoriske opdeling kan indsatsen være opdelt i en række ydelser, som leveres af forskellige udførervirksomheder. En sådan fragmentering af ydelsesviften stiller krav om, at sagsbehandleren kan bevare overblik, følge separat op på de respektive ydelser, fortsætte nogle og stoppe andre samt evt. skifte leverandør på nogle eller evt. alle ydelserne. Det udfordrer samtidig

forældre og barns evne til at se sammenhæng og kontinuitet – især hvis sagsbehandleren skiftes ud undervejs.

New Public Management og BUM-modellens intention er, at skabe en større sikkerhed for, at barn og forældre ved, hvad de får leveret. Det sker ved at øge skriftliggørelsen og indføre kontrakter med udfører, samt ikke mindst formulere klare tidsfrister for sagsbehandling og kommunikation. BUM-modellen fører samtidig til mere detaljerede beskrivelser af ydelser for at øge præcisionen i indsatsen, og skaber dermed et øget behov for koordinering og overblik. Dermed balancerer modellen mellem på den ene side en præcision i den skriftlige sagsbehandling og på den anden siden en potentiel uoverskuelighed med stærk specialisering og mange forskellige ydelser måske fra flere forskellige leverandører. Hvis der er for lidt præcision i sagsbehandlingen er det usikkert, hvad borgeren kan forvente - især hvis sagsbehandleren skiftes ud. Hvis der er for mange ydelser organiseret fra mange enheder er det usikkert, hvad der bliver leveret, hvornår og om det passer sammen – især hvis sagsbehandleren skiftes ud. I undersøgelsen kan vi konstatere, at de to kommuner ikke havde fokus på de potentielle konsekvenser af en stærk specialisering.

Socialt arbejde og BUM

Bummodellen er en styringsmodel, som er defineret udenfor socialektoren, og er en grundmodel for hele den offentlige sektor. New Public Management ideer om markedsgørelse med klart adskilte roller, skriftlige beskrivelser af indsatser, klare kontrakter og klare økonomiske oversigter er i første runde defineret med udgangspunkt i den private sektors produkt- og markedsforståelse. I anden runde er den modificeret til at passe på den offentlige sektor, og har i socialektoren ført til en egentlig modificeret BUM-model.

BUM-modellen påvirker det sociale arbejde. Den skaber nye administrative rutiner, påvirker socialarbejderes fokus og har betydning for børn og forældres inddragelse i arbejdet. I forhold til nogle af de klassiske dilemmaer i socialt arbejde og undersøgelsen, kan betydningen af BUM sammenfattes til:

- Den har medført mere præcise retningslinjer for, hvad der skal ydes til børn og familier, og hvad de kan forvente af indsatsen. Der er imidlertid ikke altid den følges konsekvent, i nogle tilfælde pga. manglende tid eller prioriteringer af relationsarbejdet.

BUM mindsker børn og familiers indflydelse på beslutningsprocessen, når den centraliseres i et udvalg og især når det sker uden deltagelse af deres sagsbehandler. Det sker for bedre at styre kommunens pressede økonomi og for at fremme anvendelsen af kommunens egne tilbud.

Derved forskydes det klassiske dilemma mellem borgerens behov og kommuners faglige og økonomiske muligheder, så det i højere grad bliver kommunens situation, der får betydning. Borgerne har dog fortsat indflydelse på, hvad der skal ske, og det skal understreges, at i det tidligere styringsparadigme fra bistandslovens tid, hvor borgerne var mere afhængige af sagsbehandlere, gav det ikke nødvendigvis større indflydelse (Uggerhøj, 1995).

- BUM-modellen har præciseret, at bestiller og udfører har forskellige roller, og sikrer, at der bliver stillet tydeligere krav til udførerne. Den åbner samtidig for, at viden om barnet bliver til en handelsvare, som har betydning for, om udførerne kan bibeholde og evt. tjene på deres indsats.

Det er et klassisk dilemma i socialt arbejde, at sagsbehandlere i første omgang kender barnet bedst, og at behandlere i udførerleddet efterfølgende kommer til at kende det bedre. Når der skal gøres status i en opfølgning kan leverandørerne af faglige årsager have gode argumenter for at fortsætte behandlingen, men kan også være påvirket af et ønske om at bevise deres værd og evt. sikre deres økonomiske eksistens. Sagsbehandleren skal sikre, at barnet får den bedste behandling, og være i stand til at se i gennem leverandørens interesser. Samtidig med at udføreren ved mere om barnet. Det dilemma forskydes med BUM-modellen, så sagsbehandleren får større magt til at beslutte, samtidig med at hun, for at varetage barnets bedste, skal bruge og anvende leverandørens viden. Og leverandørerne får en interesse i at fastholde barnet for at overleve og evt. tjene penge. Sagsbehandlere må derfor balancere mellem kontrol og dialog, og leverandører må balancere mellem dialog, faglig overbevisning og økonomiske interesser – begge med viden om barnet som omdrejningspunkt.

Del II: Undersøgelsens historiske og teoretiske baggrund

Kapitel 9. Modernisering og markedsgørelse af den offentlige sektor

Ønsker man, at forstå de udfordringer kommunerne står med efter opgave- og strukturreformen i 2007 og dermed KL's anbefaling til kommunerne, om at anvende BUM-modellen som styringsmodel, må man vende blikket mod de reformer og moderniseringsprogrammer, der er gennemført i Danmark siden begyndelsen af 1980'erne. Reformen og moderniseringsprogrammerne har medført ændringer i såvel den generelle forståelse af den offentlige sektors rolle og betydning i samfundet som organiseringen af den offentlige opgavevaretagelse, den konkrete opgaveløsning og måden, hvorpå ledelse i offentligt regi tænkes og udøves. En nærmere beskrivelse af disse reformer og moderniseringsprogrammer kan tage afsæt i mange forskellige tekster og kilder. Vi har valgt - i alt overvejende grad - at holde os til Ejersbo og Greve (2008) og Jensen (2003), hvilket vi begrundet med, at de i deres beskrivelser af moderniseringsprogrammerne primært tager afsæt i de publikationer, der er udgivet af Finansministeriet, der i alle årene har været den helt centrale aktør i moderniseringen af den offentlige sektor. Jensen skriver: "Finansministeriet er i løbet af 90'erne blevet betegnet som *"magtens ministerium"* *"Second to God"* og som *"den nye enevælde"* med Lykketoft som *"kongen af Slotsbolmen"*. (Jensen:2003:3)

Tre reformer

Når der tales om moderniseringsreformer i Danmark tales der oftest ud fra tre overordnede reformtiltag: Schlüter-regeringens: "Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor" fra 1983; Nyrup Rasmussen-regeringens program: "Nyt syn på den offentlige sektor" fra 1993 og Fogh Rasmussen-regeringens moderniseringsprogram: "Med borgeren ved roret" fra 2002. På trods af forskellene i politisk observans er der store ligheder i de tre regeringers programmer. Jf. Ejersbo og Greve (2008:44) er der dog lidt nyt i "Nyt syn på den offentlige sektor", men der er også tale om: "en *"floskel-transformation"*, hvor Schlüter-regeringens moderniseringsord er oversat til begreber med socialdemokratisk sprogtoner." I de tre programmer ligger der på trods af forskelle i stil og sprogbrug og i betoningen af fx borgeren og brugeren som de centrale aktører ens indsatsområder og metoder, der alle bygger på en fælles forståelse af styring og ledelse i organisationer.

Baggrunden for moderniseringsprogrammerne skal findes i det forhold, at de store centralt udformede plansystemer, der havde været anvendt som styringsinstrumenter for landets udvikling op gennem 1960'erne og 70'erne, ikke længere var tidssvarende. Jensen skriver: "Den traditionelle planlægning blev af politikerne betragtet som uoverskuelig, teknificeret, urealistisk, irrelevant, domineret af

embedsmandsværket og som en spændetrøje, når nye problemer skulle tematiseres.” (Jensen:2003:94). Men også den økonomiske krise, som Danmark gennemlevede fra midten af 1970erne gjorde det nødvendigt at udvikle nye tænkemåder i forhold til både koordinering og styring af velfærdsstatens udvikling (Ejersbo og Greve:2008:31). Tænkemåder, der kunne rumme de nye investerings- og produktionsmønstre, den ændrede globale arbejdsdeling og liberaliseringen af kapitalbevægelserne (Johansen i Posborg m.fl.:2009:23,24). I den forbindelse lå den liberalistiske ideologi og tænkemåde, der er indlejret i New Public Management (NPM) lige for, og det blev den Verdensbankens, OECD’s, Finansministeriets og KL’s publikationer fandt næring i op gennem 1980erne og 1990erne (Klausen:2001:44). Ligesom det er NPM semantikken, der præger de publikationer Finansministeriet og KL udsender til kommunerne i dag. Den politiske og ideologiske linje i den modernisering, der er foregået i den offentlige sektor i Danmark siden begyndelsen af 1980erne, har vi skitseres i de efterfølgende kapitler.

Schlüter-regeringen 1983

Schlüter-regeringens moderniseringsprogram indeholdt jf. Ejersbo og Greve (2008:32 ff.) fem hovedpunkter:

Decentralisering af ansvar og kompetence – der blev koblet sammen med vedtagelsen af den budgetreform, der allerede var varslet af den tidligere socialdemokratiske regering. Med budgetreformen gik stat, amt og kommuner over til rammebudgettering, som inkluderede både lovbundne udgifter og bevillingsstyrede udgifter.

Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer – der skulle skubbe den offentlige opgavevaretagelse i en mere efterspørgselsorienteret retning. Udlicitering og en generel opblødning af grænserne mellem det offentlige og det private nævnes i den forbindelse som et særligt punkt.

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling – der opererede med ideen om, at det offentliges opgavevaretagelse kunne forbedres, gennem en kvalificering af egen praksis og skabelsen af en regeldatabase med alle statslige forskrifter. Databasen skulle skabe overblik og danne grundlag for forenkling af regelværket.

Leder- og personaleudvikling – her gøres der op med lederstillinger som livspositioner, og det fremføres, at det er lederens opgave at inspirere den enkelte medarbejder, således at vedkommende leverer en effektiv og kvalitetsbevidst arbejdsindsats. Af den grund åbnes der også op for kompetenceudvikling af

medarbejderne, og der indføres produktionsfremmende lønsystemer inden for områder, der kan sammenlignes med private virksomheder.

Øget anvendelse af ny teknologi – der handler om, at brugen af ny teknologi skal fremmes i den offentlige sektor i bestræbelserne på at fremme effektiviteten.

Jf. Brydenscholt (1986:10) ønskede man med Schlüter-regeringens moderniseringsprogram at undgå en udvikling, der havde en episodisk karakter. Man satsede på en mere langsigtet udvikling, der skulle bæres af de enkelte ministerier men *styres* eller i mere moderne sprogbrug *koordineres* af Finansministeriet, der også fik ansvaret for, at styringsfilosofien bag programmet fik en bred politisk opbakning. Det bliver således Finansministeriet, der får: ”ansvaret for, at moderniseringsprogrammet holdes i gang, og at det sker indenfor den ramme, det overordnede sigte angiver” (Brydenscholt:1986:10).

Nyrup Rasmussen-regeringen 1993

I 1993 lanceres Nyrup Rasmussen-regeringens program ”Nyt syn på den offentlige sektor.” I ”Nyt syn på den offentlige sektor” tales der ikke længere om ”modernisering”, men indholdet er i store træk en videreførelse af det spor, der blev lagt med lanceringen af moderniseringsprogrammet i 1983. Det er således ikke længere utænkeligt for socialdemokraterne at benytte udlicitering som et redskab til løsningen af fremtidige velfærdsopgaver. I programmet fremføres det bl.a. at løsningen af udfordringerne for den offentlige sektor ligger i udvikling af samspillet mellem den offentlige sektor og erhvervslivet.

Jf. Ejersbo og Greve (2008:45) indeholder ”Nyt syn på den offentlige sektor” ligesom Schlüter-regeringens program fem programpunkter:

Det offentlige – et aktiv for erhvervslivet - der skal udvikles et øget samarbejde mellem det offentlige og det private. Det skal ske i forhold til brugen af forskningsresultater, fælles udviklingsprojekter og eksportsamarbejde, og der skal arbejdes aktivt med incitamenter, der gør det attraktivt at bevæge sig mellem den offentlige og den private sektor.

Borgernes ret og kvalitet – der skal ske forbedringer gennem eksempelvis pasningsgaranti, kortere ventetid på sygehusene og reduceret sagsbehandlingstid hos politi og domstole. Samtidig skal der udformes serviceoversigter og varedeklARATIONER, der kan sikre større gennemsigtighed i de offentlige ydelser.

Institutionerne sikrer kvaliteten – her slås det fast, at institutionerne skal have større handlefrihed, de skal udarbejde virksomhedsplaner, og den enkelte institution skal klargøre, hvilke opgaver den er bedst til, og koncentrerer indsatsen om disse opgaver. Andre opgaver kan så overlades til andre i form af udlicitering til private virksomheder.

Ansvarlig personalepolitik - personalepolitikken skal koncentreres om tre hovedområder: Det udviklende arbejde, sammenhængen mellem arbejde og familieliv samt trivsel, motivation og engagement. Af helt konkrete tiltag nævnes årlige medarbejdersamtaler, systematisk ledervurdering og større ledermobilitet

Skræddersyet styring og politiske rammer - kontraktstyring af de offentlige institutioner fremhæves som en af løsningerne på de styringsmæssige udfordringer, og markedsstyring nævnes som en anden mulighed. Kontraktstyringen giver øget fokus på målopfyldelse og resultater, samtidig med at styringen kan tilpasses den enkelte institution, og markedsstyringen ses som et middel til øget effektivitet og bedre kvalitet.

Iagttaget man Nyrup Rasmussen-regeringens samlede forvaltningspolitik kan regeringsperioden jf. Ejersbo og Greve (2008:56) opdeles i tre faser. Første fase fra 1993-1996 betegnes ”Værktøjsfasen”. Her introducerer Finansministeriet nye koncepter og modeller til at forbedre den statslige organisering og styring. Kontraktstyring og virksomhedsregnskaber er nogle af de centrale værktøjer. Den anden fase ”Visionsfasen”, dækker perioden fra 1997 til 1999. Fokus er på visionerne for den fremtidige offentlige sektor og på at sikre velfærdssamfundet. Den tredje fase ”Værdifasen” dækker perioden fra 2000 til regeringens afgang i slutningen af 2001. Her lægges der op til en diskussion af værdierne i velfærdsstaten og til mere dialog med borgerne om den offentlige sektors udvikling.

Fogh Rasmussen-regeringen 2002

I 2001 overtager Fogh Rasmussen regeringsmagten, og han fastslår i sin tiltrædelses redegørelse bl.a. at: ”det ikke er afgørende, om den enkelte borger får den nødvendige hjælp og service fra det offentlige eller fra det private” (Ejersbo og Greve:2008:57). Og allerede i 2002 lancerer Fogh Rasmussen-regeringen sit moderniseringsprogram, der bærer betegnelsen: *Med borgeren ved roret*. Programmet indeholder jf. Ejersbo og Greve (2008:5) tre centrale mål, der skal sikres gennem den fortsatte modernisering, således at den offentlige sektor:

- Baseres på borgernes frie valg
- Er åben, enkel og lydhør
- Giver kvalitet for pengene

For at understøtte moderniseringsprogrammet udgiver Fogh Rasmussen-regeringen jf. Ejersbo og Greve (2008:66 ff.) flere væsentlige publikationer. 1) *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*, der udkommer i maj 2002. I publikationen nævnes en række konkrete initiativer, der skal sikre øget valgfrihed for borgerne, ligesom de problemer, der knytter sig til øget frit valg, drøftes. Der er en klar forventning om, at frit valg kan bibringe en række positive effekter, men det pointeres, at det skal ske inden for klare rammer. Valgfrihed betyder ikke frit valg på alle hylder. Når der er tale om offentligt finansierede ydelser, er der en række hensyn, der gør sig gældende. Disse hensyn er bl.a., at muligheden for frit valg skal ske inden for de økonomiske rammer og det kvalitetsniveau, der er fastsat politisk. 2) *En enklere offentlig sektor – regeringens handlingsplan for forenkling og administrative lettelser*, udgives i august 2002. Af publikationen fremgår det, at der skal gennemføres analyser inden for alle ministerområder, så de administrative byrder for virksomheder og borger bliver mindre. Som supplement hertil udgives 3) *Effektiv opgavevaretagelse i staten* i efteråret 2003. Denne publikation giver vejledning til gennemførelse af en række centrale moderniseringstiltag. Tanken er, at hvert ministerium skal redegøre for udbudspolitikker, indkøbspolitikker, arbejdet med mål- og resultatstyring samt mål for brugerrettede opgaver. Ligeledes i efteråret 2003 udgives 4) *Omkostningsprincipper i staten, omlægning af det statslige budget- og regnskabssystem*, der omhandler indførelse af et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem i staten, der kan danne grundlag for ”visionen om en mere åben, enkel og lydhør offentlig sektor, der giver kvalitet for pengene og er baseret på borgernes frie valg.” (Ejersbo og Greve:2008:65). Det traditionelle kasseprincip var velegnet til kontrolformål, men det egnede sig dårligt til sikring af en hensigtsmæssig økonomistyring. Kasseprincippet fokuserer på de ind- og udbetalinger, der er foretaget i en periode, mens omkostningsprincippet sætter fokus på indtægter og ressourceforbrug. Indførelsen af omkostningsprincippet tænkes indført i to faser. Den første fase omfatter regnskabsdelen, hvor alle statslige institutioner skal aflægge omkostningsbaserede årsrapporter fra 2005. Fase to omfatter bevillingsdelen, således at finansloven og dermed den regionale og kommunale budgettering for 2007- hvor opgave- og strukturreformen gennemføres - er omkostningsbaseret. Implementeringen af BUM-modellen på området for børn og unge med behov for særlig støtte kan bl.a. ses i lyset af indførelsen af dette omkostningsprincip.

Sammenfatning

Som helhed kan man jf. Ansbøl(2008) (Hulgård:1997: Ejersbo og Greve:2008) iagttage moderniseringen af den offentlige sektor som fire decentraliseringsbølger, hvor den første tager afsæt i kommunesammenlægningen i 1970'erne. Den omhandler en omfattende uddelegering af opgaver og ansvar fra stat til amter og kommuner. Den anden decentraliseringsbølge omhandler uddelegering af

opgaver og ansvar fra rådhus til institutioner. Den foregår i 1980'erne og tager afsæt i Schlüter-regeringens moderniseringsprogram, hvor de fem hovedpunkter er: Decentralisering af ansvar og kompetence; Markedsstyring, der medførte friere forbrugsvalg, ændrede finansieringsmekanismer og eksperimenter med økonomisk rammestyring; Bedre publikumsbetjening og regelforenklning; Leder- og personaleudvikling og Øget anvendelse af ny teknologi. Den tredje decentraliseringsbølge tager afsæt i Nyrup-regeringens program "Nyt syn på den offentlige sektor" fra 1993. Dette program har borgerinddragelse samt mål- og rammestyring som omdrejningspunkt, og det suppleres i 2000 med publikationen "Service og velfærd", der kombineres med tre debatoplæg, der domineres af temaerne Effektivitet, Kvalitet, Brugerindflydelse, Ledelse, Konkurrence og Ny teknologi. Den fjerde decentraliseringsbølge sættes i gang, med Fogh Rasmussens overtagelse af regeringsmagten i 2001. Den nye regering ønsker at skabe ændringer i forhold til organiseringen og funktionen af den offentlige sektor, og udgiver i 2002 et moderniseringsprogram, der får titlen "Med borgeren ved roret." Fokus flyttes under Fogh Rasmussen-regeringen fra traditionel bevillingsadministration til omkostningsbestemt budgetpraksis og indførelsen af markedslignende styringsmetoder suppleret med en voldsom vækst i antallet af styringsinformationer.(Ansbøl: 2008).

Med decentraliseringen af opgavevaretagelsen følger nye udviklingstræk, der står på skuldrene af hinanden. Eksempelvis giver 1990'ernes decentralisering af budget- og lederansvar til institutionsniveau pr. automatik et større behov for såvel organisationsudvikling som lederudvikling og ny personalepolitisk udvikling. Videre fører decentralisering til øget ønske om autonomi i institutionerne og ønske om bedre koordination mellem politikere og administration, og dette aktualiserer behovet for at udvikle evalueringssystemer og økonomistyringssystemer. Tilsvarende medfører den tiltagende markedsgørelse af den offentlige sektor øget behov for at arbejde med benchmarking, kvalitetssystemer og kontraktstyring.

Som afslutning på dette kapitel om moderniseringen af den offentlige sektor skal nævnes, at der parallelt med decentraliseringen af opgaver, ansvar og økonomi sker en omfattende centralisering af styringen af den offentlige sektor som sådan. En styring, der kommer til udtryk i bl.a. lovgivningen på børne- og ungeområdet, hvor sagsbehandlingsprocessens form og indhold og eksempelvis tidsfrister for arbejdet er beskrevet i detaljer. Men også på beskæftigelsesområdet kan der ses en tydelig central styring bl.a. i form af fastsættelse af forskellige former for refusion og i form af centralt definerede målsætninger for dele af den kommunale beskæftigelsesindsats.

Noget af det, der har vakt vores undren i den historiske perspektivering, er, at moderniseringen italesættes og gennemføres på en måde, der gør det svært at skelne, om det er en borgerlig regering eller

en socialdemokratisk regering, der har magten. Hvad er det for en tænkning og ideologi, der kan bære en sådan ”forbrødring” og dermed moderniseringen af den offentlige sektor i en periode, der strækker sig over 30 år? Det spørgsmål vil se nærmere på i næste kapitel.

Kapitel 10. Moderniseringens teoretiske og ideologiske afsæt.

Ser man nærmere på den diskurs, der har båret moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark bliver det synligt, at der er tale om en neoliberalistisk diskurs, der tager afsæt i den New Public management (NPM) tænkning, der finder fodfæste i Danmark og verden over i 1980'erne (Klausen:2001:44). Derfor vil vi se nærmere på, hvad NPM er, og hvordan fænomenet kan forstås.

New Public Management

Iagttager man NPM som fænomen, kan det konstateres, at NPM ikke er en teori og heller ikke et samlet koncept som f.eks. Total Quality Management, der er en organisationsopskrift, der er bygget op over fem forbundne hovedelementer (Røvik 1997:56), ej heller et koncept som Business Process Reengineering, der beskrives som et organisationskoncept, hvis omdrejningspunkt er en "fundamental nytenkning og radikal omdanning av processen for å oppnå dramatiske forbedringer på kritiske områder som kostnader, kvalitet, service og tid." (Røvik:1997:256). NPM er heller ikke en teori som f.eks. motivationsteori, kulturteori eller Public Choice. NPM er snarere en samlebetegnelse for en række reform- og ændringstiltag, der understøtter organisationsændringer indefra. Jf. Greve (2002:1) opstod betegnelsen NPM i de angle-saksiske lande i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne. Det var den britiske forsker Christoffer Hood, der først satte ord og begreber på de forandringer af den offentlige sektor, der pågik verden over. Hood anvendte således i en nu berømt artikel: "A Public Management for All Seasons?" fra 1991 betegnelsen NPM. Jf. Greve (2002:1) matcher indholdet i det Hood betegnede NPM stort set indholdet i det, vi i Danmark taler om som moderniseringen af den offentlige sektor. Christoffer Hood peger således i sin artikel på to tendenser i den offentlige sektor, hvad angår NPM. For det første tendensen til administrative reformer i den offentlige sektor i form af bl.a. decentralisering af lederansvar, målstyring, brug af IT i sagsbehandlingen og output- og resultatkontrol. For det andet tendensen til institutionelle reformer i form af opsplnitning af den offentlige sektor i mindre resultatenheder, adskillelse mellem bestiller og udfører og inddragelse af private virksomheder gennem udlicitering, dannelse af statslige aktieselskaber, privatisering og markedsførelse i det hele taget. (Greve 2001:2)

Når NPM fandt fodfæste i diskursen om den offentlige sektor i Danmark, var det først og fremmest fordi, NPM blev set som et alternativ til den gængse opfattelse af den offentlige sektor som værende hierarkisk og bureaukratisk. I stedet for bureaukrati i den kendte Weberske forstand satte NPM fokus på markedsførelse og ledelse (Greve 2002:2), der hidtil havde været begreber, der blev sat i forbindelse med den private sektor. I 1980'erne og specielt i 1990'erne blev det imidlertid legitimt at tale om både

privatisering af den offentlige sektor og ledelse som selvstændigt fænomen. I tråd hermed siger Klausen og Ståhlberg (1998) og Klausen (2001), at begrebet NPM bygger på to rationaler. Det ene rationale relaterer til en økonomisk tænkning, der har at gøre med ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og af det offentlige, dvs. indførelse af konkurrence eller konkurrencelignende tilstande, såkaldte kvasimarkeder. Det andet rationale har at gøre med organisation og ledelse.

Det rationale, der relaterer til markedsgørelsen af den offentlige sektor kommer ifølge Klausen(2001:46) til udtryk i forestillinger om det hensigtsmæssige i brugen af en række delreformer eller instrumenter som: udlicitering, privatisering, frie forbrugsvalg, effektivitets- og outputorientering, direkte kontrol og ansvarliggørelse, kontraktstyring og evaluering på baggrund af kvantitative data. Rationalet kan jf. Greve (2002:2) genfindes i økonomisk-institutionel teori, der er en nyere økonomisk teori om organisation og beslutning. Teorien overfører udvalgte antagelser om aktører og relationer mellem aktører til studiet af politik og forvaltning. Disse udvalgte antagelser hviler på ideen om samfundet, som bestående af rationelle mennesker, der primært træffer valg ud fra ønsket om maksimering af egennytte. Jf. Roar Hagen (2006) i Nissen m.fl. (2007:64) må en styringssemantik, der læner sig op ad den tankegang, pr. definition rumme en skepsis i forhold til den offentlige sektors effektivitet. Denne skepsis leder frem til en antagelse om, at den offentlige sektor primært søger at maksimere sig selv, hvilket fører til en vækst, der overbyder efterspørgselen, eller til en antagelse om, at offentligt ansatte søger tryghed frem for udfordringer, hvilket leder til ineffektivitet. I NPM semantikken beskrives den offentlige sektor da også som forvokset, hvorfor den skal nedskæres, for bureaukratisk og ineffektivt, hvorfor den må omstruktureres, for styrings- og reguleringsfikseret, hvorfor der skal decentraliseres og dereguleres, for dårligt ledet, hvorfor lederne skal udskiftes eller omskoles og endelig som i alt for ringe grad orienteret imod resultater og behov hos brugerne (Klausen 2001:44). Man kan i denne forståelsesramme ikke stole på, at de ansatte i den offentlige sektor udfører deres job efter politikernes anvisninger (Greve:2002:2). Derfor udløses der en kultur præget af principal-agent relationer og mistillidsbaserede traditioner (Klausen og Ståhlberg:1998:12). I principal-agent teorien ønsker principalen at få agenten til at foretage en bestemt handling, men agenten antages at ville forsøge at skjule vigtig information samt at skjule de faktiske handlinger. En øvelse for principalen er derfor at skabe incitamentsstrukturer, der skal få agenten til at danse efter principalens pibe, selvom agenten ikke umiddelbart har lyst dertil. ”Budskabet i denne teoriretning er: skab adskillelse mellem organisatoriske enheder i den offentlige forvaltning. Stol på ingen. Sørg for at få de sande præferencer frem i lyset.” (Greve:2002:3).

Det andet rationale i NPM tænkningen har som nævnt at gøre med organisation og ledelse.

Forestillingen er her, at man med fordel kan overføre principper, der er kendt og afprøvet i den private sektor til den offentlige sektor ved at sætte større fokus på: entreprenøragtig ledelse, strategisk ledelse og team-ledelse samt koncepter som TQM og Business Proces Reengineering kombineret med mål- og rammestyring, nye økonomistyrings-, regnskabs- og budgetstyringssystemer. (Klausen 2001:46).

Forestillinger, der kan henføres til ”ledelseslæren” på Handelshøjskolerne, hvor man allerede i 50erne gjorde op med Taylors maskinprægede tilgang til ledelse og satte fokus på anvendelsen af de menneskelige ressourcer - jf. betegnelsen Human Ressource Management. Lige som man her i de sidste mange år har sat fokus på betydningen af at arbejde sammen i hold og på andre motivationsfaktorer end blot løn. En forholdsvis ny tendens ved Handelshøjskolerne er at se på værdiernes betydning for en organisation - jf. betegnelsen værdibaseret ledelse. Jf. Greve er budskabet i dag: ”Ledelse er en nødvendig funktion i enhver organisation. Ledelsen skal motivere medarbejderne til at yde deres ypperste. Skab plads til ledelse, men erkend, at ”god ledelse” kan opnås på mange forskellige måder”. (Greve:2002:2)

Sammenfattende kan man sige, at NPM er en samlebetegnelse for en række reform- og ændringsforslag, som kan spores tilbage til de angle-saksiske lande i slutningen af 1980erne og som stort set kan siges at være identisk med indholdet i moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark. NPM’s to centrale rationaler – som henter inspiration i den private sektor - er 1) øget brug af markedsmekanismer i den offentlige sektor som eksempelvis indførelse af konkurrence og 2) ledelse med vægt på højere grad af mål og resultatstyring. Tankegodset i NPM opfattes som et alternativ til den gængse opfattelse af den offentlige sektor som værende hierarkisk og bureaukratisk. Diskursen i NPM er neoliberalistisk. Den hviler på en økonomisk videnskabelig tænkning om samfundet, som bestående af rationelle mennesker, der primært træffer valg ud fra ønsket om maksimering af egen nytte og egeninteresser. En diskurs som det ikke er helt enkelt at forene med centrale værdier i socialt arbejde, som eksempelvis social retfærdighed og lige muligheder. (Healey, 2009). Generelt kritiseres den tænkning og de holdninger, der er indlejret i NPM for:

Manglende fokus på demokrati, berunder demokratiets brugerindflydelse, reform er mere ”snak” end ”handling” [...] samt usikkerhed om effekten af reformer [...] der fokuseres for meget på effektivitet i snæver økonomisk forstand [...] Hertil kommer, at NPM ikke er lydbør overfor den omfattende brugerinddragelse, der har fundet sted mange steder i den offentlige sektor. Det gælder f.eks. på skole- og daginstitutionsområdet, hvor der er oprettet brugerbestyrelser. (Greve: 2001:6)

Hvorfor NPM og ikke en anden styringsfilosofi?

Et af de mere interessante spørgsmål kunne være, hvorfor det er tankegodset i NPM og ikke en anden styringsfilosofi, der finder fodfæste i den politiske og administrative diskurs i Danmark? For at finde ud af det kan man jf. Klausen og Ståhlberg (1998:18 ff.) vende blikket mod tre forklaringsmodeller, nemlig 1) en *traditionel situationsforklaring*: at der var sket ændringer i situationen dvs. den *tekniske* kontekst, som krævede nye løsninger; 2) en *koalitionsforklaring*: at der var sket ændringer i den *politiske* kontekst som muliggjorde det og 3) en *holdningsforklaring*: at der var sket ændringer i den *institutionelle* kontekst dvs. holdningen til, hvad der var rigtigt at gøre. Dertil kommer selvfølgelig en kombination af de tre forklaringsrammer. Jf. Klausen og Ståhlberg (1998:18) findes der elementer i de to førstnævnte forklaringsmodeller, der kan bidrage til en forståelse af, hvorfor NPM finder fodfæste i Danmark i slutningen af 1980erne og op gennem 1990erne, men de finder den tredje forklaringsmodel mest oplagt.

I forhold til *den traditionelle situationsforklaring*, hævder Klausen og Ståhlberg (1998:18), at det i Danmark i 1980erne er vanskeligt at pege på konkrete samfundsmæssige situationer eller hændelser, der gav anledning til forslag om reformering af den herskende orden. Der er i 1980erne nærmest tale om en fortsættelse af den kritik af velfærdsstaten, som tog sin begyndelse i 1970erne. Der spores ganske vist en gradvis vækst af problematiske forhold/krisesyntomer, og en gradvis modning i bevidstheden om og en tolkning af disse problemers alvor og de midler, der skulle til for at imødekomme dem. Det kunne være forhold vedrørende statsgæld, arbejdsløshed og kommunernes økonomi, der gradvist antog et omfang, hvor flere mente, at der måtte tages mere drastiske skridt i form af eksempelvis ændringer i principperne for og niveauet af arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp. Men disse ”drastiske skridt” stillede kun spørgsmålstejn ved nogle af velfærdsstatens måder at fungere på, de rokkede ikke ved velfærdsstatens grundlæggende principper - nemlig rettighederne til det offentliges støtte.

Vender man blikke mod *koalitionsforklaringen* kan man jf. Klausen og Ståhlberg (1998:20) se, at den borgerlige regering i Danmark gør meget op gennem 1980erne for at iscenesætte og markedsføre NPM ideerne som revolutionerende. Det kan dog samtidig konstateres, at en del af tankerne og ideerne allerede var indlejret i den budgetreform den socialdemokratiske regering havde klar til vedtagelse, da Schlütter-regeringen overtog magten i 1982 (Jensen:2003), ligesom de stort set uden modifikationer blev videreført, da socialdemokraterne igen kom til roret i 1993. En forklaring på det paradoksale forhold, at et parti som socialdemokratiet med et helt andet ideologisk udgangspunkt end det neoliberale NPM standpunkt kan gå ind for NPM tankegange, kan være, at der er tale om forskellige motiver til at gøre det samme. Konservative og liberale kunne ønske at indføre NPM med henblik på at

starte en proces, som på længere sigt demonterer og ændrer velfærdsstaten, mens socialdemokrater kunne ønske det med henblik på at modificere, strømline og revitalisere det offentlige, så nye krav kunne imødekommes, samtidig med at velfærdsmodellen forblev intakt. En anden forklaring, som i al fald i Danmark har en del på sig, kunne jf. Klausen og Ståhlberg (1998:21) være, at indholdet i NPM simpelthen ikke opfattes som politisk ukontroversielt. Når man kunne eksperimentere med frikommuneforsøg i 1980erne kunne man vel også eksperimentere med andre ting, og i den konsensusøgende danske politikultur glider nogle forhold måske lettere ned, end i andre mere konfliktprægede politiske systemer. Men det forhold at NPM tankegangen mod slutningen af 1980erne og i 1990erne opleves som politisk ukontroversiel ændrer ikke på, at mange af punkterne i NPM tiltagene både politisk og i den store offentlighed har en beskaffenhed, der ville have været utænkelige at foreslå i 1970erne. Spørgsmålet er så, hvorfor de står som stort set uproblematisk, afideologiserede og afpolitiserede i 1990erne?

Svaret på dette spørgsmål kommer man jf. Klausen og Ståhlberg (1998:22 ff.) tættest på ved at vende blikke mod *holdningsforklaringen* dvs. ændringer i den institutionelle kontekst. Klausen og Ståhlberg medgiver, at det politiske klima i løbet af 1980erne er ændret i en mere pragmatisk og konsensusorienteret retning, og at det kan have haft en afsmittende effekt både i forhold til politiske forhandlinger om, hvad der kan gøres og i den offentlige opinion om, hvad der forventes af det offentlige. Spørgsmålet er så, om ændringen i det politiske klima skyldes at ”bærerne” (de der er meningsdannere) af de gamle holdninger er holdt op med at være aktive eller har fået nye holdninger, eller om det skyldes at andre ”bærere” og holdninger er blevet mere dominerende end de gamle. Som udgangspunkt kunne man forestille sig, at det ville være politikere og ministerier, der på landsplan skabte ideerne og programmerne, og at det var dem, der satte skub i processen. Det er det ikke ifølge forfatterne - i hvert fald ikke i overvejende grad. Det er nogle andre, der er de centrale NPM agenter. På statsniveau er det jf. Ejersbo og Greve (2008) og Jensen (2003) Finansministeriet, og når vi taler om spredningen af tanker og ideer fra statsniveau til amter (nu regioner) og kommuner, er det: ”Kommunernes Landsforening og Amtskommunernes Forskningsinstitution samt disse organisationers udviklingsafdelinger og konsulenter og endelig private konsulentfirmaer, der har været særligt aktive med hensyn til at formulere og konkretisere NPM ideerne, i forhold til de mere konkrete tiltag vedrørende indførelsen af målstyring, kvalitetsudvikling, evalueringsprogrammer m.v.” (Klausen og Ståhlberg:1998:23)

Svaret på spørgsmålet, om hvorfor styringsfilosofien i NPM tænkningen fandt fodfæste i 1980erne og fortsatte op gennem 1990erne og 2000tallet kan med andre ord findes i Schlütter-regeringens

udpegning af Finansministeriet som aktiv styringsaktør i moderniseringsdebatten på statens område og KL's aktive rolle som styringsaktør på det kommunale område. Som eksempel på KL's rolle som styringsaktør kan der i herværende projekt meget passende henvises til KL's anbefaling i 2006 og 2007 til kommunerne om at implementere BUM-modellen som visitations og styringsmodel på børne- og ungeområdet.

Nye styringsmodellers forankringsmuligheder

Selv om Finansministeriet og KL optræder som aktive aktører i formidlingen af NPM orienterede ideer og tiltag, som eksempelvis implementeringen af BUM-modellen, kan det være vanskeligt at afdække, hvordan disse ideer konkretiseres og forankres dvs. får form og indhold i de enkelte kommuner. Det spørgsmål har Powell & Dimaggio (1991) et bud på i deres bog *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.

Jf. Powell & Dimaggio (1991:67) kan spredningen af nye tanker, der kan understøtte en organisations legitimitet forklares med tre mekanismer eller isomorfismer, der hver især angiver forskellige måder, hvorpå forankringen af ideer kan foregå. De tre isomorfismer er: *tvungende-, mimetisk- og normativ isomorfisme*. I nogle situationer vil det være den ene isomorfi, der dominerer og i andre situationer vil det være en af de andre. I forbindelse med implementeringen af BUM-modellen bringes alle tre isomorfismer i spil, dog på den måde, at *Den tvungende isomorfisme* er dominerende. *Den tvungende isomorfisme* sætter sig igennem som resultatet af formelt og uformelt pres, der kan komme fra dominerende organisationer, der sætter standarder, som de øvrige er nødt til at følge. *Den tvungende isomorfisme* bringes eksempelvis i spil, når en stat gennem lovgivning bestemmer og håndhæver, hvad der er gældende. Hvis BUM-modellen betragtes i dette organisationsteoretiske lys, kan man sige, at der ikke er lovgivet om, at kommunerne skal implementere BUM-modellen som styringsmodel på børne- og ungeområdet, men Finansministeriets krav om at kommunerne skal udarbejde omkostningsbestemte budgetter, presser kommunerne til at vælge en styringsmodel, der kan rumme dette krav, og det kan BUM-modellen jf. KL.

Den *mimetiske isomorfisme* bringes i spil, når der opstår usikkerhed i en eller anden form. Det kan være usikkerhed af teknologisk art, eller det kan være usikkerhed i organisationens omverden. Denne usikkerhed kan få en organisation til at kopiere andre organisationer, der er succesfulde, i håb om selv at opnå succes. (Powell & Dimaggio: 1991:69). Mimetisk isomorfisme er m.a.o. udtryk for, at organisationer efterligner hinanden, og kobler interne organisationsforhold til de løsninger, som er rettesnor for andre organisationer. Der sker så at sige en transformering af en række emner og

problemer, som alligevel skal løses til den model, som opfattes som den rigtige. Det kan foregå ud fra rationelle årsager, hvor man efterligner de organisationer, som opnår de bedste resultater. (Powell & Dimaggio: 1991:70). Men det kan også foregå ved, at følge de strømninger, som giver legitimitet og anerkendelse. Derved bliver en organisation, der gør det rigtige, medlem af klubben af ”rigtige” organisationer eller kommuner, og derfor en der kan støttes med fx økonomiske midler. Røvik (2000) er enig med Powell & Dimaggio (1991), og han beskriver, hvordan forskellige ideer og modeller for organisationer i perioder angiver, at man er en moderne organisation. I nogle organisationer fører disse ideer til reelle forandringer, medens andre efter en periode lades uberørte og parate til den næste bølge af ideer. Når BUM-modellen for øjeblikket ser ud til at være en dominerede styringsmodel for organiseringen af det offentlige opgavevaretagelse, skyldes det i et vist omfang mekanismen med mimetisk isomorfi. BUM-modellen er således gennem bl.a. KL’s anbefalinger blevet kendt som den rigtige model - den som bør anvendes på alle driftsområder – herunder børne- og ungeområdet.

Samtidig kan man sige, at implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet også understøttes af det Powell & Dimaggio (1991) betegner *normativ isomorfisme*, der relaterer til den professionalisering, der opstår, når et organisatorisk felt oplever en stigende professionalisering, der bl.a. stammer fra ensartede uddannelsesbaggrunde. I forhold til implementeringen af BUM-modellen kan man sige, at diplomuddannelsen på børne- og ungeområdet virker som generator for den normative isomorfisme, idet der siden 2006 er undervist om BUM-modellen og intentionerne med at indføre den på børne- og ungeområdet. Ligesom herværende projekt understøtter en BUM-orienteret professionalisering af såvel Bestiller som Udfører.

Sammenfattende om BUM-modellens forankringsmuligheder kan man sige, at både den tvingende -, den mimetiske – og den normative isomorfi genererer implementeringen af BUM-modellen på børne – og ungeområdet. Finansministeriet presser således kommunerne til at implementere nye styringsmodeller, der kan opfylde de forventninger, der er indlejret i kravet om at udarbejde omkostningsbestemte budgetter. Samtidig vil kommunerne, som moderne offentlige organisationer gerne følge de strømninger, der kan give dem legitimitet og anerkendelse, og lige nu er det rigtige jf. KL at vælge BUM-modellen. Endelig vælger kommunerne for at følge strømningerne i de andre kommuner, at understøtte uddannelsen af de ansatte, så de kan profesjonaliseres på en måde, der gør dem i stand til at håndtere og efterleve de forventninger, der er indlejret i BUM-modellen.

Sammenfatning

Moderniseringen og markedsførelsen af den offentlige sektor i Danmark tog fart med Schlüter-regeringen i 1982 og har stået på lige siden. Der er tale om en moderniserings- og markedsførelsesproces, der har medført en udvidelse af samspillet mellem den offentlige- og den private sektor med henblik på løsning af fremtidige velfærdsopgaver. Markedsførelsen ses ikke alene som et middel til øget effektivitet, men også som en mulighed for at opnå bedre kvalitet i opgavevaretagelsen. De gennemførte moderniseringsprogrammer er i hele perioden båret af NPM-tænkningen og en neoliberalistisk diskurs, i hvilken der er indlejret en skepsis i forhold til den offentlige sektors opgavevaretagelse. For at styrke den offentlige sektors effektivitet, så den i højere grad kommer til at ligne den private sektor, argumenteres der i den neoliberalistiske diskurs for nødvendigheden af at skabe adskillelse mellem organisatoriske enheder og at indføre nye incitamentsstrukturer. Implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet kan ses i lyset heraf, idet et af formålene med at implementere BUM-modellen netop er, at adskille Bestiller -, leverandør – og Modtagerrollen.

De politiske moderniseringsprogrammer, har manifesteret sig i lovgivningen med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger, Finansministeriets og KL's publikationer og senest i strukturreformen 2007. Med strukturreformen og dannelsen af de større kommuner sker der mange strukturelle forandringer på det specialiserede socialområde, det vil sige området for udsatte børn og unge og området for udsatte voksne og handicappede. I forhold til herværende undersøgelse er det især værd, at lægge mærke til at visitations-, forsynings- og finansieringsansvaret for tilbuddene på det specialiserede socialområde overgår fra de tidligere amter til kommunerne. Det bliver således i forbindelse med strukturreformen kommunernes ansvar at sikre tilstrækkelige og relevante tilbud til bl.a. børn og unge med behov for særlig støtte, ligesom det bliver kommunernes ansvar at løfte det økonomiske ansvar for driften af tilbuddene. Med strukturreformen og overtagelsen af visitations-, forsynings- og finansieringsansvaret for tilbuddene på det specialiserede socialområde bliver det synligt, at kommunerne kommer til at optræde i en slags dobbeltrolle, hvor de er både Bestillere og Udfører, og ”det går ikke” i den neoliberalistiske diskurs – ”rollerne må holdes adskilte”, og denne adskillelse understøttes som anført med implementeringen af BUM-modellen.

Anvendelsen af BUM-modellen er ikke lovbundet, og selv om Finansministeriet og KL anbefaler BUM-modellen som styringsmodel på børne- og ungeområdet, er det, på grund af det kommunale selvstyre, op til den enkelte kommune at beslutte om – og i givet fald hvordan og i hvilken form BUM-modellen skal implementeres. Det interessante i den forbindelse er, at BUM-modellen, der i sit

udgangspunkt betragtes som en global eller universal styringsmodel, som det private erhvervsliv verden over har taget til sig, nu skal forankres lokalt i den offentlige sektor i Danmark, hvor kommunerne er meget forskellige. Hvordan denne lokale forankring af BUM-modellen manifesterer sig organisatorisk, og hvordan modellen påvirker udførelsen af praktisk socialt arbejde med børn og unge, har vi givet eksempler på i vores empiriske undersøgelse af kommune I og kommune II. I det følgende kapitel vil vi se nærmere på, hvordan den NPM inspirerede ledelsesteori og moderniseringen af den offentlige sektor har skabt nye forventninger til både lederrollen og professionsrollen.

Kapitel 11. Nye leder- og professionsroller

Ser vi nærmere på de forventninger, der er og har været til ledelse og lederrollen i den offentlige sektor over tid, bliver det synligt, at både moderniseringsprogrammerne og NPM tænkningens indtog i den politiske og administrative diskurs har skabt nye forestillinger om, hvad ledelse er, og hvordan lederrollen skal udspilles. Sehested og Ejersbo skriver allerede i 1998 (414), at de kan se konturerne tegne sig af henholdsvis en generalistleder og en responsiv profession, hvor konsekvensen er en dekobling mellem ledelse og profession. De hævder samtidig, at der i et historisk perspektiv kan spores en udvikling fra dekoblet- over sammenkoblet- til dekoblet ledelse i den offentlige sektor. Disse forskellige ledelsesformer springer ikke ud af den blå luft men kan kædes sammen med velfærdsstatens udvikling og skiftende tiders strukturering af opgavevaretagelsen. En strukturering, der har bevæget sig fra den bureaukratiske - over den sektoropdelte - til den polycentriske strukturering, som vi kender i dag (Andersen og Born:2001).

Lederroller

Dekoblet ledelse

I et historisk perspektiv kan man jf. Sehested og Ejersbo (1998) sige, at organiseringen af det offentlige opgavevaretagelse i Danmark fra begyndelsen af 1900-tallet var inspireret af Webers idealtypiske bureaukratimodel. Man opererede således med faste og specificerede funktioner for de ansatte, og et klart over- og underordningsforhold, der blev reguleret efter faste regler for, hvordan beslutninger skulle træffes. Autoritetsstrukturen blev anerkendt af alle, og ledelsen byggede på udstedelse af såvel mundtlige som skriftlige ordrer. De ansatte blev udvalgt efter faglig dygtighed, hvorved nepotisme kunne undgås. Ansættelse skete ofte på livstid og lønnen steg ved anciennitet eller avancement i hierarkiet. Ledelsesformen i den bureaukratiske organisering betegner Sehested og Ejersbo (1998:415) dekoblet ledelse. Karakteristisk for dekoblet ledelse er, at ledelse og ansatte udspiller forskellige roller og har forskellige værdier, hvilket kan medføre konflikt og en oplevelse af ”dem - og - os”. Om de forestillinger og forventninger, der knytter sig til indholdet i den bureaukratiske eller dekoblede ledelse, siger Røvik, at der indgår elementer som: ”a) kontroll med arbejdstidens overholdelse, b) kontrol med arbejdets kvalitet og kvantitet, c) kontroll med materiell, værktøj, arbejdsrutiner, sanitære forhold etc. D) kontroll med at arbejdsreglement, ordensreglement og sikkerhedsforskrifterne bliver fulgt, e) kontroll med arbejdstegninger og skitser, og f) kontroll med arbejdsmængden og fremdrift.” (Røvik: 1998:21). Anderledes ser det ud, når vi taler om sammenkoblet ledelse.

Sammenkoblet ledelse

Vil man forstå bevægelsen fra dekoblet ledelse til sammenkoblet ledelse, må man vende blikket mod den sektoropdelte forvaltningsstruktur, der prægede det offentlige opgavevaretagelse fra 1960erne (Andersen og Born:2001:109). I den sektoropdelte forvaltning hyldes princippet om den specialiserede opgavevaretagelse, og der ansattes af den grund en lang række medarbejdere fra forskellige professioner i den offentlige sektor, herunder også i social- og sundhedssektoren. Nogle af dem, der blev ansat, var uddannet som socialrådgivere, og de blev ikke altid mødt med begejstring af de allerede ansatte embedsmænd, der måtte afgive opgaver til den nye faggruppe. Forhenværende rådmand i Aalborg kommune, Ella Christensen, siger: ”der var noget forbehold overfor socialrådgivere, hvilket var rimeligt på den tid. Vi kendte dem jo ikke. Vi må betænke, at Socialforvaltningen i Rantzausgade var befolket med personale, der havde siddet der i mange, mange år og havde en kolossal erfaring med byens befolkning. Det var derfor, man mente, at socialrådgivere kunne være et overflødigt led.”(Schiøtz:1991:7). Parallelt med professionaliseringen af det sociale arbejde i kommunerne fik vi det Sehested og Ejersbo (1998:415) betegner sammenkoblet ledelse eller professionelt bureaukrati. I det professionelle bureaukrati er lederen en professionel administrator, hvor ledelsesfunktionen og den faglige forankring er koblet sammen. Det professionelle bureaukrati er: ”baseret på specialiserede, funktionelle sektorforvaltninger, afdelinger og institutioner med klart afgrænsede opgaver og kompetencer. Professionelle i ledende og udøvende positioner præger hver deres område med hver deres teknokratiske og faglige værdisæt baseret på videnskabelig viden.” (Sehested og Ejersbo:1998:416). Ledelse kommer således med opkomsten af det professionelle bureaukrati til at bygge på faglig meritering og faglig dygtighed kombineret med den hierarkiske position. Røvik (1998:224,225) skriver: ”Den underliggende (dog sjelden tydelig uttalte) doktrinen var, at god ledelse er sammenfaldende med godt *fagligt* lederskab, dvs. at lederen er en særlig dygtig fagperson, hvis vigtigste kompetanse er hans/hennes kunnskaper om den bestemte virksomheten, som skal ledes.” Fordelene ved sammenkoblet ledelse er ”fælles fodslaw” mellem ledelse og profession, hvilket over tid har sikret stabilitet, kontinuitet og konsensus i forvaltningsudviklingen og serviceproduktionen (Sehested og Ejersbo:1998:416). Sammenkoblingens ulemper er, at såvel politikere som borgere har svært ved slå igennem overfor det professionelle bureaukrati: ”og i den forbindelse, at de faglige ledere udvikler sig til sektoradvokater, og at det samlede professionelle bureaukrati udvikler markante træk af ekspertarrogance, indadvendthed og klientgørelse.” (Sehested og Ejersbo:1998:416). Om ekspertise og ekspertarrogance skriver Lauvås og Lauvås: ”Handler det om ekspertise, handler det også om amatørisme og uvitenhet. Publikum eller andre socialsystemer overhodet (inklusive politikken) kan ikke fortælle ekspertisen hva den skal gjøre. Andre systemer kan heller ikke vurdere systemets operasjoner

annet enn som utenforstående. Rett nok kan man undre seg, irriteres osv., men systemets operasjoner er det likevel bare systemet selv som kjenner. Ekspertisen svarer ikke for et uvitende publikum men bare for andre eksperter. Man må være ekspert for å kritisere eksperter.” (Lauvås og Lauvås: 1998:57) Som en reaktion på det såkaldte ekspertvælde sagde Ritt Bjerregaard allerede i 1981 i sin meget omtalte tale til OECD: ”Den største hindring (for moderne socialpolitikk) vil være de professionelle, der har deres levebrød af og definerer deres tilværelse ud fra det at vide bedst, at tage sig af de fattige, de syge, de gamle, de svage osv. Det er deres betydning, der skal nedtones, og deres ønske om vækst, der skal beskæres, deres råd og ekspertise, der skal betvivles.” (Bjerregaard i Plovsing:1998:81).

Reentry af dekoblet ledelse

Med NPM tænkningens indtog i den offentlige sektor og i debatten om ledelse og lederroller opstår der i løbet af 1980erne en ny lederdoktrin: ”nemlig den om at ledelse i sig selv er et fag som man må og kan lære sig.” (Røvik:1998:229). En forestilling om ledelse, der udspringer af en ”generic approach” til forståelse af organisationer og ledelse, hvor ledelse ikke er bundet til bestemte sektorer og dermed heller ikke til bestemte professioner eller fag. To vigtige elementer i den nye doktrin er kravet om mere resultatorienteret ledelse og kravet om mere ændringsorienteret ledelse. Faktisk tales der fra midten af 1980erne så meget om ”omstillingsparathed blandt ledere” og ”evne til at tage initiativ og skabe tilpasning”, at man på universiteterne og handelshøjskolerne begynder at operere med fænomenet *ændringsledelse* (Røvik:1998:246). Den nye ledelsesdoktrin matcher det Sehested og Ejersbo (1998:418) kalder dekoblet ledelse. En ledelsesform der kan kædes sammen med opkomsten af den polycentriske forvaltningsstruktur, der i Danmark tager form fra omkring 1980 (Andersen og Born:1998:110). Opkomsten og udviklingen af den polycentriske forvaltningsstruktur tager afsæt i det ideologiske gods i Schlüter-regeringens og senere Nyrop Rasmussen-regeringens og Fogh Rasmussen – regeringens omstruktureringer af opgavevaretagelsen. Omstruktureringer der, som allerede anført i kapitel 9, satte forskellige former for grænser på spil. Grænsen mellem det offentlige og det private sættes på spil med erklæringer om forskellige former for privatisering, udlicitering og kontraktstyring. Grænsen mellem forvaltning og borger sættes på spil i form af programmer om serviceorientering, regelforenkligning og afbureaukratisering. Grænsen mellem politik og administration sættes på spil ved etablering af forskellige former for koncernledelse og vedtagelse af forskellige former for ramme- og målstyringsprogrammer. Ligesom grænsen mellem Bestiller, Udfører og Modtager sættes på spil med implementeringen af BUM-modellen på børne- og ungeområdet. ”Den samlede ide var ønsket om å komme vekk fra det man omtalte som ”den byråkratiske forvaltningsstruktur” og få erstattet den med en mer bedriftsliknende servicekultur, hvor man bl.a. skulle legge vekt på å være mer lydhør, ydmyk og

responsiv overfor kunder.” (Røvik:1998:235). I den polycentriske forvaltning er opgavevaretagelsen uddifferentieret til forskellige sociale systemer eller enheder, der er etableret på tværs af sektorgrænser og faggrænser. I disse sociale systemer er opgaverne relateret til bestemte målgrupper, og tanken er, at de forskellige faggrupper i systemet skal samarbejde om de problemstillinger målgruppen har. Karakteristisk for den polycentriske forvaltning er også, at de etablerede systemer opererer autopoietisk dvs. selvreferentielt, og at der ikke eksisterer et centralt punkt, hvorfra alle systemer kan overskues og styres. (Nørrelykke: 2008:130). I daglig tale betegnes de forskellige systemer eller enheder: ”området for børn og unge”; ”området for kontanthjælpsmodtagere”; ”området for ældre” osv. Den polycentriske forvaltningsstruktur løser i et vist omfang de samordningsproblemer, man havde i den sektoropdelte forvaltning men udløser samtidig nye samordningsproblemer. Jensen skriver om den polycentriske forvaltning og dens samordningsproblemer, at den er: ”*fragmenteret*”, ”*multicentreret*” og ”*polycentrisk*”. Tilsammen tegnes der et billede af en situation hvor – med Kickert, Klijn og Koppenjans udtryk – ”*hierarchies have no top*” (Jensen:2003:9). Andersen og Born skriver: ”Med den polycentriske forvaltning begynder forvaltningsorganisationerne at etablere sig selv som strategiske centre, der kæmper om kriterierne for, hvad der overhovedet kan blive et problem. Forvaltningerne prioriterer ikke blot mellem problemer. De er orienteret mod at skabe de forstillede rum, i hvilke problemer kan defineres som problemer.” (Andersen og Born:1998:11)

Det er med afsæt i denne ”ustyrighed”, at ledelse for alvor sættes på dagsordenen. Sehested og Ejersbo skriver: ”Kritikken af det professionelle bureaukrati, sammen med en række udviklingstræk i den kommunale forvaltning, har sat nye roller for ledere og professionelle på dagsordenen i kommunerne. Det får konsekvens i form af en dekobling mellem ledelse og profession.” (Sehested og Ejersbo: 1998:416). Og Røvik skriver: ”Den samlende doktrin som ”alle” som arbejdet med ledelse på 1980-tallet synes å stille sig bak, kan spist formuleres som ønsket om å komme vekk fra fagbasert ledelse og over til en situasjon der ledelse betragtes som et eget fag.” (Røvik:1998:230). Ejersbo og Greve skriver: ”Nu skulle ledere i den offentlige sektor til at udøve ledelse – og ligefrem stræbe efter at blive bedre til deres gerning ved jævnlig opgradering af deres færdigheder.” (Ejersbo og Greve:2008:154). Og Klausen skriver: ”Hvis det skal lykkes at gøre ledelse til en profession, må der ske et skift fra, at lederne opfatter sig som kollega til, at de opfatter sig som ledere/chefer. Dvs. det, vi taler om, er en *arbejdsgiverrolle* – at lægge afstand mellem sig selv og medarbejderne.” (Klausen:2001:239)

Når der i 1990erne tales om fænomenet dekolet ledelse, er det vigtigt at forstå, at meningskondenceringen i begrebet har forandret sig over tid. Der er således gennem årene qua forskellige former for reflektive processer indlejret nye forestillinger i begrebet om, hvad ledelse er og

bør være, hvilket betyder, at begrebet dekoblet ledelse i 1990'erne kan rumme større kompleksitet end tidligere (Luhmann 2000:515 f.; Andersen:1999:143 f.). Sehested og Ejersbo skriver, at: "De nye dekoblede ledelses- og professionsroller "lever i skyggen" af traditionelle sammenkoblede roller. Der er ikke tale om et radikalt skift fra én rolle til en anden, men snarere om en situation, hvor en traditionel rolle udfordres af andre, og der opstår et mix af forskellige roller." (Sehested og Ejersbo:1998:418). I Luhmanns optik kan opkomsten og implementeringen af dekoblet ledelse med det nye meningsindhold betegnes som en genindførelse eller reentry af fænomenet, men nu på et højere abstraktionsniveau. Jf. Sehested og Ejersbo (1998:418) kan NPM filosofien, på trods af dens flertydighed, bruges som en overordnet referenceramme til at beskrive den nye lederrolle – *generalistrollen*, hvis vigtigste kendetegn er dens fokusering på ledelse som et selvstændigt og løsrevet fagområde. I forlængelse af skiftet hen imod generalistrollen og generalist viden sker der et opgør med sektoradvokaten. Generalistlederen skal være politikernes, dvs. hele organisationens advokat, frem for sektorens og faglighedens advokat. Om managementdoktrinen skriver Røvik: "Det er et knippe ideer som bl.a. inneholder forestillinger om lederen som den store "hærfører", en som kan utrette underverker og som om nødvendig også kan "snu" organisationer som er kommet i bagevej – forudsatt at vedkommende får god lønn og nok armslag og ikke bliver hindret av byråkratiske regler eller av sterke fagforeninger." (Røvik:1998:231). Hvor den klassiske og den fagprofessionelle lederrolle bygger på upersonlighed og (faglig) objektivitet, hierarki og regler, fagspecialisering og sektororientering og livslang tilknytning, så bygger forventningerne til den nye leder på noget helt andet. Den nye leder skal have: "personlige egenskaber som karisma, være visionær og kunne skabe samarbejde og helhed. Lederen skal udøve strategisk ledelse og målstyring, besidde generalistviden og være indstillet på en større usikkerhed i ansættelsesforholdet."(Sehested og Ejersbo:1998:419). "De skal have evnen til at skabe overblik, overbevise og motivere, de skal være i besiddelse af generalistredskaber og sprogkundskaber, og de skal kunne optræde i rollen som forhandlere, visionsskabere, brobyggere og netværksdannere."(Klausen: 1998:45). Finansministeriet (1994) siger i Ejersbo og Greve: "Der er tale om et skifte fra "chef" til "leder" – med fokus på lederskab. Chefautoriteten skal skiftes ud med en evne til at skabe resultater, være en god personaleleder, kunne tænke i strategi, håndtere komplekse problemstillinger på tværs af fag - og sektorgrænser og skabe nye måder at løse opgaverne på." (Ejersbo og Greve:2008:156). Arketyper for den moderne leder er den kommunikerende og netværksskabende leder, der udvikler sin organisation og samtidig vedstår sig, og engagerer sig i, et strategisk samspil i forhold til omverdenen (Ejersbo og Greve: 2008:169). En arketype der i øvrigt også bliver idealet på mellemliderniveau.

Professionsroller

Parallelt med 1980ernes og 1990ernes modernisering af den offentlige sektor, implementeringen af nye styringsmodeller og udviklingen af nye lederroller forandres forventningerne til medarbejderne og til deres professionsroller. Ejersbo og Greve skriver: "Før moderniseringsprogrammet betragtes personalet mere som en nødvendig betingelse for at kunne ekspedere sager effektivt og korrekt. Efter moderniseringsprogrammets lancering anses personalet i højere grad for en ressource, der skal plejes og drages omsorg for med henblik på at få det optimale ud af det." (Ejersbo og Greve:2008:155) – Hvilket er helt i overensstemmelse med ideerne i Human Ressource Management. Røvik skriver om de nye toner i personalepolitikken: "De nye og også etter hvert dominerende ideer og opskrifter på personalfeltets åttitals-repertoar finnes først og fremst i gruppen *motivationstiltak* [...] *konsepter for personlig utvikling, annen opplæring/ kompetanseutvikling og likestilling* [...] og frem for alt opplæring som sikter mot å utvikle den enkelte medarbeider og å fremme de riktige *holdninger* hos vedkommende." (Røvik:1998:237 ff.). Indlejret i "de rigtige holdninger" ligger ideen om, at medarbejderne i højere grad skal orientere sig mod organisationen og ikke så meget mod deres profession og særlige forvaltningsområde. Et forhold der bliver helt nødvendig med udviklingen af den polycentriske forvaltning, hvor formålet er at nedbryde de traditionelle sektorer - og fagskel, ved at de professionelle samarbejder på tværs af de gamle forvaltnings -, afdelings – og institutionsgrænser. Den monofaglige viden der bar den autonome professionsrolle er ikke længere tilstrækkelig. Den specialiserede og fagopdelte viden skal således erstattes af en mere helhedsorienteret og tværfaglig viden. Sehested og Ejersbo skriver, at der i slutningen af 1980erne og op gennem 1990erne: "brydes temmelig drastisk med mange af de karakteristika, der har stået centralt for professionernes viden og selvstyring i den autonome rolle i det professionelle bureaukrati." – [og der opstår] – "Nye forventninger, der indikerer en bevægelse mod den responsive professionsrolle, der både videns- og styringsmæssigt er lyttende og efterspørgselsorienteret overfor omgivelserne – det være sig politikere, borgere og brugere." (Sehested og Ejersbo: 1998:420) Med indførelsen af brugerorganer som skole- og daginstitutionsbestyrelser samt ældebestyrelser kritiseres dominansen af ekspertviden i den kommunale serviceproduktion indirekte. Ideen med brugerorganerne er således, at lade brugerne selv definere deres behov, så de offentlige ydelser i højere grad styres af efterspørgsel frem for udbud. Med det øgede fokus på brugerinddragelse udfordrer man så at sige den traditionelle grænse mellem ekspertviden og lægmandsviden. Lægfolket har selv en viden, der kan være relevant i forhold til offentlige ydelser. Sehested og Ejersbo skriver: "Hvor de professionelles vidensgrundlag i den autonome rolle i det professionelle bureaukrati har været præget af objektivitet, lukkethed og fokus på enkeltdele af problemer, ligger der altså i den kommunale organisationsudvikling en udfordring af denne viden i form af større subjektivitet, åbenhed og helhed i

vidensgrundlaget.” (Sehested og Ejersbo:1998:421) I midten af 1990erne begynder man at tale om det udviklende arbejde, og der lanceres nye fænomener som medarbejdersamtaler, karriereveje, seniorpolitik, mobilitet, internationalisering, løn- og motivation samt orlov og efteruddannelse (Ejersbo og Greve:2008:157), og i de mange koncepter for personlig udvikling dukker fænomenet empowerment op dvs. idéen om myndiggørelse. Om empowerment skriver Røvig”... i USA bliver innsatsen på området ”empowerment” gerne sett på som en alternativ og individualistisk strategi i personalpolitikken i forhold til satsing på fagforeninger og formel bedriftsdemokrati, som utgjør en kollektiv strategi.” (Røvik:1998:252)

Den øgede vægt på brugerinddragelse, det brudte monopol på opgavevaretagelsen og den politiske målstyring, der bliver mere og mere udbredt i slutningen af 1990erne og op gennem 2000, tegner tilsammen et billede af, at der på flere niveauer sker en underminering af de professionelles selvstyring af principielle forhold på deres arbejdsområde. Lægges man hertil de nye styringsredskaber, der bl.a. omfatter kvalitetsvurderinger, virksomhedsplaner og resultatmålinger samt redskaber som børnefaglige undersøgelser, handleplaner og kontrakter, der kræver, at de professionelle synliggøre, hvordan de udfører deres arbejde og hvorfor, bliver det tydeligt, at de professionelles autonome rolle ikke er som tidligere. De professionelle forventes i dag at italesætte og synliggøre deres faglige vurderinger og metoder, så de kan gøres til genstand for diskussion og kontrol, hvilket var uhørt i det professionelle bureaukrati med autonome professionsroller. Man kan sige, at kombinationen af demokratisering af den professionelle styring qua større brugerinddragelse, og vægten på større subjektivitet, åbenhed og helhed i opgaveløsningen skaber en bevægelse hen imod en mere responsiv professionsrolle. Det karakteristiske ved den responsive professionsrolle er jf. Sehested og Ejersbo:” at lægmandsstyringen (via politikere og brugerorganer) synes at blive øget, både i forhold til hvad professionerne skal lave, og hvordan de skal gøre det. Det særlige er videre, at den traditionelle bureaukratiske top-down styring øges.” (Sehested og Ejersbo:1998:422) Eksempelvis presses der på fra ministeriel side om anvendelse af bestemte metoder som ICS (Integrated Childrens System), MST (Multi Systemisk Therapy), PMT (Parent Management Training), Familierådslagning og netværksmøder på børne- og ungeområdet.

Hertil kommer, at den økonomiske logik ønskes styrket i forhold til den faglige logik i serviceproduktionen. Dansk Socialrådgiverforenings *Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager april 2010* peger i den forbindelse på, at otte ud af ti socialrådgivere oplever, at der er kommet mere fokus på økonomi i dag, end der var for to år siden. I samme rapport skriver Betina Post, formand for Dansk Socialrådgiverforening, at konsekvenserne af denne styrkelse af den økonomiske logik i udførelsen af praktisk socialt arbejde, er: ”at et stadigt skarpere fokus på økonomien betyder, at bevillingerne af

foranstaltninger foretages i særlige udvalg langt væk fra borgeren, at de socialfaglige indstillinger gradbøjes, så der bevilges noget, der ligner, men som ikke er helt så dyrt, og at der er lange ventetider, før der sker noget. Det sidste er typisk, fordi der mange steder kun må indstilles til kommunens egne tilbud, som har fået alenlange ventelister.” (Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager:2010:3). Og Ankestyrelsen skriver i forhold til anbringelse af børn og unge, at: ”sagsbehandlerne oplever, at kommunernes forsøg på at ensrette og økonomisk styre sagsbehandlingen har skabt meget omstændelig procedure, når der skal bevilges foranstaltning til børn og unge.” (Ankestyrelsen:2010:2)

Sammenfatning

Sammenfattende kan man sige, at skiftende tiders politiske vinde og forandringer i organiseringen af det offentlige opgavevaretagelse påvirker forventningerne til både ansatte og ledere i den offentlige forvaltning samt de roller, de forventes at udspille i forhold til hinanden og i forhold til borgerne, og forventningerne til, hvad de hver især bør og skal gøre. Ser vi på lederrollen som sådan, har den fra begyndelsen af 1900-tallet været forstået som en rolle, der var dekoblet monofaglige kulturer, og den har i midten af 1900-tallet været forstået som en rolle, der var sammenkoblet med monofaglige kulturer og fra slutningen af 1900-tallet til i dag forstås den igen som dekoblet monofaglige kulturer. Lederrollen iagttages i dag i lyset af NPM optikken som en rolle i sig selv. En rolle man skal uddannes til, så man kan udfolde den strategisk og med et personligt engagement, der kan motivere medarbejderne til at arbejde for organisationens mål og værdier. I lederrollen er der i dag indlejret en implicit forståelse af, at lederen er loyal overfor og orienteret mod organisationens interesser og ikke mod en monofaglig interesse. Parallelt med udviklingen af lederrollen er der sket en udvikling af professionsrollen. I begyndelsen af 1900-tallet var de ansatte loyale embedsmænd, der handlede efter ordre. I midten af 1900-tallet sker der en forandring, fordi der ansættes flere og flere medarbejdere i den offentlige forvaltning, der repræsenterer forskellige monofaglige kulturer. Disse fagligt uddannede professionelle medarbejdere opererer i krydsfeltet mellem loyalitet mod organisationen og loyalitet mod faglige værdier, og de forventes implicit at fungere som eksperter på hver sit område. Senere dvs. fra slutningen af 1900-tallet til i dag er forventningen til de ansatte, at de er responsive overfor både politikere, ledere og borgere, og at de er refleksive i forhold til organisationens værdier og økonomisk målsætninger.

Litteratur

AKF-Nyt (2011): Tidlig indsats hjælper udsatte børn bedst. AKF-Nyt nr. 1./marts 2011

Andersen, Niels Åkerstrøm & Born Asmund W. (2001) Kærlighed og omstilling. København. Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): Diskursiv analysestrategi. København. Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Andersen, Nis Åkerstrøm (2003): Borgerens kontraktliggørelse. København. Hans Reitzels Forlag

Ankestyrelsen (2010): Udfordringer på børneområdet. Nyt fra Ankestyrelsen nr. 7, november 2010

Ankestyrelsen (2011): Ankestyrelsens praksisundersøgelser om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger, København.

Ankestyrelsens praksisundersøgelse december 2009. København. Ankestyrelsen

Ansbo, René (2008): Økonomisk styring – Prioritering og styring i kommunerne. Danmarks Forvaltningshøjskole. København

Antczak, Helle (2010): Social behandling. I: Posborg Rikke, Nørrelykke Helle & Anczak Helle (2010) (Red.): Social rådgivning og socialt arbejde – en grundbog. København. Hans Reitzels Forlag

Berger, Peter L. og Luckmann Thomas (1992): Den samfundsskabte virkelighed. København. Politik, økonomi og erhverv

Bergsøe, Thomas og Brydensholt Hans Henrik (1986) i : Markedsføring af en samfundsomstilling. I Brydensholt, Hans Henrik og Simonsen Palle m.fl.(1986): *Fra nutid – til nytid – modernisering af den offentlige sektor. Frederiksbavn*. Dafolo

Bjørn, Runa (2010): Handleplaner som styrings- og evalueringsværktøj. I Uden for nummer nr.21. København. Dansk Socialrådgiverforening

Bo, Karen-Asta & Ingrid Gehl (2008): Samtaler med børn. I Karen-Asta Bo, Jens Guldager og Birgitte Zeeberg (red.): *Udsatte Børn. Et helhedsperspektiv*. København: Akademisk Forlag

Bonfils, Inge Storgaard og Nichlas Permin Berger (2010): Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen. AKF Rapport, AKF, Anvendt KommunalForskning

- Bordieu, Pierre (1993): *Sociology in Question*. London. Sage
- Born, Asmund W. og Hansen Per (2008) *Jobplaner og medborgerskab – Et nyt dispositiv?* I *Uden for* nummer nr. 15. København. Dansk Socialrådgiverforening
- Brinkmann, Svend m.fl, 2010: *Det diagnosticerede liv – Sygdom uden grænser*. Klim
- Brydensholdt, Hans Henrik (1986): *Filosofien bag regeringens moderniseringsprogram*. I: Simonsen Palle m.fl. 1986: *Fra nutid til nytid – modernisering af den offentlige sektor*. Frederikshavn. Dafolo
- Brydensholt, Hans Henrik (1986): *Introduktion til bogen*. I: Simonsen palle m.fl. (1986): *Fra nutid – til nytid – modernisering af den offentlige sektor*. Frederikshavn. Dafolo
- Dahler-Larsen, Peter (1997): *Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst gennem stillingsannoncer: En social konstruktion*. I *Nordisk Administrativt Tidsskrift 2/1997*
- Dansk Socialrådgiverforening, (2010): *Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager 2010*. Dansk Socialrådgiverforening, april 2010
- Ebsen, Frank & Guldager, Jens (2001): *Forståelse og praksis i arbejdsmarkedssager - en kvalitativ undersøgelse af arbejdsmarssagerne i 1 kommune*, Socialministeriet, København
- Ebsen, Frank, Zeeberg Birgitte, Nørrelykke Helle Christiansen Bitten (2009): *Myndighed og leverandør i socialforvaltningens arbejde med børn med særligt behov for støtte – Bestillere og BUM-Model*. Den Sociale Højskole. København
- Egelund, Tine & Turf Böcker Jakobsen (red.) (2009): *Omsorg for anbragte børn og unge. Døgninstitutionens hverdag og vilkår*. Professions/Serien Akademisk Forlag
- Egelund, Tine (1997): *Beskyttelse af Barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København. Hans Reitzels Forlag
- Ejersbo Niels og Greve Carsten (2008): *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København. Børsen – offentlig ledelse
- Ejersbo, Niles og Greve Carsten (2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*. København. Børsens ForlagAC
- Finansministeriet (1983a) *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*. København. Finansministeriet

- Finansministeriet. Budgetdepartementet (1983): Planredegørelse 3, Al den planlægning – Hvorfor og hvordan? I Jensen Lotte (2003): Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør. København. Jurist og Økonom Forlaget
- Finansministeriet. Udgiftspolitisk center (2010): Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde. Juni 2010
- Frandsen, Annie Gaardsted (2005): Videnudvikling i Danmark I: Synnöve Ljunggren (red.) *Empiri, Evidens, Empati*. Nordiske Röster om kunskapudtveckling i socialt arbete. Norden. Nopus
- Gjersén, Janni Hansen, 2010: Børn søger ikke hjælp hos kommunen. Danske Kommuner Nyhedsmagasinet
- Greve, Carsten & Nordisk Kultur Institut (2002): New Public management. Publikationen indgår I forskningsprojektet “Nordisk Kulturpolitik under Forandring.” København. Nordic Cultural Institute
- Guldager, Jens (2008). Helhedssyn – teori og modeller på børne-familieområdet. I: Karen-Asta Bo, Jens Guldager og Birgitte Zeeberg (red.): *Udsatte Børn. Et helhedsperspektiv*. København: Akademisk Forlag
- Healey, Karen (2009): Socialt arbejde i teori og kontekst. En grundbog. København: Akademisk Forlag.
- Hegland, Tore Jacob (1981): Bureaukratiet – egenskaber, problemer og alternativer. I Jensen Poul-Erik Daugaard (red): Organisationsteoretiske modeller og perspektiver. København. Samfundslitteratur
- Hielmcrone, Nina von og Schultz Trine (2007): Større retssikkerhed i socialt arbejde? I: Nissen Appel Maria, Pringel Keith & Uggerhøj Lars (red.) (2007): *Magt og forandring i socialt arbejde*. Århus. Akademisk Forlag
- Houlberg, Kurt (2010): Kommuner kan styre sig til sund økonomi. AKF Nyt nr. 4, december 2010
- Hulgård, Lars (1997): Værdiforandring i Velfærdsstaten. København. Forlaget Sociologi
- Høybye-Mortensen, Matilde (2011): Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visioner på socialområdet. Department of political science, University of Copenhagen 2011/1
- Introduktion til omkostningsbudgetter i den offentlige sektor.
www.oao.dk/index.asp?artikelid=6534
- Jacobsen, Bo, Schnack Karsten, Walgren Bjarne og Madsen Mikkil Bo (2004): Videnskabsteori. København. Gyldendal

- Jensen, Lotte (2003): Den store koordinator. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Johansen, Helle (2010): Social behandling. I: Posborg Rikke, Nørrelykke Helle & Anczak Helle (2010) (Red.): *Social rådgivning og socialt arbejde – en grundbog*. København. Hans Reitzels Forlag
- Järvinen, Margaretha og Mik-Meyer Nanna (red.)(2005): Kvalitative metoder I et interaktionistisk perspektiv. Hans Reitzel. København
- Kjærsgaard, Jørgen (1988): Modernisering af den offentlige sektor – et rids af et paradigmeskift. *Nordisk Administrativt Tidsskrift (69) 1*, 20-38
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): Skulle det være noget? Organisation og ledelse i det offentlige. Børsen. København
- Klausen, Kurt Klaudi og Ståhlberg Krister (1998): *New Public Management i Norden*. Odense Universitetsforlag. Odense
- Kommunernes Landsforening (2006): Den modificerede BUM-model - Nye udfordringer for social- og sundhedsområdet. København 16.maj 2006
- Kommunernes Landsforening (2007): Styring af de sociale institutioner – Nye udfordringer og muligheder med de sociale institutioner. København 25.juni 2007
- KREVI (2008): Erfaringer med Tilbudsportalen. Århus. KREVI
- Krogstrup, Hanne Kathrine (1997): *Brugerinddragelse og Organisatorisk læring i Den Sociale Sektor*. Århus. Systime
- Kvale, Steinar (1997): *Interview - en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzel. København
- Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, 5. kontor (2004): *Mål og resultater – et værktøj til ledelse og udvikling*
- Lausten, Mette m.fl., 2011: Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. SFI, Rapport 11:13
- Lauvås, Kirsti og Lauås Per (1998): *Tværfagligt samarbejde – perspektiv og strategi*. Århus. KLIM
- Luhmann, Niklas (2000): *Sociale systemer*. København. Hans Reitzels Forlag

- Mehlbye, Jill (red.) (2009): Socialt udsatte børn i dagtilbud – indsats om effekt. Indenrigs- og Socialministeriet
- Mik-Meyer, Nanna og Villadsen Kasper (2007): Magtens Former – Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren. København. Hans Reitzels Forlag
- Morén, S., Blom, B., Lundgren, M., Perlinski, M (2010): Specialisering eller integration? en studie av socialrbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer i Socialvetenskaplig tidskrift, nr. 2, 2010
- Notat (2009): Modifieret BUM-model i Børn- og Familieafdelingen – Styring, udvikling og tilpasning af dag- og døgntilbud til socialt udsatte børn og unge i Odense kommune. September 2009
- Nørrelykke, Helle (2008): Omstruktureringer og nye samarbejdsformer. I: Bundesen Peter, Bech Hansen Ingelise og Nørrelykke Helle (red.): *Blandede bolsjer*. Odense. Den Sociale Højskole 2008
- Olsen, Henning (2008): Fra spørgsmål til svar: konstruktion og kvalitetssikring af spørgeskemadata. Akademisk forlag. København
- Omkostningsbudgetter i kommuner og regioner – hvad I især skal være opmærksomme på.
www.oao.dk/index.asp?artikelid=6535
- Panduro, B0 (2011): Nøgletal for kommunernes økonomiske styring. 11.2.11.
- Payne, Malcom (2006): Teorier i socialt arbejde. København. Hans Reitzels Forlag
- Perlinski, Marek (2010): Skilda världar - specialisering eller integration i socialtjänstens individ och familjeomsorg, Afhandling Institutione for socialt arbete, Umeå
- Plovsing, Jan (1998): Socialpolitik. København. Handelshøjskolens Forlag
- Politiken: Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde. 29.marts 2007. Jes Gjørup, Henrik Hjortdal, Tommy Jensen, Leon Lerborg, Claus Nielsen, Niels Refslund, Jacob Suppli og Jasper Steen Winkel
- Post, Betina (2010): Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager 2010. København. Dansk Socialrådgiverforening
- Powell, Walter W. & Dimaggio Paul J. (red) (1991): The new institutionalism in organizational

Ramsdal, Helge og Gunnar Vold Hansen (2005): Om sirkelens kvadratur. Psykisk helsearbeid møter bestiller-utførerorganisasjonen. Tidsskrift for psykisk helsearbeid Vol. 2. Nr. 2. Universitetsforlaget

Rask, Lisbeth (2011): Børnesamtalen- Inndragelse af barnets perspektiver - dilemmaer i myndighedssagsbehandleres arbejde, Professionshøjskolen Metropol, København

Røvik Kjell Arne (1997):Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusindårsskiftet. Fagbokforlaget.. Bergen – Sandviken

Schiøtz, Kirsten (1991): Fra social højskole til universitet. Aalborg. Aalborg Universitetsforlag.

Sehested, Karin og Ejersbo Niels (1998): Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning. Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/1998

Serviceoven - Lov om social service, lov nr. 628 af 11/6 2010 (Barnets Reform)

Skau, Greta Marie (2001): Mellem magt og hjælp. København. Gyldendals

Stokholm, Anja (2009): Anbragte børn mellem kammerater og pædagoger. En antropologisk analyse af socialitet og identitetsdannelse på døgninstitutioner. ViaSysteme>

Thagaard, Tove (2004): Systematik og indlevelse – En kvalitativ indføring i kvalitativ metode. København. Akademisk Forlag

Udkast (2011): Rammaaftale 2011 – på socialområdet og specialundervisningsområdet

Ugebrevet Mandag Morgen: New Public Management på retræte. 14.marts 2010

Uggerhøj, Lars (1995): Hjælp eller afhængighed, PH.D. afhandling, Aalborg Universitetsforlag

Vejledning nr. 93 af 5.12.2006 om formål og andre generelle bestemmelser i serviceoven

Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier nr. 11 af 15. februar 2011

Zobbe, Karen m.dl., 2011: De mange veje. Følgeforskning til skoleudvikling vedrørende “mindre specialundervisning, styrket faglighed og øget rummelighed.” Teori og Metodecentret UCC



Socialt Arbejde
Skriftserie nr. 13, 2011

ISSN 1397-7725
ISBN 87-7008-020-8