

**Myndighed og leverandør
i socialforvaltningens
arbejde med børn med
særligt behov for støtte**

Myndighed og leverandør i socialforvaltningens arbejde med børn med særligt behov for støtte

**Frank Ebsen
Birgitte Zeeberg
Helle Nørrelykke
Bitten Kristiansen**



Den sociale Højskole, København, 2009

Skriftserien:

„Myndighed og leverandør i socialforvaltningens arbejde med børn med særligt behov for støtte“ redigeres af rektor Thomas Braun

Kan bestilles på telefon nummer 38 14 46 00

© Frank Ebsen

© Birgitte Zeeberg

© Helle Nørrelykke

© Bitten Kristiansen

© Den sociale Højskole - København

Udgivet af:

Den sociale Højskole - København

Kronprinsesse Sofies Vej 35

2000 Frederiksberg

København 2009

1. oplag

Omslag: Per Bille, Drejebillede

Tryk: Hakon Holm ApS

INDHOLDSFORTEGNELSE

Baggrund for artiklen	7
Undersøgelsen	7
BUM-modellens spredning	8
Socialt arbejde	12
Myndighed og leverandør	14
Kommunale BUM-modeller	17
De tre kommuners beslutningsstruktur	17
Sammenligning af beslutningsproces	20
BUM modellen i spil	23
Procedurer for bestilling	24
Flere instanser - hvem bestemmer	25
Samspil bestiller og leverandører	28
Valg af leverandører	28
Økonomi i sagsbehandlingen	35
Ændring i leverandørers tilbud	38
Konklusion	45
Sammenfatning	45
Generalisering og diskussion	47
Litteratur	53

Baggrund for artiklen

Undersøgelsen

I det følgende præsenterer vi resultaterne fra en undersøgelse af tre danske kommuners arbejde med børn og unge med særlige behov for støtte. Det er de børn, som modtager støtte i hjemmet, i skolen eller anbringes udenfor hjem, og som derfor betragtes som de mest udsatte og sårbare. Det handler primært om de afdelinger, som arbejder med børn med sociale problemer. Det er således ikke det sociale arbejde med handicappede børn, vi ser nærmere på.

Formålet med undersøgelsen er at undersøge forholdet mellem myndighed og leverandør. Det belyses med udgangspunkt i sagsbehandlers arbejde og fokuserer på den nye model for kommuners organisering af arbejdet: Bestiller, Udfører og Modtager - (BUM) modellen. Synsvinklen er således bestillerens.

Undersøgelsen består af et etnografisk studie i tre kommuner, hvor tre af forfatterne opholdt sig i godt 14 dage fordelt over en måneds tid i foråret 2008¹. Der blev udover observationer foretaget en række interview med sagsbehandlere og ledere, som efterfølgende først er bearbejdet i analyser af hver kommune og siden i tværgående analyser, der i det følgende er komprimeret til en samlet artikel.

Den yder ikke fuld retfærdighed til kommunerne, da det vil indebære en mere omfattende undersøgelse, men giver et øjebliksbillede, hvor der identificeres en række problemstillinger, der sandsynligvis er dækkende for mange kommuners arbejde på området.

¹ Forfatterne kommer fra Den sociale højskole i København (Frank Ebsen & Birgitte Zeeberg), Den sociale højskole i Odense (Helle Nørrelykke) og Danmarks Forvaltningshøjskole (Bitten Kristiansen).

De tre kommuner består af en stor kommune, en omegnskommune og en købstadskommune med et stort opland. Købstadskommunen var præget af fusionering af fire kommuner og de øvrige af omlægninger af amternes indsats som følge af strukturreformen. I omegnskommunen og den store kommune havde vi alene kontakt til den afdeling, der arbejdede med forebyggende foranstaltninger, men ikke med anbringelser.

Vi indleder med nogle overvejelser over, hvordan modeller som BUM spreder sig og sammenhængen mellem BUM-modellen og socialt arbejde. Dernæst præsenteres resultaterne af undersøgelsen for til sidst at blive sammenfattet i forhold til de indledende overvejelser.

BUM-modellens spredning

BUM-modellen er et fænomen, som har trængt sig frem i Europa i løbet af 1990'erne, som led i bølgen New Public Management. Den fokuserer på markedsgørelse af den offentlige sektor enten ved at udlicitere dele til den private sektor eller indføre markedslignende tilstande. Den har spredt sig til de danske kommuner, og indgår som en central idealmodel (Ejersbo & Greve, 2005, Blomberg, 2004). I organisationsteorien kan spredningen af den slags ideer forklares med tre mekanismer: Tvingende, mimetisk og normativ isomorfisme, hvor de to første er relevante her (Blom, 2006, Johansson, 2002, Blomberg, 2004, Di Maggio & Powell, 1983). Isomorfisme består i efterligning og tilpasning. Den tvingende isomorfisme gælder, når en dominerende organisation sætter standarder, som de øvrige er nødt til at følge. Det er, fx når en stat gennem lovgivning bestemmer og håndhæver, hvad der er gældende. Den mimetiske isomorfisme er udtryk for, at organisationer efterligner hinanden, og kobler interne organisationsforhold til de løsninger, som er rettesnor for andre organisationer. Der sker således en transformering af en række emner og problemer, som alligevel skal løses til den model, som opfattes som den rigtige. Hver organisation skaber således en specifik tilpasning til modellen, så den fremstår som logisk og naturlig for netop denne kommune.

Røvik (2000) beskriver, hvordan forskellige ideer og modeller for organisationer i perioder angiver, at man er en moderne organisation. Det kan dels være ud fra rationelle årsager, da man efterligner de organisationer, som opnår de bedste resultater. Det kan også være ved at følge de strømninger, som giver legitimitet og anerkendelse. Derved bliver en organisation, der gør det rigtige til medlem af klubben af „rigtige“ organisationer, og derfor en der kan støttes med fx økonomiske midler. I nogle organisationer fører disse ideer til reelle forandringer, medens andre efter en periode lades uberørte og parate til den næste bølge af ideer. Et nyere eksempel er kvalitetsbølgen med den Total Quality Model (TQM), som var central i den offentlige sektor i 1990'erne men stort set ikke har haft betydning i den efterfølgende årti (Bengtson, 1997, Ebsen, 1997).

Hvis BUM-modellen betragtes i dette teoretiske lys, er det kun i begrænset form den tvingende isomorfi, som gør sig gældende. Staten har lovgivet om modellen på ældreområdet f.eks. i loven om Frit valg, men ikke direkte når det handler om børn med særlig behov for støtte. Staten har dog fremhævet modellen i forskellige skrifter (i bemærkninger til loven om strukturreformen 2004-05², Håndbog om anbringelsesreformen, 2006, Social Service, 2005, nr. 7).

2 I bemærkningerne til Lovforslaget, almindelig bemærkninger til L38 forslag til lov om social service i forbindelse med gennemførelse af den ny kommunalreform fremgår det bl.a., at „forslaget indebærer en samling af opgaverne, der giver kommuner og regioner en klar opgavemæssig identitet. Kommunerne får det samlede myndighedsansvar for alle opgaver på det sociale område, mens regionerne får en forsyningsforpligtelse i forhold til de tilbud, der drives videre af regionerne“. „Lovforslaget indebærer dermed, at den enkelte kommunalbestyrelse får et samlet ansvar for at træffe afgørelse om borgerens visitation til et tilbud, ansvar for at sikre, at der er relevante sociale tilbud til borgerne, samt ansvar for finansieringen af tilbuddene. Kommunalbestyrelsens ansvar for at sikre, at der er sociale tilbud til borgerne betyder, at kommunen har pligt til at sørge for, at der er de nødvendige sociale tilbud til stede enten i form af kommunens egne tilbud, eller ved køb af pladser i private tilbud, regionale tilbud eller tilbud i andre kommuner.“

I Hovedrapport for den Sammenhængende Børnepolitik hedder det således fra Styrelsen for Social service i 2006:

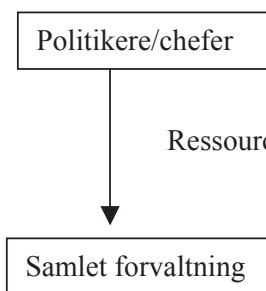
- at kommunalbestyrelsens rolle som politikskabende understreges
- at borgernes retsstilling sikres
- at samarbejdet mellem myndighed og leverandør kvalitetsudvikles og at leverandørmarkedet professionaliseres
- at kvaliteten i foranstaltningerne øges
- at myndighedens mulighed for at vurdere indsatsen i forhold til udgiften forbedres (side 31 i publikationen: <http://boernepolitik.servicestyrelsen.dk>).
- at myndighedens mulighed for at måle effekten forbedres.

Når BUM-modellen ser ud til at være en dominerede model, skyldes det mekanismen med mimetisk isomorfi. Modellen er blandt kommunerne blevet kendt som den rigtige model, som bør anvendes på alle driftsområder. Den vandt i første runde begrænset udbredelse i arbejdet med børn med særlig behov for støtte. En undersøgelse fandt med et års mellemrum, at antallet af kommuner, som anvendte modellen, faldt (Hestbæk et al, 2006). Strukturreformen betød imidlertid, at den blev ført frem som en model, der burde gælde på alle områder, og det derfor gav legitimitet at indføre den også på dette område. Kommunernes organisation KL har gjort en stor indsats for at få gennemført modellen, og udsendte på baggrund af erfaringerne et oplæg om den modificerede BUM-model i midten af 2006.(KL, 2006)

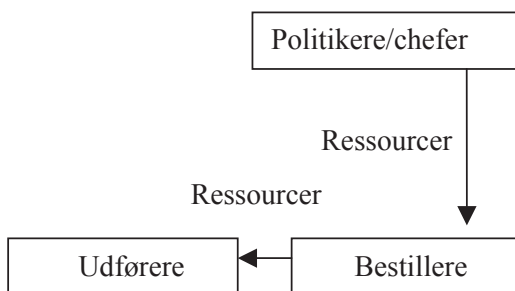
BUM-modellen er udtryk for en markedsgørelse (jf. KL, 2007), der illustrerer at beslutningerne om, hvad der skal ske i udførerledet frakobles den traditionelle kommunale forvaltnings politiske ledelse og styring.

Det kan illustreres således (Blom, 2006:175):

Traditionel organisering



BUM-organisation



Frakoblingen af det politiske niveau og dermed en ændring af den traditionelle kommunale måde at styre på, betyder en ny styring af de institutioner, der udfører arbejdet. De skal nu arbejde på markedsbetingelser, hvor de kan søge at opnå en gevinst eller selv må dække et tab. Hensigten er at få dem til kun at levere de ydelser, der er efterspørgsel efter, og optimere driften ved at skabe den bedste og billigste sammenhæng mellem medarbejdere og ydelser. Når modellen gennemføres, skal bestillere definere opgaven så præcist som muligt, og derefter indgå en aftale - en kontrakt - med udførere. Set fra modellens yderpunkter bliver bestillernes rolle at skaffe den bedste leverandør så billigt som muligt, og leverandørens rolle at sælge sit produkt så dyrt som muligt. Forventningen er, at det sikrer overholdelse af kommunens økonomiske rammer, styrker økonomistyringen, skaber fokus på kvalitet og øger borgernes retssikkerhed samt øger kontrol og kvalitet i såvel myndighedsbeslutningen som sagsbehandleres arbejde.

Den rene model er imidlertid vanskelig at bringe i spil, da kendskabet til de personer som modtager ydelserne - borgerne - bliver stadig større som følge af leverandørernes kontinuerlige arbejde tæt på forældre og børn. Derved øges indsigt og forståelse, som skaber et nyt grundlag for at vurdere om indsatsen bør ophøre eller fortsætte i samme eller andet regi. En anden årsag er, at den rene model er vanskelig at rea-

lisere, da borgerne i takt med behandlingen ændrer sig undervejs, og der derfor er grund til at revidere indsatsen. I begge tilfælde forudsætter forandringen en levende kontakt og et løbende informationsflow fra leverandør til bestiller, hvor leverandøren i nogle tilfælde vil være den bedste til at vide, hvad der skal ske fremover.

Disse vanskeligheder fik KL (KL, 2006) til at modificere modellen. Det skyldes, som de angiver: For det første, at der ofte er behov for en tæt dialog mellem bestiller og leverandør; for det andet kan det for særlige grupper være nødvendigt at inddrage personer fra leverandørledet i myndighedsarbejdet; og for det tredje løser BUM-modellen ikke i sig selv problemer med at gå på tværs af afdelinger og sektorer. Det er derfor i følge KL nødvendigt at modificere den rene model.

Den mimetiske udbredelse af BUM-modellen betyder, at den vil findes i forskellige versioner. Dermed bliver der et spillerum, hvor hver kommune kan lave deres udgave af modellen. Samtidig vil modellens styrke tiltage i takt med, at flere fremhæver de følger den. Den overordnede ide med modellen spredes således, men får et forskelligt udtryk. Det er baggrunden for i det følgende at se nærmere på, hvordan BUM-modellen kommer til udtryk i tre kommuner, og undersøge, hvordan de ligner og adskiller sig fra hinanden i det arbejde, som sagsbehandlere, behandlere og ledere udfører.

Socialt arbejde

Kommunernes arbejde med børn med særlig behov for støtte er socialt arbejde. Det kan defineres på flere måder, men i en dansk sammenhæng er det karakteriseret af to forhold:

- Et menneskeligt møde med henblik på ændring af menneskelig adfærd
- En forvaltning af en demokratisk fastlagt socialpolitik

Det menneskelige møde er karakteriseret af bevægelighed, hvor såvel socialarbejderen som borgeren bevæger sig. Borgeren bevæger sig ud fra de muligheder og vilkår vedkommende har i samfundet, og socialarbejderen i forhold til de muligheder og vilkår, som gives af den organisation, hun er tilknyttet. Endvidere bevæger de sig ud fra den måde, de mødes og kommunikerer på, hvor hensigten i de fleste tilfælde er at frembringe handlinger, der forbedrer borgerens situation - at kvalificere borgerens evne til selv at styre sit liv. Arbejdet kendetegnes af denne mobilitet, og socialarbejderes evne til fleksibelt at handle overfor borgerens krav, ønsker og bevægelser.

Socialarbejderes bevægelse er præget af tilknytningen til et offentligt velfærdssystem, som har defineret hvilke problemer, der skal løses samt hvordan de skal løses. Socialarbejderes opgaver er at sikre og kontrollere, hvem der kan få adgang til bistand og bestemme, hvad borgeren kan få tilbudt (Ebsen, 2008). Socialarbejdere indgår som lønede medarbejder i offentlige eller offentligt finansierede organisationer. De kan være sagsbehandlere, der træffer beslutninger om, hvad der skal ske, og dermed fungerer som myndigheds personer. Eller de kan være behandlere i en mangfoldig palet af private/offentlige institutioner, i opsøgende tilbud, som kontaktpersoner, osv., der f.eks. arbejder direkte med forældre og børn med henblik på at forbedre barnets situation.

Styringen af socialarbejdere må tage højde for fleksibiliteten i indsatsen samtidig med, at den fastholdes som led i en offentlig, politisk styret myndighed. En væsentlig grundpille i styringen er at definere, hvad der er legitime handlinger, da almindelige bureaukratiske styringsformer sjældent er tilstrækkelige (se f.eks. Hasenfeldt, 2003). Dermed får styringen en mere diskursiv form, der bl.a. formidles gennem de forskellige former for isomorfisme. Udviklingen af myndighedsroller, BUM-modeller, m.v. kan ses som et forsøg på at definere, hvad der er det rigtige - det legitime at gøre - for såvel socialarbejdere som deres

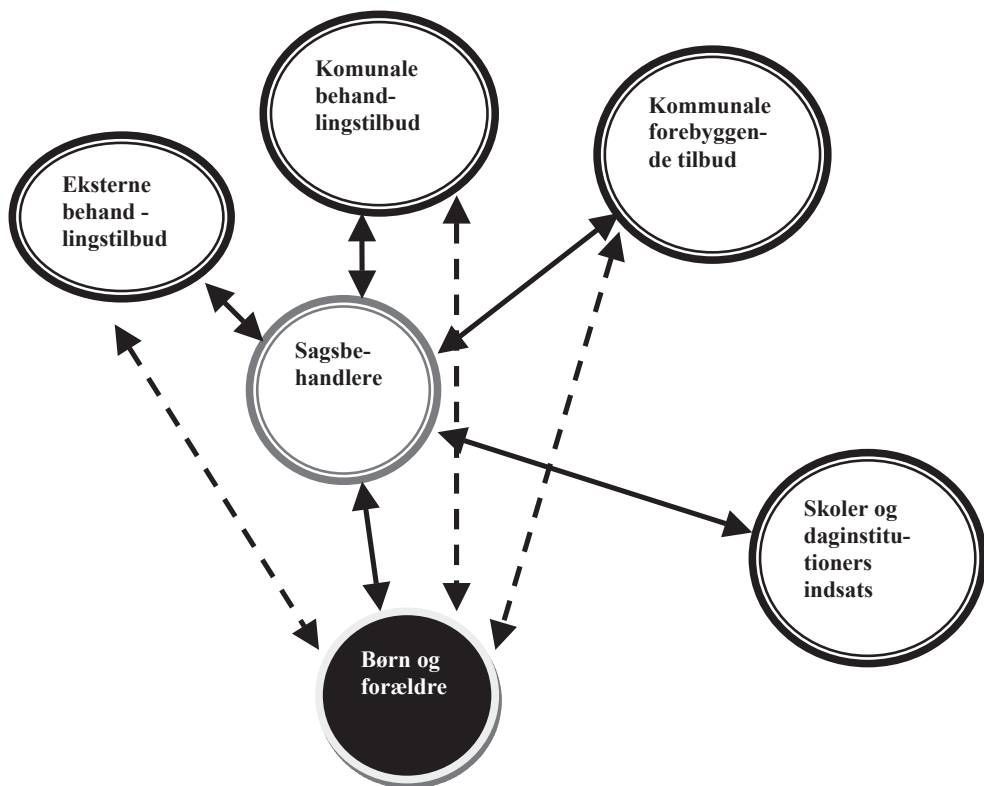
organisationer. De forandringer, som i øjeblikket er i gang, har til formål at påvirke socialarbejdere til at følge den markedsgørelse, som er en del af New Public Management (NPM) (se ovenfor). De nye procedurer formes ud fra en ide om, at børn og forældre samt socialarbejder kan indpasses i en markedslogik, hvor produkterne defineres entydigt og præcist. Ved at følge procedurerne viser socialarbejdere, at de gør det rigtige og skaber derved anerkendelse og legitimitet til fortsat at udføre arbejdet. Spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt, når børn og forældre som følge af det sociale arbejde forandrer sig på en måde, der kræver stor fleksibilitet hos socialarbejderen. Eller når der afdækkes nye problemer eller muligheder lokalt, i familie, skole, venner osv. I det følgende vil vi se på sammenhængen mellem det sociale arbejde, når BUM-modellen gennemføres og sættes i spil.

Myndighed og leverandør

Undersøgelsens fokus er sagsbehandlere, der forvalter den del af serviceloven, som handler om „særlig støtte til børn og unge“. De er for det meste uddannede som socialrådgivere. Undersøgelsen fokuserer på beslutninger om, hvad der skal ske med børn og dermed på bestillere og deres relation til leverandører. Den fokuserer ikke på vurdering og udredning af børn og forældre.

Sagsbehandlere indgår i en organisation - „Familieafdelingen“ - som er indlejret i socialforvaltningen, som er indlejret i kommunen, som er indlejret i staten. Børn og forældre er objekter, der samtidig agerer som subjekter i arbejdet. De professionelle i andre organisationer er blandt andre pædagoger i daginstitutioner, lærere i skoler og ikke mindst socialpædagoger, o.l., som indgår i de institutioner, familieplejer og forebyggende tilbud, som har et længerevarende relationelt arbejde med børn og nogen gange forældre.

Sagsbehandlerens placering i forhold til leverandører kan illustreres således:



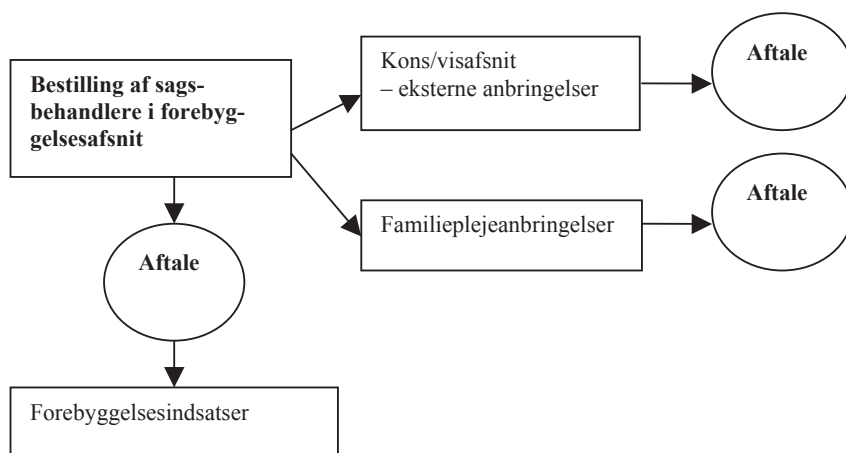
Modellen illustrerer, at en række parter møder barnet og indgår i arbejdet med børn og forældre. Det fremgår, at sagsbehandleren er nøgleperson, når der skal træffes beslutning om, hvilke leverandører som er relevante, hvilke som skal bruges, hvordan de følges og evt. afsluttes. Det er sagsbehandleren, der har ansvaret for at informere børn og forældre om, hvad der skal ske. Cirklen rundt om sagsbehandlercirklen illustrerer, at de er omgivet af ledere i afdelingen og i forvaltningen. Selv om de eksterne relationer altid ender hos sagsbehandleren, kan de gå gennem flere led afhængig af kommunens organisering og fordeling af kompetence.

Samtidig med indførelsen af BUM modellen er relationerne mellem parterne i modellen ændret som følge af en række nye bestemmelser for, hvad sagsbehandlere skal udforme i forbindelse med sagen. Det er dels § 50 undersøgelsen, hvor barnets problemer skal beskrives og vurderes dels handleplaner, hvor det beskrives, hvad der skal foretages og dels de kontrakter, som skal indgås med leverandører. Hensigten er i højere grad end tidligere, at dokumentere sagsgang og begrundelser overfor dels børn/forældre dels skiftende sagsbehandlere dels ledere/politikere. Det bliver desuden muligt for andre end sagsbehandlere at gå ind i sagerne og kontrollere, om procedurekrav overholdes. Samlet set forøger disse krav kontrollen med sagsbehandlers arbejde. Det kan kvalificere arbejdet, da det sikrer information om vigtige forhold. Det kan også føre til fokus på at gennemføre disse tidskrævende skriftlige procedurer og dermed til færre samtaler og kontakter med barn og forældre, hvilket giver et ringere grundlag for at lave et rigtigt match mellem barn og foranstaltning. Det vil vi se nærmere på i det følgende.

Kommunale BUM-modeller

De tre kommuners beslutningsstruktur

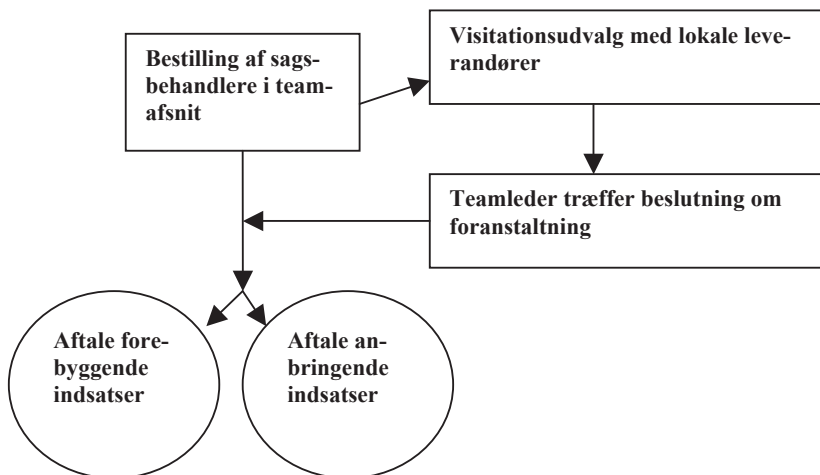
I kommune 1 er der en gruppe forebyggelsessocialrådgivere, som træffer beslutning om, hvad der skal ske og laver bestillingen. De opdeler sagerne i anbringelsessager og forebyggelsessager. Anbringelsessa-gerne underopdeles yderligere i en gruppe til familiepleje og en gruppe til institutionsanbringelse. Det betyder, at der efter bestillingen er udfærdiget er mulighed for at inddrage andre instanser afhængig af sagens karakter. Forebyggelsessagsbehandlerne kan efter godkendelse hos teamleder og funktionsleder visitere til lokale, kommunale forebyggelsesindsatser. Modellen kan illustreres således:



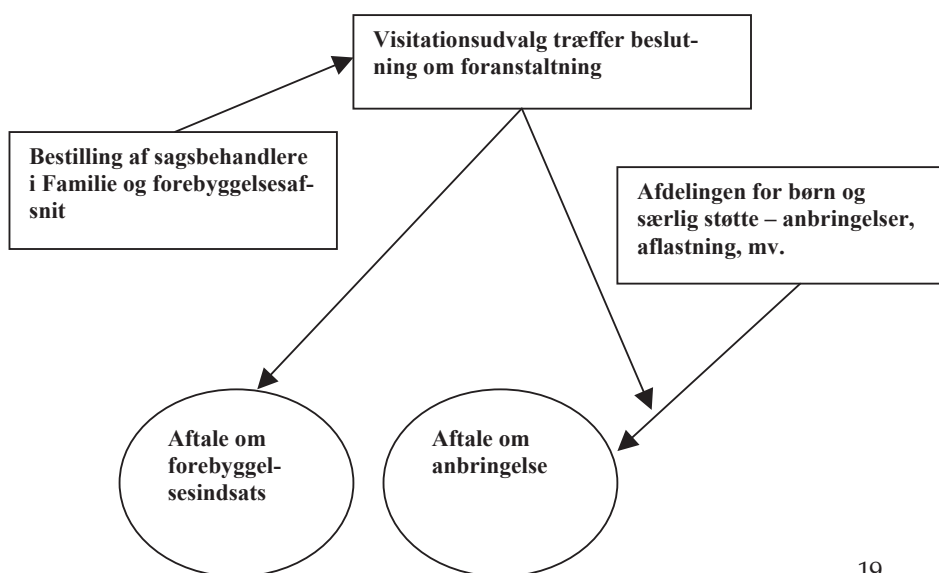
Ved anbringelse er det rådmanden, der træffer endelig godkendelse efter, at sagsbehandlerens indstilling er påtegnet af teamleder, funktionsleder, funktionschef og børne/ungechefen. Det er således en længerevarende procedure end i forebyggelsessager.

Sagsbehandlere indgår på egen hånd aftaler med kommunale forebyggelsesindsatser. Alle anbringelsessager skal visiteres til konsulent og visitationsafsnit/familieplejeafsnit, der foretager matchningen og kontraktudarbejdelsen. Sagsbehandlerne foretager herefter den praktiske del af anbringelse og visitation til anbringelsesteamet, der har ansvaret for opfølgingsarbejdet.

I Kommune 2 laver hver sagsbehandler bestillingen. De sender den herefter i et visitationsudvalg, som er oprettet for hvert lokalområde (Team). Det består af teamleder, faglige konsulenter, leder af PPR og leder af sundhedsplejen som faste medlemmer. Ved hver sag kan der desuden tilkaldes sundhedsplejerske, skoleinspektør, daginstitutionsleder, familiepleje og Børne/ungdomscenter. Derved mikser kommune 2 leverandører og bestiller, når der skal træffes beslutning om foranstaltning. Efter mødet i udvalget træffes endelig beslutning af teamlederen. Kommune 2's model kan illustreres således:



I kommune 3 arbejdes der eksplicit efter en BUM model, som har været under udvikling siden 2003. Der laver sagsbehandlere i afdelingen for Familie & Forebyggelse bestilling på grundlag af handleplan. Bestillingen behandles derefter på sags- og skolekonferencen, hvor de faste medlemmer er chef for hele afdelingen - både bestiller og leverandørsiden i kommunen -, dennes vicechef, ledende psykolog og ledende sundhedsplejerske. Dertil kommer daginstitutionsleder, skoleinspektør, når det er relevant samt altid den pågældende sagsbehandler. Vicechefen og ledende psykolog skal til hvert møde sikre, at der er mindst to forslag til foranstaltninger. Inden mødet kan sagsbehandleren drøfte sagen med de medarbejdere, som er tæt på barnet i teamnetværket. Udvalget træffer beslutning om foranstaltninger, som koster mere end 100.000 kr. om året. Hvis det er en „udskilt foranstaltning“ som aflastning, eksterne skoletilbud, ekstern dagbehandling eller anbringelse udenfor hjemmet og dermed eksterne leverandører, får afdelingen for Børn og Særlig Støtte til opgave at indgå aftale og følge op. Hvis det er lokale foranstaltninger, som skal iværksættes er det den indstillende sagsbehandler, som indgår aftaler og følger op. Modellen for kommune 3 kan illustreres således:



Sammenligning af beslutningsproces

De tre kommuner er forskelligt inspirerede af BUM-modellen og har forskellige opfattelser af myndighedsrollen.

BUM-modellen har, så vidt det kan bedømmes, ikke haft betydning i kommune 2. Der har man koncentreret sig om fusion af de gamle kommuner samt indoptagelse af en del af amtets sociale indsats på området og organisering af de nye samarbejdsformer, det har givet anledning til. Myndighedsrollen ligger hos sagsbehandler og teamleder, hvor sidstnævnte har beslutningskompetencen.

I kommune 1 har BUM-modellen ført til en tydelig adskillelse af bestiller og udførerrollerne. Det gælder især i forhold til anbringelser, som skal gennem et egentligt matchningskontor, efter sagsbehandlere har præciseret opgavens karakter, og det er besluttet, at der skal foretages en anbringelse. Det kan konstateres, at der er mange involveret i beslutningsprocessen om anvendelse af leverandører på anbringelsesområdet i kommune 1, hvilket giver en omstændelig og langvarig beslutningsproces. Det tyder på, at sagsbehandlere har lille og sammenlignet med de øvrige kommuner mindst indflydelse på beslutninger om anbringelser. Omvendt har de stor indflydelse på beslutninger om at anvende lokale kommunale foranstaltninger. På den ene side er der tale om bestillinger og matchning efter BUM-modellen, som gælder på anbringelsesområdet. På den anden side er der for lokale leverandører på forebyggelsesområdet en direkte, kontinuerlig dialog med leverandører om opgavens karakter og indhold.

Kommune 3 har arbejdet længst med BUM-modellen, hvor den også virker mest gennemført. Der er en tydelig adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen, selv om bestillere og udførere er samlet i samme organisation. Alle beslutninger om foranstaltninger over 100.000 kr. pr. år bliver taget i et visitationsudvalg, hvor ledelsen sidder. Det er således ikke sagsbehandlere, der beslutter, men som indstiller og formid-

ler resultatet til børn og forældre. De kan også indgå aftaler med de interne leverandører, men ikke med de eksterne. Det er sandsynligvis i denne kommune, ledelsen har størst betydning for, hvilke foranstaltninger som tages i anvendelse.

Alle kommuner er optaget af det lokale tværfaglige samarbejde. I de organer, som har indflydelse på valget af foranstaltninger, indgår repræsentanter fra sundhedspleje, psykologer osv. samt fra skoler og daginstitutioner, når det er relevant. Der er især i kommune 3 stor opmærksomhed på, hvad skole og daginstitution formår før, der igangsættes foranstaltninger efter serviceloven.

BUM modellen i spil

BUM-modellen arbejder primært med to hovedroller - bestiller og udfører, selv om også modtagerne indgår i modellen³. Pilotundersøgelsens fokus er bestillerrollen. Vi har ikke direkte undersøgt leverandører, men deltaget i møder mellem bestillere og leverandører og hørt om bestilleres opfattelser af leverandører. Vi har i begrænset omfang overværet møder, hvor modtagere har været til stede og hørt om dem set gennem bestilleres øjne.

Bestillerrollen indgår i den kommunale organisation, som en del af socialforvaltningen. Kommunen har monopol på efterspørgslen, og det er bestillere, der specificerer leverandørernes ydelser. I en række tilfælde „ejer“ kommunen selv en række af leverandørerne, hvorved deres mulighed for at opnå højest pris for færrest ressourcer er begrænset. Det gælder i mindre omfang for de eksterne leverandører, som dog er begrænset af tilsyn og opfølgning af de børn, som placeres de pågældende steder.

Bestillerrollens udgangspunkt er udredninger af børns problemstillinger og deres udmøntning i en handleplan for, hvad der skal ske. Til det formål er der udviklet en række procedurer og regler, hvoraf en del er nedfældet i lovgivningen. Pilotundersøgelsen tager som nævnt afsæt i at problemstillingerne er udredt og følger processen derfra til bestilling og opfølgning på ydelserne.

³ Hvis man googler begrebet BUM fremgår det den 14.9.08, at der er 226 henvisninger, hvor forkortelsen er oversat til bestiller-udfører-modtagermodel. Der er imidlertid 776 henvisninger, hvor der er tale om en bestiller - udførermodel.

Procedurer for bestilling

Sagsbehandlere i alle tre kommuner bakker op om de procedurekrav, der er til sagsbehandlingsprocessen. De finder, at både § 50 undersøgelser, handleplaner, indstillingsark og visitationsskemaer er fornuftige og relevante arbejdsredskaber.

I alle kommuner er der udfærdiget omfattende beskrivelser af procedurer og regler fx som en Børne- og Ungemappe, hvor der findes mange retningslinjer for, hvordan sagsbehandlingsprocessen i børne- og ungesagerne skal foregå. Hensigten er at sikre en ensartet og systematisk sagsbehandling og dermed øge den faglige kvalitet i arbejdet. Endvidere er det intentionen at øge retssikkerheden ved at sikre, at hver borger får en individuel vurdering og sammenlignelige sager behandles ens.

De forskellige procedurer betyder, at der skal laves et stort skriftligt arbejde, som både er tidskrævende og kræver perioder med sammenhængende tid, hvor sagsbehandlere kan koncentrere sig om en enkelt sag ad gangen. Sagsbehandlerne i to af kommunerne beretter, at det er svært at få ro til at skrive og det er vanskeligt at overholde de forskellige deadlines.

Konsekvensen er, at der bruges mere tid på administrativt arbejde og mindre på at tale med forældre og børn. Det kan f.eks. komme til udtryk i form af færre hjemmebesøg, da det er for tidskrævende. Og som en sagsbehandler tilføjer:

„For fem år siden holdt vi netværksmøder i alle sager, men på grund af de mange sager, vi har nu, holder vi færre“

En anden sagsbehandler gør opmærksom på, at problemet forstærkes, hvis det er vanskeligt at etablere et samarbejde til familien, da der så bliver for lidt tid til at lave arbejdet ordentligt. En leverandør bemær-

ker, at sagsbehandlere ikke har tid til at deltage i mere omfattende forløb som fx familierådslagning.

Problemet bliver håndteret på forskellige måder. I en af kommunerne var det meget vanskeligt for sagsbehandlerne at få udarbejdet skriftlige § 50-undersøgelser. Der var ikke uenighed i intentionen, men de blev sjældent til fagligt redskab til beskrivelse, vurdering, indstilling og beslutningstagning. I stedet blev de lavet, efter beslutningerne var taget som dokumentation af arbejdet. Det blev derved oplevet som spild af tid.

Sagsbehandlerne anvender forskellige „overlevelsestrategier“ for at nå det hele. En sagsbehandler fortæller, at hun møder tidligt om morgenen for at finde ro til at udforme § 50 undersøgelserne. En anden siger, at hun ind imellem forsøger sig med hjemmearbejdsdage, så hun kan få lavet § 50 undersøgelser m.v.

I en anden kommune er der indført en regel om, at der hvert år skal afsættes fem arbejdsuger til administrativt arbejde. Her forventes det, at alle sagsbehandlerne lukker deres kalendere for aftaler og sørger for få de større skrivearbejder fra hånden.

I den tredje kommune beklager sagsbehandlerne sig ikke over mangel på tid. Det virker som om, at procedurerne opleves, som noget der understøtter sagsbehandlernes faglige arbejde og ikke som et problem. Det kan også skyldes, at normeringen er bedre, men det har vi ikke haft mulighed for at sammenligne.

Flere instanser - hvem bestemmer

Det fremgik af afsnittet om BUM-modeller, at beslutninger om hvilke foranstaltninger, der skulle bruges, er flyttet fra sagsbehandlerne til afdelingens ledere. Beslutningerne træffes på møder med lederne ofte i visitationsudvalgsmøder, der er nyetablerede og illustrerer en udvi-

delse af antallet af instanser på området. En sagsbehandler beskriver det således:

„Da jeg kom, da var det der ikke, da sendte man bare handleplanerne direkte til der, hvor man syntes. Der er kommet en tragt, det hele skal igennem, hvor der lige bliver kigget en ekstra gang, før det ryger ud til udførerne.“

Det kan betyde, at sagsbehandlingen bliver længere, og føre til at sagsbehandlere får mindre indflydelse på, hvad der skal ske. En sagsbehandler udtrykker det således:

„Det er lederne, der bestemmer noget, og de sidder nogle gange og laver det om, som rådgiverne synes. Det gør noget ved rådgivernes måde, de vil gerne have en medbestemmelse i forhold til deres faglighed. For ellers ryger meningen med at lave en undersøgelse og en handleplan“

Jeg tror, vores rådgivere, de fremlægger det altså på den måde, som de skal og det er jo vores rolle. Det er jo at fremlægge det, som vi skal og så må lederne tage en beslutning til det, der er fremlagt. Som rådgiver så noterer jeg i journalen, „Det er lagt op. Der anbefales sådan. Det bliver ja eller nej“. På den måde giver vi svaret videre.

Citatet illustrerer, hvor stor vægt sagsbehandlere lægger på at have indflydelse på beslutningsprocessen, da den er et kernepunkt i deres faglighed. Endvidere at det kan føre til, at de fralægger sig ansvaret, hvis de er uenige i beslutningerne.

En anden sagsbehandler har en mere positiv vurdering af diskussionerne på visitationsudvalgets møder:

Jeg forbereder mig tit, når jeg skal til sagskonference, for jeg ved godt, at vi skal spare. Så jeg forbereder mig enormt meget på at finde ud af, hvad for nogle argumenter jeg skal bruge her. For min rolle er jo at komme med nogle argumenter. Jeg kender familien, jeg har mærket dem, jeg har været ved dem og så har de [ledelsen] jo deres argumenter for at tænke anderledes. Hvilket også gør tit, at jeg bliver klogere. For man kan blive så følelsesmæssigt indigneret, så man glemmer at få puttet sig derop, hvor man kan tænke.

Det illustrerer, at når lederne er fagligt kompetente, kan det kvalificere beslutningen på en måde, der skaber respekt og får sagsbehandlere til at tage ansvar. Udvidelsen i antallet af instanser kan således øge en relevant kontrol og kvalificere sagsbehandlararbejdet, men også virke modsat.

Balancen mellem ledernes styring og sagsbehandlers indflydelse er prekær, da det altid er sagsbehandlere, der skal formidle beslutningen tilbage til forældre og børn. Hvis de ikke tror på beslutningen, kan det også være det indtryk, der formidles videre. Derimod vil en overbevist sagsbehandler anstrenge sig for at fortælle om beslutningen og forsøge at få forældre og børn til at leve med den, hvilket især er vigtigt, hvis sagsbehandleren havde forventet og formidlet en anden løsning.

I praksis udvikler sagsbehandlerne strategier, der modvirker, at deres indstillinger afvises eller ændres. I en af kommunerne observeres det, at sager ofte ikke afgøres i visitationsudvalget, men i et samarbejde mellem sagsbehandler, konsulent og teamleder, og i en anden kommune siger en sagsbehandler:

„Hvis det er noget der koster penge, så vender vi det med teamlederen først, så vi ikke sidder og laver unødvendigt arbejde. Det vil jo være lidt dumt at finde på noget vi ved, der ikke går igennem“

På trods af at sagsbehandlere fratages indflydelse gennem de mange instanser og især via de beslutninger lederne træffer i visitationsudvalget, forsøger de at fastholde deres indflydelse og derved motivation for at føre beslutningerne ud i livet.

Samlet set kan der i undersøgelsesmaterialet spores en tendens til, at sagsbehandlerne fagligt og tidsmæssigt bliver optaget af diverse procedurekrav, og fokus på barnet/forældrene bliver mindre. Det skal dog understreges, at procedurerne i flere tilfælde netop medvirker til at fastholde fokus på forældre og barn, da de fleste diskussioner handler om matchning mellem barn og foranstaltning. Pilotundersøgelsen tyder på, at der sker en formalisering af kontakt til forældre og børn uden, at der sker en forøgelse af interaktion og samtaler. En vigtig faktor for at denne forandring fører til en kvalificering af arbejdet er ledernes faglige kompetence og indsigt.

Samtidig kan det på grundlag af pilotundersøgelsen konstateres, at sagsbehandlerens afhængighed af leverandørernes iagttagelser af børn og forældre stiger i takt med, at det administrative arbejde forøges.

Samspil bestiller og leverandører

De aspekter af samspillet mellem bestiller og leverandør pilotundersøgelsen behandler, er: Valg af leverandører, økonomiske overvejelser og ændringer i leverandørernes tilbud.

Valg af leverandører

De tre kommuner har fået udvidet paletten af leverandører i forbindelse med strukturreformen. De har dels fået udvidet antallet af forebyggende foranstaltninger, men har i nogle tilfælde også overtaget specialrådgivninger og enkelte døgnforanstaltninger. Der er stor opmærksomhed på at anvende de kommunale - interne - tilbud. Sagsbehandlere fortæller, at de skal bruge de interne tilbud, og at der i be-

slutningerne i visitationsudvalgene lægges vægt på at bruge interne tilbud.

Der er fokus på alternativer til eksterne tilbud, og visitationsudvalgs-møder kan f.eks. handle om alternativer til forlængelse af familiepleje som efterværn og psykologundersøgelse hos ikke kommunal psykolog. De lokale tilbud kommer hele tiden i spil for i de fleste tilfælde at blive valgt. Nogle gange betyder det ventetid før, der sker noget (se Eksempel 1) og andre gange at der gives et uhensigtsmæssig tilbud (se Eksempel 2).

Eksempel 1

Ved et udskrivningsmøde på en børnepsykiatrisk afdeling anbefales døgnbehandling for en 13-års ung med en alvorlig udviklingsforstyrrelse herunder selvdestruktive tendenser.

Visitationsudvalget ønsker imidlertid nærmere undersøgt, om dagbehandling i stedet kan komme i betragtning. Inden det afklares, bliver den unge hjemgivet uden sikkerhed for, hvor og hvornår en behandling kan fortsættes.

Eksempel 2

Et barn skal anbringes på den lokale døgninstitution, hvor der er ventetid. I stedet anbringes barnet i sommerhus med en pædagog i en måned. Det er et dyrt tilbud sammenholdt med barnets problematik, men falder indenfor en lokal, kommunale ramme, og der ikke må bruges eksterne tilbud.

Kommunerne lægger vægt på et tæt forhold mellem de lokale leverandører og sagsbehandlere. De vil gerne etablere en fælles faglig forståelse på tværs i organisationen. En sagsbehandler udtrykker det således:

„Vi arbejder med at have fokus på ressourcerne (familiernes, red.). Hvis nu alle vores udførere kun havde fokus på det, der ikke virkede, det hele var håbløst og familien også synes, det er håbløst, så blev de aldrig færdigbehandlet. Det er rart, vi har de samme holdninger til, hvis ansvar det er, at familien er i tvivl og fordi de er en del af kommunen, tager de også et stort ansvar på sig. Virkelig hjælper den enkelte rådgiver.

Den enkelte behandler derude, gør meget af egen drift, tager et stort ansvar. Fordi de betragter sig som en del af den her kommune og denne familieafdeling, og det tager et stort pres fra rådgiveren, at der er nogen, der selv handler. Det er et meget større team.“

Lederen i samme kommune siger:

„Der er ingen tvivl om, at rådgiverne bliver farvet af vores interne tilbud ved, at det er der, de kommer meget. De har en relation til medarbejderne de steder - på godt og ondt - og har en forventning om, hvad kan de løse og hvad kan de ikke løse. På den måde ligger det jo meget bevidst eller ubevidst i dem, at det er det, vi gør. Vi bruger meget tid på at snakke om, at man ikke bare skal skruer familierne ned i de tilbud, der nu eksisterer i vores interne. Vi er nødt til at få beskrevet, hvad er familiens behov mere end, at få dem passet ind i noget, der allerede eksisterer. Det er vores udførere fuldstændige enige i og de er også klar til at justere på deres tilbud afhængig af, hvad familierne har brug for. Det er jo det, jeg synes, er det gode ved at have vores egne tilbud. Det er, at vi hele tiden kan justere på det. Hvis vi har brug for et gruppetilbud, så laver vi et gruppetilbud.“

Det er en kommune, der i de senere år har prioriteret, at sagsbehandlere og lokale leverandører er blevet uddannet i opfattelser og behandlingsmetoder, som er inspireret af systemiske teorier og idéer. Der er således horisontalt og vertikalt i kommunen udviklet en vis ensartethed i måden at handle og tænke på.

I en anden kommune har man suppleret fokuseringen på de interne tilbud ved at udvikle en overskuelig og lettilgængelig database, som øger muligheden for, at de kommunale tilbud automatisk kommer ind på „lystavlens“ hos sagsbehandlere.

I alle kommuner er der med BUM modellen sket en forøgelse af interaktionen med de interne leverandører. Der var især i to af kommunerne udviklet en mødestruktur, som sikrede, at de jævnlige mødtes og diskuterede, hvordan det gik med de respektive klienter. I flere tilfælde deltog forældre og børn i møder mellem leverandør og sagsbehandler og blev inviteret til at ytre sig om de overvejelser, især leverandørerne gjorde sig. Den tætte omgang med leverandørerne giver mulighed for at myndighedspersonerne hurtigere og lettere kan få kvalificeret deres oprindelige udredninger og træffe beslutninger om forandringer.

I forbindelse med implementeringen af BUM-modellen bliver sagsbehandlere i et vist omfang arbejdsgivere overfor de interne/kommunale tilbud, når de definerer den opgave, der skal laves. Det bevæger sagsbehandlere og leverandørers personale ind i et til tider u håndterligt og konfliktfyldt felt, som bl.a. kommer til udtryk i misforståelser og gensidig kritik. Sagsbehandlerne i en kommune beskriver det således:

„Der er jo lidt magtkamp mellem x-huset og os. De har meget svært ved at forstå, at det er os, der bestemmer, hvad indsatsen skal være, omvendt kan vi jo ikke blande os i deres måde at gøre tingene på“

„...vi slås aldrig med familierne, men har konflikter med samarbejdsparter. X-huset står for rigtig mange klager. De siger, at vi gør tingene forkert“

„Det er en stor fordel, at man kender hinanden og hinandens områder og metoder, det er også en fordel, at de er en del af kommunen, og har de samme retningslinjer som os“

I denne kommune er det bestemt, at de interne leverandører godt må kritisere sagsbehandlere dvs. bestillere. Sagsbehandlere må imidlertid ikke kritisere leverandørerne, der har en anden funktionschef. Det giver til tider giver en ensidig kommunikation.

I en anden kommune beretter en sagsbehandler:

Vi har ikke konflikter med nogen af dem. Ikke gennemsyret konflikter om os mod dem. Vi har nogle gange specifikke konflikter i specifikke sager med en specifik rådgivning og behandling. Dem har jeg selv siddet i en håndfuld gange. Sådant en uenighed opstår tit, når vi har nogle rigtig svære familier, hvor vi alle sammen er blevet bærere af, at der er noget, der er svært. Jeg har altid oplevet, at vi har talt om det, og jeg har altid oplevet, at det har været en rigtig god ting at få gjort.

De er jo interesseret i, at jeg hele tiden skal være en dygtigere rådgiver og jeg er også interesseret i, at de skal være nogle dygtige behandlere. Så intentionerne med at møde hinanden... er jo i virkeligheden at opkvalificere hinanden.

Lederen ser det som en entydigt fordel med den tætte interaktion, som muliggør hurtige beslutninger, når det er nødvendigt:

„...Jeg synes, vi har et rigtig godt samarbejde med vores udførere. Det gode ved, at de er interne, er jo, at når de overskrider den der ramme en gang i mellem, så er det noget, vi lynhurtigt kan justere. Enten er det noget, rådgiverne kan klare internt med hinanden eller jeg taler med deres leder om det, så vi lynhurtigt får justeret: Hov, hvad handlede det nu om?“

I den tredje kommune er forholdet mere konfliktfyldt og vanskeligt. Sagsbehandlere og konsulent fortæller, at de jævnligt „kommer ud for, at XX ikke lever op til vores forventninger“. Uenighederne kommer til udtryk på møder, hvor en sagsbehandler siger:

„Jeg har i høj grad behov for, at ledelsen tager initiativ til, at vi får afstemt forventningerne med XX (den kommunale leverandør). Jeg oplever, at de nu gentagne gange ikke har levet op til mine forventninger og de aftaler, jeg tror vi har lavet.“ ... „E.eks. har jeg lavet en aftale med forældrene til XX om, at de ikke skal se ham i den første måned, og det første der sker, er at han sendes hjem på weekend, og jeg har aftalt, at der skal laves en psykolog undersøgelse og den er endnu ikke påbegyndt efter to måneder“.

Der er også eksempler på, at der ikke skrives referater af møder mellem sagsbehandler og institution, og der efterfølgende opstår uenighed om målet med foranstaltningen og ikke mindst kommunikationen mellem de to parter. I den pågældende kommune fremstår det usikkert hvem, der bestemmer over leverandørerne og iflg. myndighedspersonerne kan sikre, at de lever op til det aftalte.

På trods af at de fleste udtrykker gode erfaringer med den tætte kontakt med de lokale leverandører udtrykkes også en usikkerhed om det altid er den rette foranstaltning der foretages. Sagsbehandlere siger:

„Det er dem (de interne leverandører, red.), man kender, og det er dem, man har forbindelse med, så man vil vel vælge de interne“

„Man kommer til at tænke i kasser, man bruger de samme hver gang, der er ikke så meget plads til kreativitet.“

„Det kan være en ulempe, at vi pærer meget rundt i det samme“

Der gælder generelt, at der skal flere argumenter til, når der skal bruges eksterne tilbud. Det har ført til forskellige reaktioner. I en kommune med mange beslutningsinstanser, når det handler om eksterne leverandører, fortæller en sagsbehandler, at hun helt har opgivet at bruge dem, da det tager for lang tid og resultatet er for usikkert. I en anden kommune udtrykker en sagsbehandler:

„Det er irrelevant og tidsspilde at undersøge ikke-kommunale tilbud, da det er usædvanligt, at der vælges ikke-kommunale tilbud. Det er et spørgsmål om at høre om XX eller YY kan tage sagen. Og det tager så den pædagogiske konsulent eller lederen sig af. Så egentlig beskæftiger jeg mig ikke for alvor med, hvem der skal være leverandør.“

Den øgede fokusering på interne leverandører betyder ikke, at der ikke anvendes eksterne. Der er dog bemærkelsesværdige forskelle på anvendelsen af eksterne. I nogle tilfælde er det sagsbehandlere, der finder ud af, hvilke de vil bruge, og deres egne erfaringer med leverandører bliver udslagsgivende. I en kommune er det et matchkontor, der finder de eksterne leverandører og indgår kontrakt. Det fokuserer primært på formelle aspekter som tid og penge, og faglige (behandlingsmæssige) krav indgår ikke i kontrakten. Det afklarer ikke processen om, hvornår behandlingen har nået sit mål, hvorvidt den skal fortsættes eller en anden leverandør skal fortsætte. Det står fortsat tilbage som en opgave for sagsbehandleren som myndighedsperson at afklare,

hvordan den eksterne leverandørs indsigt og vurdering bringes i spil og kommer til at indgå i beslutninger vedrørende barnet eller den unge.

Det kan konstateres, at tilbudsportalen stort set ikke bruges, da dens oplysninger er for generelle og på nogle virker utroværdige. En konsulent siger:

Vi kunne bruge tilbudsportalen mere, men bruger, det vi kender og det kollegaerne kender. Kommunen har også i deres anbringelsespolitik, som vi skal følge, et nærhedsprincip. De vil gerne, at vi først bruger egne institutioner, selvom vi tænker, at en anden kunne være en anelse bedre.

Økonomi i sagsbehandlingen

Et særligt aspekt af samarbejdet med leverandører er økonomien. Et af formålene med BUM-modellen er en mere hensigtsmæssig udnyttelse af de økonomiske ressourcer. Det skal dog ses i relation til, at loven tydeligt siger, at kommunerne er forpligtede til at vælge de bedste løsninger på barnets problem, og kun hvis løsninger er lige gode, bør den billigste vælges.

Det er imidlertid kun i få tilfælde muligt at sammenligne effekten af forskellige tilbud, og det er ofte umuligt at vide, om fx billige tilbud er ligeså gode som de dyre. Det lægger op til i hvert tilfælde at foretage en afvejning mellem faglige erfaringer med foranstaltninger og økonomiske forhold.

Afvejningen forgår imidlertid ikke i et autonomt rum, men er påvirket af de omgivelser beslutningen tages i. I en tid, hvor kommuners økonomi er presset, vil økonomiske argumenter have større vægt. Samtidig findes der forskning, som peger på, at anbringelser udenfor hjemmet ikke har tilstrækkelig effekt (se fx Egelund & Hestbæk, 2003, Egelund,

2008). Det betyder, dels at sagsbehandlere må tage større hensyn til kommunens økonomiske prioriteringer, dels må forholde sig til forskning, der lægger op til en favorisering af forebyggende tilbud, som er billigere og måske ligeså effektfulde som anbringelser.

I de tre kommuner er der en tydelig afvejning af økonomi og faglighed, når det handler om eksterne anbringelser. Alle sagsbehandlere er varsomme med eksterne anbringelser, og lederne arbejder eksplicit med at sikre, at områdets budget holdes. Det indgår i procedurebeskrivelser, at der fx skal ske en sammenvejning af såvel kvalitet, nærhedsprincip, skoleplacering som pris.

Der føres løbende en dialog, der sikrer, at sagsbehandlere tænker økonomisk. I nogle tilfælde er den underforstået, når sagsbehandlere lytter sig frem til ledernes præferencer, inden de indstiller sager til beslutning. En sagsbehandler siger:

„Vi må kigge på de økonomiske rammer, så måske vælger vi ikke elitetilbuddet, men jeg kan fagligt stå inde for de match, vi laver“

En anden fortæller om beslutningsprocessen, at:

Nogle gange beslutter man (på visitationsmødet) noget som er rigtig dyrt, nogle gange får man som rådgiver at vide. „Du skal lige gå tilbage og tjekke det og det.“ ... Jeg har også prøvet at gå til chefen. „Lige om lidt så lægger jeg denne her sag op på dit skrivebord. Der skal en fuldtidsanbringelse til. Det er ikke nok med en aflastning længere“. Du ved godt, du får nej, du ved godt, vi ikke har nogle penge. Men det er jeg da ligeglad med, jeg kommer til at lægge min sag op. ... Jeg føler også et stort økonomisk ansvar. Det har jeg også en stor interesse i, men der er nogle situationer, hvor jeg ved, det kan ikke være anderledes. Jeg har hørt, nogen rådgivere komme op (i visitationsudvalg), og før hun har sat sig har fået at vide, „det

skal ikke koste penge". Dels siger de det jo i sjov og dels mener de det dybt alvorligt. Jeg tror, vores rådgivere, de fremlægger det altså på den måde, som de skal og det er jo vores rolle. Det er jo at fremlægge det, som vi skal og så må lederne tage en beslutning til det, der er fremlagt. Som rådgiver så noterer jeg i journalen, „Det er lagt op. Der anbefales sådan. Det bliver ja eller nej“. På den måde giver vi ansvaret videre.

Sidstnævnte illustrerer et samspil mellem sagsbehandler og leder, der sikrer, at økonomien hele tiden er en del af sagsbehandleres bevidsthed. Sagsbehandleren kan for at fralægge sig ansvaret for en mindre god faglig beslutning om foranstaltning vælge at lægge dyre sager op og få dem vist tilbage til en anden løsning. Dermed kommer de på den ene side af med det formelle ansvar, når ledelsen vælger en i deres øjne mindre hensigtsmæssig løsning. Men får på den anden side til opgave at forklare barn og forældre, hvad der ikke kunne lade sig gøre, og må så alligevel etablere en mindre hensigtsmæssig løsning jf. det tidligere omtalte dilemma med at overbevise sagsbehandlere for at få engagerede formidlere af kommunens beslutninger til forældre, der forventer et andet tilbud.

Kommunerne har stor fokus på de eksterne leverandørers priser, hvorimod der sjældent er kendskab til de internes. En leder fortæller:

Der skal ikke meget til for at komme i x (kommunalt tilbud). ... Jeg tror, vi er sådan lidt mere, fordi det er gratis og måske ville nogle af de familier slet ikke blive visiteret, hvis vi selv skulle betale for det. Hvis vi skulle fakturere for hver gang. Så ville vores budget selvfølgelig også være noget andet.

Når det kommer til eksterne leverandører oplever rådgiverne, at „pengene skifter hænder“. Beslutningerne er organiseret, så rådgiverne i deres daglige praksis regner de interne foranstaltninger som gratis:

... Hvorimod de eksterne, det er nogle, vi betaler penge for...

Sagsbehandlere kender ikke priserne på de interne tilbud, og kan derfor ikke vurdere deres økonomi. Det har fået en kommune til at igangsætte et arbejde, hvor de interne tilbud prissættes med henblik på at integrere det i sagsarbejdet. En af sagsbehandlerne bemærker:

*Ofte bestemmer XX-huset, hvad de vil gøre, for de er jo gode til det.
- Det ændres, fordi vi nu skal til at sætte timetal og pris på i forhold til bestillingen*

Ændring i leverandørers tilbud

Leverandørernes rolle ændres med BUM-modellen. Der lægges, som det fremgår ovenfor, større vægt på at bruge interne leverandører. De interne bliver en del af beslutningsstrukturen i kommunen, som på den ene side finansierer alle deres udgifter og på den anden side ønsker at udnytte deres kapacitet fuldt ud. Det er op til bestillerne at finde de børn, som kan have gavn af en intern leverandørs ydelser, og dermed sikre, at de bliver fuldt udnyttet. De giver en risiko for at tilpasse børn og forældre til de tilbud der er tilgængelige, som håndteres forskellige af kommunerne jf. ovenfor.

Samtidig fører de nye roller til, at de interne leverandørers tilbud bliver indrettet, så de bliver i stand til at tage flest mulige af kommunens egne børn og forældre. Det kan øge presset på de institutioner, som er specialiserede, så de tager flere børn end de hidtil har gjort. En leder udtrykker det således:

I xx-huset er der lige nu faktisk en overbelægning på tre familier Enten siger institutionen ja til alt, fordi de skal have det hele til at hænge sammen, eller også siger de nej til nogen, som vi egentlig synes, de skulle tage. For de er jo meget mere decentrale end vi egentlig ønsker det. ...

Eksemplet illustrerer, hvordan der med overbelægning sikres en fuld udnyttelse af kapaciteten, men også at der fortsat er et spillerum, hvor leverandøren kan sige nej. Der er antageligt en grænse for, hvor lang tid de kan sige nej, og hvis det resulterer i, at de har ledig kapacitet i længere tid, vil det føre til, at de må ændre behandlingen for at kunne modtage flere af kommunens børn og forældre.

Presset på leverandøren kan ytre sig som krav om at udvise fleksibilitet. En sagsbehandler udtrykker det således:

XX-huset skal jo kunne rumme næsten alt, og det kan de jo ikke. De har ikke tilstrækkelig kapacitet. De skal dække korte rådgivningsforløb, tungere familiebehandling og de skal dække praktisk pædagogisk bistand.

Der er imidlertid ikke alle de interne leverandører, der bliver stillet overfor kravet. I en kommune er der en lang række interne tilbud, og der udvikles til stadighed nye tilbud, der øger fleksibiliteten på foranstaltningsområdet. En leder i en anden kommune udtrykker:

„Ja men de er jo meget generelle og meget overordnede, fordi det jo præcis er alle mulige mystiske ting, der ryger derud. ... I hvert fald x-huset, hvor man kan sige, at familiekursus og familieskole, det er lidt mere afgrænset. ... I familieskolen er der i hvert fald krav om, at man skal have et barn, der går i skole og det er et krav, at barnet ikke har en neurologisk fejl, så man ikke kan arbejde med det, men at det rent faktisk er et barn, hvor det er følelsesmæssigt, så man kan arbejde. På den måde er der nogle kriterier. Hvor man kan sige x-huset, der er nogle familier, hvor man tænker: „Hvad fa'en skal de i x-huset for at få klaret det problem. Kan det virkelig være et kommunalt anliggende, nej det må I selv klare“. ...Andre familier, der må man sige, måske er det en god idé, at man forebyggende giver dem et forløb i x-huset, fordi så bliver de bedre i stand til at

varetage deres barn. ... Jeg synes visitationskriterierne er meget generelle. Det er nærmest sådan noget med, hvis man har et barn og har nogle opdragelsesmæssige vanskeligheder. Der skal ikke meget til for at komme i x-huset.“

I alle kommuner er der ét bestemt tilbud, som altid er i spil. Der er en bestemt leverandør, som udpeges til at tage de børn, som ikke er undersøgt, og hvor der er tvivl om, hvad der skal og bør ske. Denne leverandør får dermed en meget bred børnegruppe, og er den som hyppigst anvendes, og ofte indgår, når der skal tages beslutning om foranstaltning. Parallelt med denne leverandør etableres og anvendes mere specialiserede tilbud, hvis anvendelse virker mere diffust, bl.a. fordi vi ikke har undersøgt det nærmere i pilotprojektet.

Den leverandør, der hyppigst anvendes, kan se det som sin særlige opgave, og derfor fungerer som et sted, som mere præcist afklarer barn og forældres problemer, og kommer med forslag til foranstaltninger. En af disse leverandører siger:

Vi skal kunne meget, og vi skal vide, hvad vi kan, samtidig er det vigtigt for os at have gode samarbejdsrelationer til eksterne samarbejdsparter. ... Vi arbejder sammen med Offerrådgivningen og Dialog mod vold og andre mere eller mindre frivillige organisationer.

Der er blandt sagsbehandlere delte meninger om modellen. De siger:

„Jeg ved ikke, hvordan familierne oplever, at vi har vores interne tilbud. Mange familier udtrykker stor glæde ved, de tilbud, vi har“.

Sagsbehandlere udtrykker dermed, at der er en grænse for, hvad de interne leverandører kan levere, og at de i nogle tilfælde må modtage børn, de ikke er kompetente til at behandle. Det kan også være udtryk

for, at sagsbehandleres faglige vurderinger kommer under pres, da der ikke længere er mulighed for at bruge de løsninger, som de anser for optimale. Det kan skyldes manglende økonomi eller ny viden om, hvilke metoder, der virker eller ikke virker. Det behøver således ikke kun at være, fordi de interne leverandører skal levere noget andet end de plejer, men også fordi sagsbehandlere må ændre deres opfattelser af, hvad der er de bedste løsninger. Omfanget af denne praksis og problematik er usikker, og kræver en mere indgående undersøgelse end pilotprojektet har haft mulighed for.

Der er forskel på kommunernes anvendelse af de interne leverandører, og dermed også på, hvordan de håndterer ydelser, som ikke er tilstrækkelige. I nogle tilfælde kan sagsbehandleres stædighed føre til, at de får lov at bruge de ønskede tilbud. I andre bliver en intern leverandør erstattet med en anden. En leder er opmærksom på problematikken og lægger vægt på at evaluere de tilbud, der er tvivl om - ikke mindst det brede tilbud:

Hvis jeg oplever, at de [interne leverandører] ikke leverede varen, så ville jeg jo klage. Gå til deres leder og finde ud af, hvorfor er det, I ikke kan det. Og så skulle jeg ud og købe varen ude i byen, men så bliver jeg jo nød til at justere på penge, der plejer at blive overført til x-huset. Når jeg på mit budget kan se, at jeg har været nød til at købe z-antal behandlinger ude i byen, fordi vores interne ikke kan leve op til det, så er man jo nød til at justere. Betyder det så, at de ikke er dygtige nok i x-huset, skal de opkvalificeres eller skal man have fyret nogen, fordi vi skal have ført nogle penge til bage til vores budget - det ville nok aldrig ske.

Det illustrerer samtidig grundkernen i BUM modellen for de interne leverandører. Enten leverer de, hvad kommunen ønsker eller også bliver der sparet på deres budget, og de bliver evt. lukket.

Presset på, hvad kommuner skal levere, behøver ikke kun at udspringe af de børn og forældre, man har kendskab til. Det kan også komme, hvis forældre og børn får kendskab til en særlig behandling, der udspringer af nye diagnoser og behandlinger på psykiatri området. En rådgiver fortæller:

„På et tidspunkt, der kom alle forældre og ville have deres barn på OCD-klinik, som ligger herovre, som er behandling, som vi slet ikke yder til overhoved. Da var der mange familier. De kan blive meget spidse på en særlig ekspertise, der skal til at løfte lige en konkret problemstilling for deres barn og der er de ikke glade, når man siger: „Vi har x-huset og de kan godt arbejde med relationer“. Så kan de godt sige: „Nej, så må I betale for, at jeg tager mit barn på OCD-klinik“, så siger vi: „Det gør vi ikke“. Så de familier, der har en tanke om, at a fører til b, der kan de godt synes, at vi også skulle betale til noget af den behandling, de selv synes, er en god idé.“

Det illustrerer, hvordan leverandøren med den brede indgang bliver brugt som alternativ til et nyt specialiseret tilbud. Kommunen yder ikke støtte til det specialiserede tilbud, da det hører til i sundhedssektoren. Det behøver ikke betyde, at behovet afvises, men at det i stedet omdefineres:

„Den anden del af det - det vi nok altid ville vurdere, at vi rigtig gerne vil hjælpe sådan nogle forældre til at rumme og forstå, at et barn, der havde de vanskeligheder, der vil vi rigtig gerne snakke om deres liv, hvordan har de været forældre. Vi tror nok meget på, at OCD fx vil være noget, der er opstået på grund af relationerne. Derfor vil vi arbejde med relationerne. ... Så ville vi nok give råd og vejledning om at kombinere den behandling, de selv ønskede at give deres barn med at komme i x-huset.“

Sammenfattende kan det siges, at BUM modellen ændrer leverandørrollen: Det sker i form af:

- Mere specificerede krav til, hvad leverandører skal levere.
- Etablering af en institution der er forpligtet til at tage sig af de børn, der ikke er tilstrækkeligt undersøgt eller er svære at placere andre steder
- Tryghed i form af et kommunalt budget bl.a. som følge af at bestillerne ikke kender priserne

Konklusion

Sammenfatning

De tre kommuner har i forskellig grad taget BUM-modellen til sig. Den ene har knapt diskuteret den, og er præget af fusionsprocesser afledt af strukturreformen. Den har ændret på samarbejdsstrukturer, da kommunen har fået udvidet paletten af tilbud spredt over et større geografisk område. Der er den hidtidige sagsbehandlerrolle stort set uberørt, og kommunikationen med leverandører har kun i begrænset omfang ændret karakter.

De to andre kommuner arbejder forskelligt ud fra BUM-modellen. En har efter fem år fået etableret et veludviklet samarbejde mellem sagsbehandlere og de interne leverandører. Det er på mange måder på linje med KL's modificerede BUM model. Den tredje kommune har afledt af de funktioner, som indgår i BUM-modellen, oprettet nye instanser til at tage sig af dem. Det har for de eksterne tilbud givet en længere beslutningsprocedure, så de sandsynligvis bliver brugt i mindre omfang.

Alle kommunerne har omlagt beslutningsprocessen. I alle tre undersøgelseskommuner skal sagsbehandlerne i hver enkelt sag skrive en indstilling om anvendelse af et internt eller eksternt tilbud. Denne indstilling skal sammen med undersøgelseskemaer eller handleplaner forelægges ledelse og/eller et visitationsudvalg, der har den formelle kompetence til at godkende, ændre eller afvise en indstilling. Der er således sket en centralisering af beslutningerne, hvor lederne har det sidste ord, og sagsbehandlers direkte indflydelse er blevet mindsket. Praksis tyder på, at sagsbehandlere fortsat har stor indflydelse især overfor interne leverandører. De finder beslutningsstrukturen tilfredsstillende, når den giver dem mulighed for at afprøve faglige argumenter overfor fagligt kompetente ledere. Der er utilfredshed, når der kommer nye instanser, hvis faglighed kan betvivles.

I to af kommunerne oplever sagsbehandlere, at nye procedurer tager mere tid. Reaktionen strækker sig fra utilfredshed fra de, som kun i begrænset omfang bruger BUM-modellen til større tilfredshed hos de, som har gennemført den mest konsekvent og tættest på sagsbehandlere. Oplevelsen kan dog også skyldes forskel i normering, da den „utilfredse“ kommune var præget af mange vakante stillinger.

Samspillet med leverandørerne har ændret sig. Kendskabet til de interne - kommunalt finansierede - er forøget, bl.a. fordi interaktionen er steget. Der afholdes flere møder, hvor børn og forældre deltager. Der sker en hurtig udveksling af oplysninger, der letter beslutningsprocessen.

Anvendelsen af interne leverandører er samtidig i overensstemmelse med kommunernes politik, og bliver forfulgt af lederne i beslutningsprocessen. Der lægges vægt på at bruge interne leverandører for at sikre, at deres kapacitet udnyttes. Det er i overensstemmelse med lovens intentioner om at fastholde barnet i lokale omgivelser for at bevare en kontinuitet i barnets opvækst og således sikre dets fortsatte kontakt til forældre. Muligvis er det også afledt af forskningsviden om at anbringelser ikke har den ønskede virkning, og det derfor er bedre med lokale, forebyggende foranstaltninger.

Der er ikke tvivl om, at alle sagsbehandlere og ledere i de tre kommuner er særdeles bevidste om økonomien. Det er tydeligt i forhold til de eksterne tilbud, hvor prissætningen er klar. Det varierer mere for de interne tilbud, hvor sagsbehandlere stort set ikke ved, hvad de koster. Det er derfor naturligt - også ud fra det øgede kendskab - at vælge dem. I alle tilfælde virker kommunerne forsigtige med at iværksætte dyre og omfattende eksterne foranstaltninger. Samtidig er de under pres fra nye behandlingsformer og der var indikationer på, at også det tværfaglige samarbejde med skoler og daginstitutioner fører til en mere omfattende indsats. Det er dog et område, der må undersøges nærmere, før en sådan konklusion kan drages.

Det øgede samarbejde med leverandørerne, hvor sagsbehandlere som bestillere bliver mere målrettede og specificerede i deres krav, skaber en ny rolle. Den kan minde om en arbejdsgiverrolle, da penge-kassen kan lukkes, hvis der ikke opnås tilfredshed med samarbejde og indsats. Bestillerne håndterer konflikterne forskelligt: Fra den bramfri men respektfulde diskussion over konflikter med åben utilfredshed til stiltiende afvisning af at bruge dem. Undersøgelsen belyser ikke leverandørernes opfattelse, men de har antageligt også forskellige vurderinger af samarbejdet.

Leverandørernes roller forandres. Det ser ud som om, at hver kommune etablerer et tilbud, der skal tage sig af de børn, som der er tvivl om, hvad der skal ske med. Det pågældende tilbud må derfor udvise stor fleksibilitet og ofte være beredt på at henvise børnene videre til andre foranstaltninger, og i nogle tilfælde acceptere at køre med overbelægning. Det betyder, at den pågældende institutions speciale eller særlige behandlingskompetence udfordres og måske er vanskeligt at opretholde.

De interne leverandører kan på den ene side være trygge ved, at deres økonomi er sikret som en del af den kommunale økonomi, og dermed ikke udsat for markeds konkurrencen. På den anden side er der pres på, at de udnytter kapaciteten og fyldes op med alle typer af børn fra „ejerkommunen“.

Generalisering og diskussion

I de indledende afsnit angav vi en teoretisk forståelse for, hvorfor en model som BUM-modellen spreder sig i de kommunale organisationer. Vi påbegyndte også en diskussion af, hvilken betydning den havde for det sociale arbejde.

BUM-modellen er spredt gennem en mild form for tvingende isomorfisme. Den indgår ikke i loven, men afspejler en række af de begreber,

som indgår i loven. Lovens procedurer for sagsbehandling stiller krav til sagsbehandlere om at definere barn og forældres problem præcist og i forlængelse heraf specificere, hvad der skal ske med barnet. Myn-dighedsrollen er ikke i modstrid med tidligere opfattelser af sagsbe-handlerrollen, men der sker en præcision med BUM-modellens bestil-ler side. Præciseringen af bestillerrollen betyder, at leverandørernes rolle tilsvarende bliver præciseret bl.a. som den, der skal styres af be-stilleren. Der er således en overensstemmelse mellem BUM-modellen og loven, hvilket illustreres af at modellens begreber indgår i de pub-likationer fra Socialministeriet, som angiver, hvordan der bør arbejdes på området.

BUM-modellen spredtes også via den mimetiske isomorfisme, hvor KL virker som en vigtig spreder. Samtidig er det en model, som har præ- get uddannelser af en række af de embedsmænd, som er ansatte som ledere i kommuner og regioner. Tankebaner fra New Public Manage- ment er således centrale og har på det sociale område i forvejen vundet indpas på ældreområdet. BUM- modellen er en dominerende idémo- del, som det giver legitimitet at henholde sig til.

Den mimetiske isomorfisme er karakteriseret ved at koble løsningen af problemer i organisationen sammen med en legitim model, der for- ventes at kunne løse dem. BUM-modellen fremstår som en sådan legi- tim model til løsning af klassiske problemer i kommunernes arbejde med socialt udsatte borgere. Den adresserer følgende problematikker i de to kommuner, der tager den i brug:

- styring af de medarbejdere, der møder borgere og træffer be- slutning om behandling
- styring af de leverandører der skal behandle borgerne
- styring af udgifter

Styringen af medarbejdere sker gennem centralisering af beslutningerne om bestilling. De tages derved længere væk fra barn og forældre, og gennemføres af ledere, der ikke er i kontakt med dem, og kan i nogle tilfælde være i modstrid med sagsbehandlerens forslag. Det gør det vanskeligt for sagsbehandlere at indgå aftaler med forældre og barn om, hvad der skal ske, fordi de sidenhen risikerer at få dem afvist, og derefter at skulle fortælle forældre og barn, at de tog fejl og der skal etableres en anden løsning. Det fører til forsigtighed med at aftale andet end det som sagsbehandleren er sikker på bliver godkendt. Det er nemmere at træffe beslutninger, som stemmer med det, der umiddelbart er muligt frem for at gå den længere usikre gang med at finde nye løsninger. Det åbner en risiko for, at løsningerne primært bliver kendte eksisterende løsninger, som barn og forældres problemer så tilpasses til. Undersøgelsen tyder på, at centraliseringen øger brugen af lokale løsninger i overensstemmelse med, hvad ledelsen ønsker fremmet. Det er antageligt sådan, at jo længere og mere kompliceret beslutningsgangen er, desto mindre indflydelse har barn og forældre og desto mere vil løsningen være præget af det, som kommunerne i forvejen har etableret.

Omvendt er der eksempler på, at den øgede brug af lokale løsninger betyder, at forældre og børn i højere grad end tidligere bliver inddraget som deltagere i statusmøder mellem leverandør og sagsbehandler. De er dog ikke med i selve beslutningsprocessen.

Styringen af leverandørerne (udførererne) sker ikke gennem en fuldstændig adskillelse fra myndighedspersonerne (bestillerne). Der er eksempler på, at de lokale leverandører indgår i udredningen af barn og forældres problematik. Når sagsbehandlere har besluttet, at børn og forældre er berettigede til et tilbud, anvendes der i flere tilfælde lokale leverandører til mere specifikt at udrede, hvad der skal ske. Leverandører, som ikke er en del af myndigheden, og dermed part i beslutningsprocessen, kommer til at kende forældre og barn bedst, og kan

derfor komme med de mest relevante forslag til, hvad der skal ske. Det fører til, at de får plads i visitationsudvalg, og her kan diskutere med sagsbehandlere og deres ledere, hvad der skal ske.

De to kommuner, som anvender BUM-modellen, anvender den i modificeret form. Der sker en tilnærmning mellem bestillere og udførere, hvor sagsbehandlere og deres ledere altid tager den endelige beslutning. BUM-modellen virker antageligt bedst ved den første henvendelse, hvor der laves en udredning, en definering af problemerne og handleplan som grundlag for at finde den mest relevante leverandør. Derfra øges kendskabet til forældre og børn, som giver grundlag for at revidere og forandre bestillingen. Det giver ved længere foranstaltninger leverandørerne det bedste kendskab til dem, og dermed mulighed for at lave de mest relevante løsningsforslag. Men det giver dem også mulighed for at foreslå de løsninger, som er mest lukrative for dem selv - hvad enten det så er for at demonstrere deres faglige professionalitet eller for at skaffe sig flest ressourcer. En tankebane som fremmes i takt med, at det bliver legitimt for leverandører at optimere på markedsbetingelser.

Styring af udgifterne sker ved at øge sagsbehandlingernes opmærksomhed på billige løsninger, og når lederne inddrager det i beslutningsprocessen. Sagsbehandlingernes opmærksomhed er skærpet for de eksterne leverandørers vedkommende, hvor de kender priser og forskelle. De kender imidlertid ikke de internes priser, hvilket gør det nærliggende at vælge dem, da de fremstår som gratis. Lederne inddrager ikke økonomien direkte i beslutningerne, men det fremstår for mange sagsbehandlere som årsagen til, at de skal prioritere de interne leverandører, og det er kompliceret at få opbakning til eksterne løsninger - især hvis de er dyre.

I forhold til BUM modellen som løsningsmodel på de ovenstående problemer, er det interessant, at den tredje kommune, som ikke har været

optaget af BUM, handler på samme måde som de to andre. Det er de samme problemer og de samme typer af løsninger, der iværksættes. Det giver grundlag for at antage, at BUM modellens primære rolle er at ordne organisationen, så dens løsninger fremstår som legitime. Når løsninger og den anerkendte model stemmer overens fremstår begge som effektive og legitime.

Hvis vi vender tilbage til opfattelsen af det sociale arbejde som et levende og bevægeligt arbejde, er det tydeligt, at samspillet mellem myndighed og leverandør og mellem børn, forældre og professionelle i alle kommuner fremstår som levende og bevægeligt. Det er også tydeligt, at det rummer en række klassiske dilemmaer om:

- Vidensdeling mellem behandler og sagsbehandler (myndighedsperson) i beslutningsprocessen
- Beslutninger tæt på forældre og barn - af myndighedspersonen - eller længere væk - af ledere.
- Forholdet mellem en dokumenteret retssikkerhed for at blive sagsbehandlet korrekt og den sikkerhed der ligger i at finde og give den behandling, der virker. Et dilemma, der kan forsvinde, hvis der er tid nok, hvilket sjældent er tilfældet.
- Visitation til og brug af specialiseret behandling overfor brede, rummelige tilbud. Ofte men ikke altid synonymt med henholdsvis eksterne og interne tilbud.

Disse dilemmaer finder sjældent endelige løsninger, men de bliver alle håndteret af kommunerne og deres ansatte med henblik på at skabe de bedst mulige løsninger inden for en nærmere specificeret ramme.

BUM modellen medvirker til at strukturere og organisere dilemmaerne, som den mest udbredte og dermed legitime model. Den skaber nogle roller for, hvordan dilemmaerne kan håndteres f.eks. i form af øget dokumentation, klarhed i rollefordeling mellem myndighed og

behandler, afgørelse og opgaveløsning og billigere løsninger. Modellen får organisationen til at se rigtigt ud i egne og andres øjne, og bliver udtryk for den ordnede organisation, som løser klassiske problemer. Det er imidlertid en model, som kommer udefra med en ide om roller på et marked som centralt tankegods. Spørgsmålet er, om det kan gøres bedre, hvis modellen mere specifikt var udviklet ud fra dilemmaerne i det sociale arbejde med forældre og børn med behov for særlig støtte?

Litteratur

Bengtsson, Steen (1997): *Kvalitet gennem brugerindflydelse. Et forsøg med styring af indhold i stedet for form.* København SFI 1997:27

Blom, Björn (2006): *Marknadsorientering av socialtjänsten - orsaker, motiv och effekter* / Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson: *Organisation och omvärld - nyinstitutionel analys av människobehandlande organisationer*, Studentlitteratur, Lund

Blomberg, Staffan (2004): *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunale äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik.* Avhandling Lunds universitet

DiMaggio, Paul & Powell, Walter W. (1991): *The Iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields* / Powell, W. & DiMaggio, P.J: *The New Institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago

Ebsen, F. (1997): *Kvalitet i socialektoren*, (Udredning til socialministeriet)

Ebsen, F. (2008): *Lovgivning og socialt arbejde med socialt udsatte børn* / Bo Guldager & Zeeberg (red): *Udsatte børn et helhedsperspektiv*, Akademisk, København

Egelund, Tine & Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet - En forskningsoversigt*, København, Socialforskningsinstituttet, 04:03

Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København

Hasenfeld, Y. (2003): *Mennesket som råstof*, Århus, Klim

Hestbæk, Anne-Dorthe, Lindemann, A., Nielsen, V., Christoffersen, M.N (2006): *Nye regler - ny praksis*, København, SFI

Johansson, Roine (2002): *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*, Studentlitteratur, Lund

KL (2006): *Den modificerede BUM-model - nye udfordringer på social og sundhedsområdet*, KL, København

KL (2007): *Styring af sociale institutioner - Nye udfordringer og muligheder med de sociale institutioner*, Pjece, KL, København

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisations-tenkningen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget, Oslo

