**Styring og praksis -**

**Faglighed under forandring?**

**Rune Fries Jessen**

**10. semester sociologi**



10. semester

Kandidatspeciale

**Styring og praksis –**

**Faglighed under forandring?**

Antal sider: 96

Antal ord: 31.800

Vejleder: Anders Petersen

Af:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Rune Fries Jessen d. 8/8 2012

Studienummer: 2006 2820

**Abstract**

In this master thesis it is considered how regulation in the Social Services of Copenhagen Municipal, is affecting the ways in which street-level bureaucrats and other job professionals go about their work. Furthermore, it is considered how this regulation is causing unexpected issues in regards to the professionalism that these professionals rely on in the process of assessing the needs of citizens.

There are three research questions, which serve to structure and guide the thesis. They are:

1. What is the main development seen in state and municipal management thinking, in the decades leading to the “strukturreform”, and how this leading to a normalization of the specialized social work?
2. What management techniques and tools dominate the work of the Social Services, in regards to children and young people today, and how do they affect work practices of the professionals?
3. Which issues do the management techniques and tools lead to in relation to the street-level bureaucrats’ professionalism?

The main results in the thesis are, that the main development in the state and municipal management thinking has been leading to a large increase in the quantity of control systems and documentation in the Social Services. This is in part caused by the use of management techniques, which focuses on effects, results, and numbers.

When combined and considered in the same context, this massive amount of control and documentation is in some ways forcing the institutions of the Social Services to recruit a different type of professionals, who does not necessarily have the same amount of skills which are required to access the needs of citizens. It is therefore questionable, whether the professionalism in the Social Services is getting partly dismantled.

Indholdsfortegnelse

[1. Indledning 1](#_Toc332117246)

[1.1. Problemformulering og arbejdsspørgsmål 3](#_Toc332117247)

[1.2. Kontekstualisering og operationalisering 4](#_Toc332117248)

[1.2.1. Hvorfor det specialiserede socialområde? 5](#_Toc332117249)

[1.2.2. Fagligheden på spil 6](#_Toc332117250)

[1.3. Afklaring af centrale begreber 7](#_Toc332117251)

[1.3.1. Styring 7](#_Toc332117252)

[1.3.2. Styringstænkning 9](#_Toc332117253)

[1.3.3. Styringsteknikker 9](#_Toc332117254)

[1.3.4. Frontmedarbejdernes arbejdspraksis 10](#_Toc332117255)

[1.3.5. Professioner, fagprofessionelle og faglighed 10](#_Toc332117256)

[1.4. Specialets videre opbygning 11](#_Toc332117257)

[2. Forskningstilgang og metodiske overvejelser 13](#_Toc332117258)

[2.1. Forskerens rolle og ansvar 13](#_Toc332117259)

[2.1.1. Styring som moralsk anliggende 14](#_Toc332117260)

[2.1.2. Samfundsvidenskab til kritik og forandring 14](#_Toc332117261)

[2.2. Tilgang til problemstillingen 15](#_Toc332117262)

[2.2.1. Forskningsstrategi 16](#_Toc332117263)

[2.2.2. Analytisk niveau og adgang til viden 17](#_Toc332117264)

[2.3. Metodisk tilgang 18](#_Toc332117265)

[2.3.1. Valget af et casestudie 19](#_Toc332117266)

[2.3.2. Dataindsamling 21](#_Toc332117267)

[2.4. Præsentation af casen 23](#_Toc332117268)

[2.4.1. Opgaveområde og fakta 23](#_Toc332117269)

[2.5. Indsamling af empiri 27](#_Toc332117270)

[3. Teoretisk ramme 33](#_Toc332117271)

[3.1. Mintzberg og Lipsky – Om organisationstyper og individets dilemmaer 34](#_Toc332117272)

[3.1.1. Organisationstyper 37](#_Toc332117273)

[3.1.2. Street-level-bureaukraternes arbejde 46](#_Toc332117274)

[3.2. Styringsparadigmer i den offentlige sektor 48](#_Toc332117275)

[3.2.1. Fire grundlæggende paradigmer i den offentlige styring 49](#_Toc332117276)

[3.3. Opsummering 57](#_Toc332117277)

[4. Analyse 58](#_Toc332117278)

[4.1. Del et – styringens udvikling i Danmark 58](#_Toc332117279)

[4.1.1. Tøjlerne gives videre 59](#_Toc332117280)

[4.1.2. De væsentligste reformer og ændring af målbilleder 61](#_Toc332117281)

[4.2. Del to – Styringens påvirkning af arbejdspraksis 69](#_Toc332117282)

[4.2.1. Styringsteknikker, dokumentation og ledelsesinformation 69](#_Toc332117283)

[4.2.2. Forandringer af arbejdspraksis 75](#_Toc332117284)

[5. Diskussion 84](#_Toc332117285)

[5.1. Urealistiske forventninger, medier og systemorientering 84](#_Toc332117286)

[5.2. En ny faglighed 86](#_Toc332117287)

[5.3. En gradvis afvikling af faglighed? 89](#_Toc332117288)

[5.3.1. Et farvel til egenkompetencen 89](#_Toc332117289)

[5.3.2. Egenkompetence eller rapport-kompetence 91](#_Toc332117290)

[6. Konklusion 93](#_Toc332117291)

[6.1. Styring under forandring 93](#_Toc332117292)

[6.2. Arbejdspraksis og faglighed under forandring 94](#_Toc332117293)

[7. Litteratur 96](#_Toc332117294)

# Indledning

Specialets overordnede undersøgelsesgenstand er forholdet mellem styring og praksis i en kommunal kontekst. Konkret ønskes forholdet belyst ved en undersøgelse af, hvordan forskellige styringsteknikker påvirker arbejdspraksis og faglighed blandt de specialiserede frontmedarbejdere eller fagprofessionelle på Børne- og Ungeområdet i Socialforvaltningen i Københavns kommune.

De primære bevæggrunde for ovennævnte fokus er, at jeg igennem bland andet studierelateret praktikophold og senere studiejob har fået et relativt dybdegående kendskab til mange af de processer der knytter sig til udvikling og implementering af kommunale styringstiltag. I kraft af mit kendskab hertil har jeg ofte følt at rationalet og refleksionerne omkring styringen, samt selve italesættelsen af den, har været præget af en høj grad af ensidighed. En ensidighed der blandt andet er kommet til udtryk ved at betone sikringen af forhold omkring økonomi, dokumentation og kontrol frem for institutionelle behov, høj faglighed og autonomi. Et forhold der efter min opfattelse kan udvikle sig til at blive særdeles problematisk, i en tid hvor ressourcer i form af medarbejdere, tid og skattekroner er knappe. For en sådan styring må have sin pris. Det synes ikke urimeligt at ville dokumentere at kommunernes ressourcer anvendes i overensstemmelse med politiske målsætninger og på de rette områder, eller kontrollere at de enkelte institutioner og organisationer arbejder ud fra de fastsatte processer og med høj faglig kvalitet. Det virker tilsyneladende alt samme fornuftigt, for effektivitet og kvalitet er ofte de positive gevinster, der tilskrives styringens domæne. Men en sådan form for styring må alligevel have sine grænser. Et naturligt balancepunkt. Et punkt hvor styringen er med til at fremme opgavevaretagelsen og medarbejdernes arbejdsvilkår.

Det er netop i forhold til denne balance jeg har fornemmelsen, at den styringsmæssige udvikling på nogle punkter er ude af trit med de kommunale institutioner og organisationers virkelighed. Nogle kommunale områder ser ud til at være præget af en grad af bureaukratisme, dokumentation og kontrol, der på nogle punkter er med til at besværliggøre udførelsen af de opgaver og den service de er skabt til at sikre. Det ser ganske enkelt ud til, at der ofte stilles for store krav til, hvor mange og hvor store opgaver medarbejderne kan løfte i dagligdagen. Jeg ser derfor en række væsentlige spørgsmål trænge sig på: Kan et stigende krav om at dokumentere medarbejdernes handlinger gå hånd i hånd med målsætninger om at yde bedre og flere services til borgerne? Kan medarbejdere tilskrive en voksende mængde tid til daglig administration, og samtidig opretholde og udvikle en høj faglig standard? Og har de i det hele taget de rette kompetencer og forudsætninger til at løfte kerneopgaverne i en sådan styringsmæssig kontekst? Det er alle spørgsmål der trænger sig på hos mig, når jeg som outsider betragter mange kommunale medarbejderes arbejdsvilkår. Hertil kan yderligere tilskrives mediernes skandaleiver omkring svigt i den kommunale opgavevaretagelse og borgernes forventninger om et højt serviceniveau. Forhold der yderligere er med til at sætte dagsordenen i den offentlige debat, og udgør impulser som kan inddrages i udformningen af styring og dens målsætninger.

I de ovenstående betragtning ligger ikke en stillingtagen til, hvorvidt en sådan form for styring er grundlæggende negativ, da der selvsagt er et stort behov for at organisere og styre den offentlige sektor, de mange medarbejdere og den enorme mængde af services og ydelser der til daglig tilbydes borgerne. Styring opfattes derfor ikke grundlæggende negativt. Det væsentlige er i stedet at jeg har en forestilling om, at den kommunale styring ikke altid har haft den karakter der ses i dag. Samtidig har jeg en antagelse om, at de styringsformer der anvendes i dag, og særligt omfanget heraf, har vidtrækkende konsekvenser for frontmedarbejdere og fagprofessionelle, i forhold til deres arbejdspraksis, faglighed og kvaliteten af de ydelser de leverer. Herunder konsekvenser som i et vist omfang er uforudsigelige og utilsigtede, i forhold til det rationale og de målsætninger der knytter sig til styringen. Netop på grund af en sådan uforudsigelig karakter, antages denne type konsekvenser ved styringen ikke at blive tilskrevet den grad af opmærksomhed i styringsarbejdet, der modsvarer problemstillingernes relevans og alvor for den kommunale opgavevaretagelse og funktion.

Specialets formål er på den baggrund at øge opmærksomheden og mængden af viden om denne problemstilling. Det indskrives dermed i et spændingsfelt mellem styring og praksis, og forsøger via sociologiske begrebsdannelser at skabe en ramme til en empirisk analyse af styringens konsekvenser for de professionelle aktørers handlen og ageren i den daglige arbejdspraksis.

## Problemformulering og arbejdsspørgsmål

Med udgangspunkt i de problematikker og refleksioner der er beskrevet i problemfeltet, ønsker jeg at udføre et casestudie og undersøge balancen mellem styring og praksis på Børne- og ungeområdet i Københavns Kommunes Socialforvaltning. Der anlægges herigennem et empirisk perspektiv på, hvordan den kommunale styring af området påvirker arbejdspraksis i forvaltningens enheder og institutioner, samt hvilke problematikker den medfører for medarbejdernes faglighed og arbejdspraksis. Hertil lyder problemformuleringen:

*Hvordan påvirker den kommunale styring på Børne- og Ungeområdet i Socialforvaltningen i Københavns Kommune frontmedarbejdernes arbejdspraksis, og hvilke utilsigtede negative konsekvenser skaber den for de fagprofessionelles arbejdspraksis og faglighed?*

Til at besvare problemformuleringen inddeles specialet i tre forskningsspørgsmål. Inddelingen foretages primært på baggrund af, at kommunal styring kan defineres meget bredt og komme til udtryk på vidt forskellig vis og variere i forhold til indsats- og opgaveområde. Det er derfor nødvendigt med første arbejdsspørgsmål at skabe lidt klarhed omkring den styringsmæssige udvikling i stat og kommuner, for at få et mere nuanceret indblik i den udvikling og forandring der har fundet sted på statsligt og kommunalt niveau. Samtidig er styringsbegrebet så komplekst at det er nødvendigt at klarlægge, hvilket syn på og forståelse af styring der anvendes i specialet. Med det andet arbejdsspørgsmål foretages efterfølgende en analyse af, hvilke konkrete og betydningsfulde styringsteknikker og redskaber der anvendes i Socialforvaltningen på børne- og ungeområdet, samt hvordan de påvirker arbejdspraksis og faglighed blandt medarbejderne. Endelig diskuteres det med sidste arbejdsspørgsmål, hvilke problemstillinger styringen medfører. Arbejdsspørgsmålene lyder som følger:

1 – *Hvilke tendenser ses i udviklingen indenfor statslig og kommunal styringstænkning i årtierne frem til strukturreformen, og hvordan medfører denne en normalisering af det specialiserede sociale område?*

2 – *Hvilke styringsteknikker og redskaber dominerer socialforvaltningens arbejde på børne- og ungeområdet i dag, og hvordan påvirker de arbejdspraksis for de fagprofessionelle?*

3 – *Hvilke problemstillinger medfører styringsredskaberne i forhold til frontmedarbejdernes faglighed?*

Arbejdsspørgsmålene vil blive behandlet kronologisk, og er medvirkende til at give struktur i besvarelsen af problemformuleringen. I de næste afsnit inddrages en mere omfattende kontekstualisering af specialets problemstilling, samt en beskrivelse af specialets opbygning.

## Kontekstualisering og operationalisering

Generelt er der flere tegn på at professionerne er under pres i kommunerne, og problemstillingen tilskrives stor opmærksomhed fra de forskellige fagorganisationer, forskere og andre interessenter. Særligt med hensyn til relationsprofessionerne kommer et sådan pres til udtryk gennem øget stress og faldende respekt for fagligheden, forårsaget af arbejdsvilkår præget af lange arbejdstider, for lidt personale og for mange opgaver. Dette giver desuden udslag i at stadigt flere opgiver disse job job efter få år mens færre søger ind på professionsuddannelserne (Staugård: 2009). Set i et større perspektiv, kan en sådan problematik medføre alvorlige rekrutteringsproblemer, som selvsagt vil lægge yderligere pres på de fagprofessionelle og den faglige ansvarlighed. Samtidig befinder velfærdsarbejdere sig i en stærk strøm af løbende styringstiltag der vægter dokumentation og evaluering, mens de presses økonomisk af nedskæringer og effektiviseringer. Endelig er de under pres fra såvel offentlighed og medier som borgernes forventninger om et højt service niveau (Ahrenkiel m.f.: 2011, Staugård: 2009). Med specialet vil jeg netop forsøge at udfordre dette billede af, såvel som mine egne erfaringer med, den styringsudvikling der har fundet sted. Jeg vil derfor sætte fokus på den tænkning og logik der knytter sig til styringsudviklingen, og anlægge såvel et empirisk som teoretisk perspektiv på, hvorvidt den skaber negative konsekvenser for medarbejderne.

### Hvorfor det specialiserede socialområde?

Som nævnt vælger jeg at undersøge styringen af det specialiserede socialområde[[1]](#footnote-1) – nærmere bestemt Børne- og Ungeområdet i Københavns Kommunes Socialforvaltning. At valget falder her skyldes særligt to forhold:

For det første anser jeg Børne- og Ungeområdet for et særdeles vigtigt indsatsområde, i forhold til at kunne yde støtte og vejledning af høj kvalitet til socialt belastede børn og unge i en tidlig alder, hvor der kan være gode muligheder for at skabe et bedre og mere sammenhængende livsgrundlag for dem. Med en velfungerende socialindsats vil der således være størst sandsynlighed for at sikre den udsattes fremtidige integration og funktion i samfundet, og være med til at understøtte udviklingen af stabile sociale relationer og tilhørsforhold. Heri ligger også et spørgsmål om ressourcer idet en effektiv tidlig indsats kan betyde, at barnet eller den unge tidligere kan ”sendes ud af systemet” igen og måske få brug for færre ydelser i fremtiden. Herved nedbringes naturligvis ressourcetrækket for socialområdet og den offentlige sektor som helhed.

For det andet er socialområdet, og herunder arbejdet med børn og unge, i form af strukturreformen fra 2007 karakteriseret ved at være underlagt en meget betydelig organisatorisk forandring. Strukturreformen havde nemlig en målsætning om, at det ”vilde” og ukontrollerbare specialiserede socialområde i amterne skulle normaliseres og i højere grad detailstyres som øvrige velfærdsområder som ældreområdet, skoleområdet og børn & ungeområdet. Herved skulle der skabes flere og bedre velfærdsydelser for det samme antal skattekroner og en højere effektivitet på området (Pedersen 2011: 2). Resultatet blev derfor, at ansvaret for det specialiserede socialområdet blev fjernet fra amterne og den samlede produktion og leverance af velfærdsydelser blev overdraget til kommunerne[[2]](#footnote-2), der samtidig blev reduceret i antal og forøget i størrelse (Pedersen 2011: 2). Med strukturreformen sker der således et markant skifte i den formelle organisering og styring af socialområdet, der går mod en højere grad af dokumentation og kontrol, mere styring i forhold til specifikke strategier og målsætninger og et langt større fokus på effekter og resultater af de fagprofessionelles arbejde. Det særligt interessante er i denne sammenhæng, hvorvidt det så er muligt at indfri de målsætninger om flere og bedre ydelser, via en normalisering af området. Det rejser det grundlæggende spørgsmål, om det er muligt at styre eksempelvis en indsats rettet mod børn der har oplevet alvorlige omsorgssvigt, ud fra de samme principper der anvendes til en indsats omkring hjemmehjælp eller undervisning i skolerne. Eller om det i højere grad sender styringen på kollisionskurs med faglighed og målgruppens individuelle behov?

### Fagligheden på spil

De primære parametre der i specialet vil blive inddraget i forhold til at undersøge forholdet mellem styring og praksis, er den faglighed og autonomi der besiddes af medarbejderne på det specialiserede socialområde. Som nævnt i forrige afsnit blev området karakteriseret som ”vildt” og ukontrollerbart, da det var forankret i amterne. En af hovedårsagerne hertil er, at det specialiserede socialområde op til strukturreformen i flere årtier havde oplevet stor vækst i både udgifter og budgetter. Med mange ressourcer tilført til området hvert år, havde de fagprofessionelle generelt gode vilkår for at arbejde med fokus på fagligheden, og skønsprincippet[[3]](#footnote-3) medførte en høj autonomi i forhold til at prioritere borgernes behov (Pedersen 2011: 4). Forhold som strukturreformen netop tilsigter at forandre via en normalisering af området. Der opstår således helt nye krav til og vilkår for de fagprofessionelle i relation til deres faglighed og arbejdspraksis. Der er tale om ændringer, der har til hensigt at påvirke deres handlinger i en bestemt retning og rette dem mod bestemte målsætninger, hvilket antages at have mangeartede konsekvenser, og dermed udgør specialets undersøgelsesgenstand. Hvad denne normalisering mere præcist indebærer og hvilken styring og krav der knytter sig hertil behandles først mere indgående senere i specialet**.** Det væsentlige her er at skitsere de forandringer og grundlæggende forhold, der gør det specialiserede specialområde til et relevant felt at undersøge forholdet mellem styring og praksis nærmere.

## Afklaring af centrale begreber

For at skabe klarhed omkring de centrale begreber i specialet inddrages her en kort beskrivelse af, hvilke aspekter ved dem der står centralt. Desuden foretages en kort operationalisering, hvor det forklares hvordan de enkelte begreber anvendes i forhold til at besvare specialets problemformulering.

### Styring

Et af de mest centrale begreber i specialet er ikke overraskende styring. Der er dog rigtig mange måder at opfatte styring på, og begrebet anvendes meget bredt og alsidigt alt efter hvilken kontekst det indgår i. En af årsagerne hertil er naturligvis, at stort set alle former for handling eller tænkning kan falde under styringens regi, så længe nogen eller noget søger indflydelse på det. Det er også et forhold der afspejles i Mitchell Deans værk ”*Governmentality -* *Magt og styring i det moderne samfund”*, der i høj grad er toneangivende for specialets anvendelse af styringsbegrebet. Den brede betydning af begrebet er også klart synlig i den følgende definition af styring som Dean udtrykker:

 *”Styring kan være en hvilken som helst form for kalkuleret og rationel aktivitet. Den udføres af en mangfoldighed af autoriteter og organer, benytter sig af en mangfoldighed af teknikker og vidensformer og søger at forme vores adfærd ved at operere gennem vores ønsker, interesser og overbevisninger. Styring udøves med henblik på specifikke, men skiftende mål og har relativt uforudsigelige konsekvenser, effekter og resultater”.* (Dean 2006: 46)

Som Deans definition angiver, så kan styring komme til udtryk i et utal af sammenhænge og udføres af stort set alle, så længe det finder sted i form af en kalkuleret og rationel aktivitet. Ligeledes opererer styringen på flere forskellige niveauer, lige fra åbenlyse formaninger til subtile teknikker. I specialet er der således et stort behov for at finde frem til, hvordan styringstænkningen og de tilhørende teknikker mere præcist kan begrebsliggøres i forhold til casen. Hertil bidrager definitionen til at fremhæve fem væsentlige karakteristika:

1. Styring må have et rationelt udgangspunkt.
2. Styring udgår fra forskellige autoriteter og organer.
3. Styring benytter en mangfoldighed af vidensformer og teknikker.
4. Styring er rettet mod menneskers adfærd, ønsker og interesser.
5. Styring har specifikke men skiftende mål og rummer uforudsigelige resultater og konsekvenser.

Når der i specialet inddrages en case som socialforvaltningen synes det måske lidt som en selvfølgelighed, at en sådan type styring ikke opstår tilfældigt, men i stedet har et rationelt udgangspunkt. Sammenlignet med Deans understregning af at styring kan have uforudsigelige resultater og effekter, så kan der dog alligevel findes en dimension ved styring, der kan forekomme urationel eller tilfældig. Det er derfor væsentligt allerede her at fastslå, at en sådan dimension anses for at opstå undervejs i selve styringsprocessen, det vil sige et sted mellem styringstænkningen og den praktiske udmøntning af styringen. Det er netop denne styringsmæssige dualitet, der er med til at understrege behovet for at stille skarpt på de utilsigtede konsekvenser, der opstår i skyggen af de rationelle overvejelser og dermed i højere grad kan slippe ubemærkede under radaren hos de der udøver styringen.

Når styringen i socialforvaltningen undersøges er der med det ovenstående opstillet en definitionsramme for, hvilke grundlæggende forhold den med fordel kan analyseres i forhold til. Det er imidlertid væsentlig at pointere, at det ikke er alle former for styring, der er lige væsentlig set ud fra et fokus på arbejdspraksis og faglighed. Eksempelvis er der forskel på om styring retter sig mod at sikre økonomiske forhold, et godt arbejdsmiljø, eller kvalitet i ydelser. Det betyder også at det ikke er så relevant at undersøge redskaber og systemer til økonomistyring, men i højere grad afgrænse fokus til den styring af målbilleder, resultater og effekter at det sociale arbejde, samt de processer der udgør de fagprofessionelles arbejdspraksis.

### Styringstænkning

Styringstænkning opfattes i specialet som de forståelsesformer og tankemæssig aktivitet der knytter sig til forskellige måder at udøve styring på. Det omfatter særligt de styrendes opfattelse af hvad der er effektive og ønskværdige styringsformer, den bagvedliggende logik og teoretiske viden der er medvirkende til at de foretrækkes frem for andre, samt hvilke målsætninger de kan anvendes til at indfri. Eksempelvis anses et styringsparadigme som New Public Management (NPM) for at tage udgangspunkt i én særlig form for styringstænkning, hvor markedsmekanismer skaber et teoretisk fundament for at indfri målsætninger om afbureaukratisering og effektivisering af institutioner ved blandt andet at indskrænke deres autonomi og indføre strammere økonomisk styring (Lerborg 2011: 36-38). Styringstænkning er kort sagt den måde der rationelt og systematisk gøres overvejelser omkring styring.

Når der i specialet fokuseres på styringstænkning, er det i høj grad for at kunne undersøge forholdet mellem styringens tiltænkte virkning, og de praktiske og reelle konsekvenser den har for frontmedarbejderne. Hermed vil det være muligt på mere systematisk og målrettet vis at undersøge balancen mellem styring og praksis. Et forhold som også kan henledes til specialets indledende refleksioner og betragtninger.

### Styringsteknikker

Hermed påtænkes den flerhed af styringsteknikker og redskaber, der kan anses for dominerende på Børne & Ungeområdet i Socialforvaltningen. Eksempelvis hvordan der anvendes mål- og effektstyring, kontrakter, decentralisering eller centralisering, systemer til dokumentation, krav til arbejdsprocesser og ydelser med mere. Det er via de forskellige styringsteknikker og redskabers strukturerende egenskaber, at det er muligt at påvirke frontmedarbejdernes handlinger. Det er således også herigennem det bliver muligt, at undersøge hvilke problemstillinger der opstår i dette samspil.

Da der som allerede nævnt vil være en mangfoldighed af styringsteknikker i spil, hvilket også gælder for specialets case, vil der være klare begrænsninger i forhold til at kortlægge den samlede mængde styringsinput og redskaber der anvendes. Der vil derfor i høj grad være fokus på teknikker og redskaber der står særligt fremtrædende, samt de der i størst grad er med til at ændre arbejdspraksis for frontmedarbejderne.Hermed vil det videre være muligt, at undersøge og diskutere nogle af de problematikker den nuværende styring rejser.

### Frontmedarbejdernes arbejdspraksis

Dette afsnit omhandler hvilken type ansatte der henvises til med begrebet frontmedarbejder, samt hvad deres arbejdspraksis mere specifikt består af.

I den forbindelse er det mest væsentligt indledningsvis at fastslå, at specialets forståelse af frontmedarbejdere inkluderer den type ansatte, der befinder sig på det yderste organisatoriske niveau – det vil sige enheder og institutioner, der ofte står i direkte relation til borgere eller brugere – og på den måde er direkte ansvarlige for den faktiske produktion af velfærdsydelser. Det kan blandt andet være hjemmehjælpere, sygeplejersker, lærere, pædagoger politibetjente og bibliotekarer, men også sagsbehandlere, socialrådgivere, socialpædagoger og mange andre. I specialets tilfælde vil der naturligvis i størst omfang blive fokuseret på de sidstnævnte medarbejdergrupper, da det netop løfter de arbejdsopgaver der forekommer i socialforvaltningen[[4]](#footnote-4). At der netop fokuseres på denne type medarbejdere skyldes, at det er via deres handlinger at arbejdspraksissen og opgaveløsningen skabes, samt at de i kraft af deres uddannelse og specifikke viden om opgaveområderne kan betegnes som fagprofessionelle og dermed bærere af den faglighed der med specialet stilles skarpt på. I den optik kan der lægges uanede ressourcer og kræfter i styringsarbejdet, men der opstår ikke nogen velfærdsproduktion uden frontmedarbejderne.

### Professioner, fagprofessionelle og faglighed

Til sidst behandles her, hvad der mere præcist henvises til med begreber som fagprofessionelle og faglighed. Hertil benyttes fire kendetegn ved professioner beskrevet af Hans Jørgen Staugård.

Det første kendetegn for en profession og dets medlemmer er en monopollignende position, hvor medlemmerne har så godt som eneret til at udføre de tilknyttede opgaver. Det er så op til det offentlige at angive regler og retningslinjer for professionsudøvelsen. For det andet er professioner kendetegnet ved en relativ stor grad af selvstændighed og en særlig måde at arbejde på. Traditionelt set har de fagprofessionelle stor indflydelse på eget arbejde i forhold til prioritering og tilrettelæggelse. Dette er også afspejlet i skønsprincippet, hvor der er ret og pligt til at foretage en skønsmæssig vurdering fra situation til situation, frem for at være underlagt præcise retningslinjer. Heri ligger også fundamentet for den store grad af autonomi der traditionelt har præget professionerne og betyder en relativ stor grad af variation og uforudsigelighed. Forhold der netop er med til at problematisere styringens utilsigtede konsekvenser, når den rettes mod et uforudsigeligt område. For det tredje er professioner og de fagprofessionelle kendetegnet ved en høj arbejdsmoral. Denne affødes i vidt omfang af den førnævnte autonomi og frihed, da de forhold afhænger af at tage moralsk og faglig ansvar for eget arbejde. Endelig er det fjerde kendetegn at de fagprofessionelle besidder en relativ høj uddannelse, samtidig med at de udfører specialiserede opgaver. Den standardiserede uddannelse udgør det legitime grundlag for professionen og bidrager med den nødvendige specialviden. Herigennem opbygges naturligvis også den viden og kunnen som udgør kernen i medlemmernes faglighed (Staugård: 2009).

Med denne redegørelse for de centrale begreber, inddrages i det næste en oversigt over specialets videre opbygning.

## Specialets videre opbygning

**Kapitel 2:**

Præsenterer specialets forskningstilgang og metodiske overvejelser, herunder det billede og de normative opfattelser jeg har af forskningsfeltet, analyseniveau, refleksioner omkring anvendelsen af et casestudie, afholdelse og anvendelse af interviews samt tekstmaterialer til at opnå indsigt i og kendskab til området.

**Kapitel 3:**

Præsenterer specialets teoretiske ramme. Det primære teoretiske fundament udgøres af behandling af de forskellige styringsparadigmer der anvendes i den offentlige sektor, hvilke forskellige målsætninger der knytter sig til dem. Herved er det muligt at anlægge et teoretisk perspektiv på, hvordan de på forskellig vis konstruerer rammer og vilkår for medarbejdernes arbejde, faglighed og handlemønstre.

**Kapitel 4:**

Udgør specialets analyse, der er inddelt i to dele med hvert sit arbejdsspørgsmål. Første del er centreret omkring det første arbejdsspørgsmål – *Hvilke tendenser ses i udvikling indenfor statslig og kommunal styringstænkning i årtierne frem til strukturreformen, og hvordan medfører denne en normalisering af det specialiserede sociale område? -* Formålet er at opridse de grundlæggende konturer i den nutidige styringstænkning som blandt andet Socialforvaltningen i Københavns Kommune er en del af, samtidig med at den sammenholdes med en historisk udvikling af styring.

Anden del er centreret omkring det andet arbejdsspørgsmål - *Hvilke styringsteknikker og redskaber dominerer socialforvaltningens arbejde på børne- og ungeområdet i dag, og hvordan påvirker de arbejdspraksis for de fagprofessionelle? -* og indeholder en analyse af styringen i socialforvaltningen i relation til de teknikker og redskaber de anvender. Herunder undersøges det, hvordan styringen afspejler den generelle normalisering af området, og hvilket betydning denne har får graden af kontrol og dokumentation i casen.

**Kapitel 5:**

Udgør specialets afsluttende del centreret omkring det tredje arbejdsspørgsmål - *Hvilke problemstillinger medfører styringsredskaberne i forhold til frontmedarbejdernes faglighed? –* og er en diskussion af, hvordan styringen på Børne- og Ungeområdet påvirker i form af ændringer i arbejdspraksis medfører forskellige problemstillinger i relation til medarbejdernes faglighed og særlige opgavevaretagelse.

**Kapitel 6:**

Udgør undersøgelsens konklusion, hvor der kortfattet samles op på de mest væsentlige resultater.

# Forskningstilgang og metodiske overvejelser

Jeg starter dette kapitel ved at beskrive min egen forskningsmæssige position i forhold til problemstillingen. Herefter behandles tilgangen til problematikken, herunder det analytiske niveau jeg ønsker at bevæge mig på. I de to første dele vil den væsentligste videnskabsteoretiske inspiration desuden blive inddraget løbende. Kapitlet afrundet med en beskrivelse af de metodiske valg der er truffet, samt de overvejelser der knytter sig hertil.

## Forskerens rolle og ansvar

Indledningsvis er det i forhold til min rolle i specialet vigtigt at slå fast, at hele inspirationen og indgangsvinklen er præget af en klar normativitet, der dermed også har relativ stor indflydelse på den måde jeg anskuer problemstillingen og sandsynligvis medfører nogle forudindtagede holdninger, der kan påvirke min objektivitet i forhold til problemstillingen. Jeg ønsker at være ganske eksplicit omkring dette forhold, da jeg på den anden side ikke nødvendigvis ønsker at indtage værdineutral position, men i stedet anser en aktiv stillingtagen som en styrke og drivkraft i forhold til at generere viden om forhold der synes problematiske. Et synspunkt der i høj grad er i overensstemmelse med den kritiske teoris grundholdning om, at det er umuligt at drive samfundsvidenskab uden at tage stilling til samfundet. En holdning der understreges i det følgende citat.

 ”*Den kritiske teori vælger i stedet at tage eksplicit og tydelig stilling til det samfund, den undersøger. Den kræver, at man ikke skjuler, at samfundsvidenskab altid er værdiladet og normativ, men i stedet tydeligt gør sine værdier og idealer gældende” (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006: 150).*

Denne eksplicitte stillingtagen som den kritiske teori ser som en nødvendighed for samfundsvidenskaben, underbygger i høj grad den normativitet der ligger bag specialet, hvilken beskrives nærmere i det følgende.

### Styring som moralsk anliggende

Det normative udgangspunkt for specialet er særligt udtrykt ved en grundlæggende holdning om, at styring og udøvelse heraf nødvendigvis må tilsigte at optimere, i specialets tilfælde, de ansattes arbejdsvilkår og de services der tilbyder borgerne. Styring må derfor ikke dikteres af politiske enkeltsager og trends, mediernes skandale iver, eller det projekt der lover de største besparelser i regnskabet. Styring må i stedet handle om styrke helheden, overblikket og sammenhængen mellem alle de forskellige organisatoriske niveauer, funktioner og målsætninger. Styringen må handle om at hjælpe de mennesker, der til dagligt arbejder i direkte relation til borgerne, og aktivt er med til at skabe flere og bedre muligheder for dem. Særligt de der har brug for individuel støtte, tid og vejledning. Når det lykkes, så har styringen også indfriet sin egen iboende målsætning. Det betyder dog også, at hvis samfundet fremover skal kunne bidrage med lignende muligheder og rammer, der kvalitativt enten ligger på et lignende niveau eller endda bedre, så er det vigtigt at den styringsmæssige indsats tilskrives stor opmærksomhed. I en sådan optik bliver udøvelse af styring i høj grad et spørgsmål om moral og ansvarlighed i forhold til de personer styringen er rettet imod, samt de samfundsmæssige konsekvenser den er med til at skabe.

### Samfundsvidenskab til kritik og forandring

Den primære årsag til ovenstående pointering er, at jeg ofte har følt en stærk grad af indignation, i situationer hvor styringens moralske dimension ikke har spillet en tydelig rolle, og mere eller mindre bevidst er blevet negligeret eller ikke tilskrevet nogen større værdi i styringsarbejdet. Det gælder særligt situationer hvor eksempelvis analysemetoder og data ikke bygger på et validt grundlag, er mangelfuldt eller misvisende, men på trods af de mangler anvendes i styringsarbejdet og tilpasses eller præsenteres på en sådan måde, at styringens målsætninger og midler alligevel underbygges. I sådanne situationer undermineres enhver form for evidens og efficiens standard, som kan være de primære argumenter og ræsonnementet bag et styringstiltag. Farerne herved synes åbenlyse og særdeles alvorlige, da den primære drivkraft for styring i så fald bliver en falsk bekræftelse af dens egen formålsrationalitet. Yderligere kendetegner det netop en situation, der senere kan forårsage utilsigtede konsekvenser, når en sådan form for styring skal implementeres og operationaliseres blandt frontmedarbejdere og fagprofessionelle. Hvad enten sådanne eksempler er enkeltstående, tiltagende i antal eller allerede forekommer regelmæssigt i styringsmæssige sammenhænge, så mener jeg at det kendetegner en situation, hvor det i forskningssammenhænge ikke blot kan beskrives objektivt og neutralt, men i stedet må pointeres som en grundlæggende patologisk udvikling omkring den rationalistiske anvendelse af styring. Erkendelse heraf bør derfor heller ikke accepteres som en form for lovmæssighed, men i stedet underkastes etisk og moralsk kritik. Et synspunkt der ligeledes er omfattet af den kritisk teoretiske tradition, hvor samfundsvidenskaben tilskrives en aktiv rolle i forhold til at forandre samfundet og ikke blot beskrive det, da viden netop er en del af virkeligheden såvel som årsag og som virkning (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006: 150-154). Hvis styringstiltag således skaber problemer når de møder den organisatoriske virkelighed i praktiske situationer, så må viden herom anvendes til at forandre og afhjælpe dem. Med specialet er der derfor i høj grad tale om en kritisk-frigørende, eller emancipatorisk som Habermas benævner den, erkendelsesinteresse, hvor den opnåede viden kan anvendes til særligt at påvirke hvordan styringen *ikke* bør udvikle sig (Ibid.: 150-154). Med en sådan tilgang til videnskab og specialets problemstilling er formålet at søge viden til at undgå de problemstillinger styring kan være medskabere af, og på den måde tilstræbe at den i højere grad skaber bedre forudsætninger i stedet for nye udfordringer.

## Tilgang til problemstillingen

I dette afsnit beskrives tilgangen til problemstillingen og hvordan jeg griber undersøgelsen an. De primære overvejelser går her på, hvordan det er muligt at få indsigt i forholdet mellem styring og praksis, i relation til arbejdspraksis og faglighed.

Overordnet anvendes en kvalitativ tilgang, da der ønskes en dybdegående indsigt i et relativt begrænset område for styring. Et valg kunne være en klassisk implementeringstilgang til et enkelt styringsredskab på børne- og ungeområdet, og efterfølgende undersøge hvorvidt det er blevet implementeret i den daglige arbejdspraksis og hvilken modstand det har mødt. En sådan tilgang vil dog i nogen grad negligere den grundlæggende tænkning og logik bag det enkelte styringstiltag. Jeg vælger derfor at anlægge et noget bredere perspektiv, hvor et fokus på de grundlæggende styringsparadigmer og nutidige tendenser i højere grad lader mig undersøge, hvordan det er en flerhed af styringsteknikker, der grundlæggende set er med til at forandre forudsætningerne og vilkårene for frontmedarbejderne. Det er således skabelsen af sociale situationer der er i fokus, særligt i forhold til de faglige konsekvenser af styring. Styring bliver i den forstand også opfattet som en form for teknologi, med egen indbygget logik og redskaber der kan anvendes til at påvirke og ændre de sociale sammenhænge, her i en forvaltning og dens institutioner.

### Forskningsstrategi

Som allerede nævnt anvendes der en kvalitativ tilgang til problemstillingen. Barbara Artinian sondrer i den forbindelse mellem fire overordnede former for kvalitative forskningsstrategier, hvor specialet kan karakteriseres som en blanding af *en deskriptiv strategi* og *en interventionistisk strategi*. Førstnævnte er orienteret omkring at beskrive hvad der sker i en given social sammenhæng via et fokus på hændelsesforløb, strukturelle forhold eller mikro-sociale samhandlingsmønstre, og sidstnævnte stræber efter direkte at forandre eller forbedre den sociale sammenhæng via en mere pragmatisk tilgang (Antoft m.f. 2007: 18).

I specialet kommer denne tilgang til udtryk ved at jeg fokuserer på den sociale sammenhæng hvor styringen på børne- og ungeområdet møder organisationen på et praktisk niveau. Sammenhænge hvor frontmedarbejderne og de fagprofessionelle på den ene side må forholde sig til konkrete redskaber og retningslinjer og krav til arbejdsprocesser, og på den anden side forsøger at prioritere og foretage skønsmæssige vurderinger af borgeres behov med udgangspunkt i faglige og personlige normer og værdier. For nærmere at undersøge denne sociale sammenhæng er der netop fokus på hændelsesforløb i form af udviklingen i den kommunale styringstænkning samt strukturreformens reorganisering af det specialiserede socialområde. Hændelsesforløb hvormed der foretages ændringer af de strukturelle forhold omkring arbejdspraksis, hvilket ligeledes ændrer frontmedarbejdernes forudsætninger og handlemuligheder i forhold til opgavevaretagelsen. Det er her jeg med specialet vil forsøge at forstå og beskrive de problemstillinger der opstår, med det pragmatiske formål at det kan bidrage med viden om, hvordan det kan være muligt at forbedre styringens indhold og implementering.

Med denne forskningsstrategi er samspillet mellem anvendelsen af teori og empiri overvejende induktiv, med det formål at undersøge problemstillingen ud fra et empirisk perspektiv på, hvilke konsekvenser styringstiltagene har når de anvendes i praksis. Der er således ikke et ønske om at teste gyldighed af eksisterende teori, men i stedet anvende teoretiske begreber og forståelser til at belyse styringens konsekvenser for arbejdspraksis, som de fremgår i et empirisk øjebliksbillede af børne- og ungeområdet. Det må dog stadig pointeres, at via min normative holdning til styring og udøvelse heraf, så er jeg i udgangspunktet påvirket af nogle forudindtagede holdninger og værdier, der på visse punkter er under indflydelse af teorier om styringsmetoders fokus på økonomisk effektivitet og menneskelig rationalitet, der ofte anvendes til at beskrive særligt NPM paradigmet. Så selvom det forsøges i så vidt muligt omfang at lade undersøgelsen være empiridrevet, kan der ikke siges at være en markant grænse mellem inddragelse af teoretisk viden, i det omfang det er nyttigt for at belyse problemstillingen.

### Analytisk niveau og adgang til viden

Det sidste tema der behandles i forhold til tilgangen til problemstillingen er det analytiske niveau jeg ønsker at arbejde på, samt hvordan det er muligt at skabe relevant viden herigennem. Overvejelsen er her gået på, hvordan det er muligt at frembringe viden om forholdet mellem specialets to hovedfænomener – styring og praksis – i en en organisatorisk sammenhæng. I den forbindelse har jeg i udgangspunktet fravalgt en magtorienteret forståelse, der ellers ofte anvendes indenfor statsteorien, og beskæftiger sig med at undersøge hvem der besidder magten, og hvorvidt magten er legitim (Dean 2010: 63). Magt anses i højere grad som en forudsætning ved styring, der allerede er forankret i demokratiske, repræsentative og lovgivningsmæssige rammer. For specialets problemstilling er det interessante i stedet, hvilke konsekvenser anvendelsen af magt, i denne forbindelse i form af styring, har for en bestemt gruppe aktører og deres handlemuligheder. Det er derfor forholdet mellem styring og praksis, der udgør det analytiske niveau for undersøgelsen. Dette forhold udfoldes yderligere i det følgende.

Som beskrevet tidligere angående opfattelsen af styringens karakteristika, så er den rationel og søger at påvirke aktørers handlinger og interesser i forhold til specifikke målsætninger. Samtidig er aktørernes faglighed og arbejdspraksis påvirket af et ønske om autonomi og frihed, og de anses derfor som frit handlende i forhold til specifikke kriterier og mening. Ligeledes er styringen i sig selv også udformet af aktører, hvis egen rationalitet og tænkning ligger til grund for de målsætninger den rettes imod. Det er på dette niveau mellem skabelsen af strukturelle betingelser og den frie autonome handlen analysen finder sted. Hermed tages der afstand fra den positivistiske sociologis opfattelse af samfundet som en over individuel realitet med fokus på sociale kendsgerningers kollektive bevidsthedsdannelse (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006: 143-144). Specialet indskriver sig i højere grad i den voluntaristiske socialvidenskabelige tradition som den ses hos Weber, hvor aktørernes rationale anses for at ligge til grund for deres bevidste handlinger, hvilket udgør de sociale sammenhænge samfundsvidenskaben kan undersøge via empirien (Ibid.: 146-149). Der er imidlertid umiddelbare grænser for den inspiration der hentes fra socialvidenskaben, hvilket allerede fremgår af den normativitet der ligger til grund for specialet, da det i høj grad strider imod socialvidenskabens værdifri og neutrale tilgang til videnskaben.

Et andet punkt hvor der er behov for at kunne udlede viden, er i forhold til den normative orientering der styrer frontmedarbejdernes opfattelse af egen profession i forhold til moral og autonomi. For netop at kunne operere på niveauet mellem den rationelle og mål orienterede styring i kombination med voluntaristiske aktører, anlægges en funktionalistisk tilgang. Her hentes der inspiration fra Parsons teoretisering om *handlingsenheden* som indeholdende en normativ orientering blandt aktørerne, hvilket åbner for muligheden for at forstå styring som skaber af handlingsbetingelser i kombination med subjektive orienteringer blandt frontmedarbejderne (Andersen og Kaspersen 2007: 243). Forholdet mellem styring som skaber af strukturelle betingelser og praksis som formet af aktører træder hermed frem, og det vil via den empiriske analyse være muligt at skabe viden om de problemstillinger der opstår i dette dialektiske forhold.

## Metodisk tilgang

Den tilgang til specialets problematik der er beskrevet i det tidligere afsnit, har afgørende betydning de metodiske valg der er truffet, hvorfor de skal ses i sammenhæng hermed. I det følgende behandles valget af et casestudie, samt hvilke styrker det giver i forhold til problemstillingen.

### Valget af et casestudie

Som allerede nævnt finder specialets undersøgelse sted indenfor rammerne af et enkelt casestudie af børne- og ungeområdet i Socialforvaltningen i Københavns Kommune. Det valg ligger i naturlig forlængelse af den kvalitative forskningsstrategi som deskriptiv og interventionistisk, da casestudier netop er en fortællende form rettet mod særlige kendetegn ved organiseringen af det sociale liv og dets udfoldelse i en given kontekst. Ydermere er et vigtigt spørgsmål ved casestudier netop, hvordan casen relaterer sig til den mere generelle sammenhæng den er en del af. Dette forhold omfavner således også specialets hensigt om at undersøge styringen på børne- og ungeområdet som betinget af den mere generelle udvikling der ligger til grund for den konkrete udformning af kommunal styring (Antoft m.f. 2007: 29, 43-44). Med valget af et casestudie kan arbejdspraksis og faglighed blandt frontmedarbejderne undersøges som en del af deres sociale liv i den bredere organisatoriske kontekst de indgår i, hvor styring er med til at definere de strukturelle rammer for udfoldelsen heraf. Disse organisatoriske processer og dynamikker bliver således undersøgt som en del af den kontekst de optræder i.

På trods af ønsket om at undersøge casen ud fra dens mere generelle sammenhænge er det ikke ensbetydende med, at jeg tilsigter repræsentativitet med valget af case eller høj generaliserbarhed af resultaterne. Det er i højere grad et øjebliksbillede af casen, som dog udgør en relativt stor del af den samlede indsats i forhold til udsatte børn og unge i Danmark. Det primære argument imod et sådan ønske er, at styring som nævnt tidligere kan antage en mangfoldighed af former og udtryk. Der vil derfor også være store lokale variationer mellem forskellige kommuners indsats og styringen heraf, hvilket vil problematisere casens anvendelighed i forhold til andre kommuner. Valget af case er derfor i højere grad foretaget ud fra et strategisk synspunkt, hvor den kan anses for at have en ekstrem karakter. Den ekstreme karakter udgøres af, at området og styringen heraf er særdeles foranderligt og i en løbende udvikling, hvor nye former for styring ofte implementeres. Nogle aspekter ved feltet er derfor også forskningsmæssigt og empirisk relativt uberørt, hvilket generelt kræver større behov for refleksion omkring de givne sammenhænge (Antoft m.f. 2007: 44). Dette omfatter også, at der ikke er nogen garanti for at utilsigtede konsekvenser ved styringen i det hele taget optræder som fænomen, men i forhold til at vælge en typisk case eller et område hvor udviklingen ikke er så intens, burde en case med en ekstrem karakter være at foretrække i denne sammenhæng. Noget der på trods af det ovenstående kan trække i retning af muligheder for at generalisere ud fra resultaterne, er dog at der er væsentlige lighedstræk i de vilkår de enkelte kommuner er underlagt i form af lovgivning med mere. En videre granskning heraf og styringens karakter i andre kommuner ligger dog uden for specialets fokus og intentioner.

Det kvalitative casestudie kan omhandle flere forskellige former for videnskabelig tolkning. I kraft af specialets empiriske udgangspunkt i kombination med en normativ og teoripåvirket stillingtagen til problematikken, er den anvendte case-type i høj grad *teorifortolkende*. Denne type casestudie kan tage afsæt i viden, der ikke nødvendigvis har en stringent teoretisk karakter, men i stedet en løsere teoretiserende eller empirisk karakter. Samtidig kan teorien anvendes som en ramme til at afgrænse casen, betone de case-elementer der er relevante for undersøgelsen og strukturere det empiriske materiale (Antoft m.f. 2007: 34, 39). Denne metodes styrke er således, at den normative tilgang på baggrund at løsere teoretisering om den særlige rationalitet og tænkning ved kommunal styring, kan kombineres med et ønske om et dyberegående perspektiv på, hvordan denne styring påvirker de specifikke sociale sammenhænge omkring frontmedarbejdernes arbejdspraksis. I den konkrete undersøgelse og analyse af casen er det derefter muligt at bringe et teoretisk perspektiv i spil, i forhold til opfattelsen af aktørernes voluntaristiske handlinger og det funktionalistiske syn på styring som udtryk for rationelle strukturerende og målorienterede handlinger. De teoretiske begreber kan således bruges til analytisk at identificere mønstre i det empiriske materiale, forklare de sociale sammenhænge og strukturere besvarelsen af problemstillingen, hvor fortolkningerne kan generere ny empirisk viden, hvilket netop er formålet med en teorifortolkende case-type (Ibid.: 39). Et formål der også er beskrevet i forhold til den interventionistiske målsætning med forskningsstrategien.

### Dataindsamling

Som jeg opfatter den kvalitative metode er en af de største styrker, at der kan bringes en flerhed af teoretiske og metodiske redskaber i spil, og at de med fordel kan kombineres på forskellig vis, i det omfang det er medvirkende til at indfange relevante aspekter ved den givne problemstillinger, de anvendes til at undersøge. Dette er også et forhold der pointeres i følgende citat:

 ”*Selvom visse metoder associeres med bestemte teoretiske positioner – også indenfor den kvalitative sociologi – er det dog også muligt at kombinere teoretiske positioner og metodiske tilgange for bedst muligt at indfange den menneskelige tilværelses kompleksitet og foranderlighed. VI betragter således den kvalitative sociologi som et perspektiv, der åbner det metodiske felt op i stedet for at fastlåse det” (*Antoft m.f 2007: 17).

Denne kombination af metodiske tilgange er netop et forhold der kendetegner særligt det empiriske perspektiv og dataindsamlingen i specialet. I kraft af at der i analysen er behov for at undersøge organisatoriske fænomener på forskellige niveauer – styringens strukturerende karakter og frontmedarbejdernes handlebetingelser j.f. afsnit 2.2.2 – er det heller ikke hensigtsmæssigt kun at anvende en metode i dataindsamlingen. Der indsamles således data via både interviews og en lang række af varierende dokumenter.

**Interview**

Interviewmetoden vælges da den giver mulighed for at opnå viden om styringen på flere forskellige niveauer. Med disse interviews ligger et ganske ambitiøst mål, der dog i sig selv medfører en vis validitet af data, hvilket også udtrykkes i følgende citat:

 ”*Det kan lyde ambitiøst, men gode interviewprojekter har det, man kan kalde pragmatisk og kommunikativ validitet – de er gyldige, fordi de lærer os noget om menneskers livsverden, og fordi de påvirker teoriudvikling og vores tænkning og handlen inden for bestemte områder”* (Tanggaard & Brinkmann 2010: 34).

Med interviewene er det et lignende mål der gør sig gældende. I forhold til casen er det desuden muligt at foretage det der kan benævnes eliteinterviews, hvor strategiske nøglepersoner i form af chefer og ledere kan betragtes som eksperter, der betræder magtfulde stillinger (Kvale & Brinkmann 2009: 167). Ved ikke at strukturere interviewet i særlig høj grad, får respondenterne således også mulighed for selv at skabe indholdet og vidensdelingen i interviewet, hvorved de forventes i høj grad at sætte fokus på de aspekter ved styring der har størst betydning for arbejdspraksis og omfatter særlige kendetegn ved styringstænkningen. Herved bliver det netop muligt at få indsigt i de karakteristika ved styring, der strukturerer og begrænser handlebetingelser for de fagprofessionelle og dermed den livsverden hvori de kan udfolde den faglige viden. Som citatet også udtrykker, så åbner dette mulighederne for at påvirke tænkning og handlen på et givent område, hvilket som behandlet tidligere er et væsentligt mål for undersøgelsen.

**Dokumentindsamling**

De dokumenter der er blevet gransket i løbet af undersøgelsen og de der anvendes i den, omfatter alt fra serviceloven til reformer, strategiske målsætninger, fagblade, procesbeskrivelser og organisationsdiagrammer. Dette har vist sig meget omfattende, idet styringen af det sociale område har en særdeles kompleks karakter, hvor et væld af forskellige interesser, aktører, strategier og vidensformer konstant er med til at påvirke indholdet og meningen i de forskellige dokumenter og deres sammenhæng med forskellige forhold ved både styring og praksis. Dette har dog kun forstærket opfattelsen af, at det netop er nødvendigt at granske dette indhold, da også indholdet i de forskellige interviews vil være påvirket heraf og derfor bør analyseres i en sådan kontekst. Et sådan dybdegående forarbejde kan dog ses som et kompromitterende forhold ved undersøgelsen, da casestudiet som metode generelt kan kritiseres for at bekræfte forudindtagede meninger hos forskeren. Flyvbjerg påpeger dog i denne sammenhæng at det er et generelt fænomen alle forskere må forholde sig til, hvilket jeg er bevidst omkring og også har behandlet tidligere i forhold til den indledende teoretiske påvirkning. Det kan dog også pointeres, at den grundlæggende viden om et feltet som studiet af dokumenterne har givet, er en forudsætning for at opnå kvalitet i den efterfølgende undersøgelse. Et synspunkt jeg i høj grad tilslutter mig, da feltet foruden ville forekomme alt for komplekst og svært gennemskueligt (Flyvbjerg 2010: 478-479, Tanggaard & Brinkmann: 2010, p. 37). Dokumentindsamlingen er således i høj grad med til at operationalisere indholdet i interviewene og gøre den brugbar og forståelsesmæssigt tilgængelig i for mig i løbet af undersøgelsen.

## Præsentation af casen

I afsnittet her beskrives casen nærmere, og det eksemplificeres hvordan forskningstilgangen og de metodiske overvejelser og valg er afgørende for indgangsvinkel til casen og indsamling af empiri.

### Opgaveområde og fakta

Børne- og ungeområdet er organisatorisk forankret i Socialforvaltningen i Københavns Kommune, hvilken også omfatter et voksenområde, et handicapområde og misbrugsområde. Opgaveområderne omfatter samlet set:

* Socialt truede børn og deres familier
* Socialt marginaliserede unge
* Voksne borgere med sindslidelser
* Psykisk udviklingshæmmede borgere - en del multihandicappede
* Borgere med fysisk handicap, fx mennesker med synshandicap, epilepsi, spastisk lammelse, svære gigtformer, muskelsvindslidelser og moderat eller svært erhvervet hjerneskade
* Borgere, som er så afhængige af stoffer eller alkohol, at det skader dem selv eller truer andre
* Hjemløse, som ikke har eller kan opholde sig i egen bolig

Socialforvaltningen har ca. 6600 medarbejdere. Der er ca. 260 medarbejdere i centralforvaltningen og ca. 1500 arbejder i enheder, som knytter sig til de firemyndighedscentre eller hjemmeplejen. De øvrige medarbejdere arbejder på dag- og døgninstitutioner, bocentre, botilbud, på væresteder, i krisecentre eller med projekter og tilbud. Den største faggruppe er pædagoger. De tegner sig for ca. 40 procent. Gennemsnitsalderen for ansatte i Socialforvaltningen er 43 år og 73 procent af alle ansatte har daglig borgerkontakt (www.kk.dk – a). På netop børne- og ungeområdet skal Socialforvaltningen tilbyde rådgivning, støtte og hjælp til børn og unge med særlige behov samt deres familier (www.kk.dk - b). For at tydeliggøre den videre organisering inddrages et organisationsdiagram over forvaltningen, som det fremgår af Københavns Kommunes hjemmeside:



(Kilde: www.kk.dk - c)

I organisationsdiagrammet er der to områder, som det videre fokus er rettet mod. Det første er de kontorfællesskaber der benævnes ”kontorerne i Bernstorffsgade”. Det andet er inddelingen i myndighedscentre, hvor interessen naturligvis rettes mod Børnefamiliecenter København. De to områder beskrives nærmere i det følgende, og det eksemplificeres hvordan de hver især relateres til problemstillingen og anvendes til undersøgelsen heraf.

**Kontorerne i Bernstorffsgade**

Denne gruppering af i alt 260 medarbejdere fordelt på 11 kontorfællesskaber udgør Socialforvaltningens centralforvaltning, hvilket er bindeleddet mellem det politiske niveau, direktionen og forvaltningens forskellige centre og enheder (www.kk.dk - b). Dens primære funktion fremgår af det følgende citat:

”*Centralforvaltningen har ansvaret for den overordnede styring og planlægning inden for Socialforvaltningens ansvarsområder. Det drejer sig om opgaver i forhold til strategiudvikling, økonomi- og budgetstyring, måling og dokumentation samt Human Ressource og IT udvikling. Til centralforvaltningen hører desuden direktions- og borgmestersekretariatet, inkl. en presse- og kommunikationsenhed*”(www.kk.dk - d).

Som citatet understreger, er det disse kontorer der varetager den overordnede styring og planlægning i Socialforvaltningen indenfor en række områder. For specialet problemstilling er de mest centrale styringsopgaver de der har at gøre med strategiudvikling, måling og dokumentation, da der hermed skabes de retningslinjer, målbilleder og krav som er med til at skabe de strukturelle rammer for frontmedarbejdernes arbejdspraksis, og dermed påvirker graden af deres handlefrihed og autonomi. Kontoret for resultater tildeles i den forbindelse særlig opmærksomhed, da de står som den primære drivkraft i en helt ny form for styring i Socialforvaltningen. Det er nemlig et erklæret mål, at Socialforvaltningens fremtidige arbejde i høj grad skal være koncentreret omkring effekten af det sociale arbejde. De beskriver det selv som følger:

”*Når vi vil hjælpe udsatte borgere, er vi nødt til at vide, om vores indsats virker. Derfor har vi sat fokus på effekten af det sociale arbejde og indført en ny form for styring. Vi kalder det effektstyring. Med effektstyring vil vi blive bedre til at forstå, hvordan vores indsats virker og til at bruge forståelsen til at udvikle vores indsats. Det er en lang proces at indføre effektstyring, og for mange ansatte og ledere vil det medføre store ændringer i, hvordan vi arbejder. Målet er, at effektstyring bliver en integreret del af vores daglige praksis og styring*” (www.kk.dk – e).

Netop denne udvikling i styringen har stor betydning i forhold til specialets problemstilling. Som det fremgår af citatet skal der et større fokus på effekter, så kvaliteten af ydelserne kan udvikles. Et fokus der samtidig beskrives som medvirkende til, at der skabes store forandringer for mange ansatte og ledere, og griber ind og ændrer arbejdspraksis. Når styringen på børne- og ungeområdet analyseres nærmere, vil denne nye effektstyring derfor udgøre et centralt omdrejningspunkt, i forhold til at undersøge hvilke utilsigtede konsekvenser der kan opstå i relation til de fagprofessionelle.

**Børnefamiliecenter København**

De fire myndighedscentre der fremgår af organisationsdiagrammet, udgør den lokale organisering af beslægtede tilbud og institutioner indenfor hver sin målgruppe. Børnefamiliecentret er således udgjort af tilbud og institutioner rettet mod børn og unge, og er yderligere organiseret i otte borgerrettede lokale børnefamilieenheder fordelt over hele byen, samt en stabsenhed der understøtter de lokale enheders arbejde indenfor økonomi, HR og faglig udvikling. Der er således en børnefamilieenhed der lokalt dækker City og Østerbro, Nørrebro, Amager vest, Amager øst og så fremdeles. Der er ca. 500 ansatte i Børnefamiliecentret, hvoraf den overvejende del arbejder i én af de otte lokale enheder.

Børnefamiliecentret har ansvaret for Københavns Kommunes indsats for mere end 5000 børn og unge under 18 år med sociale eller psykiske vanskeligheder og som derfor har brug for særlig støtte, eksempelvis på grund af omsorgssvigt, vold, sygdom, psykisk sygdom, risiko for at udvikle kriminel adfærd osv. Børnefamiliecentrets borgerkontakt kommer typisk i stand efter en lærer, pædagog eller et familiemedlem selv henvender sig i form af en bekymring for barnet / en ung. Herefter henvises der til rådgivningscentre eller specialinstitutioner i en lokal børnefamilieenhed. Myndighedscentret rummer omkring 500 medarbejdere med mange forskellige faglige baggrunde såsom socialrådgiver, pædagog, psykolog, antropolog, cand.scient.pol., kontoruddannede med flere (www.kk.dk – f og g).

I specialet udgør de lokale børnefamilieenheder det mest centrale element til at undersøge styringens påvirkning af arbejdspraksis og faglighed, da de rummer mange af de fagprofessionelle der til daglig har ansvaret for kontakten med de unge og deres familier, vurderer og tildeler rådgivning og støtte, samt varetager henvisninger til de forskellige specialinstitutioner på børne- og ungeområdet. Det er også børnefamilieenhederne der vurderer når et barn eller ung har behov for anbringelse uden for hjemmet (www.kk.dk – g). Ved at rette undersøgelsens fokus på børnefamilieenhedernes frontmedarbejdere og fagprofessionelle er der, som også nævnt i forbindelse med begrebsafklaringen af frontmedarbejdernes arbejdspraksis og faglighed, løbende blevet foretaget en væsentlig afgrænsning af denne gruppe som hovedfænomen i undersøgelsen. Dette skyldes særligt forløbet omkring og begrænsninger i forhold til indsamlingen af empiri, hvilket eksemplificeres i det næste afsnit. Dette ændrer dog ikke på at denne type medarbejdere stadig karakteriseres som frontmedarbejdere, da deres arbejdsopgaver finder sted på et område, hvor der kræves stor viden og indsigt i borgernes problemstillinger, og hvor en ansvarlig og kompetent opgavevaretagelse kræver en stærk faglighed blandt de ansatte. Således udgør børnefamilieenhederne samlet set det primære område, hvor styringens konsekvenser for frontmedarbejdere og fagprofessionelles arbejdspraksis og faglighed bliver undersøgt.

## Indsamling af empiri

Opsummerende vælges det at fokusere på de to ovenstående organisatoriske dele, når henholdsvis styring og praksis bliver undersøgt. Disse to dele anses som velegnede case-elementer hertil, da det i en vis grad giver mulighed for at adskille de to fænomener, så der kan anlægges en mere målrettet vinkel på specialets hovedfænomener og herigennem udlede viden om dem. Centralforvaltningen anses i den forbindelse for det primære udgangspunkt for lokal styring af børne- og ungeområdet, hvorimod børnefamiliecentrets børnefamilieenheder inddrages som det konkrete niveau, hvor de fagprofessionelle i form af sagsbehandlere og foranstaltningspersonale skaber deres arbejdspraksis. Det er således også i denne borgerrettede indsats, at de fagprofessionelle anvender og skaber deres faglighed i relation til de forskellige problemer borgerne møder dem med. Her kan styringens konsekvenser således undersøges i relation til denne arbejdspraksispraksis, hvor også de utilsigtede konsekvenser vil træde frem og blive empirisk tilgængelige.

I denne forbindelse må det imidlertid pointeres, at der er væsentlige begrænsninger ved at inddrage centralforvaltningen som det primære udgangspunkt for styring, og børnefamilieenhederne som det primære case-element, hvor arbejdspraksis undersøges. Hvad disse begrænsninger består i, samt at denne afgrænsning til dels udgør et valg betinget af forudsætningerne for at iværksætte en undersøgelse af Børne- og Ungeområdet, beskrives i de næste to afsnit.

**”Access denied” – en presset Socialforvaltning**

Som overskriften antyder, så har det på ingen måde været uproblematisk at få adgang til undersøgelsesfeltet via denne case. Jeg valgte i udgangspunktet netop Københavns Kommune, da jeg tidligere har været ansat der og stiftet bekendtskab med styring på nogle områder, hvor jeg har opfattet den som problematisk. Socialforvaltningen, eller SOF som den benævnes internt, blev i den forbindelse ofte italesat som den forvaltning, der oftest var problemer med og besværlig at håndtere, når der skulle skabes effektiviseringer. Det var således også i denne forvaltning, der ofte var den største modstand mod nye styringsredskaber, med argumenter om at deres opgaveløsning vanskeligt kunne tilpasses de standardiserede systemer og metoder styringen ofte indebar. Jeg anså det derfor som et oplagt sted at iværksætte undersøgelsen, da der ganske åbenlyst var interessante styringsmæssige fænomener i spil i denne forvaltning. Derudover er det som landets største kommune, et sted hvor det må forventes at de forsøger at være på forkant med udviklingen indenfor styring, og dermed også et sted hvor andre kommuner lader blikket vandre til i forbindelse med deres eget styringsarbejde.

Med et behov for både at kunne anlægge en vinkel til at undersøge styringens strukturelle egenskaber og aktørernes handlinger, havde jeg et ønske om tilvejebringe empiri om flere forskellige niveauer i Socialforvaltningen. Den tiltænkte metode hertil var at foretage en række interviews i regi af centralforvaltning, Børnefamiliecenter København, en lokal børnefamilieenhed og en af dens tilknyttede institutioner. I forhold til det enkelte institutionsniveau ville jeg etablere kontakten via en af de lokale børnefamilieenheder. Årsagen hertil er, at styringsspørgsmål ofte kan have en konfliktfyldt karakter, hvor mange interesser kan være på spil. Jeg ønskede derfor ikke en situation, hvor jeg talte med en institutionsleder eller nogle pædagoger, hvor den lokale børnefamilieenhed ikke har ønsket at deltage. Som sagt så gjort og jeg begyndte at etablere kontakt til de forskellige steder. Henvendelsesformen var via mail og telefonisk kontakt.

**Om at være nødsaget til at stikke en fod i døren**

På trods af stort set ingen respons på udsendte mails til de forskellige organisatoriske niveauer, fik jeg via telefonisk samtale hurtigt aftalt et interview med kontorchefen ved ”Kontoret for Resultater” i centralforvaltningen. Derimod var det straks mere vanskeligt at etablere kontakten længere ude i organisationen. Børnefamiliecenter København svarede på mail at de ikke havde mulighed for at deltage på nogen måder, hvilket blot skærpede min indsats i forhold til de otte lokale børnefamilieenheder. Efter manglende respons på adskillige fremsendte mails forsøgte jeg via telefonisk kontakt at tale med enhedschefer og faglige koordinatorer i enhederne, og forhøre mig om mulighederne for at foretage interviews med tilknyttede sagsbehandlere eller pædagoger. Umiddelbart var der stor interesse og forståelse for specialets problemstilling, og alle jeg talte med var enige i, at det er et område der er behov for at sætte fokus på. Samtidig var der desværre også stor ensformighed i deres fortælling om, at der på grund af mange opgaver og tidspres i såvel enheder som institutioner desværre ikke var mulighed for at afse ressourcer i forhold til at deltage i undersøgelsen. Det ville simpelthen ikke være fagligt ansvarligt at deltage i interviews med studerende i en situation, hvor den interne opgaveløsning og overholdelse af deadlines lå på den absolutte smertegrænse. Desuden fortalte mange, at de på fast basis får henvendelser fra studerende og andre med interesse for deres virke.

Til sidst var den eneste enhed jeg ikke havde fået afslag fra City-Østerbro området. Jeg talte her med enhedschefen Steen der også berettede om stor relevans af undersøgelsen, men at han simpelthen havde givet sit sekretariat besked om at ”delete” alle henvendelser med lignende karakter uden at videresende dem internt. Han ønskede mig herefter held og lykke med at få et interview i en af de andre enheder. Jeg sagde så til ham, at det løb desværre var kørt, da han var min sidste livslinje i forhold til børnefamilieenhederne, og at også Børnefamiliecenter København havde takket nej. Efter lidt snak frem og tilbage om hvor pressede alle Socialforvaltningens enheder og institutioner var for tiden sagde jeg, at det jo tydeligvis var et emne vi kunne snakke meget mere om, og spurgte om vi ikke bare skulle fortsætte samtalen i form af et interview en dag. Han grinte lidt og sagde, at det da egentlig var en god idé. Han kiggede herefter i kalenderen og bad mig om at kontakte ham igen om 14 dage, hvor der sandsynligvis ville et hul på en times tid. Sagsbehandlere eller institutioner kunne han imidlertid ikke formidle kontakt til. Det senere interview med Steen blev på denne måde det tætteste jeg kom på såvel de fagprofessionelle i børnefamilieenhederne og institutioner på børne- og ungeområdet.

I mangel på yderlige interviews tog jeg efterfølgende, på baggrund af hendes foredrag om offentligt ansattes arbejdsvilkår i fælledparken d. 1. maj 2012, kontakt til FTF’s[[5]](#footnote-5) formand Bente Sorgenfrey, i håb om at hun i et interview ville fortælle lidt mere om FTF’s erfaringer med styring af fagprofessionelle. På trods af forestående trepartsforhandlinger indvilligede hun i at deltage. Det må i forhold til dette interview pointeres, at respondenten ikke umiddelbart har kendskab til interne forhold i Socialforvaltningen, hvorfor interviewet har karakter af et mere generelt perspektiv på, hvordan styringen på det kommunale område har udviklet sig set fra respondentens synspunkt, og hvilke problemstillinger der er forbundet hermed. Validiteten i relation til den konkrete styring på børne- og ungeområdet må derfor anses for relativt lav. Opsummerende i forhold til interviewmateriale er det således udgjort af tre enkelte interviews med henholdsvis:

* Kontoret for Resultater, ved kontorchef Dorte Bukdahl (Bilag D - Dorte).
* Børnefamilieenhed City – Østerbro, ved enhedschef Steen Lehmann (Bilag F - Steen)
* FTF, ved formand Bente Sorgenfrey (Bilag E - Bente)

Interviewene anvendes løbende i analysen, såvel i forhold til at præcisere hvilke styringsredskaber der anvendes i socialforvaltningen, deres indhold og funktioner, samt hvordan de er medvirkende til at påvirke arbejdspraksis blandt de fagprofessionelle. I kombination med de teoretiske perspektiver udgør de således grundlaget for både analyse og den efterfølgende diskussion af de utilsigtede konsekvenser der kan opstå i de sammenhænge.

**Begrænsninger i det empiriske materiale**

I forhold til besvarelsen af undersøgelsens problemstilling er der, som nævnt et par gange tidligere, væsentlige begrænsninger i det empiriske materiale som bør pointeres. Disse kan bedst illustreres i forhold til det organisatoriske niveau det er indsamlet på, samt de spørgsmål om validitet det rejser.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i et ønske om empirisk at kunne belyse arbejdspraksis og faglighed. Dette lagde ganske naturligt op til et ønske om, at empiriindsamling også skulle inkluderer de fagprofessionelle selv, da dette ville give mulighed for at sammenligne forholdet mellem styring og praksis på flere organisatoriske niveauer. At de fagprofessionelle selv er nødvendige hertil skyldes, at de i høj grad må antages, at være de der bedst kan forklare hvordan styringen påvirker dem i hverdagen. Dette har dog som beskrevet ikke været muligt, da adgangen til denne gruppe ikke er blevet realiseret. Når empirien derfor primært er indsamlet via henholdsvis en formand for en fagorganisation, en chef for et kontor i centraladministrationen og en enhedschef, så er det også dette niveaus opfattelser af og erfaringer med de fagprofessionelle, der kommer til at afspejle hvordan styringen påvirke deres arbejdspraksis og faglighed. Der er derfor ikke mulighed for at sammenligne de udsagn og påstande der gives her, med den opfattelse der eksisterer blandt de fagprofessionelle selv. Og heri er der en svaghed i forhold til at opnå særligt økologisk validitet i besvarelsen af problemformuleringen, da det er vanskeligt med sikkerhed at sige, at respondenternes udsagn reelt afspejler de fagprofessionelles hverdagliv samt naturlige sociale positioner og betingelser (Bryman 2004: 29).

I forhold til frontmedarbejdere som gruppe betyder karakteren af empirien også, at der her foretages en væsentlig afgrænsning, da interviewet med chefen for børnefamilienheden, der er den primære kilde til at få indsigt i de fagprofessionelles arbejdspraksis, i høj grad er funderet omkring én type professionelle - enhedens tilknyttede sagsbehandlere og foranstaltningspersonale. Det er derfor vanskeligt at generalisere oplevelser og opfattelser omkring styring af denne gruppe fagprofessionelle, til andre fagprofessionelle som pædagoger og behandlere i de enkelte institutioner på Børne- og Ungeområdet.

Ovenstående er dog ikke ensbetydende med, at validiteten af undersøgelsen generelt bør betragtes som lav. Den er blot lav i forhold til at konkludere på frontmedarbejdernes egne opfattelser, samt på andre grupper end sagsbehandlere og foranstaltningspersonale. Således er empirien stadig velegnet til at undersøge hvordan chefer på forskellige niveauer opfatter styringens konsekvenser for medarbejderes arbejdspraksis og faglighed. Den primære mangel ligger derfor i, at empirien i størst omfang afspejler forholdet mellem styring og praksis set ud fra et administrativt og ledelsesmæssigt synspunkt. Dette ændrer derfor ikke det grundlæggende forhold, at der fortsat antages at eksistere forhold ved styring, der påvirker fagprofessionelles faglighed på utilsigtet vis. Hovedfænomenerne og begrebsdannelserne forbliver således de samme, men det niveau undersøgelsen retter sig mod er blevet ændret. Det har derfor heller ikke nogen større betydning for den teoretiske ramme der er nødvendig til at udføre undersøgelsen, hvilken præsenteres i det følgende kapitel.

# Teoretisk ramme

I dette kapitel vil jeg redegøre for de teoretiske forståelser, der senere i analysen anvendes til at undersøge og begrebsliggøre det empiriske data. Valget af teoretiske begreber er derfor foretaget i kraft af, at de omhandler en række forskellige forhold i relation til specialets hovedfænomener,hvilket således udgør det teoretiske fundament til besvarelsen af specialets tre arbejdsspørgsmål. Kapitlet er inddelt i to overordnede dele og omfatter en behandling af organisationer og organisationstyper, frontmedarbejdernes særegenhed og arbejde samt forskellige styringsparadigmer i den offentlige sektor.

Den første og mest omfattende del omhandler hvilke typologier organisationer kan forstås i forhold til. Formålet hermed er at præsentere nogle generelle betragtninger omkring, hvordan organisationer kan differentieres i forhold til hinanden, samt hvilke særlige kendetegn og problematikker der knytter sig til dem. Dette bidrager i vid udstrækning grundlaget til at få et indblik i, hvordan organisationer på det specialiserede socialområde i kommunen fungerer, og således drage nogle paralleller der i analysen kan udgøre grundlaget til at behandle forholdet mellem styring og praksis. Til at behandle dette tema inddrages Henry Mintzberg, der har præsenteret fem overordnede typologier for organisationer, alt efter hvilken omverden de findes i og hvilke typer af arbejde der udføres. Videre inddrages en behandling af, hvilken rolle medarbejdere, herunder frontmedarbejdere og fagprofessionelle i relation til casen, indtager i offentlige serviceorganisationer, samt hvilke problematikker der typisk knytter sig til deres arbejde. Her anvendes særligt Michael Lipskys behandling af individets placering i et ”street- level-bureaucracy”, i form af institutioner og organisationer der er ansvarlige for tildeling af ydelser til borgere. Formålet med denne del er (jf. afsnit 2.2.2. vedrørende specialets analytiske niveau) at kombinere specialets perspektiv på organisationers struktur og funktion med et aktørorienteret perspektiv, for bedre at forstå den styring der anvendes til at samordne disse to niveauer.

Anden del omhandler hvordan styring i den offentlige sektor mere præcist kan differentieres og begrebsliggøres. Hvor der i første del var fokus på forskellige organisationstyper og deres særlige kendetegn, er formålet med dette afsnit mere eksplicit at behandle, hvilken form for styringstænkning, teknikker og redskaber der knytter sig til organisationerne. Hertil er den væsentligste bidrager Leon Lerborg, der netop behandler de forskellige styringsparadigmer der eksisterer i den offentlige sektor. Hermed er det muligt at få en forståelse for den flerhed af styringsredskaber og teknikker det kan være i spil på samme tid. Ydermere bliver det tydeliggjort, hvilken tænkning der ligger bag de forskellige styringsparadigmer, hvilke mål de retter sig mod, og hvordan forskellige paradigmer forholder sig til hinanden.

## Mintzberg og Lipsky – Om organisationstyper og individets dilemmaer

Som nævnt i det foregående præsenterer Mintzberg et organisationsperspektiv, der baserer sig på en opdeling af organisationer i forhold til fem grundlæggende typologier. Ifølge Mintzberg kan en organisations samlede struktur defineres som summen af to basale forhold:

 ”*The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which its labor is divided into distinct tasks and then its coordination achieved among these tasks*” (Mintzberg 1983: 2)

Arbejdsdeling og koordination er således de to primære elementer i en organisationsstruktur. Arbejdsdelingen foretages i den idealtypiske organisation i fem dele, hvilket kan illustreres med den efterhånden velkendte figur:

Figur 1: Organisationens fem dele (Kilde – Mintzberg 1983: 11).

Betragtet fra bunden mod toppen består typiske organisationer fundamentalt af et udførende niveau (Operating Core), hvilket udgøres af de medarbejdere der varetager produktionen af varer eller ydelser. Når en organisation vokser opstår der et behov for at sammentænke produktion med strategi, hvilket kræver et mellemled (Middleline) typisk bestående af mellemledere og en strategisk top (Strategic Apex) med eksempelvis en ejer, direktør eller direktion. Med tilgangen af mellemledere foregår arbejdsdelingen således ikke kun mellem de der udfører det basale arbejde, men også i forhold til de der administrerer det. Med yderligere ekspansion af organisationen vil der typisk opstå et øget behov for at standardisere arbejdet, hvilket tilføjer analytikere til det administrative arbejde, og samlet set udgør organisationens teknostruktur, der placerer sig udenfor den formelle hierarkiske opdeling omkring produktionen. Endelig udgøres den femte del af den ekspanderende organisation af servicepersonale, der varetager alt fra cafeterievirksomhed til rengøring. Det er denne arbejdsdeling i organisationen der skaber behovet for koordinering (Mintzberg 1983: 9-11).

For koordineringen kan der ifølge Mintzberg identificeres fem forskellige mekanismer, der også danner udgangspunkt for de fem grundlæggende typologier. De fem mekanismer er oversat til dansk:

* Gensidig tilpasning
* Direkte supervision
* Standardiserede arbejdsprocesser
* Standardiserede outputs
* Standardiserede kompetencer og viden

De fem koordineringsmekanismer indeholder en grov orden, hvor en stigende grad af kompleksitet i en organisation fordrer en bevægelse fra en basal gensidig tilpasning mod øget supervision og standardisering. Dette kan også ses i sammenhæng med en organisations stigende arbejdsdeling. De forskellige organisationstyper vil i mange tilfælde være domineret af én type koordineringsmekanisme. Dette betyder dog ikke, at en organisation kan nøjes med at anvende blot én koordineringsmekanisme, men i stedet at flere, og ofte alle fem mekanisme, anvendes på samme tid (Mintzberg 1983: 7). Med hensyn til organisationstyperne så kan de groft sagt anses som forskellige stadier i organisationers udviklingsproces eksempelvis fra iværksætter til en større koncern. To grundlæggende forhold har her betydning for, hvilken type organisationen kan karakteriseres som – arbejdsopgaver/produktion og omgivelser organisationen må forholde sig til.

Arbejdsopgaverne relaterer sig til en organisations tekniske system, og kan variere alt efter om der produceres enkelte enheder uden mulighed for større standardisering, masseproduktion med en høj grad af standardisering af handlinger eller arbejdsopgaver omkring udvikling af processer og løsninger, hvor der efterspørges ekspertviden og specialiserede kompetencer (Ibid.: 28-34). De organisatoriske omgivelser omfatter stort set alt udenom organisationen, herunder kunder, konkurrenter, geografisk position, økonomiske og politisk forhold og så videre. Omgivelserne kan hertil variere på særligt to dimensioner. De kan være *stabile* eller *dynamiske* og *Simple* eller *Komplekse*. Første dimension omhandler hvorvidt der eksempelvis efterspørges den samme eller varierende produkter, og den anden dimension hvorvidt der kræves en lille og enkel viden eller en stor og specialiseret viden til at producere et sådan produkt (Ibid.: 136). I forhold til de fem grundlæggende organisationstypologier er to af dem af særlig betydning for specialets case – maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati. Det er derfor disse to typologier der her behandles mest indgående. For at kunne forstå disse to typers funktion som del af det samlede koordineringsbehov, er det dog nødvendigt ganske kort også at beskrive de fem typologier mere generelt, for at se hvordan de adskiller sig fra hinanden.

### Organisationstyper

Den første organisationstype betegnes *den simple struktur*, hvilket ofte betegner yngre og mindre organisationer i et tidligt udviklingsstadie. Arbejdsdelingen i forhold til opgaver er minimal og der kræves kun ringe koordinering. Ganske få handlinger er formaliserede og omgivelserne er simple og dynamiske, hvorfor planlægning og uddannelse ikke er videre udbredt (Mintzberg 1983: 157-158).

Den anden organisationstype er *maskinbureaukratiet*, hvilket kendetegner organisationers andet udviklingsstadie, hvor det mest fremtrædende kendetegn er rutineprægede og simple arbejdsopgaver. Som navnet antyder, er det primære formål for denne organisationstype at strukturere, integrere og regulere arbejdet som var det en maskine der skulle udføre det, hvilket sætter fokus på regler og et klart defineret hierarki. Denne type organisationer er ofte større og ældre organisationer, der opererer i simple og stabile omgivelser (Ibid.: 163).

*Det professionelle bureaukrati* er den tredje organisationstype, der mere betegner en organisation med en bestemt type opgaver, frem for et egentligt udviklingsstadie. Det særlige kendetegn er derfor arbejdsopgaverne, der varetages i forhold til stabile men samtidig komplekse omgivelser. Dette betyder at handlinger kan standardiseres, men produktionen kræver samtidig et større vidensgrundlag og må derfor i høj grad kontrolleres af medarbejderne selv. Den primære form for standardisering i denne type organisationer er derfor i form af viden og kompetencer (Ibid.: 189-911). I modsætning til maskinbureaukratiet er det således medarbejdernes kompetencer der er centrale for det professionelle bureaukratis opgavevaretagelse, frem for organisationens evne til at planlægge og systematisere opgaverne.

Den fjerde organisationstype er *den divisionsopdelte organisation*. Denne type kendetegner ofte store og ældre organisationer i den private sektor. Som ved det professionelle bureaukrati er der ikke en stærk administration der kontrollerer arbejdet, men i stedet en række divisioner med stærke mellemledere. Denne type organisationer retter sig mod forskellige markeder i relativt simple og stabile omgivelser, hvilket medfører et stort fokus på standardiserede outputs. Dette fokus på output medfører også der udvikles systemer til at kontrollere præstationer (Ibid.: 215-216, 222).

Den femte og sidste organisationstype er *adhockrati*,hvilket kendetegner organisationer der relaterer sig til en både kompleks og dynamisk omverden, med arbejdsopgaver af varierende karakter. Forcen er en evne til at håndtere sofistikeret innovation til problemløsning (Ibid.: 253-254).

Med denne korte gennemgang af alle fem organisationstyper rettes blikket i næste afsnit særligt mod maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati. I de to afsnit beskrives først de særlige kendetegn ved organisationstypen, hvorefter de afrundes med en beskrivelse af de problemstillinger der kan knytte sig til dem i relation til specialets case.

**Maskinbureaukratiet**

Som nævnt er maskinbureaukratiet den organisationstype, der bedst egner sig til at løse rutineopgaver i stort omfang, hvortil den primære koordineringsmekanisme er standardisering af arbejdsprocesser. Dette er eksempelvis tilfældet for postkontorer, fængsler eller lufthavne (Mintzberg.: 163). Hermed kan der leveres en stor mængde output til afsætning i en simpel og stabil omverden. Den høje grad af standardisering medfører, at det ikke er nødvendigt at supervisere det udførende niveau på stedet, da dette arbejde allerede reguleres af fastsatte regler og procedurer. Der er i stedet stort fokus på mellemlederne, der har til opgave at løse konflikter, samarbejde med teknostrukturen og implementere deres standarder samt fungere som informanter mellem top og bund i organisationen. Det er i denne forbindelse mellemledere der har den formelle autoritet, hvorimod teknostrukturen på papiret fortrinsvis har rollen som rådgivere. Der kan dog argumenteres for at maskinbureaukratiet ikke kan fungere uden teknostrukturens analytikere, planlæggere, kvalitetsinspektører, revisorer med mere, hvorfor der hviler således en relativ stor uformel magt hos denne gruppe. En magt der opnås på bekostning af såvel det udførende niveau som mellemlederne, hvis koordinerende magt således i høj grad defineres af det system der stilles til rådighed gennem teknostrukturen. Dette kan endda være så udtalt i nogle tilfælde, at mellemledere kun i ringe grad kan karakteriseres som ledere, forstået som styrere af en organisatorisk enhed eller gruppe (Ibid. 1983: 163-166).

***Kontrol og problematiske potentialer***

De ovenstående sammenhænge mellem det udførende niveau, mellemledere og teknostrukturen danner til sammen ét særligt kendetegn for maskinbureaukratiet – en besættelse af at kontrol. Som Mintzberg også formulerer det:

”*A control mentality pervades it from top to bottom. […] The problem in the Machine Bureaucracu is not to develop an open atmosphere where people can talk the conflicts out, but to enforce a closed, tightly controlled one where the work can get done despite of them*” (Mintzberg 1983: 167-168)

Kontrol gennemsyrer således hele organisationen, hvilket også kommer til udtryk i den strategiske top, hvor opgaverne er at holde den velkontrollerede maskine på ret kurs, sikre at de forskellige mellemleds aktiviteter er koordinerede og generelt sikre at der ikke opstår konflikter i organisationen (Ibid. 1983: 168-170).

For at vende tilbage til specialets case er graden af kontrol i maskinbureaukratierne specielt relevant, idet offentlige organisationer står i et særligt ansvarsforhold til omgivelserne, da disse kan yde påvirkning på dem i form af *ekstern kontrol*. Den eksterne kontrol henviser til, at det er nødvendigt for offentlige organisationer at kunne vise, at de handler korrekt og retfærdigt i forhold til deres betjening af borgere og ansættelse og forfremmelse internt i organisationen. Dette forhold avler regulering og kontrol i offentlige organisationer, og kan således trække dem i retning af et maskinbureaukrati. Således bliver offentlige organisationer bureaukratiseret ikke blot fordi opgaverne er rutineprægede, men også fordi de kan holdes ansvarlige overfor deres omverden (Ibid. 1983: 174-175). I dette forhold ligger en potentiel problemstilling, idet den eksterne kontrol kan antages at medføre en grad af bureaukratisering og regulering i offentlige organisationer, der reelt set ikke er hensigtsmæssig i forhold til opgavevaretagelsen, men i stedet i forhold til at håndtere det eksterne pres, ved at kunne henvise til officielle regler og retningslinjer, der burde have elimineret risikoen for en given fejl eller uretfærdighed fra organisationens side.

Den eksterne kontrol er dog ikke det eneste forhold ved maskinbureaukratiet, der kan ses som problematisk. Denne organisationstype er med sit fokus på standardisering, specialisering, regler, hierarki og forudsigelighed den organisationstype der tydeligst er beslægtet med den idealtypiske rationelle bureaukratiske organisationsform Max Weber for mere end 100 år siden forudså som mest dominerende i de moderne industrialiserede samfund (Weber 2003: 26, Hansen 2006: 26, Mintzberg 1983: 163). Det er således den menneskelige rationalitet der strukturerer organisationen efter de mål den skal indfri, hvilket her hovedsageligt er et effektivt og velkoordineret produktionsapparat. Denne rationalitet har derfor også potentialer for de negative konsekvenser for menneskeheden, som Weber så opstå gennem rationalitetens gradvise affortryllelse af verden og den stigende determination af menneskelige handlinger ud fra kalkuleringer af effektive middel/mål kombinationer. En proces hvorved mennesket vil blive fanget i et ”jernbur af varer og forordninger” (Andersen & Kaspersen 2007: 107-108). Denne problematik træder også frem i maskinbureaukratiet, i form af forsøget på at kontrollere særligt det udførendes niveaus handlinger. Hermed underkendes individernes evne til at handle selvstændigt, og tanker, retning og mening med denne gruppe medarbejderes handlinger må leveres fra organisationens top eller teknostruktur. Ved at behandle mennesker som midler og kategorier med forskellige funktioner i stedet for individer, ødelægges meningen ved selve arbejdet. Det er ikke længere systemet der tjener individet, men individet der tjener systemet (Mintzberg: 177-179). En sådan fremmedgørende udvikling styrkes yderligere ved, at individerne skaber forskellige modstandsformer mod systemet, hvilket efterfølgende reagerer ved at øge graden af kontrol. Men da kontrol i høj grad var årsagen til modstanden, vil yderligere kontrol blot forstærke problemerne og medarbejdernes fremmedgørelse (Ibid.: 179-180). Desuden forårsager den øgede kontrol også en massiv udbygning af det administrative system i organisationen, hvor der kan opstå intern konkurrence i forhold til at bevare kontrollen over forskellige funktionelle dele og medarbejdergrupper. De enkelte administrative enheder forsøger derfor at gøre sig så magtfulde og store, at de kan beholde den hierarkiske autoritet. Dette rejser endnu en problemstilling, hvilket I høj grad relaterer sig til offentlige organisationer:

”*This encourages the building of top-heavy organizations, often more concerned with the political games to be won than the clients to be served. A machine Bureaucracy free of market forces – for example, a government regulatory agency with an ensured budget and vague performance goals – can become virtually a closed system, responsible to no one and producing nothing, forever spinning its administrative wheels in great busyness*” (Mintzberg 1983: 183)*.*

Opsummerende er der således forskellige problematiske potentialer forbundet med maskinbureaukratiet, der kan relateres til offentlige organisationer og dermed specialets case. Den eksterne kontrol kan skubbe offentlige organisationer i retning af maskinbureaukratiet, selvom opgavevaretagelsen måske ikke kræve denne organisationstype grad af standardisering, regulering og kontrol. Den høje grad af kontrol kan i sig selv medføre en fremmedgørelse af medarbejderne og tab af mening i deres arbejde. Modstandsformer mod denne fremmedgørelse kan herefter blot resultere i yderligere kontrol og udbygning af det administrative, hvorved organisationens fokus og ressourcer bliver koncentreret omkring politiske spil og intern konkurrence mellem de administrative enheder. Herved flyttes organisationens aktivitet fra produktion af services til borgere til administration og styring.

**Det professionelle bureaukrati**

Denne organisationstype kendetegner organisationer med en opgavevaretagelse i relation til komplekse omgivelser, hvor medarbejdernes handlinger på det udførende niveau koordineres af standardisering af viden, de i høj grad selv er i kontrol over. Det er blandt andet denne type organisationer der beskæftiger sig med socialt arbejde, hvor de fagprofessionelles kompetencer er nødvendige for at organisationen kan fungere. De fagprofessionelle arbejder relativt uafhængigt af hinanden, men er i stedet bundet sammen af fælles uddannelse og standardiseringen af viden. Kompleksiteten forbundet med det tætte samarbejde med borgere eller kunder, betyder dog at der er grænser for denne type standardisering, og opgavevaretagelsen må udføres med stor diskretion og tilpasning til den enkelte situation, og vil derfor aldrig foregå helt ens fra medarbejder til medarbejder. Der er derfor en væsentlig dimension af individuelle skøn forbundet med de fagprofessionelles arbejde (Mintzberg 1983: 189-191).

I forhold til maskinbureaukratiet er der således lighedspunkter i forhold til, at de begge har en bureaukratisk struktur med en koordineringsmekanisme der standardiserer de handlinger, der skaber organisationens output. Den væsentlige forskel er hvordan standardiseringen varetages. For hvor maskinbureaukratiets teknostruktur standardiserer arbejdsprocesser og implementerer dem via den autoritative opbygning af ledelsesniveauer, foregår standardiseringen i det professionelle bureaukrati udenfor organisationens struktur i mere eller mindre selvstyrende fællesskaber af fagprofessionelle. Denne standardisering understøttes af de fælles uddannelser og udøves således i alle de bureaukratier professionen indgår i. Systemer til kontrol og planlægning kan derfor ikke bruges i stort omfang, ligesom direkte supervision kompromitterer de professionelles autonomi og frihed, der er nødvendig i forhold til deres tætte kontakt med borgere eller kunder (Ibid.: 191-192).

Her ses netop et meget centralt tema for specialets problemstilling. Ovenstående eksemplificerer i høj grad den proces, hvor den grundlæggende faglighed blandt fagprofessionelle skabes. Magten i det professionelle bureaukrati er derfor også netop forankret i en professionel autoritet – medarbejdernes faglighed. Dette er væsentligt anderledes end i maskinbureaukratiet, hvor omdrejningspunktet er den hierarkiske struktur – styringens domæne. De to organisationstyper omfatter således i høj grad den problematik der fokuseres på i specialet, nemlig forholdet mellem et organisatorisk niveau med fokus på administration og styring, samt et niveau med fokus på høj faglighed, autonomi og handlefrihed. De er derfor velegnede teoretiske begreber til at operationalisere og muliggøre den senere analyse. I det næste inddrages hvilke problematikker der knytter sig til det professionelle bureaukrati.

***Behovet for autonomi som skaber af dysfunktioner***

Som det fremgår af det ovenstående indtager de professionelle i en ganske attraktiv position i det idealtypiske professionelle bureaukrati. De er relativt fritaget fra kontrol fra mellemledere og teknostrukturen og har stor indflydelse på deres arbejde samtidig med at administration holdes på et minimum, og varetages af andre end dem selv. Men denne position er også netop hvad der skaber problemer for det professionelle bureaukrati:

”*But in these same characteristics of democracy and autonomy lie the major problems of the Professional Bureaucracy. For there is virtually no control of the work aside from that by the profession itself, no way to correct deficiencies that the professionals themselves choose to overlook”* (Mintzberg 1983: 206)*.*

Som citatet indikerer så er den høje grad af autonomi, og med den koordineringsmekanismen i form af standardisering af viden og kompetencer, hovedårsagen til problemer. For hvor denne standardisering i mange tilfælde producerer regelmæssige typificeringer og kategoriseringer velegnet til at placere borgere eller kunders behov, så vil der altid være grænsetilfælde. Tilfælde hvor behovet ikke kan stilles af den professionelle, der derfor er nødsaget til at sende den pågældende sag videre i systemet. Hvis dette foregår ofte, bliver det vanskeligt at koordinere indsatsen. Samtidig betyder ansvarsplaceringen hos den professionelle, at beslutninger træffes på baggrund af den pågældendes skønsmæssige vurderinger (Mintzberg 1983: 206-208). Og hvor det er ønskværdigt i eksempelvis en situation hvor man opsøger en læge og får den rigtige diagnose, så er det mindre heldigt når denne stiller en forkert diagnose og tildeler den forkerte behandling. Således kan den høje grad af autonomi levere rammerne for motiverede, kompetente og ansvarsbevidste medarbejdere, men den kan i andre tilfælde også give adgang til mindre kompetente medarbejdere, der har højere tanker om egen løncheck og overlegne viden end klientens velbefindende (Ibid.: 208). Endelig kan den store mængde viden og tilhørende løsningsmodeller en professionel besidder, medføre at der sker en uhensigtsmæssig udvikling omkring middel-mål håndteringen. Dette skal forstås sådan, at den professionelle fokuserer så meget på mulighederne for at løse forskellige komplekse problemer, at denne viden bringes i spil i situationer, hvor den reelle problemstilling ikke modsvarer de løsninger der tilbydes. Et problem der er særligt svært at komme til livs, da det typisk er vanskeligt at måle outputtet af de løsninger der anvendes (Ibid.: 208-209). I sådanne situationer overses ikke blot klientens behov, men også organisationens behov, da de er forbundet med store omkostninger.

Overordnet er der flere forhold ved det professionelle bureaukrati, der står centralt i forhold til specialets problemstilling. Opgavevaretagelsen der her er beskrevet i forhold til professionelle og deres professioner, antages nemlig i vidt omfang at modsvare den der kræves af de fagprofessionelle på Børne- & Ungeområdet. Mintzbergs teori om det store behov for autonomi omkring de professionelles opgavevaretagelse, kan i høj grad relateres til min interesse for at undersøge de konsekvenser styring skaber for medarbejderes faglighed. For som han understreger, så er der væsentlige dysfunktionelle konsekvenser at spore, i forhold til at løse de problemer der opstår. Dette forårsages hovedsageligt af, at når organisationen bliver opmærksom på vanskeligheder i forhold til koordinationen mellem de professionelle, eller professionelle der ikke forvalter deres autonomi forsvarligt, så opfatter de det som et resultat af manglende kontrol. Herved griber organisationen til alternative koordineringsmekanismer, typisk i form af kontrol eller supervision. Dette på trods af at det i flere tilfælde er blevet bekræftet, at antagelsen om at professionelt arbejde kan kontrolleres er falsk, samt at komplekse arbejdsprocesser ikke kan formaliseres af regler og regulering ej heller standardiseres af systemer til kontrol eller planlægning (Mintzberg 1983: 211). Dette kan måske nok forsøges, men ikke realiseres på en hensigtsmæssig måde, hvilket pointeres i det følgende citat:

”*Except in misguided ways, which program the wrong behavior and measure the wrong outputs, forcing the professionals to play the Machine Bureaucratic game – satisfying the standards instead of serving the clients”* (Mintzberg 1983: 211).

I det professionelle bureaukrati er der som ovenstående eksemplificerer væsentlige problemer forbundet med de professionelles store behov for autonomi, hvilket resulterer i at de kan blive trukket i retning af særligt maskinbureaukratiet, i form af øget kontrol og regulering for at komme problemerne til livs. En løsning der oftest vil resultere i dysfunktionelle processer, hvor systemet sættes foran klienten.

**Opsummering – de to organisationstyper som udtryk for casen**

De to organisationstyper der er blevet behandlet i de foregående afsnit, danner som nævnt tidligere grundlaget for det organisatoriske syn der anlægges på specialets case. De særlige egenskaber og tilknyttede problematikker ved henholdsvis maskinbureaukratiet og det professionelle, kan i vidt omfang ses som udtryk for den organisatoriske struktur og opgavevaretagelse der eksisterer for det specialiserede socialområde og Børne- og Ungeområdet i Københavns Kommune. Dette begrundes særligt med, at opgaveløsningen i høj grad varetages af fagprofessionelle, der i deres arbejdspraksis netop anvender standardiseret viden til at foretage skøn og vurderinger af borgeres behov, hvilket modsvarer den type arbejde der varetages i et professionelt bureaukrati, som det er beskrevet af Mintzberg. Ligeledes er det et område, der påvirkes af regler og retningslinjer i form af lovgivning, tidsfrister i forhold til sagsbehandling og forskellige former for supervision i form af dokumentering og registrering af arbejdsprocesser til brug i en omfangsrig teknostruktur i form af centralforvaltning. Samtidig er området underlagt såvel en direktion og et socialudvalg, der udgør den strategiske top, og som har ansvaret for at sikre, at organisationen fungerer effektivt og problemfrit. Hermed er der også tydelige tegn på, at området er struktureret og koordineret som et klassisk maskinbureaukrati, hvor kontrol er det primære middel til at skabe effektivitet.

Hermed er de organisatoriske forhold omkring specialets problemstilling tydeliggjort. Hvordan forsøges det i Socialforvaltningen at kombinere Børne- og Ungeområdets komplekse opgaver og behov for høj faglighed blandt de fagprofessionelle, med den eksterne kontrol fra omgivelserne, begrænsede ressourcer, og organisationens behov for at kontrollere de fagprofessionelles arbejde og kvaliteten af dets indhold? Et af svarene er netop strukturreformen og de styringsteknikker der anvendes i kommunerne, hvor det forsøges at normalisere det specialiserede socialområde, så det i højere grad kan styres som andre opgaveområder af mere simpel karakter og med en højere grad af standardisering af arbejdsprocesser. Dette tiltag rejser imidlertid de interessante nye spørgsmål, nemlig hvordan denne styring påvirker de fagprofessionelles arbejdspraksis, faglighed og autonomi? Og opstår der utilsigtede negative konsekvenser når fagprofessionelle, med en faglighed der i høj grad skabes uden for de offentlige organisationer, skal integreres i en organisation der forsøget at overvåge og kontrollere denne faglighed med diverse styringsteknikker? Alt dette er de to typificeringer særdeles velegnede til at åbne op for i den senere analyse og diskussion. I det næste inddrages Michael Lipskys behandling af individets placering i et ”street- level-bureaucracy”.

### Street-level-bureaukraternes arbejde

Med Lipskys undersøgelse af de såkaldte street-level-bureaukraters[[6]](#footnote-6) arbejde, er der ikke tale om en egentlig teori eller et sammenhængende begrebsapparat, men i højere grad en beskrivelse og diskussion af dynamikker og dilemmaer omkring denne gruppe medarbejderes arbejdsvilkår. I den forbindelse må det pointeres, at der velsagtens er store forskelle på medarbejdere i de amerikanske velfærdsinstitutioner i 1980’erne og medarbejdere på det specialiserede socialområde i Danmark anno 2012. At der er tale om en generel diskussion anses derfor som en styrke, da beskrivelserne således er orienteret omkring ”the bigger picture”, frem for specifikke forhold. Undersøgelsen er derfor særdeles brugbar til at eksemplificere nogle generelle kendetegn for frontmedarbejderes rolle i offentlige organisationer. Dette perspektiv er naturligvis rettet primært mod specialets fokus på frontmedarbejdere og deres arbejdspraksis. Lipskys beskrivelser er dog netop optaget af, hvordan disse medarbejdere må indrette sig under forskellige forhold i det system de er tilknyttet, hvilket derfor har klare paralleller til styring. Afsnittet indledes nedenfor med at beskrive street-level-bureaukraternes kritiske rolle i de offentlige organisationer.

**Medarbejdere med ansvar for skønsmæssige vurderinger**

Det kendetegn ved street-level-bureaukrater der umiddelbart står mest centralt er, at de i deres arbejde indgår i direkte relation til borgere, og har betragteligt skønsmæssigt ansvar i forhold til at give adgang til offentlige ydelser og service. De indtager således en position, hvor deres beslutninger på forskellig vis griber ind i borgernes liv, eksempelvis omkring disses rettigheder i forhold til sundhedssystemet, sikkerhed eller uddannelse (Lipsky 1980: 3,6). De er derfor også med til at skabe den offentlige politik, hvilket skyldes særligt to forhold ved deres positioner:

”*The policy-making role roles of street-level bureaucrats are built upon two interrelated facets of their positions: relatively high degrees of discretion and relative autonomy from organizational authority”* (Lipsky 1980: 13)

At medarbejderne netop oplever den relative høje grad af autonomi og mulighed for at foretage skønsmæssige vurderinger i forhold til hvad borgere bør tilbydes, er ofte en af grundene til, at de opsøger en sådan type arbejde. De forsøger herigennem ofte at skabe overensstemmelse mellem deres personlige ønsker om at hjælpe borgerne og deres organisatoriske position. Der er dog systemiske forhold der viser sig problematiske i forhold til et sådan ønske, og stort set forhindrer dem i at indfri et sådan ideal (Ibid.: xii). Forhold der i høj grad kan henledes til de problematikker der blev beskrevet omkring de organisatoriske forhold ved henholdsvis maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati.

***Modsætningsfyldte arbejdsvilkår***

Den primære årsag til street-level bureaukraternes dilemmaer er netop det skønsmæssige ansvar der følger med arbejdet. For der vil altid være et organisatorisk behov for at skabe resultater og indfri de overordnede politiske målsætninger, hvilket ledelsen har ansvaret for at sikre. Hvis ledelsen derfor oplever at medarbejderne vægter borgernes behov højere end organisationens behov for effektivitet og lave omkostninger, så reagerer de ofte ved at indskrænke medarbejdernes evne til at udøve skønsmæssige vurderinger. Dette foretages ved, at medarbejderne stilles ansvarlige for at de varetager opgaverne i overensstemmelse med organisationens politik og retningslinjer. Herved sker der reelt en proces, hvor der udvikles handlemønstre til at skabe forudsigelighed i arbejdet, hvilket medarbejderne efterfølgende kan holdes ansvarlige i forhold til (Lipsky 1980: 159-160). Lipsky pointerer imidlertid at en sådan indskrænkning af medarbejdernes skøn kan være særdeles problematisk, da essensen af det arbejde der skal udføres, netop kræver at der kan udøves skøn i forhold til den individuelle borgers behov. Forsøg på at øge ansvarligheden blandt denne gruppe medarbejdere kan derfor underminere og systematisk mindske kvaliteten af de ydelser der leveres. Street-level bureaukrater stilles hermed overfor et paradoksalt dilemma, da de forventes at stå ansvarlige overfor både politiske målsætninger og borgernes krav (Ibid.: 160-162).

Opsummerende har de problemstillinger Lipsky peger på omkring denne gruppes arbejdsvilkår, generelt store ligheder med de problemer Mintzberg sporer i maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati. Det er igen forholdet mellem organisationens behov for at kontrollere arbejdet og placere ansvar, der viser sig problematiske i forhold til at medarbejdere, hvis opgavevaretagelse foregår i komplekse omgivelser med tæt kontakt til borgere. Det synes at være to hensyn, der kun i ringe grad lader sig forene. Og i de situationer hvor det forsøges, så påpeges det af Mintzberg at man blot iværksætter et administrativt nulsumsspil, hvor organisationen standardiserer de forkerte handlinger og måler de forkerte outputs, mens Lipsky pointerer at street-level bureaukraternes autonomi og skønsmæssige vurderinger stækkes, og stiller i en position hvor de ansvarliggøres både i forhold til systemet og borgeren. Begge problematikker lader tilsyneladende kvaliteten sejle agterud på bekostning af øget kontrol. Afslutningsvis må det derfor pointeres, at disse to klassikere i vidt omfang indfanger de problematikker, jeg i høj grad selv har kunnet iagttage ved offentlige organisationers styringsformer. De to teoretiske perspektiver anses derfor for til stadighed at have stor forklaringskraft i forhold til den ensidighed jeg har oplevet omkring styringen, hvor kontrol og dokumentation ekspanderes på bekostning af de fagprofessionelles autonomi og handlefrihed i deres daglige praksis. Alt dette eksemplificeres og behandles mere indgående i analysen. I det næste vendes interessen i stedet mod at opnå indblik i, hvordan denne tilsyneladende øgede kontrol og styring kan begrebsliggøres i en dansk kontekst.

## Styringsparadigmer i den offentlige sektor

Hvor der i det forrige afsnit har været fokus på særlige kendetegn og problemstillinger der er relevante i forhold til specialets fokus på Børne- og Ungeområdet, rettes blikket nu mod at opnå en teoretisk forståelse af den styring der finder sted i de offentlige organisationer. Hertil inddrages Leon Lerborgs (Lerborg: 2011) fremstilling af forskellige styringsparadigmer.

Fremstillingen er foretaget med det formål, at drage de grundlæggende styringsparadigmer ind i de nutidige diskussioner af styring, der ofte tager udgangspunkt i her og nu situationer og enkelte styringsteknologier. Ved at fokusere på styringsparadigmerne trækkes den skjulte baggrund eller de uudtalte forudsætninger for konkrete styringsdiskussioner frem i lyset. Der kan således skabes en øget opmærksomhed omkring de grundlæggende styringsforståelser der eksisterer i den offentlige sektor (Lerborg 2011: 19). Igen må det pointeres, at et sådan formål i høj grad er i overensstemmelse med den tilgang jeg har valgt til specialets problematik (j. f. afsnit 2.2), hvor jeg vælger at inkludere den bagvedliggende tænkning og logik der betinger anvendelsen af forskellige styringsteknikker på et mere specifikt område. Når Lerborg beskriver styringstænkning som knyttet til forskellige paradigmer, er det med henvisning til Thomas Kuhns videnskabsteoretiske begreb, hvor et paradigme groft skitseret udgør grundlæggende mønstre eller logikker bag videnskabelig praksis og er den struktur, der forener et videnskabeligt felt til en relativ homogen enhed (Lerborg 2011: 32). I paradigmet ligger også nogle grundlæggende antagelser om virkeligheden og videnskaben, som paradigmets praktikere ikke sætter spørgsmålstegn ved. Eksempelvis hvad formålet med videnskaben er eller hvilke metoder der er bedst egnede til at bedrive den (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006: 114-115). Et forhold ved paradigmer man derfor må være opmærksom på er, at de er rettet mod et videnskabeligt univers til at styre tænkning, teoriudvikling og modeller. Når paradigmebegrebet derfor anvendes til at begrebsliggøre forskellige måder at tænke styring i den offentlige sektor, så udgør de idealtyper, der anvendt i forhold til den praktiske verden kan være svære at genfinde empirisk. I det mindste i den beskrevne form (Lerborg 2011: 33-35). Desuden er styringsparadigmerne indflettet i en større social virkelighed, hvor de i højere grad kan være skabt på grund af deres anvendelighed og overensstemmelse med normer og magtinteresser end videnskabelig rationalitet og sandhed. De har derfor deres berettigelse i aktuelle styringsdiskussioner, da de er et udtryk for begrebsliggjorte tankeformer der er på spil i virkeligheden selv, og her bestemmer hvad der opfattes som problemer, hvilke styringsteknologier der kan afhjælpe disse problemer og hvilke processer hertil der er legitime (Ibid.: 34-35). Hermed er paradigmerne oplagte til at anlægge et syn på, hvordan forskellige styringsteknikker vinder indpas i offentlige organisationer, hvilke målsætninger de retter sig imod og hvordan de videre kan påvirke arbejdspraksis. Lad os derfor se nærmere på de fire grundlæggende paradigmer Lerborg identificerer.

### Fire grundlæggende paradigmer i den offentlige styring

Et par væsentlige pointer omkring de fire grundlæggende styringsparadigmer er, at deres udvikling kan ses i en historisk rækkefølge, og derfor har de alle haft varierende effekt over tid. På trods af det sameksisterer de på samme tid og har alle effekt for institutioners aktuelle virke, selvom de er mere eller mindre uforenelige. Denne uforenelighed skyldes netop den historiske udvikling af paradigmerne, hvor de er opstået i en rent negativ dialektik. De forskellige styringsopfattelser står således i modsætning til hinanden, hvilket fremhæver den vigtige pointe, at alle styringsparadigmerne har både styrker og svagheder. Hvis et paradigme derfor overdrives i en given kontekst, så vil dens styrker gradvist slå om i negative fænomener (Lerborg 2011: 41). Det er også tilfældet i afsnit 3.1.1., hvor organisationstyper med for megen kontrol kan føre til fremmedgørelse, eller autonomi til overdreven problematisering af borgeres behov. Styring med rod i forskellige paradigmer bliver derfor i høj grad et spørgsmål om at finde balancen mellem styring og praksis.

De fire styringsparadigmer er udgjort af to traditionelle paradigmer og to der er udtryk for fornyelsesbevægelser. De tæller henholdsvis det bureaukratiske styringsparadigme, det professionelle styringsparadigme, New Public Management (NPM) og det humanistiske paradigme. De kan illustreres i følgende figur, med henholdsvis tradition/fornyelse og menneskeorientering/systemorientering som de to akseværdier:

 Fornyelse

Menneske- System-

orientering orientering

 Tradition

Figur 2: De fire styringsparadigmer - (Kilde: Lerborg 2011: 36)

Ved at betragte figuren skal der ikke meget fantasi til at se, at den tidligere behandling af maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati har klare paralleller til de to traditionelle styringsparadigmer i figuren, og de anses derfor som to stærkt sammenhængende fænomener, der ikke vil blive differentieret videre imellem. Denne sammenhæng kan kort illustreres i det følgende.

Styringen i det bureaukratiske paradigme er systemorienteret og udtrykt ved kontrol, regelstyring og hierarki, hvilket i høj grad er i overensstemmelse med maskinbureaukratiets koordineringsmekanisme i form af standardisering af processer. Det er derfor et paradigme der er forankret i eksempelvis Justitsministeriet og diverse myndigheder som Socialforvaltninger eller sagsbehandlende styrelse med mere (Lerborg 2011: 37). Paradigmet er således et udtryk for, hvordan styring tænkes og udøves af disse myndigheder.

Det professionelle paradigme er det der findes blandt faglige specialister, der ikke beskæftiger sig med administration. Styringen er menneskeorienteret og rettet mod det der er interessant, er fagligt holdbart og ikke mindst virker. Styringsparadigmet de derfor optaget af autonomi, hvor fagligheden er i højsædet og bureaukrati mest er til besvær. Paradigmet forsvares af de professionelle selv og deres organisationer (Ibid.: 37). Der er i det ovenstående klare referencer til det professionelle bureaukrati, hvor det var behovet for autonomi og viden der førte til standardisering af kompetencer og faglige standarder.

Hvor de to traditionelle paradigmer som illustreret stort set er udtryk for hvordan der styres indenfor de to organisationstyper der tidligere er behandlet, så er det værd at bemærke, at det humanistiske styringsparadigme og NPM netop er en del af en fornyelse indenfor styring. Det er derfor også de to paradigmer der her vil blive behandlet mest indgående og de to traditionelle paradigmer vil løbende blive relateret hertil, for også at illustrere det dialektiske forhold imellem dem.

**New Public Management**

Lerborg sporer NPM’s opståen til en reaktion på 1970’ernes krise, herunder stor arbejdsløshed og en tilsyneladende eksplosiv vækst i de offentlige udgifter. NPM var på den måde en nyskabelse og begrebet betegner en række nybrud i styringen af den offentlige sektor, der i forskellige varianter har spredt sig til hele den vestlige verden (Lerborg 2011: 71). NPM var på denne måde en eksplicit stærk kritik af den offentlige sektor, og bebudede at den måtte fundamentale ændringer til, for at komme problemer som især ineffektivitet, bureaukrati, detailstyring, manglende bruger orientering og konservatisme. Den grundlæggende medicin til at kurere disse problemer var en orientering imod markedsmekanismerne, og filosofien var at den offentlige sektor skulle omskabes i det private markeds billede (Ibid.: 72). Med en grov skitsering kan denne markedsorientering beskrives som et forsøg på at skabe øget effektivitet, ved at flytte fokus fra input i den offentlige sektor og fordeling af ressourcer og bevillinger, til at fokusere på output og resultater, herunder om resultaterne er produceret på den mest hensigtsmæssige måde. Resultater heraf blev en opstilling af mål og strategiske sigtepunkter for arbejdet, i kombination med at resultater skulle ekspliciteres i målbar form (Ibid.: 72-73).

For kort at vende tilbage til de to traditionelle styringsparadigmer, så kan det negative dialektiske forhold eksemplificeres i kraft af NPM’s reorientering af den offentlige sektors fokus. I forhold til det bureaukratiske paradigme så er bevægelsen fra at fokusere på input til output en kritik af den hierarkiske organisationsstruktur, hvor den top-tunge organisation prioriterer og fordeler, men der er en basal mangel på incitamenter til at skabe effektivitet, da der ikke blev fulgt tilstrækkeligt op på resultaterne, men i stedet standardiseret og detailstyret i den interne produktion. Det øgede fokus på resultaterne er også det forhold, der i vidt omfang ændrer de professionelles position og magt i de offentlige organisationer. Med resultater og output sættes borgeren nemlig i centrum og der blev skabt en *brugerorienteringskultur*, hvor der blev skabt en bevidsthed om at den offentlige sektor er til for brugernes og ikke medarbejdernes eller politikernes skyld. Så hvor borgerne tidligere var i det offentliges vold og underlagt myndigheder der skulle udøve skøn og tildele ydelser, så er deres position blevet styrket i kraft af NPM blevet styrket i form af brugerbestyrelser, servicedeklarationer, garantier med mere (Lerborg 2011: 72-73).

For at vende tilbage til de konkrete udtryk for NPM styringstænkningen, så er et væsentligt træk ved denne nye udvikling en markant decentralisering og deregulering. Dette skulle muliggøre en øget frihed for institutionerne, så de i højere grad kunne opføre sig som private virksomheder med intern konkurrence. Friheden skulle på denne måde veksles til unikke institutioner, der har mulighed for at eksperimentere, produktudvikle, være innovative og således hæve kvaliteten af arbejdet og kundeorienteringen (Ibid.: 73-74). Alt sammen noget der skulle løse det offentliges problemer med det rigide bureaukrati og de uniforme processer og ydelser. Lad os derfor se lidt nærmere på hvilken teoretisk forståelse omkring NPM, der anser frisættelsen af individer og institutioner som vejen til effektivitet.

***Menneskelige potentialer under anklage***

Som illustreret i det forrige afsnit har NPM et optimistisk syn på, hvad den institutionelle og individuelle frisættelse kan medføre af positive resultater for de offentlige institutioner og deres medarbejdere. Denne optimisme bygger grundlæggende set på det syn, at mennesker rummer store potentialer for selvstyring og ansvarlighed, der blot skal frisættes. NPM er dog også påvirket af, at der er en skyggeside ved disse potentialer, da mennesker anses for opportunistiske og primært optaget af at maksimere egne interesser og ikke nødvendigvis organisationens. Dette sker med henvisning til principal-agent-teori omhandlende to institutionelle aktører, den styrinde principal og den styrede agent, hvor førstnævnte er styrer sidstnævnte mod at levere det maksimale output. Agenten vil dog ifølge den opportunistiske karakter altid forsøge at bevare så stort råderum som muligt til at forfølge egne interesser. Det er derfor nødvendigt at indføre forskellige incitamenter, til at målrette og styre agentens handlinger (Lerborg 2011: 74). Med dette menneskesyn lægges grundlaget for den NPM styring der særligt ses i en dansk kontekst, hvilket beskrives i det næste.

***Den danske model og NPM’s anomalier***

NPM kan generelt inddeles i to forskellige varianter, der retter sig mod henholdsvis markedsmekanismer og ledelse. Den markedsorienterede variant er den oprindelige kerne i NPM og retter sig mod afskaffelse af regler og bureaukrati, hvorimod den ledelsesorienterede variant er rettet mod at få styr på de professionelle i den offentlige sektor, omkostningerne forbundet med dem og de resultater de skaber (Lerborg 2011: 80). I Danmark kan NPM’s udvikling beskrives som en bevægelse fra markedsstyring mod kontrakt og processtyring. Dette ses ved, at der oprindeligt var fokus på frie valg, konkurrence, deregulering, autonomi og udlicitering men at denne variant i dag overskygges af et fokus på resultater, dokumentation og evaluering.

Ifølge Lerborg kan NPM er således, både filosofisk, teoretisk og praktisk, i vid udstrækning udtryk for den styringsmæssige tænkning, der har været med til at skabe store omvæltninger for den offentlige sektor i Danmark. Mange af de problemer der i forrige del blev beskrevet i forhold til maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati, kan genfindes i de generelle problematikker NPM har til hensigt at eliminere. Dette gælder lige fra organisationers tendenser til at opbygge en struktur der skaber administrativ aktivitet på bekostning af dens reelle formål, til at afhjælpe de professionelles dysfunktionelle adfærd og fejlprioriteringer ved at stække deres position igennem øget brugerinddragelse.

Der er dog en generel skyggeside ved NPM og hele den styringstænkning der knytter sig til den, som har stor sammenhæng med de betragtninger der ligger til grund for specialets problemstilling. Kritikken går i den forbindelse på, at der i paradigmets skygge er sket en gradvis rebureaukratisering, hvilket er direkte modstridende med NPM’s udtalte formål. Denne udvikling er ifølge Lerborg foregået i tre trin, hvilket fremgår af følgende citat:

”*(a) Resultatkontrakterne selv er blevet omfangsrige, detaillerede og ritualiserede, (2) og der er i stigende grad krav om dokumentation af resultater via benchmarking, evaluering m. v. (3) Endelig har styringen i stigende grad rettet sig mod processer, som fastlåses via it, standarder, akkreditering m.v. Institutioner, der er underlagt NPM-kontrakt, oplever det ofte som unødigt bureaukrati, mistillid til de ansatte, hæmmende for kvaliteten m.v. Alt i alt er paradigmet omsat i systemer, og har kvalt den ledelse, som det selv tog afsæt i, og det er i stigende grad endt i et bureaukrati, som NPM var skabt til at bekæmpe*” (Lerborg 2011: 85).

Som citatet udtrykker, er en stor del af de problematikker der i dag knytter sig til NPM som styringsform forårsaget af, at det er blevet omsat uhensigtsmæssigt og systematiseret. Systemer der ikke underbygger ledelse men i stedet kvæler den. Ved at analysere casen med forståelse for både styringstænkningen og de anomalier den er medskaber af, åbnes der op for en analyse af styringsteknikker og negative utilsigtede konsekvenser omkring specialets case. Karakteristikken af NPM muliggør samtidig en mere specifik og målrettet undersøgelse af de elementer ved styringsudviklingen, der er mest markante op til og efter strukturreformen. Det vil ligeledes være muligt at drage nogle betragtninger om, hvordan de forskellige styringsteknikker i casen er opstået, hvilken logik der knytter sig til dem og hvilke målsætninger de er rettet imod.

For helt at afslutte den teoretiske behandling af forskellige styringsparadigmer, rettet blikket i det næste kort mod NPM’s mere bløde styrings pendant - det humanistiske paradigme.

**Det humanistiske styringsparadigme**

Som det også var tilfældet for NPM, så kan det humanistiske styringsparadigme inddeles i to varianter – det humanistiske paradigme og det relationelle paradigme. Førstnævnte har i flere årtier været en del af den offentlige sektor og anvendes de fleste steder. Det er en bred tradition der blandt omfatter teorier om gruppeudvikling, motivation, organisationskultur, den lærende organisation og så videre (Lerborg 2011: 87). Det er herfra der er udsprunget en række elementære grundteser der næsten har karakter af dogmer. Det gælder eksempelvis principper om at ledere skal uddelegere, drage omsorg for medarbejdere og udvikle kompetencer og samarbejde via dialog og sparring. Et andet område er fokus på at skabe fælles kultur, løse konflikter via åben diskussion og indgyde ejerskab, engagement og motivation for at medarbejdere med succes kan indgå i forandringsprocesser (Ibid.: 87). Det er relativt tydeligt at det humanistiske paradigme er funderet omkring positive og ”bløde” værdier, hvorfor det typisk er let at tilslutte sig og vanskeligt at kritisere, uden at fremstå som anti-humanist. Dets styrke er derfor også netop, at det angiver alternative metoder til at opnå organisatorisk effektivitet, nemlig via motiverede og veltilpasse medarbejdere. Paradigmet ses derfor også ofte som en naturlig modvægt til de mere systemorienterede paradigmer, men det kritiseres også for en manglende evne til at håndtere magt og interesseforhold (Ibid: 88-91).

Det relationelle paradigme betegner en noget skarpere og mere radikal teoretisk og praktisk bevægelse indenfor organisationsteorien, der har vundet frem i det seneste årti. Det er en kombination af systemisk teori, Appreciative Inquiry og socialkonstruktionisme, hvor det fælles element er relationsbegrebet og pointeringen af, at relationerne mellem forskellige elementer er nødvendige at inddrage for at forstå enkeltdelene (Ibid.: 86, 92-93). Uden at gå for meget i detaljer med de enkelte teoretiske retninger, så er styrkerne ved det relationelle styringsparadigmeparadigme derfor, at der sættes fokus på at alting må ses i en større sammenhæng, at sociale fænomener er menneskeskabte og at der skal fokus på idealer, visioner og det positive (Ibid.: 97, 105, 111). I filosofisk forstand tilhører det relationelle styringsparadigme således idealismetraditionen, der eksplicit kæmper for at forbedre verden. Det skal forstås på den måde, at paradigmet er interesseret i at skabe den gode organisation, hvor mennesker grundlæggende har det godt med sig selv og i deres relationer med andre (Ibid.: 124-125). De to varianter er derfor også udtryk for den bløde side af styringen i den offentlige sektor, hvor menneskesynet dominerer systemtænkningen. Det er derfor også en form for styring, der ligger i klar forlængelse af specialets fokus på at undersøge, hvordan styring, særligt den systemorienterede, skaber problemer for medarbejdernes faglighed. Det beskrives kort i det næste afsnit.

***Modsætninger mødes***

Som allerede nævnt tidligere udgør det relationelle styringsparadigme i vidt omfang en modpol til NPM og mange af dets kritikpunkter, kan let overføres direkte til NPM. Det er dog muligt at opstille en mere vidtrækkende hypotese, hvor de styringsparadigmatiske forskelle kan være udtryk for en lang række andre dagsordener og faktorer, eksempelvis modsætninger mellem centraladministration og institutioner, effektiviserings versus kvalitetsudvikling eller kontrol versus tillid (Lerborg 2011: 131). Et sådan forhold kan henledes til en forestilling om, at der i de offentlige organisationer er ved at opstå modstand mod NPM og den systemorienterede styringstænkning. En fare der som tidligere nævnt altid eksisterer for de enkelte paradigmer, hvis der forekommer en overeksponering af dets teknikker og systemer i en given kontekst. Igen vil jeg pointere, at det relationelle paradigme på denne facon har klar sammenhæng til specialets problematik, der ligeledes (J.f. afsnit 2.1.1 og 2.1.2) er funderet omkring et ønske om at styring skal udøves ud fra et ideal om at skabe en bedre organisatorisk virkelighed. Specialet som helhed kan derfor også til dels indskrives som en del af denne form for styringstænkning, med et kritisk blik på den organisatoriske dagligdag, der ofte lader til at spejle sig i NPM’s billede. Dette forhold udfoldes dog først i den afsluttende diskussion. Her skal det blot ekspliciteres, at det relationelle paradigme som modpol til den systemiske tænkning, bidrager med mange relevante perspektiver til at undersøge forholdet mellem styring og praksis i casen, hvilket finder sted i den følgende analyse.

## Opsummering

Der er med den teoretiske ramme præsenteret forskellige perspektiver, der i den følgende analyse benyttes til at begrebsliggøre de forskellige relevante elementer i det empiriske materiale. Den er derfor bygget op omkring de hovedfænomener, der er nødvendige at tilvejebringe viden om, for at besvare undersøgelsens problemformulering. Dette omfatter således en grundlæggende forståelse af organisationer og organisationstypers forskellige koordineringsbehov, omverden og opgavevaretagelse, et perspektiv på frontmedarbejdernes særlige arbejdspraksis og dilemmaer forbundet med udøvelse af skønsmæssige vurdering i kontrolleret organisatorisk kontekst, samt et perspektiv på den nyere styringsudvikling der har fundet sted i den offentlige sektor i form at NPM og det humanistiske paradigme.

Det er således alle perspektiver der på såvel forskellig vis, men også med en klar sammenhæng og overensstemmelse, kan anvendes aktivt i forhold til at begrebsliggøre, hvordan styringen på Børne- og Ungeområdet opstår ud fra forskellige organisatoriske behov, men også hvordan denne styring er med til at påvirke og ændre den arbejdspraksis der udgør grundlaget for udøvelse af professionalisme og faglighed. Med denne korte opsummering påbegyndes undersøgelsens analyse i det følgende kapitel.

# Analyse

Kapitlet er opdelt i to overordnede dele, der hver har et arbejdsspørgsmål tilknyttet. Første del omhandler den styringsudvikling der har fundet sted i kommunale og statslige sammenhænge op til strukturreformen. Formålet er at beskrive nogle af de generelle tendenser der ses omkring styringen i en dansk kontekst, for at skabe en grundlæggende forståelse for, på hvilken baggrund Børne- og Ungeområdet bliver styret i dag. Dette formål kan desuden henledes til undersøgelsens metodiske og forskningsmæssige overvejelser, hvor casestudiet netop er valgt i overensstemmelse med et ønske om at kunne relatere genstandsfeltet til den generelle kontekst det indgår i. Der vil derfor være fokus på de forhold der kendetegner offentlig styrings betingelser og indretning, samt de overordnede målsætninger der sigtes mod i form af reformer og programmer for modernisering. Herigennem vil det også være muligt mere tydeligt at illustrere den normalisering, der har fundet sted særligt i form at strukturreformen.

I del to vil det efterfølgende blive analyseret, hvordan den styringsudvikling der har fundet sted empirisk kommer til udtryk igennem de teknikker der anvendes i casen. Herved bliver der præsenteret en række eksempler på, hvordan det er muligt at se den generelle styringsudvikling udmøntet i praksis, samt hvilken tænkning og logik der lokalt og internt i kommunen knytter sig til de konkrete styringstiltag. Endelig vil det være muligt at tegne et billede af de organisatoriske betingelser styringen kan udfolde sig under, og hvordan den i dette samspil mellem den organisatoriske struktur og aktørernes hverdag er med til at ændre arbejdspraksis.

## Del et – styringens udvikling i Danmark

Arbejdsspørgsmål:

*Hvilke tendenser ses i udviklingen indenfor statslig og kommunal styringstænkning i årtierne frem til strukturreformen, og hvordan medfører denne en normalisering af det specialiserede sociale område?*

Til at besvare arbejdsspørgsmålet foretages først en kort udredning af udviklingen i det styringsmæssige forhold mellem stat og kommuner, for at klarlægge hvilke autoriteter og organer styringen udspringer fra. At der tages udgangspunkt i dette forhold skyldes, at det i vidt omfang er herigennem betingelserne for den kommunale styring på eksempelvis Børne- og Ungeområdet fremgår. Det vil sige, at kommunerne kun kan udøve styring i relation til de lovgivningsmæssige og politiske rammer og de beføjelser de tildeles. Den konkrete styring i casen må derfor ses i en sådan kontekst.

### Tøjlerne gives videre

Med specialets genstandsfelt i form af offentlig styring er der en lang række aktører involveret, hvilket kan give anledning til en del overlap i styringsopgaverne og dermed også den konkrete tilvejebringelse og udformning af styring. I forhold til specialets case omkring Børne- og Ungeområdet i Socialforvaltningen kan sådan overlap rent forvaltningsteoretisk illustreres ved den parlamentariske styringskæde[[7]](#footnote-7), hvor særligt den centrale politiske styring og lovgivning af socialområdet fastlægges. Hertil vil der imidlertid ske en væsentlig forøgelse af styringsinput, når der også tillægges de processer der finder sted blandt fagorganisationer, på lokalpolitisk niveau, i socialforvaltningens direktion samt i de administrative enheder og kontorer. Yderlige er også borgere, interessegrupper og medier med til at påvirke styring og særligt diskussionen af hvad den bør sikre.

Noget meget interessant ved denne forskellige mængde af styringsinput er efter mine erfaringer, at der relativt uhindret kan florere mange forskellige politikker, projekter, strategier og analyser på samme tid i kommunale organisationer, og at de uden den rette interne koordinering let kan omhandle stort set de samme problematikker, analysere de samme fænomener og udtænke løsningsmodeller der knytter an til sammenlignelige indsatser. For at finde svar på hvorfor sådanne situationer kan forekomme, kan der igen henvises til styringskæden. Myndighedsudøvelsen i kommuner og regioner bygger nemlig på politiske beslutninger og beføjelser fra staten, hvor nødvendige udgifter skal kunne henledes til bevillingsmæssig hjemmel indenfor de politisk givne rammer (Christensen, Christiansen og Ibsen 2009). Der er således ingen nærmere grænser for, i hvilket omfang kommuner og regioner kan iværksætte styringsaktiviteter, så længe de blot fungerer indenfor de fastlagte politiske rammer. Kommunerne har således næsten ”frit spil” i forhold til den nære styring af institutioner og medarbejdere, og politikernes rolle bliver i højere grad at udstikke mål og retning end at beskæftige sig med kommunal styringspraksis og dens institutionelle konsekvenser. Noget tyder således på, at der er sket en forskydning i forhold til, hvilke organer og autoriteter der har størst styringsmæssig magt og mest vidtrækkende beføjelser i forhold til at iværksætte forskellige styringstiltag. Dette pointeres også af Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen i forbindelse med deres analyser af de seneste årtiers reformering og modernisering af den offentlige sektor, hvilket understreges i det følgende citat:

*”Alt for sjældent bliver det analyseret og vurderet, hvor kraftfuldt sådanne forvaltningspolitiske reformer er med til at ændre ikke kun institutionernes og de ansattes arbejdsmåder og hverdag, men også flytter indholdet i de politikker, de er sat til at gennemføre. Den politiske opmærksomhed herom er uhyre lav, netop fordi NPM har haft held til at overbevise politikerne om, at de blot behøver at lægge årlige strategier for den offentlige sektor og ellers overlade det til professionelle ledere af administrationen at gennemføre forvaltningsreformerne og administrationsstyringen”* (Dalsgaard & Jørgensen 2010: 10).

Som citatet viser, er der sket en udvikling i retning af, at det er professionelle ledere i administrationen der er ansvarlige for at gennemføre såvel reformer som administrationsstyring. Dette antages også at give udslag i, at det eksempelvis internt i Socialforvaltningen i højere grad er op til direktionen at udstikke og fastsætte overordnede målsætninger, hvorefter de administrative kontorer og enheder gennemfører administrationsstyringen, via de metoder og teknikker de anser som bedst egnede til formålet. En af farerne herved er som nævnt, at det kan give udslag i en volumenmæssig stor styringsaktivitet på lokalt plan, iværksat af en flerhed af administrative myndigheder i forvaltningen. En problemstilling der også blev fremhævet som et af de problemer der kan opstå i maskinbureaukratiet som organisationstype, hvor en top-tung organisation kan forårsage administrativ aktivitet, der ikke tjener andre formål end administrationen selv. Hvorvidt det forholder sig på en lignende måde i Socialforvaltningen skal her stå uvist, men det en problemstilling der vil blive taget i betragtning i næste analysedel. Opsummerende er der i forholdet mellem stat og kommuner tegn på en generel tendens til, at styringen i højere grad finder sted og udvikles internt i kommunernes administration. En tendens der desuden blev angivet som en konsekvens af NPM. I det næste inddrages derfor, hvordan NPM kan ses som det styringsparadigme der har været dominerende i styringstænkningen og de forandringer der har fundet sted op til strukturreformen.

### De væsentligste reformer og ændring af målbilleder

I afsnittet beskrives kort nogle af de mest væsentlige moderniseringsprogrammer og reformer som har indflydelse på det offentliges virkebetingelser og styring, og dermed også har påvirket og forandret Socialforvaltningens virke.

Der hersker næppe megen tvivl om, at når de største forandringer i den offentlige sektor igennem de sidste godt 30 år skal beskrives, så er det svært at komme uden om det faktum, at NPM er den vidensform der samlet set er blevet satset på og sat sin lid til i forvaltningspolitikken (Ejersbo 1996: 62, Andersen & Dahl 2007: 3). NPM har i denne proces forandret såvel makro- som mikroniveau i form af både organisationsformen som styring og ledelsesformer, hvilke netop udgør indholdet i de reformer og moderniseringsprogrammer der beskrives her. I det følgende præsenteres de mest væsentlige reformer i perioden 1983-2006:

**1983 – 2006: Modernisering af den offentlige sektor**

I det nedenstående præsenteres en oversigt over de væsentligste moderniseringsprogrammer i perioden 1983-2006, samt de reformer der udgør deres indhold og vejen til en mere effektiv og bedre offentlig sektor.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **1983-1992** | **1993-2001** | **2002-2006** |
| Program | >Modernisering af den offentlige sektor< (1983) | >Nyt syn på offentlig sektor< (1993) | >Med borgeren ved roret< (2002) |
| Indhold | * Budgetreform
* Ledelsesreform
* Regelforenkling
* Markedsstyring
* Ny teknologi
 | * Kontraktstyring
* Ledelsesfokus og statslig personalepolitik
* Offentlig-privat sam­spil
* Info-samfund og det digitale Danmark
 | * Regnskabsreform
* God offentlig topledelse og ny personalepolitik
* Regelforenkling
* Markedsstyring: Privatisering, udbud, udlicitering
* Frit-valgs ordninger
 |

Figur 3: Oversigt over moderniseringsprogrammer 1983 - 2006 (Kilde: Dalsgaard & Jørgensen: 50)

Som det fremgår af figuren forekommer der store ændringer i de forskellige moderniseringsprogrammers indhold, hvor det mest kontinuerlige element er en betoning af privatsektormodeller og orientering mod det omkringliggende marked.

I det første program fra 1983-1992 var målsætningen således en billigere og bedre offentlig sektor, hvor de store opgør stod mellem stats og markedsstyring, regelforenkling og decentralisering af ansvar og kompetence til de decentrale ledere. Med programmet af 1993 blev der antydet et mere positiv syn på den offentlige sektor, med fokus på kvalitet og personalepolitik. Markedsstyringen blev desuden afløst af en øget kontraktstyring med fokus på mål og resultater, der både skulle skabe en fælles forståelse i institutionerne omkring de overordnede målsætninger, samt gøre det lettere for beslutningstagere at se resultaterne af arbejdet og prioritere mellem opgaver (Finansministeriet 2000: 5). Denne udvikling er også i overensstemmelse med den danske model der tidligere blev præsenteret, med reference til Lerborgs karakteristik af NPM i en dansk kontekst som en bevægelse fra markedsstyring mod kontrakt og processtyring. I perioden 2002-2006 foretages igen en orientering mod markedsstyring, hvor målsætningen var at det offentlige i højere grad skulle gøres til leverandør af ydelser på lige vilkår med private leverandører, hvilket også afspejles i en stigende frihedsdyrkelse i form af brugerinddrageslse og frit-valg af ydelser (Dalsgaard & Jørgensen 2010: 46-49). Endelig suppleres udviklingen af en regnskabsreform, hvor regnskaber og budgetter skal udarbejdes efter omkostningsprincippet[[8]](#footnote-8) for at styrke den økonomiske styring (Finansministeriet 2003: 5-7).

Overordnet set sker der i perioden 1983-2006 en klar orientering mod det omkringliggende marked og på institutionernes evne til at indfri de besluttede mål og resultater. Det er således en helt ny måde at tænke offentlig styring på, og det er helt nye principper og styringsteknikker der anses som vejen til effektivitet og kvalitet. En blanding som måske ikke helt lever op til spillereglerne på det private marked, hvilket også fremgår af det følgende citat:

*”Interessant nok bliver resultatet en sær blanding af konkurrence og kontrol. Den første kontrolramme er det indgrænsede økonomiske spillerum, den næste de interne styringssystemer og måder at køre institutionerne på, hvor konkurrence, budget- og ledelsesreformer er centrale, og den tredje er nye overvågnings-, målings- og evalueringspraksisser, som er udviklet gennem især de seneste 10-15 år”*. (Dalsgaard & Jørgensen 2010: 49-50).

Citatet udtrykker en generel tvetydighed i moderniseringen af den offentlige sektor, hvor vidensformerne omkring NPM-tænkningen forsøges kombineret med en politisk ledet offentlig sektor underlagt økonomiske begrænsninger og et udtalt behov for at kunne dokumentere, kontrollere og påvise, at udgifter er blevet brugt i overensstemmelse med politik, lovgivning og brugerinteresser. I forhold til citatet er der herved en klar reference til det behov for kontrol, der knytter sig til organisationstyper som maskinbureaukratier, hvor kontrol ifølge Mintzberg gennemsyrer hele organisationen. En kontrolmentalitet der i høj grad er flettet ind i den bureaukratiske og hierarkiske organisationsstruktur med fokus på regler. Det er måske også netop en sådan organisationsstruktur der i udgangspunktet gør sig gældende for mange af den offentlige sektors organisationer, for ifølge figur 3 er regelforenkling netop et af de store indsatsområder i det tidlige moderniseringsprogram af 1983. En kontrol som med den klare inspiration fra NPM desuden løbende inkorporerer en stigende mængde nye overvågnings- målings og evalueringspraksisser, som Dalsgaard og Jørgensen påpeger i citatet. Hermed indskrænkes både det økonomiske spillerum og der indføres konkurrence og interne styringssystemer på institutionsniveau, hvilket ændrer de fagprofessionelles arbejdsvilkår og handlefrihed. Det træder derfor i denne moderniseringsproces frem, hvordan styringen af den offentlige sektor kan ses som indgribende i flere forskellige organisationstypers koordineringsmekanismer og markant ændrer de organisatoriske struktur de foregår indenfor.

At der i moderniseringen af den offentlige sektor i årene 1983-2006 således kan ses en sær blanding af konkurrence og kontrol, kan med en vis sandsynlighed antages som medskaber af en mængde uhensigtsmæssigheder i den konkrete håndtering af sådanne krav og betingelser for enheder og institutioner, for slet ikke at nævne de forskellige forvaltningsorganer. Denne moderniseringsproces leder frem til et forhold ved den mere nutidige styring og organisering, der må inddrages for at få et overblik over den udvikling der er sket på det specialiserede sociale område.

**2007-2012: Vejen til normalisering**

I det følgende vil der være fokus på en særlig ændring i det kommunale styringslandskab, nemlig Strukturreformen der trådte i kraft i 2007. Strukturreformen er i høj grad også et udtryk for den styringstænkning omkring NPM, der i det ovenstående blev karakteriseret som den primære drivkraft bag den generelle moderniseringsproces af den offentlige sektor. Et forhold der også udtrykkes af Bente Sorgenfrey i det følgende citat, omhandlende den tænkning og logik der knytter sig til styringstænkningen i dag:

”*Jamen det er jo sådan NPM stadigvæk der dominerer den offentlige forvaltning. Altså det er det indtryk jeg har når jeg både lytter til vores organisationer og vores medlemmer. Og det de synes har været kendetegnende hen over de sidste par år, det har jo været, at på baggrund af den styringsreform der blev lavet, altså Kommunalreformen (Strukturreformen) med større enheder, så er styringen også blevet strammere og man har utroligt meget fokus på inputtet og måske nogle gange mindre på outputtet i opgaveløsningen. Og meget mere bureaukrati end for år tilbage”* (Bilag E - Bente: 3)

I citatet bliver strukturreformen set som et resultat af NPM, der angives som den dominerende styringstænkning. Reformen bliver desuden nævnt som medvirkende til en strammere styring. At den netop opfattes som en stramning af styringen kan henledes til, at der med denne reform, som også nævnt i specialets kontekstualisering (jævnfør afsnit 1.2), foretages en normalisering af det specialiserede socialområde herunder Børne- og Ungeområdet. Det primære middel hertil var, at det specialiserede socialområdet blev fjernet fra amterne og den samlede produktion og leverance af velfærdsydelser blev overdraget til kommunerne. Der var dog efter strukturreformen uklarhed om, hvorvidt den ville få kommunerne til at levere flere og bedre ydelser for de samme skattekroner. Den blev derfor suppleret af en række andre reformer i som kvalitetsreform, Budget- og omkostningsreform, professionshøjskolereform og mindst 13 andre større reformer (Pedersen 2011: 3). Samlet set har reformerne den konsekvens for kommunerne, at de fremadrettet skal leve op til en politisk og administrativ målsætning om at skabe fem plusser. Kommunerne skal derfor:

1. Øge den driftsøkonomiske effektivitet
2. Øge den faglige kvalitet i ydelserne til og aktiviteterne for borgerne
3. Øge den individuelle tilpasning af ydelserne til og aktiviteterne for borgerne
4. Øge den demokratiske indflydelse på og kontrol med produktionen og leveringen af ydelserne til borgerne
5. Øge innovationen i kommunerne og i de mange tusinde kommunale velfærdsinstitutioner med særlig henblik på at øge den driftsøkonomiske effektivitet, den faglige kvalitet etc. (Pedersen 2011: 3)

I forhold til normaliseringen af det specialiserede sociale område er det særligt interessante ved kravene om at skabe disse fem plusser, at de gælder for alle kommunale områder og alle professioner. I punkt 2 ligger der således et krav om, at kommunerne skal øge kvaliteten af sagsbehandlingen af eksempelvis en ung kriminel eller et socialt belastet barn. Det skal derefter dokumenteres, at kvaliteten er blevet øget. Dette rejser en grundlæggende problematik i forhold til socialt arbejde. For som det tidligere er blevet beskrevet i forhold til den særlige karakter af fagprofessionelles opgavevaretagelse og faglighed (jævnfør afsnit 3.1.2), så hviler det på deres evne og muligheder for at udøve skønsprincippet. Det vil sige en individuel vurdering af borgeres unikke behov. Så hvorledes skal kommunerne bære sig ad med en måle kvaliteten af en unik ydelse og ikke mindst dokumentere den? Dette vil der blive svaret nærmere på i næste del af analysen. Det væsentlige i forhold til dette arbejdsspørgsmål er i stedet, at denne type krav har medført en normalisering af området, hvilket også fremgår af dette citat:

”*Kravene til det sociale arbejde og dermed til pædagoger, socialpædagoger og socialrådgivere er blevet det samme som til lærere, sygeplejersker og selv DJØF´ere. Kravene til det sociale arbejde er blevet normaliseret. Det særlige ved det sociale arbejde er ’reduceret’ til måden, plusserne skal skabes på”* (Pedersen 2011: 4).

Når denne normaliseringsproces betragtes i relation til den styringstænkning den udspringer af, særligt NPM, så er der tilsyneladende nogle modsatrettede tendenser at spore. For det første kan strukturreformen anses som en del af den NPM tænkning der dominerer den offentlige sektor, og kommunerne er således blevet udvalgt til at effektivisere området. Dette håndteres primært via en ensretning af kravene til det specialiserede sociale arbejde, så det kan styres på samme måde som traditionelle velfærdsområder. Herved er det særlige ved arbejdet reduceret til måden plusserne skabes på, som Pedersen pointerer. Det kan således påpeges, at NPM netop på dette område udviser en af de anomalier der er beskrevet tidligere (jævnfør afsnit 3.2.1), nemlig en gradvis rebureaukratisering via blandt andet stigende rav til dokumentation og evaluering, standardisering af processer med mere. En bureaukratisering den er skabt til at afvikle. Således er de fem plusser medvirkende til at standardisere arbejdsprocesserne som det særlige ved socialt arbejde, hvilket netop er den koordineringsmekanisme der anvendes i det traditionelle maskinbureaukrati og hermed understøttes denne organisationstypes kontrollerende adfærd. Dette ser også ud til at være opfattelsen i FTF regi, for vendes der kort tilbage til det tidligere citat, så har strukturreformen efter respondentens mening forårsaget en udvikling mod meget mere bureaukrati. Et forhold der kan henledes til denne analysedels indledende betragtning om udviklingen i retning af, at styringen i stigende grad udvikles internt i kommunerne, hvorfor der ser ud til at foregå en volumenmæssig stor styringsaktivitet her, der måske ikke altid har klar forbindelse til kerneydelserne. Noget der også kendetegnede maskinbureaukratiet, hvor udviklingen kan siges at trække hen. Det er også netop et forhold, der er blevet observeret af Bente fra FTF, i forbindelse med den stigende mængde bureaukrati.:

”*Både centralt fra, men i høj grad også lokalt fra, altså i den enkelte kommune for at kontrollere og sikre sig at pengene og det hele passer og man ikke får sager med borgere og så videre. Så der er kommet rigtig meget bureaukrati[…] Man gør det jo dels lovgivningsmæssigt eller betænkningsmæssigt, men gør det i høj grad også på den enkelte arbejdsplads, eller på den enkelte kommune. Så det er både ledere der fylder på, og det er kommunalforvaltninger der fylder på. Og jeg tror nogle gange hvis man kigger sådan hen over det, så er der måske lagt mere på ude lokalt end der egentlig er kommet inde centralt fra. Det vil de nok hævde”* (Bilag E - Bente: 4)

Citatet pointerer således også, at der sker en udvikling imod mere lokal kommunal styring, og dermed en øget bureaukratisering af området. Noget der klart taler imod en NPM inspireret strukturreform rettet mod større effektivitet. Endelig understreges maskinbureaukratiets kontrolmentalitet også ved, at den høje grad af kontrol og dokumentation er en metode til at undgå ”sager med borgerne”, der henviser til at undgår situationer hvor håndteringen af en sag bliver bragt op i medierne (Bilag E - Bente: 4). Et forhold der modsvarer maskinbureaukratiets anvendelse af standardisering som koordineringsmekanisme som et modtræk til ekstern kontrol (jævnfør afsnit 3.1.1.).

Et yderligere forhold ved normaliseringen der kan ses som et udtryk for modsatrettede krav er, at institutionerne skal øge innovation samt den individuelle tilpasning af ydelserne. Forhold der i høj grad hører det professionelle bureaukrati til med professionel autonomi, handlefrihed og høj faglighed. Disse krav kan derfor kun vanskeligt ses i overensstemmelse med kravene om at dokumentere og standardisere arbejdet, samt det bureaukrati dette skaber. Denne normaliseringsproces antages derfor i høj grad at udgøre kimen til en konfrontation mellem forskellige kræfter og interessegrupper på det specialiserede socialområde, hvor de relativt modsatrettede krav er med til at puste til ilden.

**Opsummering**

I forhold til arbejdsspørgsmålet for denne første analysedel,

*Hvilke tendenser ses i udviklingen indenfor statslig og kommunal styringstænkning i årtierne frem til strukturreformen, og hvordan medfører denne en normalisering af det specialiserede sociale område?*

,er der i det ovenstående behandlet nogle af de generelle tendenser der har præget styringsudviklingen omkring den offentlige sektor i en dansk kontekst, og det er blevet illustreret hvordan denne står i forbindelse til den normalisering der med strukturreformen har fundet sted på det specialiserede sociale område, herunder Børne- og Ungeområdet, samt hvilke krav denne normalisering stiller til kommunerne. Der er særligt fem forhold der viser sig særligt interessante, hvilket ganske forsimplet kan udtrykkes som følger:

1. Der har fundet en modernisering sted, hvor særligt NPM har været den primære styringstænkning og logik, der er blevet anvendt til at reformere den offentlige sektor i retning af markedsstyring og konkurrence, til at understøtte afbureaukratisering og mindre regelstyring og herigennem øge effektiviteten.
2. Moderniseringsprocessen har samtidig underbygget en orientering mod politisk fastsatte mål og rammer, hvilket i nogen grad har øget kommunernes ansvar for at administrere og styre de offentlige organisationer mod disse mål.
3. Herigennem er der tendenser til, at der i kommunerne er blevet skabt et øget behov for at kontrollere arbejdet ved at styre efter mål og resultater, samtidig med et krav om at dokumentere arbejdet.
4. For det specialiserede sociale område betyder dette i form af strukturreformen, at kommunerne står med ansvaret for at levere ydelser og rådgivning til borgerne, hvorfor der har fundet en normalisering sted for i højere grad at kunne styre området med samme grad af kontrol og fokus på mål, resultater og dokumentation.
5. Udviklingen i form af de fire første punkter, tegner et billede af at der internt i kommunerne er ved at forekomme en rebureaukratisering af området, hvor kravet om at skabe fem plusser både betyder kontrol med og dokumentation af, at der skabes højere kvalitet i ydelserne, samtidig med krav om individuel tilpasning og innovation. Hermed skubber nogle krave det specialiserede sociale område i retning af et maskinbureaukrati, samtidig med at andre krav relaterer sig til det professionelle bureaukratis opgaveløsning.

Samlet set er der i denne første del skabt et grundlag som styringen i casen kan relateres til, for at undersøge den i den generelle kontekst den er en del af. Jeg vil derfor nu bevæge mig over i den anden analyse del, og præsentere hvilke styringsteknikker der dominerer på Børne- og Ungeområdet.

## Del to – Styringens påvirkning af arbejdspraksis

Arbejdsspørgsmål:

*Hvilke styringsteknikker og redskaber dominerer socialforvaltningens arbejde på børne- og ungeområdet i dag, og hvordan påvirker de arbejdspraksis for de fagprofessionelle?*

### Styringsteknikker, dokumentation og ledelsesinformation

Som det blev beskrevet i forrige analysedel, så er et særligt kendetegn ved udviklingen også på det specialiserede område, at der i kommunerne er opstået et øget behov for at dokumentere arbejdet med at leve op til de fastsatte politiske målsætninger. Det er også et kendetegn ved Børne- og Ungeområdet og et arbejde der understøttes og udvikles via forskellige styringsteknikker og redskaber i regi af Kontoret For resultater, hvilket behandles i afsnittet her. Det vil samtidig blive inddraget, hvordan kontorchefen selv opfatter dette arbejde og behovet for det. Kontorchefen Dorte Bukdahl beskriver selv kontorets primære opgaver som følger.

”*Kontoret for Resultater er det kontor som står for at lave ledelsesinformation, står for ligesom overordnet at implementere effektstyring, vi står for at implementere en kvalitetsmodel som i og for sig er processtyring, vi har også lidt ansvaret for at sammentænkningen af styringsredskaber og ligesom skal have det overordnede overblik”* (Bilag D - Dorte: 2)

Som Dorte også nævner, så er en af kontorets opgaver at skabe overblik over styringen og sammentænke de styringsredskaber der anvendes. Dette er i høj grad funderet omkring en ny styringsform i Socialforvaltningen, de selv betegner som effektstyring:

”*Egentlig synes jeg vi har en relativ klar styringslinje der handler om, at vi gerne vil effektstyre. Og mange af de her redskaber peger på forskellig vis derop imod”* (Bilag D - Dorte: 20).

Denne nye styringsform beskriver de selv som nødvendig for at kunne hjælpe borgere, da de er nødt til at vide om indsatsen virker. En styringsform der er medvirkende til at skabe store omvæltninger for ansatte og ledere, da det skal blive en del af den daglige praksis (se afsnit 2.4.1. for uddybning heraf). Udover effektstyringen nævnes også Socialforvaltningens kvalitetsmodel, der er en metode til at akkreditere de enkelte institutioner og godkende at de lever op til fastsatte krav om kvalitet og overholdelse af regler. Med andre ord en metode til processtyring (www.kk.dk – g). Særligt effektstyringen og dens styringsredskaber har stor betydning for sagsbehandlerne i Socialforvaltninger. Den vil derfor tilskrives størst opmærksomhed som den dominerende styringsteknik i casen.

**Effektstyring i Socialforvaltningen**

Overordnet set er effektstyringen den styringsform der anvendes til at skabe sammenhæng mellem de politisk fastsatte mål for forvaltningens arbejde og kvaliteten af de ydelser der leveres. Effektstyringen er på sin vis en videreudvikling af den dokumentation der allerede finder sted i Socialforvaltningen:

”*I Københavns socialforvaltning er vi blevet gode til at kontrollere og beskrive det, vi laver, dvs. til at dokumentere og føre tilsyn med de aktiviteter og indsatser, som vi tilbyder borgerne. Nu sætter vi fokus på, hvad der kommer ud af arbejdet”* (www.kk.dk – h).

Effektstyringen er således en styringsteknik der er med til at skabe sammenhæng mellem politiske målsætninger, dokumentation og kvalitet. Det primære redskab til at skabe dokumentation for effekter og se om der leves op til de fastsatte målsætninger er ”forandringskompasset”, der skal udfyldes for samtlige borgere forvaltningen er i kontakt med (Bilag D - Dorte: 5). Kompasset er et redskab der primært bruges af sagsbehandlere og kontaktpersoner, hvori borgerne individuelt ”scores” på ti parametre inddelt i en skala fra 1-10. Der er i alt 10 kompasser rettet mod forskellige borgergrupper (www.kk.dk – h). For en udsat ung ser kompasset visuelt ud som vist herunder:

 Figur 4: Forandringskompasset (kilde: www.dd.dk – h)

Det er svært at se de ti parametre, men de tæller blandt andet *Følelseshåndtering, Selvstændighed og egenomsorg, faglig udvikling, sundhed, sociale kompetencer* og så videre. Kompasset bliver efterfølgende brugt på den måde, at det kan sammenholdes med ti overordnede pejlemærker. Pejlemærkerne udgør 10 konkrete politisk fastsatte mål om, at der eksempelvis bliver færre kriminelle unge eller at flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang. Disse er også rangeret på en skala fra 1-10 (www.kk.dk – h). Men med den måde forandringskompasset er udformet, kan det ses som problematisk i forhold til en implementering og anvendelse i Socialforvaltningen. For som det tidligere er pointeret af Mintzberg, så er det særdeles vanskeligt at måle resultaterne af socialt arbejde (jævnfør afsnit 3.1.1 – det professionelle bureaukrati). Dette kan også illustreres ved, hvordan en udsat ung eksempelvis bør ”scores” i forhold til sundhed? Hvis sagsbehandleren sidder overfor en særdeles muskuløs ung mand, der fortæller om indtagelse af store mængder kulhydrat og protein kombineret med en stærk fascination af træning, er udviklingen i forhold til sundhed så optimal og berettiget til et 10 tal på forandringskompassets skala? Eller er det et forhold der eventuelt kræver en mere detaljeret beskrivelse med større differentiering af sund udvikling for mænd under 18 år? Forandringskompasset kan på denne måde ses som en klar standardisering af den proces, hvor sagsbehandlere som fagprofessionelle skal udøve et individuelt skøn af en borger. Et skøn der nu kan udøves fra 1-10.

For at vende tilbage til arbejdet med forandringskompassets målinger, så er en af kontorets opgaver herefter at skabe ledelsesinformation om institutionernes anvendelse og implementering af kompasset, og skabe et billede af hvordan borgere ”scorer” i de forskellige tilbud. Dette beskrives af Dorte i det følgende citat:

”Vi vil gerne give dem rapporter på det her der handler om, har de udfyldt kompasserne for alle deres borgere, har de sat alle krydser på alle ti dimensioner som de skal, det er noget implementeringsinformation lederne har brug for ligesom at kunne overvåge om, nu er det et indsatsområde, at vi skal i gang med det her redskab, er vi så i gang? Derudover så laver vi rapporter der viser hvor er vi henne, hvad er det egentlig for en baseline vi kan tegne, hvor vi i virkeligheden kan tegne ikke bare en profil for de enkelte borgere, vi kan også tegne profiler for vores enkelte tilbud (Bilag D - Dorte: 5).

Når ovenstående beskrivelse af effektstyringen tages i betragtning, er noget interessant ved kontorets opgave med at skabe ledelsesinformation, at det i høj grad er til at overvåge hvorvidt kompasserne bliver udfyldt af sagsbehandlerne. Det illustrerer således en proces, hvor en administrativ myndighed udformer rapporter, der af lederne kan anvendes til at kontrollere, at det styringsredskab der har til hensigt at måle resultaterne af de allerede veldokumenterede ydelser rent faktisk finder sted i praksis. Når denne proces brydes op i enkeltdele, så synes det på sin vis ganske logisk og som en effektiv måde til at skabe evidens og forbedre kvaliteten. Men når de ses i sammenhæng, så illustrer det også med alt ønskelig tydelighed den kontrolmentalitet der kan gennemsyre organisationer, og den tendens til rebureaukratisering der kan ses som en skyggeside ved NPM. Det er også generelt en tendens der ses i offentlige organisationer, i situationer hvor der er flere sameksisterende teknologier på spil. Reaktionen her er ofte, at endnu en teknologi importeres i forbindelse med at kunne rumme de andre (Thygesen & Tangkjær 2008: 201).En sådan problematik synes således helt klart at være til stede i casen.

***Formålet med kompasset***

På trods af at forandringskompasset kan anses som rettet mod at måle effekter der kun svært lader sig måle af de fagprofessionelle, så er det alligevel et redskab der beskrives som rettet mod at udvikle fagligheden i organisationen, og derfor ikke er uforeneligt med socialt arbejde (Bilag D – Dorte: 6). Det er i stedet et redskab der knytter faglighed til ledelsesmæssige og politiske beslutninger, hvilket også fremgår af forvaltningens egen beskrivelse af dette forhold:

*”Kontaktpersoner og sagsbehandlere bruger deres faglige indsigt og konkrete erfaring, når de dokumenterer effekten af deres arbejde - for eksempel i Forandringskompasset. Når forvaltning, ledelse og politikere træffer beslutninger på baggrund af de data, fagpersonerne har registreret, er det dermed i højere grad end ellers medarbejdernes faglighed, der ligger til grund for beslutningerne”* (www.kk.dk – i)*.*

Særligt kompasset vurderes også af Dorte til at være vel modtaget ude i forvaltningen, på trods af flere udfordringer.

”*Der er faktisk meget stor begejstring for kompasset som fagligt redskab i forhold til at kunne følge borgere. Det synes man gav rigtig meget mening. Der er nogle der synes det kan være en udfordring at have den gode dialog med borgerne omkring det her, fordi det kræver en form for tydelighed i dialogen med borgeren, som man ikke er vant til at have. Nu er man pludselig begyndt at sætte tal på hvad de kan og det er noget vi skal have rigtig meget fokus på, hvordan har man en god dialog med borgeren på den her måde. Vi ser det egentlig ikke uforeneligt med det sociale arbejde, vi kan i virkeligheden godt se at det kan være en styrkelse, at man kan have en meget mere tydelig dialog. Men for de folk der har været vant til at arbejde på en anden måde og have en anden type dialog med borgerne, er det selvfølgelig en stor omvæltning at skulle til at håndtere det her. Men derudover så synes de at det giver rigtig meget mening”* (Bilag D - Dorte: 6)

Også enhedschefen Steen udtrykker sig positivt om forandringskompasset, da det giver mulighed for at se om udviklingen er på rette vej:

*”Det er vores måleredskab på, at det vi gør, virker det så også? Forandringskompasset har så den genialitet, at det bliver lavet ligesom et spindelvæv, og så kan vi se udviklingen fra hver opfølgning der er, ud fra de der tal. Og der vil vi kunne se om vi er på vej”* (Bilag F - Steen: 13)*.*

En af de store styrker ved kompasset er som også udtrykt i det ovenstående, at det er muligt at følge udviklingen på forskellige områder. Det er muligt at se de steder hvor det går godt, og de steder hvor det går mindre godt, hvilket giver anledning til at stille rigtig mange spørgsmål (Bilag D - Dorte – 11). Herefter forventes resultaterne at skabe ”*meget god viden*”, da det understøtter den interne læring i organisationen, i kraft af at de forskellige institutioner kan komme rigtig langt ved at kigge på hinanden (Bilag D - Dorte – 11).

***Kompasset i praksis***

Som vist i det ovenstående, er forandringskompasset i vidt omfang et redskab til at skabe større faglighed. Når de gode resultater bliver tydelige, så giver det fagligheden et skub ved aktivere ledelse og læring omkring kompasset (Bilag D - Dorte: 11). Som Dorte beskriver det, er de hermed begyndt at snakke benhård faglighed ud fra et dokumenteret grundlag (Bilag D - Dorte: 10-11). I afsnittet vil der derfor blive sat fokus på, hvilke betingelser denne faglighed udvikles under.

Som det også fremgår to citater tidligere, så er der nogen der synes at det er en udfordring at arbejde med kompasset, da sagsbehandleren nu skal have en klar og tydelig dialog med borgerne om, hvorvidt de eksempelvis er et 4-tal, et 9-tal eller et 3-tal på de forskellige parametre. Noget der naturligvis er en stor omvæltning for medarbejderne, men samtidig giver rigtig meget mening for dem. Der er derfor også et stort fokus på at få omsat kompasset i praksis, hvilket skubbes frem af en række aktiviteter om hvordan der skal arbejdes med det for at få det til at give mening, hvordan der skabes den gode dialog med borgerne og hvordan det lokalt kan bruges i kvalitetsudviklingen (Bilag – D: 6). Dette arbejde har også rod i en opmærksomhed omkring, at det er vanskeligt at skabe effektmål for det sociale arbejde. Det udtrykker Dorte i citatet herunder:

”*Vores direktion kan ikke ansvarligt lade være med at interessere sig for sagsbehandlingstiden. Eller for kvaliteten i sagsbehandlingen. Men det nye er, kan man sige, at de så også interesserer sig for at der rent faktisk kommer effekter ud af systemet. […] Men det er jo også bare rigtig rigtig svært at måle på der her borgere[…] Sådan den dag til dag effekt af vores arbejde, det er jo det vi håber at kunne gøre med vores forandringskompas. Men man har jo ikke tidligere haft sådan nogle redskaber. Og derfor har det ikke ligget til højrebenet at kunne arbejde med effektstyring. Fordi hvad fanden var lige effekter og hvordan målte man dem […] det har krævet den her metodeudvikling for i det hele taget at kunne måle på vores borgere og måle vores borgeres udvikling, før vi har kunnet træde ind i et paradigme som man kan sige rigtig andre områder har trådt ind i før os*” (Bilag D - Dorte: 21).

Som det fremgår er forvaltningen på mange områder opmærksom på, at det er vanskeligt at måle effekten af det sociale arbejde. Det er derfor også særligt interessant, at de med eksempelvis kompasset har skabt en metodeudvikling der kan sætte dem ud over denne problemstilling, og tillader dem at træde ind i et helt nyt styringsparadigme. Et paradigme der som nævnt allerede bliver brugt på andre områder. Her ses ganske tydeligt den normalisering der har fundet sted på det specialiserede socialområde. Kompasset er således den metode der i nogen grad manifesterer denne overgang og lader dem styre området mere som de andre velfærdsområder i kommunen. Et forhold der også nu foretages mere konkret på institutionsniveau via kvalitetsmodellen og akkreditering, der pålægger institutionerne at udarbejde strategier og planer for, hvordan de via forskellige processer lever op til de fastsatte politiske krav til deres arbejde og ydelser. I det næste vil jeg derfor gå videre til, hvordan effektstyringen og kvalitetsmodellen i forskellige sammenhænge påvirker og ændrer arbejdspraksissen.

### Forandringer af arbejdspraksis

Ud over at der med effektstyringen og kvalitetsmodellen kræves en mængde handlinger med at sætte krydser de rigtige steder i faneblade i it systemer (Bilag D - Dorte: 5), så har det også betydning for den mere grundlæggende arbejdspraksis i relation til anvendelse af de professionelles faglighed i de forskellige situationer med borgerne. Noget der også giver anledning til en del tilvænning blandt medarbejderne og skaber en del bekymringer. Bekymringer der i høj grad går på, hvordan informationerne og dokumentationen bliver brugt højere oppe i systemet blandt direktionen og de administrative kontorer. For som Dorte udtrykker det, så er der usikkerhed omkring, hvorvidt ”systemet” har tilpas fornemmelse af opgavernes karakter, eksempelvis at succeskriteriet for nogle handikappede er at opretholde status quo, og de derfor ikke kan forventes at udvikle sig positivt på en skala (Bilag D - Dorte: 7). Bekymringen bunder særligt i, at ”*de jo ikke kan følge deres data hele vejen til døren. Pludselig så er der nogle informationer om deres faglighed*”. Det må her pointeres, at Dorte igennem hele interviewet udviser stor opmærksomhed og omtanke i forhold til, at der er begrænsninger for hvor hård en styring der kan foretages på baggrund at eksempelvis forandringskompassets dokumentation. De skal have en ydmyghed i forhold til, hvor meget tallene kan sige (Bilag D - Dorte: 7). Dette ændrer dog ikke ved, at der alligevel opstår bekymringer og frygt blandt medarbejderne, da de på andre områder som økonomi og sygefravær oplever en noget ”hårdere” styring. Det vil sige der skal være orden i økonomien og højt sygefravær får konsekvenser (Bilag D - Dorte: 8). Et tema der i den forbindelse diskuteres meget er, hvorvidt der kan opstå en tendens til, at medarbejderne bevidst vil forsøge at ”score” borgerne højere, og derved vise at de præsterer mere. Dette mener Dorte dog ikke vil være så sandsynligt, da til dels den tilknyttede myndighed vil kunne se at tallene er langt fra virkeligheden, og institutioner i en sådan situation gradvist vil angive en tilstand, hvor de viser at borgerne er så velfungerende, at de ikke har behov for at få tilført ressourcer. Men det er alligevel svært at gøre meget for at dæmme op for problemet:

”*Det eneste vi kan sige er ”lad nu være med at score det her ud fra hvad I tror vi gerne vil vide, scor nu det her så rigtigt som i nu kan gøre”. Men det vil jo altid være en fare, at der er forestillinger om hvordan de bør performe”* (Bilag D - Dorte: 9)*.*

Den fare der nævnes her, kunne være ganske interessant at have empirisk adgang til og forsøge at finde et svar på, hvorvidt de forskellige de professionelle har en tendens til at bøje og anvende et redskab som forandringskompasset, så det modsvarer det arbejde de selv oplever som vigtigt. Det vil sige om der indgås aftaler eller forståelser mellem de forskellige aktører om, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan score borgerne, så det ikke får konsekvenser for dem. En problematik der generelt kan henvises til teorier om *forhandlende ordener*, hvor målsætninger, strukturer og kontrolsystemer forankret i de centrale dele af en organisation kan opfattes ud fra en tankegang om, at de kun har betydning i det øjeblik de erkendes og anvendes af aktører. Det vil sige handlinger mobiliseres gennem en forhandlingsproces mellem de der angiver retning og kanaliserer handlinger, og de sociale aktører der udfører dem og giver dem organisatorisk liv og mening (Antoft 2008: 10-11).

At en sådan forhandlingsproces kan forekomme i forhold til den styring der kommer fra centralt hånd, er tydeligt i interviewet med enhedschefen Steen. Det retter sig ikke så meget mod et enkelt redskab, men er mere en generel indstilling og måde at håndtere styringsindhold på. Det fremgår af det følgende, hvor vi taler om at der ”længere oppe i systemet” er en forventning om at de kan håndtere mange styringsprojekter i hverdagen.

"*Det er et gammelt trænet øre. Så lukke man noget ind. Hver gang der kommer en ny øvre chef, så har de nye ideer og vilde tanker og alt muligt. Den tager man sådan lidt ”nå ja. Kom nu med noget, lad os se det”. Og det er nok en af de store udfordringer. Der bliver hældt rigtig mange projektlignende ting ned over os. Og de glemmer at vi sidder og egentlig skal styre daglig drift ikke.*

*I: Der er du så god. Sorterer du lidt i det?*

*Det jeg kan sortere gør jeg. Det er 100 %. Der er også noget af det jeg ikke kan. Så må vi jo æde det”* (Bilag F - Steen: 19).

Det er i citatet tydeligt, hvordan Steen som chef selv spiller en aktiv rolle i forhold til at vælge hvad der får ”organisatorisk liv” og hvad der ikke gør. På den måde er der en forhandlende orden i spil omkring styringen, hvor ikke alt der kommer fra central hånd bliver realiseret. Et lignende forhold kan også formodes at gælde for de enkelte fagprofessionelle som sagsbehandlere og pædagoger. Et andet væsentligt forhold ved styringen som Steen berører i citatet er, at der generelt rettes mange styringstiltag ud mod de enkelte enheder og institutioner. Dette er naturligvis også med til at forandre arbejdspraksis og prioriteringen imellem administrativt arbejde og kerneopgaver, hvilket yderligere skaber grænser for, i hvilket omfang de enkelte styringstiltag rent tids og ressourcemæssigt kan blive implementeret og anvendt på den tiltænkte måde. At netop stor administrativ aktivitet er et kendetegn ved den generelle styringsudvikling i kommunerne er allerede blevet problematiseret i første del af analysen, og som nævnt ville dette forhold blive undersøgt nærmere i denne del, i forhold til det empiriske materiale. Dette behandles i det følgende.

**Styring i balance?**

Den generelle udvikling i mængden af dokumentation i det offentlige er et forhold der spillede en stor rolle i løbet af interviewet med Bente fra FTF. Hun opsummerer på meget rammende vis flere gange den logik, der kendetegner meget af den styring der finder sted i kommunerne i dag. En logik der også er blevet behandlet i relation til særligt effektstyringen og forandringskompasset, hvor der bruges en del kræfter på at dokumentere og kontrolleren, at dokumentation finder sted. Bente beskriver situationen i følgende citat:

*”Nogle fagprofessionelle og ledere og forvaltningsfolk elsker jo så også det bureaukrati der er kommet. Altså fordi det bliver jo også en måde at vise på at man rent faktisk gør noget, og det er jo måske dokumentationen og bureaukratiets svære side, det at gøre noget ved det som jo egentlig viser vi rent faktisk gør et stykke arbejde. Altså og vi er jo heller ikke tilhængere af at man skal fjerne alt bureaukrati og dokumentation, men vi har jo opgjort at FTF’erne, altså dem der er i vores familie her, de bruger 60 millioner timer om året på bureaukrati og dokumentation. Og de skal selvfølgelig bruge noget, og de skal også bruge en god portion, men de skal jo ikke bruge 60 millioner timer, det er jo fuldstændig vanvittigt* (Bilag E - Bente: 5)*.*

Det er tydeligt at Bente har en fornemmelse af, at mængden af dokumentation er løbet af sporet. Samtidig rammer hun også meget præcist det forhold der er en stor del af årsagen og udgangspunktet for dokumentationen, nemlig behovet for at de offentlige institutioner rent faktisk foretager sig noget med de mange skattekroner. Hun tilføjer videre i interviewet, at det er nødvendigt at dokumentationen er simpel, hvor den i dag ofte er for kompliceret. Desuden anvendes én form for dokumentation, der eksempelvis peger på et problematisk forhold, ofte blot til at *”lægge lidt på og så kontrollere igen* (Bilag E - Bente: 5). En udvikling der på mange måder er kommet snigende sammen med et øget politisk fokus på økonomi (Bilag E - Bente: 10).

Også i interviewet med Dorte bliver der ikke lagt skjul på, at kontrol og dokumentation fylder meget i hverdagen og er med til at presse organisationen. En situation der både skyldes lovgivning og den interne styring. Hun fortæller i den forbindelse at der er rigtig meget lovgivning, der stiller krav til, hvordan de leverer deres ydelser. Krav der øger behovet for ledelsesinformation, der kan dokumentere at de overholder dem. Dette er ganske simpelt nødvendigt for at de ikke får ”overskrifter” (Bilag D - Dorte: 20). Det ses således her, hvordan den eksterne kontrol er med til at øge graden af kontrol og administration i organisationen, for at undgå mediernes og offentlighedens søgelys. Den interne styring er imidlertid også medvirkende til at øge det administrative pres længere ude i organisationen. Dorte beskriver selv dette på følgende måde:

”*Der er ingen tvivl om at lige nu er de enormt pressede, fordi vi kører simpelthen alt ud på en gang. Vi kører vores forandringskompas ud, vi kører vores nye IT-system ud, vi kører vores akkrediteringsprojekt ud, vi kører den her voksenudredningsmetode ud[…] det er overvældende, og der er en bred forståelse af at lige nu der presser vi vores institutioner max, fordi der er den her samtidighed i de ting vi gør som ikke er hensigtsmæssig”* (Bilag D - Dorte: 13, 18).

Som det er udtrykt i citatet, så er institutioner og enheder for tiden enormt pressede på grund af såvel den lovmæssige dokumentation af diverse krav, som den interne effketstyring og dokumentation af resultater. En situation jeg i høj grad også fik at føle i forløbet med at skabe kontakt og adgang til at udføre undersøgelsen. Afdelingschefen Steen kan således også berette om dette pres i forhold til arbejdspraksis:

”*Mit ledelsesansvar som også er et kæmpe tema i øjeblikket, det er opfyldelse af måltal, altså i forhold til lovgivning. Får vi lavet de opfølgninger vi skal, får vi behandlet vores undersøgelser og vores underretninger korrekt og alt muligt”*

Igen er det tydeligt, at lovgivning fylder meget i relation til de måltal der skal dokumentere at særligt sagsbehandlerne følger korrekt op på deres behandling og vurderinger af borgernes sager. Den interne styring i form af projekter og leveracer af diverse dokumentation, er dog også noget der må flettes ind i den daglige arbejdspraksis (Bilag F - Steen: 20). Dette på trods af, at det ofte er svært at se formålet med disse styringstiltag. Han beskriver det således:

*”Hvis du ser sådan et maritimt billede ikke, så er der en tre-fire skibe der virkelig sejler, og så er der en seks-syv skibe der bare vælter rundt. Enten har de ikke motor, eller også har de ikke nogen styrmand. Så de sejler rundt ikke. Og det er alle de her projekter. Alt det her der kører”* (Bilag F - Steen: 19).

Man må sige, at Steen i citatet beskriver mange af de interne styringstiltag i forvaltningen, som mere eller mindre formålsløse. Han tilføjer videre, at han i den forbindelse er nødt til at pointere over for medarbejderne, at der er nogle kerneopgaver der skal løftes, og der derfor er mange af disse projekter de ikke kan være en del af. Han kunne i den forbindelse godt tænke sig, at der blev noget mere tid til driften og skabt en mere forudsigelig hverdag (Bilag F - Steen: 20).

**Dokumentation og projekter stjæler tiden**

Den ovenstående problematik omkring det store behov dokumentation og de mange forskellige styringstiltag og projekter der skubbes ud i organisationen, må i høj grad siges at være medvirkende til at fjerne en del tid fra de professionelles borgerrettede opgaver. Det er dog lidt svært ud fra materialet at gennemskue, hvad særligt de mange projekter og ”leverancer” dækker over. Det er derfor vanskeligt at finde et præcist svar på, hvilken form for styring de er en del af, det vil sige om de eksempelvis kan tilskrives NPM, et professionelt styringsparadigme eller det relationelle paradigme. Det ser dog også ud til at Steen selv har svært ved at beskrive dem præcist, for han vælger netop at anvende en metafor til at beskrive dem, og benævner dem i interviewet fortrinsvis som ”alle de her projekter” eller lignende. Han påpeger dog at mængden af dem er vokset i takt med, at der er blevet skabt et yderligere administrativt niveau i organisationen, i form den fælles stab funktion Børnefamiliecenter København. Her er tendensen, at der: ”*jo også* *er en masse søde akademikere inde, der også skal finde ud af at komme med et eller andet projekt og alt muligt. Og hvad vej skal vi skyde det? Det er nu engang nemmest at pisse nedad end opad, så det gør man så”* (Bilag F - Steen: 19,20).

Det fremgår dog at projekterne og leverancerne kan siges at have et noget varierende indhold. I løbet af interviewet er der således et eksempel på, at de kan omhandle kursusaktivitet, hvor Steen netop vil være tilbøjelig til at sortere dem fra, da han ikke kan tillade at en hel ungegruppe med ti sagsbehandlere tager på kursus i to dage, fordi de skal lære noget nyt. De vil miste alt for mange timer (Bilag E - Bente: 19). Efterfølgende påpeger jeg selv, at jeg ofte har haft en fornemmelse af, at projekterne tærer på ressourcer i enheder og institutioner. Dialogen herom er som følger:

*”I: Ja, for set i forhold til ressourcer, så synes jeg man trækker meget på de nedre niveauer. For vi skal have en masse data for at lave analyser på hvordan det her sidste projekt fungerede og hvordan det landede. Og det har jeg rigtig svært ved nogle gange. Hvad er idéen her?*

*R: Ja, præcis. Det er rigtig set Rune. Det er rigtig set. Det er ikke mere en 14 dage siden, hvor jeg blev inviteret ind til et møde med staben, fordi at juristerne ville fortælle os, hvordan de så en god håndtering af underretning var. Fint nok. Vi ruller ørene ud. Og det hele ender med efter en time, at samtlige enheder får en opgave, at man senest næste dag klokken 18.00 skal have leveret et skriftligt oplæg, hvordan man håndterer det her ude lokalt. Okay, du kunne også have valgt at tage din cykel og køre rundt og lytte. Men nej, man sætter sig på sin flade røv og så skal vi levere ind. Og det er klassisk det der sker”.*

Det er tydeligt at jeg i citatet selv er med til at italesætte en ressourceproblematik i forhold til den type projekter der kan være i spil i den daglige arbejdspraksis i institutionerne. Steen synes dog på ingen måde at have svært ved at følge op med et konkret eksempel, hvor et projekt omkring håndteringen af underretning er med til at gribe ind i dagligdagen og med kort varsel lægge beslag på arbejdstid til at udfærdige et skriftligt oplæg. Et oplæg der desuden må ses som et krav om at dokumentere en lokal arbejdsproces. Det synes derfor med en vis rimelighed at kunne antages, at en stor mængde at de projekter Steen nævner kan kategoriseres som forsøg på at kontrollere og dokumentere de fagprofessionelles arbejdspraksis. Dette understøtter det generelle billede der er tegnet af casen, som underlagt et meget omfattende behov for kontrol krav til store mængder dokumentation på stort set alle administrative niveauer.

En afsluttende men central bemærkning i denne anden del af analysen er, er at der generelt kan tegnes et billede af, at antallet og volumen af forskellige styringstiltag der florerer i casen og Socialforvaltningen som helhed, på mange områder må forventes at skabe problemer i forhold til at realisere sine egne målsætninger. For som det blev pointeret af Dorte i et tidligere citat, så har de ikke den store forventning om at det eksempelvis er selve forandringskompasset og resultaterne eller dokumentationen i sig selv der skaber resultater og udvikler kvaliteten. Det er i stedet alle de relevante spørgsmål de rejser, der skal skabe den positive udvikling. Dette skal finde sted ved at resultaterne peger på de steder hvor det går godt, og så forventes de andre institutioner at kigge godt på dem og ved en sådan læreproces tilegne sig alt den gode viden (Bilag D - Dorte: 11). Men som det er blevet behandlet i afsnittet her, så ser det ud til at alle de tre interviewpersoner alle har et ganske godt billede af, at mængden af dokumentation og presset om at implementere nye styringstiltag er enorm. De ved at institutioner og en enheder arbejder på den absolutte smertetærskel i forhold til at prioritere tiden mellem styring, dokumentation, kvalitet og kerneopgaver. Det er derfor særdeles vanskeligt at se det organisatoriske frirum med tid og ressourcer, der kan anvendes til at omsætte de mange ting positivt. Et forhold der meget tydeligt blev pointeret af Steen, der ganske simpelt bare grovsorterer i det han mener ”bliver hældt ud i hovedet på dem”. Dette leder også til det grundlæggende spørgsmål om, i hvilken situation styringen er med til at sætte den traditionelt stærke faglighed? I det næste og afsluttende kapitel vil det derfor blive analyseret og diskuteret, hvilke problemstillinger der kan ses omkring styringen og de fagprofessionelles og den autonomi der på mange måder er nødvendig for deres opgavevaretagelse.

**Opsummering**

I forhold til arbejdsspørgsmålet for denne anden analysedel,

*Hvilke styringsteknikker og redskaber dominerer socialforvaltningens arbejde på børne- og ungeområdet i dag, og hvordan påvirker de arbejdspraksis for de fagprofessionelle?*

er der i de forskellige afsnit blevet undersøgt nogle af de mest dominerende styringsteknikker omkring casen. Undersøgelsen er i høj grad funderet omkring de tidligere karakteristika der blev stillet op i relation til den generelle styringsudvikling og den normalisering af området der har fundet sted. De væsentligste resultater er ganske forsimplet:

1. Der kan i høj grad argumenteres for, at styringen i Socialforvaltningen og på Børne- og Ungeområdet reflekterer den generelle styringsudvikling i en dansk kontekst. Styringen afspejler således også en øget opmærksomhed omkring politiske målsætninger, der via omfattende kontrol og dokumentation i Socialforvaltningen har forårsaget en bevægelse mod implementering af effektstyring, der nu kan videreudvikle arbejdet med dokumentation til også at vise tal for og måle effekterne af forvaltningens arbejde.
2. Som et eksempel på denne effektstyring er forandringskompasset blevet inddraget som det konkrete styringsredskab, der af sagsbehandlere og kontaktpersoner kan anvendes til at skabe tal og mål for borgernes udvikling på forskellige områder. I det empiriske materiale ses dog også en tendens til, at et redskab som forandringskompasset i sin egen implementering og behov for opfølgning skaber yderligere dokumentation, som på mange måder bliver et supplement til den allerede store mængde dokumentationsarbejde der finder sted internt i forvaltningen. Et forhold der i høj grad udtrykker den kontrolmentalitet der eksisterer i mange offentlige organisationer, hvor også den eksterne kontrol har stor indflydelse.
3. Det centralt bebudede formål med effektstyringen er, at det på sigt skal være medvirkende til at skabe faglig udvikling i organisationen. Dette forventes at finde sted ved, at redskaber som forandringskompasset metodisk gør det svært målelige sociale arbejde målbart. Socialforvaltningen kan herved træde ind i et nyt styringsparadigme med fokus på effekt, som mange andre opgaveområder allerede anvender. Dette tydeliggør også, hvordan det veldokumenterede arbejde i Socialforvaltningen har medført en øget normalisering af de fagprofessionelles arbejde.
4. I forhold til at effektstyringen og de mål af det sociale arbejde der skal anvendes lokalt til at skabe højere faglighed gennem vidensdeling og intern sammenligning, er der i det empiriske materiale et forhold der kan ses som problematisk. Problematikken har det udgangspunkt, at den samlede mængde af kontrol og dokumentation der knytter sig til de forskellige styringsteknikker og redskaber, påvirker arbejdspraksissen i institutioner og enheder i en sådan grad, at det bliver svært at prioritere tid til at løfte kerneopgaverne. Herved er det vanskeligt at se, hvordan de nye tal og mål kan understøtte den faglige udvikling gennem sammenligninger, vidensdeling og refleksion.

Med udgangspunkt i besvarelse af det andet arbejdsspørgsmål vil det i det følgende kapitel blive diskuteret, hvordan styringen er med til at skabe utilsigtede problematikker for de fagprofessionelles faglighed.

# Diskussion

Arbejdsspørgsmål:

*Hvilke problemstillinger medfører styringsredskaberne i forhold til frontmedarbejdernes faglighed?*

## Urealistiske forventninger, medier og systemorientering

Som opsummeringen i forrige analysedel viste, så er der i casen tegn på, at den til dels selvforstærkende høje grad af kontrol og dokumentation i de fagprofessionelles arbejdspraksis, kan ses som problematisk i forhold til forventninger om at institutionerne kan udvikle faglighed og kvalitet sideløbende med varetagelse af kerneopgaverne. I interviewet med Steen fremgår det også, at der særligt på det politiske niveau er store forventninger til hvad de enkelte institutioner og fagprofessionelle kan udrette med de ressourcer de har. Steen illustrerer selv dette med en interessant metafor:

”*Man kan sammenligne den her organisation med, at man har sådan et lille kludetæppe. Og det kalder man så et væg-til-væg tæppe, fordi man trækker det sådan rundt i lokalet. Hver gang det er noget, så trække man det derover. Der er ikke noget væg-til-væg tæppe. Politikerne de giver os penge, så vi kan køre rundt i en Folkevogn, men de forventer egentlig vi kører i en Ferrari”* (Bilag F - Steen: 3).

Denne diskrepans kan særligt mærkes, når politikerne stikker en arm ned igennem organisationen i forhold til en konkret sag. Steen giver et eksempel, hvor der af en borger er blevet klaget direkte til et medlem af borgerrepræsentationen, hvorefter vedkommende sætter hele systemet i sving for at få svar på, hvad der er sket i sagen (Bilag F - Steen: 2). Det er situationer, der skaber stor frustration blandt de ansatte, da der ikke er andet usædvanligt ved sagen, end at en borger har klaget. Disse situationer er naturligvis uhensigtsmæssige, og det tvinger både ledere og professionelle til at slippe hvad de har i hænderne og forsøge at finde svar på hvad der er sket. Der er dog ikke meget der tyder på at der tages en diskussion om disse hierarkiske nedslag, da der generelt er en frygt for at konfrontere politikerne, hvorfor kludetæppet blot fortsat trækkes rundt i lokalet (Bilag F - Steen: 2). Et andet eksempel herpå er en sag hvor Dansk Socialrådgiverforening har udtalt, at der bliver fiflet med tallene i nogle styresystemer, hvor medarbejderne skal dokumentere og registrere lovpligtige opfølgninger. Ifølge Steen var der intet det tydede på sandfærdighed i de udtalelser, men det fik alligevel ledelsen til at slå tilbage på medarbejderne med yderligere stramningen (Bilag F – Steen: 7). I interviewet står det på mange måder klart, at meget af denne kontrol fører til et enormt ledelsesmæssigt fokus på måltal på baggrund af lovgivning om sagsbehandling og opfølgning på foranstaltninger iværksat af sagsbehandlerne. Noget der netop skubbes frem af en politisk frygt for ekstern kontrol, hvor sager udstilles i medierne. Steen beskriver selv de sager som følger:

”*Der kører en masser af casen i øjeblikket både i fjernsyn og aviser og alt muligt andet, hvor mindre kommuner svigter deres børn og unge. Og alle der har en aktie i det her, børns vilkår og hvad fanden ved jeg, er inde over og kommenterer lystigt på alt muligt. Og det er ikke acceptabelt hvis vi har det* (Bilag F – Steen: 7).

For at vende tilbage til fagligheden, så er der i det ovenstående klare referencer til udviklingen af dokumentation i overensstemmelse med politiske mål, og bestemt også til den eksterne kontrol medier og omgivelser er med til at pålægge organisationer. Det særligt interessante er dog, at det også er med til at skabe en høj grad af systemorientering omkring det arbejde der skal udføres, da der både af Steen og de ansatte konstant skal følges op på måltallene. I kombination med alle de andre former for dokumentation omkring effektstyring, processtyring og akkreditering stiller det samlet set meget høje forventninger til, hvilken grad af kontrol de fagprofessionelle kan håndtere i deres arbejdspraksis. Dette har derfor medført et paradigmeskifte i forhold til den faglige profil Steen efterspørger blandt de fagprofessionelle. Han er derfor begyndt at ansætte en helt ny type medarbejdere, hvor der ses et skifte fra et relationsparadigme til et systemparadigme.

## En ny faglighed

Den grundlæggende forandring der er sket i forhold til medarbejdernes faglighed beskriver Steen i det følgende:

”*I Københavns Kommune har vi også foretaget et paradigmeskifte. For 6-7 år siden, der ville vi gerne ansætte mennesker som var gode til relationer, og gode til at tale med borgeren. […] I dag der vil vi gerne have nogen der sidder bag computeren, og laver de der rapporter. Punktum. Det er det vi har brug for* (Bilag F – Steen: 7).

I citatet er det meget tydeligt, hvordan den styring der er blevet behandlet i analysen markant har ændret de professionelles arbejdspraksis. Hvor det tidligere var sagsbehandlerens evne til at skabe gode relationer mellem systemet og borgeren, der blev vægtet højt i organisationen, så er den evne i dag nødt til at vige pladsen for sagsbehandlerens evne til at skabe en tydelig forbindelse mellem sig selv og systemet. Karakteren af styringen i casen og den grad af dokumentation der knytter sig til den, har således skabt et behov for en helt ny faglighed blandt de fagprofessionelle. Dette skaber samtidig store problemer for den gruppe ansatte, der ikke besidder en sådan systemisk kompetence, hvilket Steen også pointerer:

*”De medarbejdere vi ansatte for en 6-7 år siden, de har helvedes problemer i øjeblikket. For det var en vis type. Hvorimod dem vi ansætter i dag, de har ikke nogen problemer. For det er en anden type. Der kan man sige, at vi har sådan kulturmæssigt en mega udfordring og vil have den de næste par år. Og det kan godt være at der er nogle medarbejdere vi skal sige farvel til, fordi de kan ikke det her nye arbejde. De kan alt muligt andet, men det er ikke det man vægter i øjeblikket”* (Bilag F – Steen: 7)*.*

Som illustreret er der meget alvorlige problemer at se, i forhold til den type fagprofessionelle der har de primære kompetencer og faglighed funderet omkring gode relationer til borgerne. Et problem de tilsyneladende kan løse, ved at skifte fokus i rekrutteringsprocessen, og ansætte en ny type fagprofessionelle der kan det nye arbejde med at sidde foran computeren og skrive rapporter. I både interviewet med Bente og Dorte er der noget der tyder på, at dette ikke kun gør sig gældende i forhold til sagsbehandling som profession. Der er i stedet flere steder, hvor de fagprofessionelle oplever denne helt nye type krav som helt nye og svært forenelige med deres arbejdsliv. Dorte fortæller her om nogle medarbejderes oplevelse af den nye arbejdspraksis:

*”Det betyder måske at der i højere grad skal være en skriftlighed om nogle aktiviteter, for eksempel møder og sådan nogle ting, som for nogle institutioner er en stor ekstra ny opgave, for andre er det noget de allerede gør, og så er det uproblematisk”*

Hun fortæller også senere:

”*Det er mit indtryk, at for mange institutioner er det her en helt ny verden. Altså man har jo ikke været vant til at dokumentere overhovedet. For det her niveau. For næsten at sige overhovedet nogen steder. Nogle steder er det jo næsten Kina vi kommer fra ikke […] det er også en helt anden måde ligesom at arbejde socialfagligt på, og det kan godt være meget grænseoverskridende i forhold til deres faglighed”* (Bilag D – Dorte: 19)*.*

Igen ses det tydeligt, at der er sket en fundamental forandring af arbejdspraksis, der på grænseoverskridende vis griber ind og påvirker de fagprofessionelles faglighed. I citatet med Steen var han i den forbindelse ikke bleg for at udtrykke, at hvis medarbejderen ikke kan håndtere den nye måde at arbejde på, så kan man være nødt til at sige farvel til nogle af dem. Forandringerne er således så markante, at der for nogle fagprofessionelles vedkommende fremadrettet ikke er en plads til dem i organisationen. Som nævnt er også Bente inde på denne faglige problematik, og hun beskriver det som følger:

”*Jeg tror nok at man føler, at opgaverne bare er blevet flere og flere og at det man egentligt er uddannet til, altså det er der ikke så meget plads til mere”* (Bilag E – Bente: 13).

Bente siger også tidligere i forhold til den stramme styring med NPM, at:

”*Der synes jeg vi simpelthen er nået til en grænse, hvor nu skal bøtten vendes, og nu bliver vi nødt til at vise tillid til de ansatte, så de kan bruge de faglige vurderinger de rent faktisk har uddannet sig til”* (Bilag E – Bente: 5).

Samlet set er der generelt meget i det empiriske materiale der beretter om, at den stærke orientering mod systemet i form af kontrol og dokumentation, på forskellige områder er uforenelige med de fagprofessionelles uddannelse og faglighed. Et forhold der ifølge Steen særligt gør sig gældende for de gamle medarbejdere (Bilag F – Steen: 8). Omkring denne problematik er sammenhængen til de teoretiske perspektiver tydelig. Der er således meget der indikerer, at casen i høj grad er en del af den udvikling der har fundet sted via NPM, hvor kontrol og dokumentation har medvirket til en rebureaukratisering på flere organisatoriske niveauer. En rebureaukratisering der står i forbindelse med offentlige organisationers hierarkiske struktur og politiske styring, hvor også den eksterne kontrol er medvirkende til at skabe en top-tung organisation med stor administrativ aktivitet. Denne administrative aktivitet kan eksempelvis på Steens chefniveau, være svær at se retningen på, og dens primære formål synes i mange tilfælde blot at være et nulsumsspil mellem forskellige interessenter og aktører i organisationens top, teknokratiet og medier og omverden. En aktivitet uden egentlig værdi for opgavevaretagelsen og kerneydelser. Der kan således forefindes mange af de problematikker Mintzberg beskriver omkring maskinbureaukratiet, og de anomalier Lerborg ser ved NPM’s rolle i den offentlige sektor. Det måske mest problematiske forhold og den mest utilsigtede konsekvens af en sådan karakteristik af casen er, at det på mange områder skaber behovet for en ny type medarbejdere med en ny type faglighed. De særlige kendetegn ved fagprofessionelle og frontmedarbejdere der blev illustreret med henvisning til Lipsky, viser sig derfor også væsentlige til at belyse, hvilke problematikker der opstår i forhold til autonomi og skønsmæssige vurderinger i relation til denne type medarbejderes faglighed. Dette tema vil derfor blive diskuteret som afslutning på undersøgelsen.

## En gradvis afvikling af faglighed?

Det primære omdrejningspunkt for denne afsluttende diskussion er, hvorvidt udviklingen i casen kan opfattes som medvirkende til at skabe en proces, hvor de fagprofessionelles faglighed er under afvikling. Eller mere præcist om den mere traditionelle faglighed med udgangspunkt i en høj graf af autonomi og rod i de skønsmæssige vurderinger. For som nævnt i det ovenstående er der jo argumenteret for at faglighed ikke forsvinder, men at der på baggrund af den nye arbejdspraksis i højere grad at der sker en forskydning fra relationer mod systemet.

Det må indledningsvis i denne diskussion også fastslås, at den kritiske vinkel der anlægges til de faglige problematikker stort set ikke tager højde for, at der også kan være en stor sandhed i de kritik punkter der kan rettes mod det traditionelle professionelle bureaukrati. Dette tæller blandt andet uhensigtsmæssigheder forbundet med de fagprofessionelles tilbøjelighed til at overvurdere borgeres behov for ydelser, lukke sig for meget inde i egen faglighed og ekspertrolle eller generelt forholde sig ligegyldigt til organisationens økonomiske dynamik eller til borgerne selv. Uhensigtsmæssigheder som normaliseringen af området i høj grad har taget udgangspunkt i, og som den megen dokumentation og kontrol har til hensigt at forhindre. Kritikken er i stedet, hvilket også er blevet understreget løbende igennem undersøgelsen, et forsøg på at øge opmærksomheden omkring den dimension ved styring, der efter mine erfaringer i mange tilfælde ikke tilskrives nok opmærksomhed i styringsarbejdet. Nemlig hvorvidt der er balance mellem styring og praksis. Eller om det observerede ensidige fokus på dokumentation og kontrol på forskellig vis sætter fagligheden på spil.

### Et farvel til egenkompetencen

Et forhold der i særlig grad har betydet ændringer specifikt for sagsbehandlere er, at de på Børne- og Ungeområdet har fjernet den egenkompetence de tidligere besad. Det vil sige den enkelte sagsbehandlers mulighed for at bevillige ydelser i deres sager (Bilag F – Steen: 9). Dette understøtter i høj grad udviklingen imod en normalisering, hvor koordineringsmekanismen i casen trækker i retning af den maskinbureaukratiske organisationstypes standardisering af processer. Dette betyder også, at koordineringsmekanismen i mindre grad bygger på standardisering af de fagprofessionelles viden med henblik på skønsmæssige vurderinger af borgernes unikke behov. Steen angiver denne udvikling i det følgende citat:

”*Det vil sige at den enkelte sagsbehandler ikke kan sidde og bevillige noget i deres sager. Det skal på et sagsmøde. Bevillingen skal forelægges enten til jeg eller til min socialfaglige koordinator, som så giver bevillingen. Og det er den måde at vi kan, jeg kan sikre mig, at styre økonomien på. Men det er også den måde jeg sådan rent fagligt kan sige, at så er jeg sikker på at vi laver et nogenlunde ensartet niveau over kontorerne her i bygningen […] Jeg sikrer at dem der skal have nej de får nej, og dem der skal have ja får ja alle sammen* (Bilag F – Steen: 10-11).

Det fremgår af citatet, hvordan der er blevet fjernet kompetencer fra den fagprofessionelle i forhold til at være den der i direkte relation til borgeren, kan træffe afgørelser om hvordan dennes behov bedst muligt dækkes. En kompetence der traditionelt har udgjort det faglige fundament som også deres arbejdspraksissen har bygget på. De er naturligvis ikke sat helt uden for indflydelse, men grundlæggende set er det ikke længere op til den professionelle at tage den endelige skønsmæssige vurdering. Det er i stedet ultimativt Steens afgørelse, og på den måde er det faglige ansvar skiftet fra den fagprofessionelle til chefen der ligeledes sidder med ansvaret for økonomi og daglig drift. Et faktum der ifølge Steen medfører, at mange medarbejdere føler sig frygteligt styret og oplever som noget ganske forfærdeligt ((Bilag F – Steen: 10). Dette forhold havde særligt i starten konsekvenser for de fagprofessionelles engagement, hvilket dog har været aftagende til fordel for en oplevelse af frihed. Denne proces fremgår af det følgende citat.

”*Det har været meget, i et stykke tid, hvor det påvirkede dem på den måde, at der opstod sådan en form for, jeg vil sige mindre engagement omkring sit arbejde, fordi at man oplevede at man ikke havde den fulde kompetence. Processen er der nu hvor jeg vil sige, at nu oplever de fleste det faktisk som en frihed. Fordi de kan ikke blive bragt i en eller anden krydsfelt ude på et anbringelsessted. Fordi de kan parkere den og sige ”ved i hvad, jeg har ikke kompetence. Jeg tager det med hjem og diskuterer det”. Fordi at de mere urutinerede blev ofte bragt i en situation, der sidder fire psykologer og alt muligt og spotter dem ude på et anbringelsessted og siger, ”det er det her vi er nødt til at gøre”. Så blev de næsten tvunget til at sige ja. Og der kan de parkere den ved at sige ”ved i hvad, jeg har ikke kompetencen men jeg tager det med tilbage og diskuterer det med min chef eller min gruppe”. Så de er også begyndt at se den mulighed som en frihed. At det ikke er dem der bevilliger, det er os der bevilliger”* (Bilag F – Steen: 10)

Steen påpeger i citatet, at hvor tabet af kompetence i udgangspunktet gav anledning til en lavere grad af engagement blandt de fagprofessionelle, men senere er begyndt at blive opfattet som en frihed. En frihed der særligt opleves af de mere urutinerede sagsbehandlere, da de kan påpege deres manglende beslutningskompetencer og derfor ikke bliver presset ud i en bevilling. Der er altså en frihed i, at det er chefen eller en koordinator der bevilliger ydelserne.

### Egenkompetence eller rapport-kompetence

I forhold til det ovenstående kan det med en vis sandsynlighed antages, at de urutinerede sagsbehandlere med en vis sandsynlighed også er de unge sagsbehandlere. En gruppe der ikke som nævnt tidligere ikke yder samme modstand mod tab af kompetencer som de gamle. Men hvorfor mon det forholder sig sådan? Jeg vil i den forbindelse tillade mig at angive en mulig hypotese:

De urutinerede sagsbehandlere oplever ikke tab af kompetencer som problematisk i forhold til deres faglighed, men i stedet som en frihed, da det netop er denne gruppe fagprofessionelle der er del af det nye paradigme, hvor de i nogen grad ansættes ud fra deres evner til at sidde foran en computer og skrive rapporter, frem for evne til at indgå i meningsfulde relationer med borgere, og i denne proces foretage en skønsmæssig vurdering af deres unikke behov.

Hvorvidt en sådan hypotese afspejler virkeligheden omkring de fagprofessionelles arbejdspraksis og faglighed i den konkrete kontekst er vanskeligt at vurdere præcist. Der eksisterer heller ikke et ønske herom. Men i forhold til såvel de teoretiske perspektiver der er præsenteret igennem undersøgelsen, samt analysen af det empiriske materiale, så synes de i samspil at tegne et billede af en organisatorisk virkelighed, hvor den ikke er helt uden berettigelse. Den peger derfor også i retning af, at en væsentlig utilsigtet konsekvens ved styringen i casen er, at den faciliterer en proces der afvikler de fagprofessionelles kompetencer. Kompetencer der traditionelt set vurderes som helt basalt nødvendige for at udføre socialt arbejde, og dermed de offentlige organisationers evne til at hjælpe og rådgive borgere ud fra deres unikke situation frem for en prædefineret standard.

# Konklusion

I konklusionen vil der kortfattet blive samlet op på undersøgelsens mest væsentlige resultater, i forhold til det den generelle problematik der indledningsvist blev rejst samt den tilknyttede problemformulering:

*Hvordan påvirker den kommunale styring på Børne- og Ungeområdet i Socialforvaltningen i Københavns Kommune frontmedarbejdernes arbejdspraksis, og hvilke utilsigtede negative konsekvenser skaber den for de fagprofessionelles arbejdspraksis og faglighed?*

Problemformuleringen har udgangspunkt i en generel interesse for udviklingen indenfor styring af den offentlige sektor. Denne interesse er i specialet blevet rettet specifikt mod Børne- og Ungeområdet i Københavns Kommune. Her er det med et casestudie blevet undersøgt, hvordan en generel normalisering af det specialiserede sociale område har forandret måden Socialforvaltningen styrer på, herunder hvordan styringen medfører forandringer af de fagprofessionelles arbejdspraksis på Børne- og Ungeområde samt hvilke problemstillinger det rejser i relation til fagligheden omkring opgavevaretagelsen. I løbet af undersøgelsen er dette fokus på baggrund af det tilgængelige empiriske materiale, blevet skærpet omkring sagsbehandleres arbejdspraksis og faglighed, i relation til sammenhænge mellem graden af dokumentation og muligheden for at opretholde en høj grad af autonomi til at foretage skønsmæssige vurderinger af borgerne. De væsentligste resultater i undersøgelsen beskrives i det følgende.

## Styring under forandring

I undersøgelsen er det tydeligt, at den generelle styringslogik i Socialforvaltningen i høj grad er et udtryk for den generelle orientering imod New Public Management (NPM), der har fundet sted i en dansk kontekst (Lerborg 2011). Det kommer særligt til udtryk i de følgende forhold:

* NPM har været den primære styringstænkning og logik, der er blevet anvendt til at reformere den offentlige og herigennem øge effektiviteten. Denne modernisering har samtidig underbygget en orientering mod politisk fastsatte mål og rammer, hvilket i nogen grad har øget kommunernes ansvar for at administrere og styre de offentlige organisationer mod disse mål.
* Et sådan udvikling ses også i den centrale styring i Socialforvaltningen, hvor der er blevet skabt et øget behov for at kontrollere arbejdet ved hjælp af mål og resultater, samtidig med et krav om at dokumentere arbejdet. Dette kommer særligt til udtryk ved den effektstyring, der er ved at blive implementeret. Herigennem er Socialforvaltningens arbejde i stigende grad ved at blive normaliseret, for i højere grad at kunne styre området med fokus på kontrol, måltal, resultater og dokumentation.
* Det empiriske materiale viser i den forbindelse, at der tegner sig et billede af at der internt i Socialforvaltningen er ved at forekomme en rebureaukratisering på det specialiserede sociale område. Hermed skubbes styringen omkring casen i retning af et maskinbureaukrati (Mintzberg: 1983).

## Arbejdspraksis og faglighed under forandring

Undersøgelsen har vist, at den generelle udvikling i styringen på flere områder medfører store forandringer i forhold til de fagprofessionelles arbejdspraksis og faglighed. De angives kort her:

* I det empiriske materiale ses det, at det store fokus på effekter og dokumentation skaber en tendens til, at et konkret redskab som eksempelvis forandringskompasset, i sin egen implementering kan skabe yderligere dokumentation, som på mange måder bliver et supplement til den allerede store mængde dokumentationsarbejde der finder sted internt i forvaltningen.
* På trods af at effektstyring og dokumentation styringsmæssigt siges at være rettet mod at skabe faglig udvikling i organisationen, så kan en sådan form for styring også ses som særdeles problematisk. Problematikken har det udgangspunkt, at den samlede mængde af kontrol og dokumentation påvirker arbejdspraksissen i institutioner og enheder i en sådan grad, at det bliver svært for de fagprofessionelle at prioritere tid til at løfte kerneopgaverne.
* Den store volumen af dokumentation og høje forventninger til hvad de fagprofessionelle kan varetage af opgaver i deres arbejdspraksis er medvirkende til, at institutionerne i højere grad vælger at rekruttere fagprofessionelle der er kompetente til at skrive rapporter på en pc frem for at indgå i gode relationer med borgerne. Herved kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt der er ved at blive skabt et grundlag for afvikling af den traditionelle faglighed med fokus på autonomi og skønsmæssige vurderinger (Lipsky: 1980), til fordel for en systemorienteret faglighed.

Undersøgelsen viser samlet set, at styringen i Socialforvaltningen og på Børne – og Ungeområdet på afgørende punkter har undergået en stor forvandling, der ligeledes stiller nye krav til de fagprofessionelles arbejdspraksis. I denne proces er der tendenser til at faglighed bliver prioriteret og opfattet på nye måder, hvilket på kan ses som problematisk i forhold til at bevare en positiv relation til borgerne. Problemstillinger som i høj grad er værd at tilskrive større opmærksomhed i styringsarbejdet, i et forsøg på at udjævne styrkeforholdet mellem styring og praksis.

# Litteratur

* Ahrenkiel, Annegrethe, Birger Steen Nielsen, Camilla Schmidt, Finn Sommer & Niels Warring: *Faglighed og interessevaretagelse i velfærdsarbejde*. Tidsskrift for arbejdsliv, 13 årgang nr. 1. 2011.
* Antoft, Rasmus: *Forhandlinger om arbejdspraksis - om organisering af professionelt arbejde*, i Pringle, Keith og Michael Hviid Jacobsens: *At forstå det sociale*. Akademisk Forlag, 2008.
* Antoft, Rasmus, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen & Søren Kristiansen: *Håndværk og horisonter*. Syddansk Universitetsforlag, 2007.
* Andersen, Vibeke Norman & Poul Skov Dahl: *Styringstænkningen i perspektiv*. Evalueringsnyt nr. 16.
* Bryman, Alan: *Social Research Methods*. Oxford University Press, 2004.
* Christensen, Jesper Grønnegård & Peter M. Christiansen & Marius Ibsens: *Politik og forvaltning*. Academíca 2 Udgave 2009.
* Dansk Socialrådgiverforening: *11 minutter i timen til borgerkontakt.* Dansk Socialrådgiverforening 2011.
* Dean, Mitchell: *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi, 2006.
* Elleman, Karen*: Redegørelse om udviklingen på det sociale område efter kommunalreformen*. 2008
* Finansministeriet: *Kontraktstyring i staten*. 2000, Finansministeriet.
* Finansministeriet: *Omkostningsprincipper i staten*: 2003, Finansministeriet.
* Flyvbjerg, Bent. *Fem misforståelser om casestudiet*. I: Brinkmann, Svend & Lene Tanggaard (red). *Håndbog om de kvalitative metoder*. Hans Reitzels Forlag, 2010.
* Hansen, Morten Balle: Introduktion til *teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv.* Politologiske Skrifter no. 15/2006 Syddansk Universitet.
* Hansen, Marius: *Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning - et struktureringsperspektiv.* Politologiske Skrifter no. 15, Syddansk Universitet 2006.
* Hansen, Steen Juul: *Professionelle i velfærdsstaten.* Hans Reitzels Forlag, 1 udgave 2010.
* Kvale, Steinar & Svend Brinkmann: *Interview: Introduktion til et håndværk.* Hans Reitzels forlag, 2 udgave 2009.
* Langergaard, Luise Li, Søren Barlebo Rasmussen & Asger Sørensen: *Viden, videnskab og virkelighed*. Forlaget Samfundslitteratur, 1 udgave 2. oplag 2006
* Lerborg, Leon: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. Jurist og Økonomforbundets forlag, 2010.
* Lipsky, Michael: *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 1980.
* Mintzberg, Henry: *Structure in Fives – Designing effective organizations*. Prentice Halls, Inc., 1983.
* Pedersen, John Storm: *Nye krav til og vilkår for socialt arbejde*. Roskilde Universitet 2011
* Regeringen: *Et Danmark, der står sammen – regeringsgrundlag 2011*.
* Staugård, Hans Jørgen: *Professioner under forandring*. UCN videnscenter for professionsudvikling. Aalborg 2009.
* Strange, Katrine & Magnus Rønning-Andersson: *Regelforenkling og administrative lettelser – hvem kan være imod?* 2007.
* Tanggaard, Lene & Svend Brinkmann: *Håndbog om de* *kvalitative metoder.* Hans Reitzels Forlag, 2010.
* Thygesen, Niels Thyge og Christian Tangkjær: *Ledelse af styringspresset: To normative nederlag* i Sløk, Camilla og Kaspar Villadsen: Velfærdsledelse – I den selvstyrende velfærdsstat. Hans Reitzels Forlag, 2008.
* Weber, Max: *Weber - Udvalgte tekster*. Hans Reitzels Forlag, Bind 2, 2003.

**Hjemmesider:**

* http://www.ftf.dk/om-ftf/fakta/kort-og-godt/
* (a)http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/Forvaltninger/Socialforvaltningen.aspx
* (b)http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/Forvaltninger/Socialforvaltningen/Organisation.aspx
* (c)http://www.kk.dk/Job/Forvaltninger/SOF/Centralforvaltningen.aspx
* (d)http://www.kk.dk/Borger/DetSocialeOmraade/UdsatteBoernOgFamilier/BoernefamiliecenterKoebenhavn.aspx
* (e)http://www.kk.dk/Job/Forvaltninger/SOF/BoerneFamiliecenteKoebenhavn.aspx
* (f)http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage.aspx
* (g)http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/Forvaltninger/Socialforvaltningen/AkkrediteringAfBotilbudogcentre.aspx
* (h)http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/~/media/D62CBACC6DBE47D8B5F240637F36780E.ashx
* (i)http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Derfor%20effektstyring.aspx

**Bilag:**

* Vedhæftet specialet er en data cd, hvor der er samlet de tre interviewguides der blev anvendt i interviewene, samt tre transskriberinger heraf.
1. Det specialiserede sociale områder omfatter primært handikappede, udsatte børn og unge, hjemløse, narkomaner og andre svage grupper af borgere i samfundet. I Danmark er der i alt ca. 900.000 borgere, der har et handicap, er hjemløs, drikker alt for meget eller lignende. Det svarer til ca. 17 pct. af samtlige danskere, og kommunerne spenderer ca. 44 milliarder skattekroner (2010 tal) på området på årlig basis (Pedersen 2011). [↑](#footnote-ref-1)
2. Siden strukturreformen trådte i kraft den 1. januar 2007, har myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvaret i forhold til borgerne været samlet hos kommunalbestyrelserne, som med strukturreformen fik forsyningsansvaret for alle typer af tilbud, uanset om kommunalbestyrelsen vælger at oprette disse tilbud selv eller at indgå aftale med andre leverandører (Elleman: 2008). [↑](#footnote-ref-2)
3. I dag er skønsprincippet det bærende princip for tildelingen af ydelser og aktiviteter på

det specialiserede socialområde jævnfør Serviceloven. Princippet indebærer, at det er medarbejderes vurderingsmæssige skøn der er afgørende for tildeling af ydelser frem for fastsatte rettigheder eller standarder. [↑](#footnote-ref-3)
4. I løbet af processen med at udarbejde specialet, er der sket en begrænsning i forhold den type medarbejdere der nævnes her. Dette skyldes særligt karakteren af det empiriske data der er blevet indsamlet, da dette i høj grad omhandler styring af sagsbehandlere og andre medarbejdere der er ansvarlige for at vurdere borgeres behov. Fokus er derfor i mindre grad på pædagoger og behandlere i de forskellige institutioner tilknyttet Socialforvaltningen. Dette vil blive behandler yderligere i afsnit 2.5 – indsamling af empiri [↑](#footnote-ref-4)
5. FTF er hovedorganisation for 450.000 offentligt og privat ansatte. 81 forskellige faglige organisationer samarbejder i FTF i forhold til arbejdsgivere, politikere og offentligheden (www.FTF.dk). [↑](#footnote-ref-5)
6. Denne gruppe tæller de offentlige medarbejdere i blandt andet skoler, politi, domstole, og andre velfærds institutioner hvis medarbejdere har beføjelser omkring tildeling af ydelser eller offentlige sanktioner. [↑](#footnote-ref-6)
7. Med den parlamentariske styringskæde menes her et demokratisk folkestyre, hvor den politiske autoritet tillægges folkevalgte repræsentanter via frie valg. Den lovgivende forsamling fastlægger herefter de grundlæggende regler for samfundet, bevilliger penge til implementering af lovgivning og kontrollerer regeringsmagtens arbejde. Regeringen der leder forvaltningen forbereder herefter beslutninger for den lovgivende forsamling og implementerer beslutningerne. Regeringens ministre er videre ansvarlige for implementering af love og politiske beslutninger på ressortområderne (Hansen 2006: 25). [↑](#footnote-ref-7)
8. Omkostningsprincippet fokuserer på at opgøre ressourceforbruget ved forskellige aktiviteter, viser balancen mellem tilgodehavender og skyldige beløb, samt relaterer indtægter og forbrug til de leverede ydelser (Finansministeriet 2003: 10). [↑](#footnote-ref-8)