

**MPA Uddannelsen**

**Copenhagen Business School**

**Januar 2008**



## **Anbringelsesreformen, et forandringsprogram**

*Hykleri som ledelsesredskab i arbejdet med implementering af forandringsprogrammer*

**Henning Gravesen**

**Dennis Kjeldsen**

**Vejleder: Erik Højbjerg**

SUMMARY .....	3
1. INDLEDNING.....	6
Socialministerens kampagne ”En god start til alle børn” .....	8
Hvilke spørgsmål vil vi søge at besvare – problemfelt.....	9
Afgrensning – og hvad søger vi ikke svar på/eller hvad kan vi ikke svare på.....	12
Læsevejledning .....	12
2. PROBLEMFOMULERING.....	13
3. METODEVALG.....	13
4. TEORI OG ANALYSESTRATEGI.....	16
Foucault.....	18
Perspektiv - styringsteknologier.....	24
Teori - Nils Brunsson – The Organisation of Hypocrisy, Talk, Decisions and Actions in Organisations. ....	34
Den Politiske organisation contra den handlingsorienterede organisation – hykleri som ledelsesredskab.....	37
5. ANALYSEAFSNIT .....	41
Socialministerens kampagne (Delanalyse 1 - Emergen - diskurs) .....	41
Fra helt til delt (Delanalyse 2 – Sociale styringsteknologier).....	54
Hykleri i organisationer (Delanalyse 3 om lederes handlerum - tale, beslutning og handling (Hykleri)) .....	69
6. HOVEDKONKLUSION OG PERSPEKTIVERING.....	92
BILAG .....	102
Spørgeguide til teamchefer .....	102
Spørgeguide til tidligere fokusgruppeinterview .....	104
REFERENCELISTE.....	105

## SUMMARY

With this paper we want to discuss some of the problems and challenges that leaders in the public sector have to deal with in the obviously never ending flow of changes and new ideas rolling over this sector. New Public Management (NPM) has been a ruling condition for decades in the public sector. This paper will not discuss NPM as such, though it is clear that it is the intellectual basis for the reform program that will be used as an example on a reform program in our paper.

We present a hypothesis that hypocrisy is a fundamental power for management facing inconsistent demands. Corresponding to this hypothesis, we postulate that a useful ability for the public leader is one comparable to a chameleon.

The main question in this paper is; “How does the middle manager handle inconsistent demands during the implementation of reform programs”?

It is not possible, straight on to give an answer to this question, and therefore we need to raise three other questions to make it possible to answer the main question.

It is our aim not only to give answers dealing with one specific reform, but to create a method for describing and understanding the organizational consequences of reforms. We present a triangular model (fig. 1) to describe a useful study design for this purpose.

When a reform has become a reality the first question we want to ask will be, why did that reform come? Our first sub question is; “*How and on what basis was the reform program generated*”? To answer this question we make a short discursive analysis using Foucault, and with this analytic strategy we describe a new discourse mainly created by the social minister and SFI (an independent organisation).

Given the answer on the origination of the reform, we will turn to the organizational response to the reform program. In this second part of the paper we will use theory from Henrik Frimor to describe and analyse the consequences of the organizational reorganising to answer our second question; “*How do the demands from the reform program intervene with the function of the organisation, and how can it be explained that Københavns Kommune makes a shift from the ideal of transversal continuity and competence towards a separation in subunits with an increased specialization*”?

Due to the reorganising, the former team dealing with children and youngsters has been divided into two separate groups – one group taking care of the necessary investigations and another group whose task is to find solutions or replacement for the children – in popular terms “an investigation group” and “an action group” had been created. To secure some of the former transversal focus on a case, a new character is introduced with the reorganising, and with each group it is the intention to have a coordinator.

When applying the definitions from Frimor on the new organization, one can find subjectivation, objectivation, manifestations and a “guiding difference” for steering, which are the criteria for defining “an action room” – altogether these findings defines the model “ordering/delivering” as a social technology. As a central observation we find that the new “action room” is added to those defined from the several other technologies in use in the organization. The demands created in the new technology have to be met simultaneously with the demands from the already existing steering technologies. This is a crucial finding and condition for our answer to the main question.

The third question that we have to answer prior to the main question is;” *Which reflections and strategic choices have each chief of the team done for his own practise and work with implementation of the new way of organizing*”? In his book “The Organization of Hypocrisy” Nils Brunsson pinpoints four different ways in which the organisation can make separations between actions and politics:

- Separation in time
- Separation by topics
- Separation by environments
- Separation by organisational units

We have conducted 6 semi-structured interviews with the chiefs of 6 different “boerne- familieteam” (children and family team). In all our interviews we found examples on all four ways of separation. In every interview the cause of separation was always clearly motivated, and we see the separation as the way in which the chief tries to combine and satisfy the different demands.

Based on the three previous questions we found, that the answer to our main question is that being conscious of the many different demands in an organization and the ability of hypocrisy seems to be major competences needed in management in organizations.

Another crucial finding is that with the introduction of a new management tool in the organization, a new “action room” and new demands will be applied at the same time. New demands and the new “action room” have to be combined with already existing demands, and this might increase the inconsistency of the demands.

A recommendation should therefore be that one should be very conscious about the consequences of each management tool. Instead of just adding a new steering technology it may be wiser and more efficient to consider a replacement of one of the previously used technologies.

## 1. INDLEDNING

Denne Masterafhandling handler om lederens handlemuligheder og lederens valg og fravalg af strategier, når ledelsesrummet skal reetableres eller fastholdes i forbindelse med reformprogrammer, og vi vil diskutere nogle af de problemstillinger og udfordringer offentlige ledere står over for i forbindelse med implementering af offentlige reformer og indførelse af nye styringsværktøjer.

Vores hypotese er, at evnen til at hykle - defineret ved, at organisationer taler i en retning, beslutter i en anden retning og handler i en tredje retning<sup>1</sup> - er en væsentlig ledelseskompetence, når flere og inkonsistente krav er ledelsesvilkår. Denne ledelseskompetence kan udtrykkes i metaforen: "lederen som kamæleon".

Lederen og organisationen skal imødekomme forskellige og også modsatrettede krav fra omverdenen – økonomistyring, borgerinvolvering, åbenhed, god sagsbehandling, effektivitet, individuelle hensyn, medarbejdertilfredshed mm. – disse modsatrettede forventninger kræver netop kamæleonens evne til på samme tid at simulere (satisfying) ved at "tage farve" efter omgivelserne og dermed ved hjælp af tale at tilfredsstille et krav og på samme tid gennem aktiv handlen at tilfredsstille et andet krav og dermed at hykle.

Den offentlige sektor har gennem flere år gennemgået en række omstillinger, der kan ses som en international tendens, med fokus på en decentralisering, bedre service og en effektiv anvendelse af de offentlige midler – kort sagt NPM (New Public Management). Uagtet, at NPM tankegangen nærmest er bestemmende for de politiske beslutninger, vil NPM ikke som sådan blive et centralt emne i denne master.

Der sættes fokus på borgernes behov for offentlig service, retssikkerhed og effektivitet, hvilket stiller krav om nytænkning og tilpasning med forventninger til produkt- og procesorientering i forbindelse med implementering af ny love, regler og reformer, og der stilles krav om resultatopnåelse gennem en kombination af regel-, metode-, mål- og rammestyring.

I vor egen daglige praksis oplever vi offentlige reformprogrammer, nye styringsteknologier og organisatoriske forandringer, og dette har været en væsentlig motivation til at skrive denne Master, hvor vi også vil reflektere over styringsteknologier, forskelligheden i måden styringsteknologierne bruges på, herunder hvad styringsteknologier kan og lige så vigtigt, hvad det ikke kan. Når vi refererer til styringsteknologier definerer vi det som en samlebetegnelse for de utallige værktøjer, teknikker og metoder både erhvervsliv og den offentlige sektor strukturerer og regulerer sine aktiviteter med<sup>2</sup>.

De ledelseskompetencer, som vi mener reformprogrammer nødvendiggør, er muligvis mere eller mindre universelle, men vi vil i denne afhandling analysere og beskrive det ud fra ét reformprogram gældende hele landet i én organisation afgrænset til Københavns Kommunes Socialforvaltning og implementeret i den praktiske virkelighed i de respektive Børnefamilieteam indenfor denne organisation.

For at kunne foretage analysen, vil vi først observere, hvorledes en given reform bliver til, dernæst betragte hvorledes reformprogrammet omsættes i organisatorisk forandring, og endelig vil vi se, hvorledes reformprogrammet og den organisatoriske forandring frembringer krydspres, som påvirker handlinger og strategier hos teamchefen i respektive Børnefamilieteam. Vores brug af begrebet krydspres refererer til, at teamchefen skal håndtere inkonsistente krav fra centralforvaltningen, nærmest chef, medarbejdere, eksterne aktører m.v. og relatere disse til egne krav.

Konkret vil vi analysere tilblivelse af Anbringelsesreformen, der er en del af sociallovgivningen, og hvorledes dette reformprogram omsættes i Socialforvaltningens børnefamilieteam i Københavns Kommune. Vi afgrænser os både af plads- og tidsmæssige årsager fra at beskæftige os med centralforvaltningen forstået som direktion og mål- og rammekontor.

## **Socialministerens kampagne "En god start til alle børn"**

Socialministeren fremfører ved forskellige lejligheder, at regeringen vil styrke indsatsen over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, for at forfølge det overordnede mål: **"En god start til alle børn"**. Regeringen ønsker at bekæmpe den negative sociale arv. I kommuneøkonomiaftalen for 2006 er det aftalt at iværksætte et tværoffentligt samarbejdsprojekt, der skal opstille dokumentationsmål og udvikle målemetoder for output, effekt og brugertilfredshed.<sup>3</sup>

Kommunernes Landsforening(KL)<sup>4</sup> ser dokumentationsprojekterne som et redskab i forhold til et fælles ønske om at basere relationen mellem staten og kommunerne på mål- og rammebestyring til erstatning af den stigende tendens til kontrol, proces- og metodestyring. Kommunerne har siden 1. januar 2006 været forpligtet til at indberette anbringelsessagerne til ankestyrelsens anbringelsesstatistik, der har fokus på processer og metoder.

April 2004 blev der indgået et bredt politisk forlig om en ny anbringelsesreform, og frem til 1. januar 2006, hvor loven trådte i kraft, har landets kommuner arbejdet med at implementere reformen.

Vi har en hypotese om, at Socialministeren i en slags kampagneform motiverer anbringelsesreformen ved bl.a. at sammenkæde krav til forandring af eksisterende praksis med behov for både mere detaljerede undersøgelser, bedre handleplaner at arbejde ud fra, større inddragelse af børn og deres familier i sagsarbejdet og endelig behov for øget anvendelse af netværksanbringelser. Anbringelsesreformen fremstilles som løsningen på de problemer forskellige aktører minister, forskere og folk fra praksisfeltet har henledt opmærksomheden på over en længere periode. Der er tale om en før/efter problemstilling, hvor anbringelsesreformen fremadrettet er løsningen på nogle af de problemstillinger, som er beskrevet før anbringelsesreformens tilblivelse.

Da anbringelsesreformen skal implementeres, reorganiseres børnefamiliearbejdet i et undersøgelsesteam og to målgruppeteam benævnt børneteam og ungeteam, hvilket vi ser som et valg fra Københavns Kommunes side. Reorganiseringen blev motiveret med behovet for



opkvalificering af undersøgelsesarbejdet, og med reorganiseringen bryder kommunen med helhedstankegangen.

Der ændres på den eksisterende styringspraksis, og den ny organisering af Børnefamiliearbejdet ses som løsningen på behovet for bedre sagsbehandling, bedre handleplaner og mere detaljerede undersøgelser. Den ny organisering skal være løsningen på de problemer forskellige aktører - minister, forskere og folk fra praksisfeltet - har henledt opmærksomheden på over en længere periode. Der er her tale om en før/efter problemstilling, hvor ny organisering fremadrettet er løsningen på nogle af de problemstillinger, som er beskrevet før implementering af ny organisering.

I forbindelse med implementering af ny organisering indføres en ny faglig mellemlederfunktion - benævnt koordinatoren der får ansvaret for den faglige ledelse i respektive team. Det er vores hypotese, at organisationen med reorganiseringen benytter sig af en styringsteknologi kaldet bestiller/udfører model, som bryder med en tidligere helhedsorienteret integrativ struktur og erstatter denne med en specialiseret differentieret struktur.

### ***Hvilke spørgsmål vil vi søge at besvare – problemfelt***

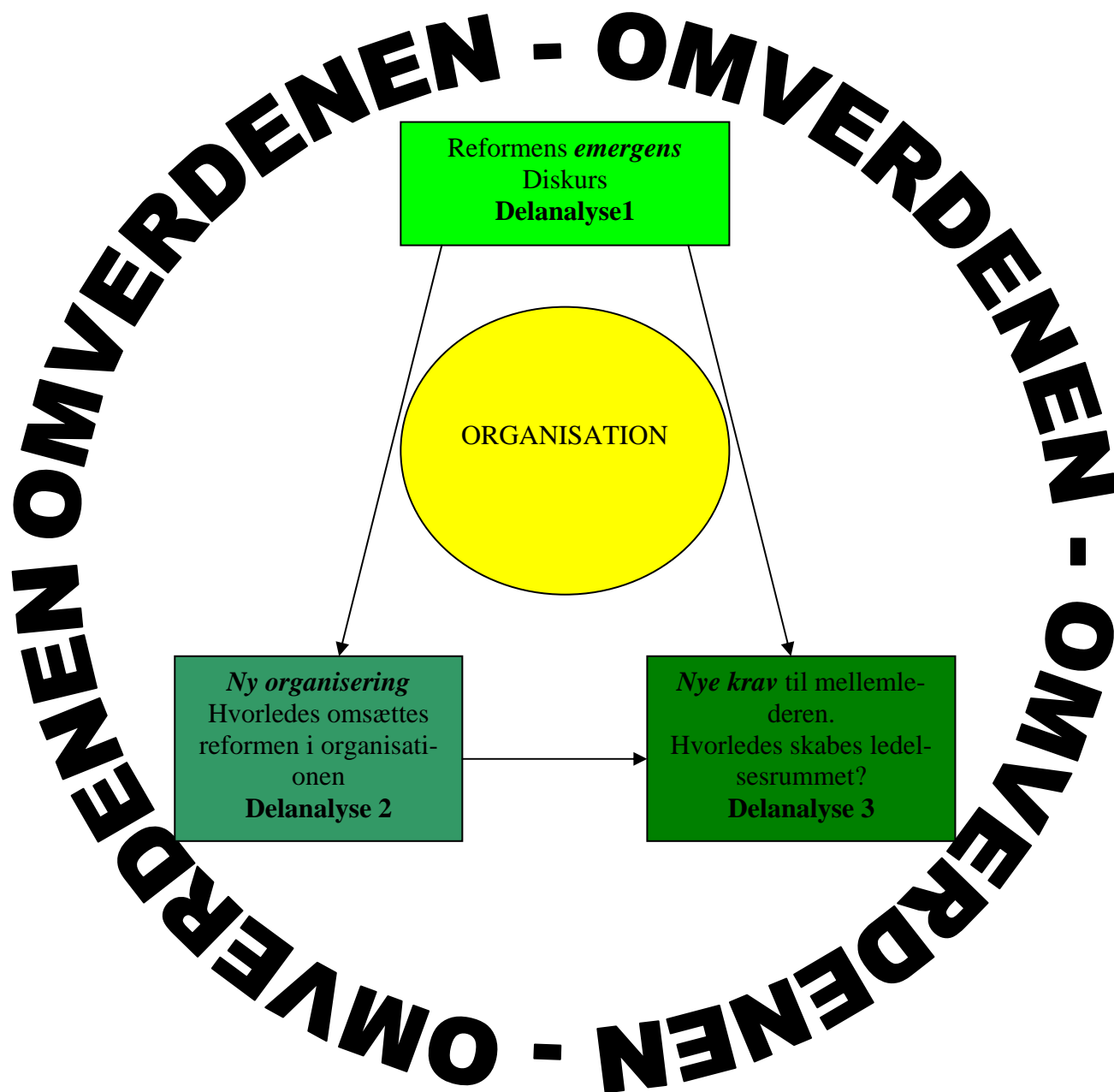
Med iagttagelsespunkt udenfor organisationen – et konsulentperspektiv – betragter vi mellemlederen og kravene til denne som genstand i forbindelse med implementering af offentlige reformer. Vi vil undersøge hvilke ledelsesstrategier der udspiller sig blandt teamchefer for at gøre ”noget” ledelsesbart (genstand for ledelse) og dermed hvorledes teamchefer skaber ledelsesrum (mulighedsbetingelser for ledelse).

For at kunne besvare ovenstående vil vi med udgangspunkt i anbringelsesreformen som eksempel på et offentligt forandringsprogram foretage en delanalyse 1. med det formål at beskrive, hvilke problemer reformen kunne være svaret på. I delanalyse 2. vil vi se på, hvordan anbringelsesreformen implementeres i respektive familieteam under Københavns kommunes socialforvaltning, og herunder analysere hvorledes reformens krav kan ses i sam-

menhæng med reorganiseringen i Københavns kommune. I delanalyse 3. vil vi se på, hvilke vilkår teamcheferne i organisationen har i arbejdet med implementering af anbringelsesreformen og reorganiseringen af børnefamiliearbejdet. Med disse tre delanalyser forventer vi at blive seende i forhold til, hvordan teamcheferne navigerer i det organisatoriske krydspres af inkonsistente krav.

Vi vil med de tre delanalyser beskrive de forskelligt rettede krav, som hver på sin måde påvirker teamchefens mulighedsbetingelser for handling. Vi vil vise hvorledes teamchefen gennem forskellige handlinger og ikke handlinger søger at forene de forskellige krav, og hvorledes teamchefens opmærksomhed på perspektivet i de krav bliver en forudsætning for ledelse. Vi vil påvise, at teamchefens blik for de forskellige handlerum, som skabes af de forskellige krav og styringsteknologier, etablerer teamchefens mulighedsbetingelser for at påvirke sit ledelsesrum.

Problemfeltet kan skitseres som nedenstående figur 1



De respektive firkanter symboliserer de tre delanalyser, som vi vil foretage, og pilene mellem firkanterne, hvordan respektive analyser påvirker hinanden - dette med henblik på at blive seende i forhold til, hvordan organisationen symboliseret i cirklen påvirkes af og forandres af omverdenskravene.

## ***Afgrænsning – og hvad søger vi ikke svar på/eller hvad kan vi ikke svare på***

Genstandsfeltet afgrænser vi som børne- ungeområdet, og med dette mener vi den offentlige organisering af indsats og tilbud overfor børn og unge, i det omfang tilbudene er reguleret af sociallovgivningen. Til feltet hører også de ikke kommunale interesser og aktører forstået som lovgivningen på området, landspolitiske interesser, brugere og interessegrupper samt den kommunale ledelsesmæssige og organisatoriske praksis.

## ***Læsevejledning***

Denne masterafhandling er opbygget i tre dele.

Del 1 består af indeværende kapitel 1, som beskriver grundlaget for Masteropgaven og herunder tillige indledning, problemfelt og afgrænsning. Dernæst introducerer vi i kapitel 2 Masterafhandlingens problemformulering og tilknyttede tre delspørgsmål. I kapitel 3 redegør vi for metodevalg til brug for at besvare de tre delspørgsmål. I kapitel 4 redegør vi for valg af teori, hvad vi gør til genstand for analyse og opstiller vores analysestrategi, som både styrer de efterfølgende analyser og samtidig indeholder de begreber vi anvender til at besvare de tre delspørgsmål.

Del 2 udgøres af kapitel 5 og indeholder tre delanalyser. Kapitlet indledes med en diskursanalyse af anbringelsesreformens emergens, dernæst følger delanalyse 2. som beskriver hvorledes anbringelsesreformen omsættes i Københavns Kommunes Socialforvaltning set i perspektivet styringsteknologier med fokus på reorganiseringen af Børnefamiliearbejdet og endelig følger delanalyse 3 som beskriver hvordan denne reorganisering får effekt på den eksisterende praksis set i perspektivet hykleri i organisationer.

Del 3 afslutter opgaven med kapitel 6, der både indeholder samlet konklusion på de tre delanalyser, refleksioner/kritik over anvendte tilgange og perspektivering, diskussion af handlemuligheder på basis af vores nye viden.

## 2. PROBLEMFOMULERING

Hvordan håndterer mellemlideren inkonsistente krav i forbindelse med implementering af forandringsprogrammer?

For at besvare dette overordnede spørgsmål må vi forinden besvare tre delspørgsmål, som det fremgår af næste afsnit. I korthed behandler de tre delspørgsmål områderne;

1. Hvorledes opstod reformprogrammet?
2. Hvorledes blev reformprogrammet omsat i organisationen?
3. Hvorledes påvirkes (mellem)lederens betingelser for ledelse som følge af reformen?

Vi vil i teori og analyseafsnittet udfolde de tre delspørgsmål i forhold til den konkrete problemstilling, og i perspektiveringsafsnittet vil vi argumentere for, at problemformulering og delspørgsmål i denne mere generelle form kan bruges som redskab til analyse af reformprogrammets ledelsesmæssige konsekvenser generelt.

## 3. METODEVALG

Generelt for arbejdet med masterskrivning er de ressourcemæssige begrænsninger, som betinges af dels den periode, der tidsmæssigt er afsat til projektet og dels af de arbejdsmæssige betingelser for projektet, hvor det forhold, at masterskrivning finder sted samtidig med fuld-tidsbeskæftigelse, i sig selv begrænser det mulige tidsforbrug. Disse forhold har været styrende for de valgte metoder.

I delanalyse 1, som omhandler reformens tilblivelse, bevæger vi os i metadimensionen, hvor vi med en diskursanalyse analyserer den nationale kontekst for anbringelsesreformens krav. Vi vil foretage en diakron analysestrategi, idet vi vil se tilblivelsen af anbringelsesreformen over en afgrænset periode fra 1997 – 2004 – dette vil vi gøre ved at anvende den monumentale historieskrivning. Den tidsmæssige afgrænsning er ikke blot foretaget af tidsmæssige hensyn, men det er også nødvendigt for selve analysen, at der er en klar begyndelse og et klart sluttidspunkt – en anderledes valgt periode ville kunne beskrive en anden udvikling –

afgrænsningen er derfor med til at konstituere analysen. Der er tale om en institutionel historie, hvor vi vil se på hvilke idealer som dannes, diskursiveres og institutionaliseres.

Vi har udvalgt centrale ministertaler samt dokumenter og rapporter fra SFI, der er Det nationale forskningscenter for Velfærd. Centret udfører forsknings-, evaluerings- og analyseopgaver, der rekvireres af ministerier og styrelser. Med udvælgelsen er vi bevidste om, at der bliver tale om et ufuldstændigt ”arkiv”, og at en anden udvælgelse og en anden vægtning af, hvad der er centrale dokumenter, kunne have fortalt en anden historie. En mere omfattende diskursanalyse ville ikke have været mulig indenfor de rammer, som vi havde til rådighed. Vi vil udelukkende beskrive diskursen, således som vi ser, at den går forud for anbringelsesreformen. Vi vil ikke forholde os til de emner, der aldrig blev en del af diskursen og fokuserer således ikke på den diskursive og politiske kamp forud for reformen.

I overgangen mellem delanalyse 1 og 2 henviser vi kort til et fokusgruppeinterview, som er foretaget tidligere.

I delanalyse 2 bevæger vi os i en mesodimension, hvor vi vil analysere organisationens respons på reformens krav. Dette vil vi gøre ved at analysere ét element af det organisatoriske respons – nemlig valget af en ny og yderligere styringsteknologi – vel vidende, at der i organisationen givetvis vil kunne findes langt flere eksempler på organisatorisk respons. Hvorledes, denne nye styringsteknologi kommer til udtryk, vil vi belyse ud fra organisationens egne beskrivelser i form af organisationsdiagrammer og beskrivelser af sagsgange. Desuden vil vi i forbindelse med interview i organisationen søge efter indikationer på en ny styringsteknologi. Det er klart for os, at der er tale om et isoleret blik på organisationens respons.

Som den sidste delanalyse for at kunne besvare selve hovedspørgsmålet vil vi bevæge os i en mikrodimension, hvor det er den praktiserede implementering i respektive børnefamilieteam og den enkelte teamchef vi betragter. Vi vil undersøge, hvorledes reformen påvirker teamchefens oplevelse af ledelsesvilkårene. Vi vælger interviewformen, da vi ikke har mulighed for på anden måde at observere ledelsesvilkårene. Da vi fra andre reformprogrammer

og desuden til dels fra egne erfaringer i organisationen både har en praktisk og teoretisk baggrund, vælger vi det semistrukturerede interview som arbejdsform.

Ved at betragte genstand og genstandsfeltet i de tre dimensioner ønsker vi at illustrere, hvorledes disse griber ind i hinanden og får betydning for teamchefens håndtering af inkonsistente krav i forbindelse med implementering af forandringsprogrammer i praksis.

Det kunne have været ønskeligt at have haft mulighed for at gennemføre et eller flere interview som pilotundersøgelse, inden spørgerammen eller skabelonen for det kvalitative interview blev lagt. Dette har vi fravalgt, idet der i den organisation, som vi har valgt at undersøge, ikke var mere end 6 personer, som det var relevant at interviewe. Et væsentligt kriterium for valg af respondenter har været, at de ligeledes var teamchefer i perioden før implementering af anbringelsesreformen. Den konkrete organisation er valgt ud fra, at det ville være realistisk at få indhentet de ønskede interview, og denne fordel har vi tillagt større betydning end det forhold, at den ene af forfatterne er ansat i organisationen.

Der kan argumenteres for, at der vil være forskel mellem det første og sidste interview, idet der på baggrund af de enkelte interview vil kunne kondenseres blokke af særlig interesse for undersøgelsen. Dette er vi bevidste om og vil søge at følge interviewguiden slavisk. Interviewguiden gøres ikke kendt for respondenterne, og de i alt 6 interview afvikles over 3 dage, hvilket minimerer respondenternes mulighed for indbyrdes at drøfte interviewenes indhold og form.

Interviewene optages på bånd, og hvert enkelt interview har en varighed på ca. 1 time.

Det ville være normalt i forbindelse med semistrukturerede interview at foretage en kondensering af indholdet i form af et kortere referat udfærdiget af interviewerens, men vi har valgt som en langt mere tidskrævende proces ikke blot at optage interviewene i deres helhed, men vi har også – med delvis ekstern hjælp – valgt at foretage et fuldstændigt transskript af interviewene. Udskriften af interviewene giver os dels mulighed for at opfange de præcist udtrykte subjekt og objekt positioner, som de opleves og udtrykkes i organisationen, og dels

reducerer udskriftet den umiddelbare bias i referatformen som følge af, at den ene forfatter er ansat i organisationen. I udarbejdelse af spørgeguiden har vi udnyttet, at den anden forfatter ikke er ansat i samme organisation, således at spørgsmålene ikke rummer en særlig for forståelse af området.

I vores analyser har vi valgt at anlægge en synsvinkel som eksterne konsulenter. Baggrunden for dette er, at vi ønsker en analytisk tilgang til feltet, idet vi i perspektivering ønsker at opstille anbefalinger, der kan medvirke til at udvikle og forandre organisationen og den praktiserede service Dette vender vi tilbage til i konklusions- og perspektivafsnittet.

#### **4. TEORI OG ANALYSESTRATEGI**

Problemformulering rejser som nævnt tidligere et generelt spørgsmål i forbindelse med reformer og forandringsprogrammer.

Da det ikke er muligt at forholde sig til alle organisationer og alle forandringsprogrammer, vil vi udvælge én organisation og ét forandringsprogram til genstand for vor analyse.

I forbindelse med problemformuleringen, som er masterens hovedspørgsmål, er der som tidligere skrevet brug for 3 delanalyser for at kunne besvare det rejste spørgsmål.

Som første delanalyse for at besvare den overordnede problemformulering, vil bruge anbringelsesreformen som eksempel på et forandringsprogram for at besvare;

*Hvorledes og på hvilken baggrund er forandringsprogrammet blevet til?*



I den anden delanalyse vil vi - med Københavns Kommunes Socialforvaltning som eksempel - for at skabe blik for den organisatoriske kontekst besvare;

*Hvorledes intervenserer forandringsprogrammets krav i organisatoriske virkelighed, og herunder hvorledes kan det forstås, at Københavns kommune bryder med helhedstanken i den tidligere organisering og i stedet fokuserer på specialisering i reorganisering af børnefamiliearbejdet?*

I den tredje delanalyse vil vi observere, hvorledes denne reform i den konkrete organisation får effekt i den eksisterende praksis for at kunne besvare det sidste delspørgsmål;

*Hvilke refleksioner og strategiske valg den enkelte Børnefamilie teamchef har gjort sig i arbejdet med implementering af reorganiseringen i sin egen praksis?*

Vi vil således analytisk bygge afhandlingen op over 3 delanalyser

- Reformens tilblivelse
- Den organisatoriske tilpasning
- Implementering i praksis.

Disse tre delanalyser skaber mulighedsbetingelser for at besvare problemformuleringen, da de skal medvirke til at blive seende i forhold til, hvordan respektive teamchefer håndterer inkonsistente krav.

Vor analysestrategi og valg af empiri styres af de spørgsmål og den undren, som vi ønsker afklaret og belyst, når vi observerer organisationen og dens reaktioner i forbindelse med implementering af reformen. Med organisationen tænker vi her både på den formelle struktur og de enkelte aktører.

I delanalyse I om reformens tilblivelse vil vi gøre brug af Foucaults analysestrategi<sup>5</sup>, som vi vil bruge til at undersøge, hvorledes forskellige virkelighedsopfattelser af behovet for og

hensigterne bag anbringelsesreformen sprogligt italesættes. Vi vil undersøge, hvorledes der italesættes et skel mellem en nutidig og en fremtidig tilstand på området – hvilke idealer bringes ind i diskursen - og vi vil analysere de positioner, hvorfra et krav om en ny tilstand kan sættes i tale – hvilke objekter og subjekter skabes. Reformens emergens, som udgør den første delanalyse i afhandlingen, er således beskrevet i et før og efter perspektiv.

Med delanalyse 2 vedrørende en del af den organisatoriske tilpasning vil vi vise, hvorledes organisationen - igen gennem forskelsoperationen før/efter - tolker, læser og implementerer reformen ved at ændre den organisatoriske opbygning fra en helhedsorienteret integrativ struktur til en specialiseret delt differentieret struktur.

Organisationens reaktion på reformen vil vi beskrive ud fra nogle af de styringsteknologier, som også var i brug før den nye organisering, og en ny styringsteknologi, som tages i anvendelse med den nye organisering.

I delanalyse 3 vil vi ved hjælp af semistrukturerede interview med 6 temachefer analysere, hvorledes den enkelte teamchef oplever organisationens og omverdenens krav. Vi vil søge at belyse, i hvilket omfang kravene af teamchefen reflekteres som inkonsistente, og vi vil samtidig søge et indblik i, hvilke ledelsesstrategier den enkelte teamchef gør brug af.

Delanalyse 1., 2. og 3. skal anvendes til at iagttage den enkelte leders handlemuligheder og de strategier, som lederen tager i brug for at navigere mellem de inkonsistente krav.

### ***Foucault***

Da vi skriver om anbringelsesreformens tilblivelse med fokus på teamchef - som eksempel på en mellemlider - der har ansvaret for den praktiske implementering af forandringsprogrammer - eksemplificeret i anbringelsesreformen - har vi fundet det naturligt, at koncentrere os om vindernes historie. Vindernes historie definerer vi i den forbindelse, som resultatet af forskellige aktørers held med at italesætte forskellige problemer inden for eksempelvis anbringelsesområdet, hvor anbringelsesreformen kan ses som svaret på hvad flere aktører

netop indenfor anbringelsesområdet i fællesskab er blevet enige om kunne være løsningen på nogle af disse problemer.

I valg af teori har vi overvejet Laclau og Mouffes diskursteori, men vi har udeladt dem, da de har fokus på diskursiv kamp via antagonistiske elementer. Laclau og Mouffes diskursteori ville vi have brugt, hvis hensigten havde været at skildre den politiske diskussion og kamp forud for anbringelsesreformens tilblivelse. Med Laclau og Mouffes teori ville fokus være lagt på diskursive kampe i forhold til den overordnede ideologi, værdi eller begrebskampe inden for anbringelsesområdet. En analyse af denne karakter kunne tænkes at gøre teamchefen seende i forhold til vigtigheden af at have blik for de processer, der fører frem reformer. Dette kunne give teamchefen mulighed for at agere strategisk i forhold til forventninger og omverdenens krav og dermed blive en aktiv aktør i forhold til disse processer og således at kunne præge resultatet – en fremtidig reform.

Foucaults teorier handler om det sociale som magtens konstruktion af viden. Han interesserer sig for de regler, som afgør hvilke udsagn, der bliver accepteret som meningsfulde og sande i en bestemt historisk epoke<sup>5</sup>, og han opfatter sandheden som en diskursiv konstruktion, hvor forskellige vidensregimer udpeger, hvad der gælder for sandt og falsk, samt hvad der overhovedet kan udsiges, og hvad der er helt utænkeligt.

Foucault fokuserer også på magt/viden, hvor magt ikke er noget, der tilhører bestemte agenter. I dette perspektiv ses magt således ikke som noget, nogle agenter udøver over passive subjekter. Magten er holdbar, og vi accepterer den, når den ikke tynger os som en kraft, der siger 'nej'.<sup>5</sup>

Foucaults sammenkobling af magt og viden betyder, at magt bliver snævert forbundet med diskurs. Diskurser er i høj grad med til at producere de subjekter, som vi er, og de objekter, som vi kan vide noget om. Et vigtigt fokus i en diskursanalyse vil være: "Hvordan konstitueres den sociale verden med dens subjekter og objekter i diskurser?". Udsagnet er diskursens mindste enhed, som gennem italesættelse bringer fænomener til deres eksistens<sup>6</sup> – for

at der er tale om et udsagn forudsættes det, at udsagnet frembringer 1. objekter 2. subjekter 3. at det er i stand til at frembringe et begrebsnetværk af elementer, der tilsammen danner et moment og 4. Strategi. Et udsagn forudsættes integreret i operationer eller strategier og vælger altid en materialitet i form af et medie for dets frembringelse eksempelvis i taler, skrift, rapporter, undersøgelser m.v.<sup>6</sup>

Hos Foucault eksisterer sandhed kun indenfor diskursen, da man ikke kan tale fra en position uden for diskursen. Man må derfor opgive at spørge, om noget er sandt eller falsk og i stedet fokusere på, hvordan sandhedseffekter skabes inden for diskurser, som hverken er sande eller falske.

I forhold til brugen af diskurs som analyseværktøj tager vi udgangspunkt i Foucaults begrebsbeskrivelser omkring diskursiv artikulation. Diskursiv artikulation medvirker til - via temaer - at skabe mulighedsbetingelser for forskellig praksis. Der er tale om en diskursive-ringsproces, hvor der etableres relation mellem elementer inden for en diskurs, hvorved elementerne bliver til moment og derved får en bestemt identitet gennem den måde, som de organiseres på i forhold til hinanden.

Et elements tilknytning til diskurs som moment er aldrig den endegyldige afgørelse af dets betydning. Det er derfor, at diskursen i en vis forstand både er grænseløs og kontingent. Elementerne er ikke mere bundne til den givne diskursformation, end at nøjagtig samme elementer ville kunne knyttes til en anden diskursformation hvor de kunne få tillagt en helt anden identitet, som dermed ville give diskursen en anden betydning.

Ifølge Niels Åkerstrøm Andersens læsning af Foucault er videnskælogiens blik indrammet i forskellen regularitet/spredning af udsagn, mens genealogiens blik er indrammet af forskellen kontinuitet/diskontinuitet<sup>6</sup>. Den genealogiske analyse knytter sig til en diakron analysestrategi – en analyse over tid – mens den arkæologiske analysestrategi knytter sig til en synkron strategi. Diskursive praksiser er vigtige undersøgelsesobjekter.

Den genealogiske analyse kan ikke adskilles fra den arkæologiske. Vi forstår den genealogiske analysestrategi som vidensarkæologiens historiske dimension.

Foucault gør brug af Nietzsches skelnen mellem tre slags historieskrivninger<sup>6</sup>:

Den monumentale: Denne historieskrivning dyrker sammenhængen og kontinuiteten af det store gennem alle tider. Den monumentale historie udligner det forskelligartede, generaliserer og slutteligt analogiserer (begrebsnetværk). Den er alt andet en kritisk: den bedrager og forfører med analogier og leder til dumdristighed. Den tilvejebringer menneskene en fremtidshorison, der giver dem muligheden for at handle og udrette, men den fører til dumdristighed, fordi den fremstiller fremtiden i ental og som nødvendig og som selvfølgelig.

Den arkivariske: Denne historieskrivning dyrker fortiden for fortidens egen skyld. Den bliver til blind samlemani og en rastløs skraben sammen af alt, der engang har været til – arkivaren tjener alene døden gennem sin mumificerede historieskrivning.

Den kritiske: Denne historie skrivning tjener omvendt livet, den tager udgangspunkt i, at det er nødvendigt at sønderbryde og opløse fortid for at kunne leve. Fortiden skal her drages til ansvar, underkastes pinlige forhør og domfældes. Den kritiske tjener alene livet ved at åbne, hvor fortiden lukker os inde i selvfølgeligheder og moraler. Viden om fortiden er ikke i sig selv et gode. tværtimod, siger Nietzsche, må vi glemme for at leve.

I arbejdet med den genealogiske analysestrategi vil vi over en tidsafgrænset periode se på, hvilke idealer der dannes, diskursiveres og institutionaliseres. Ideal er forankringspunkter som selvforklarende punkter i diskursen, hvor argumentationen stopper. Et ideal er diskursens selvforklarende sidstereference<sup>7</sup>. Ideal er som forankringspunkter forbilleder, som søges realiseret, men som er urealisable, fordi de forskydes, når de tilstræbes. Idealet er i sig selv tomt, og får kun mening, netop når der i dets diskursivering henvises til det i forbindelse med italesættelse af problemer, subjekter, objekter osv.

Idealet kan få diskursens karakter, når 3 ordner via italesættelse gør sig gældende<sup>7</sup>.

### **Den deskriptive orden – objektivering, hvad gøres til genstand?**

Den deskriptive orden omhandler genstande, temaer (diskursformede objekter), som acceptabelt lader sig italesætte, beskrive og værdisætte ud fra idealet. Der er fokus på, hvilke kriterier der er gældende for, hvad der kan gøres til genstand for undersøgelse, tale og regulering. Genstande betragtes i den forbindelse ikke som givne, men er diskursivt konstruerede. Objekter kommer til syne gennem deres italesættelse i diskurser.

### **Den narrative orden – subjektivering, hvilke roller og opgaver**

Den narrative orden handler om de handledygtige subjekters plads i diskursen, og skaber rammen for de subjektpositioner, som individer og kollektiver kan indtage, hvorved de bliver i stand til at handle, som om de er rationelle og viljesbærende. Viljen forudsætter, at der er steder - diskursive positioner - hvorfra der kan villes noget. Det centrale er; hvorfra italesættes objekterne? Hvilke adgangskriterier fungerer for deltagelse i diskursen? Disse spørgsmål kan besvares ved at registrere, hvordan en række forskelle italesættes.

Den første er forskellen udenfor/ indenfor, hvor det at være indenfor er positivt i forhold til udenfor er negativt. For det andet fortid/fremtid<sup>7</sup>. Ethvert individ eller kollektiv må være subjekt, orienteret i tid. Det må for at sætte nutiden, sondre mellem en fortid af erfaringer og en fremtid bestående af en horisont af forventninger<sup>7</sup>. For det tredje forskellen subjekt/objekt. Hvem sættes som subjekt, der kan bearbejde, regulere og undersøge hvilket objekt? Hvilken kompetence hæftes til det bearbejdede, regulerende og undersøgende subjekt. Forskellen er tæt knyttet til forskellen indenfor/udenfor, fordi dem som sættes udenfor, gives objektets karakter, mens dem, der sættes indenfor, gives subjektets.

### **Den argumentative orden – rationaler, hvilke procedurer og vejledninger?**

Den argumentative orden omfatter acceptregler for, hvordan verbale udvekslinger kan finde sted mellem diskursens subjekter, og hvordan udsagn kan afvises som uacceptable. Den argumentative orden ordner måden, man i diskursen sammenkæder prædikater på, når man

ræsonnerer. Den argumentative orden er diskursens dynamiske orden, der indeholder regler for, hvordan forskelle og ligheder kan gøre til genstand for konflikt og argumentation, således at forskelle og ligheder i de to andre ordner kan kritiseres og ordnes på ny.

Til tider kan fornyelse i diskursen ligefrem føre til brud i den ideale forankring og dermed til brud i de konstitutive skel, der afgrænser diskursens mulighed.

Den diakrone analyse er en analyse af, hvordan idealer brydes, udstrækkes som diskurs og institutionaliseres, samt hvordan der forekommer brud i den diskursive orden. En sådan analyse fokuserer på formuleringer af forskelle.

Kritik af diskursteorien kan ligge i det kontigente– enhver konstruktion kunne have været anderledes, hvilket understreger forskellighed, flertydighed og uafgørbarhed som givne vilkår.

Efter at have gjort rede for analysestrategier med henblik på at beskrive anbringelsesreformens tilblivelse vil vi nu redegøre for, hvilke teorier vi vil ligge til grund for at analysere, hvorledes Københavns Kommunes Socialforvaltning med styringsteknologi som perspektiv responderer på anbringelsesreformen.

Siden slutningen af 1980-erne er der foregået en omfattende ændringsproces i kommunernes formelle organisationsstruktur. Generelt er der to tendenser, der har karakteriseret udviklingen af den kommunale forvaltning af den sociale service til borgerne, en tendens til decentralisering og en tendens til specialisering i 1980erne og 90erne (Sehested 1996 og Lundstrøm og Sunesson, 2002). Det er især tendensen til specialisering, der har berørt børne- og ungearbejdet. Den øgede specialisering udgør det organisatoriske svar i kommunerne på at møde en stadig voksende og kompliceret lovgivning på socialområdet, som udskiller flere og flere klientkategorier (Lundstrøm og Sunesson 2002). De danske kommuner er organiseret forskelligt, når det gælder arbejdet med udsatte børn, unge og deres familier. I mange

kommuner ligger enheden for børne- og ungearbejdet i Socialforvaltningen, hvilket ligeledes er tilfældet i Københavns Kommune.

### ***Perspektiv - styringsteknologier***

Styring handler grundlæggende om at sætte kurs og ved hjælp af justeringer (handling) at minimere forskellen mellem nuværende situation og den målsatte tilstand. Styringsværktøjer beskrives derfor ofte i termer som ledelsens værktøj til at løse forskellige problemer<sup>8</sup>. Styring baseres i sin instrumentelle form på en grundlæggende antagelse om, at der kan træffes rationelle beslutninger, og en forventning om en lineær sammenhæng mellem beslutning – handling – konsekvens(resultat). Antallet af ”nye” værktøjer er stort – BUM – LEAN – økonomistyring – benchmarking osv.

Flere argumenterer for, at det stadig større udbud af ledelsesværktøjer - forstået som redskaber baseret på gentagelsens og overførbarhedens logik – i sig selv er grundlaget for ledelsesreformer i den offentlige sektor<sup>9</sup>. Christian Tangkjær beskriver tre perspektiver, der alle fokuserer på forholdet mellem styringsteknologi som værktøj og lederens handlemuligheder i forhold til værktøjet. Hvert enkelt styringsværktøj evner at se organisationen i ét perspektiv og er kun seende i dette – økonomistyring vil intet kunne tilbyde til blikket for kvalitetsstyring osv. – og der er dermed en fristende analogi til Luhmanns kommunikationssystemer. Styringsværktøjet bliver bestemmende for, hvad der kan styres og af hvem og bliver dermed afgørende for ledelses- og styringspraksis.

Som vi nævner senere i teksten, vil flere styringsteknologier være i anvendelse på samme tid i samme organisation, hvilket der kan argumenteres for samlet set vil mindske styrbarheden, da der skal styres efter flere samtidige mål. Hvert enkelt styringsredskab stiller sin egen teknologispecifikke ledeforskel til rådighed for styringen.

I den enkelte organisation skal medarbejdere og mellemledere forholde sig til økonomistyring, som er en nærmest universel styringsteknologi. Med denne teknologi er det udeluk-



kende muligt at forholde sig til afstanden mellem budget og regnskab, og kommunikationen foregår indenfor operationen betale/ikke betale. Som nævnt vil næppe nogen organisation være fri for økonomistyringen, men i samme organisation og samtidig kan man forestille sig, at dens medlemmer skal forholde sig til kvalitetsstyring, hvor ledeforskellen er afstanden mellem standard og praksis. Ofte vil kvalitetsstyring og kvalitetsudvikling være redskaber i samme organisation, og fokus for kvalitetsudviklingen er styringen af læreprocesserne i organisationen.

Et andet ”moderne” styringsredskab er benchmarking, hvor ledeforskellen er afstanden mellem organisationens eller en enheds egen præstation sammenlignet med andre organisationers eller enheders præstationer på udvalgte områder. Benchmarking i organisationer og enheder har i øvrigt målstyring som et nært beslægtet redskab.

Som nævnt vil flere af disse styringsredskaber være i spil samtidigt, og der findes næppe den større organisation, som ikke har en kvalitetsudviklingsafdeling, der af nogle måske mere ses som afdeling for kvalitetsstyring, samtidig med at organisationen også opererer med økonomistyring og værdibaseret ledelse.

For medarbejdere, ledere og styringen af organisationerne har det betydning, at styringsredskaberne som regel introduceres i tillæg til de allerede eksisterende styringsredskaber, hvormed de bibringer organisationen yderligere en ledeforskel og yderligere et mål.

Om muligheden for at kunne styre andre eller styre en retning har Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen<sup>8</sup> udtrykt, at styringens ultimative grænse går ved selvstyringskapaciteten, hvilket vil sige, at styring altid vil forudsætte andres mulighed for selvstyring. Det falder således logisk at følge deres konklusion; ”værktøjer er ikke neutrale. De er politiske - i betydningen afgørende for udviklingsretningen - og bestemmer, hvad der kommer i fokus for strategisk ledelse”. Netop det, at styringsværktøjet giver ledeforskellen, tillader kun observation i ét perspektiv. En vigtig pointe i førnævnte artikel er, at ustyrligheden øges med antallet af styringsredskaber, og dette forklares med, at jo flere ledeforskelle der skal styres på jo mindre entydig bliver styringen.

### ***Det instrumentelle perspektiv***

Dette perspektiv baserer sig på en rationel og teknisk forståelse og har en normativ form – der opstilles enkle og klare idealer for, hvorledes og med hvilke redskaber lederen skal agere. Der opstilles nærmest en trin for trin opbygget kagebog på ”den (eneste) rigtige” ledelse.

I det instrumentelle perspektiv lægges vægt på lederens evne til mestre og anvende styringsteknologiens funktionalitet, som lægger vægt på tydelige mål og præcise og velbeskrevne mål og forventninger. Hos Whittington<sup>10</sup> beskrives det instrumentelle perspektiv som en klassisk organisations- og ledelsesforståelse, hvor lederen er suveræn og rationel i forhold til situation, middel og handling. Ledelse udøves i dette perspektiv gennem klare intentioner, og ledelsesværktøjet sikrer den umiddelbare handlekraft. Alle agerer rationelt i dette perspektiv, og ledelse handler her om evne til at bruge ”værktøjet” til at sikre en intenderet bevægelse fra tilstand A til tilstand B<sup>9</sup>.

Udbredningsevnen for dette perspektiv ligger populært udtrykt i en forventning om, at en hammer vil være i stand til at slå søm i, uanset hvor den anvendes. Tilgangen inviterer således til umiddelbart at indkøbe ”nyt værktøj til organisationen” med den bias der så ligger i, at den instrumentelle tilgang er blindt overfor den sociale, psykologiske, politiske og kognitive kontekst, som den enkelte organisation befinder sig i.

### ***Det institutionelle perspektiv***

Den grundlæggende antagelse i dette perspektiv er, at omgivelserne selekterer organisationsformerne i kraft af den politiske og institutionelle kontekst, hvor organisationen er afhængig af ressourcer fra omgivelserne. Den organisatoriske adfærd bliver dermed styret af politisk/institutionelle forhold i højere grad end de instrumentelle idealer<sup>9</sup>.

Det institutionelle perspektiv iagttager forholdet mellem styringsteknologi og ledelse i kontekst, og med reference til Whittington<sup>10</sup> optager organisationer andre organisationers sty-

ringsværktøjer i en slags evolutionær konkurrence og gensidig påvirkning, der medfører at (alle) organisationer kommer til at ligne hinanden(isomorfe).

I modsætning til den instrumentelle tilgang, hvor ”værktøjet” anvendes på erkendte problemer, er der her tale om, at ”værktøjet” anskaffes som legitim løsning ved ceremonielle lejligheder. Ofte vil implementering af ny styringsteknologier være begrundet ud fra et legitimeringshensyn. Den praktiske anvendelse af styringsteknologien kan få karakter af rituelle, ceremonielle seancer, der i øvrigt ikke har betydning for den praktiske hverdag i den symbolsk strukturerede organisationen. Ledelse sker gennem imitationer, og for ledelsen skaber det dilemmaet, at ledelse ikke handler om suveræne valg med om efterligning af andre og tilpasning til institutionelle omgivelser. Både Røvik og Sahlin-Anderson har påpeget, at helt så karikeret som ovenfor behøver hverdagen ikke at være, og mange af de omkringrejsende værktøjer oversættes til lokal og praktisk brug, mens dele af teknikken, nok forblive mere rituel.

Det institutionelle perspektiv har modsat det rationelle perspektiv ingen handlingskraft, men derimod iagttagelseskraft, som kan være væsentlig i forståelsen af komplekse samspil mellem organisationer og institutioner.

Det at forstå organisationer som tilpasningsstørrelser gør det aktive valg problematisk, da det gør ledelse til et spørgsmål om afspejling af de institutionelle omgivelser. Ledelse er et institutionelt valg, ikke et personligt anlæggende, og den intenderede handling og styring bliver fraværende.

### ***Det radikale perspektiv***

I det radikale perspektiv anses ledelsesværktøjer som magtfulde og beskrives som aktører, der selvstændigt formår (eller risikerer) at tage ledelsesmagten. Værktøjet formår at organisere betingelser for det sociale, og som dermed konstituerer rammen for ledelse. Det er styringsværktøjet, som bemægtiger sig lederen og ikke som i det instrumentelle perspektiv lederen, der bemægtiger sig styringsteknologien. Christian Tangkjær<sup>9</sup> henviser til Michel

Foucault(1983, 1994), og i hans magtanalytik er teknologierne med til at normalisere og disciplinere det sociale rum og tid.

Normaliseringen og disciplineringen er selve målet for værktøjet, hvorigennem medarbejderen bliver både midlet og målet for ledelsen. Medarbejderen og lederen formes og skabes til forskellige subjektpositioner, så de passer til værktøjer. Både ledelse og medarbejdere subjektiveres altså af teknologien, og en evaluering af praksis som rigtig eller forkert er ikke mulig, når både ledelse og medarbejdere og dermed organisatorisk praksis er et fælles produkt af den samme ledelsesteknologi.

Det er relationen mellem styringsteknologien og lederen, der skal medvirke til, at lederen via refleksion afdækker de blinde pletter i den valgte teknologi. Lederen bliver hermed seende, idet lederen via dette perspektiv kan inkludere nye områder i organisationen, således at disse områder bliver ledelsesbare. Når noget eller nogen gøres til genstand for ledelse skabes et handlerum, hvori der kan udøves relationel ledelse. Udfordringen i denne ledelsespraksis bliver evnen til at reflektere over styringsteknologiens grænse.

Organisationsforståelser er valg, og relationen mellem ledelse og organisation er kontigent – kunne være anderledes. Dette udtrykkes hos Foucault i følgende citat; ”We have to know the historical conditions which motivate our conceptualization. We need a historical awareness of our present circumstance”<sup>11</sup>

Det radikale perspektiv giver muligheder for at forholde sig kritisk til ledelsesværktøjerne på deres egne idealer om det sociale indretning og giver anledning til fokus på social slagside med henblik på at gøre disse styrbare og ledelsesbare. Medarbejdere er mere end blot rolleindehavere, de har fortsat individualitet.

Med henblik på at reflektere over en styringsteknologis grænse vil vi forholde os til Henrik Frimors analyse strategi, hvor han i sin artikel konditionerer sociale styringsteknologiers handlerum<sup>2</sup>.

### ***Konditionering af sociale styringsteknologiers handlerum***

Grundantagelsen hos Frimor er, at vi ikke bare kan gå ud fra, at andre opfatter verden på samme måde som os selv – ”verden flyder”. Når organisationer således befinder sig i en verden, hvor alting flyder og stedse forandres, bliver det en ledelsesopgave at fiksere holdepunkter, som en organisation kan henholde sig til og agere i forhold til med henblik på at styre aktiviteterne. Gennem de sociale teknologier skabes og organiseres aktører i organisationen, mens andre udelukkes. På samme tid afgrænser de sociale teknologier aktørernes handlemuligheder og afgrænser dermed handlerummet, indenfor hvilket handlen er mulig svarende til de afgrænsninger, som den sociale teknologi har sat for definitionen af aktøren.

For at kunne etablere handlerummet forudsætter Frimor følgende fire observationer - ledeforskel, subjektformation, objektformation, og manifestationer, der kan opdeles i ritualer og artefakter.

Den første forudsætning for som konstruktivist at kunne iagttage et handlerum er som nævnt hos Frimor, at der kan påvises en 1. ordens iagttagelse hos praktikerne, som anvender de forskellige redskaber og systemer. Når denne 1. ordens iagttagelse hos praktikerne iagttages i 2. orden af forskeren, bliver disse redskaber og systemer til sociale teknologier, som har betydning for organisationen, og den måde hvorpå aktører og emner afgrænses.

Med henblik på at gennemføre en konkret analyse tager Frimor udgangspunkt i den Luhmannianske systemteori, der arbejder med den grundantagelse, at samfundet uddifferentieres i funktionssystemer, og disse funktionssystemer koloniserer organisationerne og gør dem polyfone (Luhmann, 1997<sup>2</sup>). I dette perspektiv iagttages organisationen ved hjælp af ledeforskelle, som stammer fra funktionssystemerne. I den sociale teknologi er ledeforskellen ikke blot en forudsætning for etablering af det enkelte handlerum, men den er desuden afgørende for aktørernes iagttagelsesmuligheder.

Den anden forudsætning for handlerummets indikation er, at handlerummet skaber ”genstande” i organisationen. Formålet med en social teknologi er at gøre bestemte områder til genstand for ledelse, hvilket kræver, at organisationen med en given social teknologi

genstandsgør områder, som ikke hidtil har været et særligt fokusområde. Det som genstandgøres kan både være konkrete ting, men kan i lige så høj grad vedrøre en mangfoldighed af processer eller mangeartede handlinger.

For at kunne tale om et handlerum må det logisk have betydning og konsekvens både for organisationen og for de subjekter, som handlerummet skaber og afgrænser, hvilket dermed bliver den tredje indikation. Handlerummet skaber subjekter som aktører, der ikke var til stede, inden den sociale styringsteknologi blev implementeret. Fokus for en analyse er spørgsmålet om, hvilke nye aktører der installeres i organisationen i forbindelse med indførelsen af ny styringsteknologi.

Den fjerde indikation er som nævnt manifestationer, der kan opdeles i ritualer og artefakter, som den sociale teknologis output. Ritualer handler om, hvordan aktiviteter og processer lægges i faste rammer, og forretningsgange og handlemønstre etableres. Med artefakter menes håndgribelige objekter, der produceres som følge af den sociale teknologis påvirkning af organisationen.

Hvor det instrumentelle perspektiv tager fat om, hvad værktøjet skal kunne og betragtes som lederens valg og forlængede arm, og det institutionelle perspektiv tager fat om den politiske-institutionelle kontekst, hvor omgivelserne selekterer organisationsformerne og skaber isomorfisme i organisationerne, forsøger det radikale perspektiv at tage værktøjet på sit eget ord. Martin Heidegger kalder dette værktøjets sande væsen<sup>9</sup>. Det vil åbne værktøjet op og se på, hvad dets iboende karakter(potentiale) egentlig er. Dette perspektiv er radikalt i den forstand, at det forsøger at trække værktøjet til sin yderste konsekvens, som om at værktøjet har en egen vilje og ide om det sociale. Inden for aktør netværks teori kan man sige at værktøjet egentlig får aktør status frem for netop jf. det instrumentelle perspektiv kun at være midlet i hænderne på den suveræne leder – tænk tanken, at det måske forholder sig omvendt, at lederen er i hænderne på styringsværktøjet – at værktøjet bemægtiger sig ledelsens handlekraft.

Det centrale i dette forhold er, at fokus flyttes fra ledelsens intentioner til værktøjets potentiale for ledelse og dermed rammerne for ledelsens intentioner. En vigtig grundantagelse er nemlig, at ingen ledelsesværktøjer er ledelsesneutrale. Tværtimod har ethvert ledelsesværktøj en iboende forestilling om, hvad ledelse er, hvad der kan ledes, og hvordan det kan ledes<sup>9</sup>.

Der kan ses på ledelsesværktøjer som former for magt, der formår at organisere betingelser for det sociale (forklaringer, evalueringer, beslutninger, undskyldninger og retfærdiggørelse). Anskuet på denne måde, er formålet med ledelsesværktøjer at gøre områder i det organisatoriske liv ledelsesbare. Med reference til Foucault og hans magtanalytik bliver værktøjer teknologier, der normaliserer og disciplinerer det sociale rum og tid. Normaliseringen og disciplineringen er selve formålet med værktøjet, hvor igennem ledelsen kan bemægtige sig spillerummet for de produktive relationer mellem subjekter (individernes muligheder for at være individer)<sup>9</sup>. I den forstand er eksempelvis medarbejdere ikke blot et middel for ledelsen for implementering af beslutninger, men selve målet for ledelsen. Et mål i den forstand, at ledelsen (inden implementering af beslutninger) må gøre dem til sin genstand<sup>9</sup>.

Det radikale perspektiv for ledelse åbner op for at forholde sig kritisk til ledelsesværktøjerne på deres egne idealer om det sociale indretning. Ikke mindst får man derigennem mulighed for, at få øje på slagsiderne og bagsiderne ved det konkrete ledelsesværktøj. Man kan også udtrykke det således, at man gennem det radikale perspektiv forsøger at gøre disse slagsider og bagsider styrbare gennem bevidstheden om dem.

Når alting flyder og stedse forandres bliver det en ledelsesopgave at udkrystallisere faste holdepunkter, som en organisation kan henholde sig til, agere i forhold til og lade guide sine aktiviteter. Begrebet "social teknologi" er en fælles betegnelse for disse forskelligartede krystalliserings teknikker, som en ledelse kan tage i anvendelse, men hvordan de opfattes afhænger af iagttagelsesniveau.

Iagttaget på første ordensniveau er den enkelte sociale teknologi et værktøj, som ledelsen af en organisation kan tage i anvendelse med henblik på at gøre et givet område til genstand for ledelse jf. det instrumentelle perspektiv.

Når vi som forskere iagttager praktikerne og pludselig betegner velkendte værktøjer med begrebet "social teknologi", ændres opfattelsen af disse redskabers betydning for organisationen. Med begrebet anlægger forskeren et konstruktivistisk anden ordens perspektiv, der sætter ham i stand til at favne et fundamentalt karakteristikum ved den moderne organisation, nemlig at organisationen er et produkt af samspillet mellem sociale teknologier. Tanken er, at sociale teknologier skaber og organiserer aktører, og gør det muligt at tale om organisationens aktiviteter. Brugen af sociale teknologier i organisationen er udtryk for sproglige, kognitive og adfærdsmæssige konstruktioner, som skaber muligheder for indsigt og handlinger samtidig med, at de besværliggør eller udelukker andre. Som menneskeskabte artefakter regulerer sociale teknologier forhold i den sociale organisation og skaber gennem krystalliseringer stabilitet som modvægt til det flydende. Dette blik giver mulighed for at opløse selvfølgheder omkring værktøjerne, der i første omgang tages for givet på første ordens niveau.

På en førsteordens iagttagelse anvender praktikerne styringsværktøjet med henblik på at producere output, men i en anden ordens iagttagelse bliver det klart, at teknologierne afstedkommer andet og mere end organisatoriske output – "Sociale teknologier skaber handlerum. Social teknologi sætter praktikerne i stand til at etablere sig som handlende aktør, men først i det øjeblik den sociale teknologi skaber et handlerum, hvori praktikerne kan agere"<sup>2</sup>At få øje på dette handlerum kræver iagttagelse af anden orden. Frimors påstand er, at de sociale teknologier organiserer organisationen, når der skabes handlerum, og at disse handlerum er forudsætningen for som organisation at kunne præstere organiserede output.

Det postuleres med andre ord, at sociale teknologier organiserer organisationen gennem skabelsen af et handlerum, der sætter restriktioner for aktørers handling. Uden handlerumets begrænsninger er den enkeltes handlemuligheder ubegrænsede og beror på den enkel-



tes aspirationer. De samlede aktiviteter ville være ukoordinerede, uforudsigelige, inkohærente, inkonsistente og i bedste fald føre til tilfældige output. Det er Frimors grundtanke, at intenderede output fordrer ledelse, og at denne ledelse kan udøves ved brug af sociale teknologier<sup>2</sup>.

Da vi i den ene delanalyse vil analysere den nye organisering set i forhold til en styringsteknologi vil vi gøre brug af begrebet ”handlerum” ved at konditionere handlerummet i forhold til subjektformation. Handlerummet iscenesætter subjekter som aktører, der ikke var til stede, før den sociale styringsteknologi blev sat i spil, og handlende subjekters tilstedeværelse er en nødvendig indikation for handlerummet. Analysen vil søge svar på, hvilke nye aktører der installeres i organisationen, når den sociale teknologi sættes i spil.

Når organisationens brug af styringsteknologier anskues i et instrumentelt, institutionelt eller radikalt perspektiv<sup>9</sup> vil der for hvert af disse perspektiver kunne beskrives et handlerum betinget af særlige subjekter, objekter, ledeforskelle og manifestationer. Hver for sig vil de tre perspektiver være ude af stand til at konditionere andet end handlerummet, som det fremtræder i det konkrete perspektiv.

Til brug for den tredje delanalyse, hvor vi vil analysere hykleriet og betingelserne for hykleri i organisationen, vil vi gøre brug af Brunsson, hvis teori<sup>1</sup> vi vil gennemgå nedenfor.

Brunssons opdeling i en handlingsorienteret og en politisk orienteret organisationsform som to arketyper vil umiddelbart kunne lede til at se på de valgte styringsteknologier i et instrumentelt perspektiv for den handlingsorienterede organisation, mens det institutionelle perspektiv ligger lige for til den politiske organisation.

Den samme styringsteknologi vil kunne blive taget i anvendelse af enten den handlingsorienterede eller den politiske organisation, og hver for sig vil de generere handlingsrum. De to arketyper, som beskrives nedenfor konditionerer subjekter og objekter forskelligt.

*Teori - Nils Brunsson – The Organisation of Hypocrisy, Talk. Decisions and Actions in Organisations.*

Nils Brunsson indleder sin bog med at henlede opmærksomheden på, at hykleri generelt opfattes om noget moralsk tvivlsomt, noget der skal undgås. I bogen argumenterer han for det modsatte. Hykleri bliver her betragtet som løsningen snarere end problemet, hykleri indeholder nogle moralske fordele og hykleri er som oftest umuligt at undgå.

I bogen ”The Organisation of Hypocrisy” bliver begrebet hykleri anvendt til at beskrive en forskel mellem tale, beslutning og handling, idet organisationer taler i en retning, beslutter en anden retning og handler i en helt tredje retning. Dette ikke ualmindelige fænomen omtales som ”organized hypocrisy”<sup>1</sup>.

Nils Brunsson beskriver i bogen to arketyper af organisationer nemlig den handlingsorienterede organisation og den politiske organisation.

### ***Arketyper af en handlingsorienteret organisation***

Det der bl.a. kendetegner den handlingsorienterede organisation er, at rekrutterede medarbejdere forventes både at dele organisationens målsætninger og at arbejde for organisationens mission - herunder den ledelsesmæssige styring - eller agere som om de gør dette. Organisatoriske principper handler om skabe enighed, at sikre at alle trækker i samme retning. Organisationen forsøger at undgå konflikter, og hvis konflikter opstår, vil konflikthåndtering trække på det hierarkiske system, idet nogle kan beslutte, hvad der er det rigtige at gøre, herunder hvad andre skal gøre.

Den handlingsorienterede organisation vil formulere regler for den ønskede adfærd, hvor man kan sige, at reglerne medvirker til at begrænse den enkelte medarbejders frihedsgrader. Nogle regler kan være meget konkrete og faste og vil kendetegne en organisation, der arbejder i stabile omgivelser, hvor situationer og opgaver kan forudsiges. Hvis situationer har begrænset forudsigelighed, vil den handlingsorienterede organisation have behov for regler af

højere orden med stort abstraktionsniveau. Organisationsideologi kan være en sådan regel, som kan være særlig anvendelig for organisationer, som opererer i en variabel og uforudsigelig omverden. Organisationsideologi indeholder ideer og værdier, som det ønskes at medarbejderne tager på sig.

Den handlingsorienterede organisation har tendens til at have stærke organisationsværdier, og organisationens medarbejdere synes at indeholde de selv samme ideer og værdier, der snarere er både komplekse og styrende end svage og abstrakte. Formålet er at skabe sammenhæng – trække den røde tråd fra top til bund. Med en ideologi af denne karakter er der stor sandsynlighed for, at medarbejdere reagerer på en ny situation på en både forudsigelig måde og samtidig kommer frem til den samme konklusion i forhold til hvilken aktivitet, der er nødvendig. Værdigrundlaget skaber basis for en koordineret handling, uden at medarbejderen skal igennem en lang proces af analyser og diskussioner, som både kan medvirke til konflikt og usikkerhed.

Den handlende organisation gør folk enten nærværende eller dummere end de var forinden engagementet.

En stærk organisationsideologi reducerer behovet for beslutningsanledninger. Det er oplagt for medarbejdere, hvordan de skal handle i givne situationer. Ideologien vælger handling, og der er ikke behov for en proces med alternative handlingsforslag. Hvis en beslutning alligevel skal træffes vil fokus være på at genskabe viljen til at handle mere end at indlede en proces med mulighed for at vælge mellem forskellige alternativer.

Beslutninger med henblik på at genskabe handlingsorienteringen skal ikke relatere sig til normerne omkring rationelle beslutninger, handlingsrationalet er væsentlig anderledes end beslutningsrationalet. Rationel beslutningstagning skaber usikkerhed og tvivl – beslutningsprocessen bør hellere være systematisk irrationel.

## **Sammenhæng mellem ideologi og handling**

Organisations ideologi i den handlingsorienterede organisation er instrumentel i forhold til at koordinere handling. Handling vil overordnet være i overensstemmelse med ideologien. Handling afspejler tale og beslutning i organisationen, og der er med andre ord sat handling bag ordene.

Den handlingsorienterede organisation har større fokus på løsninger end på problemer. Kun når vi har løsninger, kan vi handle – det at dele loyalitet med en organisationsideologi vil gøre det nemmer at finde løsninger. Først når mennesker har fundet løsninger til et problem eller problemer, kan de organisere sig og handle. Det er mere ideen om en bil end problemer med transport, der er i fokus.

## **Kritik**

Den handlende organisation adopterer ikke normative modeller af rationalitet. Den fremmer både enkel perspektivering og én ide om hvordan tingene fungerer, hvordan omverdenen fungerer og tendensen til at knytte an til ideologien er omfattende sat i relief til, hvad der synes rimeligt. Den handlende organisation fremmer mere en ånd af entusiasme end kritik.

## ***Arketypen af en politisk organisation***

Til forskel for den handlingsorienterede organisation har den politiske organisation ikke behov for at producere koordinerede handlinger, grundlaget for legitimering ligger i at reflektere usammenhængende normer. I stedet for som den handlingsorienterede organisation og at tilfredsstille ét behov eller én interesse ad gangen, reflekterer den politiske organisation en variation af ideer og behov og tilfredsstiller forventninger fra forskellige grupper i omverdenen.

Rekruttering af medlemmer til den politiske organisation – i hvert fald på lederplan sker med relation til princippet om konflikt. Mennesker er ikke tilknyttet organisationen med udgangspunkt i, at de deler synspunkter med andre medlemmer om, hvad organisationen

burde gøre. Denne konflikt skal tillige vedligeholdes, hvilket bl.a. gøres ved at fastholde og demonstrere konflikt ved at udvikle forskellige organisations ideologier.

Hvor den handlingsorienterede organisation adopterer forskellige teknikker med henblik på at skabe enhed og generere sammenhængende organisationsideologi, opererer den politiske organisation med teknikker, som dyrker konflikter og genererer forskellige ideologier.

Kendetegnende ved den politiske organisation er, at den indeholder flere ideologier, at den bekender sig til rationel beslutningstagning og endelig, at den i stort omfang bekymrer sig om problemer.

I stedet for at specialisere sig som den handlingsorienterede organisation gør, vil den politiske organisation generalisere sig selv. Refleksion af usammenhængende værdier er i sig selv et udtryk for en generaliseringsstrategi.

I den politiske organisation tilskyndes til mistillid og skepsis – frihed i tanke er ikke belastet af behov for fælles handling. Organisationen vil systematisk være kritisk overfor status quo. Oppositionen skal være kritisk over for den førte politik vedtaget af flertallet.

Samlet kan vi sige, at den politiske organisation åbenbarer kvaliteter, som er i direkte modsætning til den handlingsorienterede organisation.

*Den Politiske organisation contra den handlingsorienterede organisation – hykleri som ledelsesredskab.*

Efter beskrivelserne af de to idealtypiske organisationer kan vi sige, at den handlingsorienterede organisation har fokus på opbakning fra omverdenen, hvor den politiske organisation finder sin legitimering ved refleksion af manglende sammenhæng i omverdenen.

Den handlingsorienterede organisation bekender sig til koordination, integration, enhedstanke, hvilket er kvaliteter, som tilgodeses i organisationens strukturer, processer og handlinger. Refleksioner over manglende sammenhænge sker i den politiske organisation ved at dyrke disintegration, isolation og en variation af strukturer, processer og produkter uden at være løsningsorienteret.

Hvis vi kunne skabe, styre og arbejde i organisationer, som opnår legitimering enten ved alene at trække på politik eller alene ved at handle – ja så ville meget være enkelt. Det ville være forskellige anbefalinger i forhold til strukturer og processer alt efter, om fokus er på politik eller handling. Eksempelvis kunne man give sig til at læse bøger og artikler, som ville kunne pege på, hvad man burde gøre for at udvikle den effektive handlingsorienterede organisation, uden at skulle forholde sig politisk til sin omverden.

Men i virkelighedens organisationer er det nødvendigt at reflektere over både usammenhængende normer og samtidig være i stand til at handle, hvilket pr. definition komplicerer forholdene.

Jf. Brunsson er der tale om diametralt modsatrettede strukturer og processer, som anbefales, alt efter om organisationen skal være god til at handle alternativt god til at reflektere over usammenhængende forhold.

Denne dobbelthed i legitimering medfører, at organisationen skal forholde sig til et dilemma. Hvis de ønsker at tilfredsstille en del af legitimeringsperspektivet vil det medføre reduceret tilfredsstillelse af det andet legitimeringsperspektiv.

Jf. Brunsson forudsætter kravet om handling en integrativ tilgang og kravet om politik forudsætter manglende handling – dette er et kendt dilemma og et uløseligt problem. Det er ikke muligt at være god til både politik og handling. Det er ikke muligt at løse problemerne, blot ved at handle i forhold til det.

Den fundamentale måde at håndtere denne konflikt kræver, at politik og handling isoleres og separeres fra hinanden - at dekode dem i Weick's terminologi (1969)<sup>1</sup>.

I den handlingsorienterede organisation er tale og beslutninger værktøjer til at koordinere handlinger, som medfører produktivitet, tillige kan man se sammenhæng mellem tale, beslutning og produkt.

I den politiske organisation er der ikke nødvendigvis denne sammenhæng mellem tale, beslutning og handling. Tværtimod kan vi forvente at se manglende sammenhæng mellem tale, beslutning og handling.

Hykleri er en fundamental type af adfærd i den politiske organisation: at tale i en retning, der tilfredsstiller et behov, at beslutte i en anden retning, der tilfredsstiller et andet og endelig handle i en tredje retning, som tilfredsstiller et tredje.

### ***Konditionering af Hykleri i organisationer***

Der er fire måder organisationer kan separere handlinger fra politik.

1. Separation i tid, hvilket betyder at organisationer på et givent tidspunkt responderer i forhold til handling og på andre tidspunkter i forhold til politik. I den politiske periode er organisationen optaget af konflikttuelle problemstillinger, og der vil ikke være konsistens i organisationens ideologier, hvilket reducerer muligheden for at eksempelvis enheder i organisationen kan referere beslutninger tilbage til den overordnede ideologi. Inkonsistente ideologier og værdier til eksempelvis det sociale arbejde vil komme til udtryk i diskussioner, debatter mellem organisationens ansatte. Det er afgørende vigtigt at diskutere problemer forbundet med det sociale arbejde, men alligevel er fokus på problemer, reducerer det organisationens muligheder for at handle. Tale erstatter handling. I andre perioder responderer organisationen på krav om handling, her vil organisationen undertrykke uenigheder såfremt disse kan true

organisationens evne til at handle. Her forsøger organisationen at opnå en konsistent overordnet ideologi i et forsøg på at opnå enighed. Her er der mere vilje til at indgå kompromis. Organisationen søger løsninger og opnår høj kompetence i at handle, men ringe kompetence i at reflektere over inkonsistente forhold.

2. Separation af emner, hvilket betyder at nogle emner anvendes i forhold til handling, andre i forhold til politik. Nogle emner kræver lidt eller ingen organisatorisk handling, hvilket gør det uproblematisk at være i det politiske mode. Det vil ofte være tilfældet eksempelvis ved budgetudmeldinger, sektorplanmål, kvalitetsmål, som alle til en vis grad udtrykker den politiske ramme med relation til et ønsket serviceniveau, og hvor disse områder generelt er nemme at omsætte til handling. Anderledes forholder det sig med emner, hvor der er stort behov for handling samtidig med, at emnet både er svært at håndtere organisatorisk og er komplekst i sit indhold. Eksempelvis anbringelsesområdet
3. Separation af omgivelserne, hvilket betyder at organisationen organiserer sig efter hvilken gruppering i omgivelserne, der interageres med. Børnefamilieteamet som eksempel er lokalt forankret i respektive regionale distrikter, hvorfor det er naturligt at indgå i samarbejdsfora i forhold til boligselskaber, daginstitutioner, skoler, frivillige organisationer, sportsklubber, kulturinstitutioner m.v. med henblik på både at servicere, øge beredskab, medvirke til både at forebygge at problemer opstår og afhjælpe de problemer, der er opstået. De etablerede samarbejdsfora er kendetegnede ved at være dimensioneret med en ledelse til at tage de strategiske politiske beslutninger og medarbejdere til at agere handlingsorienteret/operationelt.
4. Separation af organisationsenheder, hvilket betyder at dele af organisationen responderer på politiske krav og andre dele af organisationen responderer på behovet for handling. Eksempelvis kan en del af organisationen være separeret til alene at beskæftige sig med politiske konfliktuelle emner, analysere disse med henblik på at respondere/please opad i organisationen. Dette kunne eksempelvis ske ved oprettelse af



en enhed til håndtering af pressen eller en enhed til at håndtere krav om øget behov for dokumentation, regnskabsførelse, budgetstyring, målstyring m.v. En anden del af organisationen beskæftiger sig omvendt med mere handlingsorienteret praksis eksempelvis levering af service relateret til komplekse problemstillinger. Medarbejdere til håndtering af pressen og med kompetencer inden for analysearbejdet vil blive rekrutteret i forhold til deres evne at politisere/problematisere/konfliktualisere. Medarbejdere i praksisfeltet skal være handlingsorienterede og vil blive rekrutteret med kompetencer til at skabe enhed. En del af organisationen kan betragtes som værende konstrueret med henblik på politik, hvor en anden del af enheden eller organisationen er konstrueret med henblik på koordineret handling. På denne måde er organisationen som helhed i stand til både at håndtere krav om politik og krav om handling – forudsat at disse enheder er separeret fra hinanden.

Det skal understreges at disse fire måder at separere politik og handling ikke udelukker hinanden. De fleste organisationer må forventes at bruge mere end en metode, muligvis alle metoder.

## **5. ANALYSEAFSNIT**

### ***Socialministerens kampagne (Delanalyse 1 - Emergen - diskurs)***

Vi vil anvende en diakron analysestrategi, idet vi vil se tilblivelsen af anbringelsesreformen over en tidsafgrænset periode fra 1997 – 2004. Dette vil vi gøre ved at anvende den monumentale historieskrivning. Den tidsmæssige afgrænsning er ikke blot foretaget af tidsmæssige hensyn, men det er også nødvendigt for selve analysen, at der er en klar begyndelse og et klart sluttidspunkt – en anderledes valgt periode ville kunne beskrive en anden udvikling – afgrænsningen er derfor med til at konstituere analysen. Der er tale om en institutionel historie, hvor vi vil se på hvilke idealer som dannes, diskursiveres og institutionaliseres.

Idealet kan få diskursens karakter, når 3 ordner via italesættelse gør sig gældende nemlig 1. Den deskriptive orden, som omhandler genstande, temaer(diskursformede objekter), 2.den narrative orden, som handler om de handledygtige subjekters plads i diskursen og endelig 3. den argumentative orden omfatter acceptregler for, hvordan verbale udvekslinger kan finde sted mellem diskursens subjekter og hvordan udsagn kan afvises som unacceptable.

Vi afgrænser analysen i rum, idet vi med henblik på at analysere anbringelsesreformens emergens har valgt at tage afsæt i udvalgte undersøgelser fra daværende Socialforskningsinstitut(SFI) inden for anbringelsesområdet suppleret med to socialministertaler afholdt umiddelbart op til det endelige forlig om anbringelsesreformen, som blev vedtaget i slutningen af 2004. Opmærksomhed skal henledes på, at SFI er en selvejende forskningsenhed med en vis relation til statsforvaltningens styrelser og ministerier.

Formålet med denne analyse er at rekonstruere historisk, hvordan der diskursivt er skabt behov for anbringelsesreformen. Indledningsvist eftersøger vi, hvordan der over tid skabes viden/mening om problemer og viden/mening om deres løsninger. Vi leder i vores udvalgte tekster efter problemkonstruktioner og løsningskonstruktioner, hvor der samtidig beskrives en tilstand før og efter den ønskede ændring.

I 1997 udgiver SFI v/ Anne-Dorthe Hestbæk en undersøgelse under titlen: ”Når børn og unge anbringes”. Der er tale om en kvantitativ undersøgelse, som vedrørte alle kommuners praksis i anbringelsessager, hvor det bl.a. blev konkluderet, at bistandslovens hensigter ikke er fuldt indarbejdet i den daglige praksis. Der mangler eksempelvis handleplaner i hver fjerde anbringelsessag, og kun lidt over halvdelen af handleplanerne lever op til lovens krav. Samtidig dokumenteres, at det har en positiv afsmitning på anbringelsesforløbet, når sagen gennemløber bestemte kvalitetssikringsprocedurer.. Her fokuseres særligt på, om kommunernes sagsbehandling lever op til bistandslovens kvalitetskrav. Det, der skrives frem af problemer med denne undersøgelse i forhold til kommunernes praksis i anbringelsessagerne, er bl.a. at der ikke udarbejdes tilstrækkelige grundige undersøgelser forinden anbringelse, der mangler udarbejdelse af handleplaner før anbringelse, der mangler information til

familierne om deres rettigheder i forbindelse med anbringelsen, og endelig er der den manglende inddragelse af familien i øvrigt i forhold til det samlede anbringelsesforløb.

Som opfølgning på undersøgelsen fra 1997 udgiver SFI i 1998 en supplerende kvalitativ undersøgelse af 23 anbringelsessager v/ Else Christensen under titlen: "Anbringelser af børn". Analysen beskriver processen omkring anbringelsen. Konklusionen er, at sagsbehandlerne ved mere om anbringelsesstedet end om det barn, der skal anbringes – kun 10 af undersøgelsens 23 børn har haft en samtale med deres sagsbehandler. Undersøgelsen henleder opmærksomheden på, at det væsentlige for at man kan tale om et godt anbringelsesforløb er, at processen gennemføres, således at der reelt har været et forløb og ikke kun en handling eller en effektivering af en beslutning.

Hovedparten af forældrene i undersøgelsen var enten utilfredse eller stærkt utilfredse med socialforvaltningens indsats. De følte sig ikke forstået, ikke hørt, oversete og følte at sagsbehandlerne ikke interesserede sig for deres opfattelse af situationen. Utilfredsheden gik på, at journalerne ikke var gode nok, til at de kunne fungere hverken som dokumentation eller som arbejdsredskab. Der var i de fleste tilfælde hverken oplysninger om indholdet i indsatsen - hvad der skulle ske, og hvordan forestillede man sig det skulle virke - metoder, supervision eller om regler for tilbagemelding og evaluering. Der var på denne baggrund ikke mulighed for at vurdere betydningen af forløbet forinden anbringelse. Endelig konkluderede undersøgelsen, at barnets stillingtagen til en eventuel anbringelse er et forsømt område.

Blandt undersøgelsens adspurgte sagsbehandlere er der stor enighed om, at handleplanen har stor betydning. Det anses som et godt redskab for processen, at man har handleplanen som noget helt konkret, man kan give forældrene, ligesom det fremhæves, at den tydeliggør, både hvor man er enig, og hvor der er konflikt. Forældrene omtaler handleplanen, som noget man kan holde sig til. I de tilfælde hvor handleplanen fungerer bedst i betydningen af, alle parter er tilfredse, har handleplanen en funktion som aftalepapir eller kontrakt mellem forældre, døgnplejeforældre eller døgninstitution. Planen regulerer samvær mellem barn og forældre og kan forebygge misforståelser og konflikt ved, at der på forhånd er lavet aftaler

om eksempelvis besøg, jul, ferier etc. Det væsentlige er her, at der er tale om et papir udarbejdet af socialforvaltningen, således at eventuelle konflikter lander på sagsbehandlerens bord og ikke i den direkte kontakt mellem forældre, døgnplejeforældre eller ansatte på en døgninstitution.

Else Christensens undersøgelse konkluderer, at der er al for mange eksempler på mangelfuld opfølgning, og på at sagsbehandleren kun reagerer på meldinger om, at nu går det galt, og ikke selv har taget initiativ til at holde kontakt og følge op, efter at anbringelsen er sket. Opfølgningen i kommunerne er så mangelfuld, at kommunernes sagsbehandlere ikke har været i stand til at overholde lovkravet i form af en revidering af handleplanen mindst hver 6. måned.

I 2002 udgiver SFI v/ Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen en vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager under titlen: "Tærskler for anbringelser". Resultaterne i denne undersøgelse peger på store variationer såvel i vurdering af de præsenterede sagers alvorsgrad som i opfattelsen af de relevante løsninger af problemerne. Forskellene er så store - både mellem forskellige kommuner og mellem forskellige sagsbehandlere inden for samme kommune - at klienter med identiske problemer må formodes at blive behandlet forskelligt fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler.

En del af forklaringen på disse forskelligheder blev forklaret i et organisatorisk perspektiv. Af sagsbehandlerens diskussioner fremgik, at det væsentligste faglige forum for sagsdiskussioner de fleste steder var sagsbehandlergruppen, eventuelt suppleret med en mellemlider. Dette betyder, at sagsbehandlerne i nogen grad var overladt til sig selv i faglige diskussioner om sager, og at diskussionerne fortrinsvis foregår med den samme deltagerkreds, som indgik i gruppeinterviewene. Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen konkluderede, at der generelt manglede mere systematisk evaluering af arbejdet.

I samme undersøgelse henledte man opmærksomheden på, at det er et både organisatorisk, ledelsesmæssigt og fagligt ansvar, at diagnosticering af børns særlige behov kan foretages

så sikker som muligt. Hvis sagsbehandlere skal styrkes i deres kompetence til at bedømme børns situation, kræver det en kontinuerlig bevågenhed, inspiration og skabelsen af rammer for udvikling på det ledelsesmæssige og organisatoriske niveau. Det er således både en professionel og en organisatorisk udfordring, hvis man systematisk i kommunerne skal arbejde for en udvikling af viden om de kategorier af børn, forvaltningen arbejder med, med henblik på at styrke kompetencen til at bedømme børns situation med større præcision og faglig ensartethed, og dermed kunne vælge velegnede foranstaltninger i overensstemmelse hermed.

Begreberne: ”undersøgelser”, ”handleplaner”, ”opfølgning”, ”konflikthåndtering” og ”inddragelse” emergerer alle på et overordnet niveau som genstande i disse undersøgelser.

Det som i disse undersøgelser emergerer i den subjektive orden er forskellige roller.

Rollen som sagsbehandler med ansvar for at udarbejde undersøgelser og handleplaner forinden anbringelse kan etableres. Sagbehandlere med forskellige roller som koordinator, mægler, mediator og den der håndterer konflikter i dialog med barnet, forældre, døgnplejefamilier og ansatte på døgninstitutioner, skal sørge for at udarbejde handleplaner, som regulerer aftaler mellem barnet, forældre, døgnplejeforældre og døgninstitutionsansatte i forbindelsen med barnets anbringelse uden for hjemmet. Endelig er der rollen som tilsynsførende, der både forinden anbringelsen og under anbringelsen er i løbende dialog med barnet, familien og anbringelsesstedet.

Det der emergerer i den argumentative orden i forhold til disse undersøgelser er en rationalitet, der skal sikre hensigtsmæssige procedurer, hensigtsmæssige beslutningsprocesser, vejledning og kompetenceudvikling af sagsbehandlerniveauet med det formål at opkvalificere diagnosticeringen af børns særlige behov og hermed opkvalificere både undersøgelsen og handleplanen forinden anbringelse af barnet og efterfølgende opkvalificere opfølgningen på anbringelsen.

På initiativ fra Socialministeriet udarbejder Sanne Nissen Møller og Tine Egelund fra SFI i 2004 et arbejdspapir med titlen: ”Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet hos medlemmer af slægten – erfaringer fra USA”. Arbejdspapiret peger på, at det må antages, at slægtsanbringelser i Danmark i lighed med erfaringerne fra USA i nogen grad ville komme til at bygge på omsorgspersoner med relativt begrænsede ressourcer i forhold til befolkningen som helhed. Det følger af, at familierne til anbragte børn i alt overvejende grad udgøres af socialt dårligt stillede mennesker. Hvis erfaringerne fra USA viser sin gyldighed i Danmark og slægtsanbringelser bliver et mere almindeligt fænomen, kræver det en grundig gennemtænkning af området. Det er en dansk tradition så vidt muligt at opspore plejeforældre i ”overskudsfamilier”, der socialt, mentalt, psykisk m.m. har åbenbare ressourcer.

Ligeledes I 2004 udgiver SFI v/ Andreas Lindemann og Anne-Dorthe Hestbæk en pilotundersøgelse under titlen: ”Slægtsanbringelser i Danmark” Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, der er gennemført blandt sagsbehandlerne i knap 100 kommuner. Et væsentligt resultat er, at sagsbehandlerne vurderer, at de slægtsanbragte børn generelt klarer sig bedre udviklingsmæssigt end andre anbragte børn. Undersøgelsen tyder på, at grunden til, at slægtsanbragte børn klarer sig relativt bedre, skal ses i sammenhæng med, at de har mindre alvorlige problemer end andre anbragte børn. Undersøgelsen konkluderer endvidere, at vi generelt ved for lidt om slægtsanbringelser i Danmark.

Det der i disse to undersøgelser emergerer i den deskriptive orden via disse undersøgelser er genstanden/begrebet: ”slægtsanbringelser”.

Det der emergerer i den subjektive orden via denne undersøgelse er rollen: ”sagsbehandlere” med relation til begrebet: ”slægtsanbringelser”.

Det der emergerer i den argumentative orden via denne undersøgelse er behovet for yderligere forskning inden for brugen af netværksanbringelser, grundig gennemtænkning af området vedrørende brugen af netværksanbringelser, kompetenceudvikling af opsporing af plejeforældre, vejledninger og procedure, som kan medvirke til at ændre praksis.

Daværende socialminister Eva Kjer Hansens holdt et oplæg ved SL og DS anbringelseskonference den 30. september 2004 med temaet: ”mål og intentioner i en ny anbringelsesreform”.

Følgende er citater fra det talepapir socialministeren anvendte i forbindelse med dette oplæg. *”Det har i ganske lang tid stået klart for mange af de mennesker, der arbejder med udsatte børn og unge, at der er store problemer på området. Socialforskningsinstituttets resultater bekræfter det*

- *Ofte gennemføres der slet ikke undersøgelser før et barn anbringes uden for hjemmet*
- *Ofte udarbejdes der ikke handleplaner, før et barn anbringes uden for hjemmet*
- *Børnene høres ikke nok*
- *Familien inddrages ikke nok*
- *Journalerne indeholder ikke en klar beskrivelse af formålet med indsatsen*
- *Der er ikke nok viden om effekten af foranstaltningerne*
- *Der fokuseres alene på de sociale problemer og man glemmer sundhed og skole og*
- *Der følges ikke systematisk op på sagerne”.*

I denne tale gøres i den deskriptive orden ”problemer på området”, ”undersøgelser”, ”handleplaner”, ”inddragelse” og ”opfølgning” til genstande.

Socialministeren talte den 19. november 2004 på Dansk Socialrådgiverforenings Repræsentantskabsmøde på LO-skolen.

Følgende er citater fra talepapiret i forbindelse med denne tale:

*”I kender godt baggrunden for anbringelsesreformen. Vi har alle – både jer - fagfolk - og os politikere på Christiansborg - været bekymrede over indsatsen over for udsatte børn og familier. Resultaterne af indsatsen er ikke god nok. Og der er problemer med at leve op til servicelovens sagsbehandlingsbestemmelser”.*

*”Men hvad er det så, vi vil med anbringelsesreformen?” Men hvad er det så, vi vil med anbringelsesreformen? De fleste af jer kender sikkert overskrifterne: Tidlig indsats, bedre sagsbehandling, mere uddannelse, styrket inddragelse og retssikkerhed, fokus på skolegang og efterværn og mere kontrol og opfølgning”.*

I denne tale genstandsgøres udsatte børn og problemer på området, mens ”fagfolk” og ”politikere” træder frem i den subjektive orden.

Socialminister talte den 19. november 2004 på Dansk Socialrådgiverforenings Repræsentantskabsmøde: Nye reformer og indsatsområder på vej - fokus på socialrådgivernes rolle i implementeringen af lovgivningen.

I denne tale subjektiveres ”socialrådgiverens rolle”.

Socialministeren motiverer på dette møde anbringelsesreformen med, at øget krav vil give mere detaljerede undersøgelser og handleplaner at arbejde ud fra. *”I en undersøgelse efter Servicelovens § 38(nu § 50) skal man derfor fremover forholde sig til 6 punkter: 1. barnets eller den unges udvikling og adfærd, 2. familiens forhold, 3. skoleforholdene, 4. sundhedsforholdene, 5. fritidsforhold og venskaber og endelig 6. andre relevante forhold”.* (EKH, 30. sept. 2004, s.8). *”Alle involverede parter skal være opmærksomme på målet med en anbringelse, og de 6 punkter, som skal fremgå af både undersøgelsen og handleplanerne, kan hjælpe med at definere og beskrive hensigten og målet med en anbringelse”.* (EKH, 30. sept. 2004, s.9)

I den argumentative orden præciseres ”det rigtige” indhold i god sagsbehandling.

Sammenfattende i forhold til disse ministertaler er det som emergerer i den deskriptive orden begreberne: ”undersøgelser”, ”handleplaner”, ”opfølgning”, ”inddragelse” og ”sagsbehandling”.



Det som emergerer i den subjektive orden i forhold til talerne er rollen: ”sagsbehandler”, ”socialrådgiver”, ”fagfolk” og ”politikere”.

Det som emergerer i den argumentative orden er behovet for øget systematik, behov for koordination, behov for procedure, vejledninger m.v. der skal medvirke til netop at understøtte kravet om bedre sagsbehandling.

I de følgende citater fra de samme taler forholder ministerens sig til plejefamilier og netværksanbringelser.

*”I har fulgt og deltaget i debatten om de såkaldte netværksanbringelser, hvor barnet eller den unge bliver anbragt hos deres bedsteforældre, onkler, tanter eller nære venner af familien”. ”Vi ved fra flere undersøgelser, at der er gode resultater ved netværksanbringelser. Anbringelserne bryder sjældnere sammen og en netværksanbringelse er derfor lig med mindre tumult i barnet liv. Samtidig viser forskningen, at børn i netværksanbringelser bevarer en bedre kontakt til forældrene”. (EKH 19. november 2004)*

I dette citat objektiveres ”netværksanbringelser”.

En hensigt med anbringelsesreformen kan identificeres ved, at socialministeren i sit oplæg henleder opmærksomheden på, at man med reformen indfører de såkaldte netværksanbringelser, hvilket vil sige at barnet eller den unge anbringes hos bedsteforældre, onkler, tanter eller nære venner af familien. Netværksfamilierne vil få dækket alle omkostningerne og vil i nogle situationer kunne få godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste. Det er ikke meningen, at plejebarnet skal være en indtægtskilde for netværksfamilien. *”Plejebarnet skal vide, at han eller hun ikke er en økonomisk belastning for familien, og at familien ikke har taget imod ham eller hende for at tjene penge. Økonomien skal ikke være et argument – hverken for eller imod.”* (EKH, 30.sept. 2004, s. 5), og ”økonomi” træder således også frem som objekt, i ministerens fremstilling.

*”Med anbringelsesreformen bliver kontrollen med kommunerne øget markant. Og en af de ting vi vil følge meget nøje med i, er netop anvendelsen af netværksanbringelser”.* (EKH, 19. nov. 2004, s.5), hvormed ”kontrol” gøres til objekt.

Sammenfattende for netværksanbringelser og plejefamilier ser vi i den deskriptive orden, at ”netværksanbringelse”, ”økonomi” og ”kontrol” træder frem som objekter.

Det som emergerer i talerne i forhold til den subjektive orden er rollen: ”sagsbehandler, der anbringer i netværket”, ”fagfolk” og ”politikere”.

Det som emergerer i talerne i forhold til den argumentative orden er rationaliteter, procedurer, vejledninger m.v. der sikrer brugen af netværksanbringelser.

### **Sammenfatning:**

Undersøgelsen fra 1997 påpeger, at kommunernes praksis i anbringelsessager ikke lever op til lovens krav, og at der mangler handleplaner i hver fjerde anbringelsessag. I 1998 lægges fokus på, at under halvdelen af de anbragte børn har haft samtale med deres sagsbehandler, og i 2002 rettes opmærksomheden mod tærskler for anbringelser, som er meget forskellig fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler. Socialministeren italesætter med reference til undersøgelser fra SFI, at der er problemer på anbringelsesområdet, herunder at det der er behov for øget brug af netværksanbringelser.

Socialministeren motiverer bl.a. anbringelsesreformen med behov for bedre sagsbehandling via mere detaljeret undersøgelser, bedre handleplaner, større inddragelse af børn og familier forinden anbringelse, bedre opfølgning i anbringelsessagerne og endelig øget anvendelse af netværksanbringelser.

## **Idealet: ”bedre sagsbehandling”**

Både Socialministeren og SFI henleder opmærksomheden på problemer i den eksisterende praksis på anbringelsesområdet i landets kommuner, hvor der ikke blev udfærdiget tilstrækkelig mange og tilstrækkelig kvalificeret handlerplaner i anbringelsessagerne. Kommunerne var ligeledes ikke tilstrækkelig gode til at inddrage børn og familier i anbringelsessagerne. Desuden anvendte kommunerne ikke i tilstrækkelig grad netværksanbringelser, og samtidig var sagsbehandlingens tærskler for anbringelser for varierende.

Vi har sandsynliggjort, at ministeren og SFI over en syvårig periode italesætter idealer og problemer på området og dermed skaber en diskurs.

I denne diskurs emergerer idealet ”bedre sagsbehandling” via elementerne ”mere detaljerede undersøgelser”, ”mere kvalificerede handleplaner”, ”øget inddragelse af barnet/familien”, ”øget opfølgning” og ”øget anvendelse af netværksanbringelse”. Disse elementer er differentielle i forhold til hinanden, samtidig med at de ækvivalerer med hinanden og udgør et moment i diskursen - ”bedre sagsbehandling”.

Set i Foucault perspektiv er magtens konstruktion af viden etableret mellem socialministeren og forskningen relateret til Socialforskningsinstituttet (SFI), de indtager to væsentlige subjektpositioner, der har afgørende betydning i objektiveringen af begrebet: ”bedre sagsbehandling” i arbejdet med anbragte børn og deres familier. Socialministeren anvender undersøgelser fra SFI til at henlede opmærksomheden på forskellige problemstillinger over en periode på ca. otte år. Socialministeren henviser overordnet til undersøgelser på området og anvender disse til at lancere en kampagne, der henleder opmærksomheden på, at der er problemer på anbringelsesområdet. Løsningen på disse problemer skal finde sin løsning med anbringelsesreformen, der af socialministeren motiveres med at skulle medvirke til at skabe bedre sagsbehandling ved bl.a. at sammenkæde elementer som styrket inddragelse af børn og deres familier, mere detaljerede undersøgelser, skrevne handleplaner, opfølgning og endelig øget anvendelse af netværksanbringelser m.v.

## *Konklusion delanalyse I*

Vi har nu analyseret os frem til, at det som taler behovet for en anbringelsesreformen frem, er det meningsmæssige grundlag, som over tid bliver italesat i diskursen: ”bedre sagsbehandling”, der kan betragtes som et moment bestående af elementer som bedre undersøgelser, flere og bedre handleplaner, mere inddragelse af børn og familier i anbringelsessagerne, bedre opfølgning med anbragte børn og deres forældre og endelig øget brug af netværksanbringelser m.m.

Det er vores opfattelse, at socialministeren bruger undersøgelser fra SFI med henblik på at motivere behovet for forandring. Vi kan konkludere, at ministeren på overordnet plan henviser til undersøgelser fra SFI uden, at hun konkretiserer hvilke undersøgelser, der henvises til. På denne måde efterlades deltagerne på de respektive konferencer og læserne af de respektive taler med den opfattelse, at der er overensstemmelse mellem forskernes og socialministerens opfattelse af problemerne på området.

Det er vores vurdering, at man baserer behovet for netværksanbringelser på undersøgelser fra 2004. I den første undersøgelse har man spurgt sagsbehandlere i 100 kommuner om, hvordan de vurderer/oplever metoden netværksanbringelser. Supplerende henleder den anden undersøgelse i 2004 med erfaringerne fra USA opmærksomheden på, at såfremt erfaringerne fra USA viser sin gyldighed i Danmark således, at slægtsanbringelser bliver et mere almindeligt fænomen, kræver det en grundig gennemtænkning af området. Det er en dansk tradition så vidt muligt at opspore plejeforældre i ”overskudsfamilier”, der socialt, mentalt, psykisk m.m. har åbenbare ressourcer.

Det er vores opfattelse, at socialministeren italesætter behov for øget brug af netværksanbringelser, til trods for at dette behov endnu ikke er understøttet af danske undersøgelser på området. Der synes umiddelbart sammenhæng mellem undersøgelserne fra SFI og ministerens holdning til netværksanbringelse, dog vurderer vi, at konstruktionen af viden, herunder hvad der kan accepteres af udsagn omkring netværksanbringelser, er mindre underbygget, end tilfældet er med hensyn til diskursen bedre sagsbehandling.

Set i Foucault perspektiv vurderer vi, at magtens konstruktion af viden i forholdet til øget brug af netværksanbringelser stort set er begrænset til socialministeren og i kun mindre grad er understøttet forskningsmæssigt.

Vi vurderer, at elementet netværksanbringelse kan betragtes som en slags ekskurs, hvor socialministercitater som: ”børn klarer sig bedre udviklingsmæssigt”, ”økonomien må ikke være et argument hverken for eller imod”, ”netværksanbringelser bryder sjældnere sammen” mere har karakter af politisk ideologi end forskningsmæssigt understøttet. Vi har kunnet konstatere, at der endnu ikke findes danske undersøgelser af netværksanbringelser. Der refereres til, at de udenlandske undersøgelser, der forefindes på området viser, at anbragte i netværksanbringelser oplever færre ikke planlagte afbrydelser i anbringelsen kan forklares med, at netværksanbringelser anvendes i mindre ”tunge” anbringelsessager. Hvis erfaringerne fra USA viser sin gyldighed i Danmark og slægtsanbringelser bliver et mere almindeligt fænomen, kræver det en grundig gennemtænkning af området. Det er en dansk tradition så vidt muligt at opspore plejeforældre i ”overskudsfamilier”, der socialt, mentalt, psykisk m.m. har åbenbare ressourcer. Det skal bemærkes, at det var Socialministeriet, som i 2004 bad SFI om at udarbejde et arbejdsnotat vedrørende erfaringerne med slægtsanbringelser fra USA.

På den baggrund vurderer vi, at Socialministeren formår på relativt spinkelt grundlag at føre en kampagne med ønske om øget brug af netværksanbringelser, argumenteret med udenlandske undersøgelsesresultater, idet der endnu ikke forefindes danske undersøgelser på området.

Vi har med delanalyse 1 analyseret os frem til anbringelsesreformens emergens, herunder hvordan Socialminister via SFI over tid både italesætter problemer og løsninger. Dette skaber grundlaget for institutionalisering af løsninger på anbringelsesområdet, idet nogle af disse løsninger omsættes til lov om Anbringelsesreform. Anbringelsesreformen er med andre ord svaret på problemer i kommunernes nuværende praksis, hvorfor anbringelsesreformen

naturligt udløser et handlekrav i forhold til, at kommunerne efter implementering af anbringelsesreformen ændrer praksis på anbringelsesområdet.

I det fortsatte arbejde med anbringelser skal det nu vise sig om problemerne på anbringelsesområdet bliver løst via diskursen med idealet om den gode sagsbehandling, eller om den praktiske implementering af anbringelsesreformen i landets kommuner medfører at ny problemer træder frem.

I delanalyse 2 vil vi interessere os for, hvordan Københavns Kommunes Socialforvaltning organisatorisk forholder sig til kravet om ændret praksis i forbindelse med implementeringen af anbringelsesreformen.

### ***Fra helt til delt (Delanalyse 2 – Sociale styringsteknologier)***

Der er omkring 50.000 ansatte i Københavns kommune, hvoraf de ca. 6.000 er beskæftiget i kommunens Socialforvaltning. Københavns Kommune har organiseret Socialforvaltningen i 8 Socialcentre, som hver består af en administrationsenhed, et service/modtagelsesteam, et voksenteam og et børnefamilieteam med respektive teamchefer. Kommunens børnefamilieteam har ca. 400 medarbejdere.

Børnefamilieteamet yder særlig støtte til socialt truede familier med børn og unge i alderen 0-18 år. Målgruppen omfatter tillige familier og unge i alderen 18-22 år (efterværn), der har brug for hjælp i henhold til servicelovens børnebestemmelser.

Hvor Socialforvaltningen i 80-erne og indtil midt 90-erne var udpræget rettet mod ydelsesorienterede funktioner, skete der i slutningen af 90-erne et skifte mod specialiseret indsats overfor målgrupper af borgere med særlige behov for service. Denne ændring forudsatte større parathed i forhold til en helhedsorienteret indsats såvel indenfor det behandlingsmæssige som det mere administrative område. Borgerrepræsentationen i København vedtog et fælles udgangspunkt for udvikling omhandlende værdibaseret ledelse, flad ledelsesstruktur

og teamorganisering med selvstyrende teams. Dette medførte fornyede og ændrede ledelsesopgaver, hvor eksempelvis mellemlederen skulle indgå i den samlede ledelse for et socialcenter og skulle være ansvarlig for kvalitets- og økonomistyringen, personaleleder og inspirator og dynamo for medarbejderne – såvel i forhold til drifts, tilpasnings- som udviklingsopgaver.

I 1998 blev Den Brugerrettede Forvaltning<sup>12</sup> etablerede med henblik på at løse problemet med, at familierne oplevede at de løb fra Herodes til Pilatus, at der ikke var sammenhæng og kontinuitet i sagsbehandlingen. Arbejdet i et Børnefamilieteam blev organiseret med udgangspunkt i filosofien om den lærende organisation med fokus på tværfaglighed, dialog, refleksion og læring. Teamet var opdelt i et børneteam og et ungeteam og var således specialiseret i forhold til målgrupper af børn/unge i forhold til et alderskriterium. Organiseringen understøttede skiftet fra det ydelsesorienterede til det mere serviceorienterede. Således blev der truffet beslutninger på teamniveau for at sikre den tværfaglige oplysning af komplekse problemstillinger og for at sikre læringselementet.

I konceptet for den Brugerrettede Forvaltning oktober 1998 fremgår det på side 15 vedrørende børnefamilieteamets arbejde, at familiens kontaktperson følger familien fra start til slut, og varetager indsatsen fra undersøgelser til handleplan og eventuelle beslutninger om foranstaltninger. Dette indebærer ikke, at kontaktpersonen nødvendigvis er den eneste kontakt familien har. Men familien skal ikke skifte kontakt på grund af faggrænser, procedure-regler eller andre interne forhold.

Arbejdsopgaverne for den enkelte medarbejder i teamet var helhedsorienteret. Alle bestanddele af et sagsarbejde – dvs. undersøgelse, beslutning, udførelse, opfølgning - omkring støtte til børn og unge med særlig behov blev udført af den enkelte medarbejder. Hertil kunne sagens oplysning og kompleksitet understøttes af tværfaglig indsats, såsom psykologfaglig, lægefaglig eller juridisk belysning mv.

I 2004 blev der indgået et bredt politisk forlig om en ny anbringelsesreform, og frem til 1. januar 2006, hvor loven trådte i kraft, har landets kommuner arbejdet med at implementere reformen.

En række begivenheder i Københavns kommune (gruppevoldtægter, børn der bliver slået ihjel i desperation af mødre, fejlslagne anbringelser, mord på ung italiener på Nørrebro, manglende reaktion på underretninger fra skoler og institutioner m.v.) udfordrer den eksisterende praksis – der er ikke overensstemmelse mellem krav og forventninger til organisationen, som dermed ikke i længden vil kunne ”overleve” på den samme strategi og adfærd, og det er blandt andet i denne kontekst, at Københavns Kommune vælger at reorganisere børne- ungearbejdet i kommunen.

Sammenfaldende med implementeringen af anbringelsesreformen beslutter direktionen i Københavns Kommunes Socialforvaltning, at børnefamiliearbejdet i respektive Børnefamilieteam skal reorganiseres i et undersøgelsesteam og to målgruppeteam benævnt børneteam og ungeteam. Supplerende skulle der indføres en slags mellemløderfunktion benævnt koordinatore, der skulle have ansvaret for den faglige ledelse i respektive underteamteam. Reorganiseringen motiveres både med behov for bedre styring af Børnefamiliearbejdet og med behov for at undersøgelsesarbejdet blev opkvalificeret via specialisering.

Dette var et brud med den praksis, der var gældende forinden reorganiseringen. Tidligere praksis var præget af helhedstankegang, der havde fokus på kontinuitet og sammenhæng set i et brugerperspektiv. Ligeledes var tidligere praksis præget af at sagsbehandleren havde ansvaret for hele sagsforløbet fra indledende undersøgelse, til udarbejdelse af handleplan, beslutning om foranstaltning og endelig ansvaret for opfølgning.

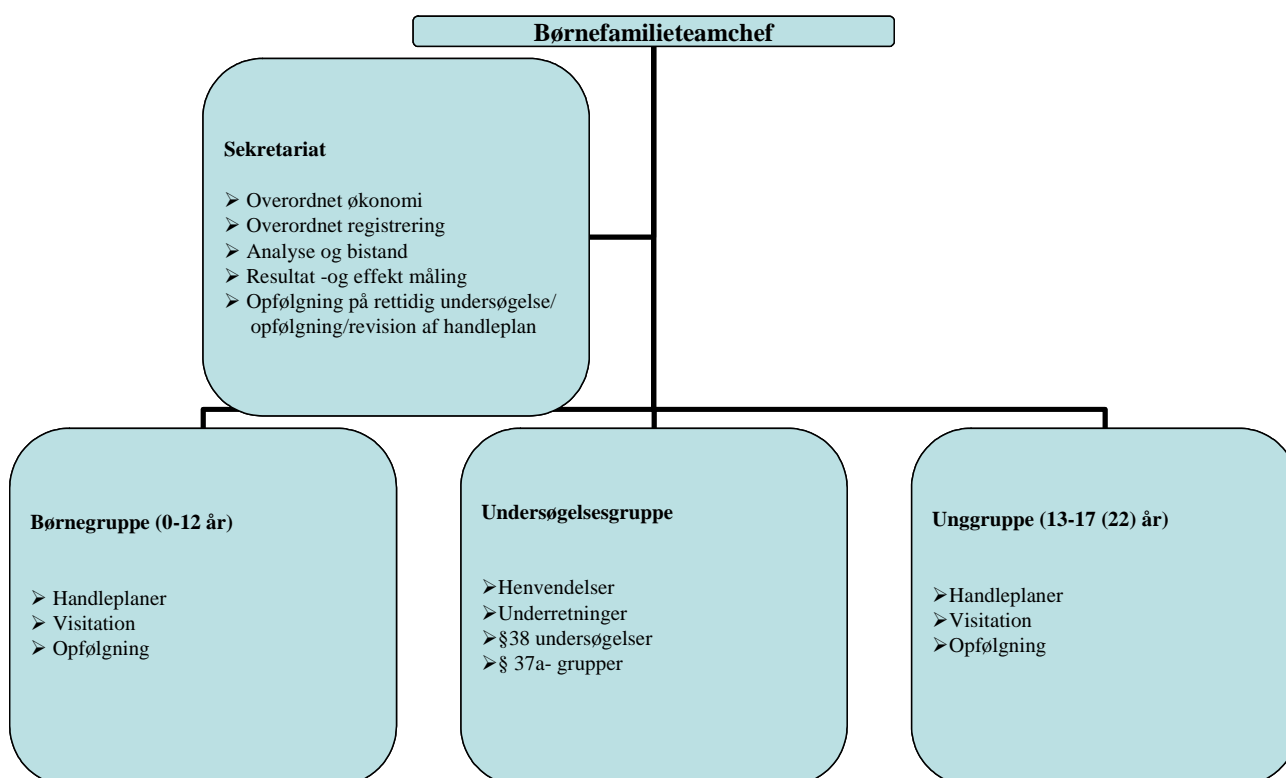
Hvor den tidligere organisering var baseret på ”Den Brugerrettede” Forvaltning og ”den lærende organisation” bryder den nye organisering med disse principper, idet den fremtidige organisering indbygger et kontinuitetsbrud mellem undersøgelsesteamet og overgangen til enten Børneteamet eller Ungeteamet, hvor borgeren skifter sagsbehandler efter afsluttet undersøgelse. Ligeledes blev der etableret adskillelse mellem undersøgere(bestillere) og dem som handler(udøvere) på baggrund af denne undersøgelse.



Fremtidens ledelse blev nu italesat med en bevægelse væk fra den flade ledelsesstruktur i tidligere organisering til en hierarkisk struktur ved etablering af faglige koordinatorstillinger.

På følgende side er opstillet et diagram – figur 2 -, som viser den nye organisering<sup>13</sup>.

Diagram over den overordnede organisering af Børnefamilieteamet:



Socialministeren og blandt andet SFI har påpeget, at ”det gennem længere tid har været klart for mange, at undersøgelsesarbejdet er utilstrækkeligt”. Udsagn som dette, har vi i forbindelse med samtaler med ansatte i organisationen<sup>14</sup> fået bekræftet, deles af de ansatte. Det er blandt de ansatte, som vi har talt med, indtrykket at undersøgelsesarbejdet kan optimeres. Erkendelsen af, at undersøgelsesarbejdet skal optimeres – blandt andet for at genskabe organisationens legitimitet – udtrykkes i et notat fra direktionen om Socialforvaltningens styringsprincipper<sup>15</sup>, der beskriver ikke blot mål og rammestyringsprincipperne i forvaltningen. I samme notat skrives tillige; ”Hvis vi kan dokumentere resultater, giver det dels mulighed

*for at opnå anerkendelse for vores arbejde, og dels et bedre grundlag for at kunne diskutere vores metoder og resultater med henblik på at blive endnu bedre” og efterfølgende ”Så vi vil meget gerne kunne dokumentere, at vi er rigtig gode til socialt arbejde i København”.*

Udgangspunktet for organisationsændringen var, at de rammer og kvalitetsmål, der er vedtaget i sektorplanen, fortsat er gældende inden for børnefamilieområdet jf. notat fra Socialforvaltningen af 27. juni 2006.

Vi betragter den nye organisering, som et strategisk valg. Med henblik på at blive seende i forhold til lederens handlerum og dets muligheder og begrænsninger har vi valgt at betragte reorganiseringen med styringsteknologi som perspektiv.

Organisationens eksisterende styringsteknologier ændres ikke som følge af den nye organisering. I stedet tilføres organisationen en ny styringsteknologi og yderligere krav.

En af de styringsteknologier, som ikke ændres i Socialforvaltningen i forbindelse med den nye organisering, er mål- og rammestyring som det helt overordnede styringsprincip. Fokus er også i den nye organisation på styring efter mål, rammer og resultater. Mål- og rammestyringen fortæller, hvad der skal opnås og hvilke ressourcer, der må anvendes.<sup>15</sup> Økonomistyring er således ikke ændret. Den nye organisering ønsker vi at analysere inden for perspektivet sociale styringsteknologier med henblik på at se på, hvordan forskellige styringsteknologier medvirker til at reducere afstanden mellem en aktuel status og et ønsket fremtidsmål.

Mål- og rammestyringen er en instrumentel teknologi og i dette perspektiv får lederen af Børnefamilieteamet har fokus på, at medarbejderne rationelt udfylder undersøgelseskemaer, handleplansskemaer med henblik på at opfylde de opstillede mål inden for området. Omvendt er perspektivet blindt for sociale og psykologiske faktorer, der obstruerer rationel handling eksempelvis kognitive begrænsninger, modstand og barriere.

I det institutionelle perspektiv kan vi i organisationen få øje på en bred vifte af styringsteknologier eksempelvis Lean Administration, der søger at reducere spild og optimere nytteværdi i den offentlige sagsbehandling, og Performance Management, der søger at måle ef-

fekten i arbejdet med eksempelvis social service. Børnefamilieområdet i Københavns Kommunes Socialforvaltning arbejder aktuelt både med implementering af Lean Administration og Performance Management.

Eksempelvis kan vi i den forbindelse henlede opmærksomheden på nogen dekobling lokalt i forhold til den oprindelige plan med Leanprogrammet - dele af værktøjet implementeres dog nu under benævnelsen ”Best Practice”, hvilket vi opfatter som en lokal redigering af værktøjerne til brug for organisationen.

Socialforvaltningen i København valgte i forbindelse med den nye organisering at indføre en bestiller/udfører model. Vi vil påvise, at dette er en social styringsteknologi. Vi skal derfor påvise et særligt handlerum ved igennem en 2. ordens iagttagelse at kunne demonstrere, at der optræder en ny ledeforskel, objektformation, subjektformation og manifestation som følge af teknologien.,

### ***Ledeforskel læring/ikke læring - bedre/dårlig***

Som vi påviste i delanalyse I, indgik socialministerens udsagn i den diskurs, som blev baggrunden for anbringelsesreformen. Socialministeren motiverede behovet for anbringelsesreformen med, at det gennem en årrække har stået klar for mange, der arbejder med udsatte børn og unge, at der er problemer på området.

Bestiller/udfører modellen operer med en ledeforskel, der har som mål at reducere afstanden undersøgelsen som bestilling og handleplanen som udtryk for udførelse.

Den valgte model opererer inden for det pædagogiske system med ledeforskellen opfyldelse/ikke opfyldelse eller bedre/dårlig.

### ***Objekt-formation***

Objektformationen kan sammenlignes med Åkerstrøms ”deskriptive orden”<sup>7</sup>

Vi vil beskrive objektformationerne først i den tidligere organisation og dernæst i den nye organisering.

I 80-ernes socialforvaltning fremtræder ydelser og rettigheder som objekter, hvor forvaltningens fokus var lagt på at sikre de rette ydelser til de klienter, som havde rettigheder til disse.

Med ”Den Brugerrettede Forvaltning” i 90-erne italesættes ”helhedsorienteret indsats”, ”værdibaseret ledelse”, ”den lærende organisation”, ”kontinuitet”, ”helhedstanken”, ”børnefamilieteam” og ”service” alle som objekter i organisationen.

Med den nye organisering i 2006 skal børne- familiearbejdet reorganiseres, og der etableres en bestiller/udfører model (B/U) for arbejdet på området. BU-modellen er en styringsteknologi, hvor det sociale arbejde omkring børnefamilierne og de unge opdeles mellem et undersøgelsesteam som bestiller og et børneteam et ungeteam med den udførende rolle.

Med denne opdeling mellem undersøgelsesarbejdet og arbejdet med handleplaner gøres både ”undersøgelser” og ”handleplaner” til selvstændige objekter, som gøres til genstand for ledelse. Dette er en ændring i forhold til den tidligere organisering, hvor arbejdet med undersøgelser og handleplaner ikke var opdelt men derimod udgjorde en kontinuerlig proces for børnefamilieteamets medarbejdere.

Blandt andet Socialministerens udtalelser vedrørende mangler i undersøgelsesarbejdet, og den måde hvorpå Københavns Kommune omsætter reformens krav, er med til at gøre ”undersøgelser” til et selvstændigt objekt i den ny organisation. Objekt-formationens grænse skiller i forhold til handleplansgrupperne, der jo får leveret det endelige undersøgelsesresultat.

Følgende citater er eksempler på, hvordan den ny organisering opleves af forskellige teamchefer i Københavns kommune. Citaterne giver indtryk af teamchefernes oplevelse af, at undersøgelsesarbejdet er blevet opkvalificeret via den nye organisering, hvor fokussærligt er

lagt på specialisering af undersøgelsesarbejdet. Samtidig er citaterne også eksempler på, hvorledes ”systematik”, ”undersøgelsesarbejdet” og ”ressourcer omkring barnet” træder frem som nye eller tydeligere objekter.

Citat: ”grundigere undersøgelser, det er mere omhyggeligt at det ikke bare er for altså hvor man tidligere måske har været for lemfældig i sin omgang med, hvad kunne løsninger på familiers problematikker være – så er man nu mere – altså der skal man gå mere systematisk til værks i forhold til at afdække de ressourcer og mangel der er omkring barnet – øhm – så det er kvalitet – altså systematikken – altså kvaliteten kommer i kraft af systematikken”<sup>16</sup>,

hvor ”systematik” og ”ressourcer omkring barnet” står som objekter.

Citat: ”Øh – Jamen det var, som jeg ser det, især **undersøgelsesarbejdet**, som nok hang gevaldigt og øh et eller andet sted, så er jeg jo nok glad for den nye organisering i dag, men lige da vi startede op, der var jeg rigtig rigtig ked af at ødelægge hele tværfagligheden, som jeg synes har været rigtig god og meget værdifuld, men jeg kan sagtens se i dag at vi har slet ikke været gode nok, når jeg ser de undersøgelser, som vi laver i dag, så har vi jo ikke været gode nok, og det er jo et helt andet grundlag, vi træffer beslutninger på, og jeg tror også vi træffer nogle bedre beslutninger”<sup>17</sup>, hvor ”undersøgelsesarbejdet” fremtræder som objekt

BU modellen er ikke den eneste styringsteknologi i organisationen, der som tidligere nævnt har en klar mål og ramme styring.

”Mål”, ”budget”, ”regnskab” er tydelige objekter i denne styringsteknologi.

I BU modellen har vi blandt andet påvist følgende objektformationer

- Undersøgelser – undersøgelsesarbejdet
- Ressourcer omkring barnet
- Systematik
- Opkvalificering

### ***Subjektformation***

I subjektformationen ser vi en parallel til ”den narrative orden” således som Åkerstrøm<sup>7</sup> beskriver den i forbindelse med diskursanalyse.

I den tidligere organisation af børnefamiliearbejdet finder vi ”teamchefen”, ”praksisfeltet” og ”brugeren” som subjekter i det felt, som teamchefen som mellemlider agerer i. I dette felt finder vi også ”mål- og rammekontoret”, ”direktionen” og ”politikkerne”.

Den nye organisering, hvor BU introduceres som redskab og styringsteknologi, skaber nye handlende subjekter. Med opdelingen af børnefamilieteamet selvstændige underenheder som undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam italesættes organisationens medarbejdere på en ny og anderledes måde. Når undersøgelsesarbejdet gøres til et selvstændigt objekt, og der oprettes et selvstændigt undersøgelsesteam, skabes subjektet ”undersøgelsesmedarbejder”, og dette subjekt får rollen som ”bestiller” i den valgte styringsteknologi. Undersøgelsesmedarbejdere har i store træk alene til opgave at lave undersøgelser, hvor undersøgelsesresultatet kan betragtes som en bestilling til handleplansgrupperne, hvor medarbejderne nu italesættes som ”udførere”. Handleplansgrupperne har alene til opgave at udarbejde handleplaner, herunder kompetence til at bevilge hjælpeforanstaltninger.

Undersøgelsesmedarbejderen og undersøgelsesgruppen nævnes i samtlige interview, som også afspejler forskellige holdninger til opgaven, f.eks.; ”*Hvis man starter sådan på det faglige, så da vi lavede den nye organisering så meldte personalet ud at vi skulle være klar på, at det ville blive meget vanskeligt for os at få nogle, der ville lave de her undersøgelser. Der var ingen der ville sidde i **undersøgelsesteamet** og rendyrket lave det*”<sup>16</sup>.

Opdelingen af det tidligere børnefamilieteam medfører en opgavedeling i forbindelse med børnefamiliearbejdet, som italesætter og dermed giver nogle af medarbejderne nye subjektpositioner. Børneteamets og ungeteamets medarbejdere, som får rollen som ”udføre-

re” i BU modellen omtales samtidig af teamchefer og undersøgelsesteam som ”indsatsgrupper”

Vi finder i vore interview børneteamets og ungeteamets medarbejdere omtalt som indsatsgrupper i modsætning til bestillerrollen, der varetages af undersøgelsesgruppen; ”altså det – etablering af **undersøgelsesgrupper** har faktisk lige én form for splittelse internt i mit team, som jeg aldrig har oplevet før, hvor det lige som er at de 3 grupperinger er på én eller anden måde lige pludselig har fået nok i sig selv, hvor **indsatsgrupperne** sådan anklager undersøgelsesgruppen for at have lukket sig om sig selv. Det kan jeg så ikke lige se umiddelbart, men det er så også ligegyldigt, og omvendt så siger undersøgelsesgruppen jo selvfølgelig også at de 2 indsatsgrupper har lukket sig om sig selv, måske den ene lidt mere end den anden, men der er i hvert fald opstået én eller anden form for splitting i nogen af de officielle grupperinger, som vi aldrig nogen set har været udsat for før, da vi kun havde en børne- og en ungegruppe”<sup>18</sup>

For at sikre en faglig koordinering i arbejdet omkring børn og unge indføres med den ny forvaltning begrebet ”koordinator” som en ny subjektposition i hvert team. Opgaven med at regulere inden for respektive team og koordinere på tværs af team skal varetages af den faglige koordinator – teamchefen indtræder som overordnet ansvarlig og får tillige opgaven med at lede gennem koordinatorene

Begrebet koordinatore træder også frem i de forskellige interview; ”den meget meget, øh, ledelsestynde organisering. Den er blevet ændret, at der er – selvom det ikke er personaleledelse, at der ligger i definitionen på **koordinatorene**, så ligger der dog en faglig ledelse, som øh, har gjort det muligt eller i hvert fald til en vis grad muligt for mig og være sådan en samlende lederperson – altså det har fand’me været svært før”<sup>19</sup>

I den nye organisering indgår selvklaart andre styringsteknologier end BU modellen. Således lades ingen i organisationen i tvivl om, at økonomistyring stadig og uændret er et helt cen-

tral emne for organisationen. ”MR-kontoret”, ”centerchefen” og ”politikerne” er også i den nye organisation tydelige subjekter.

Tilsvarende findes forskellige eksterne subjekter nævnt i interviewene; ”..*min opgave er at sikre at de retningslinier, der bliver sendt inde fra mål- og rammekontoret bl.a. er det direktionen, at de bliver udmøntet gennem medarbejderne..*” og senere i samme interview; ”*Det er fra Servicestyrelsen og de vil lave sådan noget landsdækkende...hvis jeg kommer med noget fra MR børn som jeg i øvrigt synes er meget aktiv i forhold til hvad jeg kan se der sker på MR Handicap og MR voksne... Hun laver også anbringelsesstatistik til ankestyrelsen*”<sup>17</sup>

I BU modellen har vi påvist følgende nye subjektpositioner

- Undersøgelsesteam
- Undersøgelsesmedarbejder
- Børneteam
- Ungeteam
- Koordinatorer
- Teamchef (rollen er ændret i den nye organisering)

### ***Manifestation***

Introduktionen af BU-modellen har også tilført organisationen nye ritualer - sagsgange, procedurer, standarder, instrukser m.v. som skal tilpasses, ændres m.v.

BU modellen og den ny organisering har medført en række nye rutine i organisationen. Disse nye rutiner nævnes i interviewene ” *Det er, det er, at jeg har 3 undergrupperinger, officielle undergrupperinger, jeg bliver nødt til at forholde mig til, klart, hvor vi jo i virkelighedens verden før i tiden kunne klare os med 2 ugentlige gruppemøder, så er konsekvensen i virkeligheden at jeg har 3 ugentlige gruppemøder*”.<sup>19</sup>

” *Det skal udnyttes til øh flere personalemøder – øh i starten – det er jo helt latterlig, altså, det er igen LEAN-folkene, ik’, som minimerer hva’ som helst, der insisterede de på, at der kun måtte være 1 personalemøde om måneden på 1 time og jeg protesterede så voldsom og*



*fik det så ændret til 1½ time nu pr. 14 dag, og jeg kan se, at der er i underkanten i så stor en organisation. Der mener jeg faktisk man skal have et personalemøde 1 gang om ugen.”<sup>19</sup>*

At den nye organiserings nye rutiner også kræver tid udtrykkes i følgende citat;” *ja det synes jeg da det har gjort, for jeg synes da, rent hvad skal man sige at rent fysisk eller strukturelt kan man sige eller nede på det plan så har det ændret sig på den måde, at der er kommet en gruppe mere, så kan man sige, at så er nogle af den andre grupper blevet det mindre, men der er i hvert fald blevet en gruppe mere, øhm og det sådan mødefrekvensmæssigt så betyder det også noget altså for det tager mere tid. Altså det er jo ikke noget med at jeg hver uge deltager i samtlige møder i de grupper der findes her men jeg deltager sådan her og der og sådan lidt rundt omkring ikke”<sup>17</sup>*

Målstyringen har til formål at reducere forskellen mellem de aftalte mål og den praktiske virkelighed. Ved at betragte målene kan vi konstatere, at de alene består i kvantitative mål. 80 % af undersøgelsessagerne skal være færdigundersøgt inden 3 måneder og 100 % efter 4 måneder. 100 % af både anbringelsessagerne og forebyggelsessagerne skal have handleplaner. 90 % af anbringelsessagerne skal være fulgt op første gang 3 måneder efter anbringelsen, og løbende skal 90 % af alle sager følges op hver 6 måned. Målstyringen og rammestyringen har ligeledes sine ritualer med tilbagevendende indrapporteringer og opfølgingsmøder, hvor blandt andet budget- og regnskabsrapportering er klare artefakter.

I BU modellen har vi påvist følgende ritualer

- målstyringsmøder
- Nye mødeaktiviteter
- tværfaglige møder
- sagsoverdragelsesmøder
- koordinationsmøder...

og følgende artefakter

- økonomiskemaer
- undersøgelseskemaer
- Handleplaner
- Opfølgningsskemaer
- Ledelsesinformation, målrapportering

### *Delkonklusion II –*

Vi har nu påvist, at BU modellen konditionerer en ledeforskel, objekter, subjektpositioner og manifestationer. Der er således ifølge Frimor alle implikationer på et selvstændigt handlerum for BU som social styringsteknologi.

Vi har vist, at BU modellen opererer ud fra en ledeforskel, som er god/dårlig. Modellen installerer nye objekter i form af ”undersøgelser” og ”handleplaner”. På samme måde optræder nye handlende subjekter i form af ”undersøgelsesmedarbejdere”, ”koordinatorer” og ”handlegrupper”.

Ritualer og artefakter er ligeledes beskrevet ved BU modellen.

Vi vurderer, at Socialforvaltningen med hensyn til reorganiseringen overordnet anvender en styringsteknologi, der er konstrueret som en bestiller/udfører model(B/U), som både ledere og medarbejdere forventes at tage i anvendelse i forbindelse med implementering af forandringsprogrammet. Forandringsprogrammet skulle medføre målbare forbedringer i børnefamiliearbejdet. For at sikre dette er der opsat konkrete resultatmål, der løbende bliver fulgt op på med henblik på at sikre, at kursen holdes.

Reorganiseringen brød med tidligere tiders helhedstanke, hvor medarbejderne i børnefamilieteamet både havde ansvaret for undersøgelsesarbejdet og medvirkede til at træffe beslutning om den fremtidige handling og tillige fulgte sagen og familien løbende. I den nye organisering skal medarbejdere i undersøgelsesteamet alene foretage undersøgelser af børn og familiers forhold og konkludere på denne undersøgelse. Dette beslutningsgrundlag kan betragtes som en bestilling til respektive børneteam og ungeteam. Det er så medarbejdere i

respektive børneteam og ungeteam, der på baggrund af beslutningsgrundlaget træffer beslutning om den fremtidige handling og dermed omsætter undersøgelsesresultatet til en udførende aktivitet.

Der er i analysen lagt særlig vægt på det nye handlerum, der opstår i forbindelse med BU modellen, men der er ligeledes klare indikationer på et handlerum i forbindelse med mål- og rammestyringen, hvor der også fremtræder særlige subjektpositioner, objekter, ledeforskel og manifestationer.

Vores undersøgelse har fokuseret på dokumentation af handlerummets etablering for én social teknologi i én bestemt organisation. Det forhold, at nye styringsteknologier kommer til i organisationen fjerner ikke automatisk de tidligere, og som vi har eksemplificeret det med blot mål- og rammestyringen, vil der optræde og konditioneres flere samtidige handlerum.

I den enkelte organisation bliver det interessante spørgsmål, hvilket af de mange handlerum, der kan optræde restringerende i forhold til de øvrige. På baggrund af vore interview i den konkrete organisation er der klare indikationer på, at mål og ramme er et vigtigt handlerum, og økonomien er det, som alle vore respondenter tillægger dominerende indflydelse.

I en anden organisation vil andre sociale teknologier kunne være dominerende.

Vi har ikke gjort forsøg på at beskrive organisationens samlede handlerum, som til dels kan opfattes som fællesmængden af alle organisationen forskellige handlerum.

I den enkelte sociale teknologis handlerum er der blindhed for alt andet end netop den ledeforskel, der konstituerer det pågældende handlerum. For BU modellen er målet at minimere forskellen mellem det bestilte og det leverede, og blikket er rettet mod sagsflow, effektivisering og kvalitet i undersøgelsesarbejdet. Denne specialisering og kvalitet i undersøgelsesarbejdet søges ved, at medarbejdere specialiserer sig i undersøgelsesarbejdet gennem gentagelsesoperationer, metodeudvikling, kompetenceudvikling m.v.

Med genstandsgørelsen af undersøgelsesarbejdet risikerer man at reducere det til kvantificering på bekostning af kvaliteten, når undersøgelsesarbejdet alene bliver målt på antal procentvis gennemførte undersøgelser inden for henholdsvis 3 og 4 måneder.

Specialiseringen af undersøgelsesarbejdet med etablering af undersøgelsesmedarbejdere har blindhed overfor undersøgelsesarbejdets anvendelsesmuligheder. Undersøgelsesarbejdet har ikke blik for foranstaltningsarbejdet, og undersøgelsesarbejdet får først værdi, når det indsættes i en beslutnings- og handlingsrelevant kontekst. Der kan således ligge en svaghed i, at det tidligere fælles objekt undersøgelse/handling nu er adskilt i to selvstændige objekter.

Denne viden henleder ledelsesmæssigt opmærksomheden på behov for at arbejde med koblinger og overgange mellem undersøgelsesteam og respektive Børneteam og ungeteam, og herunder arbejde med kvalitetssikring både af undersøgelsesarbejdet specifikt og den praktiske anvendelse af undersøgelsesresultatet i handleplansgrupperne.

Den videre kvalitetssikring (=standardisering) og kvalitetsudvikling (=læring) er eksempler på andre sociale styringsteknologier, der vil kunne finde – eller finder – anvendelse i organisationen. Hvor den ene har blik for standardisering har den anden det for den systematiske læringsproces.

Det fælles handlerum, der skabes af BU sammen med kvalitetssikring er ikke det samme som det handlerum BU sammen med kvalitetsudvikling vil skabe. Bevidstheden om dette kan kvalificere det ledelsesmæssige valg, som ligger i at indføre og anvende en given social styringsteknologi.

Hvis vi træder et skridt tilbage fra denne anden ordens iagttagelse af styringsteknologier, hvad er det så for forestillinger om styringsteknologier og lederens anvendelse af dem, som kommer til syne.

Lederens potentielle muligheder i forhold til styringsteknologiens grænse kunne være at reflektere over betydningen af ændringer i subjekters/aktørers opgaver, funktioner og kompetencer. Alternativt kunne opmærksomhed henledes på, hvad der eksempelvis kunne forklare en reorganisering af Børnefamiliearbejdet, der tilsyneladende er et ideologisk brud med tidligere praksis båret af en helhedstankegang og kontinuitet.

Dette fører os over i delanalyse 3 om lederens ledelsesvilkår og handlerum i arbejdet med implementering af forandringsprogrammer

### ***Hykleri i organisationer (Delanalyse 3 om lederes handlerum - tale, beslutning og handling (Hykleri))***

Vi har tidligere beskrevet, at Københavns Kommunes Socialforvaltning i 2006 besluttede at reorganisere børnefamiliearbejdet i Børnefamilieteamene i et undersøgelsesteam, to målgruppeteam benævnt børneteam, ungeteam, og endelig at der skulle etableres en sekretariatsfunktion (se figur 2). Supplerende skulle der indføres en slags mellemliderfunktion benævnt koordinatore i hver af de respektive team. Disse koordinatore skulle have ansvaret for den faglige ledelse i respektive team. Reorganiseringen blev motiveret både med behov for bedre styring af Børnefamiliearbejdet og med behov for at undersøgelsesarbejdet blev opkvalificeret via specialisering.

Vi har i delanalyse 1 beskrevet anbringelsesreformens tilblivelse ud fra en problem/løsnings figur og kommer frem til en konklusion om, at formålet/hensigten med anbringelsesreformen bl.a. var ønsket om/behovet for opkvalificering af sagsbehandlingen i forbindelse med anbringelsessager via bedre undersøgelser, flere netværksanbringelser, bedre inddragelser af barnet og denne familie m.v.

Det fremgår ikke, hvilke succeskriterier, som er knyttet op på kommunernes implementering af anbringelsesreformen. Den manglende præcisering af succeskriterier efterlader prak-

sisfeltet i respektive kommuner i en situation, hvor det bliver nødvendigt at tolke på hensigten med anbringelsesreformen, herunder tage stilling til om den eksisterende organisering af børnefamiliearbejdet, den eksisterende struktur i tilstrækkelig grad kan understøtte hensigten med anbringelsesreformen.

I delanalyse 2 har vi ligeledes ud fra en problem/løsnings figur beskrevet, hvordan man kan se Københavns kommunes reorganisering af børnefamiliearbejdet som en mulig tolkning på, at den eksisterende struktur ikke i tilstrækkelig grad kunne understøtte anbringelsesreformens krav om opkvalificering af sagsbehandlingen i anbringelsessagerne med fokus på bedre undersøgelser, bedre inddragelse og øget brug af netværksanbringelser, hvorfor børnefamiliearbejdet fremadrettet organiseres i et undersøgelsesteam, børneteam, ungeteam og en sekretariatsfunktion i en differentieret/specialiseret struktur med det formål at opkvalificere sagsbehandlingen.

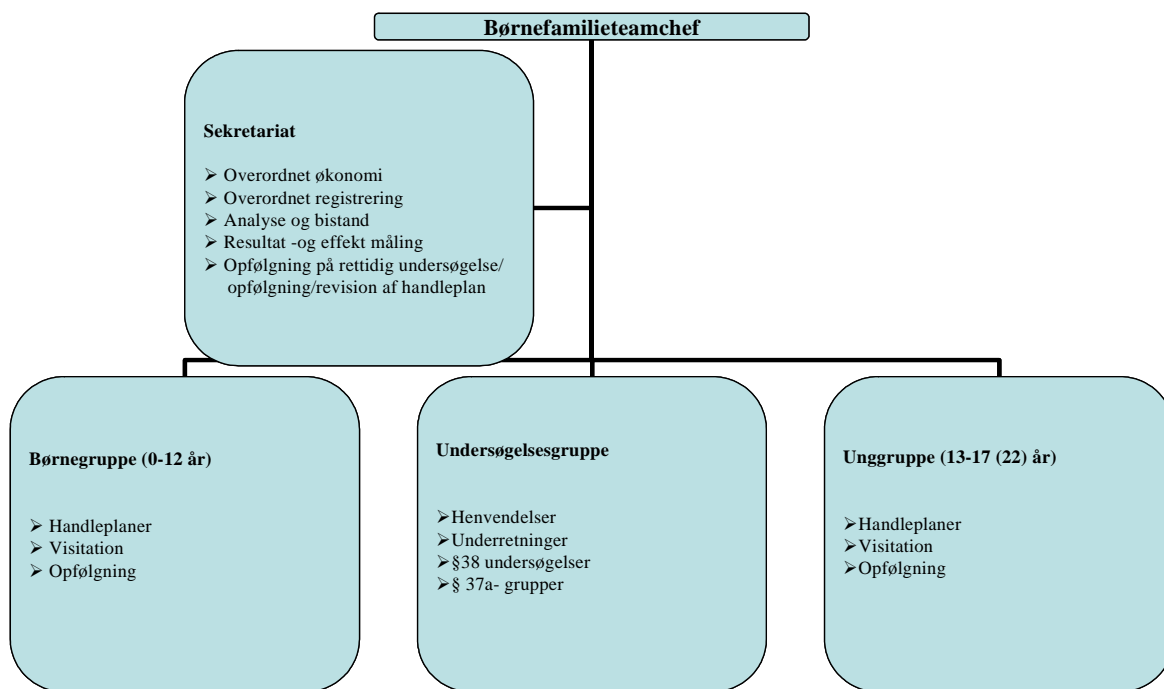
Som tilfældet var vedrørende anbringelsesreformen var der ej heller udmeldt præcisering af succeskriterier fra direktionen i forhold til hvordan respektive teamcheferne skulle implementere den ny organisering, hvilket efterlader teamchefen i det respektive børnefamilieteam i en situation, hvor der gives mulighed for at anlægge egen tolkning af hensigten med den nye organisering med henblik på meningsfuld implementering i respektive børnefamilieteam.

I delanalyse 3 vil vi nu analysere, hvordan denne mulighed for tolkning giver mulighed for en variation af mulige strategier til implementering af ny organisering. Vi vil kigge på, hvordan 6 teamchefer har implementeret denne nye organisering i praksis, har etableret koordinatorstillinger og håndteret kravet om opkvalificering af arbejdet via specialisering af undersøgelsesarbejdet, handleplansarbejdet og sekretariatsarbejdet til styring af det praktiske arbejde i respektive team.

Metodisk indledes analysen med citater fra notatet af 27. juni 2006, og dernæst anvender vi Frimor til at analysere implementering af ny styringsteknologi benævnt Bestiller/Udfører

modellen med henblik på at blive seende i forhold til styringsteknologiens grænse ved at genstandsgøre, hvad der via refleksion skaber bevidsthed omkring styringsteknologiens grænse og hermed gøres ledelsesbart. I forlængelse af dette anvender vi Brunsson til at analysere eksempler på, hvordan den enkelte leder handler ledelsesstrategisk via separation i tid, emner, enheder og/eller omgivelser.

Notatet af 27.06.06 beskriver et **forslag** til en overordnet model, som vi tidligere har vist i denne figur.



Det beskrives i notatet at citat: ”Modellen lægger op til et styrket fokus på undersøgelsesarbejdet og en specialisering i forhold til den faktiske indsats overfor henholdsvis børn og unge. Organiseringen er illustreret ved tre selvstændige grupper, der vil variere fra team til team, men størrelsesmæssigt formentlig vil være nogenlunde ens”.

Dette citat objektiverer både undersøgelsesarbejdet og indsatsarbejdet overfor både børn og unge samtidig med at der skabes subjekter i form af undersøgelsesarbejdere i undersøgelsesteam og indsatsarbejdere i respektive børneteam og ungeteam.

Det beskrives i notatet at citat: *"Sekretariatets opgaver og ansvar skal ses i forbindelse med de strukturdrøftelser, der pågår i forhold til TA(teknisk/administrativ)-teamene, hvorfor beskrivelsen nedenfor er et udkast, der afventer drøftelser omkring TA-teamene. Ønsket er, at der fremover udarbejdes en ens model i børnefamilieteamene for opgaver og ansvar for et sekretariat"*.

Dette citat objektiverer sekretariatsarbejdet, men opmærksomhed henledes på at det endnu ikke er afklaret, hvilke opgaver og ansvar sekretariatet skal have, da det er forbundet med strukturdrøftelser, som pågår i et andet team. Det er uklart hvilke subjektpositioner, der vokser ud af dette i forhold til tidligere praksis

Det beskrives i notatet at citat: *"De enkelte børnefamilieteam spænder fra 17 medarbejdere til 81 medarbejdere, hvorfor der arbejdes videre i forhold til en løsning med flere koordinatore. Hver større organisatorisk enhed har således en koordinator i spidsen med ledelseskompetence i forhold til fagligheden. Der er delegeret ledelseskompetence i forhold til den del af organisationen, de er ansvarlige for. Koordinatorerne skal medvirke til at kvalitetssikre sagsarbejdet og er ansvarlige for indsendelse af materialet til Godkendelses- og Analyseenheden. Den øgede ledelsesintensitet ved koordinatorerne skal ligeledes sikre, at der sker en rettidig udarbejdelse af undersøgelsen, handleplanen og opfølgningerne. Der vil blive oprettet op til 3 koordinatorfunktioner i otte børnefamilieteams"*.

Dette citat objektiverer begrebet faglige koordinatore og deres skabes subjektpositioner, idet koordinatorerne skal medvirke til at kvalitetssikre sagsarbejdet, har ledelseskompetence inden for det faglige område til forskel for øvrige medarbejdere, som bliver underordnede i en hierarkisk struktur.



Sammenfattende kan vi sige at notatet jf. Frimor introducerer nye objekter som undersøgelsesarbejdet til forskel for både indsatsarbejdet og sekretariatsarbejdet, introducerer undersøgelsesteam til forskel for børne-/ungeteam og sekretariat, introducerer koordinatore til forskel for ikke koordinatore. Supplerende introduceres nye subjektpositioner i form af undersøgelsesmedarbejdere, indsatsmedarbejdere, sekretariatsmedarbejdere og koordinatore.

Vi vil med baggrund i interview af 6 Børnefamilieteamchefer i Københavns Kommunes Socialforvaltning analysere, hvordan kravet med nye objekter og subjekter i børnefamiliearbejdet kommer til udtryk i forbindelse med implementering af den nye organisering.

Alle interviewede gav udtryk for en oplevelse af, at undersøgelsesarbejdet er blevet opkvalificeret i forbindelse med reorganiseringen via specialisering af undersøgelsesarbejdet.

: ” Øh – Jamen det var, som jeg ser det, især undersøgelsesarbejdet, som nok hang gevaldigt og øh et eller andet sted, så er jeg jo nok glad for den nye organisering i dag, men lige da vi startede op, der var jeg rigtig rigtig ked af at ødelægge hele tværfagligheden”. ”Altså da vi fik besked på at vi skulle have denne nye struktur - arbejdede vi rigtigt meget med det og prøvede at bevare respekten imellem de to, men det er jo fordi, at de skal jo lave en eller anden form for konklusion i undersøgelsesgruppen og så kan de sidde og harcelere over den i børne- og ungegruppen”<sup>17</sup>.

Denne teamchef organiserede børnefamiliearbejdet med et undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam og har en koordinator med ansvar for både børneteamet/ungeteamet og undersøgelsesteamet og en faglig koordinator i sekretariatet.

Set i Frimor perspektiv har denne teamchef objektiveret undersøgelsesarbejdet ved at specialisere, hvilket efterlader en oplevelse af, at undersøgelsesarbejdet er blevet opkvalificeret. Undersøgelsesarbejdet er modsat tidligere organisering nu alene forbeholdt medarbejdere placeret i undersøgelsesteamet. I den tidligere organisering havde sagsbehandlerne ansvaret både for undersøgelsesarbejdet, handleplansarbejdet, foranstaltningsarbejdet og opfølg-

ningsarbejdet i en lang kontinuerlig proces, hvilket den nye organisering er et brud med. Der er nu skabt en subjektposition som undersøgelsesmedarbejdere til forskel for andre subjektpositioner, som er placeret i børne- og ungegruppen.

Teamchefen rejser i sit citat nogle problemstillinger, idet opmærksomheden bl.a. henledes på, at opstarten af ny organisering ødelagde tværfagligheden, skabte disrespekt mellem undersøgelsesteamet og Børne- og Ungeteamet, idet undersøgelsesteamet konkluderede undersøgelsen og børne- og ungeteamet kunne så harcelere over denne konklusion, da de i forhold til organiseringen var forpligtet til at arbejde ud fra denne konklusion.

Set i Frimor perspektiv er opmærksomhed henledt på, at undersøgelsesarbejdet er objektiveret, hvilket har medført, at noget er undersøgelsesarbejde til forskel for noget som ikke er undersøgelsesarbejde. Supplerende har det affødt, at der er nogle, som er undersøgelsesmedarbejdere til forskel for nogen, som ikke er undersøgelsesmedarbejdere. Disse indledende forskelsbetragtninger kan sættes i relief til, at tværfagligheden indledningsvist opleves som ødelagt og der er etableret disrespekt mellem medarbejdere fra forskellige team. Ved at reflektere over disse forskelsbetragtninger skabes bevidsthed om, hvad det er for en styringsteknologi, der indføres, hvad den kan understøtte og lige så vigtigt, hvad den enten ikke kan eller, hvilke blinde områder denne styringsteknologi efterlader. Det at skabe bevidsthed om styringsteknologiens muligheder og ikke mindst styringsteknologiens grænser er det, Frimor definerer som at gøre noget til genstand for ledelse.

Denne teamchef har henledt opmærksomheden på problemstillinger i forhold til tværfaglighed, ændring af kompetencer, roller og positioner. Bevidstheden om disse problemstillinger kan så indgå i de ledelsesansvarliges vurderinger om noget skal gøres ledelsesbart på bekostning af noget andet.

Hvad denne teamchef har gjort ledelsesbart kan følgende citat måske løfte sløret for.

*” Nu har jeg omorganiseret det sådant at det er den samme koordinator, der er på børne- og ungegruppen og undersøgelsesgruppen for der skal være sammenhæng mellem de to, og det har altså hjulpet, det har givet meget mere ro. Det har også givet bedre tone her i teamet, at der er den sammenhæng med den koordinator”<sup>17</sup>.*

Børnefamilieteamchefen har tilsyneladende reflekteret over problemstillingerne om manglende tværfaglighed og den manglende respekt mellem respektive undersøgelsesteam og børne- og ungeteamene. Bevidstheden omkring disse problemstillinger vurderer vi kan have medført, at teamchefen gør disse temaer ledelsesbare. Hvilken strategi, teamchefen i den forbindelse anvender, vil vi prøve at belyse set i et Brunsson perspektiv.

Set i Brunsson perspektiv kan vi konstatere, at teamchefen i lighed med andre 4 interviewede teamchefer og i tråd med det politisk udarbejdede notat har implementeret ny organisering via separation af enheder, idet der bliver etableret et undersøgelsesteam, et børne- og ungeteam og et sekretariat. Der er tale om en differentieringsstruktur, hvor undersøgelsesteamet alene specialiserer sig i undersøgelsesarbejdet og børne- og ungeteamet specialiserer sig inden for handleplaner, foranstaltninger og opfølgning. Sekretariat specialiserer sig inden for arbejdet med dataregistrering, anvisning af penge, analyse af målstyrings- og budgetarbejdet m.m.

Det er ligeledes vores opfattelse at teamchefens opmærksomhed på problemstillinger vedrørende tværfaglighed, disrespekt mellem medarbejdere fra respektive team og manglende sammenhæng i sagsarbejdet mellem respektive grupper kan medvirke til at forklare, at denne teamchef foretager en separation af emnet – koordinator – set i forhold til det udarbejdede notat. I forhold til Frimor vurderer vi, at teamchefen har reflekteret over problemstillingerne vedrørende tværfaglighed og sammenhæng i børnefamiliearbejdet og hermed gjort disse temaer ledelsesbare. Det er vores opfattelse, at denne teamchefs refleksioner over disse problemstillinger kan have medvirket til, at teamchefen bliver bevidst om den nye orga-

niserings grænse. Vi opfatter at teamchefen dekoobler i forhold til det udarbejdede notat og vælger at reorganisere således, at det nu er den samme koordinator, som har det faglige koordinationsansvar for samtlige underteam i dette Børnefamilieteam. Det er denne koordinators ansvar at sikre rammen for tværfaglighed og koordination respektive team imellem.

Set i Brunsson perspektiv kan vi blive seende i forhold til, at teamchefen bliver præsenteret for et politiske krav jf. notat om at specialisere børnefamiliearbejdet ved at implementere ny organisering med differentieret struktur, hvor der skal oprettes faglige koordinatore i hvert enkelt team med henblik på, at skabe rammen for inden for det enkelte team, at opnå hurtigere sagsflow, bedre politiske måltal, øge antallet af konkluderede undersøgelser inden for tidsfristen, øge antallet af handleplaner og opfølgninger i sagerne i respektive team.

Teamchefen står fortsat over for kravet om at børnefamiliearbejdet skal være helhedsorienteret, tværfagligt funderet og præges af kontinuitet i sagsbehandlingen, idet målsætningen om ”Den Brugerrettede Forvaltning” ikke eksplicit er afskaffet, og disse krav ligger op til en mere integrativ struktur.

I arbejdet med implementering af reorganiseringen bliver teamchefen præsenteret for et dilemma på grund af inkonsistente krav. Teamchefen kan ikke på samme tid både honorere det politiske krav om fuld differentiering af børnefamiliearbejdet i et undersøgelsesteam og børne- og ungeteam med hver deres koordinator og samtidig honorere det integrative krav om helhedsorienteret, tværfagligt funderet sagsarbejde præget af kontinuitet.

Brunsson beskriver netop denne dobbelthed i legitimation, der præsenterer organisationerne for dilemmaer. Hvis organisationen tilfredsstillter via legitimering ved differentiering vil det være på bekostning af legitimering via integration. Organisationen kan ikke både være god til politik og samtidig være god til at handle.

Ved at teamchefen har separeret emnet koordinator, har vedkommende samtidig reduceret konflikten ved at isolere det politiske fra det handlende, hvilket er at betragte som en dekoobling. Vi vurderer at teamchefens reorganisering har til formål at skabe bedre sammen-

hæng mellem respektive team ved, at det er den samme koordinator, som har det faglige ansvar både for undersøgelsesteamet og respektive børneteam og ungeteam.

Yderligere eksempel på separation i Brussons forstand viser vi i følgende citater

*”det var den ny organisering, jamen det har været, meget personligt for mig, fordi det var svært i starten, jeg havde svært ved at se, hvordan jeg kunne få den der kontinuitet til at blive der, og det var meget vigtigt for mig. Jeg så det som en vigtig kvalitet – så det er jeg blevet presset til af gruppen, altså ja – af børnefamilieteamet--- altså de, først ville de ikke, altså først var vi enige om at – at forblive anarkister, havde jeg nær sagt, - men så var der flere, der godt ville, og så var det logik altså, at hvis de ville så kunne jeg også se en ide i det, fordi den ide som vi så også fik støbt om jeg så må sige var, at man blev i gruppen, og at man stadig var forankret, så kunne alle se, der kunne blive det gode flow...”<sup>20</sup>:*

Denne teamchef har implementeret ny organisering med et børneteam, et ungeteam og et sekretariat, men har ikke noget undersøgelsesteam, supplerende er der oprettet en koordinatorstilling i sekretariatet.

Denne teamchef har jf. Frimor i lighed med forrige teamchef ligeledes objektiveret temaer som sammenhæng, kontinuitet og sagsflow i sagsarbejdet. Vi vurderer at denne teamchef reflekterer over disse problemstillingerens betydning og bekymrer sig om, hvordan den eksisterende kontinuitet og det gode sagsflow fra den tidligere organisering kan fastholdes i den ny organisering. Vi oplever, at denne teamchef reflekterer over den nye styringsteknologis grænse, hvilket gøres til et personligt fagligt anliggende og giver anledning til overvejelser om at forblive anarkister. Refleksioner i Børnefamilieteamet vedrørende bestiller og udfører modellens grænser gør kontinuitet og det gode sagsflow ledelsesbart og føder ideen om at skabe nye subjektpositioner i form af undersøgere og indsatsmedarbejdere, men at undersøgere og indsatsmedarbejdere fortsat er forankret i deres respektive udførergrupper.

Jf. Brunsson foretager denne teamchef modsat den forrige ikke en separation af enheder, men en separation i emnet – undersøgere - idet undersøgelsesarbejdet nu bliver specialiseret ved, at medarbejdere inden for samme enheder alene tager sig af undersøgelsesarbejdet til forskel fra andre medarbejdere inden for enheden, som alene har arbejdet med handleplaner, foranstaltninger og opfølgninger.

I et Brunsson perspektiv bliver vi seende i forhold til, at denne teamchefs implementering af ny organisering kan ses som udtryk for et dilemma, hvor teamchefen på den ene side oplever kravet om at oprette en differentieringsstruktur med separat specialiseret undersøgelsesenhed og på den anden side oplever at dette konflikter/er uforenelig med kravet om kvalificeret sagsbehandling præget af tværfaglighed, helhed og kontinuitet, som mere ligger op til en mere integrativ struktur.

*:"altså æhh- som driftskordinator – det er også for økonomidelen med ansvar for budget og regnskab, målstyring og ansvarlig for at implementere i undersøgelsesdelen, design og skabeloner, har ikke det faglige ansvar". " at det kan godt gøre på sigt, at jeg, at jeg kan være nødt til og finde en til form for koordinator – men jeg synes det er, stadig væk ikke så lige til, for den ene gruppe – for ungegruppen – vil jeg godt kunne det, men det er også vigtigt for mig, for at jeg og en koordinator, og det er fordi jeg stadig er optaget af den faglige del, altså for mig er det sådan rent interessemæssigt – kvalitetsmæssigt – for mig, jeg har ikke lyst til at – at være et andet sted, og lede et andet sted"<sup>20</sup>.*

Jf. Frimor har denne teamchef ligeledes objektiveret koordinatorbegrebet, men ønsker selv subjektpositionen, der var tiltænkt den faglige koordinator, ud fra en interessemæssig, kvalitetsmæssig dimension. Omvendt har teamchefen opfundet en subjektposition som driftskordinator med ansvar for budget, regnskab, målstyring i hele Børnefamilieteamet og med ansvar for implementering af design og skabeloner i undersøgelsesdelen.

Ved at reflektere over begrebet koordinator, har denne teamchef valgt nogle muligheder som øvrige teamchefkolleger ikke har valgt, og via disse refleksioner har teamchefen gjort begrebet koordinator ledelsesbart.

Jf. Brunsson separerer denne teamchef ligeledes i forhold til emnet koordinator, idet der modsat notatet ikke er etableret faglige koordinatore i børneteamet og ungeteamet, men i stedet er der etableret en samlet teknisk koordinator for sekretariatet og undersøgelsesteamet. Denne driftskoordinator har ansvaret for budgetstyring, økonomistyring og målstyring for hele teamet og er tillagt ansvaret for implementering af undersøgelsesdesign, skabeloner i undersøgelsesteamet, men har intet fagligt ansvar.

Det faglige ansvar ligger alene på teamchefen, der dermed har udnyttet de fortolkningsmuligheder som notatet har skabt.

Jf. Brunsson vurderer vi ligeledes, at denne teamchef foretager en separation i forhold til omgivelserne ved at oprette en teknisk koordinatorstilling og selv tage sig af den faglige udvikling. Vi vurderer, at denne teamchef på det personlige plan muligvis ser kravet om øget økonomistyring og målstyring i notatet af 27.06.07 som uforenelige med kravet om at sikre den faglige kvalitet i forhold til det praktiske arbejde i Børnefamilieteamet. Teamchefen ønsker selv at arbejde med det faglige ud fra personlige interesser, hvor opgaven med teknisk drift eksemplificeret ved økonomistyring og målstyring placeres hos en teknisk koordinator. Teamchefen vælger en ledelsesstrategi, der håndterer dilemmaet forbundet med notatets krav om øget kvalitet til dokumentation, økonomistyring og målstyring relateret til direktion og mål- og rammekontoret og kravet til øget kvalitet i sagsarbejdet via kontinuitet, og sammenhæng til sikring af det gode sagsflow.

*” Man kan sige, at de har jo truffet en beslutning om, at der skal være en koordinator for hver enhed. En beslutning som de ikke har valgt at understøtte i kraft af ressourcer.... da de er belastede nok i forvejen så bliver de sager hos koordinatorene, og derfor så er – altså – den rum de har til at udøve koordination – det er forsvindende lidt. ... men de så helst – altså deres anbefalingscentral var, at der var en på hvert team. Og det er jeg da enig i, men*

*jeg altså bare ikke ressourcerne ligesom nogen andre, jeg kender til, og at sige at jeg skal bruge fuldtidsmedarbejdere til at gå ind og løse de her opgaver”.*<sup>21</sup>

Denne teamchef har organiseret børnefamiliearbejdet i et undersøgelsesteam, børneteam og et undersøgelsesteam med koordinator i både børneteamet og ungeteamet, men ikke i undersøgelsesteamet.

Med udgangspunkt i Frimor objektiveres koordinatoren, og teamchefen reflekterer over, at man politisk i socialudvalget, direktion og mål- og ramme kontoret ikke har understøttet beslutningen om oprettelse af koordinatorstillinger med ressourcer. Herved gøres implementering af koordinator ledelsesbart.

Set i Brunsson perspektiv reflekterer denne teamchef over den politiske hensigt med indføring af koordinatorbegrebet og henleder opmærksomheden på fraværet af ressourcer til at understøtte den politiske hensigt. Teamchefen reflekterer over, at medarbejderne i forvejen er belastet, og vurderer ledelsesstrategisk, at der ikke aktuelt kan afses ressourcer til at bruge en fuldtidsmedarbejder til at gå ind og løse koordinatoropgaverne. Dette kunne ligeledes opfattes som en separation i tid sådan at forstå, at såfremt der blev udmeldt ressourcer til etablering af koordinatorstillinger, ville opgaven blive prioriteret anderledes efter hensigten. Det rum og den tid, som kan afses til koordination er forsvindende lille, hvilket har fået den konsekvens i praksis, at har man funktion af koordinator, har man tillige de sager man tidligere havde.

Vi vurderer at teamchefen separerer emnet koordinator med det formål ledelsesstrategisk at opretholde balance mellem eksisterende ressourcer og de faktiske opgaver i børnefamilie-teamet. Det er vores vurdering i forhold til hensigten med koordinatorstillingerne, at denne teamchef har en koordinator mere af navn end af gavn, idet koordinatoren har fortsat de samme opgaver og samme sager som tidligere, men har oveni fået opgaven med koordination.



*”Men – øhm men det er noget af det jeg siger der, når jeg har jo fået at vide og jeg har i virkeligheden fået udstukket kursen oven fra, kan man sige, jeg er jo bare en mellemlider – øhm – det skal man jo nærmest være vor herre for ikke at være, og vi er en politisk ledet organisation. Det vil sige, at vi kan på den ene dag få at vide at vi skal gå til højre og så går vi dagen efter til venstre, og min opgave er at sikre at de retningslinier, der bliver sendt inde fra mål- og rammekontoret bl.a. er det direktionen, at de bliver udmøntet gennem medarbejderne. Da jeg så ikke længere skal være i direkte kontakt med medarbejderne så skal – jeg gør det så – jeg har valgt at lave en anden organisering end så mange andre – jeg har også en udgående medarbejder, så jeg har et samarbejde med 4 koordinatore og der er min opgave at formidle--- I: Kan du fortælle mig baggrunden for det – Hvad har presset jer til det. S: Økonomi”<sup>16</sup>*

Denne teamchef har valgt at organisere teamet med en sekretariatsfunktion, et undersøgelsesteam, børneteam, ungeteam, der hver har deres koordinator. Supplerende er der etableret en koordinatorstilling med ansvar for koordination af det udgående arbejde i distriktet.

Denne teamchef separerer i forhold til emnet koordinator og vælger modsat notatet, at etablere en fjerde koordinator.

Bevæggrundene til denne separation motiveres med økonomi og følgende citat fra samme interview konkretiserer tankegangen bag.

*”Ja og som altså vi mener, der ligger nogle ressourcer ude i netværket som kan gøre at vi kan forebygge og altså nogle ting – altså agere i miljøet – så det ikke kommer til at være så stor en økonomisk belastning”.” Nej, det er også – vi opererer også både med det formelle netværk og det uformelle netværk – og det formelle netværk – det er alle skolerne, alle klubberne, alle daginstitutioner, pc-cafeer, gårdmænd og viceværter”.<sup>16</sup>*

Denne teamchef reflekterer i økonomiske termer, der kan relateres til den politiske målsætning om, at budgettet skal holdes. Teamchefen ser en mulighed for at reducere de øko-

nomiske udgifter ved at etablere en ekstra koordinator, der får ansvar for kontakten til aktørerne i nærmiljøet – skoler, klubber mv.. Denne koordinator kan dermed i større omfang skabe muligheder for at aktører i nærmiljøet kan håndtere opgaver med henblik på at reducere den økonomiske belastning på børnefamilieteamet.

Set i Brunsson perspektiv håndterer denne teamchef et dilemma gående på, at den politiske målsætning om højst 3 koordinatore og samtidig budgetoverholdelse skaber et dilemma i forhold til den praktiske virkelighed. Teamchefen separerer i emnet koordinator og vælger ledelsesstrategisk at implementere en fjerde koordinator, der skal medvirke til at reducere de økonomiske udgifter. Der ses samtidig en separation i forhold til omgivelser, da denne fjerde koordinator introduceres med henblik på at agere i enhedens omgivelser.

I arbejdet med dette projekt er vi undervejs blevet opmærksomme på at de respektive teamchefer har implementeret reorganiseringen med stor variation. Den største variation ser vi i forhold til objektet koordinator, hvilket vi med de næste citater og den fortsatte analyse vil søge argumenter for eller forklaringer på.

*”Altså jeg synes der er kommet det gode ud af det, at, øh, den meget meget, øh, ledelsestynde organisering. Den er blevet ændret, at der er – selvom det ikke er personaleledelse, at der ligger i definitionen på koordinatorene, så ligger der dog en faglig ledelse, som øh, har gjort det muligt eller i hvert fald til en vis grad muligt for mig og være sådan en samlende lederperson – altså det har fand’me været svært før – med 45 medarbejdere, ik’. Det synes jeg har været et kæmpe plus. Men det har været et lige så stort minus, at vores forvaltning ikke har løst dimensioneringsopgaven og finansieringsopgaven i forhold til metoderne”.*

*”Det har betydet – Det har været demoraliserende – Det har betydet manglende tillid til centralforvaltningen, øh, frustrationer – også grænsende til underkendelse af min gennemslagskraft som chef, øh, at det ikke er kommet på plads. Det er – det er måske nok en overfortolkning for min egen side – men det skulle ikke undre mig, om det også opleves på den måde, selvom vi jo skriftligt har gjort opmærksom på det også, og centercheferne har gjort noget. Det er en fandens dårlig personalepolitik for at sige det med andre ord, og det har virkelig – der skal samles noget – virkelig – sammen for at tilliden kan genvindes til central-*

*forvaltningen, for det bliver jo lagt oven i en masse andre ting, som til syvende og sidst heller ikke har fungeret.”*<sup>19</sup>

Denne teamchef har organiseret børnefamiliearbejdet i et undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam med hver deres koordinator og har tillige oprettet en sekretariatsfunktion.

Dette citat henleder opmærksomheden på, at der ikke er taget stilling til hverken at dimensionere indholdet af koordinatoropgaven eller til finansiering af koordinatorstillingerne. Jf. Frimor er det, som gøres til genstand, en usikkerhed omkring koordinatorernes opgaver, tidsforbrug og finansiering, som denne teamchef reflekterer over og hermed gør ledelsesbare.

*”Ja, det tror jeg da. Jamen hvis du tar’ - altså alt andet lige, så tænker jeg, at jeg har en kollega, der hedder Dennis, og i den situation han er i – altså der er der jo 2 – nu snakker jeg ikke om, hvad det er de laver eller kvaliteten – men der er der jo 2 fuldtids koordinatører – i hvert fald. Tidligere – nå jamen tidligere teamchefer – eller sludder og vrøvl – socialfaglige ledere, ik’, som ikke blev teamchef, der er trods alt en forskel på det og så at der ikke er nogen i et team over hovedet, for det har aldrig været på tale, at der skulle tages sagsbehandleropgaver fra dem for at de kunne få plads til det. Det var ligesom nogle andre betingelser. Og sådan er det forskelligt rundt omkring ikke. Men jeg syntes, det er fint, at der er ambitioner, og det har jeg jo selv, og det tror jeg, at alle mine kolleger har, men jeg syntes ikke, at centralforvaltningen har været opmærksom nok på og være med til at udstikke betingelser og rammer for det. Det syntes jeg ikke. Og det undrer mig, og så synes jeg, og så kan man så se, at så bliver – så bliver – så centerchefflaget så er det for – så savner jeg, de træder i karakter”.*<sup>21</sup>

Denne teamchef har organiseret børnefamiliearbejdet i et undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam med hver deres koordinator.

Ligeledes denne teamchef har objektiveret koordinatorrollen og vurderer at centralforvaltningen (direktion/mål- og rammekontoret) ikke har været tilstrækkelig opmærksomme på at udstikke betingelser og rammer for implementering af koordinatore. Denne teamchef henleder ligeledes opmærksomheden på de forskellige vilkår, respektive teamchefer har haft for implementering af ny organisering, herunder oprettelse af koordinatorstillinger. Teamchefen henleder opmærksomheden på et Børnefamilieteam som i forvejen havde to tidligere ledere, som bare kunne indtræde i rollen som fuldtidskoordinatore. I det team skulle der eksempelvis ikke arbejdes med at flytte sagsbehandleropgaver fra dem til andre medarbejdere.

*”Det var at vi mente sådant set at vi var uenige med tanken i konceptet omkring at man både kunne være koordinator altså 10 timer om ugen og 27 timer om ugen være på lige fod med medarbejderen. Det har faktisk været den, der var den meget udslagsgivende – altså det troede vi sådan set ikke på, var en okay konstellation. Så snakkede vi også om, om vi gjorde os selv sårbare ved at kun at vælge én, for det er jo klart i koordinatorens fravær, så har jeg jo, så kan du jo sætte dig ned og sige, de andre har jo så stadigvæk i ens fravær så 2 tilbage, men skulle man så også have bygget det ind, altså den fleksibilitet, jamen i tilfælde af undersøgelsesgruppens koordinator var fraværende, så var det altså pr. automatik den ene eller den anden, så skal man sige så: var de 3 så en treenighed på én eller anden led, der også vikarierede for hinanden, og vi synes bare, at der rejste sig mange spørgsmål, som vi syntes på én eller anden måde bedre kunne finde ud af at håndtere ved ligesom at sige hvad sker der hvis vi så kun vælger 1 og så til gengæld, så har hun alle opgaverne på grupperne på fuld tid”<sup>18</sup>.*

Denne teamchef har organiseret i et undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam og har etableret en gennemgående koordinator med ansvar for alle team.

Her forklares separation i forhold til koordinatorstillingerne med, at man (teamchef og kontorchef) var uenige i konceptet om, at man kunne være koordinator ca. 10 timer ugentlig og samtidig medarbejder på lige fod med de øvrige i de resterende 27 timer. Jf. Frimor objek-

tiveres koordinatorrollen og der reflekteres over, at den nye subjektposition som en lederopgave til forskel for medarbejderopgaven.

I forhold til de forrige teamcheferes fokus på manglende dimensionering af koordinatoropgaven som et problem, udnytter og ser denne teamchef muligheder i den manglende dimensionering.

Vi vil se på disse tre citater i Brunssons perspektiv. De to indledende citater henleder opmærksomheden både på den manglende opgavedimensionering i forhold til koordinatører og på problemer med manglende finansiering af koordinatører. I forhold til Brunsson vælger vi at se selve beslutningen om reorganisering af børnefamiliearbejdet med introduktion af koordinatører som et eksempel på en beslutning truffet af en direktion/centralforvaltning, hvor denne beslutning ikke er ledsaget af normative krav, og hvor beslutningen tillige ikke er blevet ledsaget af opfølgning fra beslutningstagers side.

Vedr. koordinatorernes opgaver kan følgende udtages af notatet<sup>13</sup>: *”Hver større organisatorisk enhed har således en koordinator i spidsen med ledelseskompetence i forhold til fagligheden. Koordinatorerne skal medvirke til at kvalitetssikre sagsarbejdet og er ansvarlige for indsendelse af materialet til Godkendelses- og Analyseenheden. Den øgede ledelsesintensitet ved koordinatorerne skal ligeledes sikre, at der sker en rettidig udarbejdelse af undersøgelsen, handleplanen og opfølgningerne. Der vil blive oprettet op til 3 koordinatorfunktioner i otte børnefamilieteams”*.

Notatet beskriver koordinatoropgaverne i meget overordnede termer, men indeholder ikke noget succeskriterium eller specifikt krav til hvor mange koordinatører, som skal implementeres, ingen specifik beskrivelse af hverken opgaver og tidsforbruget for den enkelte koordinator og ingen central finansiering forbundet med at flytte ressourcer fra sagsbehandling til øget ledelsesintensitet.

Netop fraværet af specifikke krav fra centralforvaltningen i forhold til implementering af reorganiseringen, herunder manglende specifikke krav til antallet af koordinatore, deres opgaver og tidsforbrug medvirker til at skabe mulighedsbetingelser for at respektive teamchefer kan tolke til fordel for egne præferencer.

Det, at den enkelte teamchef blot skal forholde sig til egne præferencer og egen kontekst, vil medføre en variation i måden hvorpå den enkelte teamchef implementerer reorganiseringen af børnefamiliearbejdet.

Vi er med den hidtidige analyse blevet seende i forhold til at 6 Børnefamilieteamchefer har reorganiseret børnefamiliearbejdet med stor variation..

Efter at have beskrevet inkonsistens mellem den politiske del af organisationen og den handlingsorienterede del af organisationen vil vise et eksempel, hvor den politiske og administrative diktonomi bliver problematisk. Dette opstår, når organisationen søger at kæde den politiske og den administrative organisation sammen ved, at politiske beslutninger søges gjort konsistente med den handlingsorienterede del af organisationen - eller vise versa.

Vi ser dette problem, når det politiske lederskab træffer beslutninger og forventer, at disse bliver direkte styrende for den praktiserede handling.

Et eksempel på denne ikke helt usædvanlige ide fik vi henledt vores opmærksomhed på under interviewene med samtlige 6 teamchefer.

Vi fik henledt opmærksomheden på følgende; i et af socialforvaltningens børnefamilieteam, har man implementeret en teknisk løsning på opfølgning af handleplaner både inden for forebyggelsessager og anbringelsessager. Baggrunden er den, at sagsbehandleren senest hver 6. måned skal foretage en opfølgning i en sag. Hvis der ikke har været fulgt op på en sag inden for de seneste 6 måneder er tidsfristen ikke overholdt.

Sagsbehandleren foretager herefter en teknisk opfølgning få dage efter den for sent foretagne opfølgning, uden at handleplanen i den forbindelse ændres eller familien inddrages.

Denne tekniske opfølgning medfører, at opfølgningen nu er sket mindre end 6 måneder efter den seneste opfølgning, og tidsfristen er dermed overholdt.

I forbindelse med et forventet merforbrug på børneområdet i 2007<sup>22</sup> har Økonomiudvalget og Økonomiforvaltningen bestilt en række redegørelser vedrørende forventet merforbrug. Alle socialcentre har iværksat mulige opbremsninger.

En af de muligheder Socialcentrene samlet peger på som middel til en opbremsning i forbruget er en standardisering for, hvordan vi følger op, og her foreslås den ovenstående tekniske opfølgningss metode i alle socialcentre.

Eksemplet her objektiverer jf. Frimor målstyring som jf. analyseafsnit 2 ligeledes er en styringsteknologi. Målstyringsteknologi skaber ligeledes subjekter som kan forholde sig til kvantitative mål( evner at tælle).

Vi har så spurgt til teamchefernes reaktioner på denne opfølgningss praksis.

*”ja jeg ved det godt og vi har snakket meget om, vi skal gøre det samme her, men jeg synes det er hul i hovedet, altså for det er jo bare en teknologisk måde og snyde systemet på. Der er jo ikke noget indhold i det.” ”Det er sådan noget der irriterer folk – altså det er da med til igen at demoraliserer lidt, at de oplever det som snyd, det gør de altså. Det det – og jeg kan sgu’ – jeg tror ikke jeg har sagt det på den måde til mine medarbejdere, men jeg kan nok svært for mig at lade vær’ med at skinne – at få det til skinne igennem – at det er altså – det er sgu’ hokus pokus, der her”.*<sup>19</sup>

Denne teamchef har objektiveret målstyring som styringsteknologi og reflekterer over målstyringens grænse og taler om en praksis, som er en teknologisk måde at tilfredsstille centralforvaltningen på. På den anden side har de snakket om, at de vil til at gøre det samme. Det, at teamchefen reflekterer over denne grænse, gør arbejdet med målstyring ledelsesbart. Teamchefen refererer til at medarbejderne bliver demoraliseret, bliver irriteret og føler sig

snydt. Med det seneste referat fra Socialcentercheferne må det forventes at teamchefen bringes i et dilemma mellem centrale krav om indføring af den beskrevne opfølgingspraksis med henblik på forbedring af måltallene og hensynet til den daglige praksis med henblik på at skabe muligheden for en balanceret løsning, der både pleaser det politiske niveau og samtidig er tilfredsstillende i praksisfeltet.

*”Jamen det det øh siger mig vel det, at man måske et eller andet sted, når alt kommer til alt, oppe ad til i systemet godt er klar over, at det her med de her målstyringstal i virkelighedens verden måske ikke er et sandfærdigt billedet, hvad der foregår i børnefamilieteamet og hvilket fagligt niveau, man kan kalde det for, hvad rent faktisk befinder sig på, for hvis man troede det, så tror jeg, at der var flere tæsk, end der måske sådan reelt er altså det bliver jo nævnt og så siger man ja, ja og nå, nå og det skal vi nok kigge på, men der har lige været en -og bla bla - og så længe der ikke er pressesager, og så længe økonomien er nogenlunde på plads så gør det sgu ikke noget det det ikke ser skide godt ud, for så går det jo godt”. ” ja, hvem er det, der er tilfreds med dem – det er jo politikerne i den sidste ende, der har selv valgt det, så det er jo et politisk mål, men det har jo – som du selv er inde på – jo intet med en borgertilfredshed at gøre hvis det er det, og jeg vil da meget hellere have at man på én eller anden måde dyrkede borgertilfredsheden blandt vores kunder” ”Så det er et politisk måleapparat og det fortæller i virkelighedens verden intet om noget som helst, når alt kommer til alt, intet”--” Jo, altså så tænker jeg - så er - har vi meldt os ind i klubben blandt de bedre, jeg tror nu ikke at jeg år op umiddelbart på samme niveau, men jeg synes da også et eller andet sted, at det er da også sådan lidt irriterende medarbejderne synes da heller ikke det er skide fedt at vi altid ligger og roder rundt som sidst eller næstsidst så et eller andet sted, er det da også en motivation blandt medarbejderne, at det synes de da heller ikke er fedt, og når de snakker med nogle af deres kolleger i andre centre så er der da også nogle af dem, der bliver grinet lidt af, altså – så stemningen på gangen er at det forstår de sgu udmærket godt.”<sup>19</sup>.*

Jf. Frimor et temaet målstyring, hvor denne teamchef reflekterer over dette, Teamchefen bliver via denne refleksion bevidst i differentieringen af det kvantitative(at kunne tælle) og



det kvalitative(indhold) og netop denne bevidsthed medvirker til at gøre arbejdet med målstyring ledelsesbart.

Modsat den forrige teamchef har denne nu meldt sig ind i klubben af ”tællere” argumenteret ved, at medarbejderne var irriteret over, at ligge i bunden, hvilket blev en motivation for medarbejderne til at arbejde med måltal.

*”Jamen det er stadigvæk – det bliver måske ikke i så høj grad – det kan jeg selv bestemme, hvor meget jeg vil lade mig styre af det. Altså min kollega er jo superdygtig til - kan man sige – at sørge for at de tal, som vi bliver benchmarket på. De er bare i orden. Men han er også en mand, der tør sige højt, at han aldrig er blevet bedt om at sikre kvalitet i det arbejde, han laver, han er bare blevet bedt om at sørge for at de tal er i orden, så der skal laves en handleplan, så sørger han for at der bliver lavet en handleplan. Og jeg fumler sådan lidt rundt midt imellem det hele og tænker, ja vi må sgu’ sørge for at i en eller anden grad at prøve at få lidt kvalitet ind i arbejdet. Altså så vi laver et godt børnefamiliearbejde men jeg er også godt klar over – jeg vælger måske at sige det er fint nok at ligge i midten fordi at så er der ro på – de kan ikke sige, jeg er helt ringe og de kan heller ikke sige jeg er helt i top, og det giver sgu’ mig noget bevægelsesfrihed lige der i midten, kan man sige, fordi at det gælder for mig bare at holde min centerchef lidt i ro. Fordi at så længe jeg kan holde mig på et niveau hvor jeg kan undgå at de griber ind over for mig så har jeg en større grad af eget ansvar, dvs. handlemuligheder. Så jeg bliver kun styret, tror jeg, hvis det går helt galt, det kan vi jo så se her senest – altså at nu er de begyndt at gøre noget”. ” Nej, det ved jeg godt, det ikke er, og det siger sig selv. Han er dog en mand, der står ved det som han gør. Men det synes jeg – altså – men det har ingen betydning. Det er ikke det, der tæller. Det tæller at han kan gøre sådan. Altså man kan sige, og i virkeligheder så siger M/R også: Det er sgu’ da meget smart. Det er det, de vil ha’ og så kan det være at det skaber noget ro til vi kan gøre noget andet. Men jeg synes ikke det er i orden – altså for borgerne – altså hvis man kan sige det. Jeg ville ønske at vi havde ressourcer nok til at vi ku’ lave de – altså de reelle opfølgninger”<sup>16</sup>.*

Denne teamchef reflekterer lidt anderledes i forhold til målstyring – teamchefen er bevidst om målstyringens grænse, at det ikke handler om kvalitet, men håndterer dilemmaet om at tilfredsstille krav om bedre måltal opad med ansvaret for at sikre en balance i praksisfeltet, idet teamchefen reelt ønsker en situation, hvor teamet havde tilstrækkelige ressourcer til at lave reelle opfølgninger.

Teamchefen er meget bevidst om, at håndtere dilemmaer ved at please – formålet er at skabe ro og rammer til at gøre noget andet.

Sammenfattende kan vi Jf. Brunsson sige, at disse tre teamchefer på linie med øvrige teamchefer separerer i omgivelser, idet teamcheferne enten pleaser opad i forhold til det politiske niveau, direktion, centralforvaltningen og centerchefer, på tværs i forhold til sammenligning med øvrige teamchefer og nedad i forhold til medarbejderes ønske om at opnå bedre måltal, idet medarbejderne i lighed med teamcheferne er berørte af dårlige måltal med relation til benchmarking på tværs af børnefamilieteamene.

### ***Delkonklusion III –***

Efter at have foretaget delanalyse III kan vi konkludere, at der er stor variation på, hvordan den enkelte børnefamilieteamchef har implementeret reorganiseringen, herunder hvordan de har etableret koordinatorene i deres respektive Børnefamilieteam.

Vi kan ligeledes konkludere, at manglende central dimensionering af koordinatorenes opgaver og tidsforbrug, manglende finansiering af koordinatorstillingerne og endelig manglende central opfølgning på implementering af reorganiseringen har medvirket til at skabe mulighedsbetingelser for denne variation.

Vi kan konstatere, at 5 ud af 6 børnefamilieteam har organiseret sig med et undersøgelsesteam, børneteam og ungeteam, at et børnefamilieteam ikke har etableret et undersøgelse-

team men har etableret undersøgelsesmedarbejdere, som fortsat er forankret i respektive børne- og ungeteam. .

Vi kan konstatere en stor variation i brugen af koordinatorene både i forhold til opgavevaretagelse og tidsforbrug.

En teamchef har en koordinator på fuld tid med det faglige ansvar for både undersøgelsesteamet, børnefamilieteamet og ungeteamet.

En anden teamchef har en koordinator på fuld tid med det faglige ansvar for både Børne- og ungeteamet.

En tredje teamchef har en koordinator på fuld tid med ansvaret for økonomistyring, målstyring og implementering af skabeloner og design til brug for undersøgelser, mens det faglige ansvar ligger entydigt placeret hos teamchefen.

En fjerde teamchef har i alt 4 koordinatorene, der alle både arbejder med koordination og sagsbehandling.

Der er en femte teamchef, som har 2 koordinatorene, en i Børneteamet og en i ungeteamet, hvor begge i princippet har fået opgaven oven på de sagsbehandlingsopgaver de havde i forvejen. Teamchefen har selv ansvaret for undersøgelsesteamet.

Endelig har den sjette og sidste teamchef tre deltidskoordinatorene som tillige har sagsbehandlingsopgaver.

Sammenfattende kan vi konkludere, at Forskellen på implementering af koordinatoropgaven spænder fra en rituel handling om at være koordinator af navn ikke af gavn til at arbejde fuld tid med koordinatoropgaven i en klar mellemliderposition.

Vi vurderer at centralforvaltningens manglende dimensionering af koordinatoropgaven, herunder både manglende kravspecifikation til angivelse af tidsforbruget, manglende finansiering af koordinatorene og endelig manglende opfølgning på reorganiseringen samlet har medvirket til at skabe uafhængighed og autonomi i arbejdet med reorganiseringen af børnefamiliearbejdet, herunder med introduktion af koordinatoropgaven. Fraværet af både overordnede dimensionering og manglende central opfølgning på beslutningen om reorganisering

ringen har gjort implementeringen nem for den enkelte teamchef, idet denne i stort omfang blot skulle forholde sig til egne præferencer.

Det, at den enkelte teamchef blot skal forholde sig til egne præferencer og egen kontekst, skaber mulighedsbetingelser for variation i måden hvor på den enkelte teamchef har implementeret reorganiseringen af børnefamiliearbejdet.

Endelig kan vi konstatere en villighed blandt teamchefer til at implementere det omtalte opfølgingsprogram trods bevidsthed om, at dette indeholder en teknisk løsning, der har til formål at ændre en for sen opfølgning til en opfølgning inden for tidsfristen, uden det har nogen relevans i forhold til borgerne. Den samme villighed kan relateres til teamchefernes og centerchefernes ønske om at opfylde politisk udmeldte måltal. Hvorvidt teamchefernes bevidsthed omkring indholdet i opfølgningen også er kendt af centercheferne kan vi ikke udtale os om. Vi ser udmeldingen fra centerchefniveauet som et forsøg på at etablere kontingens mellem politik og handling.

## **6. HOVEDKONKLUSION OG PERSPEKTIVERING**

For at besvare hovedspørgsmålet – *”Hvordan håndterer mellemlederen inkonsistente krav i forbindelse med implementering af forandringsprogrammer?”* - som vi rejste i problemformuleringen, valgte vi at benytte én bestemt reform eller ét bestemt forandringsprogram i én bestemt organisation som genstand for vores analyse. For at besvare hovedspørgsmålet rejste vi tre delspørgsmål.

Vort første delspørgsmål var; *”Hvorledes og på hvilken baggrund er reformprogrammet blevet til?”* I denne delanalyse påviste vi, at det meningsmæssige grundlag for reformbehovet over tid bliver italesat i diskursen: *”bedre sagsbehandling”*, hvilket vi ser som et moment bestående af sammenhængende elementer som blandt andet bedre undersøgelser, flere og bedre handleplaner, mere inddragelse af børn og familier i anbringelsessagerne, bedre op-

følgning med anbragte børn og deres forældre og endelig øget brug af netværksanbringelser m.m.

Socialministeren er en central aktør i diskursiveringen, hvor der gøres brug af argumenter fra udenlandske og SFI's undersøgelser. Ministeren baserer sig i et Foucault perspektiv på magtens konstruktion af viden – om end dette navnlig i forhold til øget brug af netværksanbringelser kun har en ringe forskningsmæssig forankring.

Vi konstaterer således, at Socialministeren på et spinkelt grundlag formår at føre en kampagne om øget brug af netværksanbringelser uden eksistensen af danske undersøgelsesresultater, og at dette efterlader praksisfeltet uden normative handlingsanvisninger, hvilket igen skaber mulighedsbetingelser for tolkning.

Centralt for reformens emergens er socialministerens italesættelse over tid af både problemer og løsninger. Da flere af løsningerne direkte omsættes til lov skabes grundlag for institutionalisering af disse løsninger på anbringelsesområdet.

Anbringelsesreformen ser vi således som ministerens og SFI's svar på de problemer, som de opfatter i kommunernes daværende praksis. Dog er der tale om en rammelovgivning, der overordnet forholder sig til at den eksisterende praksis i landets kommuner skal forbedres i forhold til arbejdet med anbringelsessager, men der er ikke konkrete handlingsanvisninger eller successmål forbundet med implementering af anbringelsesreformen.

Det forhold at anbringelsesreformen ikke indeholder specifikke handlekrav leder os videre til det andet delspørgsmål; ” *Hvorledes intervenserer forandringsprogrammets krav i organisatoriske virkelighed, og herunder hvorledes kan det forstås, at Københavns kommune bryder med helhedstanken i den tidligere organisering og i stedet fokuserer på specialisering i reorganisering af børnefamiliearbejdet?*

I delanalyse 2 har vi vist, at reformens krav om mere kvalificerede undersøgelser førte til, at Københavns kommune valgte bestiller/udfører modellen som redskab.

Vi har påvist, at BU modellen konditionerer et nyt handlerum for mellemlideren, idet der kan identificeres en ledeforskel, objekter, subjektpositioner og manifestationer, hvilket tillader os at se modellen som en social styringsteknologi.

Reorganiseringen er et brud med den tidligere helhedstanke, og i den nye organisering skal medarbejdere i undersøgelsesteamet alene foretage undersøgelser af børn og familiers forhold og konkludere på disse undersøgelser.

Der er i analysen lagt særlig vægt på det nye handlerum, der opstår i forbindelse med BU modellen. For teamchefens bliver det en central konstatering, at dette nye handlerum og denne nye styringsteknologi lægges oven i de i forvejen eksisterende handlerum og styringsteknologier. Det forhold, at den nye styringsteknologi lægges oven på eksisterende handlerum og styringsteknologier, efterlader teamchefen i en situation af uklarhed og ubestemmelighed, idet der ikke er tale om lukkede handlemuligheder med klare handlingsanvisning, og teamchefen bringes i en situation, hvor den enkelte teamchef skal navigere i et åbent landskab bestående af inkonsistente krav.

Denne konstatering bliver central for afhandlingens sidste delanalyse, som besvarer spørgsmålet;

*”Hvilke refleksioner og strategiske valg den enkelte Børnefamilieteamchef har gjort sig i arbejdet med implementering af reorganiseringen i sin egen praksis?”*

I den sidste delanalyse påviste vi, at der i organisationen er flere forskellige og til tider modsatrettede krav, flere forskellige styringsteknologier og forskellige interessenter. Konsekvensen af dette er, at teamchefen mødes med modsatrettede krav.

Vi har konstateret, variation i de enkelte teamchefer brug af koordinatore, både når det gælder opgavevaretagelse og tidsforbrug, hvor spændet går fra at være en koordinator, der arbejder ganske få timer med koordination, til den koordinator der i en mellemliderposition arbejder fuld tid med koordinatoropgaven.

Vi konkluderer at centralforvaltningens ubestemte præcisering af koordinatorernes opgaver, manglende central finansiering af koordinatorstillingerne, manglende fastsættelse af tidsforbrug, manglende normative krav og manglende central opfølgning på implementeringen skaber mulighedsbetingelser for denne variation.

Vi kan konkludere, at fravær af central præcisering af reorganiseringen suppleret med manglende central opfølgning gør det muligt at reducere implementeringen til et spørgsmål om den enkelte teamchefs egne præferencer.

Vi ser i samtalerne med teamcheferne, at mellemliderne er bevidste om disse modsatrettede krav, og vi kan observere handlinger og tale, som vi tager som udtryk for, at den enkelte mellemlider hele tiden søger at få de forskellige løse ender til at nå sammen på en måde, som skaber ro i organisationen og i egen arbejdsituation.

Teamcheferne agerer på visse tidspunkter politisk, mens de til andre tider og på andre emner handler aktivt, og vi har fundet, at der foretages en lang række separationer for at imødekomme de inkonsistente krav.

Der er hos teamcheferne en bevidsthed om skiftende betingelser og krav i de forskellige handlerum i organisationen. Blandt teamcheferne gives der udtryk for, at der er forskel på, hvad der vægtes i forhold til økonomi, faglighed, kontinuitet, tværfaglighed og koordination,

I forhold til målstyring kan vi konstatere en udtrykt villighed blandt teamchefer og en citeret villighed hos centerchefer til at implementere et særligt opfølgingsprogram til trods for at

der er fuld bevidsthed om, at metoden udelukkende tilbyder en teknisk og praktisk løsning, der har til formål at ændre værdien af en opfølgning fra at være for sen opfølgning til at være opfølgning inden for tidsfristen. Vi konstaterer, at denne villighed er til stede samtidig med fuld viden om, at opfølgningen i den forbindelse ikke har nogen som helst betydning for sagens behandling eller for borgerne.

Vi har fundet eksempler på handlinger, som udelukkende har til formål at tilfredsstille de politiske interessenter, mens der er andre handlinger rettet mod brugerne (borgerne), atter andre er rettet mod medarbejderne. Vi ser således en tydelig separation mellem politik og handling – eller i Brunssons perspektiv en adskillelse mellem tale, beslutning og handling – og netop denne adskillelse bliver et af teamchefernes vigtige redskaber, når der skal manøvreres i de forskellige handlerum.

De tre delanalyser giver os grundlag for at besvare det overordnede spørgsmål:

*”Hvordan håndterer mellemlederen inkonsistente krav i forbindelse med implementering af forandringsprogrammer?”*

Vi kan på baggrund af de tre delanalyser konkludere, at hykleri er en nødvendig spidskompetence i en (offentlig) organisation eller enhed som både er præget af inkonsistente krav og målsætninger, der skal imødekommes.
---

I metaforen ”mellemlederen som kamæleon” ligger også det forhold, at mellemlederen eller teamchefen hykler ved skiftevis at tage farve i forhold politiske krav og handlingsorienterede krav med henblik på at tilpasse sig i forhold til konteksten og dermed også omverdenens krav.



## Kritik

Vi har i arbejdet med denne Master som et analytisk redskab udviklet en trekant, der har været styrende for vores analysestrategi. Denne strategi har skabt mulighed for at analysere, hvorledes reformer både intervenserer i en organisatoriske virkelighed og samtidig får effekt på mellemliderens handlemuligheder. Trekanten kan anvendes til at analysere eksempler på specifikke krav til mellemlideren relateret til henholdsvis meta- meso- og mikrodimensionen suppleret med andre uspecifikke omverdenskrav og de dertil hørende dilemmaer, og som analysestrategi kan den anvendes til at illustrere eksempler på mellemliderens krydspres forbundet med inkonsistente krav.

Trekanten som analytisk konstruktion vil kunne bruges som metode i forbindelse med andre reformprogrammer og deres påvirkning af forskellige organisationer, og det er vores opfattelse, at den også ville kunne anvendes i forbindelse med reformers betydning i private organisationer. Set som geometrisk figur er vi samtidig klar over, at trekanten er den mindst komplicerede figur, vi kunne vælge. For at kunne analysere et krydspres, må der som et minimum kunne observeres påvirkninger fra to sider, og i den forbindelse er det selvfølgelig en naiv tilgang at se lederens krydspres som opstået ud af bare to kræfter. Trekantens tankegang har på den anden side sin styrke ved, at den som analysestrategi kan forenkle en ellers kompliceret virkelighed.

Trekanten har sine begrænsninger, idet verden ikke kan reduceres til hverken trekanter, firkanter eller cirkler. Netop ved at betragte hvert hjørne af trekanten har vi skabt et observationspunkt, hvor vi er blevet seende i forhold til et perspektiv, men samtidig blevet blinde for andre perspektiver. Trekanten kan i den forbindelse ikke anvendes til at determinere forventede adfærd i relation til rationaler med tilknytning til eksempelvis økonomi, normer, holdninger og værdier. I vores delanalyser har vi i de tre iagttagelsepunkter valgt begreber fra Foucault, Frimor og Brunssons teorier/strategier som analyseredskaber, et andet teorivalg og andre tekster og anden empiri ville kunne fortælle en anden historie om reformens tilblivelse, give en anden forklaring på den måde hvorpå organisationen tilpasser sig og endelig give en anden vurdering af mellemliderens håndtering af inkonsistente krav. Dette illustrerer den konstruktivistiske tilgang med kontingens og uafgørbarhed, og det er derfor klart, at helt den

samme analysestrategi blot kombineret med en anden empiri eller på et andet tidspunkt kunne have ført til en anderledes tolkning af teamchefens handlinger og brug af redskaber.

Trekanten er ingenlunde normativ og kan i den forbindelse ikke anvendes til at være handlingsanvisende.

I arbejdet med delanalyse 1 om anbringelsesreformens tilblivelse er vi med brugen af begreberne den deskriptive-, subjektive- og argumentative orden blevet seende i form af diskursen med idealet om den gode sagsbehandling. Vi er ligeledes blevet seende i forhold til hvilke objekter, som indgår i dette ideal, og hvilke subjekter som kan vide noget om og handle i forhold til idealet om god sagsbehandling.

I det fortsatte arbejde med anbringelser skal det nu vise sig om problemerne på anbringelsesområdet bliver løst via dette ideal om den gode sagsbehandling, eller om den praktiske implementering af anbringelsesreformen i landets kommuner medfører, at problemet har forskubbet sig, og nye problemer træder frem og kræver andre initiativer/handlinger.

I arbejdet med delanalyse 2 om det organisatoriske respons på anbringelsesreformen med implementering af et styringsværktøj kaldet bestiller/udfører model er vi med brugen af begreberne ledeforskel, objektformation, subjektformation og manifestationer via analyse og refleksion blevet seende i forhold til styringsteknologiens grænse med henblik på at gøre noget til genstand for ledelse. Vi har bevidst valgt at fortsætte med sammenlignelige begreber introduceret i delanalyse 1 med henblik på at trække en rød tråd gennem begge analyser til brug for delanalyse 3.

Idealet kan sammenlignes med ledeforskel, den deskriptive orden med objektformation, subjektive orden med subjektformation og endelig den argumentative orden med manifestationer.

I arbejdet med delanalyse 3 trækker vi den røde tråd gennem hele masteren ved som introduktion igen at anvende begreberne ledeforskel, objektformation, subjektformation og manifestationer med henblik på at gøre noget til genstand for ledelse i forbindelse med implementering af et forandringsprogram. Supplerende anvender vi begreberne separation i emner, enheder, tid og omgivelser med henblik på at blive seende i forhold til, hvordan respektive teamchefer, afhængig af hvad de gør til genstand for ledelse, implementerer et forandringsprogram.

I forbindelse med interviewene, der er foretaget i delanalyse 3, er vi klar over, at indholdet af disse – og dermed vores empiri – ville være blevet anderledes, hvis vi havde foretaget disse interview i en anden organisation. Hvorvidt vi har fået mere præcise eller mere indforståede svar ved at interviewe i egen organisation, kan vi ikke besvare, men dette forhold kan ses som en bias i empirien. At vælge en anden organisation havde givet andre svar, men det er ligeledes umuligt at sige, hvorvidt disse respondenter havde tilladt os at komme lige så ”dybt” ind i organisationen, som tilfældet er med egen organisation.

### ***Perspektivering***

Vi er med denne opgave blevet seende i forhold til, at respektive teamchefer har medvirket til, at reorganiseringen af børnefamiliearbejdet er sket med stor variation.

Vi har i masteren afgrænset os fra at afdække, hvilken strategi for implementering, der er valgt fra direktionens og centralforvaltningens side. Om det har været en bevidst strategi fra centralforvaltningen, hverken at stille specifikke krav til implementering af koordinatore, finansiere koordinatorstillingerne og samtidig ikke fastsætte dato for opfølgning på reorganiseringen, ligger uden for rammen af denne Master. Det kunne i den forbindelse være interessant at undersøge, om centralforvaltningens intenderede implementering har fundet sted i alle Børnefamilieteam eller, om der er blevet for stor afstand mellem intentionen og den praktiske virkelighed i de respektive Børnefamilieteam.

Et naturligt følgespørgsmål til den observerede variation kunne være, om den varierende organisering af Børnefamiliearbejdet har betydning for det serviceniveau, som udspringer fra det enkelte Børnefamilieteam.

I den forbindelse kunne denne Master være starten på en undersøgelse af, hvilken betydning den varierede organisering af børnefamiliearbejdet har på den praktiserede service.

Vi har med relation til dette reflekteret over, at en af undersøgelse, som vi anvendte til at analysere anbringelsesreformens tilblivelse, handlede om tærskler for anbringelser. I denne undersøgelse fra 2002 var baseret på 10 vignetter(cases), som blev gjort til genstand for sagsbehandleres forslag til fremtidig handling/foranstaltning. Undersøgelsesresultatet viste, at der både mellem kommuner og mellem enheder inden for samme kommune var forskellige tærskler og samtidig for stor variation i sagsbehandlerne forslag.

Forandringsprogrammer fører ofte nye styringsteknologier til organisationer, og ikke mindst for mellemlideren er det en vigtig erkendelse, at nye styringsteknologier ikke i sig selv fjerner de allerede eksisterende styringsteknologier i organisationen. Det nye handlerum – og dermed det ændrede ledelsesrum – lægges normalt oven i de allerede eksisterende handlerum, som defineres af styringsteknologier, som allerede er i brug.

I den enkelte organisation bliver det interessante spørgsmål, hvilket af de mange handlerum der kan optræde restringerende i forhold til de øvrige. På baggrund af vore interview i én organisation er der i denne organisation klare indikationer på, at mål- og rammestyling skaber et vigtigt handlerum, men at økonomien på samme tid er det, som alle vore respondenter tillægger dominerende indflydelse. I en anden organisation ville andre sociale teknologier kunne være dominerende.

Mellemliderens øgede bevidsthed om de flere samtidige handlerum og de forskellige grænser, som styringsteknologierne er forbundne med, giver mellemlideren bedre mulighed for at manøvrere, og denne manøvredygtighed og evne til nødvendig og rettidigt hykleri kan

være et vigtigt ledelsesredskab, når mellemlideren ønsker at fastholde eller udvide sit ledelsesrum.

De forskellige teorier fremstiller organisationernes reaktionsmønstre ud fra forskellige arketyper, men en forståelse hos mellemlideren af den organisatoriske vekslen mellem at være handlingsorganisation og politisk organisation vil øge mulighederne for at øve indflydelse på organisationens udvikling og ikke mindst give mulighed for at anvende ressourcerne strategisk mest hensigtsmæssigt.

Diskurs – som i dette tilfælde forud for Anbringelsesreformen – etableres over tid, og den ledelsesmæssige erkendelse af omverdenens indflydelse på organisationen, bør lede til øget opmærksomhed på eventuelle nye diskurser under etablering for dermed at sikre mulighed for en tidlig organisatorisk tilpasning.

En generel opfordring på baggrund af denne master vil være, at man i organisationer nøje overvejer hvilke styringsredskaber, man vil anvende, og i særdeleshed overvejer hvilke konsekvenser disse redskaber får for styringen i og af organisationen.

Vi vil også opfordre til, at man i organisationen konkret forholder sig til, om nogle af de gamle redskaber ikke længere skal være i brug og i den forbindelse forholder sig til, hvilke mål, der fortsat skal forfølges, og hvilke der ikke længere er aktuelle.

Når organisationer tilvælger nye teknologier og mål kan der ikke opfordres kraftigt nok til ledelsesmæssig opfølgning på disse beslutninger, hvis de skal blive til andet end blot en rituel handling og et yderligere bidrag til inkonsistente ledelsesvilkår.

# BILAG

## Spørgeguide til teamchefer

### SPØRGEGUIDE

1. *Der fra hvor du sidder, hvordan ser du anbringelsesreformen begrundet?*
  - Hvilke problemer var anbringelsesreformen løsningen på(hensigten)?
2. *Hvad mener du var baggrunden for ny organisering af Københavns kommunes Børnefamilieteam?*
3. *Hvordan har anbringelsesreformen påvirket forventninger og krav til børnefamilieteamene?*
  - Hvad mener du er konsekvenserne af ny organisering?
  - Konsekvenser for lederne (teamcheferne)?
  - Konsekvenser for praksisfeltet?
  - Hvordan ser du sammenhængen mellem de overordnede krav til børnefamiliearbejdet og teamchefens handlemuligheder eller ledelsesrum?
4. *Hvilken betydning har anbringelsesreformen haft på styringen af Børnefamilieteamene?*
  - Eksempelvis teknisk opfølgning, hvor reel opfølgning på handleplanen følges op med en teknisk opfølgning ugen senere, hvilket resulterer i grønne tal i målingen.
  - Notatopfølgning tilstrækkelig til at opfylde 3 måneders opfølgningen.
5. *Hvordan har den nye organisering påvirket roller og opgaver i Børnefamilieteamet?*
  - Leder, koordinator og medarbejdere i øvrigt
  - Hvordan påvirker reorganiseringen den kommunale (top)styring
  - Hvordan påvirkes det ”faglige råderum” af organiseringen?
  - Hvilken betydning har det haft på koordinering af arbejdet?
  - Hvilken betydning har det haft på helhedstanken i arbejdet?
  - Hvilken betydning har det haft på kontinuitet i arbejdet?
6. *Hvordan har ny organisering påvirke DIN ledelsesopgave(krav, forventninger, funktioner)?*

7. *Oplever du en forskel mellem det vi taler om/har til hensigt at gøre i socialforvaltningen og det vi rent faktisk gør?*
  - Hvad mener du kan forklare denne forskel?
8. *Har du eksempler på uforenelige krav og forventninger i organisationen?*
  - Hvad mener du kan forklare disse uforenelige krav?
9. *Organisationsomlægninger forventes at give gevinster, men kan der også medføre nogle tab.*
  - Hvad ser der du som den største gevinst ved den nye organisering?
  - Hvad mener du er det største tab i forbindelse med den nye organisering?
  - Hvad ser du som den største barriere for at kunne leve op til intentionerne i lovgivningen?

## **Spørgeguide til tidligere fokusgruppeinterview**

### **Forslag til spørgeguide**

#### **Interviewpersonen.**

- Uddannelsesbaggrund, ansættelseslængde i nuværende job, ansat hvor længe inden for området? Alder, køn. Har været på kursus?

#### **Anbringelsesreformen generelt**

- Hvad ser du som formålet med anbringelsesreformen?
- Reformen kommer som regel fordi der opleves et problem, som reformer skal løse. Hvilke problemer skal reformen svare på? (eller sagt på en anden måde, hvilken kritik af de nuværende metoder ligger bag fremkomsten af reformen)
- Hvad er det man vil, med reformen? Hvad er hovedområderne for indsatsen?
- Hvilke områder skal undersøges og beskrives, når man arbejder med en anbringelses-sag (de 6 pkt. s. 8/12)
- Hvordan har I håndteret implementeringen af reformen hos jer?

#### **mere om reformens indhold**

- Hvor kommer begrebet netværksanbringelser fra? Hvornår og hvordan har du oplevet lanceringen af begrebet?
- Hvad er netværksfamilier?
- Kender du til undersøgelser, der oplyser om resultaterne af at anvende netværksfamilier?
- Hvordan inddrager I barnet eller den unge i undersøgelsen?
- Har du selv været involveret i en sag, hvor netværksanbringelse kunne være en god løsning? Beskriv?
  
- Hvordan ser du de økonomiske konsekvenser af at bruge netværksfamilier – for familien og kommunen?
  
- Hvad lægger I vægt på når I følger op på en sag?
  
- Hvad tror du er den/de væsentligste faktor/er, hvis den sociale arv skal brydes for et barn?

#### **Uddannelse/kurser**

- Under implementeringen er valgt er form med obligatoriske kurser til sagsbehandlere og plejefamilier – oplever du det er en god måde at implementere på? Hvad kunne alternativet være?
- Hvis du selv har været på kursus, hvordan synes du så udbyttet var? Er du blevet mere sikker/klar over flere forhold?



## REFERENCELISTE

---

- <sup>1</sup> Nils Brunsson 2006; The Organisation of Hypocrisy,
- <sup>2</sup> Henrik Frimor, Kompendium Strategi og Ændringer 2007, s.147
- <sup>3</sup> Socialministeriets henvisning til Regeringsgrundlaget 2005 vedrørende udsatte børn og unge suppleret med kommuneøkonomiaftalen for 2006 om at området er underlagt hovedeftersyn i netop 2006 – lagt på hjemmesiden [www.sm.dk](http://www.sm.dk)
- <sup>4</sup> Kommunernes Landsforenings henvisning til økonomiaftalen 2006 mellem regering og KL. – lagt på hjemmesiden [www.kl.dk](http://www.kl.dk)
- <sup>5</sup> Marianne Winther Jørgensen og Louise Phillips, 1999; Diskursanalyse som teori og metode –, Roskilde Universitetsforlag
- <sup>6</sup> Niels Åkerstrøm Andersen, 1999; Diskursive analysestrategier;
- <sup>7</sup> Niels Åkerstrøm Andersen – Selvskabt forvaltning 1995.
- <sup>8</sup> Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen; Kompendium strategi og ændringer 2007 ;Styring af styringsværktøjer
- <sup>9</sup> Christian Tangkjær; ”De mange ledelsesværktøjer: Hvor ligger ledelsens muligheder”; Nordisk Administrativt Tidsskrift; 2005(1)
- <sup>10</sup> Whittington - Hvad er strategi? Abstrakt forlag 2001
- <sup>11</sup> Michel Foucault; ”Beyond Structuralism and Hermeneutics”; University Chicago Press
- <sup>12</sup> Familie- og arbejdsmarkedsforvaltning, 1998; ”Den Brugerrettede Forvaltning”
- <sup>13</sup> Notat af 27.6.2006 – reorganisering af Børnefamilieteamene i Københavns kommunes Socialforvaltning.
- <sup>14</sup> Fokusgruppeinterview med medarbejdere fra Børnefamilieteamet Vesterbro/Kongens Enghave
- <sup>15</sup> Socialforvaltningens styringsprincipper, 23-08-2007
- <sup>16</sup> Interview I
- <sup>17</sup> Interview III
- <sup>18</sup> Interview VI
- <sup>19</sup> Interview V
- <sup>20</sup> Interview II
- <sup>21</sup> Interview IV
- <sup>22</sup> Referat af socialcenterchefmøde d. 3. december 2007 – Københavns Kommunes Socialforvaltning