

BUDGETBLIKKET

i socialt arbejde med udsatte børn & unge

af

IDA MARIE SCHRØDER

Skriftserie nr. 14

MMXIV

Budgetblikket i socialt arbejde med udsatte børn og unge

Skriftserien: Socialt Arbejde redigeret af docent Frank Cloyd Ebsen

Kan bestilles på telefon: 72 48 75 03

Copyright: Ida Marie Schrøder

Copyright: Institut for Socialt Arbejde

Udgivet af:

Institut for Socialt Arbejde
Professionshøjskolen Metropol
Kronprinsesse Sofies Vej 35
2000 Frederiksberg

1. oplag 2014

Omslag: Maria Wedum

Grafisk arbejde: Lene Spies

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

ISSN: 1397-7725

Ida Marie Schrøder

Juni 2014

Professionshøjskolen Metropol, Frederiksberg
Institut for Socialt Arbejde

Forord

Denne rapport handler om, hvordan budgetblikket i socialt arbejde slår igennem i sagsbehandleres og lederes daglige praksis. Det viser sig i den måde budgetstyring foregår på og i de måder sagsbehandlerne tager hensyn til økonomi, når de alene eller sammen med deres ledere tager beslutninger om indsatser til udsatte børn og unge. Det er en undersøgelse af budgetstyring, set fra medarbejdernes perspektiv.

Viden om dette er afgørende for at forstå, hvordan det øgede fokus på økonomistyring af det specialiserede socialområde bidrager til udvikling af nye praksisformer, hvor sagsbehandlerne fx skal kunne synliggøre sammenhængen mellem prisen på en indsats og de resultater, der forventes at blive skabt af indsatsen. Denne viden er relevant for kursister på diplomuddannelserne, der ønsker at blive klogere på, hvordan de skal balancere de til tider forskelligrettede hensyn, der gør sig gældende i kommunernes arbejde med udsatte børn og unge. Den er relevant for studerende på landets Socialrådgiveruddannelser, der ønsker at udvikle deres kompetencer i at agere i en politisk styret organisation. Sidst, men ikke mindst, er rapporten relevant for praktikere og ledere, der arbejder i eller samarbejder med kommunernes afdelinger for socialt arbejde med udsatte børn og unge.

Rapporten er finansieret af Socialstyrelsens Pulje til forskning og udvikling i forbindelse med Den sociale diplomuddannelse – Børn og unge.

Tak!

Empirien er indsamlet i 3 kommuners Børne- og familieafdelinger, som skal have en stor tak for deres deltagelse! Derudover skal der rettes en stor tak til: Kolleger og studerende på Socialrådgiveruddannelsen, Metropol og den sociale diplomuddannelse inden for børn og unge, Metropol, som har bidraget med vigtige diskussioner, spørgsmål og sparring undervejs i forløbet. Til lektor, Ph.d. Ivar Friis og Professor MSO Allan Hansen fra CBS, som i forbindelse med projektets opstart og valg af teori, har bidraget med udfordrende og inspirerende spørgsmål om rapportens analytiske fokus på økonomistyring. Til tidligere forskningsleder og nu docent Frank Ebsen for løbende at stå til rådighed for sparring og kritisk læsning af arbejdsrapporter. Og ikke mindst tak til følgegruppen: Birgitte Zeeberg, Anna Marie Møller, Claus Arne Hansen, Steen Juul Hansen, Peter Bundesen, Stinne Højer Mathiesen og Matilde Høybye-Mortensen.

Forord

Skriftrækken for Institut for socialt arbejde formidler forskning, som udvikles på Instituttet. Skriftrækken består af rapporter om undersøgelser og anden forskning i socialt arbejde.

Vores mål er at skabe en tradition for empirisk forskning i socialt arbejde, der kvalificerer indsigter og forståelser til brug for socialrådgivere og i uddannelsen af socialrådgivere.

Der sker ofte ændringer i love og regler. Der kommer løbende nye metoder. Der etableres nye organisationer til at udføre og ikke mindst kontrollere socialt arbejde. Den praksis socialrådgivere, pædagoger og omsorgspersonale møder forandres løbende. Den viden om praksis vi havde i går er kun delvist gældende for praksis i dag. Institut for Socialt Arbejde er derfor nødt til løbende at opdatere indsigten i praksis, hvilket gør det nødvendigt at sikre en kvalificeret forskningsindsats.

Institutts ønsker er at skille os ud ved at lave forskning, der har blikket stift rettet mod praksis samtidig med at vi møder internationale forskningsstandarder. Det er fra praksis vi ser på tværs, generaliserer og teoretiserer. Vi sigter på at publicere i anerkendte forskningstidsskrifter, udgive på anerkendte forlag og igennem denne skriftrække at formidle resultater. Det er på det grundlag vi skaber fundamentet for vore uddannelser.

Den forskning instituttet praktiserer, foregår i gensidigt samarbejde med kommuner og andre organisationer. Kommunerne indgår i samarbejdet ved at stille sig til rådighed for udforskningen, og giver os dermed mulighed for at opnå den fornødne indsigt. Vi bestræber os på at stille den viden vi opnår til rådighed for de deltagende organisationer og praktikere. Institutts forskning er en invitation til dialog, der på konstruktiv vis kan give praktikere på alle niveauer mulighed for at overveje, hvad de kan gøre bedre. Deri ligger også et mål om at give en bedre og mere sikker behandling af de borgere, der er målet for det sociale arbejde.

I denne publikation ”Budgetblikket – i socialt arbejde med udsatte børn og unge” er fokus på økonomi. Det bliver hyppigt fremhævet hvad udgiftsudviklingen betyder for udsatte børn og unge, og kun de færreste vil tage ansvar for mulige negative konsekvenser. På trods heraf er der stort set ikke forsket i, hvordan økonomiske overvejelser får betydning for beslutninger om hvilken hjælp et barn skal have. Det bliver der rådet bod på i denne rapport, hvor Ida Maria Schrøder ser nærmere på, hvordan kommuner og sagsbehandlere arbejder med økonomi.

Ida Maria Schrøder følger med denne rapport op på et tidligere pilotstudie, og fortsætter efterfølgende sine studier i et PH.D. forløb på CBS, finansieret af Forskningsrådet. Derved bliver hun et godt eksempel på Metropols strategi med undervisere, som forsker. Undervejs har Ida Schrøder formidlet resultaterne i artikler til lærebøger, i flere møder med underviserne og i undervisning på grund- og Diplomuddannelser har hun gavmildt delt sin viden.

Instituttet og Ida Maria Schrøder retter en stor tak til de 3 deltagende kommuners Børne- og familieafdelinger. Derudover skal der rettes en stor tak til: Kolleger og studerende på Socialrådgiveruddannelsen og på den sociale diplomuddannelse inden for børn og unge, som har bidraget med vigtige diskussioner, spørgsmål og sparring undervejs i forløbet. Til lektor, Ph.d. Ivar Friis og Professor MSO Allan Hansen fra CBS, som i forbindelse med projektets opstart og valg af teori, har bidraget med udfordrende og inspirerende spørgsmål om rapportens analytiske fokus på økonomistyring. Og ikke mindst tak til følgegruppen: Birgitte Zeeberg, Anna Marie Møller, Steen Juul Hansen, Peter Bundesen, Stinne Højer Mathiesen og Matilde Høybye-Mortensen, samt til lektor Claus Arne Hansen fra ISA for hans deltagelse i undersøgelsen. Og endelig tak til Socialstyrelsen for at gøre det hele muligt ved at finansiere undersøgelsen.

Thomas Braun
Institutschef

Frank Ebsen
Docent

Indhold

Sammenfatning	9
Kapitel 1: Indledning	11
Undersøgelingsdesign	14
Afgrænsning	18
Tidligere undersøgelser af budgetstyring i socialt arbejde	20
Kapitel 2: Teoretisk fundament	25
Økonomistyring i menneskebeholdende organisationer	26
Økonomiske beslutninger i myndighedsarbejdet med udsatte børn og unge	30
Fire nyttige begrebspår	33
Økonomiske beslutningsprocesser på sags- og organisationsniveau ...	41
Analysen konstruerer særlige positioner i beslutningsprocesserne ...	44
Analysens opbygning.....	48
Kapitel 3: Der sættes mål for rammerne og ikke for resultaterne....	50
Langsigtede politiske målsætninger er flertydige og vage.....	51
Når målsætninger gøres tællelige.....	54
Service niveauer gentager de økonomiske rammer	63
Kontrol gennem regnskab.....	66
Opsamling: Budgetoverholdelse som målet og ikke som midlet.....	68
Kapitel 4: Fordelingen af beslutningskompetencer påvirker sagsbehandlingernes økonomiske ansvar	70
Grænser for beslutningskompetencer giver adgang til direkte styring	71
Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 1	73
Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 2.....	79
Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 3.....	84
Opsamling og sammenligning: Sagsbehandlerne tager også ansvar, når de ikke har ansvaret.....	90
Kapitel 5: Sagsbehandlingernes økonomiske beslutninger	95
Trin 1: Indstillinger som økonomiske argumenter	98
Trin 2: Overvejelserne i forhandlingen med budgetansvarlig forsvinder	99
Trin 3: Prisforhandlinger med leverandør	102
Trin 4: Godkendelse af bevilling er en del af den samlede budgetstyring	112
Trin 5: Iværksættelse og opfølgning	117
Trin 6: Kontrol af prisniveau i forhold til resultater	120
Opsamling på sagsbehandlingernes økonomiske beslutninger.....	123
Perspektivering: Hybridiseringens konsekvenser for beslutninger om tillægsudgifter	127
Kapitel 6: Et eksempel på styring af økonomiske beslutninger i en Børne- og familieafdeling	135
Afgørelse om foranstaltning og leverandør i en sag om dagbehandling.....	136
Budgetopfølgning i 3. kvartal – kontrol af målopfyldelse.....	147
Opsamling: Kontrol gennem dialog øger sammenhængen mellem sagsnære- og organisatoriske beslutningsprocesser	155
Kapitel 7: Konklusion og diskussion	157
1. Hvordan forgår budgetstyring?	157
2. Hvordan udvikles sagsbehandlingernes måder at tage ansvar for økonomiske hensyn i samspil med budgetstyring?.....	160
3. Hvordan inddrager sagsbehandlere økonomiske hensyn i deres beslutninger, og hvad består disse hensyn af?.....	163
Hybridisering: Diskussion af udviklingen af sagsbehandlingernes faglighed	164
Kapitel 8: Empiri, metoder og efterfølgende refleksioner	169
Den kvalitative empiri	170

Den kvantitative empiri.....	177
Dokumentanalysen	181
Samlede overvejelser over analysens validitet.....	182

Litteraturliste..... 185

Bilag 1: Casebeskrivelse af de tre Børne- og familieafdelinger.....	193
Bilag 2: Nøgletal for Kommune 1, Kommune 2 og Kommune 3....	200
Bilag 3: Eksempel på interviewguide til sagsbehandler	202
Bilag 4: Eksempel på interviewguide til ledere og konsulenter	208
Bilag 5: Tabeller fra Kommune 2, budgetforudsætninger i Budget 2012	212
Bilag 6: Analyseresultater fra den kvantitative undersøgelse (oversigt).....	215
Bilag 7: Kontrakt der er forhandlet ned eks. 1	228
Bilag 8: Kontrakt der er forhandlet ned eks. 2	230
Bilag 9: Eksempel på skriftlig bevilling	232
Bilag 10: Liste over dokumenter, som blev sendt til sekretær	234
Bilag 11: Registrering af dokumenter for hver af de tre kommuner.....	236

Sammenfatning

- Målene for børne- og familieafdelingernes arbejde formuleres som budgetmål, der handler om, hvordan deres udgifter forventes at fordele sig i det kommende år. Derfor måles der på, om *fordelingen* af udgifterne svarer til det forventede og ikke på, om udgifterne *resulterer* i det forventede. Budgetstyring handler om fordelingen af udgifter og målet er at overholde budgettet.
- Det betyder, at forklaringer på budgetafvigelser kommer til at fungere som et skjold mod kritik, der har til formål at legitimere børne- og familieafdelingens brug af ressourcer. De faglige forklaringer i budgettopfølgningerne handler altså i højere grad om historiske valg end om fremtidige prioriteringer.
- Budgettopfølgningen foregår i to processer. Den ene på organisatorisk niveau, hvor der indsamles tællelig viden om rammerne for sagsbehandlerne afgørelser. Denne del af budgettopfølgningen giver viden om udgiftsudviklingen pr. budgetkonto og ikke om, hvad udgiftsudviklingen skyldes. Den anden del af budgettopfølgningen foregår tæt på sagsbehandlerne i forhandlinger om, hvordan ressourcerne til de enkelte sager skal prioriteres. Denne del af budgettopfølgningen giver viden om de økonomiske overvejelser, der ligger bag beslutningerne, men kommer ikke videre til økonomikonsulentens regneark. Den indgår kun i budgettopfølgningen, hvis lederen selv bærer den videre.
- Grænser for beslutningskompetencer bruges som redskab til at få adgang til direkte styring af sagsbehandlerne måder at tage økonomiske hensyn. Når beslutningskompetencerne fordeles i samarbejde med sagsbehandlerne udvikles en højere grad af ansvarlighed over for kort- såvel som langsigtede økonomiske hensyn. Når de fordeles uden inddragelse af sagsbehandlerne, kan det være svært for sagsbehandlerne at forstå formålet med dem, og derfor udvikler de også i højere grad individuelle måder at inddrage økonomiske hensyn

i deres beslutninger. Styringen med beslutningskompetencer slår først og fremmest igennem, når de kombineres med inddragende dialog, således at sagsbehandlerne også oplever et ansvar for deres beslutninger, selvom det ikke er deres ansvar.

- Sagsbehandlere tager generelt økonomiske hensyn, men de motive-res ikke alene af mål for, hvor meget en leverandør fx må koste eller budgetmål om, at antallet af anbringelser skal nedbringes. I stedet udvikler de forskellige måder at tage økonomiske hensyn, som er tilpasset den konkrete situation, deres organisatoriske forankring i et team, graden af ansvar og omfanget af faglig sparring om sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris.
- Budgetblikket i socialt arbejde med udsatte børn og unge betyder, at der sker en hybridisering, hvor sagsbehandlernes fagprofessionelle kompetence integreres med økonomitekniske færdigheder. Det viser sig både ved, at økonomikonsulenterne tilegner sig viden om sagsbehandlernes praksis og ved, at der udvikles socialfaglige funktioner med særlige økonomikompetencer. Generelt er det dog en udfordring, at sagsbehandlerne ikke anskuer *anvendelsen* af de nye teknikker og færdigheder som en del af deres faglighed, da det betyder, at de kun i begrænset omfang tager stilling til deres betydning. Sagsbehandlerne må derfor spørge sig selv, om de ønsker at bidrage til udvikling af disse teknikker og færdigheder ved reflektivt at tage stilling til, hvordan de virker ind på deres praksis. Eller om de vil adskille dem fra deres praksis og lade økonomikonsulenter stå for den del af arbejdet, der handler om at styre økonomien.
- Nærværende undersøgelse argumenterer for, at sagsbehandlerne tager de nye teknikker og færdigheder til sig og bidrager til at udvikle dem, så de i højere grad kan bruges til at prioritere ressourcer med udgangspunkt i de forandringer, der skabes for barnet og den unge. Frem for at tage udgangspunkt i finansielle mål, der ikke siger noget om præstationer og effekter.

Kapitel 1: Indledning

”Hvad betyder det for vores socialfaglige vurderinger, at vi har fået så meget fokus på økonomi?” sådan spørger en afdelingsleder, da jeg præsenterer hende for det forsknings- og udviklingsprojekt, som nærværende rapport baserer på. Med dette spørgsmål fanger hun essensen af projektet, som netop er at skabe viden om, hvordan praksis udvikles i samspil med det øgede fokus på budgetstyring, der er opstået i kølvandet på strukturreformen og den finansielle krise. Budgetstyring inden for det specialiserede socialområde er ikke noget nyt. Men opgaverne med at styre budgetterne har fået andre vilkår siden det fulde finansierings- og forsyningsansvar blev lagt over til kommunerne som en del af strukturreformen i 2007 og siden regeringen og KL i 2010 aftalte, at udgiftsudviklingen skulle stoppes (Regeringen & KL, 2010). Med Budgetloven fra 2012 er det desuden vedtaget ved lov, at kommunernes samlede udgifter ikke må overskride det fastsatte beløb (Finansministeriet, 2012). Disse forandringer betyder, at der i højere grad end tidligere stilles krav til de faglige forvaltninger om at have et konstant blik på, hvorvidt budgettet bliver overholdt eller ej. Man kan altså sige, at der nu er et ufravigeligt budgetblik, som integreres i det daglige sociale arbejde.

På børne- og ungeområdet betyder det, at der bliver udviklet nye redskaber og metoder til at styre og synliggøre sammenhængen mellem de ressourcer der bruges på indsatserne ¹⁾ og de resultater, der kommer ud af dem (se fx KL, 2009). Denne øvelse er særligt udfordrende i arbejdet med udsatte børn og unge, fordi området generelt set bliver styret gennem procesregulering frem for gennem krav om de forandringer, der skal skabes. Til sammenligning er det indlejret

1) *Betegnelsen indsats bruges i denne rapport som en samlebetegnelse for en konkret foranstaltning, jf. Servicelovens § 52 og det konkrete forløb eller den konkrete behandling, der udføres i foranstaltningen.*

i beskæftigelsesindsatsen, at beslutningerne skal resultere i en større grad af arbejdsmarkedstilknytning, og på voksenområdet er indsatsene rettet mod fx hjemløshed, misbrug eller et handicap. På disse områder er det heller ikke simpelt at træffe de rette afgørelser eller at måle resultaterne, men til sammenligning med børne- og ungeområdet er det trods alt mere simpelt at vurdere, om en voksen person fx opholder sig på sin bopæl efter en given indsats end det er at vurdere, om et barns fremtidige udvikling forbedres eller forringes med en given indsats. Netop derfor har sagsbehandlerne på børne- og ungeområdet et særligt ansvar for at træffe afgørelser på baggrund af skønsmæssige vurderinger af, hvad der er det bedste for barnet eller den unge (Høybye-Mortensen, 2011b). Dette ansvar handler om at inddrage barnets perspektiv og lave individuelt baserede vurderinger af, hvordan der bedst kan arbejdes med at løse barnets, den unges og eventuelt også den samlede families problemer.

Heri ligger begrundelsen for, hvorfor det er særligt interessant at undersøge, hvad det betyder for sagsbehandlerne afgørelser, at budgetblikket er blevet en integreret del af deres praksis. Styring af økonomi handler grundlæggende om at begrænse udgifter, hvorfor viden skal kvantificeres, så den kan bruges til at beregne, hvordan pengene bruges bedst muligt. Når socialfaglige og økonomiske logikker skal forenes i det daglige arbejde, handler det derfor om at oversætte kvalitativ viden til kvantificerbar viden og omvendt. Budgetstyring bruges som et redskab til at styre denne proces – fx opstilles de forventede udgifter fordelt på paragraffer og så leverer sagsbehandlerne løbende priser og faglige begrundelser ind, som bruges til at følge op og evaluere indsatsen. Mødet mellem de to logikker handler således også om at kontrollere og styre sagsbehandlerne indstillinger og afgørelser. Denne proces er en konstant balancegang, hvor ledere og sagsbehandlere tager stilling til sammenhængen mellem Børne- og familieafdelingens begrænsede ressourcer og behovene for hjælp i den konkrete sag. Formålet med nærværende rapport er at give viden om, hvordan denne balancegang foregår.

Denne rapport er et første bud herhjemme på undervisningsmateriale om de økonomiske aspekter af myndighedssagsbehandlerne arbejde med udsatte børn og unge. Den beskæftiger sig grundlæggende med, hvordan sagsbehandlere kan tage hensyn til økonomi samtidigt med, at de skal tage hensyn til at hjælpe barnet eller den unge bedst muligt. I rapporten stilles disse hensyn ikke op som modsatrettede, men derimod som hensyn, der supplerer hinanden og er til stede i alle beslutninger. Her gives dog ingen normative anvisninger til, hvordan sagsbehandlere bedst håndterer disse hensyn som supplerende. I stedet analyseres det, hvordan det foregår. Det gøres ved at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål.

Undersøgelsesspørgsmål

I denne rapport undersøges det

1. Hvordan budgetstyring foregår.
2. Hvordan sagsbehandlerne måder at tage ansvar for økonomiske hensyn udvikles i samspil med budgetstyringen.
3. Hvordan sagsbehandlere inddrager økonomiske hensyn i deres beslutninger, og hvad disse hensyn består af.

Hensigten med at undersøge disse spørgsmål er at vise, hvordan budgetblikket i socialt arbejde med udsatte børn og unge påvirker sagsbehandlerne professionelle praksis og omvendt også hvordan den professionelle praksis er med til at skabe bestemte blik på budgettet. Det er en analyse med et snævert fokus på udvalgte nedslagspunkter i praksis, som giver adgang til viden, der kan bruges til at reflektere over lignende situationer og udviklingstendenser. Her udpeges nogle tendenser, som kan bruges til at forstå, hvordan praktikere, kursister, studerende og undervisere kan begribe og forholde sig til budgetstyring i sagsbehandlerne daglige praksis. Målet er derfor ikke at give svar på, hvad der virker godt og skidt, men derimod at åbne op for refleksioner over, hvorfor praksis er som den er og hvordan den kunne være anderledes. Disse refleksioner giver sagsbehandlere på efter- og videreuddannelser adgang

til bedre at forstå, hvad der sker, når de selv og deres ledere tager hensyn til økonomi. Og de giver studerende på Socialrådgiveruddannelserne adgang til bedre at forstå, hvorfor og hvordan økonomi og økonomistyring er relevant at beskæftige sig med ²⁾.

Undersøgellesdesign

Hvor kikkerten i socialt arbejdes forskning oftest har stillet skarpt på mødet mellem sagsbehandler og borger (Egelund, 2011), er kikkerten i denne undersøgelse stillet skarpt på de processer, der foregår rundt om, før og efter mødet med borgeren. Disse processer betegnes som *beslutningsprocesser*, hvor der på sagsniveau tages økonomiske beslutninger ³⁾ om sagernes ⁴⁾ videre forløb og på organisatorisk niveau tages beslutninger om afdelingens budgetstyring. Her er fokuseret ind på de økonomiske aspekter af beslutningsprocesserne, og andre væsentlige aspekter er sorteret fra (Egelund, 2011, s. 450). Et af disse er konsekvenserne for børnene og de unge, der er omdrejningspunktet for beslutningerne.

Når jeg fremhæver sagsbehandleres valg som *økonomiske beslutninger*, er det for at synliggøre, at sagsbehandleres valg har økonomiske konsekvenser. De har konsekvenser for, hvor mange penge der er tilbage på budgettet og de har konsekvenser for, om Børne- og familieafdelingens ressourcer bruges til at opfylde barnets/den unges behov. Det skal altså ikke forstås normativt, som en konstatering af, at sagsbehandlerne agerer ”økonomisk” og at der i modsat fald ville være tale om, at de agerede

-
- 2) Forslag til undervisning med udgangspunkt i rapporten findes på Socialstyrelsens hjemmeside: www.boerneungediplom.dk/formidling/Forskningsrapporter/
 - 3) *Beslutninger er handlinger, hvor der træffes valg og er således en samlebetegnelse for afgørelser, vurderinger, indstillinger m.m. I de tilfælde, hvor analysen specifikt handler om en indstilling, en afgørelse, en vurdering eller lign. bruges de konkrete betegnelser.*
 - 4) *En sag refererer til et forløb om et barn eller en ung. Sagen er afsluttet, når barnet eller den unge ikke længere modtager ydelser fra børne- og familieafdelingen.*

”økonomisk”. Men derimod som en konstatering af, at sagsbehandlerne befinder sig i en gensidig påvirkning mellem den generelle budgetstyring og styring af ressourcerne i den enkelte sag. Undersøgelsen handler om, hvordan sagsbehandlere tager økonomiske hensyn i deres beslutninger og hvordan disse udvikles i samspil med den måde budgetstyringen foregår på. Det betyder, at jeg giver økonomiske forklaringer på, hvad der foregår. Min fortolkningsramme er økonomisk. Havde jeg haft en anden fortolkningsramme, havde jeg set andre sammenhænge og givet andre typer af forklaringer (se også afgrænsning side 18).

Empiri

Empirien er indsamlet i tre kommuner, der geografisk er placeret i tre forskellige regioner og som har det til fælles, at de har markeret sig som kommuner, der har gjort en ekstra indsats for at udvikle økonomistyringen i arbejdet med udsatte børn og unge ⁵⁾. Her er altså tale om kommuner, der fagligt har overskud til at gå nye veje i deres økonomistyring og hvis ledere derfor også interesserer sig for at diskutere deres økonomistyringspraksis ⁶⁾. Dette skyldes ikke mindst, at de alle tre har formået at vende markante budgetunderskud til sikre mindre-forbrug på deres budgetter samtidigt med, at de faglige ledere og sagsbehandlere giver udtryk for, at de ikke oplever, at få afvist eller at afvise indstillinger til foranstaltninger alene på baggrund af hensyn til budgettets grænser. I sammenligning med flertallet af kommuner, er det sandsynligt, at her er tale om tre kommuner, der aktivt har gjort en indsats for, at økonomiske hensyn ikke skal foretages på bekostning af faglige hensyn. Dette udgangspunkt for empirien er valgt, fordi det øger sandsynligheden for,

-
- 5) *Undersøgelsen er afgrænset fra sagsbehandling af kronisk syge og handicappede børn og unge.*
 - 6) *Der er naturligvis også forskelle mellem de tre kommuner i undersøgelsen – både hvad angår deres historie, kontekst og interne organisering. Dette gives der et kort indblik i bilag 1, som er casebeskrivelser for hver af de tre kommuner. Og i bilag 2 er der udvalgt enkelte nøgletal, som giver læseren mulighed for at sammenligne kommunerne.*

at medarbejdere og ledere er trygge ved at tale om, hvordan de tager hensyn til økonomi. Sandsynligvis er de også mere vant til det, og har derfor lettere ved at sætte ord på, hvad de gør, når de fx skal foretage en økonomisk prioritering i et valg mellem to foranstaltningstyper, hvor hensynet til borgerens individuelle behov er afgørende. I læsningen af analysen er det dog vigtigt at være opmærksom på dette empiriske udgangspunkt, da det er en afgrænsning af kommuner, der ikke har gjort en indsats for at få økonomiske og faglige hensyn til at spille sammen og muligvis også en afgrænsning af de mest kritiske holdninger til økonomiens rolle i socialt arbejde.

Formålet med empirien er at få indsigt i sagsbehandlerens daglige beslutningsprocesser og de nære aktører og processer, der virker ind på deres beslutninger. Her er altså fokus på medarbejdernes perspektiv på budgetstyring. Denne tilgang er en *moderne bottom-up tilgang*, hvor hensigten er at bruge empirien til at få viden om, hvordan nye praksisformer udvikles i samspillet mellem de aktører, der er i det daglige deltager i budgetstyringen (Lehmann Nielsen, 2011 s. 329ff). Empirien dækker to niveauer i kommunerne og går på tværs af Børne- og familieafdelingen og økonomiafdelingen.

1. Det første niveau er sagsbehandlerens beslutningsprocesser vedrørende konkrete sager. Her undersøges det, hvordan økonomien er synlig og tilstede samt hvordan sagsbehandlere inddrager økonomiske hensyn i deres beslutninger, og hvad disse hensyn består af.
2. Det andet niveau er den overordnede budgetstyringspraksis og lederens styring af sagsbehandlerens beslutninger. Her undersøges det, hvordan budgetstyring foregår samt hvordan sagsbehandlerens måder at tage ansvar for økonomiske hensyn udvikles i samspil med budgetstyringen.

Det første niveau belyses gennem 12 semistrukturerede interview med sagsbehandlere og en kvantitativ registrering af 145 sager. Det andet niveau belyses gennem 12 observationer af teammøder, 12 semistruk-

turede interview med ledere og økonomikonsulenter samt en dokumentanalyse. Tabel 1 giver et overblik over empirien og tidspunktet for indsamlingen.

Tabel 1: Oversigt over empiri

Maj-juni 2012	Observationer af 12 teammøder
Juni-august 2012	Kvalitative interview med 12 sagsbehandlere
Efterår 2012	Dokumentanalyse
Feb.-marts 2013	12 kvalitative interview med ledere, konsulenter, økonomimedarbejder, økonomichef m.m.
Juli-okt. 2013	Spørgeskemaundersøgelse af forløbet omkring 50 sager
Maj 2014	Testning af undervisningsmateriale

Empiriindsamlingen er tidsmæssigt spredt ud over en periode på 1 ½ år. Dette er dels for at skåne kommunerne, så de har mulighed for at fordele de ressourcer, der skal bruges på empiriindsamlingen over en længere periode. Det er ligeledes, fordi det giver mulighed for at bruge erfaringerne fra den indsamlede empiri til at spørge dybere ind i den følgende empiri.

Udgangspunktet er i forhandlingerne mellem ledere og sagsbehandlere på teammøder, fordi det giver indsigt i et udpluk af deres daglige praksis, hvor de mødes om at tage beslutninger. Erfaringerne fra denne del af empiriindsamlingen bliver brugt til at lave interviewguides til sagsbehandlerne (se bilag 3). Erfaringerne fra både observationer og interview med sagsbehandlere bliver brugt til at lave interviewguides til leder og konsulenter (se bilag 4). Den kvantitative registrering af 145 sager bliver gennemført som det sidste, fordi formålet er at kvalificere den kvalitative empiri ved at teste indikatorer på sagsbehandlerens økonomiske hensyn i et repræsentativt udvalg af sager vedr. børn i alderen 8-17 år (jf. kapitel 8).

Analysestrategi

Tilgangen til analysen er abduktiv, hvilket vil sige, at udvalget af empiri og analysetemaer er foretaget i en vekselvirkning mellem empiri og teori (Alvesson & Kärreman, 2005). Teorien har sat en overordnet ramme for, hvad der er relevant at undersøge for at få viden om budgetstyring og sagsbehandlernes økonomiske hensyn, men det er i høj grad empirien, der har styret valget af nedslagspunkter. Det betyder, at det har været nødvendigt at analysere temaer, som den teoretiske ramme ikke umiddelbart tilbød redskaber til at analysere. Derfor har jeg parallelt med analyseprocessen udviklet fire begrebspar, der har fungeret som et supplement til den teoretiske ramme. De fire begrebspar er 1) snævert og bredt perspektiv på økonomi, 2) kortsigtet og langsigtet perspektiv på økonomi, 3) teknisk eller reflektiv tilgang til økonomi og 4) økonomiske beslutninger som enkeltstående valg eller længerevarende processer. Begrebsparrene uddybes i kapitel 2 om det teoretiske fundament.

De fire begrebspar er resultatet af en teoriudvikling, der på den ene side er skabt på baggrund af empirien og på den anden side udgør de teoretiske begreber, der giver adgang til at fremanalysere mønstre og forskelligheder i empirien. Selve analysen af empirien er deskriptiv og svarer på, hvordan processer, beslutninger og samspil foregår. Analysestrategien varierer alt efter, hvilket tema, der analyseres og introduceres derfor i starten af hvert analysekapitel.

Empiri, metoder og efterfølgende refleksioner beskrives mere uddybende i kapitel 8.

Afgrænsning

I teoriafsnittet (side 25-30) redegør jeg for, at mit fokus på budgetstyring er en afgrænsning fra Børne- og familieafdelingernes samlede økonomistyring. Men jeg undersøger også kun en del af budgetstyringen – nemlig den del, der sætter spor og kommer til udtryk i sagsbe-

handlernes daglige beslutningsprocesser. Der hvor budgettet udmøntes, omsættes i konkrete beslutninger om sociale indsatser til udsatte børn og unge og hvor der samles informationer til kontrol af målopfyldelse. Analysen handler derfor om den måde ledere, konsulenter og sagsbehandlere reagerer på budgettet. Sagsbehandlernes beslutningsprocesser er det primære fokus, men jeg undersøger også hvordan der følges op på beslutninger og dermed, hvilken viden de organisatoriske beslutningsprocesser baseres på. Samlet set betyder det, at analysen handler om budgetstyring, set fra sagsbehandlernes perspektiv, hvorfor de informationer og beslutninger der ikke sætter sig spor i deres daglige beslutningsprocesser er sorteret fra.

Analysen handler om samspillet mellem budgettet og sagsbehandlernes beslutninger, men den overser samtidigt potentielle mulige sammenhænge, der kan findes uden for Børne- og familieafdelingens daglige praksis. Indenfor dette perspektiv har jeg afgrænset mig fra at undersøge den procesregulering, der foregår via IT-systemerne (Høybye-Mortensen, 2013a) og fra den måde IT-systemerne bruges til at styre budgetterne. Dette har jeg dels gjort, fordi empiriindsamlingen ikke i høj nok grad har været målrettet mod denne del af Børne- og familieafdelingernes budgetstyringspraksis og dels fordi det er et omfattende tema, der også kræver andre teoretiske redskaber at forklare (Høybye-Mortensen, 2011a). Jeg har afgrænset mig fra det på trods af, at det er tydeligt, at IT-systemer og lokalt udviklede regneark har en betydning for den måde budgetstyringen foregår på – ikke mindst fordi systemerne har svært ved at integrere de behov hhv. sagsbehandlere, ledere og økonomikonsulenter har (Schrøder, 2013). Derudover har jeg også afgrænset mig fra aktiviteter og processer, som foregår rundt om samspillet mellem budgettet og sagsbehandlernes beslutninger i den daglige praksis, som den så ud i løbet af empiriindsamlingen. Man kan dermed godt kritisere min analyse for at lægge et *for* snævert blik på budgetstyring, som overser historien bag den aktuelle status, den organisatoriske kontekst, andre supplerende styringsprocesser og omgivelsernes krav og forventninger til Børne- og familieafdelingernes arbejde.

Jeg havde eksempelvis fået indsigt i andre dele af budgetstyringsprocesser- og aktiviteter ved at observere personalemøder, hvor sagsbehandlere informeres om status på budgetterne. Eller ved at observere de formelle og uformelle møder, der foregår imellem team- og visitationsmøder, hvor ledelsen fører tilsyn med, om sagsbehandlernes udfører deres arbejde efter de fastsatte mål, regler og faglige standarder. Det kunne have givet viden om, hvor meget sagsbehandlere inddrages i drøftelser om reaktioner på budgetafvigelser eller viden om andre måder at kontrollere målopfyldelsen. Det kunne også have været interessant at kigge nærmere på leverandørernes position i budgetstyringen og sagsbehandlernes beslutninger. Her kan man undersøge, hvordan forhandlingerne med leverandørerne foregår, hvordan leverandørerne dokumenterer resultater og kvalitet eller blot, hvad priserne for deres indsatser dækker over. Det havde naturligvis også været interessant at undersøge sammenhængen mellem barnet/den unges behov og beslutningerne om valg af leverandør og omfang af indsatsen.

Tidligere undersøgelser af budgetstyring i socialt arbejde

International forskning om budgetstyring i socialt arbejde

Inden for den internationale *forskning i socialt arbejdes praksis* beskæftiger ganske få undersøgelser sig med, hvordan øgede krav om økonomistyring håndteres i praksis af socialarbejdere (Banks, 2004; Hjort, 2012; Liljegren, 2012; E. Munro, 2004; Welbourn, 2011). Sarah Banks viser (2004), at de øgede krav om økonomistyring betyder, at socialrådgivere nu også skal kunne stå til ansvar for de økonomiske overvejelser ved at forklare disse ved brug af forskellige teknologier. Hun betegner det som en ny form for ansvarlighed ⁷⁾, der er udviklet i takt med, at det sociale

7) *Ansvarlighed er oversat fra det engelske begreb accountability. Dette begreb omfatter et relationelt forhold, hvor det forventes, at en person kan forklare og tage ansvar for sine handlinger (Sinclair, 1995). Ansvarlighed handler altså om, hvad der forventes af personer og hvordan personer omsætter deres ansvar i handlinger og i forklaringer på deres handlinger.*

arbejde i højere grad tilrettelægges ud fra principperne i New Public Management (NPM). Inden for forskning i socialt arbejde, påpeges det primært, at de nye forventninger til sagsbehandlernes ansvarlighed bidrager til en udvikling af overfladiske og teknisk-prægede praksisformer (Munro, 2004 s.1093). En enkelt artikel viser dog, at der også kan være tale om at, om socialrådgiverne udvikler en ny organisatorisk praksisform, hvor det er muligt at bibeholde det primære hensyn til borgerne og den socialfaglige viden om håndtering af komplekse problemer (Liljegren, 2011 s. 308-310). Fælles for disse undersøgelser er dog at selve økonomistyringen ikke har forskningsinteresse, hvorfor det ikke undersøges, hvordan økonomistyring foregår men kun hvilke konsekvenser, den medfører.

Inden for *accounting-litteraturen*, som udspringer af økonomistudierne, er undersøgelserne mere præcise på, hvordan økonomistyringsredskaber håndteres i den daglige praksis og omvendt også, hvordan medarbejderne påvirker økonomistyringsredskaber, når de bruger dem. Her er tale om den praksisorienterede retning, hvor formålet er at undersøge samspillet mellem økonomistyring og medarbejdernes økonomiske beslutninger (Ahrens & Chapman, 2007). Undersøgelser af økonomistyringspraksis i velfærdsinstitutioner er ikke usædvanlige (Se fx Kurumäki & Miller, 2006), men heraf er der kun nogle få stykker, som beskæftiger sig med socialområdet (Bracci & Llewellyn, 2012; Kraus & Lindholm, 2009; Lindkvist & Llewellyn, 2003; Llewellyn, 1998). I disse undersøgelser er det værd at bemærke, at de alle kommer frem til konklusioner, der ligner 'krydspres' diskussionen inden for socialt arbejde. Nemlig at socialrådgiveres praksis er præget af modsatrettede mål og krav, hvorfor der 1) er særligt behov for kvalitative og praksisrettede analyser af, hvordan medarbejdere vægter dilemmafyldte valg (Kraus & Lindholm 2009, s. 115) og 2) består en særlig udfordring i, at økonomistyring ikke må ske på bekostning af hensynet til borgeren, da det på sigt skaber en mindre effektivt udnyttelse af ressourcerne (Bracci & Llewellyn 2012, s. 827). Målet er her at få viden om, hvordan aktiviteter og valg kan styres, hvor målet inden for forskning i socialt arbejde

snarere er at få viden om, hvordan hensynet til borgeren bibeholdes. I det følgende gennemgås en af de første artikler på området, som en illustration af undersøgelsesernes fokus og relevans for socialt arbejdes praksis.

Sue Llewellyns undersøgelse fra 1998 fik anerkendelse som en af de første artikler, der empirisk undersøgte, hvordan socialarbejdere håndterer økonomiske beslutninger. Hun bruger *boundary-work* til at vise, hvordan socialarbejdere konstruerede 'omkostninger' som en ekstern faktor, der begrænsede deres handlerum, da budgetansvaret begyndte at få mere fokus blandt lederne. I løbet af nogle år, differentieres denne opfattelse, idet ledere og konsulenter i højere grad accepterer, at omkostninger har betydning for deres handlerum, hvorimod frontmedarbejdere er delte i deres opfattelser. Denne differentiering forklarer Llewellyn med, at socialarbejdere som profession både er fag-professionelle og bureau-professionelle og derfor kontinuerligt oplever et krydspres mellem kontrol og omsorg. Dette krydspres, viser hun, bliver håndteret ved, at økonomistyring fungerer som en disciplinerende rammesætning, der giver hensynet til omkostninger privilegeret status ift. omsorg. Denne grænsesætning mellem "*costing and caring*" (Llewellyn 1998) er med til at bibeholde en potentiel konflikt mellem økonomistyring og socialarbejdere. For at ændre på denne grænsesætning mellem omkostninger og omsorg, argumenterer Llewellyn for, at socialarbejderne må forstærke deres vidensbase, så de bedre kan legitimere og dokumentere grænserne for deres faglige beslutninger.

Danske undersøgelser og forskning om budgetstyring i det sociale arbejde med udsatte børn og unge

Herhjemme behandles spørgsmålet om økonomi i socialt arbejde primært som et krydspres af konkurrerende krav og opgaver, som skal håndteres (Egelund, 2011; Hjort, 2012; Møller, 2011; Nørrelykke et al, 2011). Derudover er der enkelte undersøgelser, der i sit udgangspunkt handler om det sociale arbejde med udsatte børn og unge, men som kommer til at handle om budgetstyring, fordi det har en betydning

for sagsbehandlernes arbejde. Fx konkluderer Tine Egelund et al (2010) i en undersøgelse af sammenbrud i anbringelser af unge, at hensyn til kommunens budget og økonomiske rammevilkår har en uheldig rolle for valget af anbringelsesforanstaltning og muligvis endda øger sandsynligheden for sammenbrud i anbringelserne (Egelund et al, 2010 s. 78). Fælles for de danske undersøgelser, der er foretaget inden for rammerne af forskning i socialt arbejde er, at de anskuer økonomistyring som et symptom på NPM og markedsførelse af det sociale arbejde og dermed som strukturer, der ændrer betingelserne for praksis. Dette kan være forklaringen på, at de i så begrænset omfang beskæftiger sig med økonomiske overvejelser som en del af sagsbehandlernes praksis. Dette tages der dog fat på i en nyligt udkommet bog af Lasse Posborg Michelsen (2014), hvor han arbejder videre med Eileen Munros (2008) undersøgelser af økonomiske overvejelser, som noget der kan håndteres ved brug af beslutningsteori. Disse to udgivelser nærmer sig nogle metodiske begreber, der er rettet mod at vurdere sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris i beslutninger om valg af foranstaltninger.

Inden for de seneste år, er der dog opstået en interesse for at få viden om økonomistyring i kommunernes sociale arbejde. Bl.a. har KL og regeringen, KORA⁸⁾ og Ankestyrelsen iværksat undersøgelser af fx kortlægning af økonomistyring i 10 danske kommuner (KL og Regeringen, 2013) og kommunernes anvendelse af serviceniveauer inden for det specialiserede socialområde (Ankestyrelsen, 2014; Søndergård Pedersen et al 2012). Undersøgelserne viser i tråd med nærværende undersøgelse, at kommunerne har forskellige måder at økonomistyre på, men at det er gennemgående, at der sættes mål for output frem for på outcome. Praksisundersøgelsen om anvendelsen af serviceniveauer går tæt på brugen af serviceniveauer som redskab til at styre sagsbehandlernes beslut-

8) *KORA: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. Blev oprettet i 2012 som en fusion mellem tre tidligere institutter – AKF, DSI og KREVI.*

ninger om afgørelser. Heri vises det, ligesom i nærværende undersøgelse, at økonomiske hensyn kun i meget begrænset omfang bruges som eksplicit argument for valg af afgørelser (Ankestyrelsen, 2014). KORA har desuden gennemført en undersøgelse af praksis i en svensk kommunes arbejde med udsatte børn og unge, som udspringer af interessen for at finde ud af, hvordan området kan styres, så ressourcerne bruges mere effektivt (Mathiasen et al. 2011). Her konkluderes det, at arbejdet i den svenske kommune gøres mere effektivt, fordi der investeres i at give sagsbehandlernes tid til undersøgelse og opfølgning.

Derudover er der enkelte danske ph.d.-afhandlinger, der beskæftiger sig med økonomistyring i det sociale arbejde med udsatte børn og unge. Den ene undersøgelse er rettet mod at forstå den markedslignende organisering af botilbudsområdet (Gregersen, 2013). Af resumeet fremgår det, at markedsmodellen snarere bidrager til øget udgiftsvækst end til at løse de økonomiske styringsproblemer (Gregersen 2013, s. 310). En Erhvervs-Ph.d. med titlen: ”Økonomistyring på de specialiserede socialområder: Modstridende mål og omskiftelige betingelser om økonomistyring” er under udarbejdelse ved Aalborg Universitet. Her peges der bl.a. på, at økonomistyring i organisationer, der er præget af kompleksitet og modstridende mål bør gribes an som en pakke, der indebærer innovative processer såvel som regulerende og kontrollerende, idet effektiv udnyttelse af ressourcerne kræver en løbende tilpasning til de omskiftelige målsætninger. De foreløbige resultater viser i imidlertid, at den diagnostiske styring – dvs. den stramme budgetstyring – har forrang på bekostning af de øvrige former for styring (Svanholt, 2013).

Overordnet set sigter disse undersøgelser mod at forstå organiseringen og brugen af enkeltstående styringsredskaber og siger kun ganske lidt om, hvad der egentlig gør sig gældende i den daglige budgetstyringspraksis. Nærværende undersøgelse tager nogle første skridt til at udfylde dette videns hul.

Kapitel 2: Teoretisk fundament

Det teoretiske fundament for rapporten er valgt med udgangspunkt i, at teorierne på den ene side skal bruges til at give specifik, teoribaseret viden om økonomi- og budgetstyring og på den anden side til at give empiribaseret viden om, hvordan økonomi- og budgetstyring foregår i socialt arbejde med udsatte børn og unge. Dette er ikke så ligetil, da økonomistyringsteori om den særlige komplekse karakter, som gør sig gældende i socialt arbejde med udsatte børn og unge, er meget begrænset. Den økonomiske teori er derfor suppleret med et grundlæggende organisationsteoretisk perspektiv på, hvad der gør sig gældende i komplekse organisationer. Dette præsenteres i første del af kapitlet, hvor der også redegøres for den forståelse af økonomi- og budgetstyring, der ligger til grund for rapportens analyser.

Derudover har jeg med udgangspunkt i økonomi- og organisations-teorien udviklet fire begrebspar, som bruges i analysen af de økonomiske beslutninger og beslutningsprocesser, der foregår i de tre børne- og ungeafdelinger. De fire begrebspar er 1) snævert og bredt perspektiv på økonomi, 2) kortsigtet og langsigtet perspektiv på økonomi, 3) teknisk eller reflektiv tilgang til økonomi og 4) økonomiske beslutninger som enkeltstående valg eller længerevarende processer. Disse begrebspar præsenteres i forlængelse af min redegørelse for, hvordan mit perspektiv på sagsbehandlernes økonomiske beslutninger positionerer sig i forhold til udvalgte andre udgivelser om økonomi i socialt arbejde.

Hensigten med dette kapitel er både at gøre rede for analysernes teoretiske fundament og at redegøre for den teoriudvikling, der er foregået i processen med at analysere empirien. Min forhåbning er at teorierne og begreberne vil inspirere til videre udvikling af teori på området og til videre analyser af budgetblikket i socialt arbejde generelt.

Økonomistyring i menneskebehandlende organisationer

De kommunale socialforvaltninger for udsatte børn og unge (Børne- og familieafdelinger) har til formål at forandre børns og unges livsvilkår, så de forbedres. Med Yeheskel Hasenfelds (2003) ord kan Børne- og familieafdelingerne betragtes som menneskebehandlende organisationer, der har *mennesker som råstof*, jf. bogens titel (Hasenfeld, 2003). De forandrer mennesker og de bruger mennesker i denne forandringsproces. Det betyder, at deres produkter er de forandringsprocesser, de iværksætter for at hjælpe de udsatte børn og unge (Westrup, 2002, s. 234). En af de centrale udfordringer for menneskebehandlende organisationer er at definere fælles mål, der er retningsvisende for, hvordan forandringsprocesserne skal foregå. Målene er ofte vage og de vil altid være flertydige og indebære en grad af skøn, når de skal implementeres (Lehmann Nielsen, 2011). Der kan fx være forskellige holdninger til, hvad et barns behov er og ikke mindst til, hvilken forandringsproces, der skal iværksættes for at matche behovet. Grundlæggende er arbejdsopgaverne uklare og uforudsigelige, idet der i hver sag skal tages individuelt hensyn til det enkelte barn. Dette er både et juridisk krav (SEL § 52) og en grundpræmis i socialt arbejde, netop fordi hensigten er at hjælpe det enkelte individ. Samtidigt sættes der grænser for de hensyn, medarbejderen kan tage, gennem borgernes ret til lige behandling og gennem afdelingens begrænsede adgang til økonomiske såvel som materielle og menneskelige ressourcer. Derfor er organisationer, der har mennesker som råstof, afhængige af, at der skabes en intern struktur, der bidrager til at styre beslutningsprocesserne. Den interne struktur definerer hver medarbejders autoritet og de interne mekanismer til at koordinere mellem opgaver (Hasenfeld, 2003 s. 24). I denne rapport belyses den interne struktur som organisationens økonomistyringsprocesser.

Økonomistyring som en praksis

Jan Mouritsen skriver, at ”*økonomistyring er en praksis, der kan teoretiseres mangfoldigt*” (Mouritsen, 2014 s. 572). Når økonomistyring undersøges som en praksis, handler analysen om at finde ud af, hvad der foregår i denne praksis. Hensigten er at få viden om, hvordan økonomistyring

fungerer, hvordan den skaber sammenhæng og hvilke konsekvenser den har (Mouritsen 2014 s. 567). Hvordan dette skal teoretiseres, afhænger af det empiriske udgangspunkt og de forskningsmæssige interesser.

Det empiriske udgangspunkt for rapporten er tre Børne- og familieafdelingers daglige økonomistyringsprocesser. Her handler økonomistyring om, at optimere arbejdet, så der opnås mest mulig målopfyldelse for de ressourcer, der er til rådighed (Jensen, 2011). Målene i menneskebehandlende organisationer handler om menneskers forandringsprocesser og ikke om finansielle mål om fx at opnå et vist overskud i årets produktion. Disse mål sættes på to niveauer: På et organisatorisk, generelt niveau, hvor de formuleres som politiske- og økonomiske målsætninger for organisationens generelle udvikling. Og på sagsniveau, hvor de generelle målsætninger omsættes og formuleres som målsætninger for den enkelte sag. Derfor argumenterer Ulrika Westrup (2002) for, at økonomistyring i arbejdet med udsatte børn og unge bør anskues som det at optimere sammenhængen mellem sagsbehandlingens beslutninger og de politiske målsætninger indenfor de eksisterende økonomiske rammer. Frem for at anskue økonomistyring som et spørgsmål om at opnå bestemte økonomiske mål (Westrup, 2002 s. 23ff).

Det betyder, at den centrale økonomistyringsopgave i de kommunale Børne- og familieafdelinger er at skabe interne processer, der gør det muligt at vurdere, hvorvidt afdelingens ressourcer bruges til at opnå de politiske målsætninger, inden for de fastlagte økonomiske og juridiske rammer. Beregningen af, hvor mange penge der er brugt, er derfor kun et enkelt element af økonomistyringen. Dette element er nødvendigt, fordi det giver viden om, hvornår de fastsatte grænser er nået. Men i sig selv, giver det ikke viden om, hvorvidt penge bruges til at opnå de ønskede mål. Til det formål er det for det første nødvendigt at omsætte de politiske målsætninger til noget, der er retningsgivende for sagsbehandlingens beslutninger og for det andet skal der skabes processer og strukturer, der gør det muligt at beregne sammenhængen mellem de beslutninger, der træffes og konsekvenserne for målopfyldelsen.

Processerne kan skabes og styres på mange måder, og hvordan det gøres er altid udtryk for en prioritering. Det sker typisk gennem lovgivningen, it-systemer (fx DUBU ⁹⁾) og fælles metoder, men det kan også ske gennem kompetenceudvikling, hvor medarbejderne lærer at bruge bestemte metoder. Strukturer skabes gennem fordeling af ansvar og opgaver, fx i hierarkiske opdelinger, som typisk findes i offentlige forvaltninger. Hvordan strukturerne skabes er også udtryk for ledelsesmæssige prioriteringer af, hvordan opgaver og ansvar bedst fordeles med hensyn til de mål, der skal opnås. Beregningen af, om prioriteringerne rent faktisk resulterer i en højere grad af målopfyldelse, er økonomistyringens centrale opgave. På den måde breder økonomistyring sig ud, idet det handler om prioriteringer, der foregår på forskellige hierarkiske niveauer, forskellige fysiske steder, på forskellige tidspunkter og som kommer til udtryk som aktiviteter, processer, strukturer og beslutninger. Økonomistyring samler også sammen, idet den skaber relationer mellem prioriteringerne ved at indsamle informationer, der gør det muligt at beregne deres sammenhæng med de politiske målsætninger. Som Mouritsen skriver: ”Økonomistyring er nemlig organiseret, så mange deltager i dens realisering, selv om hver især kun bidrager med en lille indsats. Derfor er dens afgrænsning vanskelig.” (Mouritsen, 2014 s. 579).

Budgetstyring er en del af den samlede økonomistyring

I denne rapport anskues økonomistyring som et overordnet begreb, der rummer mange forskellige elementer, aktiviteter, aktører og styringsformer, der på hver sin måde bidrager til økonomistyring. Afgrænsningen foretages ved at betragte økonomistyring fra socialfaglige lederes og medarbejderes perspektiv – det vil sige som den måde økonomistyring kommer til udtryk på i deres daglige arbejde ¹⁰⁾. I de tre Børne- og

9) DUBU står for Digitalisering – Udsatte Børn og Unge

10) Det betyder også, at det eksempelvis er lederens reaktioner på budgetafvigelser, der undersøges og ikke lederens måder at styre på. Og ligeledes, at det er de økonomiske elementer af sagsbehandlernes beslutninger, der undersøges og ikke fx den faglige kvalitet af beslutningerne.

familieafdelinger bruges *budgetstyring* til at vurdere og regulere medarbejdernes målopfyldelse. I daglig tale bliver budgetstyring typisk omtalt som økonomistyring. Her er dog tale om økonomistyring i snæver forstand, hvor opgaven er at styre forbruget af en afgrænset pulje af penge, fremfor økonomistyring i bred forstand, som handler om at styre alle afdelingens ressourcer, så de opnår mest mulig målopfyldelse. Denne skelnen mellem snæver og bred økonomistyring er central, fordi den synliggør, at økonomistyring i praksis kan være mere og andet end at følge op på budgetafvigelser. Jeg har valgt at benytte betegnelsen budgetstyring og ikke økonomistyring for netop at synliggøre, at økonomistyring ikke er en fast størrelse. Derudover er budgetstyring mere rammende for den måde de tre børne- og familieafdelinger praktiserer økonomistyring, hvor budgettet til foranstaltninger er det helt centrale omdrejningspunkt for økonomiske beslutninger.

Det ligger i selve betegnelsen *budgetstyring*, at budgettet ikke bare tilpasses de aktiviteter, der udføres. Derimod betyder det, at budgettet i stedet bruges til at styre forbruget af økonomiske midler i bestemte retninger og omvendt også, at budgettets rammer og mål justeres med udgangspunkt i aktiviteterens indhold og resultater. Et budget er helt grundlæggende den formelle kvantificering af organisationens aktiviteter i en fremtidig periode (Zimmerman, 2009 s. 220). Kvantificeringen består af nøgletal, som siger noget om antal og resultater for aktiviteterne. Disse nøgletal bruges på den ene side til at stille prognoser for afdelingens økonomi og på den anden side til at synliggøre de økonomiske mål, som medarbejdere og ledere skal arbejde efter (Zimmerman, 2009). Det betyder, at de økonomiske mål baseres på historisk viden om afdelingens tidligere resultater, politiske målsætninger og eventuelt suppleres med viden om fremtidige udviklinger i afdelingens aktiviteter. Det er disse mål, der styres efter, når ledere og medarbejdere tager hensyn til budgettet og det er dermed også disse mål, der følges, når afdelingens økonomiske målopfyldelse vurderes. I kapitel 3 vises det, hvad målene består af, og hvordan det kontrolleres, om de bliver opfyldt.

Når aktiviteterne skal styres i en bestemt retning sker det ved at regulere sagsbehandlerens beslutningsprocesser, så der træffes beslutninger, der tager hensyn til de generelle mål, der er sat. Budgetstyring består således ikke af afgrænsede aktiviteter, der kun svarer på spørgsmål om, hvorvidt budgettet bliver overholdt eller ej. Den består derimod af indgribende aktiviteter, der har til formål at påvirke processer. Hvordan dette foregår belyses i kapitel 4-6.

Økonomiske beslutninger i myndighedsarbejdet med udsatte børn og unge

I myndighedsarbejdet med udsatte børn og unge kan der ikke på forhånd gives sikre standarder for, hvor mange antal af et givet produkt, ledelsen ønsker, at medarbejderen skal producere. Produkterne er menneskelige forandringsprocesser og derfor skal hver enkelt opgave vurderes individuelt. Man kan sige, at hver afgørelse – fra bevilling af et klippekort til Lalandia til bevilling af en anbringelse på døgninstitution – er grundlag for en økonomisk prioritering, der skal godkendes. Når prioriteringen er godkendt, er der truffet en økonomisk beslutning. Det er myndighedens opgave. Det vil sige, at beslutninger om indsatser og bevillinger til udsatte børn og unge, i denne rapport anskues som økonomiske beslutninger. I dette afsnit gør jeg rede for, hvordan jeg med denne forståelse af sagsbehandlerens beslutninger positionerer mig i forhold til andre udgivelser ¹¹⁾, der tager stilling til relationen mellem økonomi og socialfaglighed og i forhold til det faktum, at afgørelser efter Serviceloven ikke må træffes alene på baggrund af økonomiske hensyn.

11) Her er udvalgt enkelte andre udgivelser, som har gjort sig bemærket ved specifikt at forholde sig til denne relation.

Økonomiske beslutninger er ikke en modsætning til faglige beslutninger

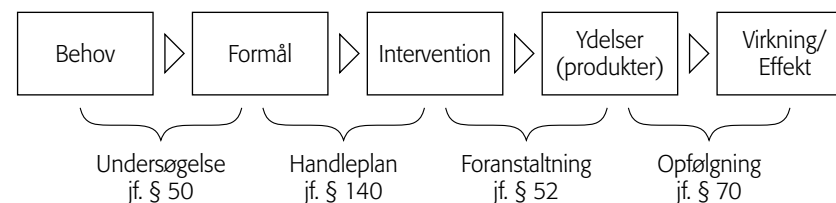
Mit perspektiv på sagsbehandlerens økonomiske beslutninger står i modsætning til udgivelser, der påstår, at økonomi og socialfaglighed er to adskilte størrelser. Jeg er ganske enkelt uenig i, at økonomisk tænkning er uforenelig med socialfaglige værdier og normer (Healy, 2009 s. 49-59; Dansk Socialrådgiverforening 2008, 2010, 2011). Når socialfaglighed opstilles som en modsætning til økonomifaglighed, er der oftest tale om økonomi i én bestemt forståelse: Den snævre forståelse, hvor økonomi består af kroner og ører og hvor en økonomisk beslutning er et spørgsmål om at vælge den løsning, der prismæssigt er billigst her og nu. At vælge den løsning, der er billigst her og nu kan dog have omkostninger på sigt, fordi de sociale problemer udvikler sig og kræver mere omfangsrige og dyrere foranstaltninger at løse. Det vil sige, at når tidsperspektivet strækkes ud, er den billigste løsning her og nu, ikke nødvendigvis den bedste økonomiske beslutning. Ud fra en bred økonomisk betragtning, hvor økonomi forstås som det at bruge de begrænsede ressourcer bedst muligt, kan der sagtens være overensstemmelse mellem faglige og økonomiske hensyn (jf. afsnit om begrebspar s. 33). Dette perspektiv kan også betegnes som effektivitet. Når sociale indsatser er effektive betyder det, at de udføres således, at Børne- og familieafdelingens begrænsede ressourcer dækker flest mulige af de prioriterede behov. Dette kræver, at der er viden om de behov, der skal dækkes, at det vurderes hvilke ressourcer, der skal til for at dække behovene, at der sættes mål for indsatserne og at der følges op på, om indsatserne lever op til målene. Denne effektivitetsproces svarer til de krav, Serviceloven stiller til sagsbehandlerens beslutningsprocesser på sagsniveau.

Min forståelse af sagsbehandlerens beslutninger indebærer dermed også, at det at tage økonomiske beslutninger er i overensstemmelse med Servicelovens krav. Dette står i modsætning til eksempelvis Rikke Posborg (2013), der i grundbogen Socialt arbejde og Socialrådgivning skriver, at det ”er socialrådgiverens ansvar **aldrig** at afbryde eller undlade at udføre en myndighedsopgave af økonomiske årsager” (Posborg, 2013 s. 255, min

fremhævning). Når Posborg skriver *aldrig* overser hun, at økonomiske årsager også kan bestå af overvejelser om eksempelvis omfanget af indsatsen i forhold til målene i handleplanen og prisen for ydelserne i forhold til deres kvalitet. Det er klart, at hvis økonomi kun betragtes ud fra et snævert perspektiv om at finde den billigste løsning her og nu, så ville valgene hurtigt komme på kant med loven, fordi det snævre økonomiske perspektiv ikke levner meget plads til at tage hensyn til barnets eller den unges behov. Man kunne jo bare lade være med at hjælpe. Det er selvfølgelig ulovligt, hvis barnets problemer falder indenfor Servicelovens regler om hjælp til udsatte børn og unge.

Betragtes økonomi derimod som en effektivitetsproces i et bredt økonomisk perspektiv, så kan de økonomiske hensyn genkendes i de krav Serviceloven stiller til sagsbehandlingernes beslutningsprocesser. Her stilles der via § 50-undersøgelsen krav om, at behovene undersøges, så opgavens formål kan defineres. Reglerne om § 140-handleplanen stiller krav om, at der formuleres målsætninger for opgaveløsningen og at der iværksættes en foranstaltning. Præcisering af interventionen eller det, der skal produceres, defineres i § 52. Der følges op på resultaterne i forhold til målsætningerne via § 140, som også indeholder en vurdering af, hvor længe indsatsen skal forløbe, med henblik på at den skal ophøre, når formålet er opnået jf. § 70. Det svarer til et krav om, at ressourcerne kun skal bruges til det, der er formålet med indsatsen, jf. § 140-handleplanen. Processen kan illustreres som en systemmodel for præstationsmålinger (Krogstrup, 2011 s. 14):

Figur 1: Servicelovens krav til styring af effektivitet



Fire nyttige begrebspar

I det følgende præsenterer jeg fire begrebspar, som har været nyttige i min analyse af, hvordan sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger og som kan være nyttige for læserens forståelse af, hvad det vil sige at tage økonomiske beslutninger. Med disse begreber tager jeg de første skridt til at danne begreber, der gør det muligt at tale mere nuanceret om økonomi i socialt arbejde. Udfordringen er jo, som en myndighedsleder her så fint formulerer det, at *"det handler bare meget om økonomi (...) Uden at vi sidder og taler om tal."* Hvad er det så, der bliver talt om? Og hvilke overvejelser er det så, der ligger til grund for det, jeg betegner som økonomiske beslutninger? Med de fire begrebspar operationaliserer jeg helt grundlæggende begreber om økonomi, så de gøres anvendelige til at forstå, hvad økonomi i socialt arbejde handler om. I analysen bruger jeg begreberne til at fremanalysere forskelle og mønstre i de måder, sagsbehandlere og ledere tager økonomiske beslutninger og jeg bruger dem til at strukturere empirien.

Hensigten med begreberne er at bygge bro mellem økonomifaget og det socialfaglige praksisfelt ved at bruge begreber, der er genkendelige inden for begge fagområder. Med denne tilgang har jeg fravalgt at bruge økonomitekniske begreber om fx direkte og indirekte omkostninger, afskrivninger og anvendelse (Jensen, 2011), fordi deres tekniske detaljeringsgrad er højere, end sagsbehandlingernes økonomiske beslutninger forventes at omfatte. Mine begreber er udviklet i en vekselvirkning mellem bearbejdning af empiri og læsning af teori. Hvor empirien har sporet

mig ind på behovene for begreber, har teorien udgjort inspirationen til, hvordan begreberne skal kunne bruges. Det teoretiske fundament for de fire begrebspar er organisationsteori (Fx Hasenfeld, 2003; Jacobsen & Thorsvik, 2008; Juul Hansen, 2010) og økonomistyringsteori (Bundesen & Hansen, 2011; Mouritsen, 1997 og 2014; Westrup, 2002; Zimmerman, 2014). Risikoen ved at lave egne begreber er naturligvis, at de ikke er præcise nok. Det kan mine begreber sandsynligvis også kritiseres for. Dermed kan de dog også være en inspiration til videreudvikling og teoretisk kvalificering.

Begrebspar 1: Snævert og bredt perspektiv på økonomi

Som jeg har præsenteret ovenfor kan økonomi betragtes ud fra et snævert og et bredt perspektiv. Tabel 2 illustrerer, hvad der karakteriserer disse perspektiver på økonomi.

Tabel 2: Perspektiver på økonomi

	Snævert	Bredt
Økonomi er karakteriseret som:	Kroner og ører	Menneskelige, materielle, kulturelle og økonomiske ressourcer.
Eksempler:	Det handler typisk om udgifter, fx til foranstaltninger eller om prisen for at få en opgave udført.	Når man taler om ressourcer til sociale indsatser, drejer det sig om alt fra medarbejdernes faglige kompetencer, de konkrete bygninger, en personlig relation til den pris, der betales for en indsats.

I sagsbehandlernes økonomiske beslutninger på sagsniveau inddrages både et snævert og et bredt perspektiv på økonomi, men oftest er det kun det snævre perspektiv, der omtales og håndteres som økonomi. Det brede perspektiv omtales typisk som den *faglige vurdering* af, hvad der skal iværksættes for at løse barnets eller den unges behov. I bund og

grund handler denne vurdering om, hvor mange ressourcer, der skal bruges på at løse opgaven og er således udtryk for en vurdering af økonomi ud fra et bredt perspektiv.

Begrebspar 2: Kortsigtet og langsigtet perspektiv på økonomi

Hvis der ændres på tidsperspektivet af en beslutning, ændres billedet af, hvad der er dyrt. Eksempelvis spørger myndighedsledere typisk sagsbehandleren om, hvordan barnet forventes at profitere på kort- og lang sigt, hvis x-indsats vælges. Spørgsmålet ligger bl.a. op til en vurdering af, hvad der sker med prisen, hvis tidsperspektivet ændres. Sammenlignet med tilsvarende indsatser, kan det være, at indsatsen prismæssigt er dyr her og nu, men hvis tidsperspektivet trækkes ud, og indsatsen vurderes at hjælpe barnet mere effektivt end de tilsvarende indsatser, kan den på sigt blive prismæssigt billigere. Men det kan også være, at det vurderes, at indsatsen ikke forventes at være mere effektiv end andre indsatser, og så vil den på sigt blive prismæssigt dyrere, fordi den i udgangspunkt havde et højere prisniveau. Tidsperspektivet på økonomiske beslutninger er derfor helt afgørende for at kunne konkretisere, hvad der fx menes med, at en pris er dyr.

I tabel 3 gives en karakteristik af tidsperspektiver i økonomiske beslutninger.

Tabel 3: Perspektiver på tidshorizonten af økonomiske beslutninger

	Kortsigtet	Langsigtet
Økonomi er karakteriseret som:	Det, der prismæssigt er billigt eller dyrt her og nu. Her sammenlignes priser, uden at tage hensyn til kvalitet og effekt.	Det, der er billigst eller dyrest på lang sigt. Her vurderes prisen i forhold til forventninger til indsatsens effekt.
Eksempler:	Det er fx billigere her og nu at bevilge en ufaglært støtte- og kontaktperson i 5 timer om ugen end at bevilge en professionel familievejleder i 5 timer om ugen. Og det er fx dyrere at bevilge en massiv familiebehandling i 5 måneder end anbringelse i en plejefamilie i 5 måneder.	Det er billigere på lang sigt at bevilge den indsats, der hjælper barnet eller den unge bedst. Det er fx billigere på lang sigt at bevilge den ufaglærte støtte- og kontaktperson, hvis han eller hun har en unik evne til at hjælpe barnet. Det kan dog også være dyrere på lang sigt, hvis han eller hun spilder tiden ved ikke at skabe forandringer, så problemerne eskaleres i stedet for at formindskes. På samme måde kan en massiv investering i familiebehandling i 5 måneder på sigt være billigere, fordi den løser barnets problemer bedre end en langvarig anbringelse i en plejefamilie. Den kan dog også være dyrere på sigt, hvis den mislykkes og barnet efterfølgende skal anbringes.

Hårdt tegnet op kan man sige, at sammenligninger af priser for ydelser her og nu, udgør et kort tidsperspektiv, hvor effekten og kvaliteten af indsatsen ikke inddrages i vurderingen. Hvorimod vurderinger af indsatsens effekt for barnet udgør et langt tidsperspektiv. Det betyder også, at tidsgrænsen for tidsperspektiverne er flydende, idet de afhænger af, hvornår beslutningen forventes at få konsekvenser. I de enkelte sager udgør et tidsperspektiv på tre måneder et længere tidsperspektiv end en vurdering af, om prisen er dyr her og nu. Men det lange tidsperspektiv kan også omfatte en vurdering af, hvad der sker flere år frem i tiden. I afdelingens samlede budgetstyring er en tidshorizont på 1 år kort i for-

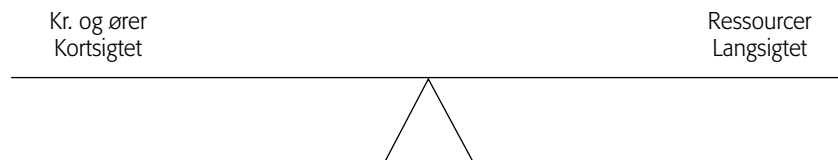
hold til de overordnede politiske målsætninger, der oftest handler om forandringer, der tager mange år at opnå.

Opsamling på begrebspar 1 og 2: Økonomiske beslutninger som afvejninger af økonomiske konsekvenser

Når ovenstående perspektiver på økonomiske beslutninger fremhæves bliver det synligt, at det ikke giver mening at tale om socialfaglighed som en modsætning til økonomi. Fx er det noget vrøvl at sige, at et valg træffes pga. økonomi. Hvilket perspektiv på økonomi er her tale om? Er her tale om økonomi som prisen for en indsats i et kort tidsperspektiv, og dermed at der bevilges en kontaktperson, fordi det er billigere end familievejledning? Eller er her tale om økonomi som ressourcer og i et langsigtet perspektiv, og dermed at det vurderes at barnet hjælpes bedst ved at bevilge en kontaktperson frem for at iværksætte familievejledning? Det giver bedre mening at betragte økonomiske beslutninger som afvejninger mellem de forskellige perspektiver, hvor der i større eller mindre grad kan tages hensyn til perspektiverne. I disse afvejnninger foretages en vurdering af konsekvensen af beslutninger. Vurderes det eksempelvis, at en indsats er for dyr, kan det på den ene side være udtryk for en vurdering af konsekvensen for budgettet, hvor prisen ansues som udgifter, der sammenholdes med gennemsnitspriser og budgetgrænser. Her vurderes den økonomiske konsekvens i et kortsigtet perspektiv. På den anden side kan det være udtryk for en vurdering af konsekvensen for effekten af indsatsen, hvor prisen betragtes sammen med de øvrige ressourcer, der lægges i indsatsen, som vurderes at være for omfangsrig i forhold til de mål, der skal opnås. Her vurderes den økonomiske konsekvens i et langsigtet perspektiv.

Hvis begreberne sættes op samlet på en linje, kan det, at tage økonomiske beslutninger, illustreres som følgende afvejninger:

Figur 2: Afvejninger af økonomiske konsekvenser



Trekanten under linjen illustrerer, at her er tale om afvejninger i en balancegang mellem de forskellige perspektiver. Det vil sige, at det ikke er – eller behøver at være – enten et snævert, kortsigtet eller et bredt, langsigtet perspektiv, men at der hele tiden foregår afvejninger mellem disse perspektiver.

Begrebspar 3: Teknisk eller reflektiv tilgang til økonomi

Selve opgaven med at tage økonomiske beslutninger, kan også betragtes ud fra forskellige perspektiver. Her kan man tale om, at sagsbehandleren skal løse forskellige vidensopgaver alt efter hvilket perspektiv, opgaven betragtes i. Betegnelsen *vidensopgave* låner jeg af Lasse Posborg Michelsen (2014), som bruger det til at synliggøre, at der stilles bestemte krav til den viden sagsbehandlere arbejder med. Når sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger, kan der både være tale om, at de skal løse en teknisk opgave og en reflektiv opgave. Dette illustreres i tabel 4:

Tabel 4: Perspektiver på vidensopgaver i økonomiske beslutninger

	Teknisk	Refleksiv
Vidensopgaven er karakteriseret som:	En administrativ opgave, der kræver bestemte tekniske færdigheder.	En vurderingsopgave, der kræver faglige refleksioner over løsningsmuligheder og konsekvenserne af beslutningerne.
Eksempler:	Det kan fx være opgaven med at beregne den månedlige pris på baggrund af informationer om timepris og antal ugentlige timer og registrere beregningen korrekt. Denne opgave kræver viden om reglerne for beregning og registrering.	Det kan fx være vurderingen af, hvad der sker med prisen, hvis tidsperspektivet ændres – bliver valget af leverandør A billigere eller dyrere på sigt og hvad er sandsynligheden for succes på kort og på lang sigt i sammenligning med leverandør B? Denne opgave kræver bl.a. viden om opgavens indhold, forventede resultater og flere mulige leverandører.

Begrebspar 4: Økonomiske beslutninger som enkeltstående valg eller længerevarende processer

Karakteren af selve den økonomiske beslutning kan også betragtes ud fra forskellige perspektiver som både en enkeltstående beslutning og som en længerevarende beslutningsproces. Her er der også tale om, at sagsbehandlerens opgave er forskellig, alt efter hvordan den økonomiske beslutning sættes i sammenhæng med sagsbehandlerens øvrige opgaver. I tabel 5 vises det, hvad der karakteriserer det enkeltstående og det processuelle perspektiv på økonomiske beslutninger og hvordan det eksempelvis kan komme til udtryk. Efterfølgende uddybes det, hvordan økonomiske beslutninger kan betragtes som processer.

Tabel 5: Perspektiver på økonomiske beslutninger

	Enkeltstående	Proces
Økonomiske beslutninger er karakteriseret som:	Enkeltstående valg, der foretages uafhængigt af de aktiviteter, valget har konsekvenser for.	Længerevarende processer, hvori sammenhængen mellem konsekvenser for aktiviteter og de konkrete beslutninger vurderes og danner grundlag for beslutninger om opretholdelse af eller revision af valg.
Eksempler:	Det er fx, når et valg træffes med udgangspunkt i prisen uden, der tages hensyn til kvaliteten af indholdet og de langsigtede konsekvenser af at kvaliteten er højere eller lavere. Det kunne være valget af en intern psykolog, hvor der ikke tages stilling til tidligere erfaringer med psykologen eller til om, andre psykologer vil have bedre eller dårligere muligheder for at løse opgaven. Og hvor der ikke følges op på, om opgaven bliver løst.	Det kan fx være visitations- og opfølgingsprocesser i en Børne- og familieafdeling, hvor sammenhængen mellem barnets behov og indsatsens omfang og resultater danner grundlag for beslutning om iværksættelse, opretholdelse eller revision af beslutningen. I denne proces vurderes ressourceomfanget i forhold til forventninger til de konsekvenser valget har for indsatsens succes.

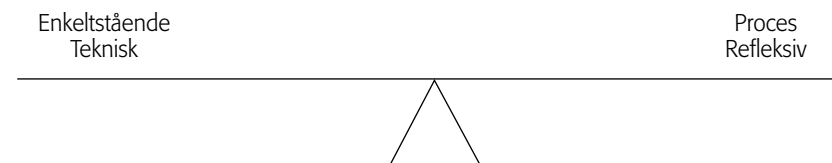
Opsamling på begrebspar 3 og 4:

Afvejninger af tilgange til økonomiske beslutninger

Perspektiverne på vidensopgaven og karakteren af den økonomiske beslutning udelukker ikke hinanden, men kan i praksis komme til udtryk som afvejninger mellem forskellige måder at løse opgaverne på. Fx kan opgaven med at sætte pris på en leverandørers ydelser både håndteres som en teknisk opgave, der løses uafhængigt af andre opgaver, idet prisen registreres. Opgaven kan dog også håndteres som en vurdering af prisens rimelighed i forhold til kvaliteten af indholdet i ydelserne og sandsynligheden for at resultaterne opnås. I så fald er vurderingen af prisen en lø-

bende proces, der følger sagens forløb. Her er tale om forskellige tilgange til de opgaver, der følger med de økonomiske beslutninger. Sættes disse perspektiver op på en linje, ser afvejningen således ud:

Figur 3: Afvejninger af tilgange til økonomiske beslutninger



Økonomiske beslutningsprocesser på sags- og organisationsniveau

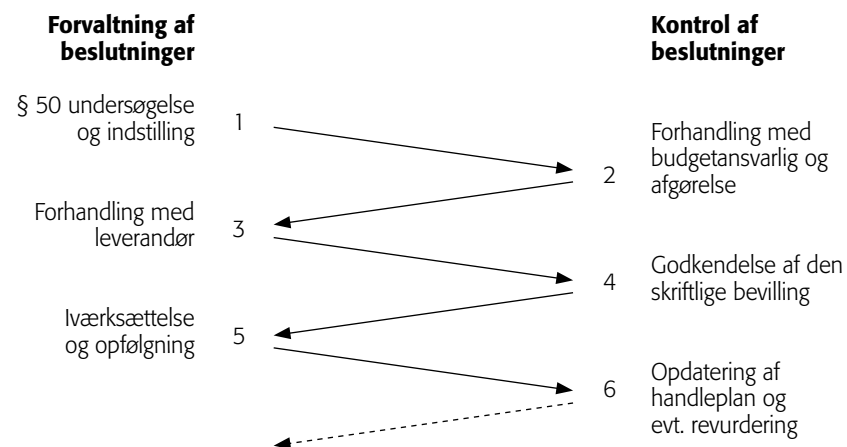
I denne rapport ansues økonomiske beslutninger i et processuelt perspektiv, hvor det fortløbende mål er at træffe beslutninger, der baseres på vurderinger af, hvordan ressourcerne (eller bare pengene) bruges bedst muligt. Det processuelle perspektiv betyder, at de økonomiske beslutninger ikke træffes en gang for alle, men at de derimod er udsat for en kontinuerlig evaluering, hvor der løbende tages stilling til, om det fortsat er den rette beslutning eller om den skal revideres. De økonomiske *beslutningsprocesser* udmønter sig i praksis både som organisatoriske beslutningsprocesser, hvor der træffes beslutninger om afdelingens samlede økonomi og på sagsniveau, hvor der træffes beslutninger om individuelle sager.

Sagsbehandlerens beslutningsprocesser

Når det gælder beslutningerne på sagsniveau foregår de typisk som visitations- og opfølgingsprocesser, der er reguleret af Børne- og familieafdelingens interne beslutningsstruktur og af kravene i Serviceloven til vurderinger og opfølgning (jf. kapitel 5). I disse processer vurderes det kontinuerligt, om der er sammenhæng mellem de beslutninger og

målsætninger. Det er en længerevarende proces, der på den ene side omfatter opgaver med at indsamle viden om opgavens indhold – fx om barnets behov, leverandørens ydelser, kvaliteten af ydelserne og priser for opgaveløsningen – som kan indgå i indstillinger til beslutninger. Denne del af beslutningen betegnes som sagsbehandlerens *forvaltning* af beslutninger. På den anden side omfatter processen en **vurdering** af, om de indstillede beslutninger lever op til de politiske og ledelsesfastsatte målsætninger. Denne del af beslutningen betegnes som en *kontrol* af beslutningen. Processen kan illustreres som følgende:

Figur 4: Procesdiagram for økonomiske beslutningsprocesser



Procesdiagrammet fremhæver de situationer, hvor der tages økonomiske beslutninger på sagsniveau. Det sluttet af med en stiplede linje, som illustrerer, at her er tale om en kontinuerlig proces, der først stopper, når sagen afsluttes. Hvert trin i processen illustrerer en situation, hvor sagsbehandleren tager valg, som har betydning for beslutningen om, hvor mange penge og ressourcer, der skal bruges på den konkrete sag. Det er i disse situationer, sagsbehandlere og ledere tager stilling til afvejninger mellem de forskellige perspektiver på økonomi undervejs i beslutningsprocesserne.

Selve processen svarer til trinene i systematisk sagsbehandling, som det fx er beskrevet i grundbogen "Socialrådgivning og socialt arbejde" (Posborg, 2013 s. 257ff), men der lægges vægt på andre elementer. Fx er "Forhandlingen med budgetansvarlig og afgørelse" fremhævet som et selvstændigt trin 2, da det er i denne del af processen, der foretages en vurdering af, hvad der skal bruges penge på og ikke bruges penge på. Hvem der er budgetansvarlig afhænger af, hvem der har kompetencen til at træffe afgørelsen. Når sagsbehandler selv har kompetence, er det dennes ansvar at vurdere og dermed kontrollere sin egen beslutning. Her vil trin 1 og trin 2 typisk foregå i en sammenhæng, men ved at fremhæve dem som adskilte synliggøres sagsbehandlerens ansvar for den del af budgettet, vedkommende må træffe afgørelser indenfor.

Illustrationen af processen er inspireret af Jerold L. Zimmerman (2014), som bruger den til at vise, at økonomiske beslutninger på den ene side indeholder processer med at undersøge, implementere og afprøve beslutningerne i praksis – et forvaltningselement – og på den anden side indeholder processer med at vurdere, godkende og revurdere – et kontrolelement (Zimmerman, 2014 s. 144-145). Det centrale spørgsmål i designet af denne proces er, hvem der skal foretage kontrollen og dermed om pengene styres bedst ved at lade sagsbehandlerne selv kontrollere eller ved at lade en konsulent eller en leder kontrollere? Disse spørgsmål belyses i kapitel 4-6.

Diagrammet giver ingen anvisning af, *hvordan* sagsbehandlerne rent metodisk kan arbejde med at sikre sig, at der foretages de mest hensigtsmæssige afvejninger. Dette ligger uden for denne rapport's afgrænsning, men der kan hentes inspiration i Eileen Munros bog "Effective Child Protection" fra 2008 og Lasse Posborg Michelsens bog "Vidensbaseret sagsbehandling" fra 2014. Munro (2008) beskriver en teoretisk model for, hvordan sagsbehandlere kan tage hensyn til sandsynlighederne for mulige konsekvenser i forhold til prisen for en indsats, når de skal tage begrundet stilling til, hvilke indsatser, der skal iværksættes (Munro, 2008, Kap. 7). Michelsen (2014) arbejder videre med modellen i

sin bog om vidensbaseret sagsbehandling med fokus på, hvordan sagsbehandlere baserer deres beslutninger i viden. Tilsammen giver de to analyser et kvalificeret bidrag til, hvordan sagsbehandlere kan arbejde metodisk med de afvejninger, jeg fremhæver i analysen.

Organisatoriske beslutningsprocesser

På afdelingsniveau tages der beslutninger om Børne- og familieafdelingens samlede økonomi. Disse beslutninger baseres på aktiviteterne generelle udvikling og på de generelle målsætninger, der er sat for aktiviteterne. Beslutningerne tages på et organisatorisk niveau, der handler om *organisationens* samlede udvikling og ikke de enkelte sager. Her er det altså aktiviteterne generelle udvikling, der kontrolleres i forhold til budgettets og de politiske målsætninger. De organisatoriske beslutningsprocesser er en del afdelingens budgetstyring. Ligesom beslutningerne på sagsniveau følger de organisatoriske beslutningsprocesser en proces, hvor der på den ene side samles viden, afprøves og indstilles til beslutninger (forvaltning af processen) og på den anden side vurderes, godkendes og revideres (kontrol af processen) beslutninger. Hvordan dette foregår vises i kapitel 3 og 4.

Analysen konstruerer særlige positioner i beslutningsprocesserne

Det afgrænsede blik på den gensidige påvirkning mellem budgettet og sagsbehandlernes beslutninger viser samspillet mellem de aktører, der er involveret i beslutningsprocesserne. Dette perspektiv kan karakteriseres som et moderne bottom-up perspektiv, hvor hensigten er at undersøge samspillet mellem aktørerne, når de udvikler nye praksisformer til at håndtere nye krav og målsætninger for deres arbejde (Jf. Lehmann Nielsen, 2011 s. 330). For fremstillingen af analysen betyder det, at jeg skriver nogle særlige positioner frem, som er udvalgt, fordi de har bestemte interesser og opgaver i beslutningsprocesserne, som sætter tydelige spor i den daglige praksis:

- Afdelingslederen er leder for Børne- og familieafdelingen og har det overordnede ansvar for at styre budgetterne og afdelingens aktiviteter. Hendes opgave er at få alle afdelingens aktiviteter til at blive løst på en måde, så de bedst muligt opfylder de politiske målsætninger inden for de begrænsede ressourcer, hun har til rådighed. Dette kan også betegnes som en økonomistyringsopgave. Hendes interesse er at få medarbejderne til at arbejde mod fælles mål og at sikre at afdelingens budgetter samlet set bliver overholdt, så hun viser overfor politikkerne, at hun er i stand til at lede afdelingen.
- Myndighedslederen ¹²⁾ er leder for myndighedssagsbehandlerne og har ansvaret for foranstaltningsbudgettet, som sagsbehandlerne bruger penge fra, når de træffer beslutninger om indsatser til udsatte børn og unge. Hendes opgave er at få sagsbehandlerne til at træffe beslutninger, der overholder de fastsatte rammer og mål for hjælp til udsatte børn og unge samtidigt med, at de tager hensyn til de konkrete behov i den enkelte sag. Det er hendes interesse at vise, at hun kan få dem til at løse denne opgave samtidigt med, at hun også har en interesse i at få ændret mål og rammer, når de begrænser mulighederne for at tage de mest hensigtsmæssige beslutninger.
- Økonomiafdelingens økonomikonsulent har ansvaret for det økonomitekniske arbejde med Børne- og familieafdelingens samlede økonomi, som bl.a. omfatter at indsamle informationer og lave beregninger, der gør det muligt at følge op på budgetterne. Hendes opgave er at gøre det muligt for ledelsen i Børne- og familieafdelingen at varetage deres ansvar for budgetterne. Hendes interesse er

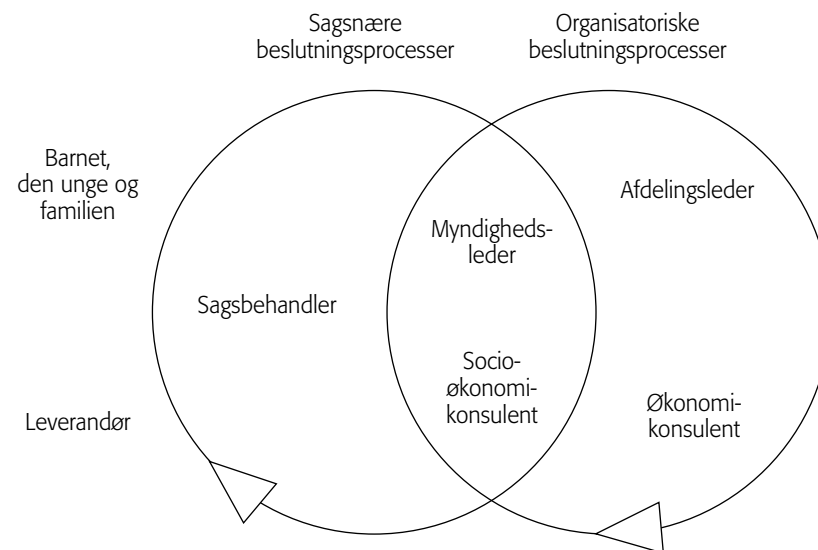
12) I kommunerne omtales myndighedslederen forskelligt, fx som *teamleder*, *souchef*, *sektionsleder*, *ledende sagsbehandler* eller *lign.* Betegnelsen *myndighedsleder* er valgt, fordi den uafhængigt af kommunens organisering og stillingsbetegnelser viser, at det er den leder, der har ansvaret for myndighedssagsbehandlernes beslutninger.

at få dem til at sætte tal på deres aktiviteter, så det bliver muligt at beregne deres omkostninger i forhold til det budgetterede.

- Børne- og familieafdelingens økonomikonsulent har ansvaret for at myndighedslederen og sagsbehandlerne hele tiden er opmærksomme på udgifterne i forhold til budgettet. Hendes opgave er at oversætte mellem økonomikonsulenten og den individuelle sagsbehandler. Hendes interesse er at vise, at sagsbehandlerne kan finde ud af at tage hensyn til de økonomiske konsekvenser af deres beslutninger. Denne funktion betegnes i rapporten som en Socio-økonomikonsulent ¹³⁾.
- Sagsbehandleren har ansvaret for, at viden om barnet eller den unges behov bliver inddraget i beslutninger om, hvordan deres problemer skal løses. Sagsbehandlerens opgave er at finde de bedste løsninger og løbende følge op på, om de lever op til formålene. Hendes interesse er at synliggøre barnet/den unges behov, som argument for at bruge ressourcer.
- Leverandøren har ansvaret for at udføre de opgaver, som sagsbehandlerne bestiller hos dem. Deres opgave er at hjælpe børnene og de har derfor en interesse i at få sagsbehandlerne til at købe deres ydelser til en pris, der giver dem de bedste mulige arbejdsvilkår. Leverandøren inddrages i beslutningsprocesserne men har ikke ansvar for de beslutninger, der tages i Børne- og familieafdelingen.
- Barnet, den unge og familien er modtagerne af hjælpen. De har en interesse i at øge deres indflydelse på beslutningerne, så de kan være med til at bestemme, hvordan problemerne skal løses. De har via lovgivningen ret til at blive inddraget i beslutningerne, men de deltager ikke i selve beslutningsprocesserne.

Positionernes placering i beslutningsprocesserne kan illustreres med følgende figur:

Figur 5: Positioner i Børne- og familieafdelingens beslutningsprocesser.



Figuren viser, at den organisatoriske beslutningsproces og sagsbehandlerens beslutningsproces overlapper med hinanden men også at dele af processerne er adskilte. I overlappet indtager myndighedslederen og socio-økonomikonsulent positioner, hvor de skal balancere de interesser, der mødes, når beslutningsprocesserne overlapper – fx når der skal tages beslutninger om foranstaltninger, reaktioner på budgetafvigelse eller måske en tillægsbevilling til en fritidsaktivitet til et barn. Beslutningsprocesserne er flydende og således flytter positionerne rundt, alt efter hvor i den konkrete beslutningsproces, de befinder sig. Nogle gange er sagsbehandleren fx tættere på barnet, og andre gange er hun del af en ledelsesmæssig beslutning om at iværksætte en anbringelse. Figuren illustrerer derfor ikke roller i beslutningsprocesserne, men derimod

13) Betegnelsen socio-økonomikonsulent dækker over konsulenter, der både kender de faglige standarder, normer og værdier og varetager en funktion som økonomikonsulent.

positioner, der varetager bestemte interesser i adskilte og overlappende beslutningsprocesser. Rapportens fokus er på de beslutninger, der træffes i overlappet mellem processerne. Figuren viser derfor også, hvordan rapporten er afgrænset – fx fra de beslutninger, der alene træffes i dialog med familien eller med leverandøren.

Analysens opbygning

Kapitlerne er så vidt det har været muligt skrevet, så de kan læses uafhængigt af hinanden. Men da analysen bygger på begreber, der er udviklet som en del af rapportens resultater, refererer analyserne tilbage til kapitel 2 om det teoretiske fundament. Når der i andre tilfælde trækkes tråde på tværs af kapitlerne, er der lavet direkte henvisninger til sidetal eller kapitelnummer.

Kapitel 3 viser, hvordan flertydige og vage politiske målsætninger omsættes til konkrete økonomiske mål for Børne- og familieafdelingens aktiviteter. Kapitlet illustrerer også, at det ikke lykkes de tre Børne- og familieafdelinger at omsætte de politiske mål til formelt besluttede kvalitative mål, der anviser en retning for sagsbehandlernes beslutninger. Den sidste del af kapitlet handler om, hvordan der gennem regnskabsprocesser indsamles information til kontrol af aktiviteternes generelle udvikling og målopfyldelse. Det er i dette kapitel, de organisatoriske beslutningsprocesser undersøges.

Kapitel 4 undersøger, hvordan fordeling af kompetencegrænser bruges som en direkte adgang til at styre sagsbehandlernes beslutninger og dermed også, hvordan grænserne for kompetencer motiverer sagsbehandlere til at tage økonomisk ansvar. Her sættes fokus på den gensidige påvirkning mellem Børne- og familieafdelingernes budgetstyringspraksis og sagsbehandlernes økonomiske ansvar. Analysen deles op mellem de tre Børne- og familieafdelinger for at synliggøre forskellene i deres budgetstyringspraksis.

Kapitel 5 stiller skarpt på sagsbehandlernes økonomiske beslutninger i en analyse af, hvordan perspektiver på økonomi afvejes, når der tages beslutninger om enkeltsager. Her vises det, hvordan sagsbehandlerne arbejder med at tage økonomiske hensyn. Kapitlet er struktureret efter procesdiagrammet, som blev præsenteret i teori afsnittet, og viser bl.a., hvordan sagsbehandlerne på forskellig vis løser opgaverne forbundet med at tage økonomiske beslutninger – herunder, hvordan det kontrolleres, om beslutningerne lever op til de generelle målsætninger.

Kapitel 6 er bygget op omkring en todelt case fra en af de tre Børne- og familieafdelinger, der indgår i empirien til undersøgelsen. Her analyseres, hvordan budgetstyring kommer til udtryk i konkrete spørgsmål, så som hvordan der rettes op på en uventet udgiftsudvikling, og hvordan spørgsmålene håndteres i konkrete processer, der strækker sig over tid. I kapitlet sættes der fokus på, hvordan ledelsen arbejder med at styre sagsbehandlernes beslutninger, så de både tager hensyn til den konkrete sag og til de generelle økonomiske målsætninger for afdelingens aktiviteter. Kapitlet giver konkrete eksempler på, hvordan ”budgetblikket” kommer til udtryk, når hensyn til de enkelte sager og den samlede budgetstyring overlapper. Analysen handler om den ene kommune, men den kan læses eksemplarisk, fordi den undersøger spørgsmål og valg, der også kommer til udtryk i de to øvrige kommuner ¹⁴⁾.

Kapitel 7 konkluderer og diskuterer analysens fund ved at kæde analysens resultater sammen og svare på rapportens undersøgelsesspørgsmål.

Kapitel 8 redegør for empiri, metoder til empiriindsamlingen samt empiriens og analysens validitet.

14) Der er naturligvis forskelle mellem de tre Børne- og familieafdelingernes organisering lige så vel som der er forskelle mellem sagerne og de enkelte sagsbehandlere. Nogle af disse vil blive fremhævet i løbet af analysen, og andre udelades af hensyn til rapportens omfang.

Kapitel 3: Der sættes mål for rammerne og ikke for resultaterne

Det er et grundvilkår for kommunernes sociale arbejde med udsatte børn og unge, at det er kompliceret at udstikke fælles og retningsgivende målsætninger for arbejdets resultater. Et mål kunne fx være vellykkede anbringelser for omsorgsvigtede småbørn. Implementeringen af sådanne mål baseres på en lang række skøn med udgangspunkt i den enkelte sag. Eksempelvis vil det være nødvendigt at skønne, hvor mange ressourcer der skal bruges på opgaven før, målet er nået – lige såvel som vurderingen af, om målet er nået kræver et skøn. At anbringelser skal være vellykkede er med andre ord ikke et retningsgivende mål, men snarere en faglig værdi, der på abstrakt vis udtrykker nogle ønsker til de subjektive oplevelser af indholdet. For at kunne måle resultater og vurdere, om ressourcerne har haft den virkning, de er tiltænkt, er det dog nødvendigt at opstille mål for de resultater, der søges opnået. Som Mouritsen (1997) skriver i sin bog Tællelighedens regime:

”Der skal sættes mål, de skal relateres til økonomiske rammer, og relationen mellem de to skal udmåles og evalueres. For at muliggøre dette, gennemføres mål- og rammestyring ved telleri, der giver sig til kende som nøgletal, budgetafvigelser og rapportering af institutionens resultater i talbaserede begreber og inskriptioner.”

(Mouritsen, 1997 s. 23)

I en privat virksomhed vil det fx være oplagt at sætte mål for det overskud, virksomheden skal producere og evaluere resultatet på baggrund af målsætningen. I kommunernes arbejde med udsatte børn og unge siger et resultatmål for den økonomiske udvikling dog ikke meget om, hvorvidt pengene er brugt efter hensigten, da hensigten er at skabe forandringer for børnene og ikke at producere overskud (Westrup, 2002). Dette bliver, som analysen viser, alligevel den kalkule de tre Børne- og familieafdelinger sætter mål for. Målet er godt nok ikke at producere overskud, men at producere mindre-forbrug i forhold til den udmøntede økonomiske ramme.

I dette kapitel undersøges det, 1) hvordan der sættes mål for Børne- og familieafdelingernes aktiviteter, som kan relateres til afdelingens økonomiske rammer, 2) hvorvidt målene skaber mulighed for at evaluere relationen mellem mål og økonomiske rammer og 3) hvilken betydning målene har for Børne- og familieafdelingernes økonomiske prioriteringer.

Langsigtede politiske målsætninger er flertydige og vage

Det overordnede formål for kommunernes arbejde med børn og unge med særlige behov kan med et af kommunernes ord, siges at handle om at skabe rammerne for, at alle børn og unge ”får en barndom med bedst mulig udvikling på det personlige, fysiske, sociale og faglige plan” (Børne- og ungepolitik for Kommune 2). For at konkretisere dette meget overordnede formål har kommunerne brudt målene ned i delmål. Generelt set følger delmålene anbefalingerne i Barnets Reform (*Håndbog om barnets reform*, 2011), som udgør den juridiske vejledning til, hvordan arbejdet skal gribes an. Målsætningerne handler fx om at fremme sundhed og trivsel, inklusion, tværfagligt samarbejde, ansvar, tidlig og relevant indsats. Generelt er der tale om langsigtede målsætninger uden klare retningsangivelser og hvor operationaliseringen af målsætningerne snarere handler om organisering af arbejdet, end om indikatorer på, om målene opnås. Dette kommer også til udtryk ved, at der er få eller ingen angivelser af, hvordan der følges op på målsætningerne. Et eksempel på dette er målsætningen om inklusion i Kommune 2 i boks 1.

Lovgivningen stiller krav om, at sagsbehandlerne skal tage individuelle hensyn, lave indivi-

Boks 1

Politisk målsætning: Inklusion

Målsætning: Der skal ske en løbende udvikling af almenområdet, så det kan omfatte flest mulige børn og unge gennem lokal indsats, samarbejde og fællesskaber (der er yderligere en målsætning)

Betydning: Der bliver indenfor alle fagområder udarbejdet handlingsplaner, der kan konkretisere, hvordan man lokalt vil kunne opnå målene.

duelle evalueringer og holde sagens dokumentation på et individuelt niveau. Hensigten med at udstikke politiske målsætninger er imidlertid at løfte den individuelt baserede styring til et kollektivt niveau, som bl.a. giver mulighed for at vurdere arbejdets generelle effektivitet. Der stilles grundlæggende forskellige krav til opgaveløsningen i hhv. lovens individorienterede målsætninger og politikernes generelle målsætninger (Posborg Michelsen, 2014). Det betyder, at styringen af det sociale arbejde med udsatte børn og unge altid indeholder en afvejning mellem standardiserede (fx økonomiske) og individuelle hensyn (Liljegren, 2012). Både når politikere skal formulere målsætninger og når den enkelte sagsbehandler skal implementere de politiske målsætninger i sine daglige valg.

I Kommune 1 har politikerne håndteret denne balancegang ved at omsætte de overordnede målsætninger til kvalitativt formulerede standarder for målgrupper og indsatsens karakter, jf. boks 2. På den måde formulerer de nogle målsætninger for, hvor omfattende – dvs. ressourcekrævende – indsatserne skal være for fx børn og unge med behov for særlig støtte. Kategorierne er så overordnede, at de udelukkende kan bruges som udgangspunkt for drøftelser af tværsektorielle prioriteringer, men ikke som deciderede målepunkter for evalueringer af sammenhængen mellem de prioriterede ressourcer og de resultater, der er opnået – hverken på tværs af sektorer eller internt i de enkelte sektorer, der arbejder med at give børnene de bedst mulige vilkår.

At kommunens sammenhængende børnepolitik holdes på et overordnet niveau hænger sammen med, at ansvaret for operationaliseringen

Boks 2

Kategori for indsatsen

Den foregribende indsats er den indsats, der ydes i forhold til børn og unge, der har vanskeligheder, som begrænser deres udvikling i en afgrænset eller permanent periode. Barnet og den unge udviser signaler på at være i vanskeligheder. Vanskelighederne har stået på i en længere periode, og der er brug for en målrettet understøttende indsats.

er uddelegeret til de enkelte fagområder. Samtidigt er det også udtryk for, at den politisk- økonomiske målstyring kun er en blandt flere styringsrationaler i kommunernes sociale arbejde (Bundesen, 2011). Mest markant er styringen gennem Servicelovens og Retssikkerhedslovens regler, der på individuelt sagsniveau bl.a. regulerer, hvad der skal vægtes i sagsforløbet og hvordan der skal følges op. Et eksempel på dette er kvalitetskriterierne i Kommune 3s børne- og ungepolitik i boks 3.

Sagsstandarderne er retningsgivende for den daglige prioritering af arbejdsopgaver, og giver kvalitets-indikatorer for sagsbehandlerens arbejde. De fleste af indikatorerne følger Servicelovens regler og udgør således ikke de lokale politikeres prioriteringer af forholdet mellem kvalitet og ressourcer, men lovens krav. Af evalueringsmetoden kan det endvidere udledes, at her snarere er tale om måling af lovoverholdelsen end måling af arbejdets effektivitet.

Boks 3

Sagsstandard: Opfølgning og evaluering af resultaterne af indsatsen

Målsætning: Arbejder systematisk med at opstille klare mål for barnets læring og udvikling (der er yderligere to målsætninger)

Kvantitativt mål: Handleplaner for børn/unge i anbringelse udenfor hjemmet skal følges op hver 6. måned jf. § 70 (der er yderligere to mål).

Evaluering: Målet evalueres via en kvantitativ stikprøvekontrol.

Opsamlende kan det siges, at de politiske målsætninger – ikke overraskende – er vage og flertydige. De udtrykker langsigtede mål, som kan bruges til værdibaseret styring, men ikke som målepunkter for om Børne- og familieafdelingerne opnår de ønskede resultater. Når de politiske målsætninger konkretiseres i de Sammenhængende børne- og ungepolitikker sker det som gentagelser af juridiske krav. Hermed afsløres det, 1) at de overordnede politiske målsætninger i høj grad gentager regeringens målsætninger og således ikke udtrykker lokale prioriteringer 2) at målene formuleres som proceskrav frem for resultatkrav og 3)

dermed også at politikernes overordnede målsætninger i højere grad er udtryk for bureaukratisk styring end for økonomiske styring¹⁵⁾.

For at gøre de politiske mål anvendelige som redskaber til at prioritere ressourcer, brydes de ned i mere kortsigtede og konkrete mål. Det sker typisk i afdelingernes budgetter, men kan også komme til udtryk i afdelingernes virksomhedsplaner (Hansen, 2011 s. 149ff) som prioriteringer af særlige opgaver, der skal arbejdes med i det indeværende år. I de tre Børne- og familieafdelingens beslutningsprocesser er det dog udelukkende budgetterne, der benyttes som udtryk for politikernes målsætninger. Således udmøntes de politiske målsætninger i budgetter, der både udgør en ramme for, hvor meget økonomisk råderum Børne- og familieafdelingen har og sætter kortsigtede mål for, hvordan udgifterne skal fordeles. Selve ansvaret for at beslutte, hvordan arbejdet skal udføres inden for rammerne og målene er dermed lagt ud til Børne- og familieafdelingen (Kildedal et al, 2013 s. 96; Bundesen & Hansen, 2011).

Når målsætninger gøres tællelige

Budgetmål vedtages i planlægningen af det kommende års budget¹⁶⁾. Processen foregår sådan, at Børne- og familieafdelingen laver forslag til det kommende års budgetmål, som de indstiller til politikerne. Her foretages den første afgrænsning af, hvordan de politiske målsætninger skal udmøntes, idet budgetforslag til "foranstaltningsbudgettet" fremstilles som en samlet budgetramme, der skal tages særskilt ansvar for. Når forslaget til det kommende års budget er godkendt, har politikerne

15) *Med bureaukratisk styring menes styring med udgangspunkt i regler og rammer, der skal overholdes. Hvorimod økonomisk styring handler om styring af, at ressourcerne udnyttes bedst muligt til at opnå de ønskede resultater.*

16) *Undersøgelsen af budgetprocessen er ikke en del af denne rapport's formål. Der kan læses mere om budgetprocesser i (Bunesen & Hansen, 2011)*

også godkendt den måde deres politik bliver udmøntet i økonomiske målsætninger. Budgetmålene synliggør dermed de politiske prioriteringer. Opgaven med at formulere målsætninger kan karakteriseres som det at gøre noget tælleligt:

*"Tællelighed betyder, at institutionens forhold kvantificeres og bringes på en form, som muliggør, at man kan gøre sig bekendt med dem, selv om de er repræsenteret på kort form. **Tællelighed skaber et simpelt udtryk for komplekse organisatoriske processer.** Denne simplificering betyder, at man kan fremhæve de træk ved institutionens aktiviteter, der betyder mest i forhold til nogle særligt relevante problemstillinger."*

(Mouritsen, 1997 s. 23, min fremhævning)

Denne karakteristik træffer fuldstændig den opgave Børne- og familieafdelingerne står overfor, når de skal formulere målsætninger for deres arbejde. For at målene kan bruges til noget, skal de gøres tællelige. Tællelighed skal ikke forstås som et teoretisk begreb, men helt bogstaveligt som det at gøre kvalitativ viden til kvantitativ viden, så det bliver muligt at tælle den.

Det vil sige: At gøre viden tællelig. Når Børne- og familieafdelingerne formulerer budgetmål drejer det sig netop om at gøre noget meget komplekst til noget simpelt, der kan træffes beslutninger om på afstand. At pege på tællelighed som en karakteristik for den viden, der bruges til at sætte mål, synliggør dermed også at her er tale om en prioritering af en bestemt vidensform og at denne prioritering er med til at forme det mulige indhold af målsætningerne.

Dette kan illustreres med de tre Børne- og familieafdelingens politiske målsætninger om inklusion. Hvordan gøres målet om inklusion tælleligt? Først om fremmest nedbrydes den i en række indikatorer, fx. at indsatser i højere grad udføres i nærområdet, indsatser skal iværksættes tidligt og at der ydes mere støtte til at udvikle forældrebevne. Der-

efter gøres indikatorerne tællelige som mål for kommende års budget. Det kan fx gøres som Kommune 2 har gjort det i deres forslag til budget 2012 ¹⁷⁾:

Tabel 6: Budgetmål

Konto	Beløb i hele tusinde kr. (2012 priser)	Opr. budget 2011	Budget 2012	Ændringer	
				kr.	%
05.28.21	Driftsudgifter for forebyggende foranstaltninger	36.193	40.687	4.494	12,4
05.28.23	Driftsudgifter for døgninstitutioner ¹⁸⁾	32.323	27.370	-4.953	-15,3

Tabellen er en sammenskrivning af driftsudgifterne for to udvalgte budgetforslag. I det oprindelige materiale fremstilles de to rækker i hver sin tabel, da de viser budgetmålene for hver sit kontonummer. Dvs. at der for budgetrammen til forebyggende foranstaltninger er et mål om at udgifterne skal stige med 12,4 %, hvor der for budgetrammen til anbringelser er et mål om at udgifterne skal falde med 15,3 %. Hvert kontonummer har et budgetmål, som viser en ønsket ændring i forbruget. Målene kan dog ikke adskilles fra hinanden, da de baserer sig på beregninger af sammenligninger mellem de to. Dette fremgår af de supplerende bemærkninger til budgetmålene. For budgetmålet vedr. forebyggende foranstaltninger hedder det, at ændringerne skyldes, ”at

17) Det samlede budget er udmøntet på alle kontoområder indenfor konto 05.28 (du kan finde kontoplanen på Økonomi og indenrigsministeriets hjemmeside ved at søge på ”den autoriserede kontoplan”). Konto 05.28.21 og konto 05.28.23 er udvalgt for at synliggøre den analytiske pointe i det følgende.

18) Udgifterne opgives som totaludgifter, der er fratrukket indtægter for salg af pladser samt statsrefusion.

der er en proces i gang, hvor indsatsen på det forebyggende felt øges. Dette på bekostning af anbringelsesområdet...”. For anbringelsesområdet hedder det: ”Der forventes et lavere antal anbringelser i døgninstitutioner end tidligere”. Det vil sige, at budgetmålet er ændringen i relationen mellem de to kontonumre, men dette opgøres dog ikke. Sandsynligvis fordi de netop konteres på hvert sit kontonummer. Her er tale om artsopdelte budgetter, hvor det er udviklingen inden for hvert kontonummer, indenfor rammerne af foranstaltningsbudgettet, der har politikernes opmærksomhed og således også dem, som lederne forventes at tage ansvar for ¹⁹⁾. Dette er et godt eksempel på, hvordan budgetmålene er med til at skabe de interne processer ved at synliggøre et afgrænset ansvar. I dette tilfælde handler det afgrænsede ansvar om at leve op til 12,4 % stigning i udgifter til forebyggende foranstaltninger og 15,3 % fald i udgifter til anbringelser.

Det næste spørgsmål er så, hvordan dette bliver tælleligt for myndighedslederen, som har ansvaret for, at beslutningerne styres i denne retning? Hvordan ved hun fx, om hun har opnået loftet på en 12,4 % stigning? I Kommune 2 løser de denne udfordring ved at opgøre budgetmålene i antal pladser gange gennemsnitspriser:

19) Regeringen stiller krav til, hvordan budgetter skal opgøres og regnskabet afrapporteres (se fx Finansministeriet, 2012 og Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside) og KL har formuleret en række anbefalinger til, hvordan dette kan udmønte sig fx i budgetmål (se fx Kommunernes Landsforening, 2009). Det er altså langt fra alene op til den enkelte kommune, hvordan de vil formulere deres budgetmål. Men det står dem frit for at supplere og udvikle målene, fx i bemærkninger og bilag.

Tabel 7: Budgetmål formuleret i socialfaglige termer ²⁰⁾

§ i SEL	Foranstaltning (eksempel)	Gsn. antal sager	Gsn. pris kr.	Budget i hele tusinde kr.
§ 52.3.3	Familiebehandling	48	36.248	1.722
§ 52.3.8	Anbringelser i eget lokale tilbud	30	468.870	12.950

Her er den procentvise ændring omregnet ved at beregne det gennemsnitlige antal pladser og deres gennemsnitlige priser pr. paragraf i Serviceloven, der kan foranstalles efter. Økonomiteknisk kaldes sådanne opgørelser for ”budgetforudsætninger”, idet de udgør forudsætningen for, at budgetmålene kan opnås. Budskabet til myndighedslederen er, at budgetmålene kan opnås under forudsætning af, at hun holder sig inden for rammerne af 30 anbringelser til en gennemsnitspris af 468.870 pr. år og at de foretages i eget lokale tilbud. På den måde får myndighedslederen en ramme, der er formuleret i et sprog, der giver mening for hende og hendes medarbejdere. Budgetmålene er gjort tællelige i socialfaglige termer og fremmer dermed hendes muligheder for at påtage sig ansvaret. Hun har langt nemmere ved at vurdere, om hendes produktion afviger fra målet om de 48 sager i familiebehandling end fra målet om 12,4 % stigning samlet set for forebyggende foranstaltninger. Dermed giver de socialfaglige termer hende adgang til at vurdere afvigelser fra de udstukne budgetmål.

20) Tabellen er et eksempel på formuleringer af budgetmål for familiebehandling og anbringelser i kommunens eget lokale tilbud. Af bilag 5 findes de oprindelige tabeller, som de fremgår af Kommune 2s Budget 2012. Her ses det, at budgetmålene for hhv. forebyggende foranstaltninger og døgninstitutioner konteres på to forskellige konti, og derfor også fremstilles adskilt i budgettet.

Det er værd at bemærke, at budgetmålene deles langt mere op, når de formuleres i socialfaglige termer. Her inkorporeres bl.a. et mål om, at anbringelserne i udgangspunktet skal foregå i egne lokale tilbud. I de omformulerede budgetmål, bliver dette også en indikator på inklusion.

Budgetmål handler om udgiftsfordeling og ikke om resultater

Budgetmål baseres ikke bare på en sammenligning mellem konto-numre men også på sammenligninger over tid. Af tabel 6 fremgår fx en sammenligning mellem det oprindelige budget for 2011 og budget 2012. Det viser udviklingen i udgiftsfordelingen, men giver ingen viden om, hvorvidt denne udvikling skyldes bedre arbejde, forandringer i priserne, ændringer i borgernes problemstillinger eller andet. Her måles der på en relation (jf. Mouritsens citat på side 38), der giver viden om udgiftsfordelingen men ikke om relationen mellem de økonomiske rammer og de resultater, der skal opnås. Westrup (2002) problematiserer netop dette forhold, idet hun påpeger, at budgetmål ikke handler om indsatsernes resultater, men derimod om de aktiviteter, indsatserne består af – altså om ydelserne (Westrup, 2002 s. 233-235). I ovenstående eksempel betyder dette fx at en stigning i udgifterne til forebyggende foranstaltninger sammenholdt med et fald i udgifter til anbringelser ansues som en indikator på, at inklusionsindsatsen er implementeret. Dette til trods for, at vi ikke ved noget om, hvorvidt det skaber mere eller mindre inklusion mellem udsatte og ressourcestærke børn. Det betyder også, at vi ligeså godt kan sige, at vi bruger for mange penge, som at vi bruger for lidt penge på arbejdet med udsatte børn og unge. For vi ved ikke, hvordan det påvirker resultaterne at vi bruger flere eller færre penge. Når det tolkes som en succes, at ”udgiftskurven er vendt”, sådan som bl.a. en afdelingschef udtrykker det, er det altså ikke udtryk for, at arbejdet udføres mere effektivt, men netop *kun* udtryk for, at udgiftskurven er vendt. At det så alligevel tolkes som en succes, hænger sammen med, at det er den opgave, kommunerne stilles overfor, når KL og regeringen stiller krav om, at budgetterne skal overholdes (jf. aftale om Kommunernes økonomi 2010; Finansministeriet, 2012).

At der ikke er beregnet og formuleret mere nuancerede budgetmål, som i højere grad skaber idealer for *resultaterne* af de forandringsprocesser, som Børne- og familieafdelingen producerer, er udtryk for, at budgetoverholdelsen tolkes som målet og ikke midlet. Formålet med budgetmålene er, med andre ord, at give politikere og faglige afdelinger mulighed for at kunne stå til regnskab for budgetoverholdelsen. Til dette formål egner de simple sammenligninger mellem kontonumre og udviklingen over tid sig helt fint. Det er nemmere at give en bagudrettet forklaring på, hvorfor antallet af anbringelser afviger fra det forventede, end det er at beregne hvordan relationerne mellem et barn og en plejefamilie skaber resultater. Derfor handler implementeringen af de politiske målsætninger i praksis om at overholde budgetterne.

Målet om, at rammen for foranstaltningsbudgettet skal overholdes har da også slået rødder dybt ned i sagsbehandlerne praksis. De giver stort set alle udtryk for, at økonomien er relevant, når ydelserne koster noget. Som en sagsbehandler formulerer det: *”Økonomiopgaver, det er, at når det er en opgave, jeg skal bestille, altså når andre skal udføre en opgave for mig, så kommer økonomien ind.”* En anden sagsbehandler giver som eksempel: *”Vi skal bruge vores egne psykologer, for det er der betalt for i forvejen”*. Her skaber de en grænse, som giver anledning til en kasse-tænkning og dermed et snævert perspektiv på økonomi, hvor budgetstyringsopgaven først og fremmest handler om at overholde eget budget frem for at vurdere, om ressourcerne var givet bedre ud, hvis fx en ekstern psykolog varetog opgaven. Citaterne illustrerer dermed også, at sagsbehandlerne tager medansvar for foranstaltningsbudgettet, som finansierer de eksterne foranstaltninger, men ikke for det lønbudget, som finansierer medarbejdernes løn på kommunens egne lokale tilbud. Det er et eksempel på, at budgetterne skaber grænser mellem afdelingerne (Mouritsen 2014; Westrup, 2002).

Når sagsbehandlerne forholder sig til deres del af økonomistyringsopgaven forklarer de noget i stil med det, som en sagsbehandler her formulerer:

”[Afdelingschefen] har sagt på et tidspunkt, at når vi holder budgetterne, så viser vi til vores politikere, at vi har styr på det. Og det vi viser til vores politikere, det er, at vi ved, hvad der bliver brugt penge på, og vi kan finde ud af at administrere det, og vi kan også finde ud af at prioritere det, fordi børnene har brug for hjælp.”

Også her understreges det, at opgaven er at vise, at sagsbehandlerne og deres ledere kan finde ud af at overholde budgetterne. Det handler ikke om, at de skal vise, at de bruger pengene til at skabe flest mulige positive forandringer for børnene, men om at vise, at de *”ved, hvad der bliver brugt penge på”*. Her er altså langt mere tale om, at budgettet og dets mål har en kontrolfunktion, som det klassiske bogholderi, der skal holde styr på driftsudgifterne (Jensen, 2011) end som resultatmål for de iværksatte indsatser.

Forbrug tolkes som driftsudgifter og ikke som investeringer

Budgetmålene sættes årligt og resultaterne skal derfor også dokumenteres fra år til år. Her er tale om et kort tidsperspektiv, hvor afrapporteringerne på opfyldelsen af budgetmålene viser mere- og mindre-forbrug ift. det oprindelige årsbudget. Det vil sige, at afdelingens forbrug sættes lige med udgifter og dermed tolkes et mere-forbrug som et underskud og som et problem for afdelingens budgetoverholdelse. Men, som Mouritsen skriver, *”kan ”underskud” både ses som et problem og som et overgangsfenomen med nødvendige investeringer i forhold til en fremtid, hvis tidshorisont udvides”* (Mouritsen, 2014 s. 572). Da vi har at gøre med menneskelige forandringsprocesser er der god sandsynlighed for, at resultaterne af indsatserne (og dermed ressourcerne) først viser sig flere år efter, at de er iværksat og måske endda afsluttede. Fx er målet om inklusion et langsigtet mål, hvis resultater viser sig adskillige år efter, at de første initiativer iværksættes. Her er altså snarere tale om investeringer i sociale forandringer, som giver resultater mange år ude i fremtiden end om udgifter til drift. Politikerne forsøger at tage højde for dette netop ved fx at afsætte flere ressourcer til det forebyggende arbejde i stedet

for blot at skære ned på alle kontoområder. Men når der ikke stilles målbare mål for de langsigtede resultater og når der ikke investeres i at måle de langsigtede resultater, så skabes der heller ingen motivation for at dokumentere, at de er nået. Det opfattes kort sagt ikke som en økonomistyringsopgave at analysere de langsigtede effekter af økonomiske prioriteringer. Dette fremgår bl.a. af et interview med en afdelingschef som i sin afsluttende refleksion over interviewet siger:

”Jeg hæfter mig meget ved det der med, når du spørger: ”Hvordan ved du så det og det?”. At vi nogle gange skal se og få analyseret tingene. Det tror jeg, du har fuldstændig ret i, det skal vi være bedre til at få analyseret, nogle af vores synsninger, noget af det, vi tror.”

De kortsigtede budgetmål og opfattelsen af, at forbruget er driftsudgifter påvirker den måde lederne prioriterer på. Fx fortæller økonomikonsulenterne i to af kommunerne, at de budgetansvarlige – på trods af økonomikonsulentens anbefaling – ikke tør bruge ”overskud” på budgettet til at investere i fx projekter til at dække nye behov, da de gerne vil have en buffer, som de kan bruge, hvis der opstår uforudsigelige behov. I stedet reagerer de på et mindre-forbrug ved at finde forklaringer på, hvorfor budgettet afviges. Dette er et godt eksempel på at budgetmålene skaber styring med blikket i bakspejlet fremfor med blikket rettet mod mulighederne for at skabe resultater – fx gennem afprøvning af nye indsatser. Man kan derfor sige, at her er tale om rammestyring, hvor prioriteringerne inden for rammen skal begrundes fremfor om målstyring, hvor målsætningerne begrundes valgene.

I de næste afsnit skal vi se nærmere på, hvordan denne måde at målformulere på gentages i serviceniveauerne for de sociale indsatser.

Serviceniveauer gentager de økonomiske rammer

Hvis en bogproducent skal implementere et budgetmål om at begrænse udgifterne til bogomslag med 200.000 kr., så kan han relativt nemt beregne enhedsprisen for fx et hårdt bogomslag og et blødt bogomslag og derudfra forudsige, hvor mange flere bøger med de billigere, bløde bogomslag, han skal producere for at opnå budgetmålet. Han foretager altså en beregning, der nedbryder budgetmålet til virksomhedens aktiviteter. Børne- og familieafdelingen i Kommune 2 benytter samme beregning, som når de omregner budgetmålene til antal pladser gange gennemsnitspriser. Forskellen er dog, at budgetmålene ikke kan omsættes til direkte at udgøre grænserne for Børne- og familieafdelingens aktiviteter, da det er en forudsætning (og et lovkrav) for beslutningerne om indsatser til udsatte børn og unge, at der foretages individuelle vurderinger (SEL § 1). Sagsbehandlere og ledere i alle tre Børne- og familieafdelinger understreger da også, at der ikke bliver sat faste grænser for antallet af de foranstaltninger, der må visiteres til. De har ganske enkelt ikke oplevet, at de ikke kunne visitere til fx. anbringelse, hvis det var det, de vurderede, der skulle til. Det vil sige, at budgetmålene ikke implementeres som mål, der skal opnås, men derimod som rammer, der er til forhandling.

Alle tre kommuner benytter såkaldte serviceniveauer eller kvalitetsstandarder til at justere i niveauet af den hjælp, de yder. Dette er, som det ligger i ordene, standarder for den service/kvalitet, som kommunen tilbyder indenfor et bestemt ydelsesområde ²¹⁾. I Kommune 1 er standarderne formuleret skriftligt og relativt detaljeret. I Kommune 2 kommer

21) Schultz og Klausen definerer forskellen på serviceniveauer og kvalitetsstandarder sådan her: ”kvalitetsstandarder er den mere direkte formulering af de overordnede beslutninger, kommunalbestyrelsen har truffet om serviceniveauet”. (Schultz & Klausen, 2012 s. 4). I praksis bliver betegnelserne dog ofte rodet sammen (Søndergård Pedersen et al. 2012). Derfor bruges betegnelsen serviceniveau, som dækkende for begge typer af målsætninger.

de snarere til udtryk via ledelsen og via tildelingen af beslutningskompetencer (se kapitel 4). Og i Kommune 3 blev skriftlige serviceniveauer implementeret kort efter gennemførelsen af empiriindsamlingen.

Ifølge juristerne Ida Schultz og John Klausen (2012) gælder det for afgørelser om valg af foranstaltninger, at de altid skal træffes med udgangspunkt i en konkret individuel vurdering af, hvad der er bedst for barnet. Derfor må serviceniveauer kun angive, hvad en foranstaltning typisk omfatter og ikke sætte grænser for, hvornår bestemte typer af foranstaltninger vælges. Et vejledende udgangspunkt for ydelse omfang kan fx være antallet af timer ved tildeling af kontaktperson eller prisniveauet for bevilling af tillægsudgifter til en computer. Men det kan også være, som Kommune 1 skriver i sit serviceniveau for familiebehandling efter SEL § 52.3.3: ”I [X] Kommune benyttes som udgangspunkt altid egne interne tilbud. Tilbuddene har ansvaret for at tilpasse tilbuddene til de konkrete problemer i den enkelte familie”. Her stilles altså specifikke krav til den måde, opgaverne skal løses på. Mathilde Høybye-Mortensen (2013b) har kaldt disse standarder for ”Socialpolitik” netop fordi, de udtrykker de politiske målsætninger i konkrete retningslinjer for ledere og sagsbehandlers valg (Høybye-Mortensen, 2013b). Målsætningen om at hjælpe børn i nærområdet og sikre kontinuitet skinner da også igennem, når ledere såvel som sagsbehandlere i alle tre Børne- og familieafdelinger argumenterer for, hvorfor de prioriterer at bruge kommunens egne lokale tilbud. Men derudover er der også en ledelsesdimension, som handler om Børne- og familieafdelingens mulighed for at styre indholdet af de tilbud, de selv leverer. En myndighedsleder formulerer det sådan her:

”... de tilbud vi har, er jo besat af nogle mennesker med nogle ledere, som arbejder på samme måde som os, som har det samme syn på de børn, vi arbejder med, som vi har. Så når de tilrettelægger et tilbud for os, så ved vi nogenlunde, hvad vi får, altså vi ved, at det er af en vis kvalitet, vi ved, at deres ønsker for forandring, svarer meget godt overens med de ønsker, vi har.”

Når kommunens egne lokale tilbud prioriteres i servicestandarderne er det altså ikke bare en implementering af inklusionsmålsætningen men også af den overordnede og implicitte målsætning om, at arbejdet skal udføres på en måde, så budgettet kan overholdes. Servicestandarden – og dermed politikkerne – stiller jo krav om, at leverandørerne skal tilpasse sig familiens problemer ²²⁾. Det betyder, at leverandørerne står til ansvar overfor politikere, ledere og sagsbehandlere for at løse de opgaver, de bliver stillet. Altså er her tale om socialpolitik, der ikke bare sætter rammer og produktmål, men som direkte går ind og procesregulerer beslutninger og indhold.

Ligesom med budgetmålene stilles der i serviceniveauerne ingen mål, der lægger op til vurderinger af, om kvaliteten nu også lever op til forventningerne. Så heller ikke her, finder vi et budgetstyringsredskab, der præciserer budgetmål i mål, der giver mulighed for prioriteringer med udgangspunkt i kvalitet og mål for effektiviteten. Der kunne eksempelvis formuleres grænser for, hvor meget de lokale tilbud må sænke deres faglige kvalitetsniveau for at tilpasse sig familiernes problemer. Der kunne også sættes målsætninger om evalueringer af kvaliteten i forhold til resultater og ressourceforbrug.

Sagsbehandlere bruger serviceniveauerne som løse budgetter

Serviceniveauerne indeholder også en anden mekanisme, hvor de helt konkret oversætter finansielle mål til enhedsmål med betydning i sagsbehandlernes praksis. Fx bliver et budgetmål om at sænke udgifterne til kontaktpersoner i Kommune 2 omsat til en grænse for, hvor meget en kontaktperson må få i løn eller hvor mange timer familiebehandling, der i udgangspunktet må bevilges til bestemte problemkategorier. Her foregår altså en oversættelse fra finansielle enheder til produktmål

22) Læs mere om hvordan, hvordan samarbejdet mellem myndighed og leverandør foregår og hvilke konsekvenser det har for den hjælp, der tilbydes børn og unge i Nørrelykke, Zeeberg og Ebsen 2011.

i form af prisgrænser, antal medarbejdertimer, antal fritidsinteresser, tidsgrænser for bevillinger m.m. Dermed synliggøres sagsbehandleres ansvarsområde og giver dem mulighed for at prioritere deres valg med udgangspunkt i de politiske målsætninger. Serviceniveauerne kan derfor også betragtes som budgetter, der giver sagsbehandlerne og deres ledere ansvaret for at træffe beslutninger inden for socialfagligt formulerede rammer og mål. Her er tale om ”løse budgetter”, hvor serviceniveauet sætter en standard, som forhandles, når det fagligt vurderes, at der er behov for mere eller mindre. Præcis som når lederen prioriterer, om udgifterne skal bruges til den ene eller den anden aktivitet og når politikkerne prioriterer budgetfordelingen mellem almenområdet og specialområdet.

Det betyder, at her ikke decideret er tale om en ”nedbrydning” af budgetmålene, hvor sammenhængen mellem ressourcer, kvalitet og resultater konkretiseres mere og mere, jo tættere de er på opgaveudførelsen. Der sættes ikke mål for de forandringer, ressourcerne forventes at skabe. Målene bliver snarere gentaget, og *formidlet* på forskellige måder alt efter, hvem modtageren er, hvor børne- og ungepolitikken er det øverste niveau, de årlige budgetmål det næste og det sidste niveau er serviceniveauerne. Der er altså tale om gentagelse af mål for rammerne og ikke nedbrydning af mål for rammerne til mål for indholdet/forandringerne.

Kontrol gennem regnskab

Hensigten med at sætte mål for opgaverne er, at det skal være muligt at kontrollere, om opgaverne resulterer i den værdi det er budgetteret med, de skal resultere i. Derfor udgør kontrolprocesserne også en helt central del af budgetstyringen. I det følgende redegøres kort for, hvordan kontrol gennem regnskab er med til at manifestere budgetstyring på rammerne frem for på indholdet. Og i de efterfølgende kapitler analyseres det, hvordan kontrollen foregår gennem regnskab og gennem ledernes styring af de daglige processer.

Når opfyldelsen af de kortsigtede mål skal kontrolleres foregår det som en kontrol af budgetoverholdelsen. Denne kontrol foretages typisk på budgetopfølgingsmøder i samarbejde med økonomikonsulenten. For at lave denne kontrol skal lederne have informationer om, hvor mange udgifter der er brugt, på hvilke konti. Disse informationer udgør det, der hedder et *regnskab*. Når regnskabet trækkes fra budgettet, synliggøres eventuelle afvigelser mellem det forventede forbrug (budgettet) og det realiserede forbrug (regnskabet). Det bliver med andre ord muligt at lave en budgetkontrol. At lave beregningen *budget minus regnskab* er en af økonomistyringens mest basale discipliner (Mouritsen, 2014 s. 578). Når jeg alligevel beskriver disciplinen så specifikt, er det netop for at illustrere dens banalitet. Alle kan følge med! Men det er også for at synliggøre, at beregningerne kunne være mere komplicerede, de kunne gøres anderledes.

Fx ville det være interessant at beregne om omkostningsniveauet for visitationsmøder kan svare sig i forhold til den effekt de har på kvaliteten af beslutningerne. Bliver beslutningerne mere eller mindre præcise? Og hvad er de økonomiske konsekvenser af dette? Eller om omkostningerne forbundet med at drive en døgninstitution kan svare sig i forhold til effekten på borgerne sammenlignet med omkostningerne ved at visitere til en tilsvarende ekstern institution. Andre beregninger ville synliggøre noget andet. De ville kræve, at regnskabssystemerne indsamlede andre former for informationer, og de ville skabe mulighed for at træffe andre former for økonomiske beslutninger.

Valget af regnskabsinformationer er derfor også et valg, der har konsekvenser for, hvad der kan tages økonomiske beslutninger om, jf. kapitel 6. Det viser sig mest tydeligt i afdelingschefens reaktioner på budgetafvigelser. En afdelingschef siger fx, at hun hellere ville tage beslutninger om, hvor ”*vi skal bruge pengene hende*” end altid at forklare, hvorfor hun ”*har for mange penge på én konto i forhold til en anden konto*”. Her fanger hun essensen af den simple beregning, som regnskabet muliggør. Nemlig beregningen af, om budgettet overholdes og ikke af, om pengene

bruges der, hvor de har størst effekt. På den måde gør regnskabet nogle beslutninger mulige og andre umulige. Regnskabet er med andre ord ikke en uafhængig størrelse, der kun kan se ud på en bestemt måde. Men derimod en aktiv del af budgetstyringen, som skaber og påvirker processer og viser, hvilken viden, der tillægges værdi. I dette tilfælde er det viden om det bagudrettede forbrug.

Opsamling: Budgetoverholdelse som målet og ikke som midlet

I dette kapitel bliver det tydeligt, at budgetstyringen i de tre Børne- og familieafdelinger ikke handler om at styre efter mål om resultater, men derimod efter mål, der kan bruges til at evaluere budgetoverholdelse. Der måles på, om *fordelingen* af udgifterne svarer til det forventede og ikke på, om udgifterne *resulterer* i det forventede. Målene formuleres bl.a. med inspiration fra de krav, der stilles til sagsbehandlerne aktiviteter og prioriteringer i Serviceloven og anbefalingerne fra Barnets reform og derfor handler de mere om processer end om resultater. Det betyder, at Børne- og familieafdelingernes budgetstyringspraksis udvikles ud fra det selvfølgelige, men usagte, formål om, at arbejdet skal udføres, så budgetter og lovgivning overholdes. Her skabes en målforskydning fra de overordnede politiske målsætninger om at skabe forandring gennem sociale indsatser til et formål om at overholde budgetter, uden at bryde loven.

Analysens viser også, at den måde målsætningerne gives form på er med til at skabe indholdet af målsætningerne. Det sker fx når målene gøres tællelige og dermed simplificerer noget komplekst i en sådan grad, at de handler om noget andet end det, de er tiltænkt at sætte mål for. Således siger udviklingen i antallet af familiebehandlinger ikke noget om indholdet og resultaterne af arbejdet. Derimod siger de noget om, hvordan antallet udvikler sig i forhold til det forventede forbrug.

Dette er et eksempel på budgetmål, der er gentaget på afdelingsniveau. De brydes ikke ned i mål, der på mere detaljeret niveau siger noget om

forbruget i forhold til resultaterne, men bruges alene som redskaber til budgetoverholdelse. Her er fokus netop rettet mod *forbruget* forstået som de udgifter, der er brugt. Budgetmålene giver adgang til kontrol af historisk dokumentation om rammerne og giver dermed også kun mulighed for at styre på rammerne – både budgettets og foranstaltningernes. Dette er også udtryk for, at budgetstyringen handler om at styre udgiftsfordelingen indenfor en kortsigtet tidshorisont på et år og ikke om at styre investeringer over en længere tidsperiode.

Dette slår igennem hos sagsbehandlerne, som overordnet set orienterer sig efter at overholde eget budget frem for at vurdere, om ressourcerne var givet bedre ud, hvis ydelsen fx blev leveret af en ekstern leverandør i stedet for en intern leverandør. De orienterer sig mod at overholde budgetrammen, som den fx er formuleret i serviceniveauet. Som vi skal se i de følgende tre kapitler, er det dog ikke målet om at overholde budgetter, der alene motiverer sagsbehandlere og deres ledere i deres beslutninger.

Kapitel 4: Fordelingen af beslutningskompetencer påvirker sagsbehandlerne økonomiske ansvar

I Børne- og familieafdelingerne fordeles beslutningskompetencer som kompetencer til at træffe afgørelser om bevillinger. Sagsbehandlerne taler fx om, at de har "egenkompetence" til at bevilge eller at de har "beslutningskompetencer", "bevillingskompetence" eller blot "kompetence". Når de tildeles kompetence til at bevilge, tildeles de også et ansvar for den del af budgettet, de må træffe afgørelser inden for. Og omvendt er det ikke deres ansvar at tage hensyn til budgettets mål og rammer, når de ikke har kompetencen til at bevilge.

Dette kapitel undersøger, hvordan fordelingen af beslutningskompetencer bruges som et redskab til at styre sagsbehandlerne beslutninger og omvendt, hvordan sagsbehandlerne tager det tildelte ansvar på sig. Med analysen tages der de første spæde skridt til at udfylde et videnshul om, hvordan principper for fordeling af beslutningskompetencer skaber styring i praksis og omvendt også, hvordan sagsbehandlerne påvirker denne styring, når de bruger deres beslutningskompetencer.

Kapitlet er struktureret således, at der først gives en generel introduktion til, hvordan beslutningskompetencer bruges som styringsredskab – rent teoretisk og i praksis i Børne- og familieafdelingerne samlet set. Dette er for at give en forståelse for de mekanismer beslutningskompetencerne skaber. Derefter laves en empirinær analyse af, hvordan de tre Børne- og familieafdelinger hver især bruger fordeling af beslutningskompetencer som redskab til at styre sagsbehandlerne beslutninger. Denne del af analysen er delt op mellem kommunerne, fordi fordelingen af beslutningskompetencer er Børne- og familieafdelingernes mest centrale budgetstyringsredskab og fordi de i brugen af dette redskab adskiller sig markant fra hinanden. Analysen viser dermed, hvordan Børne- og familieafdelingernes valg af principper for fordelingen stiller bestemte krav til sagsbehandlerne og skaber bestemte former for ansvarlighed i forbindelse med de økonomiske beslutninger, de tager.

Grænser for beslutningskompetencer giver adgang til direkte styring

Et af budgettets formål er at synliggøre, hvem der har ansvaret for at styre den pulje af penge, som budgettet udgør. Placeringen af dette ansvar sker ud fra en overvejelse om, hvordan organisationen bedst sikrer, at pengene bliver brugt til det, der er formålet. Med Zimmermans ord kan man sige, at uddelegeringen af ansvaret for budgettet handler om at finde ud af, hvordan beslutningen om at bruge penge bedst muligt kobles med viden om opgavens indhold (Zimmerman, 2009 s. 136). Fx er det ikke muligt at beslutte, om der skal iværksættes anbringelse eller støtte i skolen, hvis der ikke er viden om den sag, det drejer sig om. Derfor fordeles beslutningskompetencer ofte til den leder eller de medarbejdere, der er tættest på opgaverne og derfor har viden, der kan kvalificere beslutninger om at bruge fra budgettet. Den der har beslutningskompetencen har dermed ansvaret for at beslutte, hvordan pengene skal prioriteres med udgangspunkt i den viden, de har om opgaven og om de generelle økonomiske mål og rammer. Det vil sige, at fordelingen af beslutningskompetencer først og fremmest er en fordeling af det økonomiske ansvar for budgettet.

Af den kvantitative undersøgelse fremgår det, at det i 62 % (n=90)²³⁾ af sagerne er andre end sagsbehandlerne, der har haft kompetence til at træffe afgørelsen om foranstaltningen. Eksempelvis er kompetencen til at træffe afgørelser om anbringelser placeret centralt og det forventes ikke, at den enkelte sagsbehandler skal tage stilling til, om der er råd til en anbringelse. I stedet forventes det, at lederne, som har det overordnede ansvar for afdelingens budget tager hensyn til budgettet, når der træffes afgørelser om de foranstaltninger, der prismæssigt er dyrest og dermed også har den største økonomisk konsekvens i årets regnskab.

23) Se bilag 6 for en oversigt over den kvantitative empiri, der bruges i analysen.

Fordelingen af beslutningskompetencer er dermed også udtryk for et valg om, hvor meget sagsbehandlerne skal inddrages i beslutningerne og dermed om, hvilke kompetencer sagsbehandlerne skal have.

Sammen med kompetencen til at træffe beslutninger, følger en opgave med at vise, at dette ansvar overholdes. Der følger med andre ord også et kontrolelement med i ansvaret. Det sker fx når sagsbehandlere registrerer deres afgørelser i bevillinger, og den budgetansvarlige (fx myndighedsleder) kontrollerer, om de holder sig indenfor deres kompetencegrænser. At sagsbehandlerne tager ansvar og accepterer, at de kun må træffe afgørelser inden for bestemte grænser er netop en af grundene til, at fordelingen af beslutningskompetencer får så stor betydning, fordi synliggørelsen af grænserne skaber mulighed for direkte styring og kontrol med sagsbehandlerne beslutninger. Den direkte styring mellem leder og sagsbehandler er nødvendig, fordi den giver adgang til dialog om, hvorvidt valgene af fx foranstaltninger og leverandør lever op til budgetmålene. Det vil sige, at fordelingen af beslutningskompetencer for det andet giver mulighed for direkte kontrol og for det tredje sætter grænser for, hvornår der skal foregå kontrol (dialog) af beslutningerne.

Fordelingen af kompetencer fungerer også som mål for sagsbehandlerne arbejde i form af grænser for, hvor meget de skal tage ansvar for. Sagsbehandlerne har, så at sige, et frit handlerum indenfor egne beslutningskompetencer, som de er interesserede i at beholde og som samtidigt hjælper dem med at prioritere i deres beslutninger. Beslutningskompetencerne motiverer dermed også til at overholde disse grænser.

I de følgende afsnit skal vi se, hvordan principperne for fordeling af beslutningskompetencer adskiller sig fra hinanden i de tre Børne- og familieafdelinger og hvordan det bidrager til bestemte former for dialog og motivation for overholdelse af ansvaret.

Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 1

I Kommune 1 er der to principper for, hvordan beslutningskompetencer fordeles. Det ene princip er fastsat af grænsen mellem interne og eksterne tilbud, hvor sagsbehandlerne har kompetence til at bevilge foranstaltninger, der udføres af interne leverandører. Denne fordeling er en udmøntning af BUM-modellen, idet sagsbehandlerne bestiller en indsats hos de interne leverandører, som derefter selv har ansvaret for at udmåle omfanget og indholdet af ydelsen i forhold til de ressourcer, de har til rådighed på deres budget. Der er med andre ord en skarp grænse mellem myndighedsafdelingens budget og leverandørernes budget, som også kommer til udtryk i fordelingen af beslutningskompetencer. På den måde stilles sagsbehandler og leverandør til ansvar for hver sin del af beslutningsprocessen: Sagsbehandleren har ansvaret for den faglige vurdering (fx § 50 undersøgelsen) og bestillingen af et produkt (formuleret i § 140 handleplanen som de mål, barnet skal opnå). Leverandøren har ansvaret for, at produktet bliver leveret og dermed også for at vurdere, om det kræver tre eller seks medarbejdertimer at løse opgaven. Det vil sige, at det er leverandøren, der bliver stillet til ansvar for at overholde sit lønbudget. Sagsbehandleren derimod stilles kun til ansvar for at levere den faglige viden om sagen. På den måde kan man sige, at sagsbehandleren formelt set har beslutningskompetencer, men at hun i praksis giver den videre til leverandørerne i det øjeblik, hun har truffet sin beslutning. På den ene side giver denne ansvarsfordeling sagsbehandleren autonomi til at træffe afgørelser om alle de ydelser, der kan leveres af kommunens egne lokale leverandører uden at skulle tage hensyn til de økonomiske konsekvenser. På den anden side er beslutningskompetencen til at vælge interne leverandører udtryk for et krav om, at sagsbehandleren prioriterer valget af interne leverandører. Det forventes, at hun tager økonomiske hensyn, ved at vælge blandt de leverandører, der er prioriteret centralt fra.

Det andet princip er ligeledes fastsat med udgangspunkt i budgetgrænser, idet sagsbehandlerne ikke må bevilge indsatser og tillægsydelser, der

konteres som udgifter på myndighedsafdelingens budget. I stedet må de indstille til, at lederen eller deres konsulent bevilger de ønskede ydelser. Igen har sagsbehandleren ansvaret for at levere viden om sagen og ansvaret for at foretage den økonomiske prioritering er tydeligt placeret hos konsulenten eller lederen. Det er derfor også dem, der kan stilles til ansvar for eventuelle overskridelser af budgettet.

Opstillet i en tabel ser kompetencefordelingen sådan her ud:

Tabel 8: Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 1

Bevilling af	Sagsbehandler	Leder	Konsulent	Visitationsudvalg
Forebyggende foranstaltninger, leveret af interne leverandører	X			
Dagbehandlingstilbud		X		X
Anbringelser		X		X
Alle foranstaltninger leveret af eksterne		X		X
Tillægsydelser, der kræver betaling til eksternt			X	

I første kolonne fremgår det, at der er sat grænser for beslutningskompetencerne mellem typer af foranstaltninger og mellem leverandør- og myndighedsbudgettet. Af de øvrige kolonner fremgår det, at beslutningskompetencerne er fordelt ud mellem sagsbehandler, deres leder, en konsulent og visitationsudvalget. Krydserne viser, hvem der har kompetencen til at træffe afgørelse om de konkrete foranstaltningstyper. Det fremgår, at sagsbehandler kun har den endelige kompetence til at træffe afgørelse om forebyggende foranstaltninger, der leveres af interne leverandører. Alle øvrige afgørelser træffes i dialog med leder, konsulent eller visitationsudvalg – det vil sige, at sagsbehandler inddrages i afgørelserne, selvom de ikke har beslutningskompetence. I tre af rækkerne

er der både kryds ved leder og visitationsudvalg. Det er fordi lederen har det endelige ansvar for afgørelsen, men hun kan ikke træffe den uden at den er blevet drøftet på et visitationsudvalg.

Hvilken betydning har fordelingen af beslutningskompetencen for sagsbehandlerens økonomiske ansvar i Kommune 1

Sagsbehandlerne i Kommune 1 er delt op i småbørns-, skole- og unge-team og et team, der kun har anbringelsessager. Det vil sige, at størstedelen af sagsbehandlerne udelukkende beskæftiger sig med børn og unge, der får hjælp i hjemmet af kommunens egne leverandører. Med kombinationen af de to principper for fordeling af beslutningskompetencer og opdelingen i teams, sættes der en skarp grænse mellem, hvem der forvalter beslutninger om at bruge penge og dermed tage stilling til økonomiske hensyn i deres indstillinger – og hvem der ikke gør. Sagsbehandlerne i anbringelsesteamet benytter primært eksterne leverandører, og har derfor en central opgave i at forhandle priser og vurdere tillægsbevillinger i samarbejde med den konsulent, der har rettigheden til at træffe beslutninger om udgifter til børn, der skal, eller er, i anbringelse. Når det drejer sig om valg af foranstaltning foretages beslutningen på et visitationsmøde (læs et eksempel på dette i kapitel 7).

Når det drejer sig om tillægsbevillinger træffes beslutningerne på ugentlige teammøder, hvor der stilles krav om, at sagsbehandlerne fremlægger faglige argumenter for, at en konkret ydelse skal bevilges. På disse møder foregår en koordinering mellem Børne- og familieafdelingens mål og de sagsnære beslutninger, med henblik på at en beslutning altid skal træffes, så den lever op til de organisatoriske målsætninger. Dette stiller sagsbehandlerne til ansvar for at synliggøre sammenhængen og dermed finde argumenter for noget, der kun er svage og flertydige målsætninger for. Hvordan begrunder du fx en godkendelse eller en afvisning på en ansøgning om et kursus til en mor, når du hverken fagligt kan vurdere, om moren får gavn af det, og der heller ikke er retningslinjer for, hvornår der må bevilges kurser. Som en af sagsbehandlerne siger: ”man kan ikke sætte alt i kasser” og derfor tager de drøftelserne om bevillingerne

ugentligt. Netop fordi arbejdet med udsatte børn og unge er præget af så forskelligrettede interesser, bliver det til en norm- og værdibaseret vurdering af, hvad der er rimeligt at bevilge, som handler om, hvorvidt det ”er et forældreansvar eller en kommunal opgave”. Det betyder, at når sagsbehandler og konsulent søger argumenter for fx afslag, så begrundes de det fx, med at der ikke er en ”synd-for paragraf”, ”man sender ikke bare en regning” og ”de skal lære at spare op”. Samtidigt betyder det, at der ikke bevilges noget, uden der er et argument for det. Således skærpes deres ansvar for de kortsigtede såvel som for de langsigtede økonomiske hensyn til, at der ikke skal bruges penge uden grund. Som en af sagsbehandlerne i anbringelsesteamet siger, giver kravet om, at hun skal søge alle bevillinger ”... mig og min afdeling en garant for, at jeg ikke bare spytter ud”.

Denne oplevelse af ansvar står i kontrast til hendes sagsbehandlerkollega i småbørnsteamet, som primært bevilger indsatser i kommunens egne tilbud. Når det drejer sig om at bevilge til kommunens egne lokale tilbud siger hun: ”Vi kan bevilge alt det vi vil, så at sige, altså selvfølgelig skal de have plads i tilbuddet”. Dette udsagn understreger, at ansvaret for at tage økonomiske hensyn ligger hos leverandørerne, som beskrevet ovenfor. Til spørgsmålene om, hvad det betyder, at sagsbehandlerne ikke skal tage stilling til, hvad det koster, svarer myndighedslederen:

”Ja, jeg tænker det er fantastisk. Det eneste vi nogle gange tager op til drøftelse også med rådgiverne, det er, at vi glemmer nogle gange at stille... altså de krav, som vi er rigtig gode til at stille til vores eksterne leverandører sådan noget som: ”Vi skal have en ordentlig status, den skal indeholde sådan og sådan. Det er altså vigtigt, vi får den hver tredje måned.” De der krav, som man jo stiller til et firma, som tager 50.000 om måneden for at løfte en opgave. Er vi dygtige nok til at stille dem til vores interne tilbud?”

Hun ser det altså som en fordel, at sagsbehandlerne på forebyggelsesområdet ikke skal forholde sig til de kortsigtede økonomiske konse-

kvenser af deres beslutninger. Dette forekommer ulogisk for en myndighedsleder, der har ansvaret for at styre sagsbehandlernes beslutninger, så udgifterne ikke overskrider budgettet. Det hænger dog fint sammen med den måde Børne- og familieafdelingen har opdelt opgaverne på, hvor det er leverandørerne, der har ansvaret for at udføre indsatsen med de ressourcer, de har til rådighed.

Samtidigt peger myndighedslederen dog også på, at opmærksomheden mod, at de eksterne leverandører koster en bestemt pris, gør sagsbehandlerne mere ansvarlige i forhold til de langsigtede økonomiske hensyn, hvor de arbejder med at opretholde kvaliteten og sikre effektiviteten gennem faglig opfølgning og krav til leverandørerne. Når prisen hos de interne leverandører ikke er synlig og når beslutningskompetencerne over udmålingen af indsatsen ikke er placeret hos sagsbehandlerne, begrænses deres ansvarlighed for at tage økonomiske hensyn, netop fordi de ikke oplever det som deres ansvar. Sagsbehandlerne håndterer dog ansvaret forskelligt og der er både eksempler på sagsbehandlere, der tager ansvar for de langsigtede økonomiske hensyn – fx ved at følge grundigt op på krav til leverandørerne eller udfordre valget af leverandør ved at argumentere for konsekvenser for barnet og for kommunens økonomi ved valget af hhv. den interne eller en konkret ekstern leverandør – og sagsbehandlere, der ikke gør, idet de mere ureflekteret accepterer, at der går en grænse ved valget af interne leverandører.

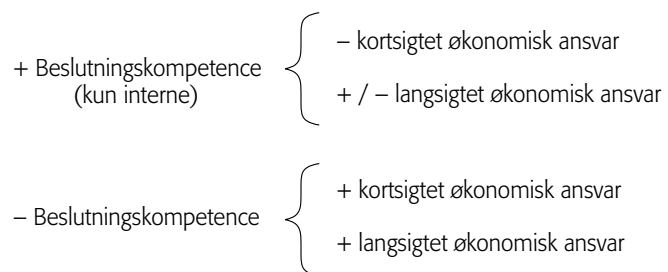
Top-down styring

I Kommune 1 uddelegeres beslutningskompetencer med udgangspunkt i tydelige grænser for, hvem der har ansvaret for hvilke dele af budgetterne. Sagsbehandlernes ansvar for økonomien adskilles tilsvarende af grænserne for budgetterne, idet deres teamstruktur også afspejler det økonomiske ansvar, de forventes at tage – eller rettere ikke at tage. Her skaber den økonomiske grænse for beslutningskompetencerne en målrettet styring af, at sagsbehandlerne i anbringelsesteamet udvikler kompetencer til fx at vurdere priser, hvorimod sagsbehandlerne i forebyggelsesteamet ikke forventes at tage ansvar for vurderinger af priser.

Denne fokuserede styring af deres økonomiske ansvar gør det nemmere for økonomikonsulenterne og lederne at holde styr på udgifterne, idet de ved præcis, hvor beslutningerne bliver truffet. At beslutningskompetencerne tildeles med udgangspunkt i budgetgrænser vidner også om, at her er tale om en top-down styring, hvor det er ledelsens ansvar for at overholde budgetterne, der er blevet prioriteret i overvejelserne om, hvordan beslutningskompetencerne skal fordeles.

Analysen af sammenhængen mellem beslutningskompetencer og sagsbehandlerne brug af kompetencerne viser, at beslutningskompetencerne til at vælge interne leverandører får sagsbehandlerne til i begrænset omfang at tage ansvar for de langsigtede økonomiske mål og til ikke at tage ansvar for de kortsigtede økonomiske mål. I anbringelsesteamet, hvor de ikke har beslutningskompetencer til noget, udvikler de derimod både ansvarlighed i forhold til de kortsigtede- og de langsigtede økonomiske mål. Sættes det op i et skema ser det sådan her ud:

Figur 6: Sammenhæng mellem beslutningskompetencer og økonomisk ansvar ved top-down styring, hvor fordelingen foretages med udgangspunkt i budgetgrænser.



Af figuren fremgår det, at sagsbehandlerne ikke altid tager økonomisk ansvar, når de er tildelt ansvaret via deres beslutningskompetencer. Omvendt viser figuren også, at sagsbehandlere tager økonomisk ansvar, selvom de ikke er tildelt ansvaret for at tage hensyn til økonomien.

Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 2

I Kommune 2 er beslutningskompetencerne fastsat ud fra enhedsgrænser som fx antal timer pr. måned, antal døgn, antal vederlag eller prisgrænser. Det vil sige, at udgifterne er omregnet til enheder, som sagsbehandlerne kender. Fordelingen er sket med udgangspunkt i sagsbehandlerne vurdering af, hvad der er rimeligt, at stille dem til ansvar for. Der stilles krav om, at sagsbehandlerne i Kommune 2 foretager økonomiske prioriteringer, når det drejer sig om opgaver, der kan løses indenfor de fastsatte puljer af penge. Det kunne fx dreje sig om at vurdere, om der skal ydes praktisk-pædagogisk støtte i tre eller 10 timer om ugen. Kompetencen til at beslutte antallet af timer ligger hos sagsbehandlerne og dermed er det også dem, der kan stilles til regnskab, hvis vurderingen er forkert.

Enhedsgrænserne er kombineret med det ledelsesfastsatte princip om, at sagsbehandlerne har kompetence til at bevilge foranstaltninger, når de kan leveres af interne leverandører og ikke når de skal leveres af eksterne leverandører – samme princip som i Kommune 1. Sagsbehandlerne har kompetence til at bevilge forebyggende foranstaltninger indenfor en vis enhedsgrænse, når det er en intern leverandør, der varetager opgaven. Fordelingen af beslutningskompetencer fremgår af tabel 9.

Tabel 9: Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 2

Bevilling af	Sagsbehandler	Leder	Visitationsudvalg
Forebyggende foranstaltninger under fastsatte pris- og enhedsgrænser, som leveres af interne leverandører	X		
Forebyggende foranstaltninger over fastsatte pris- og enhedsgrænser		X	
Forebyggende foranstaltninger leveret af eksterne		X	
Anbringelser		X	X
Efterværn		X	

I første kolonne fremgår det, at der er sat grænser for beslutningskompetencerne mellem typer af foranstaltninger og mellem fastsatte pris- og enhedsgrænser. Af de øvrige kolonner fremgår det, at beslutningskompetencerne er fordelt ud mellem sagsbehandler, deres leder og visitationsudvalget. Krydsene viser, at sagsbehandler kun har den endelige kompetence til at træffe afgørelse om forebyggende foranstaltninger, der leveres af interne leverandører og som i pris og omfang ikke overgår nogle fastsatte grænser. Alle øvrige afgørelser træffes i dialog med leder eller visitationsudvalg. Også i denne kommune inddrages sagsbehandler i afgørelserne, selvom de ikke har beslutningskompetence. Det er kun anbringelsessager, der skal drøftes på visitationsudvalg, og tabellen synliggør dermed også, at beslutninger om alle øvrige sager tages tæt på sagsbehandlerne.

Hvilken betydning har fordelingen af beslutningskompetencen for sagsbehandlerne økonomiske ansvar i Kommune 2

Beslutningskompetencerne i Kommune 2 er gjort synlige i en kompetenceplan, hvori fordelingen af sagsbehandlerne beslutningskom-

petencer er skrevet ned. Man kan sige, at kompetenceplanen er sagsbehandlerne budget (jf. afsnit om serviceniveauer s. 63), som de har ansvaret for at prioritere inden for. Myndighedslederen forklarer ansvaret sådan her:

”... selvom de har den kompetenceplan, så betyder det ikke, at de bare har en blankocheck til bare at gøre alt, hvad der er inde for den kompetenceplan. Vi er stadigvæk nysgerrige på: ”når du anvender din kompetence på den måde, hvorfor er det så lige der, du lander?” Så det er jo ikke sådan, at man bare kører på frihjul, fordi man har en kompetenceplan”

Der er med andre ord et krav om, at sagsbehandleren skal stå til ansvar for sine økonomiske prioriteringer ved at forklare, hvorfor en beslutning er truffet. Dermed er der også et krav om, at beslutningerne drøftes i fællesskab og ikke alene af den individuelle sagsbehandler. I det hele taget er kompetenceplanen en stærk markør af ansvar, som samtlige sagsbehandlere og ledere refererer til, når de fortæller om, hvordan beslutningsprocesserne bliver styret. Myndighedslederen nævner den eksempelvis som det første, da han skal forklare, hvordan økonomistyringen er organiseret. Kompetenceplanens gennemslagskraft hænger sandsynligvis sammen med, at sagsbehandlerne selv har været med til at fastsætte den. Da den skulle laves, fik de til opgave at lave et oplæg til ledelsen om, hvad de mente var rimeligt, de fik ansvaret for at træffe afgørelser om. Dette oplæg blev stort set mødt af ledelsen. Det vil sige, at sagsbehandlerne selv har været med til at sætte budgetrammerne og oplever derfor også et ansvar for at overholde det – ikke bare overfor ledelsen men også overfor kollegerne. En sagsbehandler fortæller her, hvordan det kommer til udtryk i deres beslutninger:

”Jamen jeg synes da, den [kompetenceplanen] ligger lidt mere op til drøftelse af økonomien, det har den gjort. Jeg synes, der er nogen gange, man er lige inde og vende med kollegerne, tænker du egentlig, at det her barn, det ligger på det her vederlag og, er det egentlig rime-

ligt og, det er jo næsten et 24 timers job og, så kan man godt lige gå ind og vende nogle ting i forhold til en familierådgiver og forhandle det. Der kan vi godt forhandle priser. Fx sige til dem: ”det her, det er maks. og I får ikke mere, så ja eller nej til opgaven.” Hvor vi ikke går på kompromis om, hvad de vil have i timeløn. Men jeg synes, det bliver drøftet mere, fordi vi tager udgangspunkt i den kompetenceplan. Specielt hvis det er mere end den, så kan vi godt lige drøfte det lidt sammen inden. Også for, at man ikke står helt selv med den kompetenceplan. Selv om det er fire vederlag, jeg har lov til at bevilge de fire døgn i måneden, så er jeg alligevel inde og vende den med en kollega. Om de nu tænker, det er hensigtsmæssigt.”

Her gives der altså et klart ansvar til sagsbehandlerne om at forholde sig kritisk i forhold til rimeligheden i prisen for indsatserne. Et ansvar som sagsbehandlerne tager på sig ved at drøfte beslutningerne i fællesskab og forhandle priserne med udgangspunkt i den økonomiske ramme, der er fastsat i kompetenceplanen. Der kan dog være en risiko for, at overholdelse af deres eget budget – dvs. de kortsigtede økonomiske hensyn – prioriteres på bekostning af de langsigtede. Eksempelvis kan beslutningen om at afvise en plejefamilie, grundet hensyn til budgettet betyde, at den ”bedst mulige” plejefamilie afvises. Orienteringen mod budgetgrænsen kombineres dog med et krav om dels at kontrollere beslutningerne i fællesskab og dels med et krav om at prioritere opfølgningsopgaven ved at tilbyde familierne familierådslagning ²⁴⁾, som et tilbud udover de lovbestemte opfølgninger. Dette giver teoretisk set

24) I rapporten ”En beslutningsmodel med meget mere” (2002) defineres familierådslagning som: ”Det er en model, der beskriver rammer, regler og procedurer for, hvordan den udvidede familie (...) kan træffe beslutninger om deres barns fremtid indenfor rammer fastsat af det offentlige (...). Familierådslagning kan således ses som en beslutningsmodel for samarbejdet mellem familien og forvaltningen, hvor den udvidede familie på ét møde udformer en fremtidig handleplan og dermed træffer nogle bestemte beslutninger om større til barnet/den unge.” (Morthorst Rasmussen & Haldbo Hansen, 2002 s. 10)

mulighed for løbende at vurdere om hensynet til de kortsigtede økonomiske mål sker på bekostning af de langsigtede mål om at hjælpe familien bedst muligt – og omvendt. Når jeg skriver ”teoretisk set” er det fordi, empirien ikke giver indsigt i, hvordan det foregår i praksis.

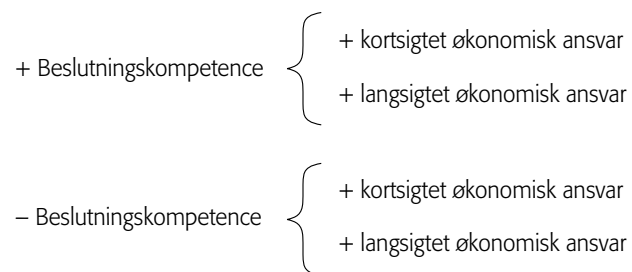
Samme sagsbehandler som er citeret ovenfor fortæller om forandringen fra ikke at have beslutningskompetencer til at have beslutningskompetencer: ”At jeg nok tænker lidt mere over tingene. Og selv er mere i spil, end bare at skulle spørge om lov hele tiden”. Her tydeliggøres den forandring, der sker, når viden om sagen og den økonomiske prioritering samles. Når hun selv har ansvaret for beslutningen, er det også hende, der skal tage stilling til sammenhængen mellem den økonomiske prioritering og den faglige begrundelse. Hvorimod hun oplevede, at det var mere overfladisk, da hun ikke havde ansvaret, måske fordi hun ikke selv kunne se sammenhængen mellem beslutning og indhold.

Bottom-up styring

I Kommune 2 er beslutningskompetencerne tildelt ud fra principper, der kombinerer prioriteringen af valg af interne leverandører og nogle mere flydende fastsatte grænser for omfanget af bevillinger. Grænserne for omfanget af bevillingerne er sat af sagsbehandlerne og tages i brug som deres eget budget. At sagsbehandlerne har været med til at sætte deres budget er udtryk for en bottom-up styring, hvor sagsbehandlernes viden bruges til at kvalificere styringen af sammenhængen mellem viden om sagen og de generelle målsætninger for arbejdet.

Samtidigt er der et udtalt krav om, at beslutninger træffes i fællesskab og at de er fælles om at vise, at de kan overholde deres budget (kompetenceplanen). Sagsbehandlerne tager både ansvar for de kortsigtede økonomiske mål, idet de har et incitament i at vise, de kan overholde de beslutningskompetencer, de selv har sat som rimelige. De tager også ansvar for de langsigtede økonomiske mål, idet deres arbejde handler om at hjælpe de udsatte børn og unge bedst muligt. Sat op i en figur ser sammenhængen mellem beslutningskompetencer og økonomisk ansvar således ud:

Figur 7: Sammenhæng mellem beslutningskompetencer og økonomisk ansvar ved bottom-up styring, hvor sagsbehandlerne har været involveret i at fordele beslutningskompetencerne



Af figuren fremgår det, at sagsbehandlerne tager ansvar for kort- såvel som langsigtede økonomiske hensyn både når det er deres ansvar at gøre det, og når det ikke er deres ansvar.

Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 3

I Kommune 3 er beslutningskompetencerne fordelt ud fra et princip om beløbsgrænser, hvor sagsbehandlere må bevilge foranstaltninger, der koster op til 40.000 kr. og teamlederen op til 80.000 kr. pr. barn pr. år. Det vil sige, at hver sagsbehandler i princippet har sit eget budget, som svarer til antallet af børn gange 40.000 pr. år. En sagsbehandler med 20 sager har altså et årligt budget på 800.000 kr., som hun har ansvaret for at prioritere indenfor. Prioriteringsmulighederne er dog begrænsede, idet der højst må bruges 40.000 kr. pr. barn. Dette beløb tilpasses antallet af børn, når der er flere børn i samme familie og indsatsen er rettet mod hele familien. Eksempelvis kan sagsbehandleren bevilge ydelser for op til 120.000 kr. til en familie med tre børn, der alle har brug for hjælp.

Det samme gælder teamlederen, som har ret til at træffe afgørelser om bevillinger, der koster op til 80.000 kr. pr. barn pr. år. Anbringelser og foranstaltninger, der prismæssigt går ud over grænsen på de 80.000

bevilges af et visitationsudvalg. At beslutningskompetencerne fordeles med udgangspunkt i beløbsgrænser er udtryk for et rammestyringsprincip, hvor der ikke centralt stilles mål for, hvordan der skal prioriteres inden for rammen. Når beløbsgrænserne sættes indenfor et år, er det udtryk for et ønske om, at de økonomiske prioriteringer, der foretages, skal ske med udgangspunkt i årets budget.

Fordelingen af beslutningskompetencer fremgår af tabel 10.

Tabel 10: Fordeling af beslutningskompetencer i Kommune 3

Bevilling af	Sagsbehandler	Leder	Visitationsudvalg
Foranstaltninger, der koster op til 40.000 kr. pr. barn pr. år	X		
Foranstaltninger, der koster op til 80.000 kr. pr. barn pr. år		X	
Udvalgte forebyggende foranstaltninger leveret af interne leverandører		X	
Foranstaltninger, der koster mere end 80.000 kr. pr. barn pr. år			X
Anbringelser			X

I første kolonne fremgår det, at der er sat grænserne for beslutningskompetencerne er sat ved beløbsgrænser og ved enkelte udvalgte forebyggende foranstaltninger, der leveres af interne leverandører. Her er altså også et princip om, at ydelser så vidt det er muligt skal leveres af kommunens egne lokale tilbud. Dette slår dog ikke igennem som et princip for fordelingen af beslutningskompetencer. Af de øvrige kolonner fremgår det, at beslutningskompetencerne er fordelt mellem sagsbehandler, deres leder og visitationsudvalget. Krydsene viser, at sagsbehandler kun har kompetence til at træffe afgørelse om foranstaltninger, der koster op til 40.000

kr. pr. barn pr. år. Alle øvrige afgørelser træffes i dialog med leder eller alene af visitationsudvalget. Her er der en forskel fra de øvrige 2 kommuner, idet visitationsudvalget har selvstændig kompetence til at træffe afgørelser uden inddragelse af sagsbehandlernes nærmeste leder eller sagsbehandlerne selv. Det er afdelingschefen for Børne- og familieafdelingen, der som formand for visitationsudvalget har ansvaret for de beslutninger, der træffes på visitationsudvalget. Han forberedes til møderne af sagsbehandlernes leder. Af tabellen fremgår det, at sagsbehandlerne har et større selvstændigt ansvar for økonomiske beslutninger end i de to øvrige kommuner, og at de i mindre grad inddrages i de beslutninger, de selv og deres leder ikke har kompetencer til at træffe.

Hvilken betydning har fordelingen af beslutningskompetencen for sagsbehandlernes økonomiske ansvar i Kommune 3

Med ansvaret for at træffe økonomiske beslutninger inden for et konkret budget følger også et ansvar for at kontrollere, om ansvaret bliver overholdt. Overholdelsen af de økonomiske grænser fremhæves som det, sagsbehandlerne skal tage ansvar for og ikke i lige så høj grad, hvordan de skal tage ansvar og prioritere inden for grænserne. Myndighedslederen fortæller her, hvad der sker, hvis sagsbehandlerne ikke tager dette ansvar på sig:

”... hvis de overskrider deres 40, og de så også begynder at tage min kompetence, uden jeg har været inde over, så kan jeg måske godt sige: ”aarh”. Altså hvis der ikke er en god forklaring så vil jeg måske sige: ”Det her, det hænger sgu ikke sammen vel, det er også min kompetence”. Det, der er italesat ift. den her kompetence, det er jo, at det er rigtig vigtigt, vi har den, og hvis man misbruger den, så vil den forsvinde for os. Hvis der ikke er noget styr på den, så vil vi få 0 i kompetence, og så skal vi søge alt”

Der stilles altså et krav om, at sagsbehandlerne skal kunne holde styr på, hvornår de har brugt 40.000 kr. og hvis de overskrider denne grænse, skal de kunne argumentere for det. Lederen siger, at *”det hænger sgu ikke*

sammen”, hvis de ikke kan varetage dette ansvar. Her er det med andre ord underforstået, at de risikerer at miste jobbet, hvis de tager beslutninger ud over deres kompetencegrænse uden en god forklaring. Her er dog ikke bare tale om et individuelt ansvar men også om et ansvar overfor kollegerne, som risikerer at få frataget deres beslutningskompetencer, hvis grænserne overskrides. Den fælles opgave er med andre ord at bibeholde beslutningskompetencerne, hvorimod det er sagsbehandlerens individuelle ansvar at prioritere indenfor rammerne af beslutningskompetencerne.

At dette ansvar er placeret hos den enkelte sagsbehandler betyder, at det er op til den enkelte, hvordan hun skaber sammenhæng mellem viden om sagen og den økonomiske prioritering, når hun bevilger en foranstaltning. Det betyder bl.a. at der opstår særlige grænser for, hvad der er dyrt og ikke dyrt. Som en sagsbehandler siger: *”... det jeg mener med dyre, er, alt som der overgår min leder”*. Det er altså kompetencegrænsen, der afgør, om en foranstaltning er dyr. Denne grænse er også til stede hos de øvrige sagsbehandlere. Eksempelvis i dette citat, hvor en sagsbehandler svarer på, om hun forhandlede prisen på en konkret indsats:

”Nej, det gjorde jeg ikke, fordi det lå under den pris, vi betaler på X-tilbud [intern leverandør], så i min verden, der kan det godt nogle gange være sådan – og det var det dér – at hvis jeg kan finde det bedste tilbud til barnet, og det enten koster det samme eller er billigere, så tænker jeg ikke, visitationsudvalget kan sige nej. Fordi vi har udgiften inde i hele året i budgettet, for et døgn på X-tilbud, og det er trods alt nogle og tyvehundrede i døgn. Og det her var billigere.”

Her er en udtalt opfattelse af, at en indstilling til en leverandør kan blive afvist eller godkendt pga. prisen. Dette er med andre ord et eksempel på, at beløbsgrænserne for beslutningskompetencerne netop fremmer et ansvar for at tage hensyn til prisen, og dermed de kortsigtede økonomiske mål. Her er det hensynet til det budgetterede som

afgør, hvordan hun vælger at prioritere sammenhængen mellem viden om sagen og den økonomiske beslutning. De budgetterede priser beregnes ud fra budgetterne til kommunens egne leverandører. Hun vurderer altså, at der er sammenhæng, når prisen ligger under det, de har budgetteret med til de interne leverandører og når hun har vurderet, at det er den bedste løsning for barnet. Hun tilpasser med andre ord sine økonomiske beslutninger med udgangspunkt i, at hun skal overholde egne beslutningskompetencer og afdelingens budget og oplever det dermed ikke som sit ansvar at tage stilling til prisen, når den er ”billig” i forhold til priserne for de interne leverandører. Det gør hun derimod, når prisen overgår de budgetterede grænser. Her arbejder hun aktivt med at forhandle priser ned og fortæller stolt om sine metoder og resultater.

I modsætning til dette har hun en sagsbehandler-kollega, der siger:

”... det eneste tidspunkt jeg egentlig sådan rigtig tænker økonomi det er ... ja, hvornår er det, det tænker jeg faktisk ikke særlig meget over, hvis jeg skal være helt ærlig, men jeg har heller ikke mødt, jeg synes ikke jeg har mødt modstanden i, at det ikke har været godkendt, det jeg ligesom har lagt op”

Ligesom i det foregående citat, spiller økonomi ind som en grænse, der kan overskrides. I modsætning til eksemplet i det andet citat, oplever denne sagsbehandler ikke, at det stiller særlige krav til hende om at forhandle priser eller på anden vis tage hensyn til, at der er grænser for, hvad der økonomisk er rimeligt. Hun forklarer bl.a. dette med, at hun selv varetager mange af rådgivningsforløbene og derfor sjældent bevilger foranstaltninger udenfor sin egen kompetencegrænse.

De to citater illustrerer tilsammen endnu en mekanisme, der følger af denne måde at uddelegere beslutningskompetencer på. Nemlig, at det individuelt placerede ansvar også betyder, at sagsbehandlerne tager ansvar for økonomien på markant forskellige måder, selvom de varetager

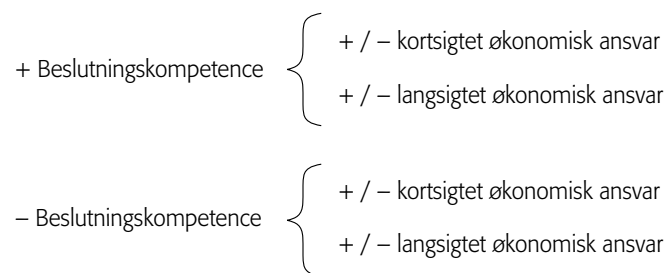
de samme opgaver. Som den sidst citerede sagsbehandler siger: *”det giver også den her frihed under ansvar”*. Spørgsmålet er dog, hvordan dette ansvar kontrolleres? At det kontrolleres om de overholder egne og fælles budgetgrænser giver ingen viden om, hvordan de har prioriteret indenfor rammerne af de 40.000. I princippet kan det være, at den økonomisk opmærksomme sagsbehandler iværksætter uhensigtsmæssigt dyre foranstaltninger, fordi hun bruger beslutningsgrænsen som grænse mellem billig og dyr. Ligeledes kan det være, at den sagsbehandler, der ikke tager hensyn til økonomien iværksætter mere effektive foranstaltninger, fordi hun selv leverer mange af dem.

På den ene side giver denne beslutningsgrænse altså ikke meget styring på sammenhængen mellem viden om sagerne og økonomisk beslutning og på den anden side, giver den netop frihed til, at den enkelte sagsbehandler kan gøre sit bedste ud fra et fælles ansvar om, at friheden skal bibeholdes.

Top-down styring

I Kommune 3 er beslutningskompetencerne tildelt ud fra økonomiske grænser, som ikke har en direkte sammenhæng med målene for Børne- og familieafdelingens arbejde. Grænserne virker dog motiverende for sagsbehandlerne, idet de tager ansvar for at overholde dem ved at orientere sig efter dem som grænser mellem dyrt og billigt. Det betyder, at sagsbehandlerne tilpasser deres økonomiske hensyn ud fra et ansvar om at overholde egne ”budgetter” frem for et ansvar om at opfylde overordnede organisatoriske målsætninger. Kontrollen defineres også via grænserne, og dermed har sagsbehandlerne frihed til at løse opgaverne, som de vil, så længe de ikke overskrider grænserne. Det betyder, at deres ansvar for at tage kortsigtede og langsigtede økonomiske hensyn varierer fra sagsbehandler til sagsbehandler og fra opgave til opgave. Sammenhængen mellem beslutningskompetencer og økonomisk ansvar er begrænset, idet det i højere grad er sagsbehandlerens individuelle erfaringer og kompetencer, der afgør, hvordan hun tager ansvar. Sat op i en figur ser det sådan her ud:

Figur 8: Sammenhæng mellem beslutningskompetencer og økonomisk ansvar ved tildeling af beslutningskompetencer gennem faste økonomiske grænser.



Af figuren fremgår det, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem tildeling af et økonomisk ansvar og at sagsbehandlerne påtager sig dette økonomiske ansvar. Omvendt viser figuren også, at sagsbehandlerne nogle gange tager økonomisk ansvar, selvom det ligger udenfor deres kompetencegrænse.

Opsamling og sammenligning: Sagsbehandlerne tager også ansvar, når de ikke har ansvaret

Karakteristik af de tre Børne- og familieafdelingers tilgange til budgetstyring

Fordelingen af beslutningskompetencer bruges i de tre Børne- og familieafdelinger til at skabe direkte styring med sagsbehandlerne beslutninger, hvor det kontrolleres om, sagsbehandlerne tager økonomisk ansvar for både de kortsigtede mål i budgettet og de mere langsigtede vurderinger af, hvad der på sigt vurderes at være mest effektivt. Den direkte styring foregår først og fremmest dér, hvor sagsbehandlerne ikke selv har beslutningskompetencer.

At de tre Børne- og familieafdelinger har fordelt beslutningskompetencerne ud fra forskellige principper, er dermed udtryk for, at de kon-

trollerer og styrer sagsbehandlerne beslutninger forskelligt. I tabel 11 samles der op på de principper, der ligger til grund for Børne- og familieafdelingernes fordeling af beslutningskompetencer:

Tabel 11: Principper for tildeling af beslutningskompetencer

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
Økonomisk grænse	0 kr.	Enhedsgrænser	40.000 kr.
Grænse ved intern/ekstern	Ja	Ja	Nej
Organisatorisk forankret	Ja	Nej	Nej
Dominerende princip for tildelingen	Afdelingens budgetgrænser	Sagsbehandlerne vurdering	Fast rammebudget
Styring	Top-down	Bottom-up	Top-down
Karakteristik af kommunens tilgang til budgetstyring	Budgetstyring skaber struktur	Budgetstyring inddrager	Budgetstyring sætter rammer

Sammenlignes de tre kommuner i tabellen, fremkommer følgende karakteristisk af de tre Børne- og familieafdelingernes tilgange til budgetstyring:

- **I Kommune 1 bruges budgetstyring til at skabe strukturer og processer i organisationen**, således at teams er organiseret ud fra de dele af budgetterne, de tager beslutninger om og, at budgetansvaret er tydeligt placeret hos konsulenter eller ledere. Beslutninger om organisering, budgetstyring og kompetencegrænser tages top-down men i det daglige er der en tæt dialog mellem sagsbehandlerne og budgetansvarlige. Styringen foregår direkte ned i de enkelte teams, hvor sagsbehandlerne inddrages og tager ansvar inden for det konkrete budgetområde.

- **I Kommune 2 bruges budgetstyring til at inddrage sagsbehandlerne til at tage ansvar** for Børne- og familieafdelingens samlede udvikling. Her er strukturer og processer skabt ved at udvikle principper for budgetstyring med udgangspunkt i sagsbehandlerne opgaver. Her foregår styringen også direkte ned i de enkelte teams men den er mere flad, idet sagsbehandlerne tager et fælles ansvar for at overholde deres kompetencer og dermed også bidrager til at kontrollere hinanden.
- **I Kommune 3 bruges budgetstyring som en ramme for sagsbehandlerne arbejde.** Her er strukturer og processer skabt for at kunne kontrollere overholdelsen af budgettets grænser, uafhængigt af sagsbehandlerne opgaveløsning. Det betyder, at der er en adskillelse mellem de sagsnære beslutninger og de organisatoriske beslutninger, således at sagsbehandlerne, i forhold til de to øvrige kommuner, har et større selvstændigt økonomisk ansvar og omvendt også, at de i mindre grad inddrages i beslutninger om de mest omkostningstunge foranstaltninger.

Sammenhæng mellem beslutningskompetencer og sagsbehandlerne økonomiske ansvar

At principperne for tildeling af beslutningskompetencer er forskellige, betyder, at der sættes forskellige grænser for sagsbehandlerne ansvar og dermed også, at sagsbehandlerne håndterer deres ansvar for økonomiske beslutninger forskelligt. Det kommer konkret til udtryk ved, at der er forskelle på, hvordan sagsbehandlerne afvejer kort- og langsigtede økonomiske hensyn, som har sammenhæng med, om de er ansat i den ene eller den anden kommune. Dette vises i tabel 12, som sammenligner sammenhængen mellem beslutningskompetencer og sagsbehandlerne økonomiske ansvar på tværs af de tre kommuner:

Tabel 12: Sammenhæng mellem beslutningskompetencer og sagsbehandlerne økonomiske ansvar

	Kommune 1		Kommune 2		Kommune 3	
	Kort-sigtede økonomisk ansvar	Lang-sigtede økonomisk ansvar	Kort-sigtede økonomisk ansvar	Lang-sigtede økonomisk ansvar	Kort-sigtede økonomisk ansvar	Lang-sigtede økonomisk ansvar
+ Beslutningskompetencer	-	+ / -	+	+	+ / -	+ / -
- Beslutningskompetencer	+	+	+	+	+ / -	+ / -

Af tabellen fremgår det, at sagsbehandlerne kun i en konkret kontekst slet ikke tager kortsigtet økonomisk ansvar. Dette er i Kommune 1, hvor sagsbehandlerne formelt set har beslutningskompetence til at visiterer til forebyggende foranstaltninger men reelt overdrager den til leverandørerne, når de visiterer til interne leverandører. Omvendt skiller Kommune 2 sig ud ved at være den eneste kommune, hvor sagsbehandlerne entydigt tager kortsigtet økonomisk ansvar for de beslutninger, hvor de selv har beslutningskompetencer. Hvor sagsbehandlerne i Kommune 1 slet ikke kender priserne for det, de visiterer til, kan de i Kommune 2 finde på at forhandle priser med de interne leverandører og afvise en ekstern leverandør, hvis de ikke vil udføre opgaven for den fastsatte pris.

Derudover viser tabellen, at sagsbehandlerne generelt tager ansvar for kort- såvel som langsigtede økonomiske konsekvenser af deres beslutninger, både når de er tildelt dette ansvar og når de ikke er tildelt det. Denne grad af ansvarlighed hænger sammen med, at der i alle tre kommuner er en udpræget grad af styring gennem dialog, hvor sagsbehandlerne inddrages i beslutninger, som de ikke selv har kompetencer til at

tage. Derudover hænger det sammen med, at deres ansvar i høj grad også er styret af hensyn til at hjælpe barnet eller den unge bedst muligt, hvorfor de i udgangspunktet altid orienterer sig efter, hvordan de mest effektivt kan hjælpe inden for de givne rammer.

Kommune 3 adskiller sig ved, at forskellene mellem hvordan sagsbehandlerne tager økonomisk ansvar, ikke kan forklares med principperne for fordeling af kompetencegrænser. Dette hænger sammen med, at der er en mindre grad af ledelsesmæssig og kollegial kontrol af sagsbehandlernes måder at løse opgaverne på indenfor deres kompetencegrænse. De har en større frihed end i de to øvrige kommuner til at bruge egne kompetencer og færdigheder, og udvikler derfor også deres måder at tage økonomisk ansvar forskelligt.

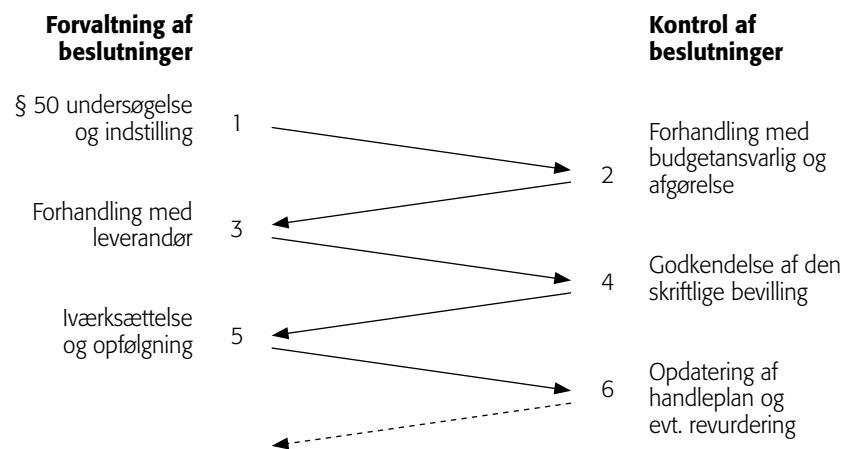
Den vigtigste pointe i tabellen er dog, at der ikke er direkte sammenhæng mellem sagsbehandlernes beslutningskompetencer og den måde, de tager økonomisk ansvar. Det viser sig ved, at tildelingen af et økonomisk ansvar ikke nødvendigvis resulterer i, at dette ansvar bliver udført. Og omvendt resulterer fraværet af tildelt økonomisk ansvar heller ikke i, at der ikke tages ansvar for økonomien. Når jeg alligevel i overskriften til kapitlet skriver, at kompetencegrænser påvirker sagsbehandlernes ansvar for økonomiske beslutninger, er det fordi, kombinationen af kompetencegrænser, kollegial og ledelsesmæssig kontrol/dialog og principperne bag fordelingen af kompetencegrænserne i høj grad styrer sagsbehandlernes måder at tage økonomisk ansvar. Det viser sig ved, at der er forskelle mellem de tre kommuner og internt mellem teams i Kommune 1. Valget af, hvordan beslutningskompetencer skal fordeles er derfor et valg om, hvor meget sagsbehandlere skal inddrages i budgetstyringen og hvordan de skal udvikle færdigheder og kompetencer til at arbejde med økonomi.

Kapitel 5: Sagsbehandlingens økonomiske beslutninger

I dette kapitel rettes blikket mod de situationer, hvor sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger. Det gøres ved at tage udgangspunkt i udvalgte situationer, der kræver, at sagsbehandlerne forholder sig til økonomiske prioriteringer og løser opgaver, der er forbundet med Børne- og familieafdelingernes budgetstyring. Disse situationer foregår i sagsbehandlingens dagligdag i visitations- og opfølgingsprocesser, hvor der tages stilling til, hvad der skal iværksættes for at hjælpe det enkelte barn eller den enkelte unge.

Procesdiagrammet, som blev præsenteret i kapitel 2, bruges til at udvælge de konkrete situationer og bruges derfor også til at strukturere fremstillingen af sagsbehandlingens økonomiske beslutninger. Formålet med procesdiagrammet er at vise, at økonomiske beslutninger tages i en vekselvirkning mellem forvaltning af beslutninger og kontrol af beslutninger. Når beslutninger *forvaltes*, samles der viden til at kvalificere beslutninger (undersøgelse og indstilling til foranstaltning og leverandør), beslutningerne sættes i gang (iværksættelse) og konsekvenserne af beslutningerne undersøges (opfølgning). Når beslutninger *kontrolleres* foregår det som vurderinger, godkendelser og opdateringer på visitationsmøder, teammøder eller af den enkelte sagsbehandler. I denne proces mellem forvaltning og kontrol foretages der beslutninger, der gør det muligt at styre, om indsatserne gennemføres på en måde, der sikrer mest mulig målopfyldelse med de ressourcer, der er bevilget. Procesdiagrammet synliggør, hvordan denne styring kommer til udtryk i konkrete situationer og opgaver, som sagsbehandlerne løser i hver enkelt sag.

Figur 9: Procesdiagram



Formålet med analysen er at vise, hvornår og hvordan sagsbehandlerne tager økonomiske beslutninger. Det gøres ved at undersøge:

1. De afvejninger, sagsbehandlerne foretager
2. Den måde sagsbehandlerne skaber sammenhæng mellem deres viden om sagerne og indstilling til beslutning
3. Hvordan sagsbehandlerne selv og deres ledere kontrollerer deres beslutninger

Sagsbehandlerne foretager økonomiske beslutninger hver gang, de laver eller initierer en bevilling. I denne del af analysen tages der udgangspunkt i de beslutninger, der omhandler valg af foranstaltninger og leverandør, som sagsbehandlerne ikke selv har kompetence til at træffe beslutninger om. Det er altså en afgrænsning fra både de mere enkeltstående beslutninger om fx bevilling af en fritidsaktivitet eller bevilling af et udredningsforløb, hvor der ikke er et direkte udviklingsorienteret sigte med bevillingen og derfor heller ikke samme behov for at vurdere, om indsatsen lever op til formålet. Der afgrænses også fra beslutninger,

hvor der ikke er krav om, at sagsbehandlerne skal fremlægge indstilling og have godkendt den skriftlige bevilling, før de kan iværksætte indsatsen. Hensigten med denne afgrænsning er at tage udgangspunkt i de beslutningsprocesser, hvor sagsbehandlerens styringsopgave fremgår mest eksplicit. Det sker i den systematiske sagsbehandling af anbringelser eller af andre omfattende indsatser, når de vælger foranstaltning og leverandør, iværksætter og følger op med udgangspunkt i de konkrete formål med indsatserne.

For hvert trin i beslutningsprocessen er der udvalgt et eller flere citater fra samme eller forskellige sagsbehandlere, som eksemplificerer sagsbehandlerens håndtering af de valg de skal træffe i denne del af beslutningsprocessen. Blikket er rettet mod de elementer af deres valg, som handler om de økonomiske konsekvenser af beslutningerne. Eksempelvis handler analysen af deres viden om sagerne om, hvordan denne viden bruges til at kvalificere beslutningen om at bruge penge og ikke om kvaliteten af deres viden.

Det er en handlingsorienteret analyse, der søger at vise, hvordan sagsbehandlerne *gør*, frem for det, de siger, de gør. Derfor er analysen primært deskriptiv. Det betyder også, at der lagt vægt på citater, der handler om noget sagsbehandleren har gjort, og så vidt det har været muligt ikke på citater, der handler om deres selvforståelse. Denne øvelse har dog været svær, da et interview pr. definition er en fortælling om handlinger og ikke en observation af, hvordan sagsbehandlerne løser opgaverne. Det betyder endvidere, at citaterne fremhæver de sagsbehandlere, der reflektivt forholder sig til deres økonomiske beslutninger, fordi det også er de sagsbehandlere, der har lettest ved at sætte ord på, hvad de gør. Det er dog ikke altid, at deres tilgange er udtryk for en generel tendens hos sagsbehandlerne. Der suppleres derfor med kommentarer om øvrige sagsbehandleres tilgange i de tilfælde, hvor det fremhævede citat er udtryk for en markant anderledes tilgang. De steder, hvor det er muligt, inddrages der statistik fra den kvantitative undersøgelse til at vise de generelle tendenser eller til at underbygge den kvalitative analyse.

Analysen sluttet af med en karakteristik af sagsbehandlerens tilgang til det at arbejde med økonomi. I denne del af analysen tages der udgangspunkt i beslutninger om tillægsbevillinger, som på eksemplarisk vis, viser hvordan sagsbehandlerens tilgang til økonomiske beslutninger udvikler sig forskelligt og som en konsekvens af forandrede krav til deres fagprofession (jf. perspektivering til dette kapitel).

Trin 1: Indstillinger som økonomiske argumenter

Sagsbehandlerens § 50 undersøgelse og handleplan er grundlaget for den viden, der skal kvalificere den økonomiske beslutning om at bruge penge på at løse den konkrete opgave. Når hun laver indstillingen – eller lægger op til en åben drøftelse – tager hun dermed også initiativet til en økonomisk beslutning. Fælles for indstillingerne er dermed, at de altid indeholder en økonomisk vurdering – forstået som en vurdering af, hvor mange og hvilke ressourcer der skal til for at målene med indsatsen med størst mulig sandsynlighed kan opnås.

Opgaven med at lave indstillinger er mest eksplicit i de beslutningsprocesser, hvor sagsbehandleren ikke selv har beslutningskompetence. Det er fx når beslutningen skal træffes på et visitationsudvalgsmøde eller af myndighedslederen på et teammøde. Her er der enkelte eksempler på, at sagsbehandlerne bevidst håndterer indstillingen som et oplæg til en økonomisk beslutning, hvor det kortsigtede økonomiske hensyn til foranstaltningens prisniveau har betydning for valget. Det gælder fx, når sagsbehandler indstiller til en foranstaltning og peger på en mere omfattende foranstaltning som den eneste alternative løsning. En sagsbehandler siger om hendes begrundelse for at sætte anbringelse på som eneste alternativ:

”... hvis de sagde nej til en aflastning, så rullede jeg hele... så vil jeg selvfølgelig sige, at den tangerer jo til en anbringelse den her, så den er så alvorlig”.

Sagsbehandlerens budskab er her, at hun indstiller til den løsning, der både er den bedste for barnet og bedst lever op til målsætningerne for deres arbejde. I selve indstillingen viser hun dermed, at hun har valgt den indsats, der både prismæssigt er billigst her og nu og samtidigt baseres på en vurdering af en forventet langsigtet positiv effekt af, at barnet i udgangspunktet bliver boende hos sin familie. Her balancerer hun altså både en snæver og en bred betragtning på økonomi, samtidigt med at hun reflekterer over, hvordan hendes valg af indstilling til foranstaltning danner udgangspunkt for den forhandling, der foregår på visitationsmødet.

Denne sagsbehandler adskiller sig dog fra den generelle tendens, hvor indstillinger til alternativer kun bliver brugt i begrænset omfang og måske netop til at synliggøre, at der er taget både kort- og langsigtede økonomiske hensyn i valget af den indstillede foranstaltning. Af den kvantitative undersøgelse fremgår det, at der i 12 % (n=17) af sagerne er indstillet til alternative foranstaltninger. At det sker i så få sager, hænger dels sammen med, at det oftest er afklaret på forhånd, hvad der skal foranstalles (Schrøder, 2012) og dels med, at det i højere grad er muligt at justere på valget af leverandør og indsatsens omfang end på valg af foranstaltning. Dette gøres oftest i trin 2 i den forhandling, hvor den budgetansvarlige godkender eller justerer i de indstillinger, der fremlægges.

Trin 2: Overvejelserne i forhandlingen med budgetansvarlig forsvinder

Kontrollen af indstillingen foregår som en forhandling med den budgetansvarlige, hvor det skal vurderes om indstillingen lever op til afdelingens økonomiske mål. Dette er en styring gennem dialog om sammenhængen mellem viden om sagen og konsekvenserne af beslutninger, og ikke som en adskilt kontrol af de økonomiske mål. Pointen er her, at kontrollen ikke handler om at vælge det billigste her og nu, men netop om at vælge den indsats, hvor der er sammenhæng mellem faglige mål og indsatsens omfang/ressourceforbrug.

For at kunne bidrage til denne forhandling kræver det, at sagsbehandleren er i stand til at synliggøre denne sammenhæng i overvejelser om konsekvenser af deres beslutninger. Dette foregår forskelligt alt efter, hvordan kompetencegrænserne er fordelt og visitationsprocesserne organiseret. I Kommune 1 og 2 inddrages sagsbehandlerne i drøftelserne om godkendelse eller ændring af deres indstillinger på visitationsmøder eller tilsvarende fora. Indstillingerne er ikke altid konkrete, men lægger nogle gange op til drøftelser, hvor indstilling og beslutning foretages i selve forhandlingen på visitationsmødet. I Kommune 3 laver sagsbehandlerne altid konkrete indstillinger, men de deltager ikke på visitationsmødet, hvor indstillingen vurderes. Det samlede billede fra den kvalitative såvel som den kvantitative gennemgang af sager er, at sagsbehandlerne tager medansvar for alle beslutninger om enkeltsager – også selvom de ikke har beslutningskompetencer. Der er bl.a. eksempler på, at sagsbehandlerne taler om ”vi tænkte” og ”vi vurderede” på trods af, at det er deres leder, der har beslutningskompetencen. At sagsbehandlerne generelt oplever at beslutninger træffes i dialog med deres ledere og konsulenter underbygges af den kvantitative undersøgelse. Her er det kun sket i 9 % (n=13) af de 145 sager, at sagsbehandler har indstillet til noget andet, end det, der blev truffet afgørelse om. Kun i 1 % (n=2) af sagerne, er det registreret eller vurderet sagsbehandler, at der har været uenighed om den afgørelse, der er truffet.

I Kommune 3, hvor sagsbehandlerne ikke deltager i visitationsmøderne, må sagsbehandlerne skriftligt vise sammenhængen mellem deres viden om sagen og de ressourcer, der indstilles til at bruge på sagen og sagsbehandlerne i Kommune 1 og 2 kan supplere deres skriftlige fremstilling i selve forhandlingen med den budgetansvarlige. Denne del af beslutningsprocesserne laves der en mere dybdegående analyse af i kapitel 7. I det følgende fremhæves et eksempel på en sagsbehandler, der referer tilbage til overvejelserne bag valget af foranstaltning:

”...vi [har] haft nogle nyfødte, hvor vi har troet på, at der kunne blive skabt en ændring i familien med en ekstrem indsats, altså

virkelig nogle indsatser, som er meget, meget omkostelige, men hvor vi tænker – altså vi er oppe på en tredobling af, hvad det egentlig vil koste at have i plejefamilie – men hvor vi tænker, at det her det vil kunne give en tilstrækkelig effekt i familien, så barnet vil kunne få et godt liv hos forældrene. Og så bliver der selvfølgelig investeret, men samtidig med det mål, at man tænker, at det både er bedst for barnet og også økonomisk vil være rentabelt.”

Citatet illustrerer, at denne sagsbehandler har lært at argumentere økonomisk, og dermed indgå i forhandlingen om, hvordan ressourcerne skal prioriteres. Her trækkes tidsperspektivet ud og den dyrere udgift gøres til en investering, der på sigt bedre kan betale sig – for familien såvel som for kommunens økonomi. Det illustrerer, at et langsigtet økonomisk perspektiv oftest vil stemme overens med de faglige argumenter for at vælge en indsats, fordi det både økonomisk og fagligt handler om at finde de bedst mulige løsninger. Hun vurderer, at valget både er bedst for barnet og er økonomisk rentabelt. I denne vurdering, bruger hun og hendes leder deres faglige viden og erfaring fra tidligere sager til at vurdere, hvad der er bedst for barnet. Men de har reelt ikke mulighed for at vurdere, om en indsats er økonomisk rentabel, da de ikke på forhånd kan vide, om indsatserne resulterer i det, de forventer. Dette vil, med andre ord, altid være en usikker vurdering, der handler om sandsynligheden for, at barnet bliver hjulpet bedst muligt med den valgte løsning. Jo mere dokumenteret viden der findes som grundlag for beslutningen, jo mere sikker bliver denne vurdering (Posborg Michelsen, 2014).

Det betyder, at vurderingen af indstillinger grundlæggende er en vurdering af først og fremmest den faglige viden, der ligger til grund for indstillingen. Dernæst er det en vurdering af, om der er taget stilling til de økonomiske konsekvenser ved at vælge andre alternative løsninger – i citatet ovenfor peges eksempelvis på plejefamilie, som her og nu vil være en billigere løsning, men på sigt vurderes at være mindre effektiv i forhold til barnet og familien.

Overvejelsesprocessen forsvinder

Vurderingen af indstillinger baseres altså ikke på dokumenteret viden om effekter men på sagsbehandlingernes kendskab til barnet eller den unge, deres erfaringer med leverandørerne og deres faglige viden om problemtyperne og deres løsningsmuligheder. Denne viden drøftes med kollegerne, på teammøder og visitationsmøder, når beslutningerne forhandles. Her vurderes det fx om barnet eller den unge har brug for en mere fleksibel familiebehandling, end den interne leverandør kan levere eller fx om sagsbehandlingernes erfaringer med et bestemt tilbudsbehandling af en helt konkret sammensætning af problemer er gode eller dårlige. Disse overvejelser giver myndighedslederen et grundlag for at vurdere beslutningerne ud fra et bredt og langsigtet perspektiv på økonomi, hvor beslutningerne vurderes som investeringer i fremtidige resultater. Det vil sige, at den viden, der genereres på møderne supplerer de sparsomme informationer fra budgetopfølgningen, som kun handler om rammerne for bevillingen. Det paradoksale er dog, at denne viden ikke registreres. Fx siger en sagsbehandler, at hun registrerer det, de vælger men ikke det, de vælger fra. Dette på trods af, at hun også handler på baggrund af fx den leverandør, der er valgt fra. Det betyder, at overvejelserne om vurderinger af kvalitet i forhold til pris og forventninger til effektiviteten, som foretages på visitations- og teammøder hverken indgår som formelle argumenter for valg af foranstaltning og leverandør eller som viden, der er relevant for budgetopfølgningerne. Dette underbygges af den kvantitative undersøgelse, hvor det fremgår at prisniveauet for en foranstaltning kun indgår som argument for begrundelsen af valg af foranstaltning i 3 % (n=4) af sagerne. Det betyder, at sagsbehandlere såvel som ledere har en helt afgørende opgave i at bære overvejelserne videre til økonomikonsulenten, hvis de skal indgå som en del af budgetstyringsprocesserne.

Trin 3: Prisforhandlinger med leverandør

Når der er truffet afgørelse om en foranstaltning skal det besluttes, hvem der skal levere opgaven i processen fra trin 2 til 3. Denne beslut-

ning træffes typisk i umiddelbar forlængelse af trin 2, når der visiteres til egne lokale tilbud og som en selvstændig proces, når der visiteres til eksterne leverandører. Denne forskel mellem valg af interne og eksterne leverandører kommer konkret til udtryk ved, at sagsbehandlerne ikke forhandler priser med interne leverandører, fordi prisen enten er fastsat på forhånd eller justeres løbende af leverandøren uden inddragelse af sagsbehandler (se kapitel 5 for mere uddybende analyse af grænserne for sagsbehandlingernes beslutninger). Det hænger sammen med, at Børne- og familieafdelingens chef i alle tre kommuner både er chef for myndighedssagsbehandlerne og for de interne leverandører²⁵⁾. I dette afsnit tages der derfor udgangspunkt i forhandlinger med eksterne leverandører, fordi det er her, sagsbehandlerne i nogle tilfælde forventes eksplicit at forholde sig til leverandørens priser.

Det er ikke så ofte, at sagsbehandler aktivt påtager sig opgaven med at forhandle priser og det er heller ikke ofte, at hun forventes at gøre det. Af den kvantitative undersøgelse fremgår det, at sagsbehandler har kompetence til at vælge leverandør i 23 % (n=33) af sagerne. Dette tal dækker valg af interne og eksterne leverandører til alle typer af foranstaltninger. Når det gælder anbringelsessager, har sagsbehandler kun kompetence til at vælge leverandør i 3 % (n=5) af sagerne. I 75 % (n=109) af samtlige 145 sager blev prisen ikke justeret i forbindelse med seneste opfølgning på indsatsen. Heraf svarer sagsbehandlerne, at det i 43 % (n=47) af sagerne ikke er muligt at forhandle prisen og/eller at der ikke er taget stilling til det. Det drejer sig fx om indsætter, der leveres af interne leverandører, kostskoler eller andre foranstaltninger hvis pris er betinget af forhold, sagsbehandleren ikke har indflydelse på. Der er med andre ord også begrænset adgang for sagsbehandlerne til at handle på deres vurdering af, om prisen er rimelig.

25) Jeg går i denne rapport ikke nærmere ind på, hvad det betyder for Børne- og familieafdelingens økonomistyring, fordi jeg er optaget af den styring, der foregår mellem sagsbehandlerne og de nærmeste ledere.

Det vil sige, at forventningen til, at sagsbehandler skal tage ansvar for at forhandle priser er begrænset, når det drejer sig om sager, de ikke har beslutningskompetence til og hvor andre aktører afgør, hvad prisen skal være. Sagsbehandler vil altid være en del af den proces, hvor forarbejdet til at vælge en leverandør laves. Dette kan det foregå parallelt eller endda forud for, at valget af foranstaltning er godkendt, hvis der er tale om en akut sag. Andre gange – som der er et eksempel på i kapitel 7 – drøftes valgmuligheder og priser på team- og visitationsmøder med udgangspunkt i erfaringer med de steder, der tidligere er brugt. Andre gange igen skal sagsbehandleren ud og opsøge nye leverandører og helt konkret forhandle en pris på et tilbud – evt. i samarbejde med en konsulent eller en leder.

Krav om samarbejdsvillighed

Generelt siger sagsbehandlerne, at de ikke bare ”*vælger det første og det billigste*”, men at de derimod stiller krav og forsøger at forholde sig kritisk overfor fx hjemmesidernes omtaler og ledernes fortællinger om, alt det de kan klare. De oplever det altså som afgørende, at de ikke blot tager kortsigtede økonomiske hensyn til, om leverandørens pris er billig. Men omvendt er de også opmærksomme på, at en høj pris ikke er ensbetydende med god kvalitet. Til spørgsmål om, hvad der så afgør, om en pris er rimelig siger flere af sagsbehandlerne noget i stil med, at valget af leverandør handler om, hvorvidt der er en ”*sambørighed i måden vi tænker om vores familier og børn på*”. Her anlægges altså et mere langsigtet og bredt økonomisk perspektiv, der handler om samarbejdsrelationen. En anden sagsbehandler forklarer, at det er afgørende, hvorvidt leverandøren er:

”... lydhør overfor vores organisations arbejdsgange og om de kender vores kultur og vores tænkning og efterlever det og har respekt for, at når de arbejder for den her kommune, så er der en bestemt forventning til dem”

Der er en udtalt forventning om, at leverandørerne accepterer hierarkiet, hvor de indtager rollen som ”agent”, og sagsbehandlerne rollen

som ”principalen”, der udstikker målsætningerne for den måde leverandørerne skal arbejde på. Som samme sagsbehandler forklarer, kan en dårlig relation i dette samarbejde komme til udtryk ved, at leverandøren fx ikke vil samarbejde om afslutningen af indsatsen, på trods af at det ikke lever op til formålet. Her anlægges hun både et langsigtet og et kortsigtet økonomisk perspektiv på de krav, hun stiller, idet en unødigt forlængelse af indsatsen vil betyde, at der bruges penge uden formål og samtidigt vil det heller ikke gavne barnets udvikling på sigt. Derudover orienterer hun sig også ud fra Børne- og familieafdelingens prioriteringer om, at de arbejder med ”*korte forløb*”, ved at implementere dette krav overfor leverandørerne. Det er dog langt fra alle sagsbehandlere, der forholder sig så konkret til opgaven med at implementere de organisatoriske målsætninger hos leverandøren.

Vurderinger af ydelsernes omfang frem for kvalitet

Når der er peget på en leverandør, som vurderes at kunne løse opgaven, forhandler sagsbehandleren (evt. i samarbejde med en konsulent) med leverandøren om sammenhængen mellem kravene til det faglige indhold i opgaven og prisen for opgaven.

Når sagsbehandlerne fortæller om, hvordan de vurderer prisens rimelighed taler de oftest om rimeligheden i prisen for de konkrete ydelser eller for omfanget af indsatsen. Det giver følgende interviewudsnit et eksempel på, hvor sagsbehandleren forklarer, hvordan hun vælger mellem to leverandører:

”Sagsbehandler: Altså, jeg synes, jeg ved godt, hvad de steder kan og hvad de ikke kan, og jeg synes tit, jeg synes oftest, så er der et sammenfald mellem pris og, ikke kvalitet, det vil jeg sgu ikke sige, men i hvert fald pris og ydelse, det synes jeg helt sikkert der er (...)

Interviewer: Og når du siger ydelser men ikke kvalitet, hvad mener du så? Hvorfor vil du ikke sige kvalitet?

Sagsbehandler: Fordi jeg vil oftest ... fordi, det er et parameter, som jeg kan forholde mig til, fordi kvalitet er væsentligt sværere. Det er erfaringsbaseret, men hvor ydelser måske mere er målbare. Her får jeg en behandling, jævnfør det og det, og hvor jeg ved, de laver behandling på den og den måde. ”

At kvaliteten er erfaringsbaseret er igen et resultat af, at der generelt er meget begrænset viden om kvaliteten såvel som effekter af de sociale indsatser, der iværksættes overfor udsatte børn og unge. Derfor forholder sagsbehandlerne sig til de konkrete ydelser og ydelsernes omfang i forhold til problemer, der skal løses. Igen rykkes fokus for vurderingerne væk fra den svært målbare kvalitet og over på ydelserne, som kan tælles op og tjekkes af. Samme sagsbehandler forklarer, at hun ikke kan basere sine argumenter på kvalitet, fordi vurderinger af kvalitet bunder i hendes personlige værdisæt fremfor i en dokumenteret faglig viden. Som eksempel siger hun, at hun ikke kan bruge en observation af, at ”de får mad udefra hver aften”, som et fagligt argument for at fravælge en leverandør, selvom hun mener, det er udtryk for en dårligere kvalitet. Dette fravalg af værdibaserede observationer hænger sandsynligvis sammen med, at sagsbehandleren ved, at hun efterfølgende skal fremlægge sin indstilling til valg af leverandør i en forhandling, hvor hun skal have faglige argumenter, der ikke kan modargumenteres.

Det tyder på, at kravet om at sagsbehandleren skal vurdere priserne, får hende til at tage udgangspunkt i den viden, der kan dokumenteres. Der er to sider af denne sag: På den ene side tvinger det hende *netop* til at være kritisk i forhold til, hvad hun dokumenteret kan sige om denne leverandørs ydelser. Det giver hende et bedre udgangspunkt for at vurdere rimeligheden af leverandørens pris, end hvis hun ikke søgte efter den dokumenterede viden. På den anden side risikerer hun at overse afgørende og udokumenterbare observationer, som valid viden om leverandørens arbejde, som fx stemningen omkring madlavningen. Konsekvensen er, at forhandlinger med leverandørerne i højere grad handler om justeringer af priser eller timer end om justeringer af kvalitet.

Andre sagsbehandlere udtrykker, at de vurderer kvaliteten som en indikator på, om der synes at være et godt match mellem barnet og leverandøren – dvs. som en vurdering af relationerne. Dette kan dog være svært at vurdere på forhånd og handler snarere om, hvorvidt indsatsen lever op til formålet. Den generelle tendens er da også, at det er forholdet mellem ydelser og pris, der danner grundlag for vurderinger af, om prisen er rimelig. Dette er også begrundelse for, at den kvantitative undersøgelse ikke giver viden om sammenhængen mellem kvalitet og pris.

Forhandlinger om opstart med udgangspunkt i kontrakter og handleplaner

Foranstaltningen udføres af eksterne leverandører i 66 % (n=86) af sagerne. Når ydelserne leveres af eksterne leverandører udarbejdes der altid en kontrakt og når den leveres af interne leverandører, laves der nogle gange en kontrakt. I 79 % (n=114) af de 145 sager, vi har spurgt ind til, er der lavet kontrakter. Ud af de 114 sager, hvor der er lavet kontrakt, er prisen reguleret, inden kontrakten blev skrevet under, i 27 % (n=31) af kontrakterne. Heraf er prisen justeret i 20 % (n=23) af sagerne med eksterne leverandører og i 6 % (n=8) af sagerne med interne leverandører. Dette bekræfter billedet af, at forhandlingen af priser i højere grad foregår, når indsatsen leveres af eksterne leverandører. I 61 % (n=19) af ændringerne er prisen sat op og i 35 % (n=11) af ændringerne er prisen sat ned. Her er tale om et generelt billede af, at det kun er ca. hver fjerde kontrakt, hvor Børne- og familieafdelingen justerer i den pris, der foreslås fra leverandørens side (her er tale om både interne og eksterne leverandører). Ud af samtlige 145 sager er det kun 11 sager, hvor prisen forhandles ned, inden kontrakten skrives under.

Af bilag 7 fremgår et eksempel på, hvordan en sagsbehandler har forhandlet det ugentlige timeforbrug ned fra 64 timer til 56 timer for en aftale om familiebehandling. Indholdet er det samme, udover at der i den nye kontrakt er tilføjet nogle løse timer, der bruges til, at pædagogerne kan stå til rådighed for familien. Bilag 8 er et eksempel på en kontrakt fra samme sagsbehandler, hvor prisen for døgnanbringelse af

mor, far og barn er forhandlet ned fra en pris for tre pladser til en pris for to pladser. Meget mere fremgår der ikke af kontrakten. Eksemplerne illustrerer, at det er svært at synliggøre sammenhængen mellem kvalitet og pris, men at det trods alt er muligt at forene de økonomiske og de faglige hensyn ved at tage stilling til, om familien vil have gavn af at have en familiebehandler i hjemmet i 25 timer om ugen eller i 16 timer om ugen. Samme sagsbehandler fortæller, at hun ofte vælger at supplere handleplan og kontrakt med en faglig vejledning til, hvad familiebehandlerne skal arbejde med og derigennem sikrer sig, at de leverer det, hun forventer. En anden sagsbehandler fortæller, at hun konsekvent afviser fx en plejefamilie, hvis de kræver flere vederlag, end det hun har vurderet, opgaven kræver. Andre sagsbehandlere igen, har slet ikke stået i en situation, hvor de skulle forhandle en kontrakt eller lave en aftale med en ekstern leverandør om at iværksætte en foranstaltning. Derimod oplever de alle at følge op på indsatserne og i den forbindelse lave en vurdering af resultaterne i forhold til de krav, de har stillet og det omfang indsatsen har. Dette behandles under trin 6.

Kan det betale sig at forhandle prisen ned?

I vurderingen af en leverandørs pris indgår dog også andre overvejelser end, hvordan de skal arbejde med barnet eller den unge. Det er også et spørgsmål om, hvad prisen dækker. I 13 % (n=19) af samtlige sager er det dog uoplyst, hvad priserne dækker over. I de øvrige sager dækker priserne fx udgifter til skole, løn til plejeforældre, betaling til fritidsaktiviteter eller en samlet pakke. I 57 % (n=90) af sagerne dækker prisen en samlet pakke. Heri ligger en vurdering af, det bedre kan betale sig, at prisen dækker en "samlet pakke", så man undgår "klatbevillinger", sådan som en sagsbehandler her argumenterer for:

"... så går der lige 14 dage: "nu vil forældrene gerne på besøg her-nede, hvad med betaling?" eller "den unge skal lige med på koloni, hvad siger I til det?". Og så skal man jo så hele tiden ind igen og skrive den her... bup bup bup bup... barnet er... og så videre og vurdere. Så jeg har det sådan meget med at gardere mig – få det hele

med. Og det bedste jeg kan lide, det er, hvis der er en hel pakke, altså hvis der fx er en dagbehandlingsskole som xx, jamen, alt er i... i det her beløb. "Det kan godt være vi er dyrere end alle andre, men alt er i. Du får aldrig ekstra ansøgninger fra os". Det jo lækkert.

I: For hvem?

R: For os (griner). Fordi det sparer os for en masse tid rent administrativt. Fordi vi hele tiden jo, hver eneste gang der er en lille økonomisk post, skal vi jo ind og begrunde den rent fagligt: Hvorfor skal den her dreng med på koloni og så videre."

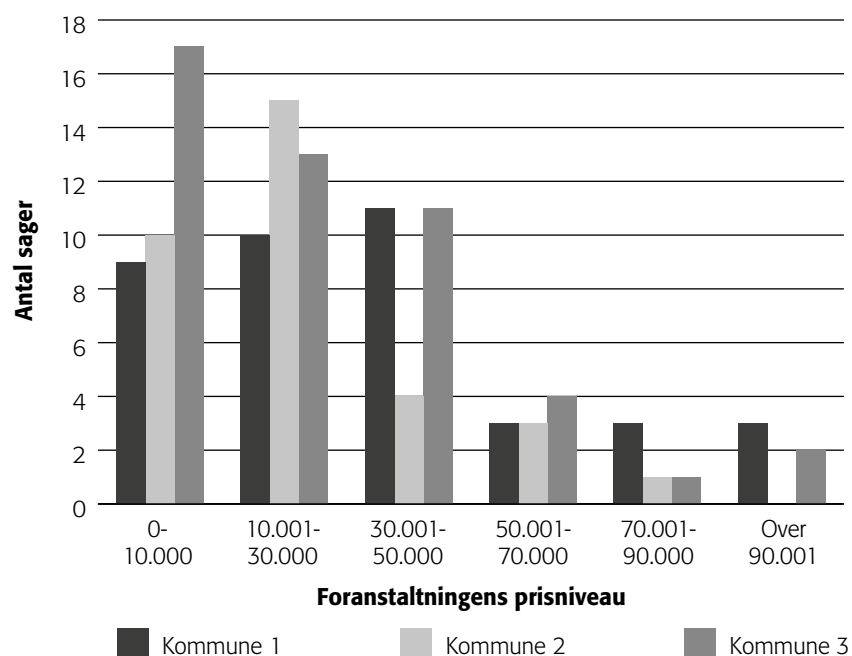
Med denne prioritering af, at prisen helst skal dække "det hele" går sagsbehandleren faktisk ind og vurderer, baseret på sin erfaring, at Børne- og familieafdelingens ressourcer bruges bedre, når leverandøren selv kan træffe beslutninger, uden hun skal bruge tid på at kontrollere dem. Hun ligger dermed et bredt og langsigtet perspektiv på økonomi, hvor hendes egne ressourcer også indgår i hendes overvejelser om, hvordan opgaven løses mest effektivt. Det er altså også en betragtning af, at hun ved at købe "hele pakken" investerer i at leverandører tager ansvar for de løbende prioriteringer og at hun selv begrænser sin adgang til at kontrollere leverandøren.

Det omvendte scenarie er, at sagsbehandleren vurderer prisen ved at tage udgangspunkt i et mål om at få den billigste pris her og nu. Her kan hun risikere, at opgaven på sigt bliver administrativt dyrere og måske endda også at arbejdet med barnet bliver for ufleksibelt, fordi leverandøren skal have godkendt initiativer til fx at tage en tur i bonbonland. Det er netop den slags viden om konsekvenserne af, at der vælges den billigste pris eller den pris, der indeholder mest muligt, der er afgørende for at kunne prioritere afdelingens resourceforbrug. Det handler om at vurdere, hvad omkostningerne er ved at adskille eller samle forvaltningen af beslutningerne fra kontrollen af beslutningerne, jf. procesdiagrammet, s. 96. Hvis der er viden om, at en adskillelse resulterer i dårligere relationer mellem barnet, leverandøren og myndig-

hedssagsbehandleren og at det desuden er dyrt rent administrativt, så kan det ikke betale sig at bruge ressourcer på at forhandle priserne ned. At dømme ud fra statistikken om de tre kommuner, har de hver især forskellige tilgange til denne regulering.

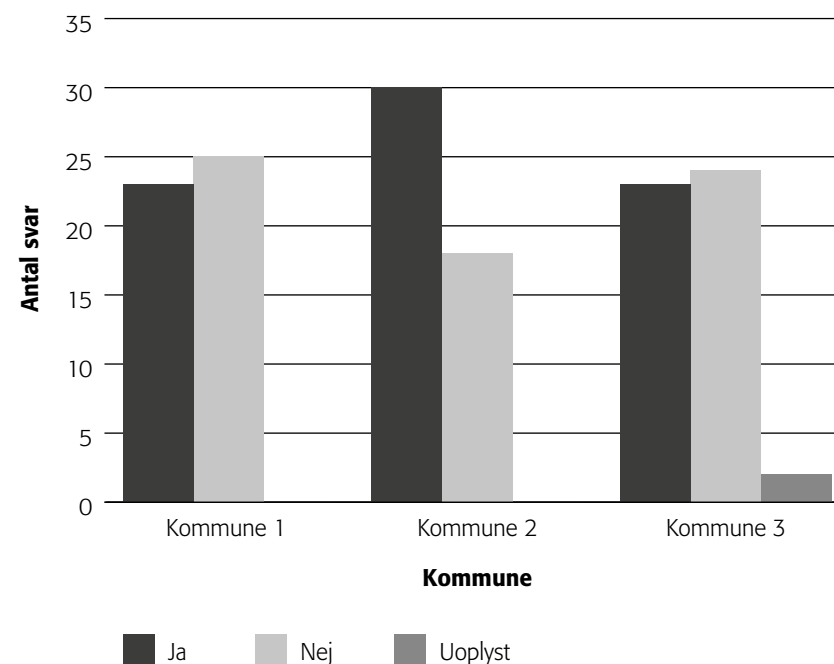
Af figur 10 fremgår det, at det generelle prisniveau for foranstaltningerne er lavere i Kommune 2 ²⁶⁾, men i figur 11 fremgår det, at de til gengæld bevilger flere tillægsudgifter og dermed også har omkostninger til denne del af beslutningsprocessen.

Figur 10: Foranstaltningernes månedlige prisniveau



26) Der er færre oplysninger om priserne i Kommune 2, og det kan selvfølgelig godt forvrænge det samlede billede af deres prisniveau. Statistikken vurderes alligevel at være valid, da det også i de kvalitative interview og i observationerne fremgår, at sagsbehandlerne og lederne i denne kommune er mere optagede af at forhandle priser, end i de to øvrige kommuner.

Figur 11: Er der bevilget følgeudgifter



Opsamling på trin 3

På trods af at sagsbehandlerne har begrænset ansvar og adgang til at vælge leverandør og forhandle priser, varetages disse opgave af flere af sagsbehandlerne som et vigtigt element i deres beslutningsproces. Andre sagsbehandlere har slet ikke oplevet at skulle forhandle priser (jf. kap. 5 om kompetencegrænser). Generelt lægges der et langsigtet økonomisk perspektiv på valget af leverandør, som handler om at sikre gode samarbejdsrelationer og når priserne vurderes, sker det både med udgangspunkt i kortsigtede økonomiske hensyn om at få den billigste pris her og nu og langsigtede hensyn til, at opgaven sandsynligvis løses mere effektivt, hvis prisen dækker ”hele pakken”. Selve vurderingen af sammenhængen mellem kvalitet og pris foretages som en vurdering af sammenhængen mellem ydelser og pris. Dette vurderes at hænge sam-

men med, at det er lettere at dokumentere og sætte tal på en ydelse end på en værdibaseret, subjektiv og til tider abstrakt vurdering af kvalitet.

På trods af, at priser vurderes forskelligt og at det er uklart, om det kan betale sig at forhandle dem ned eller op, er der en udtalt accept af, at ”priserne skal være rimelige”. Der stilles dog ikke spørgsmålstegn ved, hvad det vil sige. Det drøftes kun i meget begrænset omfang, hvordan og hvorfor der skal forhandles priser, hvilket hænger sammen med, at prisforhandlinger ikke anskues som en del af sagsbehandlers faglige ansvar.

Trin 4: Godkendelse af bevilling er en del af den samlede budgetstyring

Forhandlingen eller aftalen med leverandørerne resulterer typisk i et tilbud, som sagsbehandleren skal have godkendt af den budgetansvarlige. Dette foregår i trin 4 som en godkendelse af den skriftlige bevilling.

I sagsbehandlernes § 50 undersøgelse og i handleplanen beskrives barnets eller den unges problemer, der gives en faglig vurdering af, hvordan det bedst løses og der gives en skriftlig begrundelse samt et juridisk grundlag for afgørelsen. Alt i alt kan her være tale om op til 50 siders skriftlig materiale pr. afgørelse og flere hundrede siders skriftlig materiale pr. sag. Når sagsbehandleren laver en skriftlig registrering af en bevilling, skrælles alt indholdet væk, så kun de formelle rammer for den aktuelle afgørelse står tilbage.

Registrering af udgifter kræver datadisciplin

Når økonomikonsulenterne laver budgetopfølgninger, baserer de dem på deres regnskab, som består af sagsbehandlernes registreringer af udgifter til foranstaltninger. Det er altså oplysninger om økonomi i snæver forstand, der indsamles. Det er helt specifikt i denne del af sagsbehandlernes beslutningsproces, der skabes direkte forbindelse mellem beslutningerne på sagsniveau og den overordnede budgetstyring. Derfor er

det en helt central del af såvel sagsbehandlernes beslutningsproces som af den samlede budgetstyring, at sagsbehandlerne laver skriftlige registreringer af deres bevillinger. Heri registreres barnets eller den unges cpr. nr., lovgrundlaget, leverandør, pris og tidsperiode. Det er en helt faktuel og tællelig registrering, der ikke angiver informationer om fx ydelsens indhold, problemets karakter eller forventninger til resultaterne. Se et eksempel på et ”bevillingsark” i bilag 9.

Det lyder umiddelbart som en teknisk opgave, der kan løses hurtigt og simpelt. Helt så nemt er det dog ikke altid. I følgende interviewudsnit giver en sagsbehandler et eksempel på, hvad en af de mere komplicerede bevillinger kræver af hende:

”Sagsbehandler: Jeg havde en ung pige, der skulle skifte anbringelsessted og hun havde været udskrevet fra det andet anbringelsessted 1. juli og vi har først et nyt sted klar til hende 15. august. Det er ikke noget problem for den her pige, at hun skal være hjemme hos sin mor i løbet af sommeren. Men rent teknisk er hun stadig anbragt. Så mor skal have kost udbetalt og lommepenge og tøjpenge udbetalt. Og så sidder jeg og udregner i forhold til KL's takster, hvad hun skal have, og jeg bruger måske 20 minutter på at sørge for, at den her pige har lommepenge og mor har tøjpenge og kostpenge i halvanden måned.

Interviewer: Hvordan gør du det sådan helt konkret? Du siger du har KL's takster men hvordan

Sagsbehandler: Jamen, så går jeg lige ind hurtigt og beregner i KL's takster: Så koster det pr. døgn og hvad tøj- og lommepenge er pr. uge og så regner jeg ud, hvor meget det er samlet. Så sætter jeg de beløb i et bevillingsark. Det er rimelig omstændigt, hvor vi sidder og kopierer fra de gamle bevillingsark med de fortløbende udgifter og så kopierer de nye ind. Og så skal de så sendes videre til min konsulent, som har kompetencen – jeg har ikke egen-

kompetencen dér, om end der ikke er nogen tvivl om, at det skal bevilges – og så sender hun videre til økonomi[afdelingen], når hun har godkendt den. Det er jo så også fordi, hun skal tjekke, der er de rigtige paragraffer og det rigtige beløb på. Og så skal jeg så ind i journalen og journalføre, at jeg har bevilget det, og rent faktisk skal jeg også lige give en tilbagemelding til mor om, at nu har jeg bevilget.”

Denne type opgave fylder meget i interviewene med sagsbehandlerne, når de skal beskrive, hvordan de arbejder med økonomi. Det er en opgave, der er vigtig at løse, da den giver lederne mulighed for at følge udgiftsudviklingen. Men som, citatet illustrerer, kræver den ikke, at sagsbehandleren tager stilling til oplysningerne. Derimod skal hun vide, hvor hun finder oplysningerne, hvordan hun beregner dem, hvordan de registreres, hun skal sørge for, at bevillingen sendes videre i den rette proces, hvor den kontrolleres og hvorefter hun selv kan registrere den. Så det er ikke selve registreringen, der tager tid, men snarere alle de små skridt, der skal tages undervejs. Så selvom det er en teknisk opgave, er der meget, der kan gå galt. I Kommune 3 registreres bevillingen direkte i DUBU, hvor sagsbehandleren kan vælge foranstaltning, leverandør, pris gange antal og tidsperiode. Registreringen foregår i *indsatsmodulet*, som var ved at blive implementeret i løbet af empiriindsamlingen og afledte nogle udfordringer, som en økonomikonsulent i Kommune 3 fortæller om her:

”... det kan ikke nytte noget, at de [sagsbehandlerne] sætter den [foranstaltningen] i gang i morgen, hvis det reelt først bliver udført i efteråret, fordi der er ventetid. Fordi så falder udgiften faktisk i 2014 og ikke i 2013, men så har vi den med i 2013. (...) Hvis det er sådan nogle dyre foranstaltninger der er sat i gang, så rykker det rimelig meget. Og så er det, at vi kommer med de der helt skæve udmeldinger til politikerne og så når året er omme, så har vi brugt 10-15-20 millioner mindre end budgetteret. Fordi man ikke har været opmærksomme på, at bevillingerne skred hen over regnskabsårene.”

Som økonomikonsulent er det rimeligt at stille krav om, at registreringerne er korrekte, for, som citatet illustrerer, kan hun ikke lave valide budgetkontroller, når datagrundlaget er forkert. Økonomikonsulenten fortæller her om den særlige udfordring, der ligger i at få bevillingsperioden til at passe med den periode, der betales regninger for. At der er ventetid kan have konsekvenser for det barn eller den unge, der skal have hjælp²⁷⁾. I ovenstående citat får ”ventetid” dog en betydning som noget, der gør datagrundlaget for budgetstyringen usikker. Det betyder nemlig, at foranstaltningen ikke iværksættes på det tidspunkt, hvor bevillingen godkendes og at sagsbehandler derfor skal gøre en ekstra indsats for at bede leverandøren gøre hende opmærksom på den konkrete dato for opstarten og derefter huske at ændre opstartsdatoen. En sagsbehandler fortæller her, hvad hun synes om dette:

”Hvor man i vores verden jo siger... jamen, der er det jo fuldstændig fløjtende ligegyldig, om det begynder i november og slutter i marts, så man går henover budgetåret, men det er jo ikke ligegyldigt for familiecenteret, som jo skal opkræve timer. Så der kan sekretæren komme og spørge til noget, og da er jeg nok lidt sådan, at jeg kan godt blive irriteret over [og tænke], at hvis jeg har indberettet en ydelse, så skal jeg ikke også hen og gøre noget ekstra, fordi den er kommet senere i gang.”

27) Sagsbehandlerne har svaret, at der var ventetid i 14 % (n=21) af sagerne i forbindelse med opstart på indsatsen. Af de kvalitative interview indgår dette dog ikke som et forhold, der har markant betydning for barnet eller den unge. Dette kan naturligvis hænge sammen med, at ’ventetid’ på indsats er blevet en naturlig del af visitationsprocesserne og derfor ikke (længere) vurderes som problematisk (jf. pilotundersøgelsen til denne rapport Schröder 2012). Det kan også hænge sammen med, at ventetiden virkelig ikke er problematisk, fordi sagsbehandlerne formår at tage højde for den og fordi kommunerne har organiseret sig, så ventetiden er begrænset. I nærværende analyse undersøges ’ventetid’ dog udelukkende som et forhold, der besværliggør registreringen af den skriftlige bevilling.

I hendes perspektiv bevilges en indsats for fx 4 måneder, og det er sådan set ligegyldigt hvornår på året, de kommer i gang. Når sagsbehandleren her bliver irriteret skyldes det, at det kræver en ekstra opmærksomhed fra hendes side at følge med i en opgave, som hun har givet videre til familiecentret. Hun oplever med andre ord, at hun har varetaget sin del af ansvaret. Det er både et eksempel på, at den adskilte budgetstyring mellem sagsbehandler og interne leverandører sætter grænser for ansvaret og et eksempel på, at it-systemerne kun i begrænset omfang understøtter denne ansvarsdeling. Sammenholdes økonomikonsulentens og sagsbehandleres citater, er det altså udtryk for, at integrationen mellem den lineære budgetstyringsprocesses og den nogle gange uforudsigelige visitationsproces ikke kan løses med it-systemer og regneark. Som en af økonomikonsulenterne i Kommune 2 siger, så kræver det ”*datadisciplin*” af sagsbehandlerne, hvis de rette oplysninger, skal registreres.

Citaterne er derfor også eksempler på, hvordan budgetstyringsprocesser og beslutningsprocesser på sagsniveau mødes og til tider kolliderer. Det illustrerer, at regnskabet kører i sin egen proces, som foregår uafhængigt af de aktiviteter, der gøres regnskab for. Man kan sige, at bevillingen helt bogstaveligt løsriver sig fra den individuelle sag og bevæger sig videre gennem organisationen, hvor den kontrolleres, afvises og sendes tilbage eller godkendes og gives status som korrekt. Kontrollen handler derfor ikke om, hvorvidt der er truffet den rette økonomiske beslutning om fx at iværksætte familiebehandling i 12 timer om ugen, men derimod om, hvorvidt de formelle data er korrekte. Når bevillingen godkendes som korrekt registreres den i regneark og i regnskabssystemet og benyttes som grundlag for en: ”... *styring med, at pengene i hvert fald ikke bare automatisk fosser ud*”, som en sagsbehandler formulerer det. Det kan, med andre ord, godt være, at pengene fosser ud, men det sker ikke uden, at kommunen er vidende om det.

Godkendelsen af den skriftlige bevilling er derfor en kontrolfunktion, der i det daglige opleves som en teknisk og administrativ opgave, der ikke har den store betydning for sagsbehandlerens konkrete arbejde.

Men når opgaven anskues i sammenhæng med afdelingens samlede budgetstyring, bliver det tydeligt, at det netop er bevillingerne, der bærer informationerne videre og dermed er det også i bevillingerne, det afgøres, hvad der er relevant og ikke relevant viden for budgetstyringen.

Trin 5: Iværksættelse og opfølgning

I trin 5 implementeres den beslutning, der er truffet. Det kan både dreje sig om iværksættelse af en ny foranstaltning eller iværksættelse af en tilpasning af en eksisterende foranstaltning. Grundlæggende for opgaven er, at den drejer sig om at samarbejde med leverandørerne om, hvordan arbejdet skal udføres, så det opfylder de krav og mål, der er sat²⁸⁾. Her tager sagsbehandlerne typisk udgangspunkt i de lovbestemte krav om, at de skal følge op på indsatserne gennem børnesamtaler efter tre måneder, når det er en ny foranstaltning og løbende hvert halve år. De laver med andre ord en måling af processerne ved at tage udgangspunkt i barnets eller den unges oplevelse af indsatsens virkning. Empirien til denne undersøgelse omfatter ikke selve samarbejdet med leverandøren og derfor kan dette trin kun beskrives i kraft af sagsbehandlerens fortællinger om, hvad de gør, når de iværksætter og samler viden ind til beslutninger om, hvorvidt en indsats skal videreføres eller ændres.

Det centrale ”styringsredskab” i denne proces er handleplanen (Jf. SEL § 140), hvori målene for indsatsen formuleres. Målene bruges til at stille krav til leverandører af nye indsatser og til at evaluere målopfyldelsen på indsatser, der videreføres. Denne måde at arbejde med handleplanerne giver sagsbehandlerne en oplevelse af at have viden om effekterne af indsatserne. Det sker fx når de formulerer helt specifikke mål, så som at barnet skal have haft en positiv kontakt til en voksen tre gange om ugen, og følger op på dem ved at spørge barnet, om han har haft gode

28) *Selve samarbejdet med leverandøren er nuanceret beskrevet i Nørrelykke et al (2011) om samarbejdet mellem myndighed og leverandør*

oplevelser med en voksen. På den måde foregår der en ”effektmåling”²⁹⁾ på individniveau, som dog ikke bliver indsamlet som kollektiv viden, der kan bruges til Børne- og familieafdelingens budgetstyring (jf. afsnit om kontrol af målopfyldelse i kapitel 3).

Handleplanen bruges dog ikke kun til at måle indsatsens resultater men også til at stille krav til leverandørerne og motivere familierne til at samarbejde om den forandring, de ønsker at skabe:

”... vi har også haft samarbejdspartnere, hvor vi har haft en handleplan, hvor de simpelthen har lagt alt muligt andet arbejde i familien end det, de er blevet bedt om. Og så er det jo klart, så vil vi ikke kunne måle de resultater på den indsats, vi regnede med vi fik, så der kan jo være flere vinkler af det. Så har vi også kunnet se, sådan noget som at sætte stopdato på indsatsen, så det ikke bare kører i to år, så vi ikke bare holder opsamlingsmøde, men aldrig snakker om, hvornår det her skal stoppe. Fx familiebehandling: Vi ved, at hvis det virkelig skal rykke, så skal en familie også kunne mærke: ”Okay, nu er det nu, vi skal skabe en forandring, det her det handler ikke om, at vi de næste fem år skal have en eller anden, der kommer”, og hvor man ikke mærker forandringen kommer på kortere tid. Så af rent etiske forhold til familien.”

Citatet er udtryk for, at denne sagsbehandler bevidst bruger handleplanen som et redskab til at fremme et kontraktlignende forhold, hvor leverandøren forpligter sig til at arbejde med de mål, der er sat og der-

29) Jeg kalder det for effektmåling, fordi sagsbehandlerne betegner deres opfølgninger som en måde at måle effekterne af indsatsen. Reelt er der dog ikke tale om effektmåling, medmindre barnets forandringer undersøges systematisk i relation til konteksten og i sammenligning med andre børn i samme situation (Krogstrup 2011)

med også accepterer, at arbejdet bliver vurderet i forhold til den konkrete målopfyldelse³⁰⁾. Formålet er dog ikke alene at begrænse udgifterne ved at sætte en stopdato for indsatsen men også at motivere leverandør og familie til at arbejde henimod nogle konkrete mål. Man kan sige, at hun på den måde balancerer mellem et bredt og et snævert økonomisk perspektiv ved at fokusere på målopfyldelsen og dermed effektiviteten af indsatsen. Overordnet set er hendes mål at gøre arbejdet bedre, end hun har erfaret det er sket tidligere, når der ikke er specifikke krav i handleplanerne, og hun lægger således også et langsigtet økonomisk perspektiv på opgaveløsningen, som handler om at udvikle måden hvorpå der arbejdes med familierne.

Andre sagsbehandlere bruger handleplanerne som dokumentation af arbejdet med børnene og dermed snarere som et lovpligtigt supplement til deres egentlige arbejde. Det gælder særligt, når børnene eller de unge er anbragt og specifikt når de er anbragt i plejefamilier, fordi det her drejer sig om en privat opdragelsesopgave, som familieplejekonsulenten har tilsyn med. En sagsbehandler siger eksempelvis:

”Altså, det barn får det hverken værre eller bedre, af at jeg får lavet en handleplan på et stykke papir, som kan tilfredsstille [visitationsudvalget]. Altså, sådan får jeg det lidt. Når man har rigtig travlt, så er det sådan noget af det, jeg vælger lidt fra.”

Hun forklarer, at hun i stedet vægter kontakten med børnene og samarbejdet med familieplejekonsulenterne. Med denne tilgang prioriterer hun en mere ligeværdig relation, hvor hun har tiltro til at familieplejekonsulenten følger op på plejefamiliens arbejde og at hendes halvårige børnesamtale giver indsigt i barnets udvikling og trivsel. Med denne prioritering er hun tro mod kommunernes organisering, hvor det er

30) Læs mere om forskellige måder at bruge kontrakter på i Bundesen & Hansen, 2011 kap. 6

familieplejekonsulenterne, der har ansvaret for kontakten og opfølgningen med plejefamilien ³¹⁾. Man kan dermed også sige, at organiseringen kræver at hun fralægger sig styringsansvaret.

De to citater er dog udtryk for markant forskellige tilgange til brugen af handleplaner og det åbne spørgsmål er her, om styring er mest effektiv, når den foretages som sagsbehandleren, der opbygger et kontraktliggende forhold eller når den foretages relationsbaseret, således at selve styringsopgaven er uddelegeret til leverandøren. Der er sandsynligvis ikke et entydigt svar på dette spørgsmål. Det kunne snarere tyde på, at handleplaner bruges forskelligt alt efter typen af indsats og hvorvidt der er tale om en intern eller en ekstern leverandør. Det betyder også, at sagsbehandlerne samler viden til deres opfølgninger på forskellig vis.

Trin 6: Kontrol af prisniveau i forhold til resultater

I trin 6 kontrolleres det, om leverandørerne lever op til de aftaler, der blev besluttet i trin 2 og trin 4. Informationerne til denne kontrol kommer fra det samarbejde og opfølgningen, der er foregået i forvaltningen af beslutningerne i trin 3 og trin 5. I denne del af beslutningsprocessen foregår kontrollen typisk som en revision af handleplanen og en fremlæggelse på visitationsudvalg, hvor den budgetansvarlige – typisk myndighedslederen – tilpasser, godkender eller afviser indstillingen om at videreføre eller revisitere til en anden foranstaltning ³²⁾. I 16 % (n=23) af sagerne er der truffet beslutning om at revisitere et barn eller ung i forbindelse med seneste opfølgning. Når det er sket, er det gjort med opfordring fra sagsbehandleren i 63 % (n=19) af sagerne, hvorimod der ikke er tilfælde af, at det skyldes en politisk prioritering. Dette er

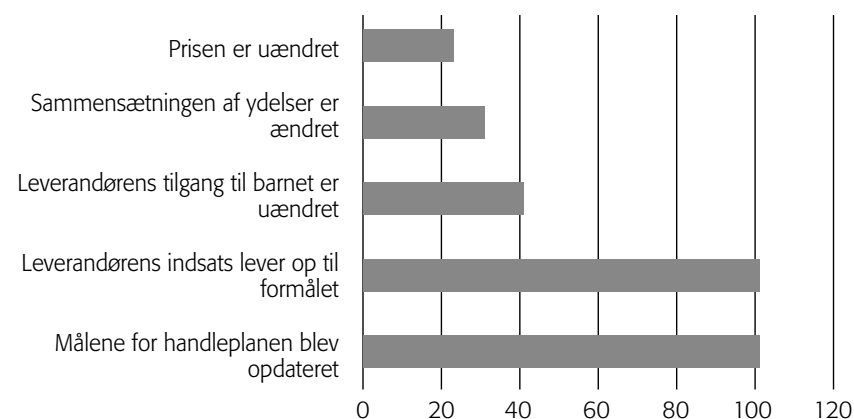
31) Denne organisering ændres med den nye tilsynsreform, som trådte i kraft 1. januar 2014.

32) Den kvantitative undersøgelse spørger ind til igangværende sager og derfor er analysen afgrænset fra at handle om afslutning af sager.

udtryk for, at sagsbehandlerne har en markant indflydelse på kontrollen af beslutningerne i denne del af beslutningsprocessen, hvor foranstaltningerne er i gang. Selve beslutningerne om at videreføre eller ændre en foranstaltning foregår som en forhandling, ligesom når foranstaltningen vælges, men der er en klar tendens til, at det er den sagsnære viden, om hvordan barnet udvikles, der prioriteres frem for viden om, hvordan ressourcerne til indsatsen matcher de resultater, der opnås.

Sagsbehandlerne udfører typisk denne kontrol som en revision af målene for indsatsen. Nogle få sagsbehandlere udtrykker dog også, at de er blevet bedre til at stille krav til leverandørerne og fx sige til dem ”vi har ikke fået det, vi har betalt for”. Det generelle billede fra den kvantitative undersøgelse er dog, at en revision af handleplanen, som tager udgangspunkt i, at barnet har fået det bedre eller dårligere, ikke nødvendigvis resulterer i, at omfanget af ydelserne og prisen justeres tilsvarende. Sammenhængen mellem handleplan og tilpasninger af ressourcerne til indsatsen fremgår af figur 12.

Figur 12: Sammenhæng mellem opdatering af handleplan og tilpasninger af ressourcerne til indsatsen



Her ses, at handleplanerne ved seneste opfølgning blev opdateret i 70 % (n=101) af sagerne, hvorimod prisen kun blev ændret i 15 % (n=21)

af sagerne. Af disse 21 sager, hvor der er foretaget prisændringer, følger ændringen i prisen en tilsvarende ændring i barnets behov i 66 % (n=14) af sagerne. Således er der i 33 % (n=7) af prisændringerne overensstemmelse mellem et faldende behov og en faldende pris og i 33 % (n=7) prisændringerne overensstemmelse mellem et øget behov og en øget pris. Hvorimod der i 33 % (n=7) af prisændringerne foretages en prisstigning på trods af, at barnets behov vurderes som uændrede eller er faldet siden sidste opfølgning (se bilag 6, tabel 25).

Opfølgningen på sagen bruges derimod mere aktivt til at stille faglige krav om, hvordan der skal justeres i indsatsens ydelser og leverandørernes pædagogiske tilgang til barnet. Således resulterede opfølgningen på sagen i, at der skete ændringer i sammensætningen af ydelser i 21 % (n=31) og at leverandør ændrede tilgang til barnet i 28 % (n=41) af de 145 sager. Ovenstående resultater er stort set ens i de tre kommuner, og kan derfor ikke forklares med de forskellige måder, der sættes grænser for sagsbehandlernes beslutningskompetencer (jf. kapitel 4) eller andre principper for budgetstyringen.

Som forklaring på, hvorfor priserne ikke blev ændret, svarer størstedelen at der enten ikke blev taget stilling til det, eller at det ikke var muligt at justere på prisen. Det vidner om, at der på sagsniveau ikke er udpræget fokus på kortsigtede økonomiske hensyn til hele tiden at bibeholde den laveste pris.

Forhandling om revurdering af pris

At priserne ikke forhandles i forbindelse med opfølgninger på indsatserne kan også hænge sammen med, at det er en udfordrende rolle som sagsbehandler, at skulle forhandle med en institutionsleder om deres faglige arbejde og prisen for opgaven. Det fortæller en sagsbehandler om her:

”Jeg tror også, der er nogle sagsbehandlere, der bliver intimideret af, at skulle sidde over for en institutionsleder og sige: ”jeg kan undre mig over den måde, I løser opgaven på”, eller ”hvorfør gør

I sådan” eller... og det tror jeg, man har nemmere ved, nogle har nemmere ved det, og nogle har sværere ved det. Og det afhænger nok af, hvor god man er til at være i myndighedsgraden, for nogle gange skal vi jo træde i myndighed af første grad og sige: ”Jeg har stillet en opgave. Du skal løse den. Du kan vælge at sige, du ikke vil løse den. Så opsiger vi kontrakten per dags dato”. Bum.”

Da hun i afslutningen af interviewet reflekterer over, hvad hun håber på, undersøgelsen skal bruges til, siger hun:

”Den der med at stå med næsen først selv og skulle stå og få at vide, at man er kold i røven fra en samarbejdspartner, fordi man har taget en beslutning, de ikke er enige i, det er klart, at... men jeg ved ikke, om man kan klæde de studerende mere på til det.”

Det kræver med andre ord helt særlige kompetencer at varetage kontrolfunktionen overfor beslutninger, der træffes af ledere. Dette er en af grundene til, at de i Kommune 1 har valgt at lade en konsulent varetage alle forhandlinger om priser og at de i Kommune 3 ikke har et eksplicit krav om, at sagsbehandlerne skal forhandle priser.

Opsamling på sagsbehandlernes økonomiske beslutninger

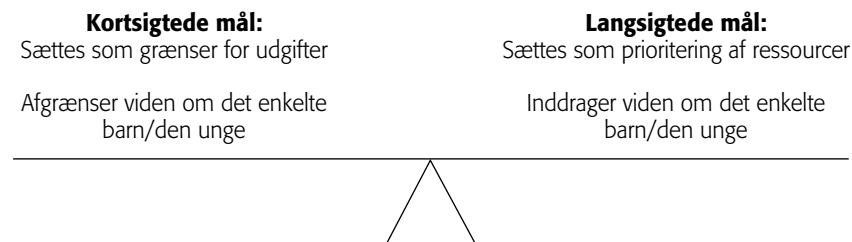
Opsamlingen på kapitlet er bygget op omkring de tre analysespørgsmål, der blev præsenteret i indledningen af kapitlet og går på tværs af de trin, der analyseres i kapitlet.

Sagsbehandlernes afvejninger mellem kortsigtede og langsigtede økonomiske mål

Helt overordnet viser analysen, at sagsbehandlere både tager hensyn til kortsigtede og langsigtede økonomiske mål. Hårdt tegnet op handler økonomiske hensyn til kortsigtede mål om at tage hensyn til, at udgifterne skal begrænses her og nu uafhængigt af, om det resulterer i, at opgaven løses dårligere. Dette perspektiv kommer eksempelvis til

udtryk, når der henvises til kompetencegrænser eller prisgrænser, som argument for valget. Principielt er disse beslutninger altså styret af standarder og ikke af viden om den enkelte sag. Økonomiske hensyn til langsigtede mål handler derimod om at tage hensyn til, hvordan ressourcerne bruges bedst muligt. Disse hensyn baserer i højere grad på vurderinger af, hvordan barnet hjælpes bedst muligt med de ressourcer, der er til rådighed. Således kan det, at tage hensyn til økonomi, også stilles op som en balancegang:

Figur 13: Afvejninger i hensyn til økonomiske mål



Sagsbehandlerne prioriterer generelt hensyn til de langsigtede økonomiske mål, om at vælge de foranstaltninger og leverandører, der bedst muligt kan hjælpe barnet eller den unge. Fordi dette økonomiske perspektiv netop handler om at finde de løsninger, der bedst matcher barnets behov. Der er dog også eksempler på, at sagsbehandleren finder en balancegang, hvor beslutningerne både tager hensyn til de kortsigtede og de langsigtede økonomiske mål. Det så vi eksempelvis i indstillingen, hvor det vurderes, at det eneste alternativ er en dyrere og mere omfattende indsats og i eksemplet med sagsbehandleren, der bruger handleplanen til sætte en stopdato for indsatsen, så der skabes en begrænsning af udgifterne som en konsekvens af, at arbejdet bliver styret tæt.

Generelt er der ingen eksempler på, at sagsbehandlerne og/eller deres ledere alene vægter de kortsigtede økonomiske hensyn og derfor heller

ikke på, at økonomiske begrænsninger alene kan motivere dem til at træffe bestemte valg. Der er dog eksempler på, at forhandlingen om priserne prioriteres som en vigtig opgave. Det er dog uklart, om det bedst kan betale sig at forhandle priserne ned, så udgifterne begrænses her og nu – eller om det bedre kan betale sig at forhandle dem op, så de dækker ”hele pakken”, og dermed minimerer administrationsomkostningerne og evt. også skaber mere fleksibilitet i arbejdet med barnet eller den unge.

Når sagsbehandlerne skaber sammenhæng mellem deres viden om sagerne og indstilling til beslutning

Processen med at skabe sammenhæng mellem viden om sagerne og indstilling til beslutninger handler om, hvad sagsbehandlerne baserer deres beslutninger på. Det foregår som en *forvaltning af beslutninger*, jf. procesdiagrammet. Her viser analysen, at kravet om at sagsbehandleren skal vurdere priserne, motiverer hende til at tage udgangspunkt i den viden, der kan dokumenteres, fordi indstillingen til beslutningen, skal begrundes. Der er to sider af denne sag: På den ene side motiverer det hende *netop* til at være kritisk i forhold til, hvad hun dokumenteret kan sige om leverandørens ydelser. Det giver hende et bedre udgangspunkt for at vurdere rimeligheden af leverandørens pris, end hvis hun ikke søgte efter den dokumenterede viden. På den anden side risikerer hun at overse afgørende og udokumenterede observationer, som valid viden om leverandørens arbejde, som fx stemningen omkring madlavningen. Konsekvensen er, at forhandlinger med leverandører om tilbud på en indsats i højere grad handler om justeringer af priser eller timer end om justeringer af kvalitet. Der sker altså et skred fra indhold og over til en mere eller mindre løsrevet og udokumenteret betragtning af prisens rimelighed. Generelt accepteres det, at der skal forhandles priser, men det drøftes ikke, hvordan eller hvorfor.

Om hvordan sagsbehandlerne og deres ledere kontrollerer beslutninger

Der foregår to kontrolprocesser. Den ene er kontrollen af leverandørernes arbejde, som foregår ved, at sagsbehandlerne følger op på barnets

udvikling og stiller konkrete krav til leverandørerne om, hvordan de skal ændre deres ydelser eller tilgang til barnet. Her giver sagsbehandlerne udtryk for, at et godt samarbejde med leverandørerne giver adgang til mere effektiv ressourceudnyttelse. Nogle sagsbehandlere håndterer dette samarbejde ved at bruge handleplanerne til målstyring af, om leverandørerne udnytter ressourcerne, som de skal. Andre sagsbehandlere vægter kontakten med børnene og lader kontrollen af leverandøren afhænge af barnets behov. Det kan på den ene side betyde, at opfølgningen på de krav, der stilles til leverandørerne til tider forsvinder fra beslutningsprocessen og det kan på den anden side betyde, at ansvaret lægges over til leverandøren, som kan vælge selv at følge op eller være ligeglad. Derudover viser analysen, at sagsbehandlerne spiller en større rolle i kontrollen af beslutningerne, når der skal følges op end, når der skal iværksættes nye foranstaltninger. Dette kan være en af forklaringerne på, at der er en tendens til, at priserne ikke bliver reguleret, idet sagsbehandlerne ikke betragter det som deres opgave, løbende at kontrollere prisen for indsatsen, når den først er fastsat.

Den anden kontrolproces foregår på et organisatorisk niveau, hvor godkendelsen af den skriftlige bevilling er det kontrolelement, der kobler sagsbehandlernes beslutninger med den overordnede budgetstyring. Denne måde at kontrollere på er udtryk for en prioritering af den tællelige viden om sagerne på bekostning af de mere flydende overvejelser, som ligger til grund for beslutningerne. Analysen viser, at overvejelserprocessen forsvinder. Dette skyldes dog ikke kun, at den tællelige viden prioriteres, men også at det opleves som etisk uforvarsomt at give forældre adgang til de økonomiske overvejelser, der ligger til grund for den måde Børne- og familieafdelingen hjælper dem på.

Perspektivering: Hybridiseringens konsekvenser for beslutninger om tillægsudgifter

I dette afsnit laves en karakteristik af sagsbehandlernes tilgang til økonomiske beslutninger om bevillinger af tillægsudgifter ³³⁾. Beslutninger om bevilling af tillægsudgifter har en særlig karakter, fordi konsekvenserne ved et tilsagn eller et afslag ikke er lige så indgribende som fx valget mellem familiebehandling eller kontaktperson. Samtidigt kommer ansøgningen om en tillægsudgift typisk sammen med et prisforslag, og giver sagsbehandlerne et direkte incitament til at forholde sig til priserne. Derfor er de gode (og simple) eksemplariske eksempler på, hvordan sagsbehandlerne går til opgaven med at tage økonomiske beslutninger. I afsnittet tages udgangspunkt i Liisa Kurunmäkis (2004) fund om hybridisering og i nogle af konsekvenserne af en øget opmærksomhed på økonomistyring for socialarbejderes kompetencer, som den internationale forskning har peget på (Liljegren, 2012; Munro, 2004).

Kurunmäki (2004) viser i en forskningsartikel om økonomistyring på finske hospitaler, at økonomiske teknikker, beregninger og metoder bliver en del af lægernes og sygeplejerskernes praksis som et resultat af offentlighedens og regeringens øgede fokus på sammenhængen mellem den fagprofessionelle opgaveløsning og ressourceforbruget. Hun kalder denne proces for en hybridisering:

”Hybridiseringen var ikke et spørgsmål om at gøre læger til økonomimedarbejdere. Og det var heller ikke et spørgsmål om, at de fagprofessionelle skulle tilegne sig et nyt felt af abstrakt viden. De

33) *Tillægsudgifter bruges som samlebetegnelse for udgifter, der bevilges fra specifik(ke) paragraffer i Serviceloven, ofte når der er tale om uforudsete udgifter udover en løbende bevilling.*

traditionelle faglige kompetencer blev suppleret med et nyt sæt af teknikker, som gjorde dem i stand til at lægge budgetter, beregne omkostninger og fastsætte priser”

(Kurunmäki, 2004 s. 336, min oversættelse).

Hendes pointe er, at de fagprofessionelle selv løser opgaverne, fordi der ikke står økonomikonsulenter parat til at gøre det for dem. I to af Børne- og familieafdelinger sker der noget tilsvarende, idet økonomikonsulenternes roller bliver delt mellem en traditionel økonomikonsulent og en ny *Socio-økonomi* konsulent, som er forankret i Børne- og familieafdelingen og både har socialfaglig og økonomisk viden. Derudover sker det også i det daglige i alle tre kommuner, når myndighedslederne stiller krav om, at sagsbehandlerne fx skal forhandle priser og lave budgetstyring. Empirien i denne undersøgelse viser, at denne hybridisering på den ene side netop skaber overfladiske og tekniske færdigheder og at dette er et problem, fordi hensynene til barnet eller den unge overses (Munro, 2004 s. 1093). På den anden side, er der også eksempler på, at sagsbehandlerne formår at balancere mellem de organisatoriske og tekniskbaserede krav til deres opgaver og de relationsbaserede hensyn til barnet eller den unge (Liljegren, 2012 s. 308-310). Dette vises i det følgende med udgangspunkt i observationer og citater om sagsbehandlerne beslutninger om tillægsbevillinger.

Styring på priserne skaber norm- og værdibaserede beslutninger

At sagsbehandlere foretager budgetstyring er sådan set ikke noget nyt. Tilbage i 1990 skrev Egelund og Halskov fx om, hvordan sagsbehandlerne kunne bevidstgøre deres prioriteringer af kvaliteten til udvalgte målgrupper (Egelund & Halskov, 1990) og grundbøger i socialrådgivning handler ofte også om myndighedssagsbehandlerens ansvar som formidler af kommunens (begrænsede) ressourcer (Posborg, 2013; Svensson, Johnsson, & Laanemets, 2009). Det nye er, at budgetstyringen foregår på et meget detaljeret plan, hvor det ikke handler om at prioritere mellem målgrupper men om helt små priser, som fx bevilling af 500 kr. til en vildmarkstur eller som i det følgende eksempel om bevilling af titurs-klippekort i forbindelse med sommerferie:

”Myndighedsleder: Ja og jeg tænker da måske også, vi giver dem et titurs-klippekort. Ellers strander de jo helt på campingpladsen, de skal jo også ud og handle og sådan noget.

Sagsbehandler 1: Så et titurs-klippekort pr. voksne er det det, vi snakker om? Eller titurs-kort pr. familie?

Sagsbehandler 2: Ej, bare pr. familie...

Sagsbehandler 1: Så de kan komme en gang ud og handle og tilbage...

Sagsbehandler 3: Hvis børn er under 12, så kører de jo med gratis...”

Her foreslår myndighedslederen et niveau for, hvor meget transport de skal bevilge til familierne og sagsbehandlerne spørger detaljeret ind til omfanget af det, de må bevilge. Det bemærkelsesværdige er, at der opstår en mindre diskussion, som lander i en rimelighedsbetragtning om, at familierne skal kunne komme ud og købe ind, en enkelt gang. Her er tale om en udgift på 150 kr. pr. familie, som sagsbehandlerne tager ansvar for at prioritere, selvom de ikke har beslutningskompetencen. Spørgsmålet er, om dette er en opgave, der fremmer Børne- og familieafdelingens effektivitet eller om det er spild af deres tid at lave budgetstyring på så små udgifter som 150 kr. pr. familie. Risikoen er, at budgetstyringen af de små udgifter kommer til at tage tid fra de faglige drøftelser og at den løsrives fra de faglige overvejelser, netop fordi fokus ryger over på budgetgrænserne frem for på det faglige indhold. Selve opgaven med at vurdere tillægsydelse er da også den situation, hvor sagsbehandlerne økonomiske overvejelser er mest konkrete. Her forholder de sig konkret til, om ansøgningen skal bevilges og i så fald, om der skal bevilges mere eller mindre end serviceniveauet tilskrives.

En anden udfordring er, at beslutninger om udgifter af denne størrelse ofte foregår med udgangspunkt i normer om, hvad der er almindeligt, som eksemplet her fra en sagsbehandler viser:

”Men vi sparrer jo med hinanden (...) han har altså fået en telefonregning på 2000 om måneden, synes du, det er rimeligt, ej, det tænker jeg ikke og altså. Igen, jamen sådan hvad er vores eget budget derhjemme på? Prøv at sammenligne lidt med dit eget derhjemme, hvad bruger du selv, hvad er sund fornuft.”

Styring på prisgrænserne kan udfordres

Vurderinger af ansøgninger om tillægsbevillinger til plejefamilier resulterer i økonomiske overvejelser, der i særlig grad er værdiladede, fordi de ikke kan adskilles fra normative vurderinger om, hvordan plejefamilien varetager deres opgave. Her er tale om en svær balancegang, hvor sagsbehandlerne på afstand skal balancere mellem hensyn til plejefamiliernes private forbrug og børneopdragelse og hensyn til kommunens serviceniveau. I Kommune 3 har de håndteret dette ved at give familieplejekonsulenterne mulighed for at bevilge tillægsudgifter på op til 10.000 kr. pr. plejebarn. Det er familieplejekonsulentens opgave i samarbejde med – og ikke på afstand af – plejefamilien, at vurdere hvornår kommunen skal bevilge tillægsudgifter. I de to øvrige kommuner er det myndighedssagsbehandlerne, der bevilger. I Kommune 1 har de ansat en konsulent med socialfaglig baggrund, hvis ansvar er at godkende beslutninger om udgifter og dermed også om tillægsbevillinger til plejefamilier. I det følgende udsnit fra en observation gives et eksempel fra et teammøde, hvor hun diskuterer serviceniveauet for bevilling af computere med to sagsbehandlere:

”Sagsbehandler 1: Så skal jeg lige spørge: Tilskud til bærbar computer til plejebørn, hvor er vi henne der?”

Konsulent: 2500 kr.

Sagsbehandler 1: 2500 kr. giver vi

Sagsbehandler 2: Hvor ofte?

Sagsbehandler 1: Hvor ofte? (griner) Hvor ofte ødelægger dine [børn]?”

Sagsbehandler 2: Jeg har en, der i hvert fald en gang, har vandet den... spildt sin cola ned i den.

Konsulent: Indtil rimelighedens [grænser]. Tidligere var vi jo fuldstændig stringente på, at vi ikke gav computere til de anbragte børn, og de skulle...

Sagsbehandler 2: Overhovedet?

Konsulent: ... De skulle bruge... altså det forventedes, at der var en computer i plejefamiliens hus, ligesom der er på opholdssteder (...) men efter at det er blevet nærmest et nødvendigt arbejdsredskab, at man har en bærbar computer, man kan tage med i skolen og til eksaminer og alt muligt, så har vi sagt OK til bærbare computere. Men vi har sagt, vi giver kun 2500, fordi det er alene til, at der er de nødvendige programmer på. Ikke alt det andet. Og kan du ikke huske den gang Peter skulle have en bærbar, så søgte vi på Elgiganten – du sagde også ”det kan man da ikke få” – hvor man godt kan få nogle bærbare til 2500. Fordi, det skal ikke være de der hipster. Og hvis de vil have en, der er dyrere, så er det også min holdning nogle gange, så må de også spare op af nogle af deres lomme penge eller julegavepenge eller fødselsdagpenge. Ligesom man gjorde, da man boede derhjemme. Der skal være rimelighed i det. Jeg kan ikke have det der med, at de [plejefamilierne] at de tror – altså selvfølgelig har de det svært børnene – at de tror, de skal have alt. Når de sidder til møder: ”Kan kommune ikke lige give en ny cykel?”

Sagsbehandler 2: Jeg er fuldstændig enig. Men i nogle sager skal man måske lige kigge på, hvad er det, de får i lomme penge, altså man skal spare op i lang tid for at få...

Konsulent: Jo men hvis du er over 16 år så får du altså 236 kr. om ugen

Sagsbehandler 2: Ja, men hvis man er 14 år og spiller meget computer, er det måske legitimt, så går der altså lang tid til at man har sparet yderligere 1500 op af lommepengene...

Konsulent: Jo jo, men så kan det da også være nogen gange, at der er plejeforældre der også tænker, hvis de hjælper endnu mere til, så tjener de noget ekstra, ligesom man gør i en almindelig familie.

Sagsbehandler 2: Ja ja, men det er bare ikke noget, vi kan stille krav om.

Konsulent: Nej nej, men det skal bare igen være indenfor rimelighedens [grænser], at man også selv kan spare lidt op til nogen ting, eller ønsker nogen penge til jul eller fødselsdag og ligge til."

Konsulentens rolle som ansvarlig for de økonomiske beslutninger er tydelig i diskussionen, hvor hun opstiller nogle generelle værdibase-rede argumenter for, hvorfor kommunen skal begrænse deres udgifter til tillægsbevillinger. Argumenterne foretages på et generelt niveau, som handler om grænsen mellem kommunens ansvar og plejefamiliens ansvar. Fx at det ikke er kommunens ansvar at bevilge mere end et minimum til computeren, fordi plejefamilien har ansvar for at lære plejebørnene at spare op, som man gør i en almindelig familie. På den måde legitimerer serviceniveauet normative argumenter om, hvordan plejefamilien bør opdrage. Dette illustrerer, at det på den ene side ikke er muligt fagligt at argumentere for en prisgrænse på en tillægsbevilling og på den anden side at selve prisgrænsen – altså hensynet til Børne- og familieafdelingens budget – ikke er et argument i sig selv (Schultz & Klausen 2012). Konsulentens argumenter udfordres af Sagsbehandler 2, idet hun fremhæver hensynet til det enkelte barns situation. Hun uddyber dette perspektiv i et interview umiddelbart efter teammødet:

"Hvad bruger de her børn deres computere til? Bevilger man dem til, at de skal kunne lave deres skolearbejde med et kopi Word-program? Eller bevilger man, fordi de her børn har rigtig svært ved at koncentrere sig og har brug for at spille nogle spil, som en 2500 kroners computer ved gud ikke kan trække? Eller er det fordi, det at have en computer er ved at blive en børnerettighed? Så derfor er det også en løbende diskussion. Og det bliver usagligt, måske kunne det også komme lidt bag på mig, at bevillingen var så lav. Så den bliver lidt efter forgodtbefindende."

Her fremhæves en række faglige hensyn til den konkrete sag, der kunne være relevante at inddrage i beslutningen, idet de indeholder overvejelser om konsekvenser af beslutningen. Netop fordi, serviceniveauet formulerer en grænse for, hvor meget der må bevilges, begrænses muligheden for at foretage vurderingen af ansøgningen om tillægsudgiften med udgangspunkt i barnets eller den unges individuelle behov. Dette er en begrænsning af sagsbehandlerens beslutningskompetencer, som samtidigt fratager dem ansvaret for netop at skulle foretage individuelle vurderinger hver eneste gang, de skal vurdere en ansøgning om en tillægsbevilling. Det er med andre ord også udtryk for en styring af, hvad sagsbehandlerne skal bruge deres tid på. Der er igen to sider af dette argument: På den ene side fremmer serviceniveauer fokus på kortsigtede prisvurderinger og gør disse til centrale økonomiske beslutninger, som der bruges tid på. På den anden side sætter serviceniveauerne grænser for priserne, som giver sagsbehandlerens adgang til hurtigt at træffe økonomiske beslutninger.

Afrunding på hybridiseringens konsekvenser

Som diskussionen på teammødet dog også illustrerer, er det muligt at udfordre serviceniveauet ved at fremhæve sin konkrete viden om sagen. Det kræver, at sagsbehandleren ikke bare accepterer sit handlingsmæssige råderum, men gør brug af det ved at udfordre det (Svensson et al., 2009 s. 18). I ovenstående konkrete udsnit er det tydeligt, at sagsbehandleren, der skal bevilge computeren, ikke er interesseret i at udfordre

serviceniveauets grænser, hvorimod Sagsbehandler 2 tager det op som en principiel drøftelse af, hvordan de vurderer bevillinger. Hybridiseringen af deres faglighed kommer dermed til udtryk på to forskellige måder: Sagsbehandler 1 er et eksempel på udvikling af en teknisk baseret tilgang til økonomiske beslutninger (Munro, 2004) og Sagsbehandler 2 er et eksempel på udvikling af en refleksiv tilgang til beslutningerne, der handler om at sikre balancegangen mellem generelle mål og barnets behov (Liljegren, 2012).

Kapitel 6: Et eksempel på styring af økonomiske beslutninger i en Børne- og familieafdeling

Når sagsbehandlere i socialforvaltninger for udsatte børn og unge træffer afgørelser om, hvilken foranstaltning, der skal iværksættes for bedst muligt at hjælpe et barn eller en ung, tager de økonomiske beslutninger. De tager også økonomiske beslutninger, når de afgør, hvem, der skal levere indsatsen, hvor omfangsrig den skal være og om der skal bevilges tillægsydelse. Hvis de ikke selv har beslutningskompetencen ³⁴⁾, så tager de den økonomiske beslutning i samarbejde med deres team, leder, konsulent eller visitationsudvalg. I dette analysekapitel gives et eksempel på, hvordan disse økonomiske beslutningsprocesser foregår og særligt hvordan myndighedslederen kontrollerer, om beslutningerne lever op til de kort- og langsigtede økonomiske mål for arbejdet. Her anlægges altså et ledelsesperspektiv på sagsbehandlerens beslutninger.

Kapitlet er bygget op omkring en todelt case fra en af de tre Børne- og familieafdelinger, der indgår i empirien til undersøgelsen. Den første del af casen handler om en økonomisk beslutning om foranstaltning til en ung pige. Her illustreres det, hvordan sagsbehandler, psykolog og ledere foretager afvejning, vurderer indstillinger til beslutning og tager den endelige beslutning om en foranstaltning. Casens anden del foregår 7 måneder senere og handler om, hvordan afdelingslederen reagerer på budgetafvigelser ved at justere på den type af beslutninger, der blev truffet i den første del af casen. De to cases er udvalgt, fordi de i forlængelse af hinanden illustrerer overlappene mellem beslutningsprocesser på sagsniveau og på organisatorisk niveau og dermed de redskaber og valg, der bringes i spil, når beslutninger skal styres – det vil sige, et eksempel på ”budgetblikket”.

Analysen handler om en af de tre Børne- og familieafdelinger, men den kan læses som en eksemplarisk case, fordi den undersøger spørgsmål og

34) Fordelingen af beslutningskompetencer behandles i kapitel 4.

valg, der også kommer til udtryk i de to øvrige kommuner ³⁵⁾. Fordelen ved at tage udgangspunkt i den ene Børne- og familieafdeling er, at det giver mulighed for at analysere, hvordan *processerne* strækker sig over tid og rum, frem for at tage udgangspunkt i tematisk opdelte mønstre på tværs af de tre Børne- og familieafdelinger. Analysen af den todelte case giver dermed mulighed for at komme omkring de mest centrale elementer i beslutningsprocesserne og derfor eksemplificerer den også mange af de analytiske fund, som behandles tematisk i analysens øvrige kapitler.

I analysen anvendes de begrebspar og det procesdiagram, der blev introduceret i teori afsnittet s. 33-44. Det anbefales at tage et kig på teori afsnittet, inden kapitlet læses. Det analyseres først, hvordan sagsbehandlere og ledere tager økonomiske beslutninger om individuelle sager. Her tages udgangspunkt i forhandlingerne på et visitationsmøde, hvor trin 1 og trin 2 i processen forenes, jf. procesdiagrammet. I den anden del af dette kapitel analyseres det, hvordan en afdelingschef foretager økonomiske beslutninger på organisatorisk niveau og bruger justeringer af beslutningsstrukturen som redskab til at styre sagsbehandlernes beslutninger.

Afgørelse om foranstaltning og leverandør i en sag om dagbehandling

I det følgende præsenteres første del af den case, som foregår på et visitationsmøde i juni 2012. Casen baserer på en observation af dette visitationsmøde. Sagsbehandleren har indstillet til, at de på mødet skal drøfte skoleplaceringen af 13-årige Maria ³⁶⁾. Maria går på en privatskole og hun er startet på en klinik, hvor de afventer et tilbud på et be-

35) *Der er naturligvis forskelle mellem de tre Børne- og familieafdelingernes organisering lige så vel som der er forskelle mellem sagerne og de enkelte sagsbehandlere. Nogle af disse vil blive fremhævet i løbet af analysen, og andre udelades af hensyn til rapportens omfang.*

36) *Maria, er ikke pigens rigtige navn.*

handlingsforløb. Spørgsmålet er, hvorvidt Maria skal blive i den samme skole eller om de skal finde en ny – og i så fald, om det skal være med tilknyttet behandling (dagbehandlingstilbud efter SEL § 52.3.1). Mødet finder sted på myndighedslederens kontor. Deltagerne på mødet er myndighedslederen, lederen for kommunens Pædagogisk Psykologiske Rådgivning (PPR), barnets sagsbehandler og kommunens psykolog, som netop har afsluttet en udredning af barnet. Ved skrivebordet i lokalets hjørne sidder sekretæren bag en computerskærm. Sagen fremlægges af psykologen. I beskrivelsen af casen fremhæves beslutningsstrukturen og de afgørende beslutninger. Derudover træffes der en lang række af indforståede beslutninger, som grunder i selvfølgeligheder, som mødedeltagerne ikke behøver at nævne og som jeg som observatør, derfor heller ikke har adgang til.

I det følgende gives et kort referat af sagsfremstillingen og beslutningerne på mødet:

Sagen drejer sig om Maria. Hun er en 13-årig pige, der har flere diagnoser og på nogle områder en meget lav IQ ³⁷⁾. Maria er generelt en køn, høflig, venlig, pligtopfyldende og værdsat pige, der indtil for et halvt år siden har været glad for skolen. I løbet af det seneste halve år har hun fået det markant dårligere socialt og vil ikke længere gå i skole. Hun truer med at begå selvmord, hvis hun tvinges derhen. Hendes problemer har været kendt af kommunen siden vuggestuetiden og der har været iværksat flere udredninger, støtte i skolen og familiebehandling med støtte til forældrene og hun har taget forskellige former for medicin. Psykologen er bekymret for, at Maria er underdiagnosticeret. Hun henviser til, at Marias symptomer matcher en ny diagnose, hvorom forskningen viser, at 60 %

37) *Detaljerne om diagnoserne er udeladt af hensyn til sagens anonymitet.*

udvikler alvorlige psykiatriske lidelser i deres voksenliv og at det er afgørende, at de behandles tidligt.

21 minutter inde i drøftelsen spørger lederen af PPR, om det er en mulighed, at Maria starter på kommunens egen skole eller om ”løbet kørt” for den almindelige folkeskole. Sagsbehandleren svarer, at hun er ”bange for, at Maria vælter igen”. Herefter drøfter de muligheden for at vælge et eksternt dagbehandlingstilbud, som forældrene har peget på.

Efter yderligere ca. 10 minutters drøftelse bliver der stille i lokalet. Den socialfaglige leder løfter sine øjenbryn og sender et bestemt blik til lederen af PPR, som for at spørge, om hun er enig i beslutningen. Herefter begynder de at drøfte, hvem der kan levere foranstaltningen. Kommunens eget dagbehandlingstilbud udelukkes hurtigt, da de pt. har mange vilde drenge, som Maria ikke vil have gavn af at omgås. Lederen for PPR foreslår, at de vælger en af autistgrupperne på kommunens egen skole og kombinerer det med den behandling, som Maria allerede er ved at starte op på. Sagsbehandler, psykolog, skoleleder og teamleder bakker alle op om forslaget. Sekretæren taster ind. Sagsbehandleren spørger, ”hvad er dyrest” og om det ville give mening at foreslå forældrene at ”vælge et samlet dagbehandlingstilbud i stedet for den ambulante behandling”. Det afviser myndighedslederen med begrundelse i, at de vurderer, at den valgte løsning matcher Marias behov.

Da mødet har varet ca. 35 minutter forlader sagsbehandler og psykolog lokalet. Herefter sukker myndighedslederen dybt, griner lidt ironisk og siger: ”der er egentlig en politisk beslutning om, at udgifterne til dagbehandling skulle være faldende, men i sammenligning med 2011 er de i hvert fald snarere stigende”.

Mødet starter med sagsfremstillingen af den viden, der kendes om sagen. I dette tilfælde fremlægges sagen af kommunens psykolog³⁸⁾, som giver en nuanceret psykologisk redegørelse af pigens kognitive udvikling på baggrund af den undersøgelse, hun netop har afsluttet. Med denne fremgangsmåde for mødet er der lagt op til, at viden om sagen skal fremlægges så objektivt³⁹⁾ som muligt og at de på baggrund af denne fremlæggelse i fællesskab laver en indstilling og træffer en beslutning. Det vil sige, at kontrollen (jf. procesdiagrammet) af sagsbehandlerens indstilling foretages i dialog med sagsbehandleren.

Barnet og familien som ”den højere principal”

I dagsordenen til mødet fremgår det, at der ønskes en drøftelse af skoleplacering, men der formuleres ikke en konkret indstilling til, at Maria visiteres til en bestemt foranstaltning, leveret af en bestemt leverandør. I denne konkrete case, sker der dog det, at sagsbehandler og psykolog efter 20 minutters drøftelse fortæller, at de på opfordring af Marias forældre har lavet et forarbejde, som peger i retning af en bestemt foranstaltning og en bestemt leverandør.

Tine Egelund (Egelund, 1997) har tidligere vist, hvordan sagsbehandleres problemanalyse tilpasses, så den passer til den indsats, som sagsbehandleren har besluttet sig for, er den rette. Det samme kan være på tale i denne sag. I et budgetstyringsperspektiv er dette et problem, fordi det bliver uklart, hvad der tages hensyn til. Inden for økonomi- og styringslitteraturen taler man om Principal-agent problemet, som består i, at lederen (principalen) har mindre viden om opgaven end den

38) Her har de valgt at lade psykologen fremlægge, fordi drøftelserne tager udgangspunkt i den psykologiske undersøgelse, hun netop har afsluttet. Undersøgelsen udgør med andre ord en stor del af det vidensgrundlag, der begrundet den beslutning, der skal træffes. Typisk vil det dog være sagsbehandleren, der fremlægger sagen.

39) Det svarer til opdelingen mellem analyse og vurdering, der er en del af den systematiske sagsbehandling, som udgør en stor del af sagsbehandlerens socialfaglighed (se fx. Alminde, 2008; Posborg, 2013)

medarbejder (agent), der fremlægger argumentet for at bruge penge (Zimmermann 2014:132; Hansen, 2010; Bundesen & Hansen, 2011 kap. 6). Bekymringen er, at enkeltindividet tager hensyn til, hvad der fremmer hendes egen situation frem for til, hvad der fremmer organisationens mål. Den mest kendte kritik af de sociale professioner er, at borgeren – eller i dette tilfælde barnet og familien – bliver den ”højere principal” (Llewellyn, 1998). Med dette menes der, at sagsbehandleren tager udgangspunkt i det enkelte barns og families ønsker, når de vælger, hvordan de skal hjælpes, fordi det er en nemmere beslutning og på trods af, at dette valg står i modsætning til den faglige vurdering, lovgivningens hensigter og kommunens vurdering af, hvad der er den bedst mulige løsning for barnet. I casen ovenfor ville dette være tilfældet, hvis de på visitationsudvalget valgte at tilbyde barnet det tilbud, familien havde peget på, til trods for deres viden om, at de kan finde en løsning, der i højere grad møder både barnets behov og de kommunale langsigtede målsætninger om fx at tilbyde hjælp i lokalområdet. Et andet eksempel på, at sagsbehandlerne anskuer barnet som ”den højere principal” er, når de prioriterer at hjælpe de børn og unge, der har det sværest, på bekostning af dem, der ikke har det så dårligt (endnu). Dette vil stå i modsætning til lovens krav om lige adgang til hjælp og Barnets Reform, hvor der stilles krav om tidlig indsats. Derudover vil det stå i modsætning til kommunens ansvar for at hjælpe flest muligt, bedst muligt med de begrænsede ressourcer, de har til rådighed. For hvis alle traf beslutninger med udgangspunkt i barnets og forældrenes ønsker, ville det ikke være muligt, hverken at styre hvad ressourcerne skulle bruges til eller at vurdere det faglige indhold og resultaterne af valgene.

I casen modargumenterer sagsbehandleren ikke, da lederne foreslår en anden løsning. Det kan hænge sammen med, at hun er opmærksom på, at hun ikke nødvendigvis træffer den bedste beslutning ved at tage hensyn til forældrenes ønsker. I stedet træffes en beslutning, som synes at forbedre løsningen, idet der er større overensstemmelse mellem de politiske mål for indsatsen og den konkrete viden om sagen, end hvis

hensynet til forældrene var blevet vægtet på bekostning af hensyn til de politiske mål.

De langsigtede økonomiske mål forenes med viden om sagen

Med hjælp fra lederen af PPR får myndighedslederen valgt en løsning, der tilgodeser kommunens mål om at hjælpe børnene i lokalområdet, idet de vælger en lokal skole frem for det eksterne private dagbehandlingstilbud, som forældre, sagsbehandler og psykolog lagde op til. Her tages der hensyn til en af kommunens langsigtede målsætninger, uden det dog fremgår eksplicit af deres drøftelse. At dette ikke italesættes som et argument for tilpasningen af indstillingen kan hænge sammen med, at det er et generelt hensyn til kommunens standarder og målsætninger og ikke et individuelt hensyn til det enkelte barn (Schultz & Klausen, 2012). De generelle hensyn indgår ofte implicit, fordi de gælder for alle opgaverne og derfor ikke behøver at blive italesat, hver gang der tages beslutninger.

Det individuelle hensyn er derimod belægget i det argument, de skal bruge til at overbevise forældrene om, at dette er en bedre løsning og som skal registreres i den enkelte sag som begrundelse for valget. Derfor handler drøftelsen om det faglige argument for, at de tager bedre hensyn til Maria, når de vælger en anden leverandør, end den, familien har peget på. Argumentet er, at det er kontraindicerende at følge to behandlingsforløb samtidigt ⁴⁰). Denne søgen efter et fagligt argument vidner om, at det både er beslutningernes faglige grundlag og økonomiske konsekvenser, der kontrolleres i det valg, myndighedslederen foretager. Det vil sige, at hun her tager en økonomisk beslutning, der kan begrundes med faglig viden om den konkrete sag.

40) *Jeg må igen understrege, at denne undersøgelse ikke vurderer fagligheden af de valg, der træffes. Hensigten er at synliggøre balancegangen mellem organisatorisk-økonomiske hensyn og individuelle hensyn. Hvorvidt dette er det rette valg for Maria må være op til læseren at drøfte.*

Casen illustrerer også, at der er forskellige faglige argumenter i spil, når der træffes valg om hhv. foranstaltninger og indsats. Indsats forstås her som sammensætningen af foranstaltning og det konkrete forløb, som leveres af en bestemt leverandør. Den forskningsbaserede viden om, at der er stor sandsynlighed for, at Marias problemer udvikler sig, er det faglige argument for valget af foranstaltning (dagbehandling). Det betyder, at der lægges et langsigtet perspektiv på den økonomiske beslutning, hvor de vægter at investere med behandling frem for at vælge en billigere løsning her og nu. Valget af indsats baseres derimod i højere grad på kommunens målsætninger om at hjælpe børn i nærområdet end på viden om, hvorvidt den lokale leverandør rent faktisk kan hjælpe Maria bedre end den eksterne leverandør. Dette skyldes, at de ikke har dokumenteret viden, der kan begrunde denne prioritering og det er netop grunden til, at de søger efter et teoretisk argument, der viser at de hjælper Maria bedre på denne måde.

Der tages ikke hensyn til de kortsigtede økonomiske mål

I casen har myndighedslederen ansvaret for, at kontrollere om de beslutninger, der træffes, stemmer overens med de mål, der er sat for hendes budget. Da mødet er slut, afslører hun imidlertid, at de netop har truffet en beslutning, der går stik imod de kortsigtede økonomiske målsætninger om, at udgifterne til dagsbehandlingstilbud skal være faldende i 2012. Beslutningen om, at der var brug for både specialskoletilbud og behandling blev taget i stilhed som en underforstået konsekvens af, at kommunens almindelige folkeskole ikke var en løsning.

At valget af foranstaltning ikke kommenteres yderligere hænger nok netop sammen med, at de kortsigtede økonomiske målsætninger peger i en anden retning end den konkrete viden om sagen. I dette tilfælde vægtes viden om den konkrete sag og hensynet til de langsigtede mål på bekostning af hensynet til de kortsigtede økonomiske mål. Eksemplet illustrerer, at det kan være svært – for ikke at sige umuligt – alene at basere beslutninger om valg af foranstaltning på hensyn til de kortsigtede økonomiske mål. Beslutninger om valg af foranstaltninger

vil altid skulle kombineres med hensyn til langsigtede konsekvenser af beslutningen ⁴¹⁾.

Man kan i forlængelse heraf spørge, hvem der reelt foretager kontrollen af beslutningen? Selvom det er myndighedslederens ansvar, har sagsbehandleren og psykologen alligevel frihed nok til at lave forarbejdet således, at det kun er én foranstaltning, der synes oplagt. Så, på trods af, at sagsbehandleren ikke har den formelle beslutningskompetence til at træffe afgørelser om dagbehandlingstilbud, har hun i praksis stor indflydelse på den endelige beslutning om valg af foranstaltning. I den konkrete case påtager myndighedslederen sig dermed ansvaret for sagsbehandlerens beslutning og flytter dermed diskussionen om målopfyldelse et niveau op i organisationen, hvor den foregår mellem hende selv og afdelingslederen. Fremfor at ændre sagsbehandlerens beslutning, tager hun altså en risiko, idet hun godkender en beslutning, der ikke følger de mål, hun har ansvaret for at opfylde.

Hvad baseres den økonomiske beslutning på?

Som det til dels er beskrevet i introduktionen til casen, og som det også fremgår af beskrivelsen af casen, tages der spring i dialogen, der sendes blikke i lokalet og afgørelsen nævnes dårligt nok. Der træffes, med andre ord, en lang række af indforståede beslutninger, som grunder i selvfølgheder, som mødedeltagerne ikke behøver at nævne. En af disse er, at sekretæren skriver ned, når afgørelsen træffes. Her spiller regnskabskrav ind, idet informationerne om afgørelsen skal sendes videre til økonomikonsulenten, så hun kan disponere et ca. beløb til indsatsen i deres regnskab. Et andet usagt valg er, at de efter afgørelsen går hurtigt videre til at afdække mulighederne for, om deres lokale tilbud kan matche Marias behov. Her spiller det politisk besluttede serviceniveau ind, da de eftersigende alle er bekendte med, at de som udgangspunkt

41) Der henvises til Munro (2008) og Michelsen (2014) for mere viden om, hvordan sagsbehandlerne rent metodisk kan arbejde med dette.

skal vælge interne tilbud. Hermed spiller kravet om budgetoverholdelse også ind, da det er administrativt hurtigere at registrere udgifterne til interne leverandører. Man kan derfor også argumentere for, at beslutningskompetencen mere ligger i mange andre af de elementer, der er til stede i mødelokalet, end blot hos de menneskelige mødedeltagere. Det betyder, at beslutningerne ikke bare styres af enten ”hensyn til økonomi” eller ”hensyn til barnets bedste” men derimod også af hensyn til alle de reguleringer, diskurser, opgaver og krav, der er til stede i lokalet. Tine Egelund beskriver dette som at de organisatoriske og socialpolitiske modsætninger ”gennemskærer det daglige arbejde, helt ned i konkrete udvekslinger med en klient” (Egelund, 2011 s. 450).

Det bemærkelsesværdige er, at noget af det, der er allermindst eksplicit til stede er det økonomiske grundlag, beslutningen træffes på. Det nævnes faktisk kun, da sagsbehandleren til sidst spørger ind til prisen. At økonomien ikke er mere eksplicit til stede, er der flere sammenhængende forklaringer på: Den første er, at eksemplet drejer sig om beslutningen om at iværksætte en ny foranstaltning. Det næste skridt for sagsbehandleren er derfor at implementere beslutningen ved fx at forhandle med leverandørerne om indsatsens omfang og i den eksterne behandling, skal prisen også vurderes. Det vil sige, at der på visitationsmødet tages stilling til en ramme for indsatsen, som efterfølgende skal udfyldes og kontrolleres. Den anden forklaring er, at mødedeltagerne ikke har informationer om Børne- og familieafdelingens og leverandørernes økonomi, der kan bruges til at kvalificere beslutningerne. Den tredje forklaring er, at den viden de har om økonomi i høj grad baseres på viden om prisniveauer for foranstaltninger og prisniveauerne ligger implicit hos mødedeltagerne. Det er altså ikke nødvendigt at argumentere med, at dagbehandling er dyrere end at gå i den almindelige folkeskoleklasse og at behandlingskravene derfor skal have et vist niveau. Den fjerde forklaring er, at her er tale om en kompliceret beslutning, hvor der skal tages hensyn til mange forskellige interesser, hvorfor beslutningen i højere grad er et kompromis mellem interesser end en beslutning, der baseres på økonomiske beregninger.

Beslutningsstruktur som styring af dialogen

Hvis virvaret af interesser og forhandlinger frem og tilbage skal illustreres i procesdiagrammet, kan det gøres med en masse streger frem og tilbage mellem alle trinene og afstikkere ud i rummet. Uanset hvor meget man forsøger at adskille forvaltningen af beslutningsprocesserne fra kontrollen af beslutningsprocesserne, vil de altid blive flettet sammen, fordi der er så mange interesser på spil. Den formelle adskillelse kan dog synliggøre forskellen i de opgaver, der skal løses og dermed også i de krav, der stilles til sagsbehandlerens økonomiske handlekompetencer. Kommune 2 arbejder eksplicit med denne adskillelse, idet de bruger en nedskrevet model for deres beslutninger, hvor de først reflekterer over flest mulige perspektiver på sagen og derefter bevæger sig videre til en beslutning. Denne proces kan også genkendes i de to andre kommuner og i casen ovenfor, selvom den ikke er skriftliggjort. Det vidner om, at selve strukturen af dialogen om beslutninger bruges som styring af beslutningerne, hvor hver mødedeltager påtager sig et bestemt ansvar og derfor også en bestemt rolle i dialogen. Sagsbehandleren fremlægger viden om sagen og myndighedslederen tager den endelige beslutning. Dette står ikke til forhandling. Det betyder endvidere, at der på relativ kort tid træffes beslutninger, som har indgribende konsekvenser både for Maria og hendes familie og for afdelingens budget. Så selvom det kan være omkostningsfuldt at samle så mange mennesker til at træffe beslutninger, er det realistisk at argumentere for, at det skaber mere kvalificerede beslutninger, end hvis myndighedslederen valgte at træffe beslutningen på afstand eller valgte at overlade kontrollen af beslutningen til sagsbehandleren alene. Dette er endnu et af videnshullerne i Børne- og familieafdelingernes økonomistyring. Vi ved ikke noget om, hvorvidt afholdelsen af visitationsmøder er effektive eller blot ressourcekrævende.

Opsamling på første del af casen

Analysen viser først og fremmest, at kontrollen af sagsbehandlerens indstilling og den endelige beslutning foregår som en dialog om den viden om sagen, der kan bruges til at argumentere for valget af foranstaltning

og leverandør. I beslutningen om foranstaltning prioriteres hensyn til den konkrete sag og de langsigtede økonomiske mål om at finde den bedst mulige løsning på bekostning af de kortsigtede mål om, at der ikke må bevilges flere dagbehandlinger. Her anlægges altså et bredt økonomisk perspektiv, hvor tidshorizonten er trukket ud, så beslutningen handler om, hvad der skal investeres for at hjælpe Maria mest effektivt. Det lange tidsperspektiv udfordrer derfor muligheden for forene kortsigtede økonomiske hensyn til overholdelse af budgetmål med den konkrete viden om sagen, når det drejer sig om valg af foranstaltning.

Beslutningen om valg af foranstaltning foretages i højere grad som en refleksiv proces, hvor overvejelserne er løsrevet fra de organisatoriske rammer, hvorimod valget af leverandør er præget af en teknisk tilgang, der afdækker konkrete leverandører. Det viser sig ved, at valg af leverandør i højere grad baserer på de politiske målsætninger om inklusion end på viden om, hvorvidt den ene eller den anden leverandør vil kunne løse indsatsen bedst. Dette hænger sammen med, at der er meget begrænset viden om effekterne af leverandørernes arbejde.

Sagsbehandleren accepterer, at der skal findes en løsning, som både bygger på hendes viden om sagen og på målene for arbejdet. Analysen viser altså også, at her ikke er tale om, at hun reagerer på familiens ønsker, som om de var en ”højere principal”. Dette hænger også sammen med, at beslutningsprocessen i det hele taget er præget af mange interesser, der eksplicit såvel som implicit har betydning for det, de vælger og de roller, de indtager. Det er derfor ikke et spørgsmål om enten at tage hensyn til ”økonomien” eller hensyn familien, men et spørgsmål om at finde den løsning, der bedst muligt balancerer de mange interesser. For at styre dette foregår dialogen som en struktureret proces, der relativt hurtigt, og sandsynligvis effektivt, leder frem til en beslutning, der har vidtrækkende konsekvenser for Maria såvel som for kommunens økonomi.

I det følgende analyseres det, hvordan forandringer af denne struktur benyttes som et redskab til at justere beslutningerne.

Budgetopfølgning i 3. kvartal – kontrol af målopfyldelse

I denne del af analysen tages der udgangspunkt i forløbet omkring afdelingslederens beslutning på organisationsniveau om, hvordan hun skal reagere på budgetafvigelse. Casen skrives som referatet af interview, der er foretaget med afdelingschefen, myndighedslederen og økonomikon-sulenten i februar måned 2013, 7 måneder efter visitationsmødet, som blev beskrevet i første del af kapitlet.

I september måned 2012 viser budgetopfølgningen for 3. kvartal, at Børne- og familieafdelingen kommer til at afslutte årsregnskabet med et merforbrug på ca. 2 mio. kr. på foranstaltningskontoen til ”andre forebyggende foranstaltninger” (konto 5.28.21.010). I interviewet med afdelingschefen fortæller hun mig, at hun ikke bliver voldsomt bekymret over resultatet, fordi hun godt ved, at beregningen er usikker. Derimod hæfter hun sig ved, at både antallet af visitationer til dagbehandling og anbringelser er stigende. Denne udvikling gør hende bekymret for, om de kan overholde deres budgetter. Afdelingschefen reagerer på budgetopfølgningen ved at indsamle yderligere informationer om dagbehandlingssagerne og om sagsbehandlerens opgavebelastning for at få viden om, hvad der kan forklare udviklingen. Sammen med myndighedslederen undersøger hun bl.a., om det skyldes, at kvaliteten af sagsbehandlingen er faldet på grund af for mange opgaver. Om serviceniveauet er skredet, og målgruppen er blevet udvidet. Om der er mønstre i de tidligere indsatser forud for visitationerne til dagbehandling. Og om det kan skyldes, at skolerne ikke har fået vejledning nok til, hvordan de skal arbejde med børnene. De finder bl.a. ud af, at der ikke er et klart serviceniveau for, hvornår der skal visiteres til dagbehandling. Det er en af afdelingschefens begrundelser for at centralisere kontrollen af beslutninger, så det bliver hendes ansvar at træffe beslutninger på visitationsmøderne og ikke myndighedslede-

rens. Derfor deltager hun efter 3. kvartal på alle de visitationsmøder, hun har mulighed for at deltage i. ”[D]et gør noget ved dem, at jeg kommer”, siger hun, og fortæller videre:

”[Myndighedslederen] trækker sig, når jeg kommer derover på et visitationsmøde. Så siger hun ikke så meget. Så er det mere mig, der tager ordet. Og jeg prøver jo ellers virkelig at bare være til stede og lade alle andre tale, og så kan jeg så komme med min vurdering til sidst. Og jeg prøver virkelig, så langt det kan lade sig gøre at være rigtig faglig, så jeg ikke bare bliver hende madammen med penge-kassen, der kommer og siger nej, nej, nej.”

Hun tilføjer:

”Jeg siger det altså åbent, hvis det er, så siger jeg jo åbent: ”Vi har ikke økonomi til det. Vi har ikke penge til lige nu at putte flere børn i dagbehandling, så hvad kunne alternativet være? Hvordan kunne vi tænke sammen om at gøre noget andet?”. Så jeg prøver også på at sige det konkret: ”At det her, det handler om økonomi” (...). Der er ikke nogen, der er kommet i dagbehandling i det sidste kvartal, men der har været flere indstillinger, hvor vi så i stedet for har aftalt med skolerne, hvordan vi skulle arbejde sammen med dem. Altså hvor vi satte nogle andre ting i værk i stedet for.”

Det handler om at kunne forklare udgiftsudviklingen

Casen er et eksempel på, at informationerne om sagsbehandlingens beslutninger bevæger sig via økonomikonsulenten og hen til afdelingschefen som en budgetopfølgning, hvis budskab er, at budgettet er ved at blive overskredet. Dette budskab baseres på de informationer, som sekretæren registrerer, når hun taster afgørelsen ind og på informationer om den endelige aftale, der efterfølgende bliver lavet med leverandøren af behandling. Informationerne giver viden om udgifterne til indsatserne, lovgrundlaget, tidsperioden for bevillingen samt cpr. numre for de børn- og unge, der modtager indsatserne. Når økonomikonsulenten

samler informationerne beregner hun udgiftsudviklingen ved at sammenligne de udgifter, de forventer at bruge på baggrund af sagsbehandlingens beslutninger og de udgifter, de har budgetteret med. Beregningen viser i dette tilfælde, at særligt én konto ser ud til at blive overskredet og det skal afdelingschefen reagere på.

Man kan sige, at økonomikonsulenten er med til at skabe processerne ved at gøre den komplekse viden bag beslutningerne om indsatserne til lister, der på simpel vis symboliserer resultaterne af beslutningerne (Schrøder, 2013). Det giver på den ene side lederen et faktisk grundlag at træffe beslutninger ud fra og på den anden side giver det hende et grundlag, der blot symboliserer et af mange mulige fremtidige scenarier (Law, 2011). Når de mulige fremtidige scenarier baseres på lister med tællelige informationer, er formålet netop at løsrive dem fra den komplekse viden om de enkelte sager, da den udgør et usikkert beslutningsgrundlag, grundet dens kompleksitet og kontekstafhængighed. Det betyder, at økonomikonsulentens funktion ikke er neutral og adskilt fra Børne- og familieafdelingen, sådan som økonomikonsulenter traditionelt betragtes (Mouritsen 2014 s. 581), men at hun netop er med til at skabe deres handlemuligheder.

Dette forklares her med et udsnit fra interviewet med den økonomikonsulent, der samarbejder med lederen om at finde argumenter for udgiftsudviklingen:

Økonomikonsulent: Ja, vi kan godt lide firkanter herovre, vi kan godt lide, hvis vi sådan kan sætte os ned og... jeg synes egentlig ikke selv, jeg er specielt firkantet, men hvis vi skal lave analyser på noget, så er vi jo nødt til at have nogle firkanter eller nogle tal eller noget at gøre det på, for ellers så bliver det jo kvalitativt, og det må det såmænd også gerne være, hvis det er det. Men det er jo tit ikke det, de kan bruge til at ændre alt muligt, til chefer eller direktion eller omverden der er de [Børne- og familieafdelingen] nødt til at være mere behårde og sige: ”jamen vi har fire

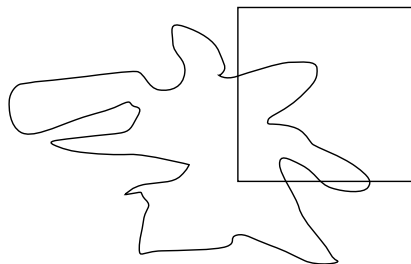
af dem, og de koster så og så meget, og det er derfor og derfor og derfor og derfor” (...) Så på den måde kan man nok godt opleve os meget firkantede.

Interviewer: Hvilken form har de såovre i ...? (Peger mod Børne- og familieafdelingen. Begge griner)

Økonomikonsulent: Det har jeg faktisk aldrig rigtigt tænkt på. (...) men måske lidt mere... en gang imellem er det som om, at de bliver flydende i strukturen. (...) Sådan lidt mere amøbe-agtige, hvis du ser sådan en, der går lidt i opløsning.

Efter økonomikonsulenten har orienteret afdelingschefen om, at årets budget ser ud til at blive overskredet, er hendes næste opgave at hjælpe afdelingschefen med at finde forklaringer på, hvorfor budgettet er blevet overskredet. For at kunne gøre dette, bliver hun nødt til at gå ind i ”amøben” og få dens flydende struktur gjort mere fast og benhård. Amøber er organismer, der hele tiden udvikler og kan visuelt illustreres som en figur med en helt uforudsigelig struktur, hvorimod firkanten har én bestemt form. Det ser ud som i figur 14.

Figur 14. Amøbe og firkant



Økonomikonsulentens opgave er med andre ord, at gøre Børne- og familieafdelingens viden mere generaliserbar og forudsigelig, så den kan bruges som forklaring på, hvorfor budgettet er overskredet og hvorfor

der – i dette tilfælde – er brug for en budgetudvidelse på lønbudgettet. Det betyder at analysen af, hvad udgiftsudviklingen skyldes, i høj grad handler om at legitimere de fagprofessionelle beslutninger, der allerede er truffet. Kurunmäki (2003) kalder denne mekanisme for ”et skjold” mod dem, der kritiserer den faglige praksis for ikke at bruge ressourcerne effektivt. Dette er en bagud-skuende funktion, som netop er nødvendig, fordi informationerne på listerne handler om forbrug og ikke om indhold og resultater.

Beslutning om prioritering baseres på viden om udgiftsudvikling – og ikke andet

Det er værd at bemærke, at afdelingschefen ikke reagerer på informationen om, at den ene konto er overskredet, men derimod på informationen om, at både antallet af dagbehandlingssager og antallet af anbringelsessager er stigende. Denne samlede udvikling anskuer hun som en indikator på, at sagsbehandlingernes valg af foranstaltninger samlet set er for indgribende i forhold til de problematikker, de skal løse – det vil sige som et skred i forhold til de kortsigtede og langsigtede prioriteringer af, hvordan ressourcerne til foranstaltninger skal fordeles. Det er denne konstatering, der får hende til at tage beslutningen om, at udgifterne skal nedbringes. Fordi udgiftsudviklingen er særligt markant på forebyggelseskontoen, tolker hun den som en konsekvens af, at myndighedslederen og sagsbehandlerne har visiteret for mange børn og unge til dagbehandlingstilbud. Selve budgetopfølgningen giver dog ikke viden om, hvad der indikeres – udover, at budgettet er ved at blive overskredet.

Afdelingslederen fortæller i interviewet, at hun er opmærksom på dette videnshul og vælger derfor at indsamle yderligere information, som kan kvalificere hendes viden om, hvad udviklingen er en indikation på. Den indsamlede viden bekræfter hendes tese om at serviceniveauet er skredet, men den giver ikke viden om, hvorfor den er skredet. Her er tale om en flydende fortolkning af serviceniveauer, der ikke er skrevet ned, men som kommer til udtryk i fælles niveauer for de konkrete be-

slutninger. Når dette fælles niveau "skrider" er det udtryk for, at hver enkelt sagsbehandler selv sætter niveauet for, hvornår et barn eller ung har gavn af fx dagbehandling. Afdelingslederen fortæller i interviewet at hun har en formodning om, at skredet i serviceniveauet bl.a. skyldes, at sagsbehandlerne har fået for mange opgaver. Men, som hun selv siger, ved hun ikke, "*om der er puttet for mange børn i dagbehandling*". Det bliver dog alligevel dette faktum hun reagerer på, fordi det er den information, der er dokumenteret i udgiftsudviklingen. Det er et eksempel på, at kravet om at overholde budgettet ansporer hende til at tolke informationerne fra budgetopfølgningen som en opgave, der skal løses ved at tage kortsigtede økonomiske hensyn. Som hun selv siger "*Vi har ikke penge til, lige nu, at putte flere børn i dagbehandling*". Derfor reagerer hun på budgetopfølgningen ved at øge kontrollen af visitationer til dagbehandlingssager.

Når afdelingschefen i casen vælger at reagere på denne måde, betyder det, at hun i højere grad tager ansvar for at leve op til kravet om at overholde afdelingens budget end til de langsigtede målsætninger om at yde bedst mulig hjælp. Dette hænger sammen med, at hun ikke har beslutningsgrundlaget til at vurdere, om udviklingen skyldes at arbejdet gøres dårligere eller bedre. Hun ved derfor reelt ikke, om udgiftsudviklingen øges, fordi børnene og de unge har flere problemer, fordi leverandørernes arbejde er forringet, fordi taksterne er ændret eller noget helt femte. Hendes eneste mulighed for at reagere på udgiftsudviklingen er derfor at tage fat, dér hvor hun kan, nemlig på sagsbehandlernes afgørelser.

Centralisering af kontrol fremmer hensyn til kortsigtede økonomiske mål

Afdelingschefen har tidligere selv arbejdet som sagsbehandler og myndighedsleder og er derfor bekendt med beslutningsstrukturen. Selvom hun forsøger at holde sig tilbage, betyder hendes tilstedeværelse, at myndighedslederen trækker sig. Det vil sige, at hendes formelle ansvar for beslutningerne manifesterer sig som en konkret rolle i beslutningsprocessen på visitationsmødet. Med denne tilpasning af beslutnings-

strukturen forsøger hun at motivere sagsbehandlerne til at tage ansvar for, at der ikke er råd til at visitere flere til dagbehandling her og nu. Her sker altså en synlig tilpasning af strukturen med et konkret formål om, at beslutningerne skal justeres, så de i højere grad lever op til de kortsigtede økonomiske mål. Dette lykkes også, idet der ikke iværksættes flere dagbehandlingstilbud efter afdelingschefen er begyndt at deltage i visitationsmøderne. Det centrale i casen er dog, at afdelingschefen supplerer hensynet til de kortsigtede økonomiske mål med en problemanalyse, der giver mulighed for mere langsigtede prioriteringer. Det drejer sig for det første om hendes viden om, at der ikke var et ensartet serviceniveau for den målgruppe, der blev visiteret til dagbehandling. For det andet handler det om, at skolerne har haft brug for mere vejledning til, hvordan de skal arbejde med børnene. For det tredje går hun videre med en indstilling til økonomiudvalget om at ansætte nogle flere sagsbehandlere, så de hver især får færre sager. Så selvom informationerne først og fremmest skal bruges som et skjold mod kritik, kan de altså også godt bruges som en kvalificering af afdelingschefens handlegrundlag.

I stedet for at iværksætte dagbehandlinger, justeres indstillingerne ved at sætte "*nogle andre ting i værk*" sammen med skolerne. Både afdelingschefen og myndighedslederen forklarer mig, at deres opgave i denne situation er at blive bedre til at rådgive skolerne om, hvordan de kan hjælpe børnene, så børnene kan blive i de almindelige skoler. Man kan derfor også argumentere for, at justeringen af beslutningerne her handler om få skolerne til at tage et større ansvar for deres del af arbejdet med de udsatte børn og unge. Afdelingschefen og myndighedslederen siger desuden begge, at de andre ting, de fik sat i værk, var bedre løsninger for barnet. De er enige om, som afdelingschefen formulerer det: "*...jamen de børn der skal i dagbehandling, skal i dagbehandling. De børn der skal anbringes, skal anbringes. Længere er den ikke*".

Når afdelingschefen og myndighedslederen lægger vægt på, at de har valgt de rette løsninger, som også er bedre løsninger end dagbehandling, baserer de deres beslutninger på et mere langsigtet og bredt perspektiv

end blot på et kortsigtet perspektiv om at begrænse udgifterne til dagbehandling her og nu. Men netop fordi, der ikke er viden om resultaterne af indsatserne, kan der heller ikke argumenteres for, at de ”*andre ting*”, der er sat i værk er bedre eller dårligere. Igen er her tale om, at beslutningerne i højere grad baseres på de langsigtede politiske målsætninger om inklusion og hjælp i nærområdet end egentlig viden om, hvad der er bedst. Der sker altså en legitimering af beslutningerne, som ikke baseres på konkret viden om de sandsynlige resultater.

Afstand simplificerer og giver bedre mulighed for kontrol

I en forskningsartikel om brugen af ledelsesinformation skriver Barbara Czarniawska og Jan Mouritsen (2005): ”*Separation allows control, because it simplifies*” (Czarniawska & Mouritsen, 2005 s. 172). Dette baserer de på, at det som leder er lettere at træffe svære beslutninger, når de træffes på afstand af medarbejderne. I casen med afdelingschefen, der overtager kontrollen, eksemplificeres dette ved, at myndighedslederen trækker sig. Det er med andre ord lettere for afdelingschefen, som er længere væk fra sagsbehandleren i det daglige arbejde, at komme med det upopulære budskab om, at deres afgørelser ikke i tilstrækkelig grad lever op til Børne- og familieafdelingens målsætninger. Derudover er hun også længere væk fra de enkelte sager, og anskuer derfor sagsfremlæggelserne fra et mere generelt og forsimplet perspektiv om den samlede udvikling af arbejdet. Afdelingschefen kunne dog have valgt at øge afstanden betydeligt mere ved at kontrollere beslutningerne på afstand og lade være med at involvere sig i visitationsmøderne. Som Czarniawska og Mouritsen (2005) skriver, komplicerer samtalen med medarbejderne beslutningerne, fordi alt kan genforhandles og sættes i en ny kontekst, hvorimod beslutningen på afstand baseres på inskriptioner – fx den skriftlige indstilling eller bevilling – som yder mindre modstand, fordi de er meget mere simple (Czarniawska & Mouritsen, 2005, s. 171). Afdelingschefen kunne med andre ord også have valgt at adskille den økonomiske beslutning fra viden om de enkelte sager og blot afvise indstillinger til dagbehandling med en begrundelse om, at der ikke er råd og at de desuden skal blive bedre til at samarbejde med

skolerne. Denne løsning havde været langt mere simpel for hende og den havde givet hende mere kontrol over beslutningerne, idet det ikke længere ville være muligt at visitere til dagbehandling. At hun vælger den komplicerede løsning, er udtryk for, at det også i de organisatoriske beslutningsprocesser er nødvendigt at inddrage individuelle hensyn til de enkelte sager for at kunne tage beslutninger, der gør det muligt at bruge de begrænsede ressourcer bedst muligt. Hvis hun alene baserer de sagsnære beslutninger på hensyn til budgetoverholdelsen vil hun – med andre ord – risikere at tage beslutninger, der på sigt bliver langt dyrere og har alvorlige konsekvenser for barnet eller den unge.

Opsamling: Kontrol gennem dialog øger sammenhængen mellem sagsnære- og organisatoriske beslutningsprocesser

Analysen af den første del af casen viser først og fremmest, at kontrollen af sagsbehandlerens indstilling og den endelige beslutning foregår som en dialog om den viden om sagen, der kan bruges til at argumentere for valget af foranstaltning og leverandør. I beslutningen om leverandør prioriteres hensyn til den konkrete sag og de langsigtede økonomiske mål om at finde den bedst mulige løsning på bekostning af de kortsigtede mål om, at udgifter til dagbehandlingstilbud skal begrænses. Det viser, at det er svært at forene kortsigtede økonomiske hensyn til overholdelsen af budgetmålene med den konkrete viden om sagen, når det drejer sig om valg af foranstaltning. Dette er sandsynligvis heller ikke økonomisk fornuftigt, da det kan resultere i valg af foranstaltninger, der ikke matcher barnets eller den unges behov.

Til sammen illustrerer den todelte case overlappet mellem de sagsnære økonomiske beslutningsprocesser og de organisatoriske beslutningsprocesser. Overlappet bliver tydeligt på visitationsmødet, hvor beslutningerne om den konkrete sag også bliver en del af myndighedslederens beslutning om at tilsidesætte hensyn til de kortsigtede budgetmål og afdelingslederens beslutning om at regulere beslutningsstrukturen, så hensyn til budgetmålene fremmes. Hermed bliver det også synligt, at

visitationsmødet netop muliggør sammenhængen mellem beslutningsprocesserne og dermed bliver et nødvendigt supplement til regnskabskontrollen, som forsimples den komplekse viden om sagerne så meget, at den ikke længere siger noget om indholdet af arbejdet.

Analysen af den anden del af casen viser, at økonomikonsulentens budgetopfølgning skaber afdelingschefens handlemuligheder. Budskabet fra budgetopfølgningen er, at der er budgetafvigelse, som afdelingschefen har ansvaret for at handle på. Netop fordi budgetopfølgningen ikke viser andet, end at der er budgetafvigelse, kan hun kun reagere ved 1) at indsamle forklaringer på budgetafvigelsen, som kan virke som et skjold mod kritik af den måde de har prioriteret udgifterne på og 2) justere i sagsbehandlerens beslutninger om dagbehandlinger, så udgifts-udvikling stoppes.

Denne justering er et udtryk for en øget kontrol, som foretages gennem en centralisering af beslutningskompetencerne og dialog. Her gør afdelingschefen brug af den eksisterende beslutningsstruktur, der fungerer som en effektiv proces til at kontrollere sammenhængen mellem sagsbehandlerens viden om sagen og afdelingens kort- og langsigtede mål. Her kobler afdelingschefen de to beslutningsprocesser sammen, idet hun prioriterer, at beslutningerne skal træffes tæt på sagsbehandlerne, på trods af, at det ville have været nemmere for hende at træffe dem på afstand. Dette giver hende mulighed for at justere i sagsbehandlerens beslutninger, således at der ikke visiteres til flere dagbehandlinger, men i stedet iværksættes andre forebyggende løsninger. Justeringen sker dog ikke kun ved at prioritere hensyn til de kortsigtede mål, og dermed begrænse det økonomiske råderum, men også ved at øge samarbejdet med skolerne, på tværs af budgetgrænser, og dermed øge det økonomiske råderum.

Kapitel 7: Konklusion og diskussion

Konklusionen er bygget op omkring rapportens undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvordan foregår budgetstyring?
2. Hvordan udvikles sagsbehandlerens måder at tage ansvar for økonomiske hensyn i samspil med budgetstyringen?
3. Hvordan inddrager sagsbehandlerne økonomiske hensyn i deres beslutninger, og hvad består disse hensyn af?

I konklusionen samles der op på analysernes resultater, som diskuteres undervejs og i en afsluttende diskussion om generelle tendenser i udviklingen af sagsbehandlerens faglighed.

1. Hvordan foregår budgetstyring?

Budgetstyring af fordelingen af udgifter

Gennem hele analysen bliver det pointeret, at der måles på, om fordelingen af udgifterne svarer til det forventede og ikke på, om udgifterne resulterer i det forventede. Dette skyldes, at de økonomiske budgetmål fungerer som ledelsens redskaber til at vurdere budgetoverholdelse og ikke som redskaber til at målrette prioriteringer af ressourcer efter indsatsernes effektivitet. Målsætningerne muliggør kontrol af historisk dokumentation om rammerne for indsatserne. Det betyder, at Børne- og familieafdelingernes budgetstyringspraksis udvikles ud fra det selvfølgelig, men usagte, formål om, at arbejdet skal udføres, så budgetter og lovgivning overholdes. Her skabes en målforskydning fra de langsigtede politiske målsætninger om at skabe forandring gennem sociale indsatser til et kortsigtet formål om at overholde budgetter, uden at bryde loven.

Den måde målsætningernes gives form på er også med til at skabe indholdet af målsætningerne. Det sker fx når målene gøres tællelige og dermed simplificerer noget komplekst i en sådan grad, at de handler

om noget andet end det, de er tiltænkt at sætte mål for. Udviklingen i antallet af familiebehandlinger siger eksempelvis ikke noget om indholdet og resultaterne af familiebehandlingen. Konsekvensen af dette er, at lederne ikke ved, om budgetafvigelse skyldes resultater af u hensigtsmæssige økonomiske prioriteringer eller noget helt andet. De ved blot, at antallet udvikler sig på en bestemt måde i forhold til det forventede forbrug.

Forklaringer på budgetafvigelser er et skjold mod kritik

Budgetopfølgningerne gennemføres som en kontrol af målopfyldelse på organisatorisk niveau. Heri samles informationerne fra sagsbehandlernes skriftlige bevillinger, så de samlet set kan sammenlignes med det forventede forbrug. Det betyder for det første, at godkendelsen af bevillinger er det kontrolelement, der kobler sagsbehandlernes beslutninger med den overordnede budgetstyring. For det andet, at den tællelige viden om sagerne prioriteres på bekostning af de mere flydende overvejelser, som ligger til grund for beslutningerne. Det resulterer for det tredje i, at der ikke er sammenhæng mellem sagsbehandlernes opgaveløsning og budgetopfølgningerne. Derfor må afdelingschefen, for det fjerde, finde forklaringer på budgetafvigelserne, som hun kan bruge som et skjold mod den kritik, der opstår, når det bliver synligt, at der ikke er en sammenhæng. For det femte har hun ikke andre handlemuligheder end at justere i sagsbehandlernes beslutninger, så den uønskede udgifts-udvikling stoppes.

Dette har den konsekvens, at styringen i praksis kommer til at handle om måder at begrænse udgifter frem for måder at investere i løsninger. For barnet/den unge kan det have den konsekvens, at der ikke sættes ind tidligt nok, hvilket i bund og grund betyder, at de langsigtede politiske mål om at løse problemerne tidligt, ikke overholdes. Der sker derfor det, at ledere og politikere taler med to tunger, når de på den ene side siger, at der skal investeres i tidlige indsatser for at skabe langsigtede effekter og på den anden side siger, at udgifterne skal begrænses her og nu. For sagsbehandlerne, der kompetent skal foretage prioriteringerne

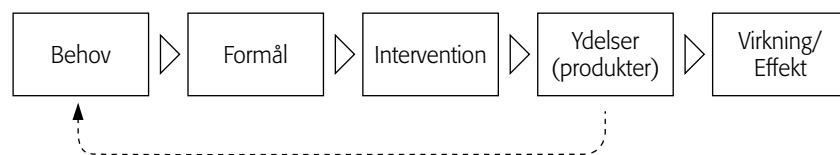
mellem de mange interesser i deres arbejde, skaber denne tvetydighed et krav om konstant at afveje mellem hensyn til hhv. kort- og langsigtede målsætninger for deres arbejde.

Budgetstyring motiverer til kontrol af ydelser

Budgetstyringen handler i høj grad om at styre sagsbehandlerne afvejninger mellem hensyn til kortsigtede og langsigtede økonomiske målsætninger, når de tager beslutninger i konkrete sager. Det sker først og fremmest gennem fordeling af beslutningskompetencer, som synliggør, hvem der har ansvar for hvilke dele af budgettet. Dette ansvar er defineret som grænser for, hvad de må bevilge i form af typer af foranstaltninger og beløbstørrelser, og ved hjælp af serviceniveauerne sættes der også standarder for, hvordan de fx skal matche problemtyper med løsningsmuligheder. Ved at formulere grænserne for sagsbehandlerne ansvar gives de mulighed for at vise, at de lever op til dette ansvar. Dette motiverer på den ene side sagsbehandlerne til at holde sig inden for grænserne af deres kompetencer, hvilket gør styringen af afdelingens budget nemmere. På den anden side orienterer de sig i nogle tilfælde efter at overholde grænserne frem for at leve op til de overordnede målsætninger om at udnytte ressourcerne bedst muligt.

Med ansvaret følger også en kontrol af, hvorvidt de lever op til deres ansvar for at opnå konkrete mål. På organisatorisk niveau foretages kontrollen af målopfyldelse med udgangspunkt i de mål, der er sat som forudsætninger for budgetoverholdelsen. Kontrollen af disse mål udføres gennem indsamling af informationer om priser på de bevilgede ydelser. Således handler budgetstyringen om at sikre sammenhængen mellem pris og ydelse. Denne opgave slår igennem hos sagsbehandlerne, fordi de ved, at de risikerer at miste deres beslutningskompetence, hvis de ikke kan dokumentere, at der er en sammenhæng. Det betyder, at budgetstyringen motiverer til, at målopfyldelsen sker som kontrol af ydelserne, jf. figur 15.

Figur 15: Måling af ydelser



Når målopfyldelsen vurderes med udgangspunkt i ydelserne, afskæres kvalitet og effekt fra at indgå i styringen af, hvordan ressourcerne bedst muligt kan bruges til at opfylde barnets eller den unges behov. Det vil sige, at det udelukkende bliver en kontrol af målopfyldelsen på de kort-sigtede økonomiske mål om at opnå en fordeling af udgifter, der gør det muligt at overholde budgettet.

2. Hvordan udvikles sagsbehandlerens måder at tage ansvar for økonomiske hensyn i samspil med budgetstyring?

Dialog skaber sammenhæng mellem organisatoriske og sagsnære økonomiske beslutninger

Analysen viser, at fordelingen af beslutningskompetencer sætter bestemte grænser for, hvornår der skal foregå kontrol og at det er via denne kontrol, lederne får adgang til direkte styring af sagsbehandlerens beslutninger. Den direkte styring mellem leder og sagsbehandler er nødvendig, fordi den giver adgang til dialog om, hvorvidt valgene af fx foranstaltninger og leverandør lever op til de kort- og langsigtede økonomiske mål. Når kontrollen foregår gennem dialog opleves den ikke som kontrol, men snarere som sparring. Dette er en central forklaring på, at sagsbehandlerne tager ansvar for beslutningerne, selvom det ikke er deres ansvar. I Kommune 2, hvor kompetencerne er implementeret i en bottom-up proces, er der endvidere tegn på, at sagsbehandlere i højere grad integrerer deres økonomiske overvejelser med deres konkrete viden om sagen. Det er også en forklaring på, afdelingschefen i kapitel 6 prioriterer, at beslutningerne skal træffes tæt på sagsbehandlerne, på trods af, at det ville have været nemmere for hende at træffe dem på af-

stand. Der skal med andre ord værnes om den kontrol, der foregår som dialog og sparring, fordi det er her der skabes sammenhæng mellem økonomiske beslutninger på ledelsesniveau og økonomiske beslutninger på sagsniveau.

Dialog om beslutninger på sagsniveau motiverer til kontrol af resultater

Når sagsbehandlerne og deres ledere følger op på sagerne sker det med udgangspunkt i barnets eller den unges oplevelse af forandring. Når opfølgningerne drøftes på team- og visitationsmøder sker det som en kontrol af, hvorvidt sagsbehandlerne har truffet de beslutninger, der sikrer bedst mulige resultater. I denne kontrol foretages mange overvejelser om sammenhængen mellem resultater, kvalitet og indsatsens omfang, men det registreres ikke som begrundelser for den økonomiske beslutning, der foretages. Det vil sige, at overvejelserne forsvinder fra budgetstyringen på organisationsniveau. Dette skyldes, at det er de tællelige informationer fra regnskabsprocessen, der tillægges værdi som valid viden i budgetkontrollen.

Det er dog paradoksalt, at overvejelserne forsvinder, da det netop er her, der findes potentiel viden om sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris, som kan bruges til at kvalificere de generelle organisatoriske økonomiske beslutninger. Disse overvejelser tager udgangspunkt i, at produktet af sagsbehandlerens arbejde er det menneske, der skal forandres fremfor at produktet er et økonomisk mål eller en konkret ydelse. Her kan være tale om erfaringsbaseret og værdibaseret viden, der ikke nødvendigvis er dokumenteret, men som tager udgangspunkt i de observerede forhold, der skaber forandring for det enkelte barn/unge eller for gruppen af børn/unge med lignende problemstillinger. Det er denne viden, der er nødvendig, hvis det skal sætte mål for arbejdet, som reelt siger noget om kvalitet og effekter.

Et blik fremad: Hvordan kan man så sætte mål for resultaterne?

Det er efterhånden konstateret en del gange i denne rapport, at målene handler om udgiftsfordelingen og ikke om de forandringer, der skal

skabes med indsatserne. I dette afsnit rettes blikket fremad mod nogle bud på, hvordan der kan sættes mål, der inddrager den socialfaglige viden om de menneskelige forandringsprocesser, der skal opnås. En forudsætning for, at det kan opnås er, at budgetstyringsopgaven anskues på en ny måde. Her består budgetstyringsopgaven i at udvikle processer, der sikrer vidensdeling om de sagsnære og de generelle erfaringer og i at dokumentere overvejselsesprocesserne, så sammenhængene mellem den sagsnære og generelle viden løbende kan vurderes. Det er i langt højere grad en løbende udviklingsproces, hvor målsætningerne formuleres ud fra overvejselsesprocesserne og forenes med vurderinger af sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris. Det kunne eksempelvis være sagsbehandleren, der skal vælge mellem en dyrere leverandør A og en billigere leverandør B og vurderer, at en vigtig kvalitetsindikator for hendes valg er stemningen omkring madlavningen hos leverandør A, fordi hun mener, det kan have afgørende betydning for den unges udvikling. Med denne prioritering af kvalitet i forhold til en billigere pris kan hun formulere konkrete mål, der baserer på denne prioritering ud fra en forventning om en mere effektiv indsats. Opfølgningen på sagsniveau såvel som på organisatorisk niveau kommer i så fald til at handle om, hvorvidt investeringen i den dyrere løsning resulterer i en forventet hurtigere udvikling hos den unge, end hvis der var valgt en billigere løsning. Det kræver med andre ord, at der følges op på begrundelserne for prioriteringen af en leverandør på bekostning af en anden leverandør sammenholdt med barnets eller den unges udvikling.

I dette scenarie handler målsætningerne om det, der satses på i valget af indsats og ikke om, hvorvidt prisen eller antallet af foranstaltninger ligger over eller under det budgetterede. Denne pointe svarer til en af konklusionerne i Westrups (2002) ph.d.-afhandling om økonomistyring i tre kommuners arbejde med udsatte børn og unge, hvor hun skriver, at ressourceforbruget kan måles i en række forskellige variable, ”men det er ikke sikkert, at afkast (præstationer og effekter) kan udtrykkes i monetære termer” (Westrup, 2002 s. 25-26, min oversættelse). Derfor anbefaler hun, at der ikke sættes finansielle mål for arbejdets resultater men deri-

mod lokalt udviklede mål for barnets/den unges forandringsprocesser (Westrup, 2002 s. 233-235).

3. Hvordan inddrager sagsbehandlere økonomiske hensyn i deres beslutninger, og hvad består disse hensyn af?

Sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger

Jeg argumenterer i mit teorifsnit for, at sagsbehandlerens økonomiske beslutninger kan betragtes som afvejninger mellem forskellige perspektiver på økonomi. Analysen stiller dermed ikke spørgsmål til, hvorvidt sagsbehandlerne tager økonomiske beslutninger, men til hvordan de tager økonomiske beslutninger. Grundlæggende tager sagsbehandlere økonomiske beslutninger i processer, der er styret ud fra krav om, at sagsbehandleren altid skal analysere barnets eller den unges behov, vælge en løsning, der bedst muligt matcher barnets behov og følge op på, om det nu også er den rigtige løsning. Denne proces foregår i en vekselvirkning mellem forvaltning og kontrol af beslutninger. Forvaltningen handler om at indsamle viden, implementere og følge op. Kontrollen handler om at vurdere, hvordan barnet eller den unge kan hjælpes bedst muligt med de ressourcer, der er til rådighed og om afgørelsen lever op til de formelle krav.

Når sagsbehandlerne forvalter beslutninger er de tæt på barnet og bruger eksempelvis handleplanen til at opstille mål for resultaterne og følge op på, om de er nået. Netop fordi udgangspunktet er i barnet eller den unge giver det ikke mening for sagsbehandlerne alene at træffe afgørelser om foranstaltninger med udgangspunkt i de kortsigtede økonomiske mål. Hvis de gjorde det, ville det svare til, at de uden skelnen til barnet eller den unge valgte den billigste løsning på noget, der ligner et standard-problem. I afgørelser om foranstaltninger er der altså ingen tegn på, at sagsbehandler blindt vælger den billigste foranstaltning. Når der foretages en indstilling til den foranstaltning, der er den billigste mulighed, sker det også ud fra hensyn til, at foranstaltningen skal være den rette for barnet.

I forhandlingerne med leverandørerne og i opfølgningen på deres arbejde tager sagsbehandlerne i højere grad hensyn til de kortsigtede økonomiske mål end i valg af foranstaltninger. Det kan fx ske i valget af interne leverandører, som fremmer muligheden for at overholde budgettet, men som ikke nødvendigvis er den billigste løsning hverken på kort eller på lang sigt. Det sker også, når sagsbehandlere forhandler priser med udgangspunkt i sammenhæng mellem pris og ydelser eller når de ligefrem afviser en leverandør med henvisning til, at de ikke vil betale dem mere end den på forhånd fastsatte grænse. Her kan være tale om, at leverandører der på lang sigt vil kunne løse barnets eller den unges problemer mest effektivt, afvises på grund af hensyn til prisen.

Sagsbehandlerens beslutninger kontrolleres af dem selv, når de selv har beslutningskompetencer og af den budgetansvarlige, når de ikke har beslutningskompetencer. Det er dog ikke så afgørende for deres økonomiske ansvar, om de har beslutningskompetencen eller ej, men snarere om de bliver inddraget i vurderingen af, om indstillingen skal tilpasses, godkendes eller helt ændres. Det betyder, at de tager økonomisk ansvar, selvom det ikke er deres ansvar. Der er dog stor forskel på, hvordan de udfører dette ansvar. Fx kan sagsbehandlerens kontrol af leverandørens arbejde foregå som en balancegang med de langsigtede økonomiske mål, hvor fx stopdatoer for indsatsen bruges som motivation til både at begrænse prisen for indsatsen og til at motivere til en mere effektiv løsning af barnets eller den unges problem. Den kan også foregå alene ved at følge op på barnets udvikling og kun lægge op til ændringer af indsatsen, hvis barnet ikke trives eller ved at lægge ansvaret for opfølgning over til leverandøren.

Hybridisering: Diskussion af udviklingen af sagsbehandlerens faglighed

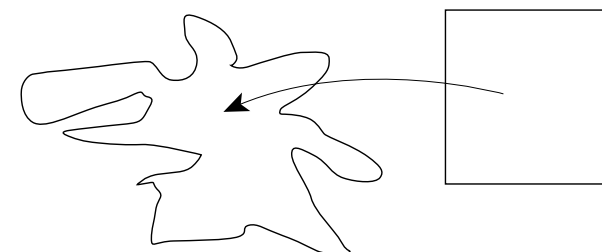
Det sidste tema i konklusionen og diskussionen er hybridisering. Det vil sige den proces, hvor der sker en integration mellem fagprofessionelle kompetencer og økonomitekniske færdigheder. I analysen kommer

denne proces ikke bare til udtryk som en hybridisering af sagsbehandlerne, men også som en hybridisering af økonomikonsulenten.

Når økonomikonsulenten går ind i amøben

Analysen viser, at økonomikonsulenten ikke længere kan holde sig på afstand af det faglige arbejde og blot levere objektive økonomiske beregninger ud fra en på forhånd besluttet proces. Med de øgede krav til, at der skal være tæt budgetopfølgning, detaljerede prioriteringer af, hvor udgifterne skal bruges her og præcise forklaringer, når regnskabet afviger fra budgettet, bliver økonomikonsulenten nødt til at gå ind i "amøben". Amøben er en af økonomikonsulenternes betegnelse af den flydende og komplekse viden, de arbejder med i Børne- og familieafdelingen. Den primære begrundelse for, at hun bliver nødt til at gå ind i amøben er, at hun skal bistå Børne- og familieafdelingen med at gøre deres forklaringer mere firkantede, så de kan få den ønskede funktion som et skjold mod kritik. Økonomikonsulenten tilegner sig altså viden om servicelovens paragraffer, problemtyper, foranstaltningmuligheder samt om sagsbehandlerens sagsbehandlingsprocesser. Der er en proces, hvor den fagprofessionelle økonom tilegner sig viden om sagsbehandlerens fagfelt, som en nødvendighed for, at hun kan udføre sit arbejde. Det kan illustreres som en proces, hvor firkanten går ind i amøben:

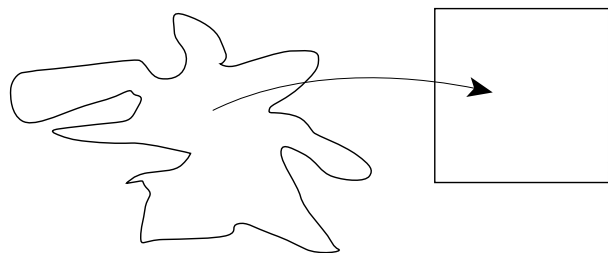
Figur 16. Amøbe og firkant



Når sagsbehandlerne går ind i firkanten

Når sagsbehandlerne er en del af en hybridisering, går processen den anden vej. Her går amøben ind i firkanten:

Figur 17. Amøbe og firkant



Her drejer det sig om, at sagsbehandlerne tilegner sig nye *færdigheder* i at anvende metoder og teknikker til at arbejde med den mere firkantede viden, som økonomi kan være. For at anvende teknikker og metoder behøver hun ikke at forstå hele den abstrakte teoretiske viden, der ligger bag, men det gavner hendes arbejde, at hun ved, hvordan hun anvender dem. Nærværende rapport kan give nogle anvisninger til de afvejsninger, hun kan gøre sig, når hun fx forhandler priser, laver budgetstyring (bruger serviceniveauer) eller følger op på en indsats. Den kan også give en anvisning til, hvordan hun kan justere på måden hun kontrollerer leverandørernes indsats med hensyn til, hvilke mål hun vil prioritere. Hun kan fx. Øge kontrollen – og dermed de kortsigtede økonomiske hensyn – ved at foretage kontrollen på afstand, gennem kontrakter. Eller hun kan kombinere hensynet til kort- og langsigtede økonomiske mål ved både at sætte detaljerede mål for indsatsen og følge mere massivt op på dem gennem dialog med barnet, familien og leverandøren (Mathiasen et al, 2011). Dette kan desuden bruges som argument for at investere i mere omfattende opfølgninger, hvis dette vurderes at være til gavn for barnet.

Hybridiseringens konsekvenser for sagsbehandlerne faglighed

Analysen berører kort, at der kan spores to konsekvenser af hybridiseringen. Den ene er, at sagsbehandlerne udvikler praksisformer, hvor de på pragmatisk vis, gør brug af de forskellige former for viden, når de har brug for dem. Det sker fx når sagsbehandlerne gør bevidst brug af indstillingen som det økonomiske argument, det også er. Eller når de grundigt afsøger mulige leverandører, men sørger for, at familien kun orienteres om det, der vurderes at være etisk forsvarligt. I det hele taget,

når sagsbehandlerne er bevidste om de processer, de er en del af, så de stopper op, når eksempelvis en beløbsgrænse for en bevilling ikke er hensigtsmæssig for barnet eller økonomisk fornuftig på lang sigt.

Den anden konsekvens er, at sagsbehandlerne netop kun tilegner sig teknikker og metoder og derfor udvikler mere overfladiske og tekniskprægede praksisformer. Dette ser vi eksempler på, når budgetgrænserne ikke udfordres og når sagsbehandlerne fx accepterer, at de skal visitere til interne leverandører uden at tage stilling til, om denne løsning nu også er den bedste. Vi kan også se det ved, at fx vurderingen af priser foregår på et overfladisk niveau, der handler om rammer og antal frem for kvalitet og resultater. Det er naturligvis ikke en ønskelig udvikling, at sagsbehandlerne faglighed udvikler sig til at blive overfladisk og tekniskpræget, da det er udtryk for et tab af faglig viden, der på sigt sætter de udsatte børns og unges liv på spil (Bracci & Llewellyn, 2012 s. 828).

I hvilken retning vil sagsbehandlerne gå?

Spørgsmålet til sidst er derfor, i hvilken retning sagsbehandlerne vil gå? Og hvilken retning lederne ønsker, at sagsbehandlerne skal gå? Vil og skal de gå længere ind i firkanten og dermed sikre sig, at de tilegner sig mere kvalificerede færdigheder i at anvende teknikkerne, så de bedre bliver i stand til at udvikle og udfordre dem? Dette ville give mulighed for en højere grad af inddragelse i fx budgetplanlægning, udvikling af nye styreformer og formulering af resultatmål. Det ville – ikke mindst – give sagsbehandlerne større ansvar for, ikke bare at forvalte beslutninger, men også at kontrollere dem.

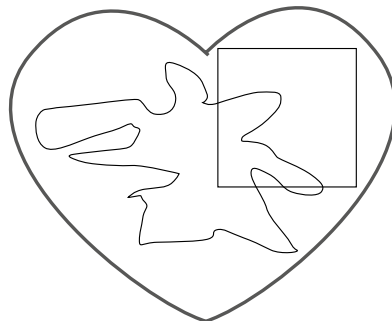
Eller vil de gå længere væk fra firkanten og dermed sikre sig, at deres fagprofessionelle beslutninger træffes på afstand af de økonomiske beslutninger og dermed fralægge sig ansvaret for at bruge teknikker og metoder til at arbejde med økonomi? Dette ville give mulighed for, at økonomikon-sulenternes opgaver udvides, idet det ville blive deres ansvar fx at udføre kontrol af sagsbehandlerne beslutninger, forhandle priser med leverandørerne, registrere priser og i det hele taget bestemme, hvad der må bruges

penge på. I bedste fald ville det opretholde status quo, hvor budgetstyringen sker med blikket i bakspejlet, så Børne- og familieafdelingen blot skal give forklaringer på de historiske prioriteringer. I værste fald betyder det, at det er økonomikonsulenterne, der bestemmer, hvad der må og ikke må bruges penge på og dermed også, hvad Børne- og familieafdelingens budget skal være, og hvad sagsbehandlerne kan beslutte.

Hvilken retning sagsbehandlerne faglighed skal bevæge sig i, er kort sagt et spørgsmål om, hvor meget sagsbehandlerne skal være en del af økonomistyringen. Svaret på dette spørgsmål er afgørende for, hvordan grund- og efteruddannelser skal tilrettelægges, så sagsbehandlerne tilegner sig de kompetencer, der efterspørges i praksis.

Som forfatter til denne rapport og efter at have beskæftiget mig med emnet i tre et halvt år, både som undersøger, underviser og som kollega til erfarne sagsbehandlere vil jeg argumentere for, at sagsbehandlerne bevæger sig skridtvist længere ind i firkanten. De har bevæget sig så langt ind, at det er blevet en selvfølgelighed at tale med sine kolleger, medkursister og medstuderende om de økonomiske teknikker og metoder, som de allerede bruger. De har dog ikke bevæget sig langt nok ind til, at de stiller spørgsmålstejn ved dem og opfatter dem som et *fagligt* anliggende, der har betydning for deres handlinger og som de også selv kan være med til at udvikle. For at undgå, at hybridiseringen sker på bekostning af sagsbehandlerne faglige vide og refleksive redskaber, mener jeg, at sagsbehandlerne må bevæge sig et skridt længere ind i firkanten, og gøre de økonomiske teknikker og metoder til deres egne.

Figur 18. Amøbe, firkant og hjerte



Kapitel 8: Empiri, metoder og efterfølgende refleksioner

Den metodiske tilgang til empiriindsamlingen er konstruktivistisk, hvilket vil sige, at praksis undersøges som situerede handlinger, der skabes i interaktionen mellem aktører og ting (Järvinen & Mik-Meyer, 2005; Olesen et al., 2008 s. 38). Det betyder, at arbejdet med økonomi anskues som noget, der både er givet på forhånd og noget, som udvikles undervejs. Fx er et regneark, et redskab der eksisterer rent materielt, men som samtidig udvikles og er medskaber af praksis i samspil med sagsbehandlere, ledere og medarbejdere. Fordelen med denne tilgang er, at det åbner muligheder for at følge økonomisk-relevante handlinger, dér hvor de er relevante. Dette gøres helt konkret ved at træffe metodiske beslutninger om tilpasning af empiriindsamlinger alt efter, hvor økonomien er mest til stede. Eksempelvis vælger jeg at prioritere interviews med økonomikonsulenter og økonomiske medarbejdere, på bekostning af interview med de lokale socialpolitikere, fordi økonomikonsulenterne er mere integrerede i sagsbehandlerne daglige praksis end politikerne. Den konstruktivistiske tilgang betyder også, at empirien anskues som noget, der konstrueres i samspil mellem undersøger og empiri. Det vil sige, at undersøger også er situeret i feltet og derfor påvirker resultatet af empirien – både i selve processen med at indsamle (konstruere) empirien og i den efterfølgende bearbejdning og analyseproces (Järvinen & Mik-Meyer, 2005a). Derfor har jeg, så vidt det har været muligt, lagt kortene på bordet og synliggjort, at jeg konstruerer et bestemt billede af praksis ved fx at betragte sagsbehandlerne beslutninger som økonomiske. Min hensigt er at fortolke praksis ud fra et økonomisk perspektiv, og derfor tilbyder jeg også kun økonomiske forklaringer. Såfremt jeg valgte at benytte andre teoretiske perspektiver, som eksempelvis sociologiske magtteorier, ville empiriens og analysens spørgsmål og svar været nogle andre.

I dette kapitel gør jeg rede for, hvordan jeg har arbejdet med at mindske min påvirkning af empirien og taget højde for min påvirkning i analysearbejdet.

Den kvalitative empiri

Den kvalitative empiri består af 4 observationer af teammøder i 2 af kommunerne og 3 observationer af teammøder og 1 observation af et visitationsmøde i 1 af kommunerne. I alt 12 observationer af møder på hver 1-2 timers varighed. I hver kommune er der desuden foretaget 4 semistrukturerede interview med sagsbehandlere og 4 semistrukturerede interview med ledere og økonomikonsulenter. I alt 24 kvalitative interviews. Derudover var der en del uformelle samtaler, der har bidraget med svar på faktuelle forhold vedrørende de enkelte kommuners organisering og historie.

Valg af observationer og informanter

I pilotundersøgelsen til nærværende rapport indgik observationer af visitationsmøder som en del af empirien, og her var en overraskende konklusion, at der stort set altid var enighed mellem leder og sagsbehandler om afgørelserne. Derfor har vi i dette projekt valgt at observere teammøder, ud fra en forventning om, at det giver viden om de forhandlinger, der leder frem til visitationsmøderne og som samtidigt også er udtryk for den mere uformelle og daglige sparring om tilpasninger af indstillinger og afgørelser. Formålet med observationerne var at få indsigt i, hvordan sagsbehandlere og deres ledere tog stilling til beslutninger, der både skulle tage hensyn til barnets eller den unges individuelle behov og til afdelingens økonomiske mål. Fra Kommune 1 indgik dog også observationer fra et visitationsudvalg⁴²⁾, da det viste sig, at det ene af de teams, vi skulle observere ikke traf beslutninger på selve teammødet og

derfor heller ikke forholdte sig eksplicit til prioriterings spørgsmål. Observationerne af visitationsudvalget overraskede endnu engang – men denne gang var overraskelsen, at afgørelserne blev forhandlet, tilpasset og ændret på selve mødet. Det blev på disse møder, vi fandt den empiri, der eksplicit viste, hvordan ledere, sagsbehandlere og repræsentanter fra samarbejdspartnere i konkrete og sagsnære beslutninger tog hensyn til økonomi (se kap. 6).

Valget af sagsbehandlere, der skulle indgå i interviewundersøgelsen, blev truffet ud fra et overordnet kriterium om, at de skulle have lyst til at deltage i undersøgelsen. Dette er vigtigt for at sikre muligheden for en tryk dialog med informanten om, hvordan hun løser sine opgaver i det daglige. Derudover blev sagsbehandlerne valgt ud fra kriterier om, at de skulle arbejde med forskellige aldersgrupper og have forskellig anciennitet. Hensigten med disse kriterier var at sikre en vis spredning i informanternes erfaringer, uden at stille så specifikke kriterier, at det blev for svært at matche. Selve udvælgelsen blev foretaget af deres myndighedsleder, som kunne have haft en interesse i at vælge de sagsbehandlere, der er mest positivt stillede overfor at skulle drøfte økonomi. Sammenholdt med det overordnede kriterium om, at sagsbehandler skulle have lyst til at deltage, er der en vis sandsynlighed for, at de sagsbehandlere, der indgår i undersøgelsen, repræsenterer sagsbehandlere, der interesserer sig for økonomiens betydning for deres arbejde. Dette er på den ene side en fordel for analysen, idet sagsbehandlere der interesserer sig for økonomi, har nemmere ved at reflektere over og dermed sætte ord på, hvordan de arbejder med økonomi. På den anden side betød det sandsynligvis også, at sagsbehandlere, der er særligt kritiske overfor at tage økonomiske hensyn, ikke har deltaget i interviewene. Spørgeskemaundersøgelsen har i denne sammenhæng netop til formål at give mere objektive udsagn om de generelle tendenser om konsekvenser og tilstedeværelsen af økonomiske hensyn i de afgørelser, der er truffet.

Lederne blev valgt ud fra deres budgetansvar: Der blev lavet interviews med afdelingschefer, der har det overordnede ansvar for myndigheds-

42) *De tre kommuner i empirien har forskellige betegnelser for deres visitationsudvalg og visitationsmøder. De har dog alle tre udvalg med lederrepræsentanter fra de involverede sektorer, der træffer afgørelser om anbringelser og andre omfattende foranstaltninger. For ikke at komplicere fremstillingen af empirien for meget, har jeg valgt at give deres udvalg og udvalgenes møder den fælles betegnelse "visitationsudvalg", som er den oprindelige betegnelse, som KL anbefalede i 2006 (Kommunernes Landsforening, 2006)*

sagsbehandlernes budgetter og tre myndighedsledere med personaleansvar for myndighedssagsbehandlerne. Konsulenterne blev valgt ud fra deres rolle i forhold til Børne- og familieafdelingens budgetstyring. Der er interviewet tre økonomikonsulenter og tre økonomi/socialfaglige konsulenter/teamledere.

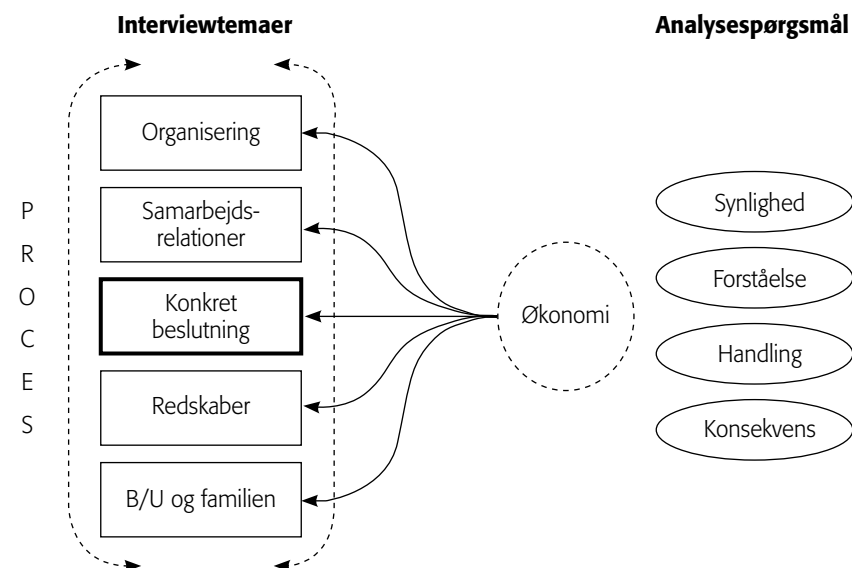
Spørgsmål til empirien og forberedelse

I observationerne observeres der efter, hvordan og hvorvidt økonomiske overvejelser kommer til udtryk som justeringer af indstillinger og som argumenter for at justere den pågældende indstilling. Disse observationer handler både om de udtalte overvejelser – om fx hvorvidt en pris er rimelig – og om de implicite overvejelser, der ikke sættes ord på, men som kommer til udtryk gennem enighed og handlinger – fx viden om, at forebyggende foranstaltninger skal prioriteres, når det er muligt. Her er altså fokus på samhandlingen mellem de involverede aktører – herunder også de redskaber, der bruges – og ikke på enkelte aktørers personlige forhold (Järvinen & Mik-Meyer, 2005b). De konkrete eksempler på diskussioner af indstillinger bruges efterfølgende som udgangspunkt for nedslagspunkter i interviewene.

Interviewguidene er forholdsvist åbne med en rammesætning af fem temaer, og hvor spørgsmålene er formuleret, så de taler konkret ind til informantens praksis. De fem temaer er organisering, samarbejdsrelationer, konkret beslutning, redskaber og barnet, den unge og familien og for hvert af disse temaer stilles der spørgsmål om økonomiens tilstedeværelse og betydning. Analysens formål er ikke at give viden om fx organisering eller samarbejdsrelationer, men derimod om, hvordan økonomi er organiseret, er til stede i samarbejdsrelationer, indgår i beslutninger, bliver styret med redskaber og bliver til konsekvenser for familien og for budgettet m.m.. Derfor er spørgsmålene til temaerne vinklet, så de giver indsigt i analysespørgsmålene om økonomiens synlighed, informanternes forståelse af økonomi, og deres handlinger som reaktion på økonomi og de konsekvenser, der opstår af økonomien. Temaerne udtrykker altså elementer, som indgår i beslutningsprocesserne

og skal derfor ikke forstås adskilt, men netop blot som en huskeseddel om, hvad der skal spørges ind til. Omdrejningspunktet er konkrete beslutninger, fordi det er ved at fortælle om konkrete beslutninger, informanterne motiveres til at tale om deres handlinger og overvejelserne bag handlingerne. Figur 19 giver et overblik over interviewtemaer og analysespørgsmål.

Figur 19: Interviewtemaer og analysespørgsmål til interviewguide



Formålet med interviewguiden er at sætte en tematisk ramme for, hvad der skal diskuteres samt at formulere nogle spørgsmål, der initierer dialogen og motiverer informanten til at dirigere den videre retning for interviewet med udgangspunkt i, hvad der er relevant for netop ham eller hende (Høybye-Mortensen, 2011 s. 116-117; Staunæs & Søndergaard, 2005 s. 53ff). Denne relativt åbne tilgang til interviewene er nødvendig, fordi "økonomistyring" er et enormt bredt tema samtidigt med, at økonomistyringsopgaverne kun er eksplicit til stede i særlige situationer. Økonomi er eksempelvis implicit til stede, når der prioriteres mellem

foranstaltningmuligheder og eksplicit til stede, når sagsbehandleren registrerer prisen eller når en konsulent spørger sagsbehandleren om prisen. For at få viden om de overvejelser, der er til stede i beslutningen om en pris eller valget af en leverandør frem for en anden er det nødvendigt at lade informanten bestemme, hvad dialogen i interviewet skal handle om. Netop derfor er det vigtigt, at det er en uformel dialog og ikke et struktureret interview.

Gennemførelse og bearbejdning

Interviewene blev gennemført på informanternes arbejdspladser enten på kontorer eller i mødelokaler. Der blev taget udgangspunkt i konkrete sager, som interviewer enten kendte på forhånd fra observationerne af teammøder eller ved at bede informanten fortælle om sager, hvor hun havde været i tvivl om valg af foranstaltning, valg af leverandør eller valg af indsatsens omfang. I interviewene med ledere og konsulenter blev der taget udgangspunkt i konkrete beslutninger om enten enkeltsager eller om den generelle budgetstyring – fx om reaktioner på budgetafvigelse eller beslutninger om at ændre organisering. I disse interviews fyldte de subjektive overvejelser dog ikke ligeså meget som i sagsbehandlerens interview, da formålet også var at få beskrivelser af budgetstyringsprocesser- og organisering.

Både interview og observationer blev optaget, transskriberet og kodet i Nvivo. Et udvalg af materialet blev først manuelt kodet og denne kodning dannede i samspil med teorien udgangspunkt for et kodetræ i Nvivo. Kodningen blev både gennemført med udgangspunkt i empirien og med udgangspunkt i teori om budgetstyring og sammenhæng mellem styring og sagsbehandleres ansvarlighed (Kristiansen, 2010). Kodetræet indeholdt 11 koder i fire overordnede temaer om 1) metodeovervejelser og validitet, 2) faktuelle beskrivelser og definitioner, 3) analyse spørgsmål og 4) perspektivering/fremtidig forskning. Analysetemaerne blev valgt i en vekselvirkning mellem teoretiske overvejelser om, hvad der samlet var muligt at belyse teoretisk og hvad der fyldte mest i kodningen. Dette valg blev underbygget af de noter, der blev taget før og efter

interview og observationer samt resultaterne fra dokumentanalysen og den kvantitative undersøgelse (Kristiansen, 2010 s. 453).

Refleksion over processen og empiriens validitet

Interviewene blev gennemført af to personer, som løbende sparrede om, hvornår interviewene resulterede i generelle og holdningsbaserede svar og hvordan de gav adgang til viden om informanternes handlinger. Denne viden var givtig i forhold til at tilpasse interviewmetoder undervejs og i forhold til at skulle udvælge citater. Derudover var den nødvendig, fordi det var en generel udfordring at få sagsbehandlere, såvel som ledere og konsulenter, til at fortælle om hvad de gør, når de arbejder med økonomi – fx når de tager stilling til et budgetmål, registrerer en pris, vurderer rimeligheden af en pris og sammenhængen med kvaliteten, hvordan effekten vurderes m.m. På den ene side oplevede vi, at interviewspørgsmålene blev så konkrete, at de ramte helt ved siden af, fordi informanten ikke selv satte ord på opgaven på samme måde og på den anden side oplevede vi, at spørgsmålene blev så overordnede, at svarene ikke rigtigt gav svar på noget. I forsøget på at få informanterne til at sætte ord på sine handlinger og overvejelser kom vi ind i mellem til at stille spørgsmålene, så de lagde en bestemt forståelsesramme ned over informanten. Fx i følgende interviewudklip med en sagsbehandler:

”Interviewer: Altså hvornår er det, du tænker, det er sgu i de og de situationer, at jeg bliver tvunget til at tænke i økonomi, eller at jeg gør mig nogle økonomiske overvejelser?”

Sagsbehandler: Jeg synes ikke, at det er i nogen bestemte situationer. Jeg synes, den ligger lidt hele tiden.”

Spørgsmålet kategoriserede økonomi, som noget, sagsbehandleren følte sig tvunget til at forholde sig til, hvilket hun tydeligvis ikke kunne genkende og gav derfor et svar, som ikke gjorde interviewer meget klogere, end da interviewet startede. Der var tilsvarende eksempler på, at informanten lod sig rive med og forsøgte at forholde sig konkret til økono-

mi, som noget, der var nemt at afgrænse. Fx i følgende interviewudklip, hvor afdelingslederen stopper sig selv, fordi det hun skal til at sige ikke giver mening:

”Afdelingschef: Jeg tænker ikke så tit, at vi bliver uenige omkring det økonomiske, fordi hun er også meget økonomisk. Men nogle gange er vi da uenige om det faglige.

Interviewer: Ja. Så I bliver... eller I bliver ikke uenige om det økonomiske?

Afdelingschef: Nej, jeg synes ikke vi bliver uenige om det. Åh nej, det er sgu svært at svare på fordi...”

Afdelingschefen sluttede ikke sætningen af, og interviewet fortsatte i en anden retning. Dette er blot nogle enkelte eksempler på, hvordan interviewer har påført nogle bestemte betydninger på informanten og hvordan informanten også har brugt interviewene til at udtrykke bestemte holdninger, hvor det ikke er til at vide, om det kan genkendes i deres handlinger.

I analysen af materialet forsøgte jeg at tage højde for dette ved at tage udgangspunkt i interviewudsagn, der var beskrivende og ikke åbnede op for alt for mange fortolkningsmuligheder. Dette er også grunden til, at jeg i fremstillingen har fravalgt citater fra nogle af informanterne, fordi deres svar forblev på et generelt og holdningsmæssigt plan.

Formålet med observationerne var at få viden om dagligdagssituationer, som i mindst mulig grad var påvirkede af, at undersøgeren forstyrrer praksis ved at stille spørgsmål eller ved at deltage. I nogle af observationerne var der dog tydelige tegn på, at de observerede personer reagerede på observatørens tilstedeværelse. Der er flere eksempler på, at ledere stopper mødet for kort at orientere observatøren om, hvad drøftelsen handlede om. For at sikre at møderne ikke blev tilpasset observatørens

tilstedeværelse blev en eller flere sagsbehandlere efterfølgende spurgt, om mødet forløb, som det plejede. Her blev det bekræftet, at der ikke var foregået noget usædvanligt på de observerede møder.

Samlet set må det konstateres at interview såvel som observationer af teammøder kun gav begrænset indsigt i hverdagshandlinger. Teammøderne, fordi de foregik i en struktureret mødeform, som nok er en del af det daglige arbejde, men ikke dér, hvor sagsbehandleren udfører sine valg. Interviewene, fordi holdninger og forståelser af økonomi er så kontekstafhængige, at det kan være svært at vide, om man taler om det samme – men også fordi, interview pr. definition giver retrospektive fortællinger om, hvad der er sket og derfor kun i begrænset omfang løfter sløret for, hvad informanterne gør, når de arbejder med økonomi.

Den kvantitative empiri

Den kvantitative empiri blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse om de faktuelle registreringer i sagsdokumenterne til 145 sager – 48 sager i Kommune 1, 48 sager i Kommune 2 og 49 sager i Kommune 3.

Formål

Undersøgelsen testede indikationer på, om økonomiske hensyn indgik i afgørelser og valg. Der blev spurgt ind til følgende indikationer:

- Hvor udbredt enighed eller uenighed om afgørelser er
- Hvorvidt priser justeres i kontrakter og i forbindelse med opfølgninger
- Hvorvidt der er sammenhæng mellem barnets udvikling og justeringer i priser og ydelser
- Hvorvidt der indstilles til alternative løsningsmuligheder
- Hvorvidt der er ventetid
- Hvem sagsbehandler taler om prisen med
- Hvorvidt barnets handleplan opdateres

- Hvorvidt økonomiske overvejelser og argumenter indgår som argument for afgørelsen
- Hvorvidt politiske beslutninger indgår som argumenter for afgørelser

Spørgsmålene er stillet til registreringerne i sagsakterne, fordi de giver viden om, hvad der faktisk er registreret vedrørende økonomi i sagerne. Det er altså et konkret udtryk for, hvordan økonomi er til stede i sagsbehandlingens arbejde. Da det tidsmæssigt ville være for krævende selv at skabe overblik over 150 sager, er undersøgelsen gennemført ved, at sagernes aktuelle sagsbehandlere har svaret på spørgsmålene. Dette har på den ene side kompliceret besvarelsen, fordi det kan være uklart, hvornår det er sagsbehandlers vurdering og hvornår besvarelsen afspejler en registrering i sagsakterne. På den anden side har det givet mulighed for at afdække flere typer af viden med undersøgelsen.

Spørgsmålene i spørgeskemaet søgte viden på tre niveauer:

1. At give viden om faktuelle forhold vedrørende eksempelvis fordeling af foranstaltningstyper, prisniveauet for foranstaltningerne, hvorvidt der er udarbejdet kontrakter, hvem der har truffet afgørelsen m.m. Disse spørgsmål er udelukkende besvaret med udgangspunkt i de informationer, der er registreret i sagsakterne.
2. At afdække udbredelsen af tendenser, der står frem i den kvalitative empiri og som giver indikationer på, hvordan økonomiske hensyn foretages. Spørgsmålene om udbredelsen af tendenser er blevet besvaret på baggrund af oplysninger i sagerne, når det har været muligt at finde svarene i sagerne og de er blevet besvaret på baggrund af sagsbehandlers viden om sagen, når svarene ikke kunne fremfindes i sagen. I de tilfælde, hvor svaret ikke kunne findes i sagen og hvor sagsbehandler ikke kendte svaret på spørgsmålet, er svaret registreret som uoplyst.

3. Det tredje formål er at få viden om, hvordan, hvilke og i hvor høj grad økonomiske overvejelser registreres i sagsakterne. Denne kategori er mere overordnet og besvares bl.a. i kraft af antallet af besvarelse i de forskellige svarkategorier – eksempelvis viser undersøgelsen, at der i kontrakter i højere grad oplyses om ændringer i ydelser end i priser.

Udvalg

Der blev udvalgt 50 sager i hver kommune. Repræsentativiteten blev sikret gennem en styret udvælgelse af sager frem for gennem en kvantitativ vurdering af antallet af udvalgte sager i forhold til kommunernes samlede sagsstammer. Sagerne blev valgt ud fra kriterier, der skulle sikre, at de bredte sig ud over forskellige foranstaltningstyper, og gav indsigt i generelle tendenser samtidigt med, at sagerne er sammenlignelige. Derudover var det også nødvendigt at inddrage logistiske overvejelser om, hvordan undersøgelsen kan gennemføres, så den ikke blev bredt ud over alt for mange sagsbehandlere. Udvælgelseskriterierne var:

- Alderskriterier: Sager vedr. børn i alderen 8 til 17 år. Denne afgrænsning er foretaget på baggrund af erfaringer med, at der særligt er tvivlsspørgsmål om prioriteringer mellem økonomiske mål og viden om den konkrete sag, når det drejer sig om sager vedr. de ældre børn.
- Foranstaltningstyper: Ca. 50 % af sagerne vedrørende indsatser i hjemmet og 50 % af sagerne vedr. anbringelser Denne afgrænsning er foretaget for at sikre spredning over foranstaltningstyper.
- Aktualitet: Sagsbehandler tager udgangspunkt i de fem mest aktuelle sager – fx de fem sager, der senest er ændret handleplan i, afholdt møder vedr., truffet afgørelse i etc. Denne afgrænsning er foretaget for at sikre, at der tages udgangspunkt i sager, der afspejler aktuelle forhold.
- Derudover er sagerne afgrænset ved, at de skal være knyttet til omkring 10 sagsbehandlere, hvilket skyldes muligheden for logistisk at planlægge denne del af empiriindsamlingen.

De 145 sager vurderes dermed at være repræsentative for sager vedr. socialt udsatte børn og unge i alderen 8-17. I 5 tilfælde er sager blevet valgt fra, fordi der enten var tale om handicapsager eller om, barnet var yngre end 8 år.

Gennemførelse

For at sikre, at besvarelsene så vidt muligt blev lavet med udgangspunkt i sagsakterne, blev undersøgelsen gennemført ved, at forskningsassistenter interviewede sagsbehandleren og bad hende forholde sig til de konkrete oplysninger i sagen fremfor til egne vurderinger. Denne måde at gennemføre undersøgelsen på viste sig givtig i forhold til svarprocenten, som er på 97 % (n=145) og i forhold til at gennemføre undersøgelsen planmæssigt. Omvendt var det en udfordring at forberede forskningsassistenterne på deres opgave, særligt dem der ikke kendte til socialt arbejde med udsatte børn og unge, og derfor havde svært ved at guide sagsbehandleren videre, hvis hun havde spørgsmål. Dette blev imødegået ved at være i tæt telefon- og mailkontakt i løbet af undersøgelsesprocessen.

Bearbejdning og refleksion over empiriens validitet

Spørgeskemaerne blev besvaret i Google Docs og eksporteret til SPSS, hvor der blev lavet deskriptive analyser og crosstabs, der sammenlignede variabler. I bilag 6 er der en oversigt over analyseresultaterne.

I forbindelse med bearbejdningen af data blev det klart, at spørgeskemaet er alt for omfattende i forhold til det, der var formålet. Dette hænger sammen med, at der blev spurgt ind på et relativt detaljeret niveau for at sikre muligheden for, at der blev svaret med udgangspunkt i sagerne og ikke med udgangspunkt i holdninger og subjektive vurderinger. Det betød dog, at det var nødvendigt at stille de samme spørgsmål i forskellige sammenhænge og at tilbyde mange svarkategorier. Eksempelvis blev der både spurgt ind til, om prisen blev ændret i kontrakten og i forbindelse med seneste opfølgning og hvad prisændringen var i begge sammenhænge. De detaljerede spørgsmål gav på den ene side adgang

til noget data, der tjente sit formål med at kvalificere analyserne af den kvalitative data og på den anden side resulterede det til tider i, at det var svært at afgrænse og holde styr på de mange svar.

Dokumentanalysen

Dokumentanalysen bestod af en gennemgang af interne og officielle dokumenter, der skriftligt viste politiske beslutninger og deres omsætning i Børne- og familieafdelingernes praksis. Her var tale om alt fra budgetmateriale til skabeloner, der blev brugt som redskaber i sagsbehandlerens daglige praksis.

Dokumenterne blev indsamlet i to parallelle processer. De dokumenter, der er politisk vedtaget, blev indsamlet via en sekretær, som var blevet bedt om at sende de ønskede dokumenter eller tilsvarende (se bilag 10 for den liste, der blev sendt til sekretærerne). De dokumenter, der blev brugt af sagsbehandlerne i deres daglige arbejde blev indsamlet i forbindelse med observationer og interview. Således blev informanterne spurgt, om de kunne udlevere fx bevillingsark, budgetopfølgninger, kontrakter og lignende. I bilag 11 er der oversigter over de indsamlede dokumenter for hver af de tre kommuner.

Dokumenterne blev blevet analyseret med en konstruktivistisk tilgang, hvor det var dokumentets betydning i bestemte relationer og kontekster, der blev undersøgt (Justensen, 2005 s. 219). Dette er eksempelvis grunden til, at den skriftlige bevilling – som i det daglige blot er en hurtig formalia – tillægges forholdsvis stor vægt i analysen. Med den konstruktivistiske analysetilgang blev det nemlig synligt, at den skriftlige bevilling bar viden rundt i organisationen og dermed også var med til at skabe bestemte handlemuligheder i de situationer, den indgik i.

Samlede overvejelser over analysens validitet

Projektet har haft to overordnede formål om både at resultere i målrettet undervisningsmateriale om sagsbehandlernes økonomiske overvejelser i beslutninger om indsatser til udsatte børn og unge og samtidigt at give en bred indsigt i økonomistyring i tre kommuner og på tre hierarkiske niveauer. Dette dobbelte formål har på den ene side gjort det muligt at have et åbent undersøgelsesdesign, hvor det ikke på forhånd var afgjort, hvilket redskab, proces eller institutionelle design, der skulle være omdrejningspunktet for analysen. Det er i stedet blevet muligt at lade empirien bestemme, hvad der havde størst betydning i praksis. På den anden side skabte det en udfordring i forhold til afgrænsningen af analysen. Det har både gjort det svært at finde teori, der tilbyder redskaber til at analysere så bredt og samtidigt komme helt ned i den materielle praksis. Det var svært at stille spørgsmål til empirien, der både gav den brede indsigt og samtidigt bibeholde et fokus på, at det var den enkelte sag, den enkelte informant, redskaberne og samspillet imellem dem, der var analyseobjektet. Derfor var det undervejs nødvendigt at afgrænse undersøgelsen og tilpasse undersøgelsesdesignet, således at formålet nu entydigt var at få viden om den daglige praksis i Børne- og familieafdelingerne med fokus på sagsbehandlernes beslutninger og samspillet med budgetstyringsprocesser.

Det mere stringente fokus på de daglige processer betød dog, at konteksten ikke trådte så tydeligt frem, som det havde været ønskeligt. Det blev, med andre ord, ikke en analyse af, hvordan det institutionelle design muliggør den konkrete budgetstyringspraksis og sagsbehandlernes tilgange til økonomiske beslutninger. Der kan derfor være en risiko for, at analysen fremstår løsrevet fra dets kontekst. Dette har jeg forsøgt at tage højde for ved at sikre mig, at analysen er genkendelig i de tre involverede kommuner, ved at teste analysen som undervisningsmateriale og ved løbende at sparre med socialfaglige kolleger på Professionshøjskolen Metropol om analysernes troværdighed (Tanggaard & Brinkmann, 2010). Den generelle tilbagemelding har været, at analyserne er genken-

delige og at de giver viden, som gør det lettere at forstå, hvad økonomi betyder i sagsbehandlernes arbejde. Af referatet fra en workshop om rapportens analyser med kursister på den sociale diplomuddannelse inden for børne- og ungeområdet, fremgår det bl.a.:

”Ydermere bemærker flere af kursisterne, at rapporten har givet dem anledning til refleksion omkring deres beslutningskompetence i forhold til, hvor stor en rolle økonomien spiller – fx siger en af deltagerne, at det er hurtigere, hvis man kan klare det indenfor de økonomiske rammer, der er sat for egen beslutningskompetence. Rapporten kan således bruges til refleksion i forhold til, hvad en af deltagerne kalder den ”internaliserede økonomiske bevidsthed”.”

Undersøgelsen er desuden planlagt og gennemført uden empiri fra leverandørerne og familierne, hvilket der både er fordele og ulemper ved. En fordel er, at fokus på de interne processer i forvaltningerne er skærpet og undersøgelsen derfor giver et unikt indblik i en del af sagsbehandlernes praksis, som ikke tidligere er undersøgt i Danmark. En ulempe er, at der er begrænsede muligheder for at undersøge sagsbehandlernes specifikke vurderinger af sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris, da disse ofte foretages i forbindelse med møder med leverandører og pr. definition handler om leverandørens praksis. Det, der har været muligt at undersøge, er derimod sagsbehandlernes gengivelser af deres overvejelser om sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris. Også her, er der en indbygget udfordring, som handler om, at sagsbehandlerne ikke selv taler om og oplever deres vurderinger som vurderinger af sammenhængen mellem effekt, kvalitet og pris, men derimod som *socialfaglige* vurderinger. Derfor fremgår disse vurderinger heller ikke eksplicit af sagsakterne. Bag analyserne ligger der derfor en mængde overvejelser om, hvordan og hvornår sagsbehandlernes handlinger er udtryk for vurderinger af sammenhænge mellem effekt, kvalitet og pris, og hvornår jeg som undersøger påfører deres handlinger teoretiske termer og dermed gør deres handlinger til noget andet, end de er. Dette er baggrunden for, at jeg

ikke bruger effekt, kvalitet og pris som analysebegreber, men i stedet har valgt at tage udgangspunkt i perspektiver på økonomi. Selvom analysen ikke giver en samlet konklusion af sammenhængene mellem effekt, kvalitet og pris, mener jeg, at der er rigeligt med analysepointer, der kan bruges til at tage diskussionen i undervisningen.

Samlet set mener jeg, at analysens validitet er høj, netop fordi den har et målrettet fokus på sagsbehandlingens praksis og dermed kommer i dybden med de enkelte analysetemaer. Dette målrettede fokus har dog haft nogle omkostninger i forhold til det brede sigte, der er et af undersøgelsens oprindelige formål.

Litteraturliste

- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1-2), 1–27.
- Alminde, R. (2008). *Social analyse og handling*. Hans Reitzel.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2005). At arbejde med mysterier og sammenbrud: Empirisk materiale som kritisk samtalepartner i teoriudvikling. In M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Eds.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv - Interview, observationer og dokumenter* (1st ed., pp. 121–145). Hans Reitzels Forlag.
- Ankestyrelsen. (2014). *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om kommunernes anvendelse af serviceniveauer*.
- Banks, S. (2004). *Ethics, Accountability and the Social Professions*. Palgrave Macmillan.
- Bracci, E., & Llewellyn, S. (2012). Accounting and accountability in an Italian social care provider - Contrasting people-changing with people-processing approaches. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 25(5), 806–834.
- Bundesen, P. (2011). Handlings- og styringsrationaler. In *Kommunal økonomisk styring - på det sociale område* (pp. 51–78). Hans Reitzels Forlag.
- Bundesen, P., & Hansen, C.-A. (2011). *Kommunal økonomisk styring - på det sociale område*. Hans Reitzel.
- Czarniawska, B., & Mouritsen, J. (2005). What is the Object of Management? How Management Technologies Help to Create Manageable Objects. In C. S. Chapman, D. J. Cooper, & P. B.

- Miller (Eds.), *Accounting, Organizations, & Institutions* (1st ed., pp. 157–175). Oxford University Press.
- Egelund, T. (1997). *Beskyttelse af barndommen*. Hans Reitzel.
- Egelund, T. (2011). Socialt arbejde. In I. Hornemann Møller & J. Elm Larsen (Eds.), *Socialpolitik* (3rd ed., pp. 437–457). Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, T., & Halskov, T. (1990). *Udvikling af det sociale arbejde - Brudstykker af et forandringsprojekt i en bistandsafdeling*. Socialpædagogisk Bibliotek.
- Egelund, T., Jakobsen, T. B., Hammen, I., Olsson, M., & Høst, A. (2010). *Sammenbrud i anbringelser af unge*.
- Finansministeriet. (2012). *Budgetlov - handout*. Retrieved from http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/03/regeringen-indgaar-aftale-om-ny-budgetlov/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2012/03/Budgetlov/budgetlov_handouts.ashx
- Gregersen, E. J. (2013). *Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked*. Aarhus Universitet.
- Hansen, A. (2010). Præstationsmålingssystemer, designvalg og designkriterier –. *Økonomistyring Og*, 25(3), 203–248.
- Hasenfeld, Y. (2003). *Mennesket som råstof*. Klim. Retrieved from <http://rub.ruc.dk/soeg/kviksoeg/?query=8779551602>
- Healy, K. (2009). *Socialt arbejde i teori og kontekst*. Akademisk Forlag. Retrieved from <http://rub.ruc.dk/soeg/kviksoeg/?query=9788750040552>
- Hjort, K. (2012). *Det affektive arbejde*. Samfundslitteratur.
- Høybye-Mortensen, M. (2011a). Teknologi i offentlige organisationer. In A. Berg-Sørensen, C. Howard Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor - Grundbog i offentlig forvaltning* (1st ed., pp. 377–397). Hans Reitzels Forlag.
- Høybye-Mortensen, M. (2011b). *Velfærdsstatens dørvogtere*. Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
- Høybye-Mortensen, M. (2013a). *I velfærdsstatens frontlinje*. Hans Reitzel.
- Høybye-Mortensen, M. (2013b). Kvalitetsstandarder er socialpolitik. *Social Politik*, 3, 21–25.
- Håndbog om barnets reform*. (2011) (2nd ed.). Servicestyrelsen.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2008). *Hvordan organisationer fungerer - en indføring i organisation og ledelse* (2nd ed.). Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, E. (2011). *Offentlig driftsøkonomi og økonomistyring*. Samfundslitteratur.
- Justensen, L. (2005). Dokumenter i netværk. In M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Eds.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv - Interview, observationer og dokumenter* (1st ed., pp. 215–235). Hans Reitzels Forlag.
- Juul Hansen, S. (2010). *Professionelle i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2005a). *Kvalitative metoder i interaktionistisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2005b). Observationer i en interaktionistisk begrebsramme. In M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Eds.),

- Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv - Interview, observationer og dokumenter* (1st ed., pp. 97–121). Hans Reitzels Forlag.
- Kildedal, K., Laursen, E., Riis Michelsen, R., & Hartoft, H. (2013). *Socialfaglig ledelse*. Samfundslitteratur.
- KL og Regeringen. (2013). *God økonomistyring i kommunerne - Kortlægning af økonomistyring i 10 danske kommuner. Tværgående opsamling*.
- Kommunernes Landsforening. (2006). *Den modificerede BUM-model - Nye udfordringer på social- og sundhedsområdet*.
- Kommunernes Landsforening. (2009). *8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge*.
- Kraus, K., & Lindholm, C. (2009). Accounting in Inter-Organisational Relationships within the Public Sector. In A. G. Hopwood, C. S. Chapman, D. Cooper, & P. Miller (Eds.), *Accounting, Organizations, & Institutions* (pp. 113–148). Oxford University Press.
- Kristiansen, S. (2010). Kvalitative analyseredskaber. In L. Tanggaard & S. Brinkmann (Eds.), *Kvalitative Metoder - En grundbog* (1st ed., pp. 447–463). Hans Reitzels Forlag.
- Kurunmäki, L., & Miller, P. (2006). MODERNISING GOVERNMENT: THE CALCULATING SELF, HYBRIDISATION AND PERFORMANCE MEASUREMENT. *Financial Accountability & Management*, 22(February), 87–106.
- L. Zimmerman, J. (2014). *Accounting for Decision Making and Control* (8th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Law, J. (2011). Economics as Interference, (2002), 21–38.
- Lehmann Nielsen, V. (2011). Implementeringsteori - implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd. In A. Berg-Sørensen, C. Howard Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor - Grundbog i offentlig forvaltning* (1st ed., pp. 319–357). Hans Reitzels Forlag.
- Liljegren, A. (2012). Pragmatic professionalism : micro-level discourse in social work Pragmatisk professionalism : mikropolitiska konstruktioner i socialt arbete, (April 2013), 37–41.
- Lindkvist, L., & Llewellyn, S. (2003). Accountability, responsibility and organization. *Scandinavian Journal of Management*, 19(2), 251–273.
- Llewellyn, S. (1998). Boundary Work: Costing and Caring in the Social Services. *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), 23–47.
- Mathiasen, S. H., Kollin, M. S., & Eriksen, M. (2011). *Den svenske model*.
- Morthorst Rasmussen, B., & Haldbo Hansen, T. (2002). *En beslutningsmodel med meget mere - en undersøgelse af "Det danske forsøg med Familierådslagning."*
- Mouritsen, J. (1997). *Tællelighedens regime*. Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Munro, E. (2004). The Impact of Audit on Social Work Practice. *British Journal of Social Work*, 34(8), 1075–1095.
- Munro, E. (2008). *Effective child protection*. SAGE.

- Møller, M. Ø. (2011). Socialrådgivere i et krydspres. In M. B. Johansen & S. Gytz Olesen (Eds.), *Professionerne sociologi og vidensgrundlag* (1st ed., pp. 270–288). Aarhus: VIA-systeme.
- Nørrelykke, H., Zeeberg, B., & Ebsen, F. (2011). *Myndighed og leverandør - Samspil og aftaler i socialt arbejde med udsatte børn og unge*. Professionshøjskolen Metropol.
- Olesen, S. P., Eskelinen, L., & Caswell, D. (2008). *Potentialer i socialt arbejde*. Hans Reitzel Forlag.
- Posborg Michelsen, L. (2014). *Viden og evidens i sagsbehandling og socialt arbejde* (1st ed.). Hans Reitzels Forlag.
- Posborg, R. (2013). Myndighedsudøvelse og sagsbehandling. In R. Posborg, H. Nørrelykke, & H. Antczak (Eds.), *Socialrådgivning og socialt arbejde - En grundbog* (2nd ed., pp. 247–269). Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen, & KL. (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011* (pp. 7–33).
- Schrøder, I. M. (2012). Økonomi på dagsorden. *Uden for Nummer - Tidsskrift for Forskning Og Praxis I Socialt Arbejde*, (24), 15–27. Retrieved from <http://www.socialrdg.dk/Files/Filer/Publikationer/Udenfornummer/24-UdenForNummer.pdf>
- Schrøder, I. M. (2013). At samarbejde om et regneark. In H. Mylund Jacobsen (Ed.), *Administration - Faglighed og praksis i administrativt arbejde* (1st ed., pp. 163–187). Akademisk Forlag.
- Schultz, A. T. & Klausen, J. (2012). Serviceniveau og økonomiske hensyn. *Ugeskrift for Retsvæsen*, s. 419–429.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 219–237.
- Staunæs, D., & Søndergaard, D. M. (2005). Interview i en tangotid. In M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Eds.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv - Interview, observationer og dokumenter* (1st ed., pp. 49–73). Hans Reitzels Forlag.
- Svanholt, A. K. (2013). Økonomistyring på handicapområdet. In I. S. Bonfils, B. Kirkebæk, L. Olsen, & S. Tetler (Eds.), *Handicapforståelser mellem teori, erfaring og virkelighed* (pp. 135–150). København: Akademisk Forlag.
- Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2009). *Handlingsmæssigt råderum i socialt arbejde*. Akademisk Forlag.
- Søndergård Pedersen, H., Bækgaard, M., Bjørn Madsen, L., & Engelbrecht Jensen, L. (2012). *Kortlægning af serviceniveaubeskrivelser*. Retrieved from http://www.kora.dk/media/276623/Rapport_final.pdf
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010). Kvalitet i kvalitative studier. In S. Brinkmann & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder - en grundbog* (1st ed., pp. 489–500). København: Hans Reitzels.
- Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager*. (2008).
- Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager 2010*. (2010).
- Undersøgelse om økonomi og faglighed i børnesager 2011*. (2011).
- Welbourne, P. (2011). Twenty-first century social work: the influence of political context on public service provision in social work education and service delivery. *European Journal of Social Work*, 14(3), 403–420.

Westrup, U. (2002). *Gränsöverskridande Styrning - Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar*. Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet. (n.d.). Budget- og regnskabs-systemerne. Retrieved May 08, 2014, from <http://budregn.oim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner.aspx>

Bilag 1: Casebeskrivelse af de tre Børne- og familieafdelinger

Kommune 1

Om kommunen

Ifølge Danmarks statistik bor der omkring 65.000 indbyggere i Kommune 1 (tal fra 2013), og 230 familier modtager støtte fra børne- og familieafdelingen (tal fra 2011). Kommunen ligger i hovedstadsområdet og blev ikke sammenlagt med andre kommuner i forbindelse med strukturreformen i 2007. Kommunens forvaltning er klassisk opbygget i et hierarki, med borgmester, kommunaldirektør og fem direktører med ansvar for hver sin forvaltning, hvoraf børne- og familieafdelingen er en del af en af de fem forvaltninger.

Børne- og ungerådgivningens organisering

Børne- og familieafdelingen har en afdelingschef, som refererer til direktøren for den samlede forvaltning. Afdelingschefen er chef for myndighedssagsbehandlerne, den pædagogiske- og psykologiske rådgivning (PPR) og de interne leverandører. Beslutningsprocesserne om foranstaltninger er organiseret i en modificeret BUM model, hvor myndighedssagsbehandlerne køber ydelser af interne eller eksterne leverandører. Myndighedssagsbehandlerne er organiseret i teams, der er opdelt efter aldersgrupper og hvorvidt der er tale om forebyggende foranstaltninger eller anbringelser. Alle medarbejderne har samme myndighedsleder og hvert team har tilknyttet en konsulent, der har til opgave at sikre sammenhæng mellem faglighed og økonomi i de beslutninger, der bliver taget.

Budgetstyring

I 2012 brugte de ca. 246,5 mio. kr. på foranstaltninger til udsatte børn og unge ⁴³⁾. Direktøren og afdelingschefen for børne- og familieafdelingen bidrager med forslag til ændringer af kommende års budget, inden det vedtages af økonomiudvalget. Hver af de fem forvaltninger har et samlet budget, som direktøren har det overordnede ansvar for. Det betyder, at et overskud i skolesektoren eksempelvis kan understøtte et evt. underskud i Børne- og familieafdelingen, og omvendt. Budgetansvaret er placeret centralt hos forvaltningernes ledere og beslutninger om måden at budgetstyre på implementeres top-down. Der er en økonomiafdeling, hvor en konsulent har ansvaret for at hjælpe børne- og ungerådgivningen med deres budget- og økonomistyring. Selve børne- og familieafdelingen er fysisk placeret i en anden bygning end økonomiafdelingen.

Faglig ledelse og kultur

Afdelingschefen er selv uddannet socialrådgiver, og har tidligere arbejdet i kommunen som socialrådgiver på børne- og ungeområdet og som myndighedsleder for børne- og ungerådgiverne. Det samme gælder myndighedslederen og sagsbehandlernes konsulenter, som kommer fra et job som sagsbehandlere i børne- og familieafdelingen. Der er derfor en udpræget faglig kultur, hvor ledere og konsulenter udviser stor viden om og engagement i de enkelte sager.

Børne- og ungerådgivningens økonomihistorie

I 2008 havde børne- og familieafdelingen i Kommune 1 et budgetunderskud på 44,7 mio. kr., som resulterede i, at der i en årrække blev gennemført stram budgetstyring, hvor prisniveauet for indsatserne havde en afgørende betydning for, om den blev bevilget. Budgetafvi-

gelseerne skyldtes blandt andet et usikkert datagrundlag, der ikke gav mulighed for at opgøre de disponerede udgifter og derfor valgte økonomiafdelingen at få et firma til at udvikle et it-system til indsamling af informationer om børne- og familieafdelingen udgifter. Der er siden blevet rettet så meget op på udgiftsudviklingen, at afdelingen flere år i træk har afsluttet året med et overskud. Dette har set sig spor i arbejdskulturen, hvor sagsbehandlere tidligere var nervøse for at få indstillinger afvist, oplever de nu, at afgørelser træffes i samarbejde.

Børne- og familieafdelingen gør sig bemærket ved at prioritere udviklingen af interne tilbud og ved at have et markant fokus på, at der indsamles korrekt information om sagsbehandlernes beslutninger til brug for budgetstyring. I deres officielle materialer står der da også, at de arbejder med ”sikker økonomistyring”.

Kommune 2

Om kommunen

Ifølge Danmarks Statistik bor der omkring 50.000 indbyggere i Kommune 2 (tal fra 2013) og 622 familier modtager støtte fra Børne- og familieafdelingen (tal fra 2011). Kommunen ligger i region Syddanmark og bliver i forbindelse med strukturreformen i 2007 lagt sammen af flere andre kommuner. Kommunens forvaltning er hierarkisk bygget op, men med en fladere struktur, end i de to øvrige kommuner. Her indgår afdelingscheferne for de enkelte fagforvaltninger i kommunens overordnede ledelse sammen med direktionen, men stadig sådan at afdelingscheferne refererer til direktionen. Børne- og familieafdelingen er en af ni forvaltninger.

Børne- og familieafdelingens organisering

Børne- og familieafdelingen har en afdelingschef, der direkte indgår i direktionen. Afdelingschefen er chef for myndighedssagsbehandlere, den pædagogiske- og psykologiske rådgivning (PPR) og de interne leverandører. Beslutningsprocesserne om foranstaltninger er organiseret i en modificeret BUM model, hvor myndighedssagsbehandlere køber

43) Forbruget dækker udgifter til foranstaltninger efter Servicelovens § 52, samt udgifter til specialundervisning og særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse samt udgifter til anbragte børn efter folkeskoleloven og dagtilbudsloven.

ydelse af interne eller eksterne leverandører. Myndighedssagsbehandlere er organiseret i teams, der er opdelt efter aldersgrupper. Denne organisering bliver implementeret i løbet af empiriindsamlingen. Alle medarbejderne har samme myndighedsleder og hvert team har tilknyttet en konsulent, der har til opgave at sikre sammenhæng mellem faglighed og økonomi i de beslutninger, der bliver taget.

Budgetstyring

I 2012 brugte de ca. 155 mio. kr. til foranstaltninger til udsatte børn og unge ⁴⁴⁾. Afdelingschefen for Børne- og familieafdelingen har en afgørende rolle i fastsættelsen af deres budget. Budgetansvaret er placeret hos afdelingschefen, men de har en aftale om, at de må overskride deres budget med 4 %. Hvis der er tegn på, at budgettet bliver overskredet med mere end 4 % samarbejdes med økonomiafdelingen om at vurdere, hvorvidt budgettet kan overholdes eller der skal søges tillægsbevilling. Grundet den flade struktur har afdelingschefen et større budgetansvar og dermed også større frihed til løbende at justere i budgettet, end i de to øvrige kommuner. Hun har eksempelvis selv adgang til at beslutte, om der skal overføres penge til lønkontoen, til ansættelse af sagsbehandlere. Beslutninger om justeringer i budgettet og om budgetprincipper træffes af Børne- og familieafdelingen og implementeres endvidere både top-down og bottom-up. I forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 blev økonomiafdelingen centralt placeret, men Børne- og familieafdelingen fik lov til at beholde en økonomikonsulent, der er lokalt forankret i Børne- og familieafdelingen.

Faglig ledelse og kultur

Afdelingschefen er oprindeligt uddannet som lærer og har været afdelingschef siden 2007. Hun mener, at økonomisk forståelse er blevet en

44) Forbruget dækker udgifter til foranstaltninger efter Servicelovens § 52, inkl. lønninger til PPR-personale, institutioner, administrativt personale (inkl. socialrådgivere) samt merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste på handicapområdet.

del af sagsbehandlernes faglighed. Myndighedslederen har selv tidligere arbejdet som socialrådgiver i en anden kommune og økonomikonsulenten har arbejdet med området for udsatte børn og unge i mange år. Der er en udpræget faglig kultur, hvor ledere og konsulenter udviser stor viden om og engagement i de enkelte sager, men hvor det også er en udtalt opgave at bruge og investere pengene bedst muligt. Børne- og familieafdelingens økonomihistorie

I 2009 havde de et forventet budgetunderskud på 9,5 mio. kr., som blev rettet op i løbet af 2011 og der har ikke siden været underskud. Der blev bl.a. indført stram budgetstyring med særligt fokus på at stoppe bevilninger, når formålet med indsatsen var opnået og i det hele taget på at opprioritere opfølgning på indsatser. Derudover er der på alle niveauer i kommunen sat fokus på, at det er muligt at styre udgifterne i det sociale arbejde med udsatte børn og unge. Det har bl.a. resulteret i, at de har gjort sig bemærket som en kommune, der tager markante og til tider provokerende tiltag i brug for at gøre arbejdet mere effektivt. I deres officielle papirer hedder det, at de arbejder med ”*effektiv økonomistyring*”.

Børne- og familieafdelingen har inden for de seneste år gennemgået nogle omfattende omorganiseringer, hvor de bl.a. er blevet fysisk sammenlagt frem for at være opdelt i geografisk opdelte undersektioner.

Kommune 3

Om kommunen

Ifølge Danmarks Statistik bor der omkring 44.000 indbyggere i Kommune 3 (tal fra 2013) og 501 familier modtager støtte fra børne- og ungerådgivningen (tal fra 2011). Her er altså markant flere udsatte familier end i Kommune 1 og nogenlunde samme antal som i Kommune 2 proportionelt ift. antal indbyggere. Kommunen ligger i region Sjælland og bliver i forbindelse med strukturreformen i 2007 lagt sammen af flere andre kommuner. Kommunens forvaltning er klassisk opbygget i et hierarki, med borgmester, kommunaldirektør, 3 direktører og 12

fagforvaltninger, hvoraf Børne- og familieafdelingen er en af de 12 fagforvaltninger.

Børne- og ungerådgivningens organisering

Børne- og familieafdelingen har en afdelingschef, som refererer til en direktør. Afdelingschefen er chef for myndighedssagsbehandlerne, og de interne leverandører. Beslutningsprocesserne om foranstaltninger er organiseret i en modificeret BUM model, hvor myndighedssagsbehandlerne køber ydelser af interne eller eksterne leverandører. Myndighedssagsbehandlerne er organiseret i teams, der er opdelt i børne- og ungegrupper og efter distrikter. Alle medarbejderne har samme myndighedsleder, som leder sagsbehandlerne sammen med to teamledere ⁴⁵⁾.

Budgetstyring

I 2012 brugte de ca. 178,1 mio. kr. på foranstaltninger til udsatte børn og unge ⁴⁶⁾. Direktøren og afdelingschefen for børne- og familieafdelingen bidrager med forslag til ændringer af kommende års budget, inden det vedtages af økonomiudvalget. Økonomiafdelingen har dog også en afgørende rolle for, hvordan budgetposterne fordeles. Direktøren har det overordnede budgetansvar, således at budgettet for hans fire fagforvaltninger overordnet betragtes som et budget. Det betyder, at et overskud i skolesektoren eksempelvis kan understøtte et evt. underskud i Børne- og familieafdelingen, og omvendt. Budgetansvaret for de enkelte fagforvaltningers budgetter er placeret centralt hos chefer og decentrale ledere og beslutninger om måden at budgetstyre på im-

45) *De to teamledere udøver den daglige ledelse for myndighedslederen. I de to øvrige kommuner er teamlederfunktion skiftet ud med konsulentfunktioner, som ligesom teamlederne deltager i ledergruppemøder og i drøftelser om budgettet. Da analysen ikke handler om selve lederrollen, har jeg valgt at betragte teamlederne og konsulenterne på samme hierarkiske niveau og skelner derfor heller ikke mellem teamleder og konsulent i rapporten. De kaldes blot konsulenter.*

46) *Forbruget dækker udgifter til foranstaltninger efter Servicelovens § 52, rådgivning og samt merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste på handicapområdet, ekskl. refusion.*

plementeres top-down. Der er en økonomiafdeling, hvor en konsulent har ansvaret for at hjælpe Børne- og ungerådgivningen med deres budget- og økonomistyring, og Børne- og familieafdelingen har også to økonomikonsulenter ansat. Selve børne- og familieafdelingen er fysisk placeret i en anden bygning end økonomiafdelingen.

Faglig ledelse og kultur

Sektorchefen er oprindeligt uddannet inden for økonomi og har været i afdelingschef i 13 år. Myndighedslederen er oprindeligt uddannet socialrådgiver og har tidligere arbejdet som socialrådgiver på børne- og ungeområdet. Det samme gælder teamlederne. Medarbejderne har forskellige fysiske arbejdspladser, hvor der også er udpræget forskellige arbejdskulturer. Generelt er der dog en fagligt funderet kultur, hvor teamledere og myndighedsleder udviser stor viden om og engagement i de enkelte sager. Der er også tale om en kultur, hvor der afprøves nye tiltag for at udvikle vidensgrundlaget om effekterne af indsatserne.

Børne- og familieafdelingens økonomihistorie

Børne- og familieafdelingen i Kommune 3 har gennem flere år haft et markant overforbrug i forhold til deres budget, men har nu vendt udviklingen således, at de i de seneste tre år har afsluttet året med mindre-forbrug og har samtidig fået reduceret/tilpasset budgettet. Denne udvikling skyldes dels budgettekniske løsninger men også, at Børne- og familieafdelingen har haft fokus på at udvikle nye foranstaltninger, der bedre matcher beboersammensætningen i deres kommune. Derudover har de haft fokus på at forbedre datagrundlaget for budgetstyringen bl.a. ved at implementere DUBU og lave en særskilt opfølgning på anbringelseskontoen. Selve budgetstyringsprocesserne er organiseret centralt, og således foregår visitationsudvalgsmøder også centralt og med et udtalt fokus på at samstemme løsningsmuligheder mellem de sektorer, der er involveret i sagerne.

Bilag 2: Nøgletal for Kommune 1, Kommune 2 og Kommune 3

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal, version 2.0. hentet på noegletal.dk 15.05.14

Indbyggertal

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune 1	61.945	62.562	63.233	64.102	64.951	65.303	66.030
Kommune 2	51.612	51.950	52.108	52.085	51.926	51.635	51.409
Kommune 3	48.634	48.219	47.757	46.984	46.111	45.241	44.436
Sum	162.191	162.731	163.098	163.171	162.988	162.179	161.875

Socioøkonomisk index ⁴⁷⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune 1	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,09
Kommune 2	0,82	0,81	0,8	0,83	0,83	0,85	0,91
Kommune 3	1,49	1,52	1,53	1,6	1,64	1,69	1,65
Gennemsnit	1,11	1,11	1,11	1,13	1,15	1,16	1,19

47) Økonomi- og indenrigsministeriet definerer Socioøkonomisk index således: "Nøgletallet måler kommunens relative udgiftsbehov i forhold til andre kommuner på basis af en række socioøkonomiske kriterier, der indgår med forskellig vægt i beregningen. Det er kriterier som f.eks. 'Antal 20-59-årige uden beskæftigelse' og 'Antal psykiatriske patienter'. Den præcise definition kan findes i Økonomi- og Indenrigsministeriets publikation 'Kommunal Udligning og Generelle Tilskud 2008', side 40. En værdi over 1 betyder, at kommunen har et større udgiftsbehov relativt til gennemsnittet af kommunerne, imens en værdi lavere end 1 betyder et lavere udgiftsbehov relativt til gennemsnittet." (noegletal.dk)

Serviceudgifter pr. indbygger

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune 1	40.456	41.547	44.644	44.523	43.515	47.091	45.056
Kommune 2	34.368	36.180	38.691	40.182	39.031	41.587	40.552
Kommune 3	39.579	43.665	47.033	48.642	47.972	50.887	50.493
Gennemsnit	38.256	40.461	43.442	44.324	43.347	46.398	45.118

Udgifter vedr. anbringelser mv. af børn og unge 0-17 år

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kommune 1	12.255	13.045	13.026	13.061	13.313	13.993	12.405
Kommune 2	11.564	13.270	14.733	13.888	11.720	11.973	12.806
Kommune 3	21.264	24.399	27.998	24.034	22.338	22.780	26.359
Gennemsnit	14.420	16.082	17.437	16.070	14.970	15.413	15.778

Bilag 3: Eksempel på interviewguide til sagsbehandler

Start: Introduktion af mig selv. Det er ikke noget med, at du kan svare rigtigt eller forkert eller en kontrol af, om du gør det rigtigt eller forkert. Jeg er nysgerrig på, *hvad* du gør – hvilke redskaber bruger du? hvilke skridt tager du? hvornår tænker du på pris/økonomi? hvem taler du med osv osv. Du må gerne kontakte mig efterfølgende, hvis du kommer i tanker om noget, du gerne ville have sagt.

Praktisk: Interviewet bliver transskriberet – bruges som empiri i undersøgelsen og evt. som udgangspunkt for casemateriale. Anonymiseret – inkl. kommunens navn.

Introduktion

Hvis du lige starter med at fortælle, hvad du hedder, hvad og hvornår du er uddannet, hvor du arbejder / jobfunktion.

Generel viden om økonomi i sagsbehandlerens dagligdag

Vi starter bredt – Hvornår beskæftiger du dig med noget, der har med økonomi at gøre? (Det gør jeg ikke...). Har du indimellem berøring med tal/priser?

Beslutning om socialfaglig afgørelse – konkrete sager på baggrund af teammøde

På teammøderne deler i sagerne op efter overskrifter, fx. forsikring, ansøgning... – hvordan er I kommet frem til overskrifterne? I taler også om økonomi og ikke økonomi – hvornår er det hvad? Hvordan bruger I konsulenten?

Hvornår er en sag dyr?

Du havde en sag på om **tilskud til bærbar** – hvordan synes du kommunens niveau er? Hvordan ved du, om niveauet er rimeligt? Hvem har fastsat det? Hvornår bliver det revideret? Er det muligt at afvige?

Du havde en sag på om bevilling af en **vildmarkstur**, hvor du slutter af med at sige, at du egentlig ikke vil bevilge den. Prøv at forklare mig, hvorfor den var på mødet og hvorfor du valgte ikke at ville bevilge den? I skelnede mellem **aktivitet og oplevelser** – hvad ligger der i det? Konsulenten sagde til sidst, at hun ikke altid ville **være den strenge** – hvad ligger der i det?

Du havde også en sag vedr. en forhandling om forlængelse af ekstra støtte til et skoletilbud – hvad handlede det om? (**3 måneder gratis** og derefter forhandling – hvad kan der ske?)

På det første møde talte I om **opsigelser** – noget med, at fristen er kortere på egne tilbud – hvordan kan det være?

I talte også om **familieplejekonsulenterne**, der sender sager videre til jer, som de selv har kompetence til at bevilge – hvad handler det om?

Når du overtager en sag, er det så afgjort, at det skal være en anbringelse? Kan du fortælle om en sag, hvor du var i tvivl om det skulle være i plejefamilie eller på døgntilbud?

Hvem og hvordan laver **kontrakterne**?

Hvordan finder du frem til det **beløb, du skriver på bevillingen**? (Tilbudsportal, taler med lederen...ydelse).

Må jeg se sagen i **DUBU**? (Bevillinger og regninger i DUBU)

Er der andre informationer vedr. økonomi, der kunne være relevante at tage med (refleksionsspørgsmål – omkostninger / besparelser på sigt)?

Hvor ligger jeres kompetencegrænse? Hvad betyder det for arbejdet?

Har du oplevet at være **uenig med konsulent** eller beslutningen på visitationsmøde? Hvad gør du så?

Lad os prøve at tale om en sag, hvor du var i tvivl om, hvorvidt der skulle indstilles til anbringelse eller foranstaltning i hjemmet.

Beslutningsudvalg – sager uden for egenkompetence, fx. anbringelser

Hvordan finder du frem til et alternativt forslag (henvis evt. til kriterier for visitationsudvalg)?

I dette forløb, taler du så med nogen om, hvad foranstaltning(e)n/indsatsen koster? Hvad tæller med?

Hvornår ved du, at en sag er klar til at komme på visitationsudvalg?

Hvad betyder det for dig, at afgørelser skal træffes ud fra **faglige og økonomiske hensyn**? Hvornår i forløbet er det relevant at tage økonomiske hensyn? Hvad med opfølgning? (kobling ml. kvalitet, effekt og pris)Hvad med overvejelser om indsatsen på sigt?)

Praksisfællesskaber

Hvornår taler du med dine kolleger om din indstilling?

Hvad diskuterer I?

Hvad sker der, hvis/når I er uenige? Hvordan følger du op på det?

Taler du med andre, end dine teamkolleger (sekretær, controller/økonomimedarbejde...)

(Teammøder, sparring, vidensdeling, teamleder, m.m.)

Leverandør

Hvordan finder du frem til, hvem der skal levere indsatsen? (Internt tilbud, Tilbudsportal, kolleger, erfaring...). Hvilke skridt tager du – konkret eksempel?

På teammødet kom I også ind på interne leverandører, der ikke levede op til jeres forventninger. Hvad handler det om? I talte også om taksterne – hvordan er de fastsat?

Hvad kan familiekonsulenterne bevilge?

Kan du fortælle om et forløb, der frustrerede dig... Hvad gik galt?

Hvornår/hvordan tager du kontakt til leverandører? Hvordan finder du/I frem til den konkrete indsats / handleplan? (ydelseskatalog) Hvordan vil du betegne jeres relation (forhandling / samarbejde) – hvad ligger der i det?

Hvad ved du om kvaliteten? Hvordan vurderer du den?

(Forhandling, Udvalg, ydelseskatalog, alternativer, pris, kvalitet, effekt, proces, m.m.)

B/U og familien

Hvordan følger du op på, om det er den rette foranstaltning? Hvordan finder du ud af, om indholdet / behovet ændrer sig?

Hvordan bruger du handleplanen?

Hvornår overvejer du revisitation – matchet er så dårligt, at du bliver nødt til at handle på at lave en anden type indsats til barnet?

(Indstilling, afgørelse, proces, handleplan)

Rammer og organisering (mere lukkede spørgsmål)

Er der socialfaglige overvejelser forbundet med forsikringsagerne?

Hvad vil det sige?

Hvor meget har du bestilt for?

Kender du afdelingens budget?

Kender du afdelingens mål for indsatsen for udsatte børn?

Ved du hvor mange anbringelser, der plejer at være på et år (måltal)?

Hvornår og hvordan bliver du/I informeret om det? Kan du give et eksempel...

Har I servicestandarder – hvad er det og hvordan bruger du dem? Giv eksempler...

Samarbejder du med kommunens driftstilsyn – hvordan ...(kvalitet, effekt, pris)

Hvornår taler du med sekretæren / økonomimedarbejderen? Hvor tit?

Hvilke it-systemer bruger du? Hvor tit? Til hvad?

Bruger du andre skabeloner, redskaber...

Lovgivning, procedurer, krav, standarder, redskaber, beslutningskompetence, it-systemer, m.m.

Afslutning

Er der noget, du drømmer om? noget, du synes I mangler?

Er der noget, der særligt frustrerer dig?

Har du bidt mærke i noget særligt, af det vi har talt om? Er der noget du undrer dig over, jeg ikke har spurgt om?

Bilag 4: Eksempel på interviewguide til ledere og konsulenter

Interviewguide til teamleder xx

Ledelsesrum og egen tilgang til økonomistyring (oversættelse til praksis)

- Hvor meget af dit arbejde handler om økonomistyring?
- Hvad er den største udfordring for økonomistyringen?
- Hvis en af rådgiverne skulle forklare, hvordan du arbejder med økonomistyring, hvad ville hun så sige?
- Hvornår handler dit arbejde ikke om økonomistyring?

Budgetproces (styring – opstilling, opfølgning og ansvar)

- Hvordan **fastlægges budgetterne** internt i BUR og hvordan indgår du konkret i dette? Hvordan er samarbejdet? Hvad er tidsperspektivet, når I lægger budget?
- Hvornår bliver I uenige – og med hvem?
- Hvordan håndteres kontrollable og ukontrollable (**faste og variable**) udgifter – hvordan skelner I?
- Hvilke uforudsete udgifter kan I forvente?
- Hvor går **grænsen** for – nu kan vi ikke bruge flere penge?
 - Når der i november kommer to **uventede komplicerede sager**, hvor anbringelsesgrundlaget er tydeligt, men der ikke er budget, hvad gør du så?
 - Hvis du har en lignende situation, men hvor sagen ikke er akut, hvad gør du så?
- Hvad sker der, når der er **overskud** på budgettet? Hvem vurderer, hvad der sker med overskuddet?
- Hvornår bliver du informeret om **afvigelser** (hvad er **større afvigelse?**). Hvordan håndterer du det (hvilke skridt tages der)?
- Arbejder I med **aktivitetsnøgletal** – hvad er det og hvordan laves de?

- Hvem er ansvarlige for **overholdelse** af budgetterne? Michael, nævnte på et tidspunkt, at han skulle beslutte, om teamlederne skulle ha ansvar for budgetterne – hvad endte det med?
- Hvem sørger for, at **bevilling og kvalitet** stemmer overens?

Ledelsesinformation

- Hvilken **ledelsesinformation** bruger du nu?
- Bruger du ledelsesinformation til andet end budgetkontrol / økonomistyring?
- I har eller har haft et team, der hedder ”teamet for dispositionsarket” – hvorfor dette navn?
- Hvordan bruges **DUBU** på ledelsesniveau – hvad forventer du af DUBU?

Sagsbehandlere (regulering af sagsbehandlere og forventninger til opgaveløsning)

- Hvornår drøfter du økonomi med sagsbehandlerne? Giv eksempler...
- Hvordan og hvornår **formidles** om økonomiske problemstillinger og løsninger?
- **Sagsbehandlerne kender ikke budgetterne** og rammerne – hvilken betydning har det? Hvor meget vil du gerne have, de ved?
- I er organiseret med en **kompetencefordeling**, der tager udgangspunkt i nogle beløbsgrænser. Hvad er formålet? Hvorfor denne model? Hvor aktivt bruges det som en del af økonomistyringen?
- Rådgiverne beløbsgrænser på **40.000 pr. barn og til § 11 10.000 pr. familie** – hvordan er disse beløbsgrænser opstået? Bliver de vurderet? Hvordan bliver det registreret (særligt vedr. § 11)?
- Du har som teamleder kompetence til at bevilge op til 80.000 kr. Har du oplevet ikke at godkende en bevilling – giv et eksempel. Sker det, at du bevilger lidt mere? Hvornår? Hvad skal der til?
- Familiekonsulenterne har bevillingskompetence bl.a. til **indskrivningsbeløb på 8261** – hvor kommer det beløb fra? Hvordan hånd-

terer FK deres myndighedskompetence til at bevilge (og godkende) (også fritidsaktiviteter, tilskud til cykel m.m.)? Følges der op på det i samme grad som blandt rådgiverne?

- Hvordan vurderes fx om de skal bevilge etableringsbeløb? (HB side 17)
- Hvem vurderer barnets behov ved anbringelse i plejefamilie? I håndbogen fremgår det, at det er FK mhb. inddragelse af plejefamiliens ressourcer...
- Sagsbehandlerne **kender ikke priserne på de interne tilbud** – hvilken betydning har det? Hvorfor er det organiseret sådan? Hvordan skal de så kunne sammenligne, hvis de skal det? Hvem har besluttet det?
- Hvordan foregår **ledelsestilsyn** med sagsbehandlerne håndtering af økonomi? Hvad kigges der på?

Håndtering af økonomi og faglighed i valg af tilbud (eksempel på beslutning, der kobler økonomi og faglighed)

- Hvornår kommer du ind over visitations- eller revisitationsprocessen?
- Hvordan inddrager du økonomiske hensyn i dit valg af tilbud? Hvordan forventer du, sagsbehandlerne laver forarbejdet? (kontrakter, hvor bredt skal de ud?)
- Hvad er **din rolle** ifbm. Visitationer til dyre foranstaltninger? Hvordan vurderes hvad der er dyrt?
- Har du oplevet at give **afslag på en indstilling** af økonomiske hensyn? Hvad skete der? Hvordan spiller økonomi så ind?
- Hvem laver **tilsyn** med opholdssteder og plejefamilier – og hvordan bruges rapporterne? Giver det en pejling på **kvaliteten**?

Økonomistyring (udviklingsperspektiv – Regulering: på hvilket niveau?)

- I arbejder med ydelseskataloger, men ikke med servicestandarder – hvorfor ikke?

- Hvordan vælger I hvilke ydelser, der skal udvikles? Fx har I en ydelse, der hedder 'Integration', hvordan er den opstået? Er det noget med, at man kan få refusion, når det drejer sig om flygtningefamilier?
- I har en prioritering, der hedder fra anbringelse til forebyggelse, hvor budgettet reduceres med 3mio i 2011 og 10 mio i 2012 – hvordan er estimerne udregnet? Hvordan er det gået?
- I budget 2011-2014 er det beskrevet som en 'sparemulighed' – hvordan hænger det sammen med de faglige hensyn?
- Har I stadig en døgninstitution?
- Hvordan følger i op på effekterne af denne prioritering?

Effektmåling – evaluering og effektvurderinger

- Hvordan arbejder I med effektmåling?
- Michael, du har tidligere nævnt, at du godt kunne tænke dig at bruge journal digital til at lave effektmålinger via brugerinddragelse – hvordan går det med det?
- Jeg ved også, at I har valgt at prioritere evidensbaserede metoder – kan I se en forandring i resultaterne?
- I den sammenhængende børne- og ungepolitik står der bl.a. at nye initiativer skal tilrettelægges med overvejelser om, hvordan effekten kan måles – kan du give et eksempel på det? Hvilken type effekt, ønsker man at måle? Hvordan indgår økonomiske overvejelser her?
- Hvordan deltager du?

Forståelse af ”økonomisk hensyn”

- Hvad er **tidsperspektivet** i at tage økonomiske hensyn? Drejer det sig om at finde en rimelig pris eller om at forudse udgiftsudviklingen? Hvad vægter mest, når I drøfter budgetopfølgning og sagskonferencer?
- Hvordan tænker I, at økonomi spiller ind på de socialfaglige vurderinger og indstillinger til løsninger?
- Hvis ansvar er det at tage økonomiske hensyn?

Bilag 5: Tabeller fra Kommune 2, budgetforudsætninger i Budget 2012

05.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge

Budgetforudsætninger for de **socialt udsatte** børn og unge

Foranstaltning	GSN. Antal sager	Gennemsnitspris kr.	Budget (1.000 kr.)
§ 52.3.2 Praktisk pædagogisk eller anden støtte	63	26.175	1.649
§ 52.3.2 Praktisk pædagogisk eller anden støtte, ansat personale			606
§ 52.3.3 Familiebehandling	48	36.248	1.722
§ 52.3.4 Døgnophold for både forældre og barn/ung	5	139.105	626
§ 52.3.5 Aflastning	136	49.519	6.735
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for barn	132	29.931	3.951
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for familien	27	42.873	1.158
§ 52.3.9 Praktikophold	13	12.047	157
§ 52.3.10 Anden hjælp	71	6.711	477
§ 52a Økonomisk støtte til forældremyndighedsindehaveren. Pga. lovændring har det ikke været muligt at lave en gennemsnitsberegning.			6.651
§ 53 Støtteperson for forældremyndigheden	18	20.327	356
Familieslagning	66	7.916	518
Abonnement – klinik for selvmordstruede			283
Forebyggelse Task Force (medfinansiering forebyggelsesprojekt finansieret af Socialministeriet)			300

Andel af PAU-elever	-73
	73

Rammebeløb – Flyttet fra anbringelse til forebyggelse med baggrund i reduktion på anbringelsesområdet og investering i øget forebyggelse, bl.a. med baggrund i Barnets Reform (øget efterværn)	4.286
OEI	-1.301

Forebyggende foranstaltninger i alt	28.174
-------------------------------------	--------

Budgetforudsætninger for de **kronisk syge og handicappede** børn og unge:

Foranstaltning	GSN. Antal sager	Gennemsnitspris kr.	Budget (1.000 kr.)
§ 52.3.2 Praktisk pædagogisk eller anden støtte	0,5	20.723	10
§ 52.3.3 Familiebehandling	10,0	25.401	254
§ 52.3.4 Døgnophold for både forældre og børn	0	0	0
§ 52.3.5 Aflastning	71	97.602	6.930
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for barn	29	69.580	2.018
§ 52.3.7 Udpegning af fast kontaktperson for familien	3	102.663	308
§ 52.3.9 Praktikophold	4	15.658	55
§ 52.3.10 Anden hjælp	38	40.582	1.522
§ 52a Økonomisk støtte til forældremyndighedsindehaveren. Pga. lovændring har det ikke været muligt at lave en gennemsnitsberegning.			1.285
§ 53 Støtteperson for forældremyndigheden	5	22.587	102
Familierådslagning	6	5.300	29
Forebyggende foranstaltninger i alt			12.513

05.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge

Budgetforudsætninger for de socialt udsatte børn og unge

Foranstaltning	GSN. Antal sager	Gennemsnitspris kr.	Budget (1.000 kr.)
Egne institutioner	30	468.870	14.061
Refusion – 100 % flygtningerefusion			-1.111
Døgninstitutioner i alt			12.950

Bilag 6: Analyseresultater fra den kvantitative undersøgelse (oversigt)

Table 1: Måned for iværksættelse af foranstaltning

	Total	Procent
Januar	10	7%
Februar	13	9%
Marts	9	6%
April	13	9%
Maj	13	9%
Juni	15	10%
Juli	15	10%
August	24	17%
September	9	6%
Oktober	4	3%
November	12	8%
December	8	6%
	145	100%

Table 2: Var du barnets sagsbehandler, da foranstaltningen blev bevilget?

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Total	Procent
Ja	35	18	41	94	65%
Nej	13	30	8	51	35%
I alt	48	48	49	145	100%

Tabel 3: Barnets alder

	Total	Procent
7 år	3	2%
8 år	9	6%
9 år	9	6%
10 år	12	8%
11 år	10	7%
12 år	16	11%
13 år	9	6%
14 år	15	10%
15 år	25	17%
16 år	19	14%
17 år	18	13%
	145	100%

Tabel 4: Barnets/den unges primære løbende foranstaltning

		Total	Procent
Åben anonym rådgivning	§11	5	4%
Økonomisk støtte	§52a	3	2%
Dagbehandling	§52,3,1	2	1%
Støtte i hjemmet	§52,3,2	4	3%
Familiebehandling	§52,3,3	22	15%
Aflastning	§52,3,5	10	7%
Kontaktperson	§52,3,6	22	15%
Anbringelse	§52,3,7	71	49%
Anden hjælp	§52,3,9	2	1%
Tvangs anbringelse	§58	4	3%
		145	100%

Tabel 5: Anbringelsesform

	Total	Procent
Netværkspleje	7	10%
Plejefamilie	31	42%
Kommunal plejefamilie	2	3%
Opholdsted	16	21%
Døgninstitution	2	3%
Eget værelse, etc.	7	10%
Efterskole	1	1%
Kostskole	5	7%
Andet	2	3%
	73	100%

Tabel 6: Hvem traf afgørelsen om barnets/den unges primære, løbende foranstaltning

	Total	Procent
Rådgiver	55	38%
Visitationsudvalg el. lign.	43	30%
Børn- og ungeudvalg	8	6%
Teamleder	8	6%
Anbringelses- eller forebyggelseskonsulent	6	4%
Souschef	5	3%
Andet	5	3%
Uoplyst	15	10%
	145	100%

Tabel 7: Er du enig med afgørelsen?

	Total	Procent
Ja	135	93%
Nej	2	1%
Ved ikke	8	6%
	145	100%

Tabel 8: Er der indstillet til alternative løsningsmuligheder?

	Total	Procent
Ja	17	12%
Nej	121	83%
Uoplyst	7	5%
	145	100%

Tabel 9: Fremgår prisniveau som en del af begrundelsen for afgørelsen?

	Total	Procent
Ja	4	3%
Nej	138	95%
Ved ikke	3	2%
	145	100%

Tabel 10: Hvem leverer foranstaltningen?

	Total	Procent
Kommunens egne leverandør	49	34%
Ekstern kommunal leverandør	24	16%
Ekstern privat leverandør	72	50%
	145	100%

Tabel 11: Hvem har den endelige beslutningskompetence til valg af leverandør?

	Total	Procent
Rådgiver	33	23%
Visitationsudvalg, sagskonf., beslutn.udvalg	44	30%
Teamleder	40	28%
Anbringelseskonsulent	6	4%
Familieplejekonsulent	3	2%
Børne- og ungeudvalg	1	1%
Souschef	3	2%
Andet	9	6%
Uoplyst	6	4%
	145	100%

Tabel 12: Primære løbende foranstaltning ifht.: Hvem har den endelige beslutningskompetence til valg af leverandør?

	Råd- giver	Vis.ud- valg etc.	Team- leder	Anbringel- seskons.	Familie- plejekons.	B&U- udvalg	Sous- chef	Andet	Uoplyst	Total
§11	3		2							5
§52a	2		1							3
§52,3,1	1	1								2
§52,3,2			1					2	1	4
§52,3,3	8	6	3					4	1	22
§52,3,5	4	1	4						1	10
§52,3,6	10	4	6			1		1		22
§52,3,7	5	28	21	6	3		3	1	4	71
§52,3,9		2								2
§58		2	2							4
	33	44	40	6	3	1	3	8	6	145

Tabel 13: Var der ventetid på indsatsen?

	Total	Procent
Ja	21	14%
Nej	107	74%
Uoplyst	17	12%
	145	100%

Tabel 14: Hvad dækker prisen

	Total	Procent
Samlet pakke	93	64%
Løn til plejeforældre	5	4%
Lommepenge	2	1%
Skole	3	2%
Løn til støttekontaktperson	6	4%
Opholdsdelen	6	4%
Andet	6	4%
Uoplyst	24	17%
	145	100%

Tabel 15: Er prisen i kontrakten blevet ændret?

	Total	Procent
Ja	31	27%
Nej	76	67%
Uoplyst	7	6%
	114	100%

Tabel 16: Hvad var resultatet af prisændringen?

	Total	Procent
Det blev dyrere	19	61%
Det blev billigere	11	36%
Det er uoplyst	1	3%
	31	100%

Tabel 17: Hvem leverer foranstaltningen ifht: Er der lavet skriftlig kontrakt med leverandøren?

	Er der lavet skriftlig kontrakt med leverandøren?			Total
	Ja	Nej	Uoplyst	
Kommunens egne leverandør	30	19		49
Ekstern kommunal leverandør	20	2	2	24
Ekstern privat leverandør	64	7	1	72
	114	28	3	145

**Tabel 18: Hvem leverer foranstaltningen? ifht.:
Er prisen i kontrakten blevet ændret?**

	Er prisen i kontrakten blevet ændret?			
	Ja	Nej	Uoplyst	Total
Kommunens egne leverandør	8	20	2	30
Ekstern kommunal leverandør	4	14	2	20
Ekstern privat leverandør	19	42	3	64
	31	76	7	114

Tabel 19: Er der foretaget opfølgning på sagen?

	Total	Procent
Ja *	122	84 %
Nej	22	15 %
Uoplyst	1	1 %
	145	100 %

* det relativt lave antal opfølgninger skyldes sandsynligvis aktualitetskriteriet for valget af sager, hvilket har haft den konsekvens, at 23 af foranstaltningerne er iværksat inden for en periode på 3 måneder for spørgeskemaundersøgelsen. Heraf kan et antal tænkes at være første foranstaltning, der iværksettes. Dette kan være en forklaring på, hvorfor der endnu ikke er fulgt op på sagen.

**Tabel 20: Er handleplanens mål justeret
ifbm seneste opfølgning?**

	Total	Procent
Ja	101	70%
Nej	22	15%
Uoplyst	22	15%
	145	100%

**Tabel 21: Er sammensætningen af ydelser ændret
i forbindelse med opfølgning på sagen?**

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Total	Procent
Ja	9	13	9	31	21%
Nej	33	30	27	90	62%
Uoplyst	6	5	13	24	17%
				145	100%

**Tabel 22: Er leverandørens tilgang til barnet ændret
i forbindelse med opfølgning på sagen?**

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Total	Procent
Ja	12	19	10	41	28%
Nej	23	26	24	73	50%
Uoplyst	13	3	15	31	22%
				145	100%

Tabel 23: Er prisen for nuværende foranstaltning justeret ifbm seneste opfølgning?

	Total	Procent
Ja	21	14%
Nej	110	76%
Uoplyst	14	10%
	145	100%

Tabel 24: Prisen blev ikke justeret fordi?

	Total	Procent
Det blev der ikke taget stilling til	22	20%
Barnets behov er uændrede	45	41%
Det er ikke muligt at justere prisen for den aktuelle foranstaltningstype (fx. kostskole og efterskole)	25	23%
Andet	18	16%
	110	100%

Tabel 25: Resultat af prisjustering ifht.: Hvordan vurderes udviklingen af barnets behov ifbm seneste opfølgning?

	Barnets behov er uændrede	Barnet har flere udækkede behov	Barnet har færre behov	Det fremgår ikke	Total	Procent
Prisfald	0	0	7	0	7	33%
Prisstigning	4	7	2	1	14	67%
	4	7	9	1	21	100%

Tabel 26: Blev barnet revideret til en anden foranstaltningstype i forbindelse med seneste opfølgning?

	Total	Procent
Ja	23	16%
Nej	116	80%
Uoplyst	6	4%
	145	100%

Tabel 27: Hvad var baggrunden for, at barnet blev revideret til en anden foranstaltningstype i forbindelse med seneste opfølgning? *

	Total	Procent
Rådgivers vurdering	19	63%
Opfordring fra aktør, der ikke har myndighedsansvar	9	30%
Lokalpolitisk prioritering	0	0%
Andet	2	7%
	30	100%

* Flere svarmuligheder pr. sag

Bilag 7: Kontrakt der er forhandlet ned eks. 1

Kontrakt

*- indgået mellem Børne- og Familiecenter Kommune og
Ansvarlig sagsbehandler:*

Vedr.:

Navn: _____ CPR: _____
Adresse: _____
Postnr.: _____ By: _____
Andet: _____ 15-03-2011

Opgavens art:

Periode: 3 mdr. Antal uger: 13

Samlet timeforbrug pr. uge: 64 Tilknyttede pædagoger: 2

Timepris: kr. 350,00 Sum: kr. 291.200,00

Anvendelse af timer pr. uge: **Evt. andre udgifter:**

I familien:	25 ⁴⁸⁾	Tilkald udover aftalt tid på hverdage:	Timepris x 1,5
Journalisering:	4	Tilkald udover aftalt tid i weekends:	Timepris x 2
(rapportskrivning, supervision; etc)			
Transport:	3	Transport:	Kørte km x kmtakst
		Aktivitet:	Max. 10.000,-

Derudover vil familien have mulighed for at ringe til BF for råd og vejledning

Fakta:

Til at løse opgaven er der tilknyttet 2 pædagoger, der tager ud i familien, og giver støtte, råd og vejledning samt foretager observationer vedr. sammenspillet mellem mor, far og barn. Der vil blive indkaldt til et opstartsmøde, hvor der forelægges familien, hvordan opgaven gribes an, og der vil i fællesskab udarbejdes en plan over hvornår pædagogerne er sammen med familien. De første 1 ½ - 2 måneder vil familien modtage råd og vejledning, og derefter observeres om forældrene er i stand til at omsætte den råd og vejledning der er ydet.

Ofte giver det mening at planlægge en større aktivitet ud af huset, f. eks. Knuthenborg, spisning, Lalandia, etc. Den reelle udgift dækkes af den handlende kommune, dog max kr. 10.000,-

Sagsbehandler orienteres halvejs i forløbet om opgavens forløb.

BF forholder sig ret til at afslutte opgaven, hvis pædagogerne ikke kan tage ansvaret for at barnet bor hjemme. I givet fald har der været dialog med kommune, og der sendes en bekymringskrivelse.

Dato: 15-03-2011

Dato:

Leder
Børne- og Familiecenter Kommune

Bedes returneret/faxet underskrevet

48) Sagsbehandler har her noteret i hånden: 3 timer pr. dag

Bilag 8: Kontrakt der er forhandlet ned eks. 2

Kontrakt

*- indgået mellem Børne- og Familiecenter Kommune og
Ansvarlig sagsbehandler:*

Vedr.:

Navn: _____ CPR: _____
Adresse: _____
Postnr.: _____ By: _____
Andet: _____ 17-03-2011

Opgavens art:

Periode: 3 mdr. Antal uger: 13

Samlet timeforbrug pr. uge: 56 Tilknyttede pædagoger: 2

Timepris: kr. 350,00 Sum: kr. 254.800,00

Anvendelse af timer pr. uge: Evt. andre udgifter:

I familien:	15	Tilkald udover aftalt tid på hverdage:	Timepris x 1,5
Journalisering:	4	Tilkald udover aftalt tid i weekends:	Timepris x 2
Løse timer	6	Transport:	Kørte km x kmtakst
Transport:	3	Aktivitet:	Max. 10.000,-

Bemærkninger:

Til at løse opgaven er der tilknyttet 2 pædagoger, der tager ud i familien, og giver støtte, råd og vejledning samt foretager observationer vedr. sammenspillet mellem mor, far og barn. Der vil blive indkaldt til et opstartsmøde, hvor der forelægges familien, hvordan opgaven gribes an, og der vil i fællesskab udarbejdes en plan over hvornår pædagogerne er sammen med familien. De løse timer bruges til bl.a. at familien kan ringe til de tilknyttede pædagoger for råd og vejledning, planlægge ture, lave enkelte besøg længere, for at få at observere hele sammenhængende hverdage.

Dette aftales med familien.

De første 1 ½ -2 måneder vil familien modtage råd og vejledning, og derefter observeres om forældrene er i stand til at omsætte den råd og vejledning der er ydet.

Ofte giver det mening at planlægge en større aktivitet ud af huset, f. eks. Knuthenborg, spisning, Lalandia, etc. Den reelle udgift dækkes af den handlende kommune, dog max kr. 10.000,-

Sagsbehandler orienteres halvvejs i forløbet om opgavens forløb.

BF forholder sig ret til at afslutte opgaven, hvis pædagogerne ikke kan tage ansvaret for at barnet bor hjemme. I givet fald har der været dialog med kommune, og der sendes en bekymringskrivelse.

Dato: 17-03-2011

Dato:

Leder
Børne- og Familiecenter Kommune

Bedes returneret/faxet underskrevet

Bilag 9: Eksempel på skriftlig bevilling

Cpr. nr	Navn
Barn	
Forælder	

Sæt kryds	
Handicap	
Psykosocial	X

Dato	§	TILBUD/tekst	Pris pr dag/ måned/år	Enkelt/ løbende udgift	Betalings- modtager	Sted- kommune	Betalings- kommune	Bev. start	Bev. slut	Rådgiver/ psykolog
30.03.2011	52.3.7	Dagbehandlingstilbud	7.477,00 pr. md.					01.07.2011	01.07.2012	
30.03.2011	52.3.7	Undervisningstilbud	21.418,00 pr. md. ca.					01.07.2011	01.07.2012	
30.03.2011	52.3.7	Lb. Medicin efter regning	500,00 pr. md.	L				01.07.2011	01.07.2012	
30.03.2011	52.3.7	Rådgivning og tilsyn	1.180,00 pr. md.					01.07.2011	01.07.2012	
21.06.2011	11.3	Supervision	997,5 kr.	e						
30.06.2011	52.3.7	Erstatning for computer	3500 kr.	e						
08.11.2011	52.3.7	Følgeudgift til anbringelse/udredning	5000 kr.	e						
12.12.2011	11.3	Supervision d. 08.12.11	997,50 kr.	e				08.12.2011	08.12.2011	
21.05.2012	52.3.7, følgeudg.	Opskrivning i boligselskaber	685 kr.	e				21.05.2012	21.05.2012	
02.07.2012	52.3.7, følgeudg.	Kost, tøj- og lomme- penge juli og aug	3103 kr. md.	e				01.07.2012	31.08.2012	
02.07.2012	23.3.7, følgeudg.	Flytteudgifter og opmagasiner	ca. 6500 kr.	e				02.07.2012	02.07.2012	

Bilag 10: Liste over dokumenter, som blev sendt til sekretær

Dokumentoversigt (i tilfældig rækkefølge)

Organisering og implementering af politiske beslutninger

- Virksomhedsplan (indeværende og foregående år)
- Organisationsdiagram
- Servicestandarder / kvalitetsstandarder
- Ydelseskataloger
- Kommissorium for visitationsudvalg
- Delegationsplan
- Beslutningskompetence
- Tidsfrister for sagsbehandling
- Kursusplan – politik for kompetenceudvikling

Tilsyn og kvalitetssikring

- Beskrivelse af tilsyn
- tilsynsrapporter for egne tilbud
- Koncept for kvalitetssikring og afrapportering

Politiker og planer

- Sammenhængende Børne- og Ungepolitik

Budget og økonomi

- Budget 2011-2014
- Indeværende års budgetopfølgning
- Handleplan for besparelser / sparekatalog
- Principper for økonomistyring

Diverse sager og registreringer

- Sagsfremstilling af Ankestyrelsesundersøgelser + bilag
- Igangværende projekter – beskrivelser, notater
- Sagsfremstilling af årlig revision + bilag

IT

- Navne på it systemer
- Sagsfremstilling – indkøb af IT-løsninger og tillægsprogrammer

Bilag 11: Registrering af dokumenter for hver af de tre kommuner

Registrering af dokumenter i Kommune 1

Politikker, visioner og strategier	Budget-dokumenter	Sammenhæng mellem økonomi og afdelingens aktiviteter	Procedurer og retningslinjer	Redskaber til effektvurdering
Kommune-strategi for Kommune 1 – Målsætninger og resultatkrav	Notat vedr. kvartalsvis indberetning for det specialiserede område	Omlægning af Pilegården og meddelelse om status på Pilegården	Håndbogen Kommune 1, 2012 – supplement til lovgivning, vejledninger og cirkulærer på området	SAMHSA's National Registry of Evidence-based Programs and Practices
Den sammenhængende børnepolitik 2010-2013	Budget bilags-samling 2013	Budget bilags-samling 2013		Den sammenhængende børnepolitik 2010-2013 (afsnit omkring selvevaluering)
Vision – udvikling af Familie og Rådgivning 2010-2013	Børne- og undervisningsudvalget. Budgetopfølgning 1. kvartal 2012	Samlet besvarelse af hørings svar vedr. "Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats"	Afgørelsesfrister	
Planen for indsatsen imod ungdomskriminalitet- et tillæg til den sammenhængende børnepolitik	Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats	Mod en mindre indgribende og mere forebyggende indsats	Tilbudsviften	Vision – udvikling af Familie og Rådgivning 2010-2013 (afsnit omkring evaluering)

	Notat – økonomi og analyse – interne bemærkninger 2012	Notat vedr. Forslag til ledelsesinformation i forbindelse med budgetopfølgningen på Støtte og Forebyggelse, april 2009	Notat vedr. Forslag til ledelsesinformation i forbindelse med budgetopfølgningen på Støtte og Forebyggelse, april 2009	
		Serviceniveau for socialrådgivningen inden for børn og ungeområdet	Udkast vedr. Disponentrollen i Støtte og Forebyggelse, april 2009	
		Serviceniveau for Specialrådgivningen	Beskrivelse af arbejds gange og procedurer for de økonomiske registreringer i Støtte og Forebyggelse	
		Serviceniveau for specialundervisnings og specialpædagogisk bistand	Notat om regler og procedurer vedrørende underretninger Kommune 1	
		Bevillingsark	Notat vedr. Kommissorium for sagskonsultation, 2007	
			Familier der har kontakt med Støtte og Forebyggelse	
			Information om Socialfaglig undersøgelse	

Registrering af dokumenter i Kommune 2

Politikker, visioner og strategier	Budget-dokumenter	Sammenhæng mellem økonomi og afdelingens aktiviteter	Procedurer og retningslinjer	Redskaber til effektvurdering
Sammenhængende Børnepolitik Kommune 2 2011 (Pdf)	Børne- og familieafdeling (intern opgørelse over anbringelses-sager)	Artikel 2013: "Ambitiøse mål har skabt rammer for udvikling"	Kommune 2 Standard på børn- og ungeområdet 2009	Brugertilfredsundersøgelsen vedr. specialrådgivning i BUR, 2013
Powerpoints "BUR- Ledelse med mening"	Referat: Møde i budgetgruppen 18. april 2012	Aftaler 2013 - Indgåelse og godkendelse af aftaler	Kvalitetsstandard Børne- og familieafdelingens forebyggende arbejde, 2013 (pdf) plus referat	
Powerpoint "Den svære målformulering"	Referat: Møde i budgetgruppen 15. februar 2012	Kommune 2 Kasse og regnskabsregulativ, version 3, 2007	Kompetenceplan (2 eksemplarer, hvor der mangler en side i det ene)	
Forankring af en styringskultur på det specialiserede område – hvad skal der til?	Budgetforslag 2012 til høring	Kasse- og regnskabsregulativ – De budgetansvarliges egen beskrivelse af det fastlagte økonomiske og faglige ledelsestilsyn, 2010	Redskab til beslutningsproces	
Koncept for aftalestyring – i kort form, 2010	Børne- og familieafdelingen (beskrivelse af budgetramme, aktivitet og bemærkninger)	Kasse- og regnskabsregulativ Bilag nr. 8.3 Budgetansvar og økonomisk ledelsestilsyn, 2012	Børn Faktor ark	

Koncept for aftalestyring	Børn og unge med særlige behov budget 2012	Forslag til prisberegning støtte-kontakt i børnehuse 2011	Unge Faktor ark	
Fagsekretariat BUR – Aftale 1. januar 2012		Fagsekretariat BUR – Aftale 1. januar 2012	Handicapområdet Faktor ark	
Procesplan aftaler 2013		Børne- og familieafdelingen (Forslag til ændringer i kommunens tilbud)	Procedure for Henvielse til BUR til visitation til psykologundersøgelser efter Lov om Social service	
Dialogbaseret aftalestyring, 2010			Sagsgang for matchning ved anbringelse	
			Tillæg til aflastningskontrakt	
			Sagsgang visitation til familierådslagning	
			Sagsgang for matchning ved anbringelse	
			Ny sagsgang ved regningsbetaling - socialrådgivere	
			Handleguide Børn og unge	
			Indstilling til Børne- og Ungerådgivningen	
			Standard for den børnefaglige undersøgelse	
			Kompetenceplan for Kommune 2	

Registrering af dokumenter i Kommune 3

Politikker, visioner og strategier	Budget-dokumenter	Sammenhæng mellem økonomi og afdelingens aktiviteter	Procedurer og retningslinjer	Redskaber til effekt-vurdering
Udkast til Børne- og ungepolitikken i Kommune 3	Budget 2011-2014 Børne- og skoleudvalget - Spareforslag	Budget 2011-2014 Børne- og skoleudvalget - Spareforslag	Håndbog - 2012. Supplement til lovgivning	
Sammenhængende Børne- og ungepolitik, rev. 2012	Katalog til konference om budget 2012 Børne – og skoleudvalget	Katalog til konference om budget 2012 Børne – og skoleudvalget	Servicestandarder, 2013	Sammenhængende Børne- og ungepolitik, rev. 2012 (afsnit om evaluering)
Planstrategi 2012	Budget-opfølgning 30.06.2011	Døgnanbringelse på BFG	Mail vedr. Procedurer v. indstillinger til Beslutningsudv.	
	Budget-opfølgning 31.07.2011	Powerpoint præsentation af Reorganisering af foranstaltningsområdet, 2010	Ydelseskatalog for Pædagogisk Psykologisk Rådgivning	
	Budget-opfølgning 31.08.2011	Servicestandarder sektoren for Børn - og unge 2013	Sagsgang PPR Førskole	
	Budgetopfølgning 30.09.2011	Kontrakt- indgået mellem leverandør og ansvarlig sagsbehandler	Sagsgang PPR Skoler	
			Handleguide – Vejledning, forebyggelse og bekymring, 2010	
			Oversigt over det specialiserede socialområde 4. kvartal 2011	



Institut for Socialt Arbejde
PROFESSIONSHØJSKOLEN

METROPOL

ISSN: 1397-7725