

DITTE ZESTER
LISA ØSTERVIG ALBERTSEN

MOD BEDRE RESULTATER?

En kvalitativ analyse af
botilbudslederes oplevelse af
effektstyring og centerstrukturen
i Københavns Kommune



AARHUS
UNIVERSITET
INSTITUT FOR UDDANNELSE
OG PÆDAGOGIK (DPU)

Ditte Zester og Lisa Østervig Albertsen

Mod bedre resultater?

En kvalitativ analyse af botilbudslederens oplevelse af
effektstyring og centerstrukturen i Københavns Kommune

Titel:

Mod bedre resultater? En kvalitativ analyse af botilbudslederens oplevelse af effektstyring og centerstrukturen i Københavns Kommune.

Forfatter:

Ditte Zester og Lisa Østervig Albertsen

Udgivet af:

Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet, 2013

© 2013, forfatterne

1. udgave

Kopiering tilladt med tydelig kildeangivelse

Omslag og grafisk tilrettelæggelse:

Knud Holt Nielsen

ISBN: 978-87-7684-876-7 (Elektronisk udgave)

Publikationen er udgivet i serien 'Socialpædagogisk faglighed og voksne med psykisk/fysisk handicap' (serieredaktør: Søren Langager) under DPU/AU's forskningsprogram Social- og specialpædagogik, inklusion, ledelse og organisation (SILO). Denne og de øvrige udgivelser i serien kan gratis downloades via adressen: edu.au.dk/silo/ebog

Indhold

FORORD	5
KAPITEL 1: INDLEDNING	6
KAPITEL 2: BOGENS FORMÅL OG BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN	9
EKSISTERENDE FORSKNING	11
KAPITEL 3: HISTORISK ANALYSE	18
KAPITEL 4: PRÆSENTATION AF FELT OG KONTEKST	32
FELT.....	35
FELTETS KONTEKST.....	39
KAPITEL 5: DEFINERENDE OMGIVELSER OG RATIONALER	44
KAPITEL 6: SAMARBEJDE OG LEDELSESSTRATEGI	61
LØSE OG TÆTTE KOBLINGER	72
KAPITEL 7: DE NYE LEDERE	82
FAGLIG OG ADMINISTRATIV LEDELSE	91
PERSPEKTIVER PÅ DET ÆNDREDE LEDELSESNUM	96
KAPITEL 8: POSITIVITET, OMSTILLINGSVILLIGHED OG KRITIK	99
GENERATIONSSKIFTE OG MULIGHED FOR KRITIK.....	99
KAPITEL 9: ETIKKENS RAMMER OG UDVIKLING	107
ETIKKENS PRÆMISSER	108
KAPITEL 10: UNDERSØGELSENS RESULTATER	128
KAPITEL 11: AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER OG PERSPEKTIVER	134
LITTERATURLISTE:	137

Forord

Denne bog er blevet til på baggrund af vores kandidatspeciale i Pædagogisk Sociologi fra Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus universitet.

Specialet blev afleveret februar 2013 og det empiriske materiale er indsamlet i efteråret 2012.

Transskriptioner af interview er ikke offentliggjort grundet fortrolige oplysninger. Der vil dog fortsat ved citater henvises til Interviewets nummer og bogstav og sætningens nummer.

Specialets empiriske data er blevet til baggrund af kvalitative interview.

I den forbindelse vil vi gerne rette en stor tak til de botilbudsledere og centerchefer der indvilligede i at stille op til interview og indvie os i deres arbejde. Specialet var ikke blevet til uden deres bidrag.

Der skal ligeledes lyde en tak til bl.a. Forsorgsmuseet på Andersvænge og til medarbejdere i Socialforvaltningen i Københavns Kommune, der har været til stor hjælp.

Afslutningsvis skal der lyde en stor tak til vores vejleder Kasper Kofod for inspirerende og engageret vejledning både i forhold til specialet og udarbejdelsen af denne bog.

København, oktober 2013

Ditte Zester og Lisa Østervig Albertsen

Kapitel 1:

Indledning

Emnet for denne bog er implementeringen af effektstyring i Københavns Kommunes Socialforvaltning. Definitionen af, hvordan offentlig omsorg varetages på det sociale område, er i disse år under forandring. På den ene side ses et politisk og fagligt mål om at øge kvaliteten på området, og på den anden side har de seneste års økonomiske krise afstedkommet en offentlig debat om, hvordan omsorgen skal varetages og hvad den må koste. På det handicappolitiske område ses der en polarisering. Den ene side af debatten, ført af forskellige handicaporganisationer omhandler en stigende bekymring for, at Danmark bevæger sig væk fra de idealer, der udgjorde fundamentet for moderne handicappolitisk lovgivning i form af Lov om Social Service af 1998 (Serviceloven) (Social- og Integrationsministeriet, 2012a; Kristensen, 2012a). Lovgivningen tager udgangspunkt i den enkelte borgers rettigheder, og udover at gøre op med institutionsbegrebet, lovfæster den borgerens ret til selv- og medbestemmelse. Den anden side af debatten, der primært føres af kommuner rundt om i landet, spørger til, hvor mange penge der skal gå fra andre velfærdsområder, såsom folkeskoler, for at opretholde en bestemt kvalitetsstandard på det sociale område (Information, 2011). I det lys anskues området på den ene side ud fra et rettighedsperspektiv og på den anden side i et økonomisk nytteperspektiv.

Den 13. februar 2007 viste TV2 dokumentarudsendelsen *"Er du åndssvag?"* (TV2, 2007). Dokumentaren var filmet af en journalist, der med skjult kamera og under dække som ferieafløser kunne dokumentere, at forholdene på botilbudet Strandvænget på Fyn, ikke kun var ulovlige, men også under al professionel og moralsk kritik. I kølvandet på denne sag fulgte flere skandaler af samme type, hvoraf nogle var fra botilbud i Københavns Kommune.

Skandalerne blev fulgt af en massiv kritik af forholdene og måden, hvorpå mennesker med udviklingshæmning blev set på og behandlet i det danske samfund. En konsekvens af dette blev en ændring af ledelsesstrukturen på handicapområdet i Københavns Kommune (Socialudvalget, 2008a; Socialudvalget, 2008b). Ledelsesstrukturen, dårlig kommunikation med forvaltningen og for

ringe tilsyn på botilbuddene blev udpeget som grunde til, at disse omsorgssvigt på kommunens botilbud kunne finde sted. Inden for botilbudsområdet blev der iværksat en uvildig undersøgelse, der skulle kortlægge levevilkårene for mennesker med udviklingshæmning på de forskellige botilbud i Københavns Kommune (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008). Samtidig blev der af Københavns Kommune iværksat høringer, der havde til formål at udarbejde idéer til, hvordan ledelsesstrukturen i Socialforvaltningen kunne omstruktureres. Resultatet heraf blev en centerstruktur. Forskellige dele af handicappområdet blev lagt sammen i ledelsescentre, og den overordnede administrative drift skulle varetages af en centerchef (Christensen, 2008). Et af argumenterne for sammenlægningen til administrative centre var muligheden for at sikre botilbuddenes robusthed i form af mulighed for rokeringer af personale, økonomiske stordriftsfordele og et solidt fagligt fundament i kraft af gensidig forpligtelse internt i centrene. Omstruktureringen blev vedtaget af socialudvalget med virkning fra 1. januar 2009 (Socialudvalget, 2008a).

Sideløbende med indføringen af centerstrukturen, indførte Socialforvaltningen effektstyring som strategi for hele det sociale område. *"Med effektstyring vil vi blive bedre til at forstå, hvordan vores indsats virker og til at bruge forståelsen til at udvikle vores indsats."* (Københavns Kommune, 2012a). For at opnå viden om deres indsats har Socialforvaltningen udviklet effektstyringsværktøjet Forandringskompasset. Forandringskompasset skal fungere til fordel for både brugere, medarbejdere, ledere og på politisk niveau, og skal derfor rumme mange forskellige facetter. Princippet med værktøjet er, at ved at sætte et tal på borgeren indenfor 10 givne kategorier, kan det over tid måles, hvordan borgeren udvikler sig. På den måde vil det være muligt at identificere, hvilke tiltag, der virker overfor borgeren (Københavns Kommune, 2012a). Værktøjet implementeres som en løbende proces, og derfor er det ikke alle områder i Socialforvaltningen, hvor det endnu er fuldt ud implementeret. For at kunne systematisere brugen af Forandringskompasset, samt skabe en fælles IT-plattform for Socialforvaltningen, tages IT-systemet CSC-Social i brug sideløbende. Herudover er der ved at blive udviklet et akkrediteringssystem, med henblik på at erstatte de forskellige tilsyn.

Centerstrukturen og effektstyringsstrategien er ikke blevet modtaget uden kritik. Forud for og efter vedtagelsen af centerstrukturen blev der rejst kritik-

punkter fra forskellige sider. Landsforeningen For Socialpædagoger (LFS) ytrer i forbindelse med et hørings svar vedrørende centerstrukturen:

“Risikoen ved enhver etablering af større enheder er, at der skabes mere hierarki end egentlig dynamik. For LFS er det derfor afgørende, at botilbudenes selvforvaltning fastholdes lokalt og unødigt bureaukrati undgås. Centrene skal i vores optik have karakter af strategiske kraftcentre og ikke medføre centralisering af beslutningskompetence og kommunikationsveje.” (LFS, 2008). Kritikken peger på væsentlige problemstillinger i forhold til, hvordan organiseringen reelt kommer til at udspille sig i praksis. Effekstyring, og herunder Forandringskompasset, har også været udsat for kritik i form af en bekymring for ufleksibel kassetænkning og markedsorienterede styringsmekanismers landvindinger på det sociale område (Københavns Kommune, 2012b).

Fra anden side er der rejst en historisk og etisk funderet kritik, idet centerstrukturen giver minder om fortidens centralinstitutioner (Kristeligt Dagblad, 2010).

Samlet set rummer en del af kritikken en etisk dimension, der spørger til hvilke rationaler, der ligger til grund for sammenlægninger, ledelsesstrukturer og kvalitetssikrende værktøjer, der skal målrette indsatsen. På kommunalt plan såvel som på nationalt plan spørges der til, om vi er på vej tilbage til en forståelse og behandling af socialt udsatte, der minder om fortidens? Danske Handicaporganisationer og Landsforeningen for Evnesvages Vel (LEV) har i sommeren 2012 rettet henvendelse til Social- og integrationsministeren og udtrykt stærk bekymring for opførelsen af en stor- institution med plads til 60 beboere og med alle faciliteter indenfor institutionens mure (Kristensen, 2012a; Langvad, 2012). Dermed udtrykker de en bekymring for den geninstitutionalisering, som de mener er ved at opstå i kraft af en kontinuerlig økonomisk tilgang til handicap – og botilbudsområdet, og hvor stordrift blandt andet ses som en fordel. Det, der fremstår som en økonomisk logisk løsning fra kommunalt hold, bliver af interesseorganisationerne fremsat som værende i strid med Serviceloven. Overordnet udtrykkes der bekymring om, hvorvidt varetagelsen af samfundets svageste i højere grad er økonomisk end etisk og retligt funderet

Kapitel 2:

Bogens formål og baggrund for undersøgelsen

Denne bog vil have fokus på det sociale område, nærmere betegnet botilbud for voksne med udviklingshæmning i Københavns Kommune. Området har en barsk historie, hvilket der i dag tages kraftigt afstand fra. I 1800-tallet opstod de Kellerske anstalter, og de ansås dengang for at være drevet efter moderne, videnskabeligt underbyggede organisationsideer (Kirkebæk 1993, s. 21). Organisationsstrukturer, uagtet hvor logiske og rationelle de måtte synes, er et produkt af den tid, hvori de er udtænkt.

”Kvalitativt kan man ikke sige, at tidligere tiders tilgang til området åndssvaghed var dårlig og derfor endte inhumant. (...) Man kan snarere sige, at forskellige tiders diskurs giver rum for forskellig forskning, som igen giver sig udslag i forskellige praksis.” (Kirkebæk, 1993, s. 17).

Vi mener, at der er flere forhold, der er vigtige at undersøge i forhold til, hvordan det sociale område håndteres i dag i Danmark, og særligt på kommunalt plan. Vi finder det relevant at undersøge, hvilke rationaler de organisatoriske strukturer er tænkt ud fra, og hvilken konsekvenser disse får i den daglige ledelse af botilbud. Vi mener, det er vigtigt at forstå hvilke mekanismer, der sættes i værk, og hvorvidt de vidner om en regression til tidligere tiders fravær af etisk opmærksomhed på samfundets svageste.

Botilbudslederne er ansvarlige for implementeringen af effektstyringsstrategien på botilbuddene, samt dem, der er nærmest berørt af centerstrukturen. Kritikken af Socialforvaltningens tiltag ytres primært fra eksternt hold, og det er derfor relevant at undersøge, hvordan de ledere, der står i midten af processen, oplever den udvikling, der sker på området. Bogen undersøger, hvilken udvikling indenfor botilbudsområdet effektstyringsstrategien, og herunder centerstrukturen, er et udtryk for, og hvorvidt der i de organisatoriske rationaler er utilsigtede konsekvenser for borgerne.

Bogens formål bliver dermed at undersøge, hvordan botilbudslederne oplever at arbejde med effektstyring, og hvordan de oplever at dette samt centerstrukturen påvirker den daglige ledelse af det pædagogiske arbejde. Undersøgelsen vil blive belyst gennem et historisk, organisatorisk samt et etisk perspektiv. Historisk ser vi på, hvilken udvikling det nuværende samfunds- og menneskesyn bygger på. Det organisatoriske perspektiv vil blive brugt til at se på, hvordan den nye centerstruktur er organiseret, og hvilke rationaler denne type af organisering bygger på. Det etiske perspektiv anvendes til at belyse, hvorvidt der kan tales om en regression i måden at drage omsorg for mennesker med udviklingshæmning på.

Bogen er udarbejdet i et pædagogisk-sociologisk perspektiv.

Det pædagogiske perspektiv kommer til udtryk i og med, at bogen fokuserer på, hvordan ledere af pædagogiske organisationer, oplever forandringerne af deres ledelsesvilkår. De ændrede ledelsesvilkår er interessante i en pædagogisk sammenhæng, fordi de arbejdsvilkår der eksisterer på botilbuddene ikke kan adskilles fra den ydelse, der gives borgerne. Undersøgelsen kan belyse nogle tematikker, hvor reformer og strategier har både styrker og svagheder, og kan derigennem bidrage til viden om organisations – og strategiudvikling på det pædagogiske område.

Det sociologiske perspektiv kommer til udtryk ved, at udviklingen indenfor offentlig organisering og den pædagogiske tilgang til mennesker med udviklingshæmning, ikke kan ses som enestående for Københavns Kommune, men må anskues i et bredere samfundsmæssigt perspektiv. Den udvikling, der sker i samfundet, både på et politisk, organisationsteoretisk og civilt plan kan siges at få betydning for en specifik social gruppe. Det sociologiske perspektiv kan give indsigt i dels hvilke mekanismer og rationaler området præges af, og hvordan moderne offentlig omsorg forstås. Igennem det sociologiske perspektiv kan vi få viden om, hvordan samfundsrationaler udformes til strategier og reformer og herigennem får betydning for dem, der skal arbejde ud fra disse og i sidste ende borgerne.

Hensigten med bogen er ikke at give handlingsanvisninger vedrørende, hvordan arbejdet med mennesker med udviklingshæmning skal organiseres, og hvordan de pædagogiske værktøjer skal udformes. Målet er for en stund, at 'pause' den udvikling, der foregår på området, for reflekteret at foretage en kri-

tisk vurdering af i hvilken retning, og på baggrund af hvilken historisk og nutidig kontekst, området udvikler sig.

Eksisterende forskning

I dette afsnit afdækkes den eksisterende forskning, der findes i Danmark indenfor områderne: udviklingshæmning/ funktionsnedsættelse i et historisk perspektiv, organisering af botilbud og etik i socialt arbejde. I afsnittet fremhæves den forskning, der har relevans for undersøgelsen, og afsnittet kan derfor ikke ses som udtømmende i forhold til eksisterende forskning på områderne.

I februar 2012 opslog Social- og integrationsministeriet tre ph.d. stillinger, med det formål at styrke den generelle handicapforskning i Danmark (Social- og Integrationsministeriet, 2012b). Forinden havde Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) udarbejdet en kortlægning af miljøer, hvor der forskes i sociale sider af handicapområdet i henholdsvis Skandinavien og Storbritannien. Målet med kortlægningen var at danne vidensgrundlag for, hvor de tre udbudte Ph.D.-stillinger skulle placeres (Bengtsson & Stigaard, 2011, s. 7). Undersøgelsen fandt, at der eksisterede tre forskningsmiljøer¹ i Danmark, i modsætning til bl.a. Sverige, der havde otte, Norge, der havde ni og Storbritannien, der havde 12 (Ibid., s. 14-15). Forskellen i antal tilskrives bl.a., at Danmark tidligere har fokuseret på forsørgelse og haft en kompensatorisk tilgang til området. På baggrund af Danmarks tilslutning til FN's Konvention om rettigheder til mennesker med handicap i 2009, er det socialpolitiske fokus på området steget, og dermed også efterspørgslen på forskning, der kan belyse barrierer og anvendte metoder (Social- og Integrationsministeriet, 2012b, s. 4; Bengtsson & Stigaard, 2011, s. 10). I Danmark findes Dansk Netværk for Handicapforskning (NNDR.dk), som er en underafdeling af det nordiske netværk: Nordic Network on Disability Research (NNDR). Målet med netværket er at fremme, udvikle og forbedre rammerne for hhv. dansk og skandinavisk handicapforskning (Dansk Netværk for Handicapforskning, 2012).

¹ Forskningsmiljø defineres ud fra kriteriet om, at der skal foregå en sammenhængende og struktureret forskning indenfor handicapområdet og at instituttet eller centeret samtidig løbende skal uddanne ph.d.er (Bengtsson & Stigaard, 2011, s. 22).

Specifikt for undersøgelsens felt er der en række publikationer og arbejds-papirer, der her skal fremhæves:

I et historisk perspektiv skal nævnes Birgit Kirkebæks afhandling: *“Da de åndssvage blev farlige”* (Kirkebæk, 1993). Her undersøges betydningen af ånds-svage lægernes fortolkning af teorier der, afgrænset til perioden 1884-1902, do-minerede området, i forhold til udviklingen af den almene, politiske og faglige opfattelse af mennesker med udviklingshæmning (Kirkebæk, 1993, s. 285). I sammenhæng med dette skal udgivelsen *“Normaliseringens periode”* (Kirkebæk, 2001) også nævnes, da begge værker udgør et fundament for dansk handicap histories videre forskning. Bøgerne *“Racehygiejne i Danmark fra 1920-56”* (1996) og *“Tvangssterilisation i Danmark 1929-67”* (2000) er begge dele af Lene Kochs doktorgrad i filosofi og tegner samlet et billede af racehygiejne i Danmark efter 1. Verdenskrig (Koch, 2000).

SFI lavede i 2006 et litteraturstudie af Særforsorgens udlægning i 1980 (Bengtsson & Kristensen, 2006). Undersøgelsen, der er finansieret af Socialmini-steriet er lavet på baggrund af en mangel på samfundsvidenskabelige analyser af den handicappolitiske udvikling, og undersøgelsen skal tjene som oversigts- og inspirationskilde (Ibid., s. 6-9).

Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU) ved Aarhus Universitet har i forbindelse med forskningsprogrammet *“Social- og specialpædagogik, inklusion og ledelse af organisationer”* (SILO) udgivet en række publikationer, herunder denne bog, med ambitionen om at bidrage med nybrud inden for forskning i margina-liseringsprocesser, barriereforståelser og inklusionspotentialer samt organisato-risk og ledelsesmæssig rammesætning for disse emneområder (Institut for uddannelse og pædagogik (DPU), 2013a). Mere specifikt for bogens felt er pro-jektet *“Socialpædagogisk faglighed og voksne med psykisk/fysisk handicap”*, der er en del af Forskningsprojektet *“Social- og specialpædagogik i inkluderende perspektiv”* (I Institut for uddannelse og pædagogik (DPU), 2013b). Målet med projektet er, på baggrund af mediernes fokus på området, at kortlægge den reelle hverdag på botilbud for voksne med udviklingshæmning. Forskningsprojektet er den største samlede kortlægning af forholdene på botilbudsområdet siden Service-loven trådte i kraft i 1998 (Ibid.). Den del af undersøgelsen, der har særlig inte-resse for vores felt er publikationen: *“Organisationsudvikling og socialpædagogisk praksis i bo- og dagtilbud for voksne udviklingshæmmede”* (Kofod & Jensen, 2009). Desuden deltager forskere ved SILO-programmet i et tværkommunalt projekt:

"KvaliKomBo", der står for **kv**alitet – og **kom**petenceudvikling i **botilbud**. Med afsæt i den pædagogiske "Det ka' nytte" (DKN) metodik, der blev introduceret i 1985, søger projektet at opdatere denne metodik til en version 2012. I forbindelse med projektet er rapporten: "*Hverdagsliv, kommunikation og interaktion i botilbud for svært udviklingshæmmede*" udgivet (Hoffmann, 2012).

Rapporten: "*Evaluering af erfaringerne med institutionsbegrebets ophævelse på handicap-området, 1998 – 2002. Fokus på brugernes, pårørendes og personalets erfaringer*" (COWI/SUS, 2002), er udarbejdet af Socialt Udviklingscenter SUS og COWI A/S. Undersøgelsen konkluderer bl.a., at Serviceloven markerer et perspektivskifte, at det er en ny lov, der implementeres i forskelligt tempo i landets daværende amter og kommuner, samt at ydelserne i kraft af loven er blevet mere individualiserede (Ibid., s. 17-25).

Servicestyrelsens undersøgelse fra 2007: "*Veje til reelt medborgerskab. En kortlægning af udviklingshæmmedes vilkår for selvbestemmelse og brugerinddragelse*" (Holmskov & Skov, 2007) viser, at selvom institutionsbegrebet er afskaffet, er der i hverdagen stadigvæk begrænset med muligheder for mennesker med udviklingshæmning, for at udøve blandt andet deres selvbestemmelsesret. Derudover viser undersøgelsen, at der på området er begrænset med erfaringsudveksling, dokumentation mm. Derfor bruges der ressourcer på at lave projekter, som der allerede er stiftet erfaringer med (Ibid., s. 7).

I 2010 udgav Anvendt Kommunal Forskning (AKF) rapporten: "*Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen*" (Bonfils & Berger, 2010), der var en sammenfatning af den femårige undersøgelse om Kommunalreformen (Strukturreformen) og handicap (Bonfils & Berger, 2010, s. 3). Undersøgelsen peger på, at den måde Kommunalreformen har berørt borgerne på primært har været igennem usikkerhed og presset personale. Desuden viser den en tendens til, at særligt de store kommuner ruste sig fagligt og på sin vis bliver selvfor-synende hvad angår specialiserede tilbud, hvorimod de mindre kommuner fortsat har behov for at købe ydelser udefra (Ibid., s. 7-11).

Rapporten: "*Undersøgelse af bosteder og bofællesskaber i Københavns Kommune*" (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008)(Bostedsundersøgelsen) fra 2008 er særlig relevant for dette speciale. Denne er udfærdiget af Københavns Kommunes Socialforvaltning i samarbejde med NIRAS konsulenterne, University College Syd og Den Flerfaglige Professionshøjskole i Region Hovedstaden. Undersøgelsens formål er, på baggrund af

kritik i medierne, at dokumentere de faktiske forhold på botilbuddene i kommunen samt pege på fremadrettede udviklingstiltag, der vil kunne forbedre rammerne for det fremtidige arbejde på kommunens botilbud (Ibid., s. 1). Undersøgelsen konkluderer, at størstedelen af borgerne, der bor på et botilbud i kommunen, trives, men at der er en række fysiske, organisatoriske og faglige rammer der bør udvikles. Det anbefales bl.a. at lave en moderniseringsstrategi for området, så de fysiske rammer kan blive tidssvarende, samt lave opkvalificeringsstrategier for ledelsesområdet, såvel som på det faglige område. Desuden anbefales det at intensivere arbejdet med handleplaner, så der skabes en rød tråd i arbejdet samt at udvikle et elektronisk handleplanskoncept, der kan være fælles for alle botilbud (Ibid., s. 5-11). Undersøgelsen kan ses i tæt tilknytning til de initiativer, som det er dette speciales ærinde at undersøge.

Læsevejledning

I dette afsnit beskriver vi, hvordan bogen er struktureret. Under beskrivelsen af de enkelte kapitler præsenterer og begrundet vi kort vores valg af teoretiske perspektiver. De valgte teorier vil yderligere blive uddybet, når de anvendes i analysen.

Empirien der ligger til grund for denne bog stammer fra otte interview af knap en times varighed hver. Det første af disse var et prøveinterview og indgår derfor ikke som en del af det empiriske grundlag. To af de otte interview var med centerchefer og de resterende med botilbudsledere.

I bogens to første kapitler har vi præsenteret rammerne omkring bogen og redegjort for bogens udgangspunkt, problemstilling og hensigt samt gjort rede for relevant eksisterende forskning indenfor området.

I **kapitel 3** foretager vi en analyse af den historiske udvikling, der har præget vores område og samfundet generelt, og anskuer derigennem vores undersøgelse i et historisk perspektiv. For at få indblik i vores felts historie tager vi udgangspunkt i Birgit Kirkebæks værker: *"Da de åndssvage blev farlige"* og *"Normaliseringens periode"* (Kirkebæk, 1993; Kirkebæk, 2001), hvor hun giver en dybtgående gennemgang af, hvordan vi som samfund har behandlet mennesker med udviklingshæmning og hvilke rationaler der i tiden var gældende indenfor offentlig omsorg. Dette bliver suppleret med Lene Kochs afhandling om tvangssterilisering, som giver et indblik i, hvordan eugenik har haft indflydelse

på den måde, samfundet anskuede mennesker med udviklingshæmning i perioden 1926- 1967 (Koch, 2000). Vi anvender SFI-rapporten: *"Særforsorgens Udlægning. Et litteraturstudie"* til at kortlægge den samfundsmæssige og politiske udvikling, der gik forud for udlægningen af Særforsorgen i 1980 (Bengtsson & Kristensen, 2006). I kapitlet redegør vi for den udvikling velfærdssamfundet har gennemgået og derigennem ændringen i rationalerne omkring offentlig styring. Vi tager her udgangspunkt i Henrik Christoffersen og Kurt Klaudi Klausens systematiske gennemgang af Strukturreformens konsekvenser for kommunerne (Christoffersen & Klausen, 2012). Vi anvender desuden Ditte Sørensens analyse af, hvordan offentlig omsorg konstrueres i samfundet (Sørensen, 2005). Hendes analyse viser de paradigmeskift, der har været inden for konstruktionen af offentlig omsorg, og hvordan indførelsen af nye paradigmer ses som løsninger på tidligere paradigmers problematikker.

Kapitel 4 indeholder en præsentation af vores felt, den kontekst vores felt befinder sig i samt en beskrivelse af baggrunden for indførelsen af effektstyring og centerstruktur i Københavns Kommune. Desuden foretages en analyse af implementeringen af effektstyring og centerstrukturen i en bredere kontekst. Vi anvender her Anthony Giddens og Zygmunt Baumans differentierede beskrivelser af globalisering som fænomen (Giddens, 2000; Bauman, 1999). Begge inddrages idet de bidrager med forskellige perspektiver på fænomenet og medvirker til at nuancere forståelsen af den kontekst, der omgiver vores felt. Vi anvender desuden Baumans begreber 'fast modernitet' og 'flydende modernitet' til at vise et skift i samfundsstrukturer fra et moderne til et postmoderne samfund.

I **Kapitel 5, 6 og 7** belyser vi undersøgelsen i et organisatorisk perspektiv. Hvert kapitel vil blive afsluttet med et afsnit, hvor kapitlets resultater diskuteres.

Kapitel 5 indeholder en samlet omgivelseranalyse for de fire undersøgte centre. Her finder vi det relevant at inddrage Henry Mintzberg, da vi via hans fire dimensioner kan vurdere, hvordan organisationens design bedst tilpasser sig omgivelserne (Mintzberg, 1983).

Vi vælger at anvende ny-institutionel teori som ramme for analysen i de 3 kapitler. Ved at anvende Walter Powell og Paul DiMaggios teori om organisatoriske isomorfier, kan vi konsekvent gennem analysen undersøge, hvordan det sociale område udvikles og ensliggøres, bl.a. i kraft af de initiativer, der udlæg-

ges fra Socialforvaltningen (Powell & DiMaggio, 1991). Teorien kan ligeledes bruges til at stille skarpt på organisationers orientering mod deres omgivelser og behov for at legitimere sig. I kapitel 5 vil det være tvangsmæssig isomorfi vi sætter i spil.

I **Kapitel 6** fokuserer vi på den interne organisering i de undersøgte centre og ser herunder på, hvordan samarbejdet i centeret opleves af vores informanter. I kapitlet introducerer vi mimetisk isomorfi, da det kan hjælpe os til at forstå, hvordan botilbuddene imiterer hinanden, og hvorledes det kan være med til at fremme ensretning. Mary Jo Hatch bruger vi til at undersøge samarbejdsproblematikker i centrene, omhandlende dannelsen af siloer (Hatch, 2006). En problemstilling, der fremstår i forhold til samarbejdet, er balancen mellem det lokale og centerets fællesskab, og i den forbindelse benytter vi os af Baumans beskrivelse af det globale og det lokale menneske, da det giver en nærmere forståelse for problematikken i et samfundsmæssigt perspektiv (Bauman, 1999).

Det sidste afsnit i kapitlet vedrører ledernes valg af ledelsesstrategi og her vil vi med hjælp fra Giddens belyse begrebet tillid (Giddens, 1994). Giddens beskrivelse af tillid til abstrakte systemer skal belyse den tillids- og mistillidsproblematik, vi finder i ledelse af pædagogiske organisationer. Weick vil i den forbindelse blive brugt til at forstå, hvordan henholdsvis stramning og løsning af de organisatoriske koblinger fordrer tillid eller kontrol (Weick, 1976).

I **Kapitel 7** sættes der fokus på lederrollen og på, hvordan botilbudslederne oplever deres ændrede ledelsesrum. Vi tager her udgangspunkt i Kasper Kofods analyse af de ændrede vilkår for ledelse (Kofod, 2007). Kjell Arne Røvik inddrages med fokus på hans beskrivelse af en bevægelse fra ledelse mod styring, ligesom vi anvender hans beskrivelse af tendensen hen imod afbureaukratisering (Røvik, 2007). Det bruges til at nuancere informanternes oplevelse af organisationsændringerne. Baumans beskrivelse af 'forbrugersamfundet' benytter vi for at skabe en forståelse for, hvordan arbejdets værdi ændrer sig, og i forbrugersamfundet bliver vurderet ud fra et æstetisk synspunkt. Dette kan skabe et ændret og mere troløst forhold til arbejdspladsen (Bauman, 2002). Det er ydermere her vi anvender den sidste af de organisatoriske isomorfier: normativ isomorfi. Det sidste led i den ny-institutionelle teori skal anvendes til at undersøge, hvordan botilbudslederne præges af bestemte rationaler, der påvirker deres tilslutning eller afstandstagen fra Socialforvaltningens initiativer.

I **Kapitel 8 og 9** analyseres botilbudsledernes oplevelser af effektstyring og centerstrukturen i et etisk perspektiv. Begge kapitler vil afslutningsvis have et diskuterende afsnit af de resultater det enkelte kapitel er kommet frem til.

Kapitel 8 undersøger en problematik omkring, hvorvidt rationaler omkring positivitet og omstillingsvillighed hæmmer botilbudsledernes mulighed for kritik. Vi vil igen benytte Bauman, da hans beskrivelse af kritikens tilstand i den flydende modernitet, kan hjælpe os til forstå vores informanternes oplevelser i et samfundsmæssigt perspektiv (Bauman, 2006c). Vi supplerer Baumans analyse af kritikken med Rasmus Willig, som beskriver kritikens udvikling i en dansk kontekst og i sammenhæng med pædagogiske organisationer (Willig, 2009). Det kan skabe en forståelse for, hvordan det øgede fokus på positivitet og omstillingsvillighed kan ses som en del af en etisk problemstilling.

I **Kapitel 9** undersøges botilbudsledernes oplevelse af effektstyring i et nær-etisk perspektiv. Vi tager udgangspunkt i relation og nærhed mellem den professionelle og borgeren. For at forstå vores etiske problemstilling i et samfundsmæssigt perspektiv anvender vi Bauman. På baggrund af hhv. Løgstrup og Emmanuel Lévinas viser Bauman, hvordan samfundsstrukturer og samlivsformer i det moderne samfund, på grund af manglende nærhed og fordi samfundet udelukkende baserer sig på juridiske handlingsforskrifter, tømmes det for etisk indhold. Endvidere rejses der i kapitlet en problemstilling, der præsenteres som en ekskurs. Problemstillingen vedrører den rettigheds- og individualiseringsideologi, der har formet det sociale område de sidste 15 år.

Kapitel 10 og 11 vil indeholde bogens afsluttende bemærkninger og refleksioner og vil indeholde henholdsvis en samlet redegørelse for undersøgelsens resultater (**kapitel 10**) og afsluttende perspektiver (**kapitel 11**).

Kapitel 3:

Historisk analyse

Dette kapitel sætter fokus på den udvikling handicapområdet har gennemgået, og undersøger samtidig, hvilken handicappolitisk udvikling, der er sket i det danske samfund.

Det historiske perspektiv finder vi vigtigt, da vi i analysen trækker tråde tilbage til historien og bruger historien som et springbræt for at forstå de udfordringer, området står med i dag og den måde samfundet igennem tiden har håndteret begreberne anderledeshed og omsorg.

Handicapområdets historie og udvikling er et omfattende område. Vi har udvalgt nogle nedslagspunkter i denne udvikling, vi finder er relevante for vores undersøgelse og analyse og holdt det op mod udviklingen i samfundet generelt. Vi har i vores historiske tilbageblik valgt at starte med etableringen af Åndssvagebogen i 1934, da det var der staten overtog det fulde ansvar for åndssvag anstalterne og en decideret særforplejning blev etableret.

Fra frivillighed til tvang

Behandlingen af åndssvage² havde inden 1930ernes socialreform været præget af filantropiske foretagender og statsstøttede privatanstalter, som eksempelvis de Kellerske Anstalter og Gl. Bakkehus, der opstod i slutningen af 1800-tallet. Målet med anstalterne var at 'helbrede' de åndssvage sådan, at de kunne blive i stand til at arbejde og forsørge sig selv (Kirkebæk, 1987, s. 45).

Starten af 1900-tallet var præget af en racehygiejnisk tankegang, hvor bl.a. usædelighed, dovenskab og arbejdsskyhed og disse slægtstypers degeneration

² I dette kapitel bruges termerne åndssvaghed og udviklingshæmmede om mennesker med fysisk og psykisk udviklingshæmning, da dette var de termer, der blev brugt i de givne perioder der indgår i kapitlet. Samtidig bruger vi termerne klienter og borgere/brugere, da disse termer indgår i den originale lovtekst.

var ment til at true en sund civilisation (Koch, 2000, s. 40). Socialminister K.K. Steincke så det som en samfundsmæssig fordel at befri hjemmene for de åndssvage og mente, at de åndssvage udgjorde en fare for en degenerativ udvikling ved deres tilstedeværelse i samfundet (Kirkebæk, 1987, s. 51). Den eugeniske tankegang byggede bl.a. på Charles Darwins teori om "*survival of the fittest*" og den naturlige udvælgelse af de stærkeste individer inden for den enkelte art (Øgendahl, 2000, s. 125). I 1929 blev Danmark det første land i Europa til at indføre en sterilisationslov. Loven blev betragtet som en forsøgslov, der skabte adgang til frivillig sterilisation af abnorme mennesker for at undgå, at de satte defekt afkom i verden. Loven omfattede de psykisk abnorme såsom åndssvage, psykopater og epileptikere der boede på anstalter (Koch, 2000, s. 41). Ligeledes gjorde et stigende antal af registrerede åndssvage, at der blev et pladsproblem på de eksisterende anstalter. I 1920'erne oprettedes flere anstalter og opførelsen af de store centralanstalter stod som et enormt fremskridt. Forstanderen for de Kellerske anstalter, Christian Keller, så oprettelsen af de store centralanstalter som den bedste mulighed for gennemført organisation og klassifikation. Det lod sig samtidig ikke skjule, at hensigterne ligeledes var at værne samfundet og de normale borgere mod de åndssvage (Øgendahl, 2000, s. 56).

Den store socialreform blev vedtaget i 1933 som følge af Kanslergadeforliget af bl.a. Socialminister K.K. Steincke. Reformen betød, at staten overtog samtlige økonomiske forpligtelser omkring Åndssvageforsorgen, og at der samtidig indførtes pligt til, at relevante myndigheder indstillede åndssvage til inddragelse under forsorgen (Koch, 2000, s. 57, Øgendahl, 2000, s. 106). For Steincke var sterilisationslovgivningen tænkt som en integreret del af socialreformen, og han mente, at både sociallovgivning og racehygiejne var nødvendige elementer i opbygningen af en velfærdsstat (Koch, 2000, s. 55). Reformen bragte orden i det sidste halvandet års virvar af love indenfor fattigvæsenet og regnes for at være et af de første trin på vejen mod nutidens velfærdssamfund (Nielsen, 1987, s. 38). Socialstaten skulle motivere den enkelte til at gøre en indsats for at forsørge sig selv, men også støtte de mennesker, der ikke var i stand hertil. Steincke lagde vægt på at skabe et retfærdigt og livskraftigt samfund på et videnskabeligt grundlag. Hertil hørte eugenikken og begrænsningen af dårlige gener (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 19). Særforsorgen var som resten af den offentlige forsorg principielt frivillig forsorg. Den ringe mulighed for tvangsansvendelse følte dog, i tiden efter forsorgslovens indførelse i 1933, som en be-

grænsning i beskyttelsen af samfundet mod de åndssvage. Steincke søgte i samarbejde med de Jyske Anstalter at lave en separat lov for åndssvage for herigennem at skaffe lettere adgang til sterilisation. Det førte til Åndssvage洛vens indførsel i 1934, hvor Åndssvageforsorgen blev ændret fra at være en frivillig form for særforborsorg til principielt at være en tvangsforborsorg (Betænkning nr. 185, 1957, s. 8-9). Åndssvage洛ven gav adgang til tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse af åndssvage og skabte lovhjemmel for tvangssterilisati-on (Koch, 2000, s. 65).

Offentlig kritik og nye menneskesyn

Der opstod i 1940erne offentlig kritik af internerings- og steriliseringspolitikken og i 1952 blev 'Kellers Minde' stiftet (nuværende LEV), en forældreorganisation der kæmpede for bedre forhold for de åndssvage (Øgendahl, 2000, s. 182).

Den omfattende kritik fra både forældreorganisationen og offentligheden omhandlede bl.a. de åndssvages isolering fra omverdenen, den administrative frihedsberøvelse og anstalternes indretning i store sovesale. Ligeledes gik kritikken på, hvornår en person blev betegnet som værende åndssvag. Kritikken gav nye muligheder for det pædagogiske personale og skabte en kamp, hvor Åndssvageforsorgens gamle ledere, overlægerne og bestyrelserne var på den ene side og politikere, embedsmænd og forældreorganisationer på den anden (Kirkebæk, 2001, s. 18-19).

Afslutningen på 2. Verdenskrig blev efterfulgt af et opgør med fascismens tankegang og menneskesyn og blev et opgør med den racehygiejne som blev sammenlignet med den nazistiske racebiologi. Bengtson og Kristensen beskriver dog dette synspunkt som efterrationaliseringer, da opgøret med racehygiejnen først kom årtier senere. De peger i stedet på de forbedrede økonomiske vilkår og dermed de forbedrede muligheder for at give de handicappede bedre vilkår, som værende det, der har sat gang i en holdningsændring. (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 19). Uanset baggrunden er der ingen tvivl om, at disse tanker fik afgørende betydningen for synet på de åndssvage og satte gang i diskussioner omkring normalitet og afvigelse.

I slutningen af 1953 henvendte LEV sig til Socialminister Johan Strøm og opfordrede ham til at nedsætte en kommission til at undersøge forborgens organisering, hvilket han efterkom. Denne kommission (Åndssvageudvalget) blev

nedsat d. 30. april 1954 og afgav betænkning d. 17. september 1958 (Betænkning nr. 185). Loven blev vedtaget 1. oktober 1959 og brød markant med Åndssvage-loven fra 1934. Hvor Åndssvageforsorg fra 1934 var en tvungen foranstaltning, skulle det fra 1959 være en individuel og frivillig service.

“Allerede den nu offentliggjorte lille del af åndssvageudvalgets arbejde viser, at der er sket væsentlige ændringer i tankegang og synspunkter inden for åndssvageforsorgen. Medens man i 1934 fandt udvidelse af tvangsreglerne nødvendige for forsorgsarbejdet, går tendensen nu i en helt modsat retning. Forsorgen bliver mere servicebetonet, og man drøfter oven i købet frivillighed.” (Bank-Mikkelsen, citeret fra: Kirkebæk, 2001, s. 73).

Hvor det før 1950 drejede sig om at redde samfundet fra de åndssvage gennem medicinske og biologiske foranstaltninger, handlede det i tiden efter 1950 om at redde kvaliteten af de åndssvages liv gennem pædagogiske og psykologiske foranstaltninger og teorier (Ibid., s. 17). I et magtanalytisk perspektiv ændrede Åndssvageforsorgen sig fra at være et beskyttelsesprojekt til at være et rettighedsprojekt. N.E. Bank-Mikkelsen, der blev chef for den nye Åndssvageforsorg var fortalere for dette projekt, og ifølge ham skulle åndssvage ikke behandles ringere end andre (Ibid, s. 17-18). Med oprettelsen af den nye forsorg begyndte staten at gå bort fra særlove og særforanstaltninger. De åndssvage skulle nu integreres i samfundet, i stedet for at føre et 'liv indenfor murene'. Rettighedsprojektet flyttede ligeledes fokus fra velfærdsstat til velfærdssamfund, hvor det i højere grad var individets velfærd, der var i centrum (Ibid., s. 18). FNs menneskerettighedskonvention fra 1948 spillede ligeledes en rolle i det ændrede fokus på retsbeskyttelse. Sterilisationsbestemmelsen blev overført til den nye åndssvagelov á 1959 og blev først ophævet i 1967 (Personalehøjskolen, 1973, s. 19).

Organisatorisk betød den nye lov, at Statens Åndssvageforsorg blev oprettet under ledelse af Socialministeriet. Dog blev princippet om forsorgen som selvejende institution opretholdt med en for hele landet fælles bestyrelse, hvis otte medlemmer var beskikket af Socialministeren og en formand, forsorgschefen, som var udnævnt af kongen (Ibid, s. 20). Den lokale udøvelse af forsorgen skete i forsorgscentre, som skulle ledes af en firehovedet centerledelse: en lægechef, en pædagogisk chef, en inspektionschef og en økonomisk chef. Oprettelsen af de 11 forsorgscentre trådte i kraft i 1961 (Kirkebæk, 2001, s. 141-142). Desuden havde hvert forsorgscenter tilknyttet et tilsynsråd på fem medlemmer,

der var udpeget af Socialministeren (Personalehøjskolen, 1973, s. 21). Dette brød med den hidtidige organisationsform, hvor det var overlægerne og deres bestyrelser, der havde siddet med eneansvaret (Kirkebæk, 2001, s. 99).

Ligeledes blev centralinstitutionerne suppleret med mindre institutioner som plejehjem og børnehjem og eksterne institutioner som børnehaver, skoler, fritidshjem og værksteder (Personalehøjskolen, 1973, s. 20).

Behandlingen af de åndssvage kom fra lovændringen i 1959 til at have fokus på normalisering, ligeværdighed og rettigheder. Bank-Mikkelsen blev med målsætningen om: *"Et liv så nært det normale som muligt"* en frontfigur for ligeværdigheds- og normaliseringsprojektet (Kirkebæk, 2001, s. 20). Normaliseringsbegrebet var et forsøg på at ændre den forståelse af åndssvaghed, som lå i eugenikkens tankegang. Hvad der var et gode for andre mennesker, skulle nu også være et tilbud til de åndssvage. Normalisering betød dog ikke nødvendigvis normalitet, men derimod etablering af en menneskelig tilværelse (Ibid., s. 224).

I 1971 skrev Bank-Mikkelsen i forbindelse med målsætningen om, at de åndssvage skulle opnå en tilværelse så nært det normale som muligt: *"Princippet er blevet misopfattet og misfortolket, idet man både her i landet og andetsteds har fremstillet det, som sigtende på at gøre de åndssvage normale. Det er blevet ligestillet med et "normalitetskrav", hvilket aldrig har været tilsigtet"* (Bank-Mikkelsen, citeret fra: Kirkebæk, 2001, s. 231). Bank-Mikkelsen skelnede mellem normalitet og normalisering. Han ønskede ikke at gøre de åndssvage normale, men at normalisere deres tilværelse (Ibid., s. 234).

Mangel på ressourcer til området, voldsom overbelægning på centralinstitutionerne og underbemanding af personalet hindrede, intentionerne i 1959-loven kunne gennemføres. Målsætningen omkring *"et liv så nær det normale som muligt"* blev i realiteten kun delvist opfyldt og blev i princippet først realiseret efter forsorgens udlægning i 1980 (Øgendahl, 2000, s. 215). Overbelægningen på centralinstitutionerne var et af flere kritikpunkter mod forsorgen i 1960erne, da det ikke var lykkedes at få gjort op med sammenstuvningerne af mennesker på sovesale på trods af, at der var blevet iværksat en omfattende ombygning af de eksisterende institutioner (Sørensen, 2005, s. 67). Bank-Mikkelsen blev op igenem 1970erne fortaler for en decentralisering af forsorgen, da han mente, at kommuner og amter på bedre vis kunne påtage sig det lokale ansvar at opbyg-

ge normaliserende levevilkår for de udviklingshæmmede (Kirkebæk, 2001, s. 156).

1. juli 1970 blev Statens Åndssvageforsorg nedlagt som selvstændig forsorgsinstitution og blev i stedet underlagt den nyoprettede Socialstyrelse (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 20).

Udlægningen af Særforsorgen

1980 markerede sig som det år i dansk handicaphistorie, hvor der for alvor blev brudt med hvordan samfundet varetog udviklingshæmmedes levevilkår. D. 1.1.1980 nedlagdes Statens Åndssvageforsorg og ansvaret blev decentraliseret ud i kommuner og amter (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 27). Decentraliseringen var primært en organisatorisk ændring i ansvarsfordelingen mellem kommune og stat, men udlægningen var ligeledes starten på en proces, hvor samfundets syn på udviklingshæmmede ændres gradvist (Ibid., 2006, s. 22).

I 1975 nedsatte Socialminister Eva Gredal et udvalg og kommissorium, med det formål at kortlægge den fremtidige arbejdsdeling mellem stat, amtskommune og kommune i forhold til varetagelsen af åndssvage- og den øvrige særforsorgs klienter (Betænkning nr. 781, 1976, s. 7). Nedsættelsen af udvalget kan ses som en fortsættelse af det paradigmeskift Bank-Mikkelsen igangsatte, da forsorgsloven blev ændret i 1959, hvor normaliseringsprincippet blev indskrevet i lovgivningen.

"... Man finder således, at den handicappedes interesser bedst tilgodeses, hvis han eller hun i videst muligt omfang betjenes med de tilbud, som samfundet i øvrigt stiller til rådighed for borgerne..." (Betænkning nr. 781, 1976, s. 7). Ud fra ovenstående kan tolkes både en ændring i retningen af, hvordan mennesker med handicaps interesser italesættes, og hvordan de sidestilles med almindelige borgere.

Udlægningen af Åndssvageforsorgen mødte en del kritik særligt fra lægevidenskabelig side, som nu tabte terræn til pædagogisk-psykologiske opfattelser af, hvordan arbejdet med udviklingshæmmede burde foregå (Sørensen, 2005, s. 71). Dog understregede Socialministeriets betænkning, at udlægningen af særforsorgen ikke måtte betyde en forringelse af de tilbud, der var til særforsorgens klienter (Betænkning nr. 781, 1976, s. 8).

Organisatorisk var målet med udlægningen at matche de tilbud, der var indenfor særforsorgen med de tilbud, der allerede fandtes i amter og kommu-

ner, da disse blev administreret parallelt med hinanden (Ibid., 1976, s. 9). Udlægningsloven kan ses i forlængelse af Bistandsloven fra 1976, hvor det blev lovfæstet, at mennesker med handicap skulle betjenes af de samme myndigheder som andre mennesker, når de havde behov for social bistand (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 27).

”Særforsorgens overgang fra staten til det kommunale system var den administrative del af en bredere udvikling. Den administrative del af normaliseringen handlede om at integrere hjælpen til de tidligere særforsorgsklienter i den offentlige service generelt, således at der i mindst muligt omfang skulle være særlige systemer og særregler for de pågældende.” (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 21).

Ovenstående kan ses som et led i at efterleve Bank-Mikkelsens førømtalte principper om normalisering og integration af mennesker med handicap fra retlig side og ophæve adskillelsen mellem mennesker med udviklingshæmning og samfund. Loven gjorde dermed op med ‘den særlige behandling’ af mennesker med handicap og fordelte ansvaret for behandlingen på sektorer.

I løbet af 1970erne var en del mennesker med udviklingshæmning blevet flyttet fra centralinstitutioner til mindre bosteder, og bo-vilkårene på centralinstitutionerne var blevet forbedret (Sørensen, 2005, s. 67). Dog var forholdene stadigvæk under skarp kritik fra bl.a. Åndssvagforsorgens Personaleforbund og andre organisationer, der i Betænkning nr. 781 ytrer bekymring om, at en udlægning vil skabe uensartede muligheder i behandlingen af mennesker med udviklingshæmning, eksempelvis ringere bo-forhold. Lokalpolitikere udtalte, at de ikke ville kunne lægge navn til særforsorgen, som den så ud (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 32). Dette blev imødekommet af en 5-årig udbygningsplan for området og en refusionsordning. Det understreges i betænkningen, at staten ikke vil fraskrive sig sit ansvar gennem udlægning, men støtte dette gennem bl.a. lovgivning, deltagelse i planlægning og uddannelse af personale (Betænkning nr. 781, 1976, s. 9). Desuden oprettede Socialministeriet i forbindelse med udlægningen Det Centrale Handicapråd, der har til opgave at varetage mennesker med handicaps interesser i samfundet. Rådet fungerer uafhængigt og har en rådgivende funktion overfor folketinget og andre aktører (Det Centrale Handicapråd, 2012).

I 1980erne, efter udlægningen af særforsorgen, tog integrationen af mennesker med udviklingshæmning i samfundet fart. Det havde været kritiseret fra flere sider for at gå for langsomt, og problemet var ikke kun et integrationspro-

blem, men i ligeså høj grad et kulturproblem på institutioner og botilbud (Sørensen, 2005, s. 71). Brugerne flyttede ud af centralinstitutionerne, og hverdagen kom i højere grad til at ligne andre menneskers, hvor beskæftigelse i form af undervisning og værksteder, blev flyttet ud af og adskilt fra boligen (Bengtsson & Kristensen, 2006, s. 23).

Den administrative del af udlægningen skal ses i sammenhæng med den generelle kommunale udvikling i samfundet, hvor kommunerne siden 1930'erne fra statens side er blevet pålagt at varetage opgaver i eget regi (Christoffersen & Klausen, 2012, s. 30). Inden da havde kommunerne stort set levet et liv uafhængigt af staten, men med Kanslergadeforliget i 1933, blev det besluttet at videreudvikle velfærdstaten. Det betød for kommunerne, at staten gennem forskellige reformer decentraliserede flere opgaver, og der blev skabt en gensidig afhængighed i varetagelsen af produktionen af velfærdsgoder (Ibid., s. 34). Ændringen og udviklingen i opgavefordelingen mellem kommune og stat blev særlig tydelig i tre henseender: flere og mere specifikke krav til kommunernes virksomhed i form af normer og standarder; opbygningen af et statsligt økonomisk styresystem, der både styrede refusionsordninger, og en omfordeling mellem rige og fattige kommuner; udbygning af den statslige kontrol med, at kommunerne efterkom statspålagte standarder og normer (Ibid., s. 35). Denne model skabte hurtigt en velfærds'prop', og i 1970 gennemførte Folketinget en kommunalreform. Reformen blev båret af tre principper: amtskommuner blev oprettet, bysamfund, der i kraft af en stigende urbanisering, skulle høre under samme kommune, og sammenlægning af mindre kommuner sådan, at der minimum var 5-6000 indbyggere i en kommune (Ibid., s. 36-37). Resultatet var 277 kommuner og 14 amter, hvoraf København og Frederiksberg stod uden for amtsstrukturen (Ibid., s. 37).

Som nævnt gav udlægningen af særfor sorgen en mulighed for et fagligt fokusskifte på de ny-oprettede institutioner. I Betænkning nr. 781 skrives der fra Åndssvageforsorgens Personaleforbund en opfordring til ændringer i ansvarsfordelingen på institutionerne, på baggrund af bedre uddannet personale og med henvisning til, at de steder, hvor personalet har større råderum, er der sket en positiv udvikling med klienterne (Betænkning nr. 781, 1976). Denne udvikling fra et lægefagligt til et pædagogisk perspektiv på arbejdet på institutionerne blev støttet af staten med Socialministeriets Udviklingsmidler (SUM-programmet) (Sørensen, 2005, s. 71). SUM-programmet blev blandt andet brugt

til at etablere "Det Ka' Nytte"-projektet (DKN) der blev iværksat fra 1985-1991, og som indeholdt en række projekter, hvor personalet på institutioner og botilbud, gik fra at have en primær plejefunktion, til at have en pædagogisk funktion med et udviklende perspektiv (Hoffmann, 2011, s. 7; Sørensen, 2005, s. 71). DKN satte fokus på totalkommunikation, hvor kommunikation ikke anses som udelukkende verbal, og synet på mennesker med udviklingshæmning som uunderviselige eller ikke i stand til at kommunikere ændrede sig. *"Udviklingshæmning beskrives i DKN-rapporten som et samspil mellem medfødte skader og en "udviklingsmæssig konsekvens af manglende hensyntagen og kompensation, og der fokuseres specifikt på medarbejdernes holdning og identificering af de (svært) udviklingshæmmede som "rigtige mennesker."* (Citeret fra Hoffmann, 2011, s. 4). Det kan tolkes som om, at arbejdet med mennesker med udviklingshæmning fik en ny indholdsmæssig betydning, og forståelsen for hvilke muligheder og udviklingspotentialer der lå i arbejdet, udvidede sig og skabte rum for pædagogisk faglighed.

I samme pædagogiske strøm kom begrebet livskvalitet frem, og efterfølgende også diskussionen om normalisering og integration af mennesker med udviklingshæmning i samfundet som ideologi og spørgsmålet om, hvem der definerede normaliseringsrammen, og for hvis skyld den blev sat. *"Normalisering blev træning af de unormale, som betingelsen for, at de kunne flytte ud fra institutionerne og bo i lokale miljøer."* (Sørensen, 2005, s. 73-74). At normal adfærd blev kriteriet for integration i samfundet gjorde, at normaliseringsideologien blev problematiseret, hvilket blev eksemplificeret ved manglende retssikkerhed og brugerindflydelse (Ibid., s. 76).

NPM, inklusion og liberalisme

Sideløbende med udviklingen på handicapområdet ændredes både den politiske målsætning og den rationalitet, der havde været grundlaget for velfærdsstatstanken, som Bistandsloven var et eksempel på (Sørensen, 2005, s. 77). Det nye rationale var mådehold og stram styring af offentlige midler, hvilket blev italesat som en modernisering af velfærdsstaten. Det bureaukratiske system skulle gøres mere fleksibelt og dynamisk, da det var for rigidt og styringsfikseret. Decentralisering og nærhed i beslutningerne skulle i stedet være omdrejningspunkt for den sociale indsats (Ibid., s. 80).

Det nye styringsparadigme, som den offentlige sektor skulle styres efter, og som skulle være svaret på den økonomiske afmatning samfundet sideløbende gennemgik, bliver betegnet som New Public Management (NPM). NPM, der trækker på organisatoriske teorier fra det private erhvervsliv, har en liberal markedsøkonomisk tilgang til, hvordan det offentlige system bedst kan organiseres med fokus på effektivitet og økonomistyring. Klausen beskriver to kerneargumenter for indførelsen af NPM: et ønske om en liberalistisk markedsorientering, hvor konkurrence indføres som et aktiv, f.eks. i form af udlicitering, samt indførelsen af ledelses- og organiserings principper fra det private erhvervsliv til det offentlige. Mål – og rammestyring, kontraktstyring, Bestiller-Udbyder-Modtager-modeller og Ny Løn var styringsværktøjer, der blev taget i brug for at fremme effektiviteten og produktiviteten (Klausen, 2001, s. 180). Dette kommer vi nærmere ind på i de senere kapitler. Dog skal det nævnes, at udviklingen og udbygningen af velfærdsstrukturen, i form af decentraliseringen af opgaver fra stat til kommune, og de øgede budgetter, der fulgte med, medførte et behov for at ændre organisationsform i kommunerne, for bedst at imødekomme det pres, der kom på den enkelte kommune (Christoffersen & Klausen, 2012, s. 51).

Indførelsen af NPM viser et ideologiskifte i forhold til organiseringen af distributionen af offentlige ydelser og selve måden at tænke velfærd på. Brugerstyring blev et af de store emner i velfærdsdebatten, og op igennem 1990'erne fik individets ansvar og socialt medborgerskab en større rolle i denne debat. I forhold til mennesker med udviklingshæmning blev der fra professionelle og interesseorganisationer lagt særligt vægt på retssikkerhed (Sørensen, 2005, s. 87). Det blev imødekommet med forskellige lovgivninger, såsom lov om social pension i 1995. I 1998 blev en ny socialreform vedtaget, som afskaffede institutionsbegrebet, og dermed definitivt adskilte bolig og ydelse fra hinanden. Serviceloven erstattede Bistandsloven fra 1976 og blev af interesseorganisationer inden for handicapområdet betragtet som visionær og ambitiøs. Sørensen argumenterer for, at den ændrede lovgivning kan ses som et opgør med statens formynderi over dens svageste borgere, og som en individualisering (Ibid., s. 86-88), hvilket evalueringsrapporten om ophævelsen af institutionsbegrebet fra COWI/SUS understøtter. En af konklusionerne heri vedrører et kulturskifte, ikke kun fra personalets side, men også fra den enkelte borgers og dennes pårørendes side (COWI/SUS, 2002, s. 20-21). Dermed er der ikke kun tale om en

praksisændring i lovgivningen, hvor der kræves ombygning af boliger, men i ligeså høj grad et spørgsmål om ændring i den samfundsmæssige opfattelse af, hvem medborgerskab og demokrati omfatter, og hvordan dette skal føres ud i praksis. Det kan bl.a. eksemplificeres ved, at den offentlige støtte skal ydes på baggrund af samtykke og ved udarbejdelse af handleplaner, hvor den enkelte borger selv så vidt muligt skal deltage i tilrettelæggelsen af eget liv (Sørensen, 2005, s. 90).

“På sæt og vis kan man måske vove den hypotese, at Serviceloven markerer et perspektivskifte fra integration til inklusion. Integration kan anvendes som udtryk for den proces, hvor et menneske gøres til en del af et allerede eksisterende (lokal)samfund. Inklusion derimod er en proces, hvor (lokal) samfundet tilpasses den menneskelige variationsbredde, således at alle finder plads i en ændret helhed.” (COWI/SUS, 2002, s. 17).

Med ovenstående kan det forstås, at dansk handicappolitik nu går ind i en ny fase, hvoraf den første fase har omhandlet integration. Dette har flere udpeget som værende svar på fortidens problemer og derfor nu ikke længere tilstrækkelig til at imødekomme tidssvarende problematikker (COWI/SUS, 2002, s. 9; Sørensen, 2005, s. 79). Ydermere peges der på den generelle liberalistiske retning, som samfundet bevæger sig i, som værende grundlag for både inddragelsen, men også ansvarliggørelsen af borgeren (Sørensen, 2005, s. 87).

Omlægning af den offentlige sektor

I 2007 blev Strukturreformen sat i værk, og som et led heri nedlagdes amterne, kommuner blev sammenlagt og regioner blev etableret. Antallet af kommuner blev reduceret fra 271 til 98, og de 14 amter, der nedlagdes, blev erstattet af 5 regioner (Christoffersen & Klausen, 2012, s. 54). Opgavefordelingen på de tre trin: stat, region og kommune understreger en samling af opgaver i kommunerne, så borgeren har én port til det offentlige system og ikke skal henvende sig til flere instanser. Med det understreges der et helhedssyn, hvor velfærds-serviceproduktionen ses i én sammenhæng (Ibid., s. 56). Christoffersen og Klausen fremhæver i forhold til Strukturreformen og velfærdstænkning, at økonomiske incitamenter får større betydning, hvilket ændrer den traditionelle velfærdstænkning i forhold til produktion, input og output. Til gengæld anskues kommunernes servicevirksomhed som et professionelt produktionssystem, og i kraft af den voksende produktion og professionalisering, skærpes kravene og

behovet for styring (Ibid., s. 57). Ydermere peger Christoffersen og Klausen på, at kommunen nu i højere grad inddrages i borgerens liv. Som ansvarsbærere for borgerens sundhed og lykke får kommunerne en rolle som administrator af borgerens liv. Derudover får kommunerne i kraft af Strukturreformen en rolle som økonomisk egenoptimerende agent, der indkøber ydelser fra andre ni-veauer, men som derved også kommer til at stå som økonomiske aktører og skal agere i et system, der er præget af markedsøkonomisk tænkning (Ibid., s. 57-58).

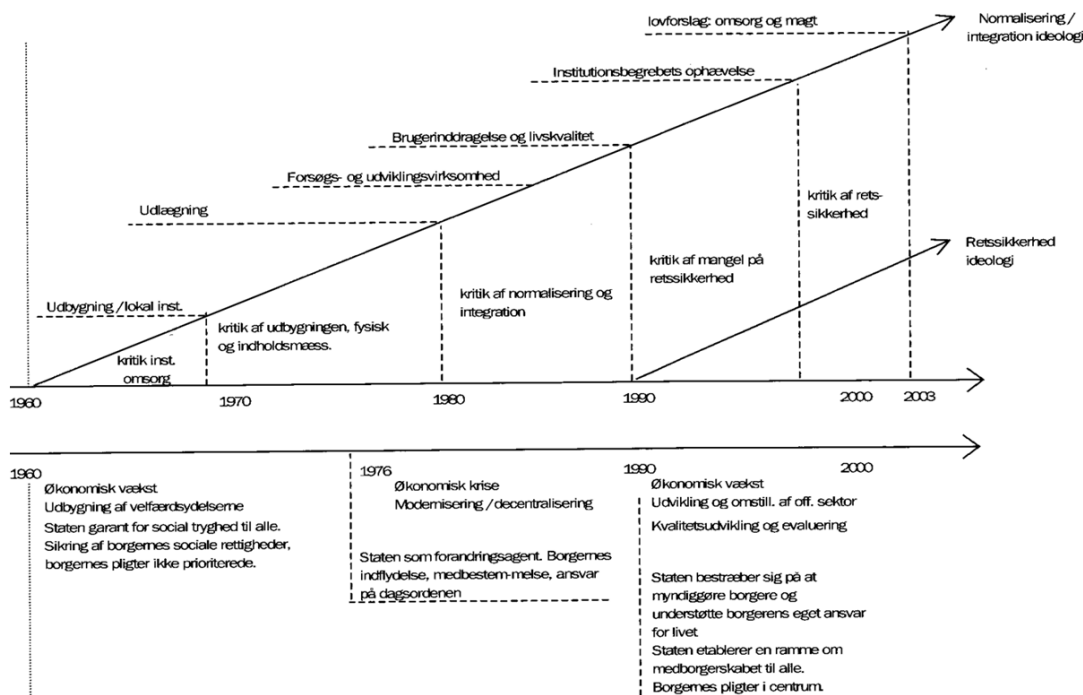
Indenfor handicapområdet har Strukturreformen haft den effekt, at styringen af området er blevet omlagt, og en del tilbud er blevet omlagt til kommunale tilbud. Omstruktureringen foregår primært på det ledelsesmæssige og organisatoriske plan, men rapporten: *"Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen"* (Bonfils & Berger, 2010), undersøger hvilken effekt dette har for borgerne og konkluderer:

"Kommunerne stiller flere krav til de specialiserede tilbud om at leve op til kommunalt fastsatte politikker, værdier, procedurer og retningslinjer for dokumentation. Nogle kommuner har indført kontrakt- eller aftalestyring. (...) Samlet set bevirker det, at de specialiserede tilbuds styringsmæssige autonomi svækkes (både hvad angår faglighed og økonomi), og at ledernes rolle ændres mod at blive mere strategisk og administrativ end tidligere." (Bonfils & Berger, 2010, s. 9).

Den udvikling som citatet beskriver, kan ses som en top-down styring af institutionerne fra kommunal side, men også som en stærkere organisatorisk styring. Behovet for management fra kommunes side skabes i takt med, at den må forholde sig organisatorisk til det etiske og økonomiske ansvar som varetagelsen af velfærdsservice kræver. I rapporten konkluderes det ydermere, at selvom omstruktureringen foregår på et organisatorisk plan, påvirker det stadig brugerne af tilbuddet i form af bl.a. øget travlhed hos personalet og bekymring om tilbuddet lukker/ bliver lagt om (Ibid., s. 24). Om reformen konkluderer rapporten yderligere:

"Den faglige udvikling i de specialiserede tilbud er påvirket af reformprocessen og de nye styringsmæssige rammer. Reformprocessen har ført til, at internt initierede udviklingstiltag er blevet sat i bero, og at faglige netværk med andre specialiserede tilbud, der løser samme type opgave, har været under forandring." (Bonfils & Berger, 2010, s. 9). Dette beskriver en problemstilling, hvor der i kraft af de nye styringsram-

mer, ikke længere er tid til det enkelte tilbuds selvvalgte udvikling, hvilket er en problematik, som vi vil komme nærmere ind på i de senere kapitler.



Modellen (Sørensen, 2005, s. 98) illustrerer den udvikling, der er foregået på det handicappolitiske område siden 1960 sideløbende med udviklingen i det resterende samfund.

I kapitlet, såvel som i ovenstående model, kan vi identificere nogle paradigmeskift i forhold til offentlig styring, og hvordan samfundet betragter og yder omsorg overfor personer med udviklingshæmning. Modellen opsummerer således en række pointer, der står centrale i udviklingen. Fra et lægevidenskabeligt perspektiv til et pædagogisk perspektiv, samt en ændring fra en beskyttelsesideologi over en normaliseringsideologi til en retssikkerhedsideologi. Desuden kan vi se en udvikling fra en centralisering af forsorgen til en decentralisering og hen imod en recentralisering. Kommunernes rolle i varetagelsen af omsorgen er blevet central, og med den centralisering er vilkårene for botilbuddene ændret.

I næste kapitel vil vi gå nærmere i dybden med udviklingen i Københavns Kommune med fokus på ændringer i organisering og centerdannelsen i 2009. Vi vil undersøge, hvordan skandalerne på botilbuddene har haft konsekvenser for omstruktureringen af handicapområdet og indføringen af effektstyring i Socialforvaltningen.

Ligeledes vil vi undersøge hvilke rationaler effektstyring bygger på og hvilke indflydelse det har for organiseringen af botilbudene.

Kapitel 4:

Præsentation af felt og kontekst

I dette kapitel berører vi, hvordan og hvorfor effektstyring er blevet indført i Københavns Kommunes Socialforvaltning, og hvordan dette har haft indflydelse på organiseringen af botilbudsområdet. Formålet med kapitlet er at skabe et overblik over, hvordan feltet er organiseret på nuværende tidspunkt og herunder hvordan ansvars og kompetencefordelingen mellem de forskellige ledelsesniveauer ser ud. Da feltet ikke kan ses som en statisk enhed, inddrager vi desuden en analyse af feltets kontekst for at forstå hvilke påvirkninger feltet ligger under for.

Indførelse af centerstruktur og effektstyringsstrategi

Undersøgelsens felt er botilbudsområdet for voksne med udviklingshæmning i Københavns Kommune, efter Servicelovens § 107-108. Området har gennemgået flere organisatoriske forandringer de seneste år og væsentlige ændringer i forhold til, hvordan den offentlige omsorg overfor personer med udviklingshæmning varetages.³

For det første har centerstrukturen indenfor botilbudsområdet haft en betydning for den praktiske ledelse på de enkelte botilbud og ydermere været et led i reformeringen af hele Københavns Kommunes Socialforvaltning. For det andet er styringstænkningen af det sociale område ændret fra ikke at have tradition for dokumentation i videre omfang, til at være baseret på dokumenteret effekt og have udviklet og standardiseret metoder til måling af effekten af de sociale tiltag, der er på området.

³ Dette er dog en generel tendens indenfor Socialforvaltningen i Københavns Kommune, som her afgrænses til undersøgelsens specifikke fokus.

Skandalerne på botilbudsområdet i 2007 medførte en omfattende kritik af forholdene for mennesker med udviklingshæmning og ligeledes af Socialforvaltningens måde at arbejde med sårbare borgere på (Socialudvalget, 2008b). En konsekvens af skandalerne blev en ændring af ledelsesstrukturen. I oktober 2007 afholdtes en høring for ledere og forstandere af botilbud, da der i Socialforvaltningen sås et behov for at styrke ledelsesorganiseringen for derved at opnå bedre arbejdspladser, styrket faglighed og en bedre dialog mellem forvaltning og det enkelte botilbud (Christensen, 2008). Der blev i november 2007 nedsat en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde forslag til, hvordan en ny organisering kunne se ud. På mødet blev der diskuteret tre modeller: En centermodel, en fusionsmodel og en netværksmodel. Valget faldt på centermodellen, da der med den ændring modellen indebar, mentes at være mulighed for at skabe bedre rammer for god ledelse samt højne faglighed og udvikling på hele området. Samtidig ansås denne model at kunne indbygge fordele fra de to andre modeller (Ibid.).

Argumenterne for sammenlægningen til administrative centre var bl.a. muligheden for at sikre botilbuddenes robusthed i form af mulighed for rokeringer af personale, økonomiske stordriftsfordele og faglig styrke. Omstruktureringen blev vedtaget af socialudvalget med virkning fra 1.1. 2009 (Socialudvalget, 2008a). I realiteten betød det en administrativ ændring frem for en fysisk rokering. Reformen var i første omgang en udgiftsneutral reform (Ibid.).

For at understøtte centerdannelsen på botilbudsområdet gennemførte centralforvaltningen ligeledes en omstrukturering, som trådte i kraft september 2008 (Socialudvalget, 2008b).

I 2011 forelagde Drift- og Udvikling Handicap et forslag til ændring af centerstrukturen på botilbudsområdet til direktionen og HovedMED (Lysgaard, 2011).⁴ Den tilpassede struktur trådte i kraft 1. januar 2012 og betød, at man nu er gået fra 13 centre til otte.

⁴ HovedMED, tidligere samarbejdsudvalg, er en rammeaftale indgået i OK-08 for at skabe grundlag for forbedring og udvikling af samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere i kommunen.

Socialforvaltningen har de seneste år haft fokus på øget effektivitet og kvalitet. Målet er bedre tid til faglig ledelse tæt på medarbejdere og brugere, og at der skal hentes effektiviseringer ved at samle en række administrative opgaver på færre ledere.

Målet med indførelsen af effektstyring er blandt andet, udover at måle hvilke tiltag, der virker, at skabe en fælles platform for kommunikationen i hele forvaltningen. Socialforvaltningen formulerer det således:

”Vi indfører effektstyring for at blive endnu bedre til at hjælpe udsatte borgere i København. Vi tror på, at vi bliver bedre til vores arbejde, hvis vi opstiller konkrete mål og vurderer løbende, om vi lever op til de mål.” (Københavns Kommune, 2012a).

De opstiller ligeledes fire grunde til, hvorfor effektstyring er det, der skal implementeres:

- *Effektstyring sætter faglighed i højsædet*
- *Bedre arbejdsredskaber på alle niveauer*
- *Effektstyring tager ikke tid fra kontakten med borgeren*
- *Effektstyring er ikke en konkurrence* (Københavns Kommune, 2012a).

Under hvert punkt argumenteres der for, hvordan effektstyring bidrager til en mere faglig robust og gennemskuelig forvaltning, hvor det er de fagprofessionelles viden, der bliver gjort til grundlag for politiske beslutninger og initiativer.

Med indførelsen af effektstyring er der foretaget forskellige initiativer, såsom implementeringen af en fælles IT-plattform, CSC-social. Derudover er Forandringskompasset blevet udviklet som et redskab til at måle effekten af det sociale arbejde og den enkelte borgers udvikling. Målet er, at Forandringskompasset skal kunne bruges på alle niveauer, fra borger til ledelse. Ved at udfylde Forandringskompassets ti (på forhånd fastlagte) dimissioner gives der et billede af hvilke tiltag, der har virket positivt, og hvilke der skal arbejdes/ ændres på (Københavns Kommune, 2012d). På politisk plan er der opstillet ti pejlemærker, der skal udgøre de politiske mål, og som skal genforhandles i 2013 (Københavns Kommune, 2012c).

Begge tiltag, centerstrukturen og effektstyringen, hvoraf den ene kan karakteriseres som administrativ-praktisk og den anden som et styringsparadigme, viser, hvordan forholdene ændres for alle involverede i Socialforvaltningen

i Københavns Kommune, men også hvordan rationalet om god offentlig omsorg går fra et paradigme til et andet.

Det foregående paradigme karakteriserer vi i kapitel 3 som et integrationsparadigme, der indenfor det seneste årti er blevet suppleret af et rettighedsparadigme. Som vi viser i kapitlet hænger rettighedsparadigmet også sammen med en mere udbredt liberalistisk samfundstænkning, der både giver den enkelte borger rettigheder og ansvar.

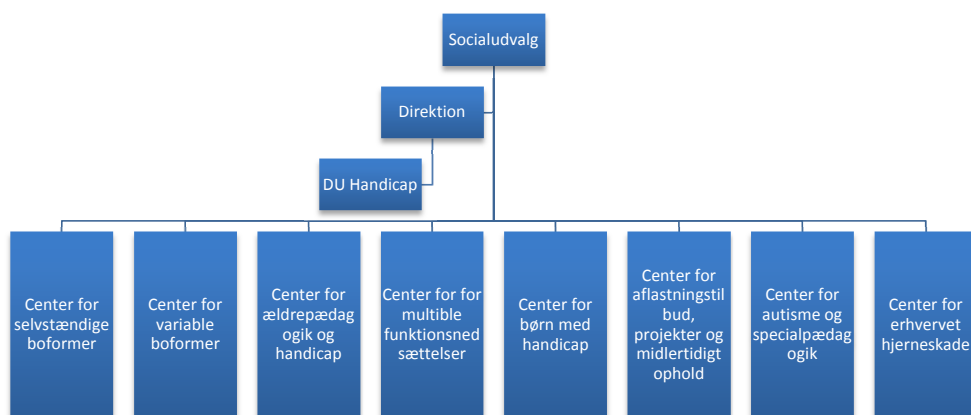
Som det ydermere vises i kapitlet, har den administrative-praktiske ændring i hvordan offentlig omsorg varetages en betydning for kvaliteten af den omsorg, der tilbydes. Disse emner vil løbende blive taget op i de senere kapitler.

Det skal dog først tydeliggøres hvilken type felt, vi organisatorisk har med at gøre.

Felt

Vores felt er i 2012 organiseret i otte centre for handicap, hvoraf undersøgelsen er baseret på fire.

Organiseringen i Socialforvaltningen indenfor vores felt ser således ud:



Her er det specifikke organer i Socialforvaltningen i Københavns Kommune, vi har valgt at fremhæve, og det er derfor ikke repræsentativt for hele organiseringen.

ringen af Socialforvaltningen. Centrene er inddelt efter speciale, hvilket er gjort ud fra en politisk vision om at styrke faglighed og skabe videnscentre for de specifikke problematikker hos den enkelte brugergruppe.

Det ikke er alle beslutninger omkring centrene som Socialforvaltningen er inde over, og at centrene har forholdsvis meget frihed til at organisere sig selv. Det betyder, at organiseringen af de enkelte centre ikke er efter én organisatorisk fællesskabelon, men at forholdene veksler fra center til center. Dog er der nogle gennemgående træk: Centerledelsen udgøres i alle centre af en centerchef og de botilbudsledere, der er tilknyttet centeret. Alle centrene har et centerråd, hvor medarbejdere, brugere og pårørende er deltagende. For de undersøgte centres vedkommende har de alle haft tilknyttet tværfaglige konsulenter f.eks. i form af sygeplejersker og udviklingskonsulenter, og den administrative stab på botilbuddene er rykket sammen til én fælles administration.

At centrene er så forskellige i deres organisering og ledelsesstil gør, at de lokale forhold spiller en væsentlig rolle i oplevelsen af ledelsesrum.

Organiseringen på de undersøgte botilbud er derfor også forskellig. Nogle steder er det organiseret således, at botilbudslederen er leder for flere botilbud og samtidig har fysisk kontor i centeradministrationen. I det specifikke center arbejdes der ud fra et ledelsesprincip om selvstyre, og derfor er der ikke nogen afdelingsledere tilknyttet de botilbud.

Størstedelen af informanterne er dog kun leder for ét tilbud, der indeholder flere afdelinger. De har kontor på selve botilbuddet, og ud fra vores undersøgelse er det tydeligt, at de selv aktivt har valgt dette.

Socialforvaltningen udgav i 2011 lederprofilbeskrivelser for de tre ledelsesniveauer, som et center indeholder: centerchef, botilbudsleder og afdelingsleder (Socialforvaltningen, 2011a, 2011b, 2011c). Beskrivelserne kortlægger hvad det indeholder at være leder på det enkelte ledelsesniveau, hvad der forventes af den enkelte leder og hvordan det forventes at personale-, drift, faglig – og strategisk ledelse varetages på de forskellige niveauer.

Eksempelvis er det i forhold til driftsledelse beskrevet, at det er centerchefen der har det overordnede ansvar for styring, økonomi og administration i centeret og botilbudslederen der varetager de enkeltes botilbuds budgetter og økonomi. I forhold til faglig ledelse er det centerchefen der står i spidsen for og sikrer den faglige og pædagogiske udvikling i centeret og botilbudslederen der sikrer, at botilbudet møder borgeren professionelt.

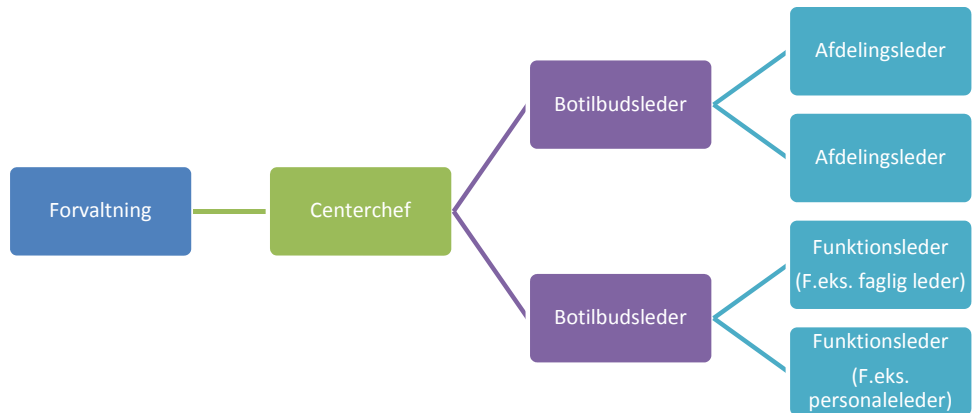
Strategisk ledelse på centerchef niveau indebærer at lede både opad og nedad, at bidrage til områdets mål, strategi og udvikling samt udstikker kursen og implementerer visioner og værdier i centeret. På botilbudsleder niveau forventes det at bidrage til centerets mål, strategi og udvikling

og oversætte centerstrategien til konkrete mål for de enkelte tilbud.

Dermed er ledelsesrollerne afklaret og defineret, f.eks. inden ansættelse af nye ledere, hvilket er et tema vi ligeledes vil komme ind på i senere i undersøgelsen.

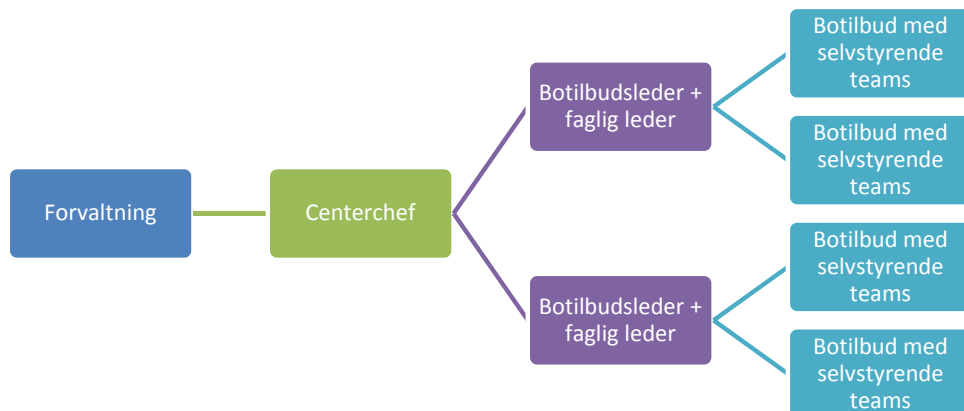
Fordi ledelsesstrukturen på de i centrene er så forskellige, viser vi her to typer ledelsesmodeller, der kan give overblik over den ledelsesmæssige struktur i centrene, de ledelsesmæssige tværsnit, samt muligheder og begrænsninger.

Model 1



Modellen ovenfor viser hvordan ledeshierarkiet i centerstrukturen kan være udformet. Som vist i modellen er det ikke et krav, at et botilbud i et center nødvendigvis har den samme ledelsesmæssige struktur som de andre botilbud i samme center.

Model 2



I begge modeller markerer farverne ledelsesniveauet for at skabe overblik over de forskellige niveauer. Fælles for modellerne er, at centerchefen er kommet ind som et ekstra led mellem forvaltning og botilbud. Ledelsesstrukturen er blevet lagt om på en del botilbud i forbindelse med implementeringen af centerstrukturen, og indbefatter nu forskellige ledelsesstrukturer på de enkelte tilbud. Som vist i model 2 leder botilbudslederen i nogle tilfælde flere botilbud samtidigt og der er ikke nogen afdelingsleder/ souschef på de enkelte tilbud. I stedet er personalet inddelt i selvstyrende teams, og varetager dermed en del af ledelsesfunktionen.

Væksthus for ledelse udarbejdede i 2007 en undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet (Væksthus for Ledelse, 2007). På daværende tidspunkt var en stor del af dagtilbudsområdet ved at blive omstruktureret til klyngeledelse, der i nogen grad kan sammenlignes med centerdannelsen indenfor botilbudsområdet. I undersøgelsen defineres klyngeledelse (i undersøgelsen omtalt som områdeledelse) som en fælles ledelse af institutioner indenfor samme område, f.eks. dagtilbud for 0-6 år. Hvert dagtilbud har en daglig leder, der indgår i klyngens ledelsesteam, sammen med øvrige ledere samt klyngelederen. Der er ligeledes fælles budget i klyngen.

Undersøgelsen beskriver fordele og ulemper ved forskellige organisationsstrukturer. I forhold til klyngeledelse fremhæves det blandt andet, at kom-

mando- og kommunikationsvejen bliver længere og strukturen kræver en klyngeleder, der både kan formidle 'opad' til forvaltningen og 'nedad' til medarbejderne (Væksthus for ledelse, 2007, s. 41).

Ydermere kan det ekstra led mellem daglig leder og forvaltning, som klyngelederen udgør skabe uklarhed om rollefordelingen (Væksthus for Ledelse, 2007, s. 41). Begge emner undersøges nærmere i de næste kapitler.

Feltets kontekst

Som det fremgår af den historiske gennemgang i kapitel 3 blev NPM indført som et styringsparadigme i den offentlige sektor med henblik på at efterligne det private marked og derved skabe konkurrencevilkår mellem institutioner og effektivisere ydelserne, der blev udbudt. I en privat virksomhed er det årsresultatet, der udgør den vigtigste information om virksomheden, men i den offentlige sektor er resultatet mere komplekst. Rødderne til NPM skal findes i forskellige teoretiske retninger og i forskellige dele af den vestlige verden. Derfor er det ikke muligt at formulere én konkret definition af NPM (Hood, 1991, s. 3; Krogstrup, 2011, s. 42-43). Dog er der nogle komponenter, der går igen og som derved er med til at forme det tætteste, vi kommer på en NPM-doktrin (Hood, 1991, s. 4). En af disse komponenter er eksplicite mål og standarder, gerne med et kvantificerbart islæt således, at der ud fra klare mål kan komme klare resultater (Hood, 1991, s. 4; Krogstrup, 2011, s. 43).

Lerborg beskriver, hvordan NPM har udviklet sig fra den markedsvariant (kaldet NPM -marked), der opstod i 1970'erne. Han beskriver, hvordan der af et styringsparadigme ofte opstår et modparadigme. I Danmark gik NPM-marked hånd i hånd med et andet styringsparadigme, der beskrives som det humanistiske styringsparadigme. Hvor NPM har til opgave at skabe råderum for ledere og medarbejdere via eksempelvis decentralisering, har det humanistiske styringsparadigme til opgave at underbygge udviklingen indenfor rammerne af det givne råderum vha. skabelsen af en fælles kultur, MUS samtaler og lederudvikling (Lerborg, 2012, s. 191). NPM-marked havde dog en begrænset succes. NPM blev derfor videreudviklet til en kontraktvariant, hvor kernen er kontraktstyring (Ibid., s. 191). Kontrakt skal forstås som et forhold mellem over- og underordnede og som en styringsteknologi, der sætter fokus på resultater. NPM

som kontraktvariant (kaldet NPM-kontrakt) findes i flere former, bl.a. i en hård variant, hvor mål opstilles top-down og kun med fokus på resultater. Den kan ligeledes fremstå i en mere 'blød variant', hvor kontrakter indgås dialogisk og med fokus på kvalitative mål og proceskrav (Ibid., s. 192). Lerborg beskriver, at når NPM indenfor de sidste ti år har været udsat for kritik, er det NPM-kontrakt som styringsparadigme kritikken er møntet på. Kritikken går bl.a. på den øgede centralisering, måleman, øget dokumentationsbureaukrati og processtyring (Ibid., s. 192). Modparadigmet, der er opstået på baggrund af NPM-kontrakt og som modstykke til dennes potentiale for overstyring og kontrol, beskrives som det relationelle styringsparadigme. Her er fokus på menneskelige relationer og på, at organisationer udvikler sig bedst via positive tilgange og anerkendelse. Paradigmet har bl.a. rødder i Appreciative Inquiry (AI), som fokuserer på, hvad der virker i en organisation. Ud fra en undersøgelse af organisationen, hvor der fokuseres på det positive, 'det der virker' og på at involvere alle niveauer i organisationen, søges der at skabe fornyelse og udvikling af organisationen (Cooperrider & Avital, 2005, s. 6).

Lerborg understreger, at man ikke kan styre en hel organisation udelukkende ud fra ét styringsparadigme, men at det er hensigtsmæssigt at kombinere forskellige paradigmer. Hvert styringsparadigme og disses teknologier har et gyldighedsområde, og bruges de som universalmiddel til alle problemer, vil effekterne blive negative (Lerborg, 2012, s. 193).

Når Københavns Kommune indfører effektstyring er det for at 'styre efter det der virker' (Københavns Kommune, 2012a), og målet er at kunne anvende det redskab, Forandringskompasset, der er blevet udviklet til formålet, på alle niveauer i forvaltningen.

Effektstyring kan med det blik ses som en kombination af styringsparadigmet NPM-kontrakt og det relationelle styringsparadigme. Der er fra Socialforvaltningens side fokus på dokumentation og styring efter effekter, men samtidig en der som nævnt en målsætning om at styre efter det der virker og involvere alle niveauer i organisationen.

Socialforvaltningens valg af styringsstrategi skal ses som en del af en større kontekst, hvor nye styringsparadigmer søger at gøre op med de problematikker der opstod i de gamle.

Effektstyring kan ses om en videreføring af den eksisterende orientering mod resultatstyring. Der er flere facetter i denne videreudvikling. Grundlaget

for indføringen af effektstyring har efter Socialforvaltningens eget udsagn været, at der ikke har været tradition for at arbejde ud fra dokumenterede effekter indenfor det sociale område (Københavns Kommune, 2012e), og at der har udviklet sig et behov for at fremme dette, særligt ud fra det økonomiske rationale: 'vi skal vide hvad vi får for penge'(Københavns Kommune, 2012e; Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 9-10).

Københavns Kommune har hentet inspiration til udviklingen af deres effektstyrings strategi i både USA og England (Københavns Kommune, 2012e).

Det kan tolkes således, at den gensidige påvirkning, der finder sted globalt, hvor offentlige sektorer modelleres efter hinanden, til en hvis grad ensretter den offentlige styring. Styringen udformes på et globalt plan efter det samme rationale: det økonomiske og liberale, der dermed får en direkte indflydelse på lokalt plan.

Giddens beskriver globalisering som værende politisk, teknologisk og kulturelt såvel som økonomisk, og han fremhæver at globaliseringen er påvirket af udviklingen af kommunikationssystemer (Giddens, 2000, s. 16). Adgangen til næsten ubegrænset information påvirker vores syn på verden og krav til samfundet. Der lægges ikke længere de samme bånd på mennesket i form af tid og rum, da det er muligt at bevæge sig og kommunikere globalt, og spredningen af idéer går stærkere og stærkere (Kofod, 2007, s. 28-29). Som følge af det globale markedes udvikling, har nationalstaterne mistet deres suverænitet, og deres æra er forbi (Giddens, 2000, s. 14-15). Gennem globalt samarbejde i transnationale organisationer såsom EU, OECD og FN, flyttes politiske beslutninger, der tidligere var forbeholdt nationalstaten, til et globalt plan, og de nationale samfundsstrukturer påvirkes og formes deraf.

Set i lyset af globalisering beskriver Bauman en mangel på centrum eller 'en ny verdens orden', hvor vi ikke helt kan gennemskue de utilsigtede konsekvenser vores handlinger får, hvilket rummer en magtesløshed overfor det vildnis globaliseringen skaber (Bauman, 1999, s. 60-62). Fra midten af det 20. århundrede har vi bevæget os væk fra, hvad Bauman kalder den 'solide' modernitet, hvor verdensbilledet og livsmønstre var stabile og organiseret indenfor nationalstatens rammer. Det postmoderne samfund beskrives som den 'flydende modernitet', hvor der ikke længere er entydige svar, hvilket skaber manglende sikkerhed og tryghed. Manglen på sikkerhed overlader ansvaret for de valg, der skal træffes, til individet. Overgangen til den 'flydende modernitet'

får betydning for hvilke krav og forventninger, der stilles til pædagogiske organisationer og ledere, og kompleksiteten i deres arbejde (Kofod, 2007, s. 33).

Når det sociale område i højere grad ser sig nødsaget til at dokumentere effekten af deres arbejde, tydeliggøres en udvikling, der særligt kendes fra det medicinske område, hvor fremskridt i organisering og metoder bl.a. tilskrives dokumentation af effekter og evidensbaseret policy udformning. Der ses en tendens til, at organisationer skal legitimere deres eksistens ved at dokumentere effekten af deres arbejde (Krogstrup, 2011, s. 54).

”Tendensen er øget fokus på outcome, forstået som resultater og effekter af indsats (output). Samtidig skal der ske en offentliggørelse af resultaterne, så både borgere og politikere kan vurdere indsatsen, mens driftsenhederne kan lære af hinanden og iværksætte forbedringer.” (Pedersen og Greve, 2007, s. 200).

Der kan peges på, at det i NPM som styringsparadigme antages, at organisationer er relativt ensartede og består af en række af de samme komponenter. Derfor er det muligt at anvende konceptstyring, såsom effektstyring, uagtet organisationens baggrund, hvilket bidrager til en konvergens, der understøtter tesen om fælles konceptstyring (Krogstrup, 2011, s. 43).

En centerchef fortæller, hvordan udviklingen indenfor offentlig styring opleves i praksis:

”... det er jo tidsånden, det er jo liberalisme og det er jo New Public Management og you name it og alle de der ting, det er jo det der gør at tingene er blevet strammet til som de er, og det var de jo også blevet, selvom der ikke var blevet centerdannelse. (...) Tidligere skulle man jo have fokus på, at man, når man gik hjem og man vidste, at beboerne havde været glade (...)så var det jo en god dag. Men i dag er det lige meget hvis ikke du har skrevet det ned...” (C2: 54-56).

Som centerchefen udtrykker, er centerdannelsen del af en bestemt udvikling, og det samme kan siges om indføringen af effektstyring. Tilgangen til socialt arbejde ses ud fra et evidensbaseret perspektiv, der både rummer mange muligheder, og også mange faldgrupper. Et perspektiv på det ændrede fokus kan være, at ændringen og jagten på evidens er styret ud fra en ideologi, hvor fokus er på brugerens retssikkerhed (Sørensen, 2005, s. 88), og der derfor er et øget behov for at skabe sikkerhed for, at dette overholdes og brugeren får den behandling, som denne retsligt har krav på. Et af problemerne, der afstedkom indføringen af NPM-tiltag var, at den offentlige sektor ikke var responsiv nok overfor sine 'kunder'. Gennem decentralisering forventes det, at institutioner

bliver mere brugerfølsomme. Hvordan brugerne i stigende grad får indflydelse, kan eksemplificeres med de førømtalte centerråd, hvor brugere og pårørende har indflydelse på centerets dagligdag.

Kapitel 5: Definerende omgivelser og rationaler

I dette kapitel tager vi udgangspunkt i det organisatoriske perspektiv og vil ud fra vores empiriske materiale se på hvordan botilbuddene tilpasser sig deres omgivelser og hvordan de organiserer sig internt.

Indføringen af effektstyring og den negative omtale i medierne har givet anledning til omorganiseringen af Socialforvaltningen i Københavns Kommune (Socialudvalget, 2008b), og herunder indføringen af en ny struktur og andre nye forvaltningsinitiativer, såsom Forandringskompasset.

Det er derfor relevant at se på effektstyring som styringsstrategi, samt undersøge hvordan strategien opleves af dem, der arbejder under den.

For at forstå hvilken kontekst strategien er opstået i og hvilken kontekst botilbudslederne skal arbejde indenfor, er det relevant at lave en omgivelseranalyse, og undersøge hvordan botilbudslederne tilpasser sig omgivelserne.

Omgivelserne omkring vores felt er de samme for alle de undersøgte centre. Der stilles de samme krav og forventninger fra politisk side og er ligeledes en del af den samme samfundsmæssige kontekst.

Vi laver derfor en samlet omgivelseranalyse fælles for de fire undersøgte centre.

Omgivelser

Vi har en symbolsk-fortolkende tilgang til organisationsteori, da denne forstår omgivelserne som sociale konstruktioner, og omgivelsernes indflydelse afhænger af, hvordan disse fortolkes (Hatch, 2006, s. 42-43). De organisatoriske omgivelser er forstået som en helhed, der ligger uden for organisationens grænser, og som har indflydelse på organisationens resultater ved at kræve tilpasning som pris for overlevelse (Ibid., s. 86-87).

Mintzberg opstiller fire dimensioner, som har indflydelse på, hvordan omgivelserne defineres, og ud fra en analyse af disse, kan organisationens design tilpasses bedst muligt (Mintzberg, 1983, s. 121). Omgivelser er dog ikke en ensformig størrelse. Ofte befinder organisationer sig i flere omgivelser, hvor der stilles modsatrettede krav (Ibid., s. 137), og det kan derfor være svært at pege på en finit definition af organisationens omgivelser.

Den første dimension vedrører, hvorvidt omgivelserne er stabile eller dynamiske. I stabile omgivelser er det muligt at forudsige arbejdets karakter, hvorimod dynamiske omgivelser er præget af uforudsigelighed og hyppige skift (Ibid., s. 136). De omgivelser som botilbuddene befinder sig i er under hyppig forandring bl.a. i form af omstrukturering af området, nye krav til dokumentation mv., og omgivelserne kan dermed karakteriseres som dynamiske (Kofod, 2007, s. 129). Den næste dimension vedrører, hvorvidt arbejdets indhold er simpelt eller komplekst, hvor kompleksiteten bl.a. kan ses som graden af opgavens gennemskuelighed (Mintzberg, 1983, s. 136). I og med, at opgaverne udvikler sig og ændres inden for botilbudsområdet samtidig med, at arbejdet med mennesker er uforudsigeligt, må arbejdet karakteriseres som komplekst.

"Vores borgere agerer jo heller ikke - altså det er jo ikke altid ligesom vi godt vil have det, vel. Og det synes jeg jo også er spændende. Det gør mine medarbejdere heller ikke altid, og det er jo egentlig det, der er det spændende." (B5: 32).

Dog indgår der også rutineprægede, simple elementer i arbejdet (Kofod, 2007, s. 130).

Den tredje dimension er markedets diversitet, der kan rangere fra integreret til diversificeret (Mintzberg, 1983, s. 136). Dette vedrører, hvorvidt markedet er ensartet, eller om de ydelser eller output, som organisationen leverer, er variable. Det område som de forskellige centre specificerer sig indenfor har en meget varierende brugergruppe med meget forskellige behov. Selvom der er nogle elementer, der går igen i det pædagogiske arbejde, er det meget forskelligt, hvordan serviceydelsen bedst håndteres på de forskellige botilbud. Et eksempel på dette kan ses i forhold til indføringen af Forandringskompasset, hvortil en botilbudsleder forklarer:

"Vi skal så på kompas 2. Men der har vi været med i udviklingen, fordi vi reagerede overfor det første, og sagde det passede ikke til vores beboere og der har forvaltning

gen været meget lydhøre og involveret mine medarbejdere i udarbejdelsen af den, ikk.” (B2: 104).

Ovenstående er et eksempel på, at det kan være komplekst at udarbejde ét måleredskab til så forskellige brugergrupper og belyser, hvordan det kan være svært at samle det pædagogiske felt under ét.

Den fjerde dimension er markedets fjendtlighed eller gavmildhed. Fjendtlighed handler blandt andet om, hvor meget konkurrence, der er på markedet f.eks. i form af begrænsede ressourcer eller brugere, der konkurreres om. Jo højere grad af fjendtlighed, i desto højere grad skal organisationen kunne agere dynamisk (Mintzberg, 1983, s. 137). De krav, der stilles til botilbuddene f.eks. i form af dokumentationskrav og krav om udvikling i en bestemt, evidensbaseret retning, vidner om et marked eller omgivelser, der er under forandring.

NPM er i høj grad med til at gøre markedet fjendtligt, da det baserer sig på konkurrence mellem institutioner, og botilbuddene derfor skal 'kæmpe om kunderne'.

Desuden er øget brugerindflydelse med til at gøre omgivelserne fjendtlige (Kofod, 2007, s. 130). Dette kan forstås som en ændring, hvor der tidligere har været tendens til, at borgeren måtte tilpasse sig tilbuddet, til at tilbuddet skal tilpasse sig borgeren.

Analysen af de fire dimensioner placerer de undersøgte centre i dynamiske omgivelser med en forholdsvis høj grad af kompleksitet i arbejdets teknologi, på et forholdsvis diversificeret marked med en grad af fjendtlighed, der opfattes som stigende.

Mintzberg skelner mellem fire former for organisationsdesign, der er mest hensigtsmæssig alt efter forholdene. De ligger alle inden for et spænd mellem bureaukratisering og decentralisering (Mintzberg, 1983, s. 139). I dette tilfælde kunne man argumentere for, at det mest hensigtsmæssige ville være at organisere sig decentralt i en organisk⁵ organisationsstruktur. Det kan undre, at botilbuddene, der i høj grad har været decentraliseret, i nogen grad er blevet re-

⁵ Den organiske organisationsstruktur står i modsætning til den mekaniske, hvor organisationen anskues som en maskine, med dele der passer sammen og som kan tages ud og erstattes. Den organiske struktur anses i højere grad som værende gensidigt afhængigt af omgivelserne, og derfor også i højere grad i stand til at tilpasse sig fjendtlige omgivelser (Hatch, 2006, s. 110).

centraliseret i form af centre, da det umiddelbart kan have den konsekvens, at de i ringere grad er i stand til at imødegå de komplekse omgivelser. Re-centraliseringen af botilbuddene og hele den organisatoriske rokering, der fandt sted i Socialforvaltningen (Socialudvalget, 2008b), kan ses som et svar på, at Socialforvaltningen indenfor kort tid befandt sig i omgivelser, hvor fjendtligheden steg markant. Grundet skandalerne i 2007 mistede både forvaltningen og botilbuddene troværdighed og legitimitet i et omfang, der truede deres overlevelsessevne. Truslen kan forklare den omtalte re-centralisering, idet man ofte i sådanne situationer vil centralisere organisationen midlertidigt for at kunne overvinde den trussel, der finder sted (Mintzberg, 1983, s. 141), og i dette tilfælde genvinde legitimitet overfor dets brugere og samfund.

En måde at se på hvordan botilbuddene tilpasser sig omgivelsernes krav, er ved at anvende den ny-institutionelle teori om isomorfi og rationalitetsmyter.

Ny-institutionel teori

Ny-institutionel organisationsteori finder sit teoretiske grundlag i institutions-teori, hvor målet er at vise, hvordan organisationer tilpasser sig omgivelserne (Hatch, 2006, s. 85-86). I ny-institutionel teori er målet ikke kun at finde de sociale og kulturelle rødder, der former organisationer, men også at undersøge selvfølgeliggjorte praksisser, der i kraft af deres gentagelse og legitimitet får status som myter (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 118-119). Rowan og Meyer kalder disse myter for rationalitetsmyter (Meyer & Rowan, 1991, s. 41), og målet med ny-institutionel teori er at vise, hvordan disse rationalitetsmyter opretholdes og spredes (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 118). Legitimitet er et nøgleord i denne sammenhæng, og ny-institutionel teori viser, hvordan organisationer tilpasser sig institutionaliserede rationalitetsmyter i jagten på at fremstå legitime overfor de aktører, der befinder sig i organisationens omgivelser.

Powell og DiMaggio definerer isomorfi som: "*a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions.*" (Powell & DiMaggio, 1991, s. 66). Det kan forstås som om, at organisationer, der fungerer i den samme type omgivelser, vil blive modelleret efter de samme rationalitetsmyter og vil efterkomme disse for at bevare deres legitimitet. Omgivelserne kan opdeles efter, om de er tekniske (competitive) eller institutionelle (institutional) (Ibid.). De organisationer, hvis produkt er

svært målbart eller anvender komplekse teknologier, måles på deres anvendelse af legitime institutionaliserede elementer (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 124). Vores undersøgelsesfelt anvender komplekse teknikker i udførelsen af arbejdet og produktet eller ydelsen, der leveres, er svær at måle på. Det må derfor antages, at vores felt er institutionaliseret og derfor i høj grad er afhængig af at fremstå legitim.

Powell og DiMaggio går et skridt videre med deres teori om institutionel isomorfi, og laver en inddeling i tre elementer, hvorigennem isomorfske ændringer finder sted i organisationer (Powell & DiMaggio, 1991, s. 67).

Tvangsmæssig isomorfi er et resultat af det pres, der sker på organisationen fra andre organisationer, som den er afhængig af for sin overlevelse (Ibid.). I dette tilfælde kommer det an på, hvor delingen mellem organisationer foretages. Umiddelbart kan botilbuddene anses for at være en del af centrene, som er en del af Socialforvaltningen, der er en del af Københavns Kommune, som dermed agerer koncern (Kofod, 2007, s. 134). Ligeledes kan det anskues på den måde, at centrene fungerer som en virksomhed med underdivisioner (Ibid., s. 135).

Dog vil det i dette tilfælde være på sin plads at lave en mere fin deling, hvor vi således anskuer botilbuddene som 'selvstændige' organisationer eller virksomheder, der er struktureret i centre. Argumentet for denne inddeling er, at hvert botilbud til stadighed har forholdsvis meget selvbestemmelse, f.eks. i form af eget budget (der dog indgår i centerets budget), samt vagtplaner og den daglige varetagelse af kerneydelsen.

Udover lovgivning i form af Serviceloven og kommunale bestemmelser, der skaber rammerne for det enkelte botilbud, er der nogle konkrete eksempler på, hvordan omgivelserne for botilbuddene presses og støbes i en bestemt form, som vi har valgt at fokusere på her.

Centerstrukturen kan ses som det første element i den tvangsmæssige isomorfi, som botilbuddene gennemgår. Den proces, som botilbuddene er i gang med, er en del af en større udvikling, hvor området redefineres radikalt sammenlignet med tidligere. Centerstrukturen kan ses som en modernisering af botilbudsområdet på grund af konkrete sager, hvor Socialforvaltningen, som overordnet ansvarshaver, var ved at tabe legitimitet.

”Disse sager (den offentlige kritik af Socialforvaltningen) giver anledning til at se nærmere på organiseringen af forvaltningen, så vi bedre er i stand til at leve op til de krav og forventninger, der stilles fra vores omverden og fra os selv.” (Socialudvalget, 2008b).

Målet med centrene var således at genvinde legitimiteten overfor omverdenen, sådan at Socialforvaltningen med dertil knyttede enheder fremstod som professionelle og fagligt ansvarlige. En forklaring på, hvorfor området havde været på en deroute, kan findes i strukturen og de værdier, som området tidligere blev båret af. En centerchef forklarer, at der i ti år havde været en ’rolig periode’, hvor alle botilbuddene refererede direkte til Socialforvaltningen, og botilbuddene havde en høj grad af selvforvaltning uden de store organisationsændringer (C2: 26). Dette kan forstås ud fra den styringsstrategi, der i kraft af NPM har ført decentralisering med sig, bl.a. som et forsøg på at gøre ydelserne mere responsive overfor borgerens behov. Men decentralisering har ligeledes afpolitiseret området og gjort det svært styrbart (Krogstrup, 2011, s. 49). Derfor kan der ses et behov for at stramme op på styringen af Socialforvaltningen, både i forhold til økonomi og i forhold til det faglige indhold af ydelserne. Udviklingen kan derfor forstås ikke kun som en effektiviseringsstrategi, hvor der samles op på, hvordan der arbejdes med det sociale område, men i høj grad også som førnævnt en re-centralisering af området, hvor forvaltningen som arbejdsgiver fremmer styringen mellem forvaltning og enheder. Re-centraliseringen ses dog på andre områder, end de områder der tidligere blev decentraliseret.

Re-centraliseringen bæres frem af en rationalitetsmyte, hvor stordriftsfordele skaber tryghed og stabilitet samt mulighed for udvikling og økonomisk bæredygtighed. Men rationalitetsmyten om stordriftsfordele er tæt knyttet til et rationale om besparelse og effektivitet (KL’s Økonomiske Sekretariat, 2012).

Botilbudslederne virker ikke afvisende overfor idéen om stordriftsfordele, og de pointerer fordelene i, at der på baggrund af større budgetter internt i centeret er mulighed for en faglig udvikling, som der ikke var mulighed for før, samt en tryghed i form af netværk og styring: *”Jamen stordriftsfordele, det kan jo være at vi netop kan supplere hinanden (...) At man ikke længere er sårbar fordi man var båret af enkeltpersoner, så centerfællesskabet giver noget andet. Jeg tror der kommer en bedre og nærmere styring på - altså, der er kommet et større overblik.”* (B1: 37-39).

Behovet for sparring og en strammere styring anskues positivt, idet det hjælper til at reducere kompleksitet og sårbarhed i løsningen af arbejdsopgaverne. En botilbudsleder sætter ord på oplevelsen af stigende kompleksitet i arbejdet:

"... der var det jo op til en forstander, som de hed i gamle dage til at kunne det hele, og det tror jeg stort set ikke jeg ved love og tro jeg ville kunne gøre, det tror jeg ikke, ikke med den kompleksitet, der er i dag..." (B5: 106).

Den øgede kompleksitet ses her, som det der skaber behov for samarbejde, og at opgaven er for stor til at kunne tage hånd om alene. Stort set alle informanterne svarer, at det bedste ved centerstrukturen er at kunne dele hinandens erfaringer.

Idéen om at organisere sig i centre er ikke ny:

"Og det har man haft før (været organiseret i centre) og man er gået væk fra det, nu er man vendt tilbage til det igen, ikk. Så det er sådan en cyklus. (...) Jeg kan ikke se noget (...) der går ind og siger centre er bedre end enkeltheder og stordrift er bedre, men det er tænkningen af NPM-tænkningen, (...) der så slår igennem i Københavns kommune nu." (B2: 33-35). Den cyklus, der beskrives her, kan forklares ud fra førnævnte teori om fjendtlighed i omgivelserne og organisatorisk isomorfi. Fordi omgivelser sjældent er statiske vil det variere, hvordan organisationen tilpasser sig, alt efter hvordan omgivelserne ændrer sig. Det er selve evnen til at tilpasse sig, der er afgørende for organisationens overlevelse (Mintzberg, 1983, s. 137).

Et andet eksempel på den tvangsisomorfi området gennemgår, er de tekniske omgivelser, hvor botilbuddene pålægges tilsyn af forskellig art. I vores interview er tilsyn et element, der fylder meget:

"Regler, retningslinjer, sundhedsfagligt og forandringskompass og jeg skal komme efter dig... Det skal lederne også håndtere i en lokal virkelighed. Så kommer der økonomien, som jo ikke ... som jo er blevet strammet ind gennem årene." (C1: 289). Der er en række af legitimerende elementer, som det enkelte botilbud skal efterleve, udover det daglige arbejde med borgerne. Tilsynenes effekt kan forekomme ensrettende og kontrollerende, og ikke alle botilbudslederne giver udtryk for en positiv oplevelse af dem:

"... der er hvert fald delelementer i det, der har været mere eller mindre virksomt, vores sundhedsfaglige tilsyn har væretjeg vil sige, det har virket sådan lidt tilfældigt,

om man blev vurderet godt eller dårligt, og de socialfaglige tilsyn vil jeg egentlig også sige, at de lå også lidt tilbage. (...) Jeg synes ikke altid, at det har givet et helt billede af situationen.” (B4: 163).

Botilbuddene er blevet pålagt at udforme et grundlag for en kommende akkreditering af botilbuddene, hvilket alle informanterne virker meget positive overfor. Argumentet for, at akkreditering frem for tilsyn anskues positivt er, at det er botilbuddene selv, der har udformet rammen for akkrediteringen, og derfor opleves der en form for ejerskab over dette.

Brugen af akkreditering kendes fra andre dele af den offentlige sektor. Målet er at være i stand til at definere standarder for praksis, og på den måde definere et fælles grundlag for arbejdet indenfor specifikke områder. Sygehusvæsenet er det område i den offentlige sektor, der sammenlignes med. For at nedbringe antallet af utilsigtede hændelser på sygehusene indførtes Den Danske Kvalitetsmodel (DDKM), hvor der laves en række gældende standarder for praksis, f.eks. medicin- eller journalhåndtering, hvilket der føres tilsyn med af en ekstern instans (IKAS, 2012). I dette tilfælde imiterer botilbuddene ikke sygehusenes akkrediteringssystem, men trækker delelementer ud i form af, at der skal sikres nogle standarder for det arbejde, der udføres. Dette kan ses som endnu et eksempel på organisatorisk isomorfi, hvor en del af denne er af tvangsmæssig karakter, og en del er mimetisk. Mimetisk isomorfi vil blive behandlet i næste kapitel.

En af botilbudslederne fortæller, at de har indarbejdet de mål, akkrediteringen kommer til at indeholde i deres strategi for centeret (B5: 120). Det kan både ses som positivt og negativt, idet det dermed bliver standarderne, der skal akkrediteres, der bliver afgørende for botilbuddets strategi samtidig med, at der sættes nogle selvvalgte standarder for arbejdet.

Gennemgående i alle vores interview er, at både botilbudsledere og centerchefer giver udtryk for en frustration over de kommunale tiltag, fordi implementeringen af tiltagene ikke giver plads til, at der internt i centrene kan arbejdes på de visioner, centerledelsen har udarbejdet som en del af deres strategi:

”Altså i dag der er man, hvert fald i år, specielt i år og nok også til næste år, der kan man ikke lave andet end det man får besked på. Fordi er der er jo sat så mange projekter i søen, så vi har i vores center sagt, vi er nødsaget til (...) at sige, alle andre pla-

ner vi havde vi godt kunne tænke os at arbejde med (...)det kan ikke lade sig gøre." (C2: 60).

Samtidig viser Bostedsundersøgelsen fra 2008, at der har været savnet udviklingsinitiativer fra forvaltningens side (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 6). Samlet set kan det forstås som et spænd mellem central styring og selvforvaltning. Hvor det tidligere har været op til botilbudslederne at formulere en strategi, udstikkes der nu ikke kun retningslinjer, men også det, der ifølge informanten ovenover kan forstås som om, at forvaltningen er rykket tættere på en faglig detailstyring. Botilbudslederne skelner ikke eksplicit mellem hvilke tiltag frustrationerne vedrører.

Det tredje element, der udover centerstruktur og tilsyn, har en effekt på, hvordan området formes, er Københavns Kommunes effektstyringsstrategi. Det stiller krav til de enkelte botilbud om at benytte den dertil udviklede dokumentationsform, Forandringskompasset og til at anvende det samme IT-system, CSC-Social, med målet om at få en samlet kommunikationsplatform i hele Socialforvaltningen. Arbejdspresset med både CSC-Social og Forandringskompasset har ligesom de førnævnte tiltag skabt en del frustrationer hos botilbudslederne i kraft af mangel på ressourcer. Effektstyringen opleves som det, der sætter rammerne for målet med arbejdet på de forskellige botilbud.

Der er stor forskel på, hvordan dette opleves og implementeres i praksis, og botilbudslederne er ikke enige om, hvorvidt Forandringskompasset som effektstyringsværktøj skal laves i samråd med borgerne eller ej. Fra kommunens side er der udstukket retningslinjer, der lægger op til, at de professionelle selv vurderer, hvorvidt borgeren skal inddrages (Socialforvaltningen, 2012a).

En leder udtrykker det således:

"Forandringskompasset er borgerens kompas, det synes jeg lød rigtig godt. Indtil et par måneder - Forandringskompasset er ikke borgerens kompas, det er jeres værktøj, hov så endte det lige pludselig, så blev det et effektstyringsværktøj for os, det var ikke borgerens (...). Det er helt fint, men lige pludselig så ændrer man hele strategien. Det at det handler om effekt. (...) Borgeren er jo slet ikke repræsenteret nogen steder hene..." (B5: 161).

Botilbudslederen oplever, at målet med værktøjet blev ændret undervejs. Det kan tænkes at skabe mistillid samtidig med en oplevelse af, at værktøjet er i modstrid med den førnævnte ideologi, hvor der er fokus på borgerens retssikkerhed. Problematikken indeholder et dilemma i forhold til, hvordan borgere,

der f.eks. er uden sprog, ville være i stand til at blive inddraget, og hvordan den faglige vurdering af borgeren skal finde sted. Dette dilemma tages op igen senere i analysen.

Derudover lader det til, at der opleves en mistillid i forhold til hvordan Forandringskompasset bruges som effektstyringsredskab i hele forvaltningen:

”Det vil være et rigtig godt supplement til det (Den pædagogiske handleplan), men som et værktøj til at kontorchefen eller en eller anden skal sidde og se på, at de er meget dygtigere der end de er der, det tvivler jeg stærkt på. Og jeg tror også det er farligt at melde det ud fordi, det er jo os selv, der skal sidde og vurdere, hvor dygtige vi er.” (B4: 155). Det pointeres, at Forandringskompasset som pædagogisk udviklingsværktøj har nogle positive egenskaber, men at vurderingerne bliver subjektive, og muligvis vil få et islæt af konkurrence, og derfor ikke vil være helt pålidelige. Derfor er det muligt, at effektstyring og i særdeleshed Forandringskompasset fungerer som en tvangsmæssig isomorfi af området, men ikke desto mindre ser det ud til, at resultatet bliver forholdsvis uklart i forhold til, hvorvidt det kan anvendes som evidens for politisk styring.

Mintzberg beskriver, hvordan koordinationsformen i en organisation skifter ud fra arbejdets kompleksitet (Mintzberg, 1983, s. 7). Jo mere komplekst indholdet af arbejdet er, og jo flere personer det involverer, desto mere behov er der for lederskab. Det betyder, at én person kontrollerer de resterende og overvåger arbejdet direkte. Men med arbejdets kompleksitet opstår der ligeledes et behov for at standardisere, hvilket ofte ikke kan lade sig gøre i komplekse arbejdsforhold (Ibid.). I de tilfælde vil det være nødvendigt at gå tilbage til den nemmest anvendelige koordineringsmetode: gensidig tilpasning (Ibid.). Hvis vi anskuer Socialforvaltningen i Københavns Kommune som organisationen, der skal koordinere arbejdet internt i forvaltningen, kan Forandringskompasset ses som en måde at overvåge arbejdet på botilbuddene på. På grund af den store kompleksitet, som organisationen og arbejdet indeholder, må der i arbejdet foregå en gensidig tilpasning. Mintzberg beskriver endvidere, at forskellige koordineringsmekanismer vil blive foretrukket på forskellige tidspunkter, og som vist tidligere befinder Socialforvaltningen sig i omgivelser, der bliver mere fjendtlige. På den baggrund opstår der et behov fra Socialforvaltningens side, for at arbejdet på botilbuddene i højere grad end tidligere overvåges for at reducere kompleksiteten i styringen af mange forskellige botilbud og herigennem opretholde legitimitet.

Dog lader det til, at den usikkerhed, der ligger i hvordan Forandringskompasset vil blive brugt i forvaltningsregi, skaber utryghed hos lederne. Bekymringen ses i udtryk som:

”Hvis man bruger det til et fagligt redskab omkring diskussionen af borgeren, så er det stærkt nok, så skal det nok virke. Men hvis man tror, det giver svar i sig selv i forhold til økonomi, så hellere meld ordentligt ud, at de ikke vil bruge pengene på området...” (B2: 141).

Her ses en mistro til forvaltningen, og det tyder på, at det ikke er gennemskueligt for botilbudslederne, hvordan oplysningerne fra Forandringskompasset vil blive brugt.

Det skal dog påpeges, at implementeringen af Forandringskompasset stadigvæk er undervejs, og de reaktioner, vi har fået på det, derfor har været ud fra forventninger og strategiske planer, og dermed ikke reaktioner, der helt kan spejle, hvordan det vil tage sig ud, når værktøjet kommer i brug.

Alle tre elementer, der er af tvangsmæssig karakter, kan ses som elementer, der implementeres for at skabe legitimitet på området, og de indeholder alle rationalitetsmyter og er formet ud fra specifikke logikker.

Videnskab og teknologi ses som svar på de risici, vi både i den globale verden, men også på individplan står overfor (Giddens, 2000, s. 37). I det lys kan både re-centraliseringen i centre og indføringen af effektstyring forstås som en forsikring mod de risici, som det er velfærdstatens opgave at sikre imod (Ibid., s. 36), og som de skandaler, der førte til Socialforvaltningens omorganisering, var et bevis på eksisterede.

Rationalet om, at videnskab og teknologi samt stordriftsfordele, giver tryghed og faglig udvikling ses bl.a. i form af, hvordan der atter skeles til sygehusvæsnen, hvilket også bruges som argument for indføringen af effektstyring (Københavns Kommune, 2012e). Rationalet er, at såfremt effekten kan dokumenteres er den legitim.

Informanterne sidder i interviewet i deres position som leder, hvilket kan have indflydelse på den måde, de udtaler sig. Vi antager, at dette kan betyde, at de forsøger at opretholde en loyalitet overfor forvaltningen og dermed retfærdiggøre dennes beslutninger overfor os som interviewere. Det betyder ikke, at deres udtalelser ikke er sande, men at de er sande i et bestemt perspektiv, der er influeret af deres position.

Perspektiver på effektstyringsstrategien

“For Socialforvaltningen handler effektmåling grundlæggende om at måle den forandring og udvikling, vores borgere opnår som følge af vores indsats. Når vi kender til den forandring, vi hjælper med at skabe for borgerne, kan vi begynde at både lære og styre efter effekterne.” (Socialforvaltningen, 2010, s. 1).

Effektstyringsstrategien anskues i analysen som en del af styringsparadigmet NPM kontrakt. NPM har som nævnt i analysen været udsat for en del kritik, og flere mener, at strategien er på vej ud eller ved at opstå i nye former.

Hanne Kathrine Krogstrup opstiller en række kritiske punkter, der understøtter tesen om, at NPM enten er på vej ud eller i gang med en fornyelsesproces (Krogstrup, 2011, s. 49). For det første sættes der spørgsmålstegn ved effektiviteten af de redskaber, som blev indført med NPM, og herunder om det vigtigste mål i offentlig virksomhed er effektivitet. For det andet, hvorvidt den øgede resultatbevidsthed og fragmentering af opgavevaretagelsen medvirker til at mindske kvaliteten og fokus på helheden (Ibid., s. 49-51).

Rasmus Willig beskriver hvordan: “Styringsinstrumenterne er blevet så mange og så omfangsrige, at det, der startede som en intention om mere effektivitet, er endt som et paradoks, for den voldsomme styring har ført til det stik modsatte, nemlig ineffektivitet.” (Politiken, 2012). Han forklarer paradokset ud fra et økonomisk perspektiv og spørger til, hvor mange medarbejdere de pædagogiske organisationer kan få for de samme penge, som styringsinstrumenterne koster?

I vores analyse betvivles det ikke af informanterne, hvorvidt der også er et økonomisk incitament bag indføringen af effektstyring. Omvendt tegner informanterne et billede af, at der tidligere har været dårlig styring af udgifterne på området, og at det som botilbudsleder har været muligt at ‘køre med under-skud’ i flere år ad gangen.

Et kritisk spørgsmål i den sammenhæng er, hvorvidt effektstyring skal ses som et ekstra styringslag, der vil skabe ineffektivitet, eller om strategien vil opkvalificere arbejdet på det sociale område og herigennem give en bedre service til borgerne?

Når effektstyring kan ses som et ekstra styringslag, kan det hænge sammen med det antal af reformer, som den offentlige sektor har gennemgået i de seneste år. I vores historiske kapitel viser vi, hvordan den offentlige sektor er transformeret og peger på, at behovet for management af den kommunale ser-

viceproduktion øges i kraft af voksende produktion og professionalisering. Der ses dermed et stort fokus på den offentlige sektor, og en ihærdighed til at reformere og gentænke den service, der skal tildeles borgerne. Effektstyringsstrategien ses som en imødekommelse af et behov for en større og mere samlet styring af Socialforvaltningens tilbud. Skandalerne i 2007 viste, hvor galt det kan gå, når botilbuddene får lov at 'passe sig selv', og Bostedsundersøgelsen viste samtidig et behov for faglig opkvalificering, bedre dialog mellem niveauerne i Socialforvaltningen og mere ledelse (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 10-11). På den baggrund fremstår det både nødvendigt og legitimt, at Socialforvaltningen gør, hvad de kan for at sikre den bedst mulige kvalitet af arbejdet på botilbuddene. Omstrukturering og det øgede fokus på effektstyring i Københavns Kommune kan på den måde ses som en nødvendighed ud fra et behov for at skabe overblik og for at udvikle og forbedre botilbuddene via nye samarbejdsrelationer og fokus på faglighed.

Stig Langvad, Formand for Danske Handicaporganisationer udtaler:

"Det er yderst relevant at måle effekter i det sociale arbejde. Men det er vigtigt at være opmærksom på risikoen for, at kasserne kommer til at fylde mere end individualiteten. Det er også vigtigt, at medarbejderne bliver uddannet til at bruge de nye værktøjer, og at borgerne bliver inddraget - uanset deres køn, alder eller evne til at kommunikere. Husk – det er kun et værktøj, som kan hjælpe i hverdagen." (Københavns Kommune, 2012b). Tidligere næstformand for Landsforeningen For Socialpædagoger (LFS), Ulla Baggsgaard, rejser dog en kritik om brugen af konceptstyring: "Der tales som aldrig tidligere om det unikke individ. Og der styres som aldrig tidligere, som om vi alle er ens. Det sker i hjemmeplejen (tidstyranniet), på sygehusområdet (akkreditering), i folkeskolen (mål og tests), i daginstitutionerne (læreplaner og evalueringer (om føje tid tests), og på det socialpædagogiske område med mål, effektmålinger, evidens og i København planerne om effektmåling og effektstyring." (LFS Nyt, 2006).

Kritikken af NPM omhandler bl.a. den ensliggørelse som styringsredskaberne fremmer og en kritik af det øgede fokus på styring og kontrol. Lerborg beskriver, hvordan ord som styring og kontrol har fået en negativ konnotation, der skygger for deres anvendelighed. Bl.a. bliver kontrol forbundet med mistillid og detalstyring. Han peger dog på, at motiverne bag kontrolsystemer ikke nødvendigvis behøver at være mistillid, men at kontrol kan være profylaktisk,

påmindelse om god praksis, og at kontrol kan føre til læring, hvis den bygger på dataindsamling og dialog (Lerborg, 2012, s. 202-203). I den sammenhæng kan vi spørge om effektstyring ikke er en del af en kontrolform, der indeholder et mål om læring?

Ud fra vores empiri kan vi se, at informanterne er overvejende positive overfor effektstyring. På trods af et mål om at skabe viden omkring hvilke tiltag der virker, ses der dog en række problematikker i forhold til implementeringen af effektstyringsstrategien. Vores informanter oplever blandt andet ikke, at der bliver afgivet de nødvendige ressourcer til at kunne implementere de forskellige tiltag bedst muligt. Det rejser spørgsmål omkring, hvorvidt de forskellige tiltag indføres for i første omgang at få Socialforvaltningen til at fremstå legitim og handlekraftig overfor omgivelserne. Vi ser i den forbindelse en fare for, at de manglende ressourcer skaber et større arbejdspress for lederne og medarbejderne, hvilket i sidste ende vil gå ud over kvaliteten af arbejdet. Desuden ser vi en fare for, at tiltagene ikke implementeres ordentligt, og derved får en modsat effekt end tiltænkt. Målet var et kvalitetsløft af området, men spørgsmålet er, om det ikke ville være en fordel for Socialforvaltningen at investere ressourcer i et projekt, som de dels allerede har brugt mange ressourcer på at udvikle, og som dels er udviklet for at fremme Socialforvaltningens legitimitet.

Der er ikke tilført ekstra ressourcer til opstart af centrene. Det vil sige, at eksempelvis løn til centerchef og betaling af lokaler til centerstaben er taget ud af botilbuddenes egne budgetter. Vi finder det problematisk, at et område, hvor der i forvejen opleves ressourcemangel, skal reducere deres budget yderligere, for derved at kunne blive omstruktureret til et center. Det er her, at den tidligere fremførte kritik af Willig finder sin relevans, fordi han spørger til i hvilken grad de ressourcer, der bruges på at udvikle styringsværktøjer, tages fra de ressourcer, der skal sikre tilstrækkeligt personale, ordentlige fysiske rammer mv., og dermed i sidste ende reducerer mulighederne for at give det kvalitetsløft, som styringsstrategierne tiltænker? I vores undersøgelse har vi eksplicit spurgt ind til hvilke konsekvenser effektstyring og centerstrukturen vil få for borgerne på botilbuddene, samt personale. Ifølge informanterne ses der ikke nogen praktiske konsekvenser, f.eks. i form af personalemangel. På trods heraf fastholder vi vores problematik, fordi vi mener, at hvis botilbuddet skal reducere deres forbrug på baggrund af at skulle betale for en administrativ ledelse, kan det

ikke undgå at få konsekvenser her og nu for borgerne, i form af f.eks. kvalitetsforringelse.

Omvendt kan omorganiseringen, uagtet det reducerede forbrug på botilbuddene, ses som en investering i en strategi, der på længere sigt har et mål om at forbedre og styrke det pædagogiske arbejde. Herudover ser vi ligeledes, at det må være i botilbuddenes interesse at indgå i centerfællesskaber, da fællesskaberne kan tjene til at sikre stabilitet for botilbuddene i omgivelser, vi definerer som komplekse.

Forandringskompasset præsenteres som et afsæt for refleksion over egen praksis, og en mulighed for at præcisere spørgsmål om indsatsen over for den enkelte borger (Socialforvaltningen, 2010). Det opleves af vores informanter som et godt dialogredskab og supplement til handleplanen. Ifølge Bostedundersøgelsen efterlyste medarbejderne et redskab, der kunne sætte fokus på fagligheden, samt forvaltningsinitiativer, der kunne styrke den pædagogiske praksis, i form af værktøjer og handleplaner (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 6). Dermed ser vi, at Forandringskompasset opfylder et behov, der er italesat af både ledere og medarbejdere. Informanterne var gennemgående positive overfor Forandringskompasset som værktøj, men udviste samtidig en nervøsitet omkring hvordan det vil blive brugt fremadrettet. Socialforvaltningen skriver, at Forandringskompasset skal sikre: *"at medarbejdernes faglige indsigt og viden om borgernes situation, resurser og udvikling bliver inddraget i forvaltningens og ledelsens beslutninger og i sidste ende i de politiske prioriteringer."* (Københavns Kommune, 2012a). Det fremgår ikke yderligere på hvilken måde, dette vil ske. Vi ser en problematik i, at den dialog, der foregår på botilbuddene omkring borgerne når Forandringskompasset bliver udfyldt, vil gå tabt, når det sendes videre op til forvaltningsniveau. Hvis Socialforvaltningen ikke har kendskab til den dialog, der er gået forud for udfyldningen af Forandringskompasset, er der en fare for, at borgeren kommer til at fremstå alene som et tal. Hvordan Socialforvaltningen vil sikre, at tallet ikke kommer til at stå alene, men derimod inkorporere medarbejdernes faglige indsigt og viden om borgerne i kompasset er endnu uvist.

Når der ikke meldes klart ud, hvordan Forandringskompasset vil blive brugt, skaber det usikkerhed og potentielt mistillid omkring målet med Forandringskompasset.

Usikkerheden fra vores informanternes side kan tyde på en problemstilling i forhold til målet om, at effektstyring skal styrke dialogen mellem niveauerne i Socialforvaltningen. Den potentielle mistillid, som der kan opstå, ser vi som problematisk, idet der er en risiko for, at de positive egenskaber som værktøjer måtte have, går tabt på grund af mangel på tydelig kommunikation mellem Socialforvaltningen og centrene.

Effektstyring bygger på en rationalitetsmyte om, at tilbuddene skal leve op til nogle bestemte mål, som nødvendigvis skaber et behov for at dokumentere, hvorvidt den rette udvikling finder sted.

Det understreges fra Socialforvaltningen, at effektstyring ikke er en konkurrence, men styringsteknologien fordrer dog alligevel en sammenligning af resultater.

”Hvis data fra forandringskompasserne vidner om store forskelle i udviklingen hos borgere på sammenlignelige institutioner eller tilbud, vil den naturlige konsekvens være at undersøge, hvad dem, der har gode resultater, gør, som lignende tilbud kan lære af.” (Københavns Kommune, 2012a). Således bygger effektstyring på en standardisering af, hvordan udvikling kan måles. Et kritisk perspektiv på standardisering kan være, hvorvidt det fremmer en bestemt form for udvikling, og hvorvidt den udvikling der fremmes kan rumme de forskelligheder som arbejdet med mennesker indebærer? Vi har ikke kunnet finde beskrivelser af, hvordan Socialforvaltningen vil vurdere, hvilke tilbud der er sammenlignelige. Vi ser en mulig problematik i at sammenligne botilbud med så differentierede brugergrupper, og vi mener, at botilbuddenes sammenlignelighed begrænses af dette.

I analysen fremhæver en enkelt informant problematikken om, hvorvidt botilbuddene ‘pynter’ på eksempelvis Forandringskompasset for at kunne fremvise en udvikling. Vi forestiller os, at der med kravet om udvikling, sammenholdt med omgivelser vi definerer som fjendtlige, er en modvilje mod ikke at kunne fremvise en udvikling på botilbuddene.

I forlængelse heraf kan vi stille spørgsmålet om, hvorvidt den udvikling, der søges, er på baggrund af et behov for at fremstå legitim. Vi mener, at der ligger en fare i, at målet om at skabe målbare resultater og dermed fremvise en udvikling, kan overskygge fokus på en reel udvikling. Faren er, at det bliver vigtigere at fremvise resultater for udvikling end at skabe udvikling, hvilket bliver på bekostning af kerneydelsen. Vi ser, at der må ligge en udfordring i dette,

særligt på baggrund af effektstyringsstrategiens indeholdte logik om at styre efter resultater.

Vores informanter er som udgangspunkt positive overfor effektstyringsstrategien og overfor de effektstyringsværktøjer der implementeres såsom Forandringskompasset og akkreditering. Effektstyringsstrategien og centerstrukturen opleves legitim på baggrund af skandalerne i 2007. Det fremhæves, at området tidligere har været dårligt styret, og præget af manglende samarbejde og fokus på faglighed.

Der italesættes en problematik omkring, hvorvidt det øgede fokus på resultater og udvikling, som effektstyring fremmer, kan føre til, at botilbuddene 'pynter' på Forandringskompassets resultater. På baggrund af en bredere kritik af NPM ses der mulige faldgrupper for at mindske kvaliteten og fokus på helheden mindskes, og vi kan konkludere, at de ovennævnte faldgrupper også gør sig gældende i forhold til effektstyring.

Kapitel 6: Samarbejde og ledelsesstrategi

I dette kapitel undersøger vi, hvordan samarbejdet opleves under den nye centerstruktur og i arbejdet med effektstyring. Vi ser på, hvordan udarbejdelsen af en fælles strategi og vision for centeret håndteres og hvilke ledelsesmæssige strategier de enkelte botilbudsledere italesætter i den forbindelse.

Omstruktureringen i centre er et resultat af målsætningen om øget effektivitet, kvalitet og samarbejde i Socialforvaltningen (Socialudvalget, 2008b). Der fremgik i interviewene forskel på, hvordan de enkelte botilbudsledere opfatter og fortolker disse elementer og på, hvordan de organiserer sig internt i centerne.

Lokal eller global

En del af kritikken efter skandalerne i 2007 gik på, at mange botilbud havde udviklet en uhensigtsmæssig kultur og havde eksisteret som deres egne små 'kongeriger' uden indblanding fra forvaltningen. Socialforvaltningen blev kritiseret for at gribe for sent ind i sager, der bl.a. omhandlede omsorgssvigt af borgerne (Socialpædagogen, 2009).

At botilbuddene tidligere i højere grad var overladt til sig selv, var et emne, der blev berørt af en af de interviewede centerchefer:

"Ja, fordi tidligere eksisterede der ikke noget samarbejde. Altså vi var simpelthen vores egne små konger og dronninger i vores eget lille rige, fordi vi var jo ikke forpligtede til noget som helst..." (C2: 70).

Den høje grad af selvforvaltning kan ses som et resultat af den decentralisering, der var en del af styringsstrategien før omstruktureringen.

Heggen beskriver tilblivelsen af en krænkende institutionskultur, som noget der kan ske når etablerede rutiner, indarbejdede vaner og problemløsninger kan gøre krænkelse mulige og usynlige (Sætersdal & Heggen, 2004, s. 43). Kultur drejer sig om en fælles virkelighedsopfattelse og er en del af en enhver insti-

tution, og kulturen kan således både fastholde kritisabel praksis såvel som fun- gere konstruktivt (Ibid.). Problemet i de sager, der kom op i medierne i 2007 var dog, at de kritisable forhold ikke var blevet opdaget og handlet på i tide, og at botilbuddene havde fået lov at fungere upåagtet.

Bostedsundersøgelsen fra 2008 undersøger blandt andet samarbejdet mel- lem forvaltningen og botilbuddene. Her beskrives det, at en bemærkelsesvær- dig stor del af lederne og medarbejdere vurderer, at samarbejdet med forvalt- ningen ikke fungerer optimalt. Det anbefales fremadrettet, at den interne kom- munikation mellem top og bund i forvaltningen opprioriteres. F.eks. foreslås det, at der skal kommunikeres klare linjer for ansvars- og rollefordeling, ledel- sesforventninger og dokumentations- og handleplansarbejde. Endvidere anbe- fales det, at der arbejdes på at nedbryde mentale barrierer mellem forvaltning og botilbud med henblik på at skabe en situation, hvor alle medarbejdere har en opfattelse af at spille på samme hold (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s.11).

Socialforvaltningen indførte centerstrukturen som en del af deres Master- plan for 2009-2012, hvor målet med omstruktureringen beskrives således, at: *"Dialog og informationsflow mellem tilbud, centralforvaltning og det politiske niveau skal opleves tættere og bedre."* (Socialudvalget, 2008a). Dette kan ses som en direkte reaktion på de anbefalinger, som Bostedsundersøgelsen indeholdt.

Som udgangspunkt var der enighed blandt vores informanter om, at målet om bedre samarbejde var indfriet. En af centerstrukturens styrker blev beskrev- vet som muligheden for samarbejde og faglig sparring på tværs.

"(...) Og tidligere der kunne jeg sagtens sidde - jeg kunne godt ha siddet til jeg var 65 eller 67 på min gamle stol, hvis ikke der var sket nogen ændringer og så været gået på pension uden at man måske nævneværdigt havde været inde og kigge på om det jeg lavede var værdifuldt. (...) Det er det jeg har en forventning til at jeg får fra mine kollegaer. (...) Opmærksomhed på min faglighed sådan så jeg ikke bare bliver ved med at være den samme..." (B1: 61-63).

Centerstrukturen opleves her som en mulighed for at spejle sig med sine kollegaer i centeret, og samtidig blive løbende vurderet på sin faglighed, som dermed kan danne grobund for udvikling.

En øget forpligtigelse overfor de andre botilbud er noget, der hører med til at være en del af et centerfællesskab, da man står til ansvar over for hinanden

på en anden måde end tidligere. Eksempelvis ansvar overfor centerets fælles budget.

"Så på den måde er vi blevet mere afhængige af hinanden, men det er jo også et samarbejde der forpligter på en anden måde. Altså jeg vil jo ha sværere ved at sidde her, eller sidde i centerledelsen og skulle se de andre i øjnene og vide, at det er min skyld, at dem der har spinket og sparet, de ikke får deres busser i år. Hvor at før, der var det mere konsekvensløst." (B4: 44).

Centerstrukturen giver en gensidig ansvarsfølelse overfor de andre botilbud i centeret, idet det enkelte botilbuds overholdelse af budgetter mv. får direkte indvirkning på de andre. Det betyder, at hvor det tidligere havde været et anliggende mellem det enkelte botilbud og forvaltningen, er det nu et anliggende for alle de botilbud, som er en del af centeret. Det økonomiske samarbejde kan tænkes at have bidraget til en ny kultur i de enkelte botilbud, fordi det vil have en direkte konsekvens for borgere i andre tilbud, såfremt de ikke overholder deres budget.

I et interview udtrykte en botilbudsleder et ønske om at øge samarbejdet yderligere end tilfældet er:

"Det (centeret) har et volumen og et omfang der gør, at du kan rent faktisk lave nogle løsninger på tværs (...) Jeg kunne bare godt tænke mig at uddybe det og strukturere noget mere i forhold til hele den her udvikling på tværs." (B3: 23).

Botilbudslederen beskriver her muligheden for samarbejde som en ressource, der endnu ikke er udnyttet til fulde. Han oplever, at mulighederne for at skabe løsninger på tværs er en styrke. Han udtrykker senere i interviewet en frustration omkring, at han oplever, han er på hårdt arbejde i forhold til at få nedbrudt 'siloeerne' i organisationen (B3: 25).

I hans øjne har botilbudslederne stadig for meget fokus på deres egne botilbud end på helheden.

At organisere sig i siloer kan forstås som om, at botilbuddene dekobler sig fra organisationen (centeret) og arbejder kun med fokus på enhedens egen nytte. Problematikken her er hvorvidt man vejer lokale forskelle eller globalt samarbejde. Hatch forklarer, hvordan tilblivelsen af subkulturer i en organisation kan resultere i opbygningen af siloer.

"(...) The silo metaphor is used to describe the distinctive norms, values, routines and discourses that develop within an organization's subcultures in such a way as to

make coordination and collaboration between them difficult or impossible” (Hatch, 2006, s. 176).

I dette tilfælde er centeret, som organisation, skabt af botilbud, der hver især på forhånd er etablerede med egne værdier, egen kultur og egne traditioner, hvilket kan skabe udfordringer i forhold til at skabe fælles strategi og dermed skabe udfordringer for samarbejdet. Når botilbudslederen derfor taler om at nedbryde siloerne, kan det være et tegn på, at han oplever, at de forskellige botilbuds egne kulturer og værdier har større prioritet end centerets fælles strategi, og at der endnu ikke er skabt en følelse af at være en del af et større fællesskab. Det skal dog nævnes, at det er denne botilbudsleders subjektive oplevelse af samarbejdet i det center han sidder i, og derfor ikke kan give et generelt billede af, hvordan samarbejdet ser ud i alle centrene. Dog kan det være med til at sætte fokus på en problematik, der ser ud til at gøre sig gældende hos alle vores informanter, nemlig balancen mellem lokale forhold og centerets homogenitet og interne samarbejde.

Der er ikke enighed om, hvordan og på hvilke områder balancen mellem disse skal opretholdes, og det skaber konflikt.

Ovenfor nævnte botilbudsleder ser det ikke som et problem, at de lokale forskelle mellem botilbuddene udlignes, idet den styrke det enkelte botilbud får, ved at være en del af en helhed, opvejer dette. En anden botilbudsleder udtrykker sig ligeledes positivt overfor ensretningen af botilbuddene:

”Jeg er jo stor tilhænger af standardisering og kvalitets - sådan mere ensretning af de arbejdsopgaver vi skal løse (...). I stedet for så kan der være nogle helt klare standarder på plads og så kan man bare gå i gang, så det kan vi i det her center. Der kan vi skifte fra en hvilken som helst organisation til en anden fordi vi bruger nøjagtigt de samme - overordnede standarder. (B1: 73).

Ensretningen beskrives som en styrke i forhold til muligheden for at skifte mellem de forskellige botilbud i centeret da de metoder og koncepter, der bliver brugt, er de samme på tværs af centeret. Det kan yderligere være med til at styrke samarbejdet og følelsen af at være et fælles center med mulighed for mobilitet.

En måde at forstå denne ensretning på er ved hjælp af den ny-institutionelle opdeling i organisatoriske isomorfier, som beskrevet i forrige kapitel. Her vil vi tage udgangspunkt i den mimetiske isomorfi.

Mimetisk isomorfi er, når organisationer modellerer sig efter andre organisationer, der er succesfulde i varetagelsen af opgaven på et eller flere områder

(Powell & DiMaggio, 1991, s. 69). Mimetisk isomorfi finder ofte sted, når målene for organisationen er uklare eller omgivelserne skaber symbolsk usikkerhed (Powell & DiMaggio, 1991, s. 69; Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 126). En informant beskriver ensliggørelsen ved hjælp af begreber fra den ny-institutionelle organisationsforståelse:

"... Der er ikke sket en tvangsisomorfi, det kan man ikke sige, men der er nok mere sket sådan en mimetisk isomorfisme indenfor centeret i kraft af de gode ting, f.eks. indenfor kosten, som vi har haft her, har andre kunne adoptere og overføre til sig selv, så det er også der jeg ser centerets styrke (...). Så kan man sige, i det nære har vi kunne bruge hinanden, eller det er nok blevet hurtigt overført til de andre institutioner i kraft af vi er blevet et center. (B2: 69).

Ud fra denne forståelse kan det tolkes, at den isomorfi der sker ikke er et resultat af et formelt pres fra f.eks. forvaltningens side. Derimod lægger informanten vægt på, at mimetisk isomorfisme er et resultat af, at institutioner vælger at modellere organisationsformen, eller dele af denne, efter succesopskrifter fra andre institutioner (Powell & DiMaggio, 1991, s. 69).

I det her tilfælde, hvor det ene botilbud har været innovative på et konkret område, og innovationen adopteres af de andre botilbud, har det den effekt både at homogenisere botilbuddene indenfor centeret, og at skabe legitimitet for den enkelte institution og for centeret som et hele (Powell & DiMaggio, 1991, s. 70; Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 128).

At der forekommer en ensliggørelse af botilbuddene, kom i interviewene til udtryk ved temaet omkring en fælles strategi og vision for centeret. Igen oplevede vi en uenighed omkring, hvordan balancen mellem de lokale forhold og centerets fællesskab skulle opretholdes i praksis.

"Hvis vi egentlig bare skal være identiske og ens, så er det jo ligegyldigt om jeg sidder her eller om jeg sidder der, så kunne jeg jo bare... Så kunne vi måske bare dybest set driftopdele det - altså vi er fem botilbudsledere, så kunne vi jo også funktionsopdele os og sige, to af os står for driften, fordi det er... Altså ens er vi jo heller ikke..." (B5: 124).

Botilbudslederen beskriver hvordan en ensliggørelse af botilbudene kan være problematisk da botilbudene er forskellige i og med at deres ydelser og brugergrupper er forskellige og dermed giver forskellige udfordringer.

Botilbuddene er alle trådt ind i centererne med en allerede eksisterende strategi og vision, der nu også skal omfattes af en fælles strategi for centeret.

Der blev som udgangspunkt ikke sat spørgsmål ved, at der var behov for en fælles strategi. Begge interviewede centerchefer taler om en fælles strategi og en udtrykker en vision om samarbejde i centeret. Der er dog forskelle i, hvordan udarbejdelsen af en fælles strategi foregår og, hvordan kravene fra Københavns Kommune tolkes.

”Ja... altså, i starten(...) der tog vi af sted botilbudslederne og jeg og så lavede vi en masse omkring hvad for en strategi vi gerne ville have, (...) så kom vi af sted med Københavns Kommune og så ville de gerne have at alle centrene laver strategier, men på en helt anden måde. Så det, så lavede vi strategier, men ud fra nogle overskrifter som var fastlagt på forhånd.” (C2: 78).

Centerchefen oplever, at de har måttet kassere deres egen strategi til fordel for den, der bliver meldt ud fra Socialforvaltningens side med nogle fastlagte mål. Vi hører dog ikke fra andre informanter, at de oplever at være blevet pålagt faste mål i udarbejdelsen af deres strategi. Forskellen kan ligge i, hvorvidt man tolker forvaltningens mål som en overordnet ramme, hvorunder man kan udarbejde egne målsætninger, eller man oplever dem som konkrete mål man må indarbejde.

En centerchef beskriver, at den vision de har i centeret, er udarbejdet af det gamle lederteam og ikke involverede medarbejderne i så høj grad, som det kunne ønskes:

”Så nu prøver vi at få en ordentlig proces, hvor folk i højere grad bliver involverede. Og det der etik grundlag jeg talte om før, som vi vil bruge som etisk refleksionsramme, der prøver vi, den tager vi hele den store pakke på. Der er lige nu personalemøder over to omgange ude på alle lokale afdelinger, hvor de drøfter det her med etisk refleksion (...). Og i december holder vi en kæmpe konference...” (C1: 148).

Fælles kurser og fælles arrangementer i centeret, ses som en måde at styrke fællesskabsfølelsen og sammenhængskraften i centeret.

Centerchefen beskriver her, at det er vigtigt, at medarbejderne bliver involverede i udarbejdelsen af en fælles vision og i dette tilfælde et fælles etisk grundlag for at skabe ejerskab og mening.

Risikoen ved at implementere en fælles strategi i et center, hvor der er mange botilbud fordelt på forskellige adresser, kan være, at de enkelte botilbud dekobler praksis fra strategien. Den nyinstitutionelle teori behandler problema-

tikken omkring at skulle implementere standardiserede modeller, som ikke er tilpasset de enkelte institutioners særlige aktiviteter. Institutioner, der skal forbinde de legitimitetsskabende elementer, der kommer oppefra med de faktiske aktiviteter i institutionen, kan søge at anvende strategien dekobling (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 128).

Det kan betyde, at de enkelte botilbud implementerer standardiserede modeller for at fremstå legitime, men at de i praksis ikke benytter sig af dem.

Det er botilbudsledernes job at gøre den overordnede strategi til deres egne og skabe mening for medarbejderne for derved at undgå dekobling.

"Men i princippet handler det jo også om ord. Vi har et værdigrundlag. Så det der bliver ejerskabet for det bagefter, det er jo hvordan den enkelte institution eller det enkelte tilbud omsætter det i praksis. (...) Og det ligger der noget arbejde i og der har alle teams i det her center, de har noget der hedder p-døgn. Det har de en gang om året. Der tager man afsted 3 dage i streg eller 4 dage i streg og så knokler man de her ting igennem, så man laver en strategi plan for hele året." (B1: 97).

Det er op til den enkelte botilbudsleder, at omsætte strategien i praksis. Botilbudslederen fortæller, at de benytter sig af, at personalet tager væk sammen et døgn en gang om året, for at sikre ejerskab omkring strategiplanen og skabe en fællesskabsfølelse.

Flere af botilbudslederne udtrykte bevidsthed omkring, at strategien ikke bare skal ende i skuffen, men være et brugbart redskab:

"... Det er konkrete handleplaner... på de ting som er blevet besluttet i centeret og i samarbejde med MED-udvalget, altså center MED-udvalget, at det er nogle af de ting vi gerne vil gøre noget ved. Så det er blevet et konkret instrument, udfordringen er selvfølgelig at nu kommer der til at være noget arbejde med det... det var der jo ikke før, der lå den bare i skuffen og så gjorde vi som vi plejede, så på den måde så er det blevet et noget mere brugbart værktøj." (B4: 123).

Botilbudslederen udtrykker vigtigheden i, at strategien følges op ad konkrete handleplaner, så det bliver et brugbart værktøj og ikke noget, der bare ligger i skuffen. Konkrete handle- og strategiplaner og medarbejderinvolvering ses som det, der kan være med til at undgå, at botilbuddene dekoobler sig fra hinanden og fra den fælles strategi.

At der ses en tendens til, at botilbuddene organiserer sig i siloer på trods af både visioner og mål om samarbejde, kan skyldes, at botilbuddene som en del af NPM-strategien tidligere, teknisk set, var hinandens konkurrenter. De

konkurrerede om 'kunder' og om ressourcer og man kunne forstille sig, at dette skabte en kultur, hvor botilbuddene lukkede sig om sig selv og ikke delte faglig ekspertise og viden med hinanden. Denne problematik er ikke løst endegyldigt, men Socialforvaltningen forsøgte at gøre op med den ved at oprette centre. Heri ligger der en forventning om samarbejde og vidensudveksling og dermed et forsøg på at mindske sårbarheden overfor omgivelserne.

"... Men der er også en risiko, for hvis det ikke efterleves af de andre, eller de andre pludselig afbryder samarbejdet eller noget, ja så begynder der også at danne sig modstand overfor at ville udveksle andre ting - det er en af farene ved det." (B2: 69).

Ifølge denne botilbudsleder er der en risiko for mistillid mellem botilbuddene i forhold til at skulle udveksle erfaringer og viden med hinanden, hvis de andre botilbud ikke lever op til de standarder og visioner, der er sat for ens eget botilbud. Spørgsmålet bliver da, om botilbuddene kan slippe den gamle kultur og undgå at etablere sig i siloer og tilslutte sig til centerfællesskabet. Noget tyder på, at der ligger en udfordring i dette.

Konkurrenceelementet er imidlertid ikke forsvundet. Der er ikke længere tale om en direkte konkurrence mellem botilbuddene, men til gengæld om konkurrence centrene imellem.

"... Bekymringen var om man ville holde sig for sig selv inden for centeret (...), det var det vi havde som problem i de små tilbud. (...). Bekymringen var jo så da vi lavede centerdannelse om vi så ikke bare fik de der 12-13 store bobler som holdt sig for sig selv - miniforvaltninger. (...) Sådan er det også i dag. Der er også miniforvaltninger" (B1: 101). Problematikken omkring de lukkede små botilbud tyder på at være rykket over på forholdet og samarbejdet mellem centrene.

Vi har ikke i interviewene eksplicit spurgt ind til samarbejdet centrene imellem, da det som udgangspunkt ikke var en problematik, vi havde overvejet. Det var dog noget, der alligevel dukkede op i enkelte interview, og vi har ligeledes efterfølgende kunne genkende situationer, hvor centrene søges profileret som ressourcestærke og fagligt robuste.

"Vi forsøger at gøre det, det bedste... det er hele strategien omkring at ville være et fagligt fyrtårn." (C1: 72).

Vigtigheden i at fremstå fagligt stærke bliver her eksemplificeret ved visionen om at ville være et fagligt fyrtårn. I visionen siges det implicit, at det er der ingen af de andre centre der er, eller kan være.

At centrene ligeledes, af botilbudslederne, opdeles i ressourcestærke og ikke-ressourcestærke, vidner om konkurrence imellem centrene og et behov for at profilere sig i forhold til de andre centre, samt viser en forskel i, hvor mange ressourcer de enkelte centre får tildelt. Dette fremhæver igen vigtigheden af, at kunne profilere sig og kunne fremvise resultater og derigennem fremstå legitim.

Botilbudslederne får stadig flere opgaver oppefra, som de skal varetage, hvilket kan ses som en oplagt ting at samarbejde omkring. Flere informanter nævner da også, at man har gjort brug af fælles temadage i centeret eller teams på tværs af botilbuddene i forhold til udførelsen af eksempelvis Forandringskompasset (B1: 97, C2: 60). Der er ikke enighed omkring, hvordan de forskellige botilbudsledere oplever samarbejdet omkring de fælles metoder, da førnævnte botilbudsleder stadigvæk oplever, at man er overladt til sig selv i disse processer, og man dekobler sig fra hinanden.

Ifølge Bauman kan dette forstås ved at opdele det globaliserede menneske i de globalt orienterede og de lokalt orienterede (Kofod, 2007, s. 35). De globalt orienterede er i høj grad i stand til at omstille sig og er karakteriseret ved en mobilitetskompetence og – villighed. De lokalt orienterede er indlevet i deres arbejde og trives i deres nærmiljø, men har kun begrænset mobilitet og fleksibilitet på arbejdsmarkedet (Bauman, 1999, s. 85). Selv om der her er tale om bevægelighed både geografisk og på arbejdsmarkedet, mener vi, at der ligeledes kan drages en parallel til de forskelle mellem botilbudsledere, der priser samarbejdet og fællesskabet i centeret og til dem, der gerne vil holde fast i botilbuddenes lokale forhold.

En anden informant mener ligeledes, at centeret kan ses som en miniforvaltning:

"Der ligger sådan to forvaltninger, i mine øjne (...), han (centerchefen) har en udviklingsstab af folk, så han er jo næsten blevet en stab i sig selv, en forvaltning i sig selv, ik'. Så, som i et led til den øvrige, så Socialforvaltningen er faktisk kommet længere væk. Jeg har jo egentlig kun min reference til centerstaben inde hos os." (B5: 46).

At indsætte et ekstra led i form af en centerchef mellem botilbudslederen og forvaltningen har for denne botilbudsleder gjort, at forvaltningen føles længere væk. Centerchefen og dennes stab bliver betragtet som en miniforvaltning i sig selv.

Botilbudslederne har før centerstrukturen skulle fungere i et todelt demokrati. På den ene side det 'lille' demokrati, botilbuddet, der forholder sig til de lokale problemstillinger og på den anden side, det 'store' demokrati, forvaltningen, der fungerer politisk og økonomisk rammesættende (Kofod, 2007, s.72).

I kraft af centerstrukturen kan vi argumentere for, at centeret har overtaget en del af rollen fra forvaltningen, og dermed fungerer som det 'store' demokrati, botilbudslederen skal forholde sig til. Det kan være med til at forklare, at centeret bliver betegnet som en miniforvaltning.

Botilbudslederne skal dermed stadig fungere i et todelt demokrati og er forpligtede både overfor centeret og deres eget botilbud.

Centeret er dog tættere på det enkelte botilbud end forvaltningen var, og flere informanter beskriver, at de oplever et tættere samarbejde med centerstaben end de tidligere gjorde med forvaltningen. Det kan betyde, at styringen er kommet tættere på og er blevet strammet op.

Tillid

Regeringen fremlagde i 2011 deres regeringsgrundlag, som indeholdt mål for en ny styring af den offentlige sektor. Her lægges fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering (Regeringen, 2011, s. 63).

"Man har tidligere prøvet med kontrol, og noget tyder på, at det ikke virker. Regeringen vil noget andet – nemlig tillid og ledelse." (FOA, 2011, s.10).

Der tages her afstand fra tidligere tiders kontrol, og der udsiges en vision om mere tillid i den offentlige sektor.

Socialforvaltningen beskriver i deres pjece om effektstyring, at de er blevet bedre til at kontrollere og beskrive det arbejde de laver, dvs. til at dokumentere og føre tilsyn med de tilbud, de tilbyder borgerne (Socialforvaltningen, 2012b, s. 4). De udtrykker således, at de har sat en bevægelse i gang, der handler om at skabe en balance mellem tillid og dokumentation af resultater (SOF-bladet, 2012, s. 6).

Der ligger dermed både nationalt og kommunalt en vision om mere tillid samt et øget fokus på kvalitet og effektivitet, som søges opnået via kontrol.

Socialforvaltningen ligger vægt på at fremme dialogen omkring, hvordan mål nås og de vil i fremtiden være bedre sparringspartnere for lederne.

"Tillid er noget, vi skal skabe i fællesskab, og noget, som opstår mellem mennesker. Det er ikke et værktøj, som vi i direktionen kan give til lederne og medarbejdere og sige "Værsgo, brug det flittigt". Det er noget der skal arbejdes frem." (SOF-bladet, 2012, s. 6).

Giddens beskriver, at tillid er forbundet med fravær i tid og rum. Behovet for tillid til nogen opstår, når vedkommendes tankeprocesser ikke er gennemskuelige for os, eller deres aktiviteter ikke er synlige (Giddens, 1994, s. 35). Tillid er grundlæggende forbundet med en vilkårlighed og betyder, at dem man skal have tillid til, har en vis form for handlefrihed. Tillid forudsætter dermed, at man erkender enhver situations kontingens og det er samtidig en tiltro til pålideligheden hos en anden person eller et system (Giddens, 1994, s. 35; Kofod, 2007, s. 290).

Giddens definerer tillid som: *"tiltro til pålideligheden hos en person eller et system hvad angår et givent sæt af resultater eller begivenheder, hvor tiltroen udtrykker en tro på en andens redelighed eller kærlighed eller på korrektheden af abstrakte principper (teknisk viden)." (Giddens, 1994, s. 36).* Tillid bygger på en tiltro til den andens redelighed og på korrektheden af principper, man selv er uvidende om. I pædagogiske institutioner kommer tilliden til udtryk ved en tiltro til, at den anden gør det, der er aftalt (Kofod, 2007, s. 290).

Effektstyring, og herunder centerstrukturen, kan i den optik ikke ses som et udtryk for tillid, men derimod som værende opstået på en baggrund af mistillid og manglende tiltro til pålideligheden i andres handlinger.

I vores interview var behovet for tillid ligeledes et tema, der optog vores informanter.

En af de interviewede centerchefer ytrer en vision om tillidsbaseret ledelse. Hun beskriver sin position som et spændingsfelt mellem tillidsbaseret ledelse og de opgaver der kommer fra forvaltningens side; de mere hårde styringsredskaber. (C1: 124,159).

"Jeg vil rigtig gerne tillidsbaseret ledelse, dvs. ledelse hvor vi er i dialog med hinanden om de målsætninger vi har og også hvordan vi løser opgaverne osv. Det vil jeg rigtig gerne. Det kræver så, at der i den anden ende af den her relation mellem mig og min leder står en leder som tager ansvar, som jeg er helt sikker på løser opgaven..." (C1: 124).

For centerchefen betyder tillidsbaseret ledelse, at målsætninger bliver til via dialog, og samtidig fordrer det, at lederen i den anden ende af relationen

tager ansvar. Hun nævner senere, at hvis dette ikke er tilfældet må hun sætte ind med mere kontrol og blive mere diktatorisk (C1: 124).

Tilliden findes ikke betingelsesløst, men finder sted inden for nogle rammer og afstemte forventninger (Hansen, 2007, s. 52). Derfor kan der, som centerchefen pointerer, opstå behov for at kontrollere grundlaget for tilliden, og hvorvidt den enkelte botilbudsleder lever op til de forventninger og de aftaler, der er indgået. I sidste ende er det centerchefen, der står med ansvaret og derfor må denne sikre sig, at der bliver levet op til det ansvar, der bliver uddelegeret.

Indføringen af effektstyringen kan ses i samme lys. Decentraliseringen havde givet de enkelte botilbud mere ansvar overfor deres eget sted. Det viste sig dog, da skandalerne kom frem i lyset, at nogle botilbud ikke levede op til det ansvar. Dette gjorde, at forvaltningen måtte stramme op og sætte ind med mere kontrol og styring, da ansvaret i sidste ende ligger hos dem.

Løse og tætte koblinger

Den øgede styring af botilbuddene kan forstås ud fra Weicks teori om løst og tæt koblede organisatoriske systemer.

Decentralisering kan med Weicks ord ses som en løsning af koblinger mellem systemer. (Weick, 1976, s. 7). Løst koblede institutioner er definerede ved, at aktørerne har meget handlerum, at de enkelte dele bevarer deres identitet og kun påvirker hinanden svagt (Ibid., s. 4). Tæt koblede institutioner er derimod defineret ved meget faste normer for adfærd, og hvor det, der foregår et sted i organisationen, får konsekvenser for hele systemet (Kofod, 2007, s. 145). Pædagogiske organisationer har tradition for at være løst koblede, da pædagoger ofte har behov for at handle spontant og ud fra egne vurderinger (Ibid., s. 146). Weick beskriver, at organisationer, der befinder sig i foranderlige omgivelser, bedst håndterer uventede situationer, hvis de har et element af løs kobling (Weick, 1976, s. 7).

Effektstyring, og Centerstrukturen i særdeleshed, kan dermed forstås som en stramning af koblingerne mellem forvaltningen og det enkelte botilbud, da det enkelte botilbud har fået en tættere forbindelse til forvaltningen og med hinanden internt i centeret. Det betyder, at botilbuddene internt påvirker hinanden, og som vist tidligere i kapitlet, er denne påvirkning med til at skabe en ensretning af botilbuddene.

En organisation er typisk præget af en blanding af løs og tæt kobling, og logikken er, at hvis der sker en stramning et sted i organisation, må man løse koblingerne et andet sted for at skabe balance (Kofod, 2007, s. 146).

I forhold til tillid er dette interessant, da man på den ene side har en vision om mere tillid til de enkelte botilbud og på den anden side reguleres botilbudene i form af kontrolforanstaltninger. En løsning af koblinger kan ikke fungere uden tillid, men stramningen af koblinger fungerer ved mistillid (Ibid., s. 148).

Tillid og mistillid eksisterer altså på samme tid og er begge vilkår botilbudslederne må forholde sig til.

Botilbudslederne beskriver i de fleste tilfælde de krav, de får fra deres centerchef, som rammesættende, og at de inden for de rammer har forholdsvis meget selvstyre:

"Det er jo et stort center, og det gør, at det der i første omgang er fokus på, det er, jamen har beboerne det godt og den måde som centerchefen kan se det på, det er jo, jamen klager forældrene hele tiden, hvis de ikke gør det, jamen så tænker jeg, så konkluderer han nok, at jamen så har de det godt. (...) Og så den anden, meget store parameter, det er jo økonomien, og hvis den er nogenlunde i orden, så indenfor de rammer så har jeg enormt meget selvstyre" (B4: 84).

Her beskrives det, at så længe beboerne har det godt (konkluderet ud fra, at de pårørende ikke klager), og økonomien er i orden, så oplever botilbudslederen at have selvstyre. Han fortæller det samme om forholdet til sine medarbejdere, hvor han ser det som sin rolle at sætte rammer, men mener, at det er medarbejderne, der skal udvikle pædagogikken i praksis (B4: 70).

Forholdet mellem centerchef og botilbudslederen og mellem botilbudsleder og medarbejderne kan her beskrives som værende løst koblet, da personalet har forholdsvis meget handlefrihed i udførelsen af det praktiske arbejde.

En anden botilbudsleder oplever ligeledes at have handlefrihed inden for de fastsatte rammer:

"... Ligeså længe vi bare overholder drift og alt det der, så har vi stort set - så har vi handlefriheden, ikk. Men kan sige, man kan sige tillidsbaseret ledelse, ikk. (...) Tilliden er, at jeg tror på i kan og jeg blander mig ikk. (...) Men tillidsbaseret ledelse, der er mange der har misforstået det. Tillid det er jo det samme som - altså tillid det har vi jo, men tillid er jo med en forventet mer-gevinst - det er jo på bundlinjen. Og jeg har ende-

lig fundet ud af, at tillid er jo bare kontrollerende, det er jo ikke ret tit det folk tænker, ikk". (B5: 128).

Her opleves tillid som det at have tiltro til, at den anden 'kan', altså en tillid til, at der bliver levet op til de mål og forventninger, der er sat ovenfra.

Tillid bliver samtidig oplevet som kontrollerende, hvilket kan forstås ud fra førnævnte beskrivelse af tillid som ikke-betingelsesløs. I botilbudslederens position bliver tillid givet inden for en ramme og nogle givne forventninger. Disse rammer kan dermed ses som en måde at kontrollere på, da tilliden kun omhandler friheden til at handle inden for de fastsatte rammer.

En ting der viste sig at være forskellig mellem de undersøgte centre var, hvorvidt botilbudslederne var placeret på botilbuddet frem for at have kontor sammen med centerstaben. På spørgsmålet om, hvorfor han havde valgt at have kontor på botilbuddet, svarede en botilbudsleder:

"Det er noget jeg aktivt har valgt, (...) jeg kunne godt have fået et kontor ovre på (navn) hvor jeg kunne sidde nede på administrationsgangen, det frarøver mig en helt masse ledelsværktøjer, det ville sikkert også give nogle fordele... det vil betyde mindre end de fordele det giver mig at sidde her...(...)." (B4: 64).

Det opleves her, at styrken ved at sidde på botilbuddet opvejer de fordele, det kunne give at sidde på administrationsgangen. Nærledelse er altså noget, der bliver prioriteret, og som aktivt er valgt. Han fortæller, at medarbejderne ligeledes oplever en styrke i at have en leder tæt på og tilgængelig (Ibid.).

En anden botilbudsleder beskriver også en prioritering af nærledelse:

"... Grunden til jeg ligger her, præcis lige her, for jeg kunne have valgt at ligge på et kontor herovre f.eks., der er også kontorer jeg kunne have valgt der - det er at være tæt på nerven. (...) Min dør er aldrig lukket. Det sætter jeg stor værdi i, fordi så har jeg en fornemmelse af hvor det hele kører hen, jeg ville ikke kunne have nogen fornemmelse hvis jeg sad derovre. Og det er ikke en kontrol, det er bare sådan en - sådan tror jeg bare jeg er." (B5: 34).

Nærledelse giver lederen en oplevelse af at være tæt på nerven og muligheden for at have en fornemmelse for det, der foregår på botilbuddet. Han nævner, at dette ikke er ment som en kontrol, men derimod er et udtryk for, hvordan han er som person.

Begge botilbudsledere har aktivt valgt at have kontor på botilbuddet og ser store fordele i nærledelse som ledelsesstrategi.

I kontrast til ovenstående var en af vores informanter placeret på kontoret sammen med centerstaben, på en anden adresse væk fra de tilbud, han var leder for.

"Men nu sidder jeg jo heller ikke ude, nu sidder jeg jo her, så jeg har den administrative stab her, og det er jo så min fordel. Jeg ved ikke rigtig hvordan det skulle se ud inde i mit hoved hvis det var jeg sad ude - det kan jeg kun gætte om. Så ville jeg måske mangle det fordi der er længere til det." (B1: 67).

Her bliver styrken ved at sidde væk fra botilbuddet beskrevet ved, at man er tæt på den administrative stab. Botilbudslederen mener, at han muligvis ville mangle den tætte kontakt til den administrative stab, hvis han sad ude på botilbuddet. Dette tab er noget, der fylder meget hos flere informanter. I de fleste tilfælde drejer det sig om informanter, der er placeret på botilbuddene, og derfor indirekte har valgt ikke at placere sig tæt på de administrative medarbejdere. Placeringen af de administrative medarbejdere er et tema vi vender tilbage til i næste kapitel.

Ovennævnte botilbudsleder hører til et center, der adskiller sig fra de andre undersøgte centre ved at arbejde efter et koncept om selvstyrende teams.

"... Men det er et helt koncept - det er ikke så enkelt, at man bare for lov at bestemme selv - det er ikke sådan en - så klarer i jer selv, og så stoler vi på det - der ligger et princip, og nogle koncepter og nogle tænkninger om hvordan det skal gøres, og hvis ikke det bliver gjort sådan, så kommer der selvfølgelig lidt mere ledelse ind over, indtil man kommer den rigtige vej igen, kan man sige. Så der er hele tiden sådan en vekselvirkning." (B1: 15).

Det, at botilbudslederen ikke er placeret på botilbuddet, kan ses som en naturlig del af at arbejde efter konceptet om selvstyrende teams. Der ligger en tillid til, at alle medarbejderne tager ansvar for de overordnede mål, og som botilbudslederen selv beskriver det, har alle medarbejdere en form for uddelegeret afdelingslederrolle. Her kan forholdet mellem botilbudsleder og medarbejder tolkes som værende præget af løse koblinger.

Ovenstående kan ses som eksempler på, at der er forskel i, hvordan de undersøgte centre varetager tillidsbaseret ledelse i praksis, og hvordan de derunder vælger at organisere sig internt. Det kan forekomme som et paradoks, at flere informanter taler om tillidsbaseret ledelse og på samme tid udtrykker behov for nærledelse.

Behovet for mere og bedre ledelse fremgår af Bostedsundersøgelsen, som noget der efterspurgtes af medarbejderne (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 35). Nærledelse og tillidsbaseret ledelse kan dog ses som hinandens modsætninger. Tillidsbaseret ledelse er præget af løse koblinger og en tillid til, at der handles inde for fastsatte rammer. En tillid der dog kontrolleres på afstand. Nærledelse bærer præg af en stramning af koblinger, der er forbundet med mistillid. Dog er der udtrykt behov for en synlig ledelse, og derfor behøver nærledelse ikke være et udtryk for mistillid, men nærmere en imødekommelse af medarbejdernes behov.

Perspektiver på strategi og forventninger

I ovenstående analyse nåede vi frem til, at det er forskelligt for de undersøgte centre og tilbud hvilken ledelsesstrategi, der praktiseres. På den ene side ser vi en vision om at arbejde ud fra tillidsbaseret ledelse, og på den anden side et ønske fra nogle af botilbudslederne om at praktisere nærledelse. De to tilgange til ledelse kan umiddelbart anskues som hinandens modsætning. Der er dog flere forbehold i dette.

For det første er det værd at se på hvilke ledelsesniveauer der italesætter hvilken form for ledelse. I og med at botilbuddene i de fleste centre ligger på forskellige adresser, og centerchefen har kontor i en centeradministration, der ofte har en særskilt adresse, bliver det nødvendigt for centerchefen at lede botilbuddene fra distanceret hold. En del af botilbudslederne har tværtimod aktivt valgt at have kontor på deres botilbud på baggrund af et behov for at 'være tæt på nerven'. Det er for botilbudslederne ikke et vilkår at skulle lede fra distanceret hold, men de har mulighed for at tilbyde ledelse af de nære forhold, hvis de vælger at placere sig på botilbuddet.

Tillidsbaseret ledelse som strategi er allerede implementeret i Københavns Kommunes Kultur- og fritids forvaltningen. Målet er "*at give lederne mest muligt rum til at lede og udvikle deres institutioner, så flest mulige ressourcer bruges på at udvikle tilbud til borgerne lokalt frem for på administrativt arbejde.*" (Væksthus for Ledelse, 2011, s.21).

Tanken med strategien er, at den skarpe kontrol med institutionerne i forvaltningen lempes, og at det herigennem er muligt at frigøre ressourcer til at fokusere på kerneydelsen. Men tillidsbaseret ledelse kræver, at forvaltningen er

i stand til at rumme en usikkerhed, og på den baggrund fremhæver den administrerende direktør for Kultur- og fritidsforvaltningen at:

”Der er stor forskel på vilkårene for at tænke i disse baner. Det er lettere at være risikovillig, når det handler om fx biblioteker eller idrætshaller, end på en skole eller i socialforvaltningen, hvor der meget mere direkte er menneskeskæbner på spil, og hvor lovregulering og rettigheder er stærkere.” (Væksthus for Ledelse, 2011, s. 22).

Derfor er det muligt, at begge tilgange til ledelse imødekommer forskellige behov. På den baggrund skal der fremhæves to pointer: For det første mener vi, at Socialforvaltningen i form af effektstyring har indført en styringsstrategi, hvor der lægges vægt på, at det arbejde, der udføres på botilbuddene, bliver kontrolleret. For det andet kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt Socialforvaltningen strategisk befinder sig i en position, hvor de kan slække på kontrollen, og stadigvæk bevare legitimitet i deres styringsstrategi.

I analysen nævner vi, at Socialforvaltningen arbejder med at sætte en bevægelse i gang, der skal styrke dialogen og balancen mellem tillid og dokumentation af resultater. Dog er det ikke en konkret strategi og det tydeliggøres, at der ikke er nogen udløbsdato på bevægelsen (SOF-bladet, 2012, s. 7). Der er nærmere tale om et fokusskifte, hvor fokus i fremtiden skal være en tillidsdagsorden. At der på nuværende tidspunkt ikke foreligger en konkret strategi for arbejdet med tillid, mener vi kan hænge sammen med ovenstående problematik i forhold til, hvor meget usikkerhed Socialforvaltningen kan rumme og stadig bevare sin legitimitet.

Københavns Kommune fremhæver, at indføringen af centerstrukturen blandt andet er på baggrund af *”Behov for at styrke den nære, lokale, faglige ledelse (...) Behov for at styrke den strategiske ledelse af området.”* (Christensen, 2008). Der vægtes først og fremmest en nær og faglig ledelse, hvilket vi har vist har været efterspurgt af medarbejdere og ledere, og ligeledes fik fraværet af nær og faglig ledelse skylden for de skandaler, der udløste reformen. Nærledelse kan ses ud fra to perspektiver. På den ene side kan det ses som en form for kontrol af den professionelle arbejde, hvor lederen er med på detailplan, og der derfor kan anskues som om, at der ikke er rum til, at den professionelle kan udøve sin professionalitet. I det lys er nærledelse en form for overvågning. På den anden side kan nærledelse ses som en imødekommelse af den professionelle behov for at have en synlig leder, hvor den nære ledelse giver mulighed for anerkendelse af

medarbejderen, samt en oplevelse af ledelsesmæssigt engagement i den daglige drift.

Tillid og afbureaukratisering er, som nævnt, en vision der udlægges fra Regeringens side. Noget tyder dog på, at denne vision ikke er gået i opfyldelse. Ifølge DR, oplever hver tredje kommunaldirektør, at de drukner i bureaukrati og regler. *”Knap to ud af tre kommunaldirektører fortæller, at deres kommune gennem det seneste år har brugt flere ressourcer på administration som følge af det forøgede bureaukrati. Ressourcer, som ellers skulle gå til at servicere borgerne.”* (DR.dk, 2013).

Roger Buch forklarer, at det øgede bureaukrati skal ses i forlængelse af, at den offentlige sektor indenfor de sidste år er vokset og blevet mere kompleks.

”På den anden side er det oplagt, at vi har brug for noget bureaukrati og noget administration. Vi har brug for nogen til at holde styr på den store offentlige sektor.” (DR.dk, 2013).

Tillidsbaseret ledelse fremstår i vores undersøgelse som en vision og bliver ikke af vores informanter italesat som en konkret strategi.

Hvis vi, som i analysen, ser centerstrukturen som en stramning af koblinger mellem forvaltning og botilbud, kan en strategi som tillidsbaseret ledelse vise sig nyttig for at løse koblingerne mellem botilbud og medarbejdere. Som det ser ud nu, er det op til botilbudslederne, hvorvidt de vil være fysisk til stede i det daglige arbejde på botilbuddet. Hvis vi antager, at det i fremtiden vil være et vilkår for botilbudslederne at skulle lede på afstand, på samme måde som det i dag er for centerchefen, kan en strategi som tillidsbaseret ledelse være en måde at håndtere distanceledelse på. Men spørgsmålet bliver, hvorvidt det ikke i sig selv fordrer et behov for kontrol og evaluering?

Samarbejdets muligheder og begrænsninger

Ud fra analysen fremgår der en problemstilling om, hvorvidt botilbuddene skal bevare deres særegenheder, eller om de skal indgå fuldt ud i et centerfællesskab, eller om der som en tredje mulighed kan skabes en balance, hvor der er plads til begge dele. I den sammenhæng kan der spørges til hvilken grad af samarbejde, der er ønskværdig for henholdsvis Socialforvaltningen, centercheferne og botilbudslederne.

Ud fra målet om et øget samarbejde botilbuddene imellem viser analysen, at målet i princippet er opfyldt. Alle botilbuddene står overfor at skulle imple-

mentere de samme tiltag, hvilket lederne er enige i er en oplagt ting at samarbejde omkring.

Vi viser tidligere i kapitlet, hvordan der sker en mimetisk isomorfi, hvor botilbuddene 'låner' hinandens innovative idéer. Umiddelbart ses det som en styrke og en fordel, at hele centeret kan drage nytte af det enkelte botilbudsinnovationer, men ikke desto mindre er der uenigheder om, i hvor høj grad botilbuddene skal samarbejde, hvilket vi ser som en problematik for centrene sammenhængskraft, og det italesættes som en risiko for at danne siloer internt i centrene.

At skabe sammenhængskraft bliver af Væksthus for Ledelse fremhævet som en måde at undgå silodannelser internt i en organisation.

"Sammenhængskraft mellem ledere og ledelsesniveauer udspringer af personlige relationer. Tillid – den tillid, man giver, og den man får – er afgørende for udviklingen af sammenhængskraft. (...) Sammenhængskraft er ikke en naturtilstand – den kan skabes konkret." (Væksthus for Ledelse, 2012, s. 7).

Vores empiri viser, at botilbudslederne generelt har en oplevelse af centerchefen som en god sparringspartner, og det tyder på, at der er skabt gode og tillidsfulde relationer. Men vi mener dog at kunne identificere et element af mistillid botilbudslederne imellem, dels i form af hvorvidt det er til at stole på indgåede aftaler, og dels i form af det konkurrenceelement vi omtaler tidligere i kapitlet. På den ene side ses der belæg for at styrke centerets overordnede profil og få det til at fremstå ressourcestærkt. Modsat er det muligt, at botilbuddene internt i centeret ligeledes ser et behov for at profilere sig selv, f.eks. i form af at få anerkendelse for innovative tiltag. I forlængelse heraf rejser der sig et spørgsmål i forhold til, at hvert botilbud yder en specialiseret service til en afgrænset brugergruppe, og i hvilken grad det således er muligt at ensrette botilbuddene. Der vil være punkter, hvor det ikke er muligt at ensliggøre botilbuddene, fordi det ikke er alle pædagogiske praksisser, der kan overføres, samt det faktum, at forskellige brugere har forskellige behov. Derfor vil der, uagtet et mål om samarbejde, være punkter hvor hvert botilbuds ydelse differentierer sig fra de andre. Omvendt fremhæver Bostedundersøgelsen, at der ligger en udfordring i at skabe solide faglige miljøer, der ikke kun beror på tavs viden, men på reflekteret og italesat praksis (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 6). Samarbejde internt i centrene, der på trods af forskelle, er opbygget ud fra fællesnævnerne i brugergruppen, kan dermed være

en måde at italesætte viden og reflektere over praksis. Dog kræver det, at det samarbejde der foregår i centrene, ikke kun er på ledelsesniveau, men også på medarbejderniveau.

I og med, at centerstrukturen blev etableret i 2009 og omstruktureret i 2011, mener vi, at de organisatoriske ændringer, som har fundet sted på området, til stadighed er nye og *i gang* med at blive implementeret. Ovenstående problemstillinger kan anses som en del af en udviklingsproces, hvor centerledelsen skal finde en balance for det interne arbejde i centeret. I et forvaltningsperspektiv ser vi en fare for, at førømtalte 'siloe' kommer til at omfatte centrene i stedet for botilbuddene, og at problematikken dermed rykkes et niveau op. Da vi ikke har været opmærksomme på denne problematik, har vi som nævnt ikke udforsket den yderligere i vores empiriindsamling. Ikke desto mindre mener vi, at når centrene af informanterne omtales som ressourcestærke og ikke-ressourcestærke, vidner det om, at botilbudslederne oplever, at nogle af centrene i centerstrukturen er mere succesfulde end andre. Vi mener derved, at der lægges grund for at danne siloe, fordi det at fremhæve nogle centre som ressourcestærke, og andre som ikke-ressourcestærke kan ses som en 'os- og-dem' tilgang. Spørgsmålet bliver således, hvordan Socialforvaltningen vil undgå at denne deling sker, samt hvordan det er muligt at bryde siloeerne på tværs af centrene, således at målet om en mere homogen Socialforvaltning kan blive opfyldt.

Set i et bredere historisk perspektiv ser vi endnu en problematik i spørgsmålet om centrenes grad af homogenitet. På den ene side ses der et stærkt behov for at øge vidensopbygningen på området, samt et behov for at udvikle fagligheden og skabe innovation. Det er ikke omkostningsfrit, og ses løst ud fra en rationalitetsmyte om, at stordrift skaber fordele og mulighed for, at ressourcer kan udnyttes bedre. På den måde skabes der rammer for, at centrene kan udvikle specialiseret viden om specifikke typer udviklingshæmning. På den anden side kan man forestille sig, at jo mere homogene centrene bliver, desto mere vil kritikken om en tilbagegang mod centralinstitutioner fortsætte, idet centrene i højere grad vil fremstå som én institution frem for et antal botilbud, som er organiseret i et center. Den kritik kan blænde for nogle af målene med centerstrukturen, fordi fokus flyttes til centrenes ensformighed, frem for hvilke styrker strukturen kan indeholde. På den baggrund kan man forstille sig, at bo-

tilbuddene i takt med centrenes homogenitet, således 'kun' vil være en filial eller en underafdeling af en stor institution, hvilket dels vil få betydning for botilbuddenes autoritet, samt for brugerindflydelsen.

Centerstrukturens mål om at styrke samarbejdet mellem botilbuddene opleves af vores informanter som opnået. Der kan dog peges på en problematik omkring, i hvor høj grad botilbuddene skal tilslutte sig til centerfællesskabet eller fokusere på lokale forhold. Der ses en fare for, at der dannes siloer internt i centrene og at dette er med til at mindske centerets sammenhængskraft. Samtidig ses en fare for, at målet om en homogen Socialforvaltning ikke opnås, da vi kan identificere en tendens til, at konkurrenceelementet er flyttet et niveau op og danner siloer mellem centrene.

Graden af centrenes homogenitet ses ud fra to perspektiver. På den ene side ses en rationalitetsmyte om, at stordriftsfordele giver bedre mulighed for at udnytte ressourcer. Modsat kan centrenes homogenitet gøre, at centrene fremstår som én institution og fremme kritikken om en tilbagegang mod centralinstitutioner.

Vi fremhæver i kapitlet en forskel i, hvilken ledelsesstrategi vores informanter praktiserer. Tillidsbaseret ledelse og nærledelse kan ses som hinandens modsætning, men kan endvidere ses som en måde at imødekomme differentierede behov.

Kapitel 7: De nye ledere

Både Københavns Kommunes effektstyringsstrategi og centerstrukturen har skabt ændrede vilkår for botilbudslederne. Centerstrukturen har i særdeleshed ændret botilbudsledernes ledelsesrum, da de har fået en centerchef over sig og i flere tilfælde flere mellemledere under sig grundet sammenlægning af botilbud.

I dette kapitel sætter vi fokus på botilbudslederne og deres ændrede ledelsesvilkår. Ledelsesvilkårene har ændret sig i løbet af de seneste år, og de krav og forventninger botilbudslederne skal leve op til, må forventes at have ændret sig i takt hermed. Vi vil derfor se på, hvad der karakteriserer de nye lederroller og pædagogisk ledelse generelt og på, hvilke opgaver botilbudslederen skal varetage i dag. Derudover undersøger vi, hvordan botilbudslederne selv beskriver deres rolle og deres ændrede ledelsesrum.

Ledelse som profession

Ledelse er i dag blevet et fag i sig selv adskilt fra det traditionelle pædagogfag. Dette flytter forståelsen af ledelse fra noget man naturligt behersker, til noget man skal lære (Kofod, 2007, s. 94). Det er ikke længere nødvendigvis den pædagog der har arbejdet på botilbuddet længst, der er mest kvalificeret til jobbet som leder.

Skandalerne i 2007 har som tidligere nævnt fået konsekvenser i Københavns Kommune. Årsagen til skandalerne blev i særdeleshed tilskrevet dårlig ledelse.

"... Der hvor kritikken bliver rejst, det er jo så i forhold til lederne, ikk. Altså de står på øretævernes holdeplads altid, både i forhold til de pårørende, i forhold til medarbejderne, i forhold til chefen (griner) I forhold til forvaltningen ... i forhold til alt muligt, ikk. (...) Og så har Socialforvaltningen jo den historik, med al medieomtalen, som jo kørte massivt over... to år ik. (...) Der er der den der usikkerhed i forhold til hvornår eksploderer det næste gang, og det MÅ ikke eksplodere." (C1: 293).

Det er botilbudslederen, der står med det endelige ansvar, også i forhold til den kritik, der blev rejst.

Som centerchefen ovenover nævner, har Københavns Kommune, som konsekvens af den massive kritik, måtte forsøge at sikre sig imod, at sådanne skandaler kunne ske igen. Dette er bl.a. gjort ved et øget fokus på at opkvalificere ledelse. Det øgede fokus på ledelse skal dog ligeledes ses i et større perspektiv.

Røvik beskriver, hvordan samfundet i slutningen af 1970'erne bevæger sig fra det meget hierarkiske og makro styrede samfund mod mere ledelse. En af grundene hertil var den øgede konkurrence og indførelsen af NPM. Dette førte, ifølge Røvik, til et øget fokus på ledelse og lederskab (Røvik, 2007, s. 145). Røvik mente dog i 2007 at kunne identificere en ny bevægelse fra ledelse tilbage mod mere styring. Ud fra sine undersøgelser identificerede han en aftagende satsning på ledelse og en øget re-hierarkisering. Re-hierarkisering kan forstås som en måde, at øge topledelsens kapacitet til at styre underordnede enheder og ansatte (Ibid., s. 149). Centerstrukturen kan ses som et eksempel på, at bevægelsen mod mere styring holdt stik, da strukturen kan betegnes som en re-hierarkisering og derigennem en mulighed for Socialforvaltningen til at få mere styring med de enkelte botilbud.

Som beskrevet i det historiske kapitel har rationalet om, hvordan god ledelse udføres ændret sig, og de mange reformer, der har været gennemført i den offentlige sektor inden for de sidste år, har ligeledes medvirket til dette. Eksempelvis har reformerne på området skabt behov for en professionalisering af ledelse, og Strukturreformen har med sammenlægningen af institutioner stillet krav til de offentlige ledere om at skulle øge den driftsøkonomiske effektivitet og ydelsens kvalitet (Pedersen, 2010, s. 54).

"... Ledelse var jo ikke sat på dagsordenen, som det er i dag, (...) dengang var det jo, der tror jeg egentlig bare det var den bedste pædagog der blev ansat, ikk (...). Det gik jo også galt mange steder, ikk, altså med drift og alt det der, (...) det må man sige, altså det er der rigtig meget fokus på i øjeblikket, ikk. Jo, jo, en stor forandring, der er jo kommet meget mere professionalisme i det her i forhold til det at agere og tænke som leder." (B5: 72).

Botilbudslederen nævner her det øgede fokus på driften som en af grundene til, at der er kommet mere professionalisme i tænkningen omkring ledelse. Botilbudslederen skal lære at varetage driften af et botilbud og håndtere mere

administrative opgaver, der adskiller sig fra de mere pædagogisk faglige opgaver. Det har været med til at skabe et behov for en decideret lederuddannelse og samtidig åbne for en diskussion omkring hvem, der kan varetage rollen som leder. Dette vil vi tage op senere i kapitlet i afsnittet om det særlige ved ledelse af pædagogiske botilbud.

Bauman beskriver, hvordan det moderne samfund har bevæget sig fra at være et producentsamfund til at være et forbrugersamfund. I producentsamfundet beskæftigede samfundet primært sine medlemmer som producenter, hvorimod samfundet i dag beskæftiger sine medlemmer primært som forbrugere. Bauman karakteriserer forbrugerne ved, at de kaster vaner til side, ikke knytter sig varigt til noget og ethvert engagement og forpligtigelse kan tilføres et 'indtil videre' (Bauman, 2002, s. 42-43).

Dette kan ligeledes siges at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet, hvor der er et sortiment af muligheder, og forbrugets æstetik hersker der, hvor arbejdetikken, og tanken omkring at arbejdet var en værdi i sig selv, tidligere dominerede. Dette skal forstås således, at arbejdets værdi vurderes ud fra et æstetisk synspunkt på dets evne til at give en behagelig oplevelse og være en tilfredsstillelse i sig selv (Ibid., s. 55). Der ses en bevægelse bort fra forstanderen, der mere eller mindre 'var' sin institution, og over til et mere troskabsløst forhold til sin arbejdsplads (Kofod, 2007, s. 85).

Behovet for lederuddannelse og kompetenceudvikling kan i den forbindelse ses som en måde at styrke lederens profil på, og dermed skabe mulighed for at bevæge sig videre i sit arbejdsliv.

Kvalitetsreformen var med til yderligere at flytte ledelse i retning af at være en profession i sig selv qua muligheden for (efter)uddannelse til alle offentlige ledere (Pedersen, 2010, s. 154), samt et lovkrav om, at alle offentlige ledere skal have en diplomuddannelse i ledelse (Kofod, 2008, s. 1).

Fælles for vores informanter er, at de alle har eller er i gang med en ledelsesmæssig uddannelse udover deres pædagogfaglige baggrund. Det drejede sig i de fleste tilfælde om en diplomuddannelse i ledelse, men enkelte havde ligeledes en mastergrad eller forskellige former for projektledelsesuddannelser, og to havde en ufærdig kandidatuddannelse bag sig. Det understreger det øgede fokus fra Socialforvaltningens side på at opkvalificere ledelse. *"Men det har også noget at gøre med prioritering. Selvfølgelig skal vi have den (diplomuddannelsen),*

når de siger det, men det er også vigtigt at fokusere på alle mulige andre opgaver, og der er rigtig mange opgaver lige i øjeblikket (...), flere end der har været før.” (B1: 23).

Botilbudslederen oplever, at antallet af opgaver og initiativer fra Socialforvaltningen vokser, og det dermed bliver et prioriteringsspørgsmål, hvorvidt der er plads og tid til at have fokus på at opkvalificere ledelseskompetencer.

Sammenlægningen af institutioner kan ses som en naturlig konsekvens af professionaliseringen af ledelse. Hvis det skal kunne svare sig økonomisk at have en fuldtidsleder, der ikke bruger tid på pædagogisk arbejde, er større institutioner mere robuste og mindre sårbare (Kofod, 2007, s. 81).

Mange af vores informanter sad som botilbudsleder for flere botilbud, og i mange tilfælde var der tale om sammenlægninger af afdelinger og botilbud.

”Der har også været nogle sammenlægninger, jeg har selv lavet en lige her, to afdelinger herinde. (...) Altså, det er ikke fordi at vi er blevet pålagt kæmpe besparelser eller noget, men der er et krav om, at vi selvfølgelig udnytter de ressourcer vi får bedst muligt, og det gør at man har måttet se på ledelsesstrukturen, og der går vi jo hen imod at, jamen en afdeling det udløser ikke nødvendigvis en afdelingsleder (...) og der sikkert også vil blive nogen større enheder.” (B4: 147).

Botilbudslederen nævner, at de skal leve op til et krav om at bruge de ressourcer, de har, bedst muligt. Han nævner bl.a., at dette gøres ved at også afdelingslederne er ledere for flere afdelinger end tidligere. Vi kan se dette som et udtryk for, at centerstrukturen, og de organisatoriske ændringer Socialforvaltningen gennemgår, ligeledes er et forsøg på at optimere brugen af ressourcer.

Det, der i høj grad har ændret vores informanters ledelsesrum, er implementeringen af et ekstra led mellem dem og Socialforvaltningen. Botilbudslederen sad før centerdannelsen som det øverste led i organisationen og varetog den direkte kontakt med Socialforvaltningen. I vores interview spurgte vi ind til, hvordan botilbudslederne oplevede deres nuværende position, som på flere måder kan ses som en degradering.

”Det ved jeg, der er nogen der har tænkt og det er jo typisk nogen af de botilbudsledere, der har fået en chef, som før ikke havde en chef i det niveau. (...) I den her gruppe tror jeg faktisk ikke der har været nogen, som har været botilbudsledere før (...). Men jeg ved jo, at der er nogen, der har rejst spørgsmålet: ”Jamen får vi så ikke bare et ekstra led, før at vi kan træffe en beslutning?”... Øh... Og jo, det gør man. Men du kan ikke gøre noget ved det, (...) der ligger jo en form for degradering i tænkningen omkring det her. Det var i hvert fald bekymringen.” (B1: 85).

Botilbudslederen nævner her, at hverken han selv eller andre i hans center har siddet i rollen som botilbudsleder før centerstrukturen, og dermed ikke selv har oplevet at føle sig degraderet. Han kender dog til, at andre har haft den følelse, og at det har været en del af bekymringerne, inden implementeringen af strukturen. Dette viste sig at være en generel problematik i vores interview. Valget af vores informanter bundede, som nævnt i kapitel 2, ikke i en aktiv udvælgelsesproces, og vi vidste derfor ikke på forhånd, hvor meget erfaring vores informanter havde som botilbudsledere. Det vidste sig, at stort set ingen af vores informanter havde siddet i rollen som botilbudsledere på dette område før centerdannelsen. Det åbnede imidlertid op for en diskussion omkring et generationsskifte, som vi ikke på forhånd havde haft med i vores overvejelser. Det tema vil vi vende tilbage til i kapitel 9.

En enkelt af vores informanter havde dog siddet som botilbudsleder på et andet botilbud tidligere:

"... Altså, før der kan man sige, der var forstanderen eller botilbudslederen øverst i, på udførerleddet og nu er der kommet en centerchef ind imellem,(...) altså... det kan gå, hvis man godt kan li' stjerner på skulderen eller et eller andet, så kan det jo godt være det betyder noget, det vil jeg da ikke sige at det ikke også betyder en lille bitte smule, det gør det da for nogen, og også for mig til dels." (B4: 32).

Her beskriver botilbudslederen, at det ikke for ham har været svært at få en chef mellem ham og forvaltningen, og at han ikke mener, at det er et problem, medmindre man kan 'lide stjerner på skulderen'. At kunne lide stjerner på skulderen kan tolkes som et spørgsmål om at have magt, og som noget han forsøger at positionere sig i modsætning til. Han fremstiller dermed sig selv som en professionel og loyal leder og medarbejder. Han beskriver dog samtidig, at det også betyder en lille smule for ham. Det kan betyde, at han i første omgang har forsøgt at retfærdiggøre centerstrukturen overfor os som interviewere og fremhæve de gode ting herved, og derigennem italesætte det at have magt som noget 'ikke betydningsfuldt'. Senere i interviewet modsiger han dog sit forsøg på at positionere sig som en, der ikke anser det for svært at have en overordnet leder, da han beskriver, at noget af det sværeste ved centerstrukturen har været at skulle afgive magt og få indskrænket sit råderum (B4: 40).

I denne situation har vi i første omgang aktivt spurgt ind til følelsen af at blive degraderet, hvor interviewpersonen svarer i et forsøg på at retfærdiggøre henholdsvis centerstrukturen og sin egen position. Da vi senere stiller et mindre

værdiladet spørgsmål omkring, hvad der opleves som svært ved centerstrukturen, får vi et svar, der på visse punkter modsiger det svar, der blev givet tidligere. Ingen af de to svar, der bliver givet, er mere eller mindre sande eller ærlige, men blot et udtryk for, at fænomener kan opstå flertydigt og til tider modsætningsfulde i interaktionen mellem interviewer og interviewperson.

Som en af vore informanter udtrykte det, er ledelse kommet på dagordenen. Der ses en bevægelse bort fra den primus inter pares rolle, der tidligere kendetegnede pædagogisk ledelse og frem mod, at ledere skal være ledere med en ledelsesmæssig uddannelse og kompetencer, og varetage styring på lige fod med ledelse (Klausen, 2001, s. 230).

De mange reformer inden for den offentlige sektor har været med til at skabe et øget fokus på ledelse og samtidig skabt et øget forventningspres på de offentlige ledere. Det er lederne, der står med udfordringen om at leve op til de mål, der forventes nået via effektstyringsstrategien og centerstrukturen. Det er dem, der står med ansvaret for, at disse efterleves i praksis (Pedersen, 2010, s. 40).

Udover et ekstra led til Socialforvaltningen, har botilbudslederne fået flere instanser, og dermed flere krav og forventninger at forholde sig til. De har i kraft af centerstrukturen fået ansvar over for andre ledere og ikke kun deres egne medarbejdere. Dette gør, at det krydspres, lederen sidder i, er blevet udvidet.

Lederens krydspres

Omverdenens og Socialforvaltningens forventninger er beskrevet i kapitel 5 ud fra et ny-institutionelt perspektiv. I kapitlet lægges vægt på tvangsmæssig isomorfi. I dette afsnit tager vi udgangspunkt i normativ isomorfi. Normativ isomorfi beskrives som en professionalisering af feltet (Powell & DiMaggio, 1991, s. 70). Normativ isomorfi stammer bl.a. fra uddannelsesinstitutioner, hvor professionelle bliver uddannet efter de samme rationaler og får et bestemt 'blik' som de tager med sig ind i organisationen.

"To the extent managers and key staff are drawn from the same universities and filtered on a common set of attributes, they will tend to view problems in a similar fashion, see the same policies, procedures, and structures as normatively sanctioned and

legitimated, and approach decisions in much the same way." (Powell & DiMaggio, 1991, s. 72).

De pædagogiske uddannelsesinstitutioner kan ses som medskabere af denne ensliggørelse ved, at pædagoger bliver oplært efter de i tiden legitime rationaler vedrørende god pædagogik, omsorg, ledelse og organisering. Det normative pres sker desuden via faglige netværk på tværs af organisationer, og vi mener, at centeret i kraft af tilblivelsen af fælles værdier og mission, ligeledes udøver et normativt pres på det enkelte botilbud (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 126).

Fagforeninger og interesseorganisationer, som eksempelvis LEV, kan ligeledes siges at udgøre et normativt pres på organisationerne, da deres roller er politisk forankret, og samtidig repræsenterer brugere og faglige medarbejdere. Det er igennem disse positioner, at forskellige interessenter, i kraft af at være i brugernes og medarbejdernes interesse, vinder deres legitimitet, og derved har mulighed for at forme f.eks. uddannelsesparadigmer og omsorgsrationaler.

Udover krav og forventninger fra omgivelserne skal botilbudslederen desuden forholde sig til krav og forventninger fra centerchefen, medarbejdere, brugere og pårørende.

"Og så er der en lang række mennesker som har forventninger til hvad det er der skal foregå på sådan et botilbud. Det har beboerne selv... det har de pårørende, det er ikke altid det samme jo. Det har kommunen i den grad, Socialforvaltningen, (...) det har jeg, som den jeg er, og det har de lokale ledere og det har medarbejderne også selv, så der er rigtig rigtig mange der har."

(C1: 41).

Centerchefen nævner her det øgede forventningspres, der ligger på botilbudslederne og det faktum, at de ikke altid spiller sammen. Den øgede brugerindflydelse og markedsorienteringen har medført, at botilbuddet på en og samme tid skal leve op til politikernes krav om en effektiv og konkurrencedygtig ydelse, samtidig med, at de skal imødekomme borgerens og pårørendes krav om en fleksibel, individuel og kompetent service (Kofod, 2007, s. 65).

"Det er et knivsæg engang imellem man går på som offentlig leder." (B2: 55).

Disse, til tider modstridende forventninger, som lederen skal håndtere, kan beskrives som et krydspres af forventninger fra flere sider, både internt og eksternt.

Dette krydspres er ikke nyt for lederen, men er bl.a. en konsekvens af de-centralisering af ansvar og opgaver fra stat til kommune og senere fra kommune til det enkelte botilbud og af det øgede fokus på brugerinddragelse. Det nye for de interviewede botilbudsledere er imidlertid det forpligtende samarbejde mellem botilbuddene i centeret og forholdet til centerchefen.

Spørgsmålet bliver, hvorvidt centerstrukturen og det, at de nu har en centerchef, gør, at krydspreset bliver lettere at håndtere? Eller giver det blot endnu en interessant at forholde sig til?

"Jeg vil sige der er rigtig mange gode ting ved det også, der er ingen tvivl om, at min adgang til kontorchefen dengang, (...) jeg snakkede med ham, da jeg blev ansat og så tror jeg ikke rigtig jeg sådan, altså... Jo så har der været kælder møder, ik, hvor vi har siddet 50 mennesker og så har der været noget dialog, men det er jo ikke den tætte dialog, som jeg har med centerchefen nu, altså ham snakker jeg jo med flere gange om ugen, og holder møder med minimum hver 14. dag ik, (...) så på den måde er det jo en, har man en meget lettere adgang til der hvor beslutningerne bliver truffet." (B4: 34).

Botilbudslederen beskriver her forholdet til centerchefen, som en måde at føle sig tættere på beslutningerne. Centerchefen beskrives som en dialogpartner frem for en overordnet.

"Det (samarbejdet) afhænger udelukkende af centerchefen. Men det er fordi centerchefen har magten i sidste ende til at ændre på de vilkår, det har... Jeg har jo som botilbudsleder ikke magten til at gå ind og sige: jeg vil have det skal være anderledes. Så hvis centerchefen ikke vil samarbejde, så bliver der ikke noget samarbejde." (B1: 89).

Centerchefen ses som en samarbejdspartner og beskrives af de fleste også som en ekstra hjælp til at tale deres sag hos forvaltningen. Dog nævner botilbudslederen, at samarbejdet udelukkende afhænger af centerchefen, da det er centerchefen, der i sidste ende sidder med magten, en magt som dermed ikke længere ligger hos botilbudslederen.

En enkelt botilbudsleder nævner dog også en frustration i forhold til, at nogle ting godt kan virke unødigt bureaukratiske i forhold til den hierarkiske opdeling.

"... jeg kan opleve sådan en frustration apropos det igår, så bliver det spurgt til kontorchefen, som så spørger min centerchef, som så spørger mig: ville det være ok med, altså, ikk. De er velopdraget i den der slaviske." (B3: 17).

Flere af vores informanter oplever, at centerdannelsen har medført en øget bureaukratisering.

"Vores direktør (direktionschef), hun taler meget om det der med afbureaukratisering, at det ligesom er forudsætning for, at det ligesom er det der hører sammen med tillidsbaseret ledelse og det kan jeg godt forstå, men så tror jeg bare det har lange udsigter, fordi det er jo ikke den vej vi, altså bureaukratiet bliver jo tungere og tungere, altså hele vejen rundt, ik (...), fordi der er ikke lige her og nu noget der tyder på synes jeg, at bureaukratiet bliver (mindre)." (C2: 80).

Centerchefen oplever, at bureaukratiet vokser til trods for visioner om afbureaukratisering.

En anden centerchef sætter ligeledes ord på oplevelsen af et tungt bureaukrati i forbindelse med centerstrukturen:

"Altså jeg tænker ulempen ved sådan en centerdannelse her er jo, at man risikerer at det bliver sådan et voldsomt bureaukrati, ik. (...) Og der er sådan sindssygt meget hierarki i det. (...) Altså lige da jeg startede der følte jeg mig simpelthen som en postforsendelses central." (C1: 234, 237).

Hun udtrykker her en oplevelse af tunge kommunikationsgange, som hun forbinder med et udtryk for øget bureaukrati.

Som beskrevet i kapitel 6 indeholdt Regeringsgrundlaget i 2011 en vision om tillid, såvel som en vision om afbureaukratisering.

Røvik beskriver, hvordan afbureaukratisering ved årtusindeskiftet og årene frem fremstod som idealet for den tidsrigtige og effektive organisation (Røvik, 2007, s. 125). Botilbudslederne oplever imidlertid en øget bureaukratisering og hierarkisering i forbindelse med centerstrukturen, på trods af både visioner og rationaler, der peger på det modsatte. Røvik beskriver en tendens til mere styring og re-hierarkisering samtidig med, at han taler om et øget fokus på afbureaukratisering. Han forklarer, at disse to idéstrømninger kan fungere samtidig, og at de tilsammen fungerer som et samvirkende reformgreb, der har til hensigt at forøge den centrale ledelses styringskapacitet: *"Når slike grep kombineres, fremmes toppledelsens muligheter til å styre og kontrollere så vel organisatoriske resultater som prosesser og aktiviteter."* (Røvik, 2007, s. 152). På den måde kan centerstrukturen både ses som værende en re-hierarkisering og en afbureaukratisering.

Faglig og administrativ ledelse

Et af målene med centerstrukturen og derunder oprettelsen af en central administrativ stab var at give botilbudslederne mere tid til faglig ledelse (Christensen, 2008). Som beskrevet i kapitel 4, var ideen bag at samle de administrative opgaver på færre ledere at hente effektiviseringer og skabe mere tid til faglig ledelse tæt på brugere og medarbejdere.

Flere af vores informanter oplever dog, at de ikke har den tid til faglig ledelse, de gerne ville.

"... Det var jo meningen, at de (botilbudslederne) skulle have mere tid til faglig ledelse, og det har de ikke fået." (C2: 56).

Centerchefen oplever, at målet omkring mere tid til faglig ledelse ikke er blevet opfyldt. Hun fortæller desuden, at en mulig grund til dette kan være de mange forvaltningsinitiativer, der bliver søsat, og som derved ikke giver tid til andre projekter, da de er meget tidskrævende hver især. Hun nævner dog, at disse udviklingsprojekter selvfølgelig også er faglighed, om end en dikteret faglighed frem for en selvvalgt (C2: 60).

Flere af botilbudslederne nævner samme frustration over manglende tid til faglig ledelse og selvvalgte projekter. Udover de øgede mængder af opgaver på Socialforvaltningens initiativ nævnes også centraliseringen af administrationen som en grund.

De fleste botilbud havde inden centerdannelsen en administrativ medarbejder siddende på botilbuddet, som assisterede botilbudslederen med diverse administrative og serviceorienterede opgaver. Flytningen af disse administrative medarbejdere til en fælles administrativ centerstab væk fra botilbuddene opleves af mange af vores informanter som et tab:

"Der er ikke blevet mindre at lave som bostedsleder jo efter man har centraliseret al administration. Der er alligevel meget administrativt arbejde der skal ud, (...) derinde på det kontor sad der to medarbejdere. Den ene var administrativ medarbejder for økonomi og den anden var for personalet - ansættelser og andet. Så det vil sige alt hvad der hed papir, underskrifter og arkivering, det røg lige ud af døren og værs'go og man kunne få svar på det hele med det samme (...) og nu er det bare mig, ikk". (B2: 5).

En anden botilbudsleder fortæller, at tabet af en administrativ medarbejder på botilbuddet har givet mere arbejde til ham som botilbudsleder, og ikke, som ønsket, mere tid til faglig ledelse tæt på borgere og medarbejdere.

"Jamen... en administrativ medarbejder laver jo meget andet end lige de her, der er noget økonomi og der er noget vagtplansstyring,(...) ja det kan da godt være man godt kan centralisere dem, men så glemmer man hver eneste gang der er en medarbejder der... får problemer, når der sker fejl. Når der er fejl i lønningerne, hvad gør de så, så kommer de jo til mig ik. Så det vil være meget længere væk og det tror jeg vil tage noget mere tid. Både for mig og for dem der sidder med det. (B4: 26).

Målet omkring at centralisere administration har ifølge botilbudslederne ikke haft den ønskede effekt. De oplever tværtimod et stort tab i ikke længere at have en administrativ medarbejder lokalt, da hjælpen ikke længere er lige ved hånden.

Botilbudslederen ovenover beskriver, at Socialforvaltningen har centraliseret administrationen med stordriftsfordele for øje, men har overset nogle aspekter omkring, hvad en administrativ medarbejder laver på botilbuddet (B4: 24). Dermed er mange af de små mere serviceorienterede opgaver nu botilbudslederens opgave og ansvar, og det tager tid.

I kapitel 6 beskrev vi, hvorledes de organisatoriske koblinger er blevet strammet i forbindelse med centerstrukturen. Dette har dermed skabt et behov for mere styring og mere kontrol og betyder, at lederen ikke blot skal kunne lede, men også styre.

Ifølge Kofod kan man betragte ledelse på to måder: På den ene side officielt udnævnte personer, som er ansat til at varetage lederrollen og påtage sig ansvaret for, at institutionen bliver ledet. På den anden side som noget, der sker dagligt i forskellige konstellationer afhængig af sted, tid og deltagere, når der skal tages beslutninger (Kofod, 2007, s. 176). Disse to måder at betragte ledelse på, kan sidestilles med to ledertyper: lederen og manageren, som bunder i Webers idealtyper omkring det legale herredømme og den demokratiske forvaltning (Ibid.). De to idealtyper findes selvsagt ikke i rene typer, men beskriver begge egenskaber, den pædagogiske leder skal rumme.

Botilbudslederen er manager, når det gælder de opgaver, der kræver styring, opfølgning og overvågning. Det være sig overholdelse af budgetter, at følge op på og kontrollere, hvorvidt fastsatte mål og standarder overholdes og vedligeholdelse af administrative systemer. Manageren er ligeledes forvaltningens forlængede arm og ansvarlig for at varetage dennes interesse (Ibid., s. 180). Derimod er botilbudslederen leder, når det gælder de interpersonelle processer og varetagelse af kerneydelsen. Det er den form for ledelse, der skaber rammer

for medarbejdernes udviklingsmuligheder og selvstændighed ved at sætte en fælles værdimæssig diskurs (Ibid., s. 186).

Den differentiering bekræftes af den måde, botilbudslederne beskriver deres opgaver på, hvor de skelner imellem de driftsorienterede og de mere faglige opgaver. Flere informanter beskriver, at de oplever, hvordan de driftsmæssige og administrative opgaver fylder mere og mere og i nogle tilfælde på bekostning af de mere faglige opgaver.

At botilbudsledere skal rumme flere administrative og driftsmæssige opgaver og fungere som fuldtidsledere afkoblet fra det daglige pædagogiske arbejde kan være med til at sætte spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er pædagoger, der bedst varetager ledelsen af de pædagogiske institutioner. Er der på trods af ovenstående stadig noget, der kan beskrives som 'særligt' ved pædagogisk ledelse?

Det særlige ved pædagogisk ledelse

På baggrund af den udvikling ledelse har gennemgået og en tese omkring, at pædagogisk ledelse er blevet mere styrings- og virksomhedsorienteret, bad vi vores informanter om at beskrive, hvad de fandt var det særlige ved at være leder af et pædagogisk botilbud frem for at være leder af en produktionsvirksomhed.

"Man står i det der spændingsfelt mellem en forvaltning og så en borgergruppe og brugergruppe - det er der det særlige ligger, synes jeg. Man skal ikke bare vise at du kan styre tallet på bundlinjen eller andet - du skal også have tilfredse brugere. (...) Men det er i det der spændingsfelt mellem borger og så det at man skal yde nogle utopiske engang imellem politiske kvalitetsstandarder." (B2: 53).

Her beskrives det førnævnte krydspres som værende det, der kendetegner offentlig ledelse. Der er flere interessenter at forholde sig til, og botilbudslederen oplever, at det særlige er at stå i spændingsfeltet mellem tilfredse borgere og politiske kvalitetsstandarder.

Kvalitetsstandarder der, som botilbudslederen oplever det, til tider kan forekomme utopiske. Han nævner senere, at det handler om at agere i det spænd mellem det, der bliver lovet borgerne fra politisk hold, men ikke altid har hold i virkeligheden. Det kan forstås således, at forvaltningen og politikerne søger at opnå legitimitet fra omverdenen ved at leve op til rationalitetsmyterne:

udvikling og kvalitet til borgerne, men uden dog at lade de ressourcer følge med, som det reelt ville kræve at opfylde målene.

Flere informanter nævner, at det er medarbejderne, der har oplevet den største frustration omkring det at blive et center og indførelsen af effektstyring, da meningen bag initiativerne ikke har været klar for dem. Flere informanter oplever ligeledes, at det er deres rolle at fungere som oversætter mellem medarbejdere og forvaltning og derigennem sørge for at skabe den mening og den røde tråd mellem ledende som efterlyses.

"Min opgave bliver i virkeligheden at oversætte det her sprog ud til medarbejderne, så det giver mening (...) når jeg skal formidle nedad er det tydeligere, at det er borgeren, der er i centrum, hvis man skal formidle opad er det måske en anden ramme eller et andet fokus vi skal vægte. (...) Så jeg er også en slags oversætter. En tolk..." (B1: 55).

Botilbudslederen beskriver her sin rolle som tolk mellem en politisk hverdag og en praktisk hverdag. At skulle fungere som tolk kan forstås ud fra samme problematik, som førnævnte botilbudsleder fremhævede, omkring det at stå i spændet mellem politiske standarder og borgerens tilfredshed. Det særlige kommer her til udtryk i at skulle tale et sprog til medarbejdere med fokus på borgeren i centrum, og et andet sprog til forvaltningen, der har et andet fokus. Det kan tolkes, som om der er forskellige rationaler på spil, som kan virke modstridende.

En anden botilbudsleder beskriver det særlige som værende det at skulle ramme nul i budgettet:

"Der er jo for det første har vi et budget som... Vi bliver ikke klappet meget på skulderen hvis vi ikke bruger det hele... Og der er skideballe, hvis vi bruger for meget ik, så man kan sige den der med at, jamen jeg skal helst ramme nul... det er jo anderledes end en produktionsvirksomhed, som bare skal holde omkostningerne så lave som muligt (...) altså vi skal yde så meget så muligt for vores borgere, vi får ikke noget ud af at yde lidt mindre, fordi så koster det lidt mindre." (B4: 52).

Botilbudslederen fremhæver, at selv om det er en vigtig del af hans job at holde budgettet, bliver han i modsætning til en produktionsvirksomhed ikke belønnet for ikke at bruge budgettet, men skal derimod helst ramme nul. Som han selv udtrykker det, får de ikke noget ud af at yde mindre for mindre penge. Derimod handler det om at skabe den bedste service for borgerne med de midler og ressourcer, der er til rådighed.

At der er en forskel på at lede et pædagogisk botilbud og en produktionsvirksomhed synes der at være enighed om blandt vores informanter. Dog udtrykte en enkelt botilbudsleder, at en pædagogisk institution kan ses som en produktionsvirksomhed:

"Altså når du spørger, så gør du op med en tanke som handler om at man ikke er en produktionsvirksomhed - men det er vi - vi producerer bare noget andet. (...) Jeg ved godt at vi snakker om mennesker og ikke ting, og jeg distancerer mig ikke fra, at der kan være relationer og alt muligt andet (...). Så på mit niveau og opad tænker jeg også det er relevant at tænke den tanke, at det her er en virksomhed." (B1: 41).

Botilbudslederen mener, at det på hans niveau er relevant at se botilbudet som en virksomhed. Han anerkender samtidig, at det handler om mennesker, og at området har en særlig historie bag sig, som en privat produktionsvirksomhed ikke har. Der er noget, der adskiller de to, men han nævner, at det er noget, man er ved at bevæge sig bort fra. Når han oplever, at det er relevant at tænke virksomhed på hans niveau, kan det forstås ud fra den skelnen mellem at være manager og leder, og vidner om, at rollen som manager opleves som en integreret del af lederrollen.

På baggrund af ovenstående betragtning om, at pædagogiske ledere skal rumme flere styringsmæssige opgaver og varetage drift og administration, kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt pædagoger er dem, der bedst varetager denne opgave. Vi bad vores informanter forholde sig til, hvad de mente, deres pædagogiske baggrund betød for deres position, og hvorvidt de mente andre faggrupper kunne varetage deres job.

Alle vores informanter fandt, at deres pædagogiske baggrund var en fordel i deres position som ledere. Der var enighed omkring, at deres pædagogfaglige baggrund gav dem et indblik i og forståelse for praksis, som eksempelvis en DJØF'er ikke ville have. Det ønskes, at det at have indblik i fagligheden er en nødvendighed for at kunne skabe rammerne for det pædagogiske arbejde og, at lederne vil have svært ved at opretholde deres ledelsesmæssige legitimitet overfor medarbejderne uden den pædagogiske faglighed (Kofod, 2007, s.231).

Der er dog samtidig ved at danne sig en forståelse af, at ledere skal kunne mere end bare at være pædagoger. De skal være uddannede inden for ledelse og varetage styringsorienterede opgaver. De skal påtage sig managerrollen på lige fod med lederrollen.

Som en af botilbudslederne forklarede, er det relevant for ham at tænke botilbuddet som en virksomhed og det de yder, som en produktion. At den leder, der ytrede dette, var den yngste af vores informanter understøtter ligeledes, at der finder en generationsbestemt holdningsændring sted inden for det pædagogiske felt.

Et af rationalerne bag centerstrukturen var som nævnt et større fokus på ledelse og mere tid til faglighed via mindre administrativt arbejde til den enkelte botilbudsleder og gennem faglig sparring med andre ledere.

Der rejser sig i analysen flere problematikker omkring botilbudsledernes ændrede ledelsesrum. For det første kommer det til udtryk, at Socialforvaltningens strategi i forhold til at samle de administrative medarbejdere i en centeradministration, har haft utilsigtede konsekvenser. Der er ifølge nogle af vores informanter ikke blevet mere tid til faglig ledelse, men tværtimod oplever de at bruge uhensigtsmæssig meget tid på eksempelvis at varetage kommunikation med administration, centerchef, andre botilbud o. lign. Det initiativ, der skulle styrke administrationen og lette botilbudsledernes arbejde, kommer i stedet til at virke begrænsende og tidsslugende for botilbudslederne.

Perspektiver på det ændrede ledelsesrum

Jørn Kjølsest Møller udtaler i forhold til daginstitutionsområdet, at: *"Der er en bevidsthed om, at man er kommet for langt ud med decentralisering og kontrol. Nu svinger pendulet lidt tilbage på den måde, at man fjerner noget af det administrative arbejde fra de folk, som ikke er specielt gode til administration og mest af alt har lyst til at være gode pædagoger og undervisere samt pleje deres personale."* (Ugebrevet A4, 2009). Tendensen til at lave serviceenheder, der betjener dele af pædagogiske organisationer fra en distance, gør sig gældende for flere typer pædagogiske tilbud. Centraliseringen af administrationen er gjort på baggrund af at ville lette det administrative arbejde for botilbudslederne (Socialudvalget, 2008b). Faktum er dog, at botilbudslederne i vores undersøgelse til stadighed oplever at bruge uhensigtsmæssig meget tid på opgaver, som en administrativ medarbejder på botilbuddet ville kunne løse. Spørgsmålet bliver, om det vil kunne betale sig at have en administrativ medarbejder på hvert botilbud for at undgå, at administrationsopgaverne stjæler tid fra botilbudslederens andre opgaver. Modsat er organiseringen forholdsvis ny, og spørgsmålet bliver da, hvorvidt der er tale

om en tilvænningsproces, hvor botilbudslederne skal finde ud af, hvordan centraliseringen af administrationen kan være til deres fordel.

Vi havde inden vores undersøgelse en tese om, at botilbudslederne ville have svært ved at afgive en del af deres ansvar for botilbuddet til en centerchef, da det kunne betyde en degradering og mindre indflydelse. Dog var der som nævnt i analysen kun en af vores informanter, der havde siddet i rollen som botilbudsleder før centerstrukturen, og det var på et andet botilbud end sit nuværende. Han bekræftede til dels vores tese om, at det var svært at håndtere indskrænkningen af råderum.

Havde vi haft informanter som sad i samme rolle både før og efter centerstrukturen havde det kunne give os andre perspektiver på problematikken og kunne have været med til at nuancere diskussionen omkring ledelsesrummet.

Forholdet til centerchefen opfattes af alle vores informanter som positivt, og det ekstra led opfattes i den forbindelse som en sparringspartner. Det nye ledelsesrum opleves ikke som en indskrænkning af råderum, men nærmere som en mulighed for i fællesskab at fremme nye refleksioner og handlemuligheder.

Når botilbudslederne ikke oplever, at der er den lovede tid til faglig ledelse, kan det være et spørgsmål om, hvordan de oplever deres ledelsesmæssige autonomi. De forvaltningsmæssige tiltag beskrives af en informant i analysen som en dikteret faglighed, der har et sådant omfang, at der ikke overlades megen tid til botilbudslederens selvvalgte projekter.

I det perspektiv er det ikke botilbudslederens opgave at innovere botilbuddets pædagogiske praksis, eller justere det faglige indhold, men derimod at formidle initiativer, der pålægges botilbuddet og som der kan argumenteres for, i nogen grad kan forekomme som en detailstyring af den pædagogiske praksis.

Flere informanter beskriver deres ledelsesfunktion som en tolk mellem Socialforvaltningen, medarbejdere og andre interessenter, såsom pårørende. At der er kommet flere led mellem medarbejder og forvaltning stiller krav til botilbudslederens kommunikation både opad til forvaltningen og nedad til medarbejderne. Vi mener, at vores informanters position spiller ind på deres positive reaktioner omkring centerstrukturen, da reformen i første omgang er en ledelsesreform. Det kan gøre, at informanterne i deres position som ledere oplever fordelene ved strukturen i højere grad end eksempelvis medarbejderne. De har

ligeledes været tættere på beslutningen, hvilket har betydning for ejerskabet og forståelse for meningen bag strukturen. Det bliver botilbudslederens rolle at oversætte de forskellige tiltag der kommer fra forvaltningens side så det giver mening for medarbejderne og på samme tid gøre medarbejdernes perspektiver tydelige for forvaltningen. En problematik heri kan være, hvor botilbudslederens loyalitet ligger. Er han forvaltningens forlængede arm eller botilbudets mand?

Vi viser tidligere i kapitlet, hvordan rollen som botilbudsleder rummer en balancegang mellem til tider modsatrettede krav og forventninger, som vi beskriver som et krydspres.

I en undersøgelse af ledelsesforholdene på hhv. daginstitutions-, skole- og plejeområdet ses en bekræftelse på, at ledere indenfor disse områder bevæger sig længere væk fra deres identitet som faglig leder, og hen imod at være leder uafhængig af sin faglighed. Fokus bliver da, i form af strategisk og visionær ledelse, at få personale til at handle efter lederens anvisninger (Klausen, Michelsen, & Nielsen, 2011, s. 37). Det samme synes at gøre sig gældende for botilbudsledernes oplevelse af deres rolle som leder. I forbindelse med centerstrukturen udformede Socialforvaltningen en konkret beskrivelse af rollen som botilbudsleder, hvoraf det fremgår, at botilbudslederen først og fremmest er Socialforvaltningens repræsentant, og at lederen skal tænke sit tilbud som en del af en helhed (Socialforvaltningen, 2011b).

Det ekstra led i form af en centerchef og en øget grad af krav og forventninger, sætter lederen i et udvidet krydspres, og ændrer rollen som botilbudsleder. Socialforvaltningens centralisering af administrationen, har haft utilsigtede konsekvenser. Botilbudslederne oplever det som et tab, at de ikke længere har en administrativ medarbejder tilknyttet botilbudet og de oplever, at det øger deres arbejdsbyrde og mindsker tiden til faglig ledelse.

Kapitel 8: Positivitet, omstillingsvillighed og kritik

I dette kapitel undersøger vi ud fra et etisk perspektiv en problematik omkring muligheden for at udtrykke og forholde sig kritisk, som kom til udtryk under vores interview. Der fremkom en tendens til, at det at forholde sig kritisk bliver tolket som negativitet eller brok. Det økonomiske rationale synes i dag at være det mest fremtrædende og når tiltag på den måde implementeres og legitimeres ud fra et nødvendighedsperspektiv, kan muligheden for kritik siges at mindskes.

Vi undersøger i kapitlet hvilke rationaler og værdier der synes at kendetegne de krav der stilles til ledere i dag samt hvordan disse påvirker muligheden for at forholde sig kritisk.

Generationsskifte og mulighed for kritik

I forbindelse med vores interview blev vi bekendt med, at alle vores informanter var ansat i stillingen som botilbudsledere efter centerdannelsen. Det gjorde os opmærksomme på en underliggende tematik, vi ikke tidligere havde overvejet: At der syntes at være en tendens til et generationsskifte blandt lederne.

At der helt naturligt sker et generationsskifte indenfor ledere, beskriver Kofod i sine undersøgelser fra 2003 og 2004 af, hvem de pædagogiske ledere er (Kofod, 2007). Af undersøgelserne fremgik det, at omkring en tredjedel af de pædagogiske ledere er over 53 år og derfor forventes at forlade arbejdsmarkedet indenfor de næste ti år, hvilket skaber et aktuelt behov for at rekruttere nye ledere (Ibid., s. 82).

Flere af vores informanter åbnede op for en tematik omkring den nye generation af ledere og de rationaler og værdier, de var uddannet under.

Udover pension og efterløn blev der opstillet flere grunde til, at mange af de 'gamle' ledere valgte at stoppe.

En centerchef fortæller, at hun kun har en af de gamle ledere tilbage i sit center, og beskriver et konkret eksempel på, hvorfor en leder valgte at stoppe.

"De har af forskellige grunde valgt at stoppe... En fordi hun har lyst til, hun følte sig for gammel til at være leder i den her moderne verden, hvor alting går enormt stærkt... og hvor der er enormt mange krav til ... til de lokale tilbud..." (C1: 100).

Det bliver af centerchefen italesat, at lederen har svært ved at vænne sig til de mange krav den moderne verden stiller til hende, og at hun af den grund har valgt at stoppe.

Tabet af selvforvaltning blev af samme centerchef nævnt som en grund til, at nogle botilbudsledere valgte at stoppe i forbindelse med centerdannelsen.

"... Det er meget forpligtende at være en del af lederteamet i Center (navn), det er rigtig forpligtende, på mange måder (...). Det er der nogen der synes er rigtig fedt, og andre, især de gamle ledere, har svært ved, rigtig svært ved det. De er vant til den der selvforvaltning." (C1: 110).

Det bliver fremhævet, at den øgede forpligtigelse det medfører at være en del af et center, er blandt det, som mange af de ældre ledere finder vanskeligt. Den øgede forpligtigelse må da også kunne siges at stille flere krav til den lokale leder i form af et ansvar ikke kun for sit eget botilbud, men overfor centeret som et hele og dermed ens kollegaer i centerrådet. Forpligtigelse bliver dog af mange ledere ligeledes opfattet som noget positivt. Som vist i kapitel 6 anser flere af vores informanter den øgede forpligtigelse som en af de ting, de finder positivt ved centerstrukturen, og som de mener manglede, da de enkelte botilbud kun var forpligtede over for sig selv og forvaltningen (B1,B4,C1).

At der forekommer et generationsskifte kan anskues som en naturlig proces, men det der gør det interessant for denne undersøgelse er de rationaler og værdier den nye generation af ledere synes at være bærere af.

En centerchef beskriver i forbindelse med problematikken omkring de nye og de 'gamle' ledere, at det, hun ser som den største ændring, er evnen og muligheden for at forholde sig kritisk:

"Jeg oplever at de (de unge ledere) er rigtig begejstrede for det her og virkelig tager imod det og synes det er en højnelse og det er egentlig os som noget ældre som er betænkelige og synes der er noget med menneskesynet som ikke helt harmonerer (...). Men det tror jeg altså er lidt en generationsproblemstilling (...). I alle de år jeg har været inde for det her fag, der har det jo altid været en af vores fornemteste opgaver at

forholde os kritisk. Altså konstruktivt kritisk. Og det er jo altså ikke moderne mere vel, altså i dag er kritik jo lig med jammer eller undren, ikk'... " (C2: 121).

Centerchefen oplever, at det ikke længere er moderne at forholde sig kritisk, og at det at forholde sig kritisk i dag bliver forbundet med brok eller jammer, eller som hun senere beskriver det, et udtryk for at man ikke har 'styr' på sine ting (C2: 121).

I situationen lægger hun vægt på, at hun overdriver, når hun ytrer ovenstående, hvilket kan være et udtryk for, at hun forsøger at helgardere sig og ikke fremstå illoyal eller kritisk overfor sine kollegaer. I situationen hvor hun problematiserer, at det ikke er velset at være kritisk i det moderne samfund, forsøger hun at undskylde for sin egen kritik, hvilket indirekte understreger hendes pointe.

En måde at forstå den tendens, som vores informant beskriver, er ved hjælp af Baumans beskrivelse af kritikens tilstand i det moderne samfund. En af konsekvenserne af den flydende modernitet er neutraliseringen af enhver gennemgribende samfundskritik (Jacobsen, 2006, s. 16).

Bauman beskriver i form af en metafor omhandlende en campingplads, samfundets måde at indoptage den kritiske tanke og samtidig forblive upåvirket af dennes konsekvenser. Han beskriver, hvordan en campingplads er åben for enhver med egen campingvogn og penge til at betale lejen. Gæster kommer og går uden at bekymre sig særlig meget om, hvordan pladsen bliver ledet, så længe de tildeles pladser, tingene fungerer og naboerne ikke larmer. Hver enkelt campist har sine egne planer og vil helst bare være i fred. Til gengæld overholder de reglerne og betaler lejen. Sommetider kan de forlange en bedre service, og hvis de er højtråbende nok, kan de måske få deres vilje. De kan klage, men det kunne ikke falde dem ind at udfordre campingpladsens driftsfilosofi. Højest kan de undgå at benytte stedet i fremtiden eller at anbefale det til deres venner. Når de forlader campingpladsen, ser det stort set ud som det gjorde, før de kom. Nok kritiseres der, men de grundlæggende strukturer forbliver uberørt (Bauman, 2006c, s. 250; Willig, 2009, s. 37). I vores kontekst kan det forstås som om, at kritik er tilstede, men ikke i forhold til de samfundsmæssige strukturer eller overordnede rammer.

Vi er kritiske anlagte, men kritikken er ifølge Bauman 'tandløs', altså ude af stand til at ændre på eller påvirke den politiske dagsorden (Bauman, 2006c, s.

249). Den uårte frihed, som fulgte med det moderne samfund, har fået følger af en hidtil ukendt afmagt.

For at forstå ovenstående i en dansk kontekst kan Rasmus Willig være til hjælp (Willig, 2009). Han beskriver, at den ideologiske bølge der er skyllet ind over den offentlige sektor de sidste 10-15 år, sætter økonomisk rationalitet i højsædet og gør krav på mere service for færre penge. Det har den konsekvens, at de offentlige professioners autonomi bliver helt eller delvist tilsidesat (Ibid., s. 19). Opblomstringen af den økonomiske rationalitet tilsidesætter ideen om en fri og kritisk offentlighed (Ibid., s. 21), så der i udviklingen ligger en tvang til positivitet og 'spillen-med' (P1: Eksistens, 2012).

Der er opstået et nyt triumvirat, en ny magtstruktur, som består af omstillingsparathed, positivitet og evalueringer, forklarer Willig (Ibid.). 'Du skal se udfordringer frem for problemer', 'se glasset som halvt fyldt' og hele tiden bevare et positivt syn. Kritik bliver i den forbindelse ofte forbundet med noget negativt, med brok.

Konsekvensen heraf bliver en umyndiggørelse af pædagoger, som bl.a. viser sig i en manglende mulighed for at kritisere. Umyndiggørelsesprocesser kan spænde fra almindelige hverdagsfænomener til institutionelle målsætninger om omstillingsvillighed. Mange af processerne beskrives dog som et resultat af de sidste års omorganisering af den offentlige sektor (Willig, 2009, s. 52-53).

Set med det blik har omorganiseringen af den offentlige sektor samt et øget fokus på positivitet og omstillingsvillighed været med til at skabe rammer, hvor muligheden for kritik kan synes at være minimal.

En centerchef beskriver, at der er sket ændring i hvilke normer og værdier, der er gældende og er med til at påvirke den måde effektstyring opleves på:

" ... Der er stor forskel på at være leder som mig, som er 55 år. Altså vores generation, der har været uddannet i mange år og så de unge ledere der kommer ind. De har slet ingen problemer med det her. Hvor folk i min generation, vi er typisk, altså vi er vokset op, altså vi er humanister, det er de andre også, men det har været noget andet, det har været det dialektiske og samspillet og relationen, det er nogle andre værdinormer vi er ført op med, vi har meget sværere ved det her end dem der kommer generationen efter os..." (C2: 89).

Centerchefen nævner her forskellen i værdier fra generation til generation og beskriver, hvordan de unge ledere ikke virker til at have nogle problemer med at arbejde under gældende rationaler.

Dette kan forstås ud fra normativ isomorfi, som blev beskrevet i kapitel 7. 'De unge ledere' bliver uddannet efter de i tiden førende rationaler og kommer derfor ud med et bestemt blik og forståelse som, ifølge centerchefen gør, at de ikke ser de samme problematikker i arbejdet med effektstyring og måling, som eksempelvis nogle af de gamle ledere. Hun forklarer et andet sted i interviewet, hvordan det før i tiden var nok at gå hjem og vide, at beboerne havde haft en god dag, og der havde været en god relation, hvorimod i dag er det stort set ikke sket, hvis det ikke er dokumenteret. Hun nævner, at det er lige før det er vigtigere at dokumentere det end at gøre det. Hun understreger, at ovenstående eksempel er karikeret, men det understreger den pointe, hun gerne vil frem med, at fokus på værdier omkring den gode relation er flyttet til fokus, der bunder i rationalet om, at hvis der kan måles en effekt, er det legitimt (C2: 56).

Powell og DiMaggio beskriver i forbindelse med deres teori om normativ isomorfi, begrebet 'filtering of personnel', hvor man ved at ansætte folk fra samme uddannelsesinstitutioner eller med samme profil, ender med at have ansatte, der ligner hinanden (Powell & DiMaggio, 1991, s. 71).

En informant beskrev, hvordan de mulige kandidater, i forbindelse med ansættelsen af botilbudsledere i hans center, var blevet screenet af firmaet Mercuri Urval for at sikre, at den, der blev ansat, havde de kvalifikationer og egenskaber, man fandt vigtige til stillingen som botilbudsleder (B1: 27).

Dette var ifølge botilbudslederen ligeledes et opgør med den tidligere holdning, at man pr. definition er en god leder, fordi man har været på stedet i 15 år (B1: 27).

At screene de ansatte, kan med begrebet 'filtering of personnel', forstås som værende med til at skabe en ensretning af de ledere der bliver ansat. Personalet ansættes på baggrund af nogle på forhånd definerede egenskaber, der er vurderet nødvendige for at håndtere stillingen, og man sikrer sig således, at de personer, der bliver ansat, ved præcist, hvad de bliver ansat til. Dette kan evt. være med til yderligere at mindske kritiske røster. Socialforvaltningens har, som nævnt, udarbejdet klart definerede stillingsbeskrivelser både til stillingen som botilbudsleder og centerchef (Socialforvaltningen, 2011b, c). Desuden konkluderede Bostedsundersøgelsen, at personale og ledere efterspurgte klart definerede rollebeskrivelser, idet dette til tider fremstod uklart (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 11).

At screene sine medarbejdere var dog kun noget, vi stødte på i det ene af de fire undersøgte centre, men det tyder på en udvikling, hvor ledere i dag skal rumme flere kompetencer end dem, de har via erfaring og deres pædagogbaggrund, og derfor har behov for yderligere kvalifikationer gennem eksempelvis lederuddannelser.

Vores informanter sidder som botilbudsledere eller centerchefer, og dermed som repræsentant for både Socialforvaltningen og deres botilbud. Det kan derfor tænkes, at de forsøger at opretholde en loyalitet ved ikke at fremstå unødigt kritiske over for de tiltag, de selv skal være med til at formidle videre og implementere.

Det blev aktivt italesat af nogle af informanterne:

"Fordi lige om lidt, når vi har fået det at vide, så kan jeg jo ikke stå ude ved medarbejderne og sige "det er også noget lort"... Fordi så er vi jo sådan lidt slået hjem i ludo fra start, ikk." (B1: 83).

Det beskrives som vigtigt at fastholde et positivt syn på de tiltag, der skal implementeres, overfor medarbejderne. Samme botilbudsleder siger, at de har nogle rammer at arbejde indenfor, som er et vilkår, der ikke kan ændres på. Det de kan gøre noget ved, er hvordan der arbejdes inden for rammerne og hvordan der skabes mening for medarbejderne (B1: 135).

Dette kan forstås ud fra Baumans metafor omkring campingpladsen. Her var kendetegnet, at selvom kritik finder sted, er det ikke noget, der ændrer på pladsens struktur eller i ovenstående tilfælde de rammer, der sættes ovenfra. Der er en udtalt enighed blandt informanterne om, at dette er vilkår, der ikke kan gøres noget ved.

At tiltagene implementeres på baggrund af skandaler samt i en tid, hvor kommuner kan opleve et økonomisk pres gør, at de implementeres ud fra et nødvendighedsperspektiv for at generobre legitimitet fra omgivelserne og håndtere økonomisk pres. Dette kan være med til at mindske kritik, da nødvendighedsperspektivet er med til at give tiltagene en form for 'carte blanche'.

Ligeledes viser det den loyalitetskonflikt, der kan opstå ved, at botilbudslederen både skal være Socialforvaltningens forlængede arm og samtidig være loyal overfor sit personale og deres behov. Dette kan, som en centerchef oplever, gøre, at de ikke har noget sted at rette deres kritik hen. De kan ikke ytre den til medarbejderne, da de overfor dem må bevare et positivt syn og få det bedste ud af de rammer de har. Overfor forvaltningen må de ligeledes fremstå

som en loyal medarbejder over for de tiltag de kommer med, da der er en holdning til, at dette er vilkår de alligevel ikke kan ændre på.

Perspektiver på kritik

Vi kan identificere en problematik der omhandler, hvorvidt de samfundsmæssige strukturer, styringsmekanismer og -rationer er med til at frembringe en generation af ledere, hvor positivitet, omstillingsvillighed og evaluering overtager muligheden for den kritiske refleksion?

Brugen af screening ses som en måde at sikre sig, at dem man ansætter besidder de kvalifikationer, der ønskes. Det understreger, at der sker en bevægelse væk fra den holdning, at pædagoger automatisk er kvalificeret til at være ledere, hvis de har arbejdet på stedet i ti år. Screeningen kan ses som en måde at minimere kritik ved at sikre sig, at de ledere der sidder efter strukturændringen tilslutter sig de mål, som de på forhånd ved, at de er ansat til at indfri. Manglen på mulighed for kritik, og den specifikke udvælgelse kan ses som en ensretning, og vi ser en fare for, at der skabes et 'meningshegemoni', hvor ledere efterkommer ordre, uden mulighed for at forholde sig kritisk til indholdet.

"Det handler om at fremme udvikling retorisk, at tale tingene 'op'. De negative ses som værende mindre produktive, effektive." (P1: Eksistens, 2012).

Der ligger en problematik i, at nogle af vores informanter ikke oplever at have noget sted, hvor de legitimt kan udtrykke deres kritik.

Steen Nepper Larsen forklarer, at:

"Vi skal alle sammen tænke i win-win situationer. (...) Det skal være til glæde for den arbejdende og for arbejdsgiveren, vi skal tænke os selv i en frugtbar udvikling, vi skal være fleksible og omstillingsparate og vi skal komme med kreative og innovative løsninger." (P1: Eksistens, 2012).

Tvang til positivitet bliver ifølge Steen Nepper Larsen til 'positivitetsfascisme', hvor positivitet tillægges absolut værdi. Det levner ikke plads til modsætningsforhold på arbejdspladsen, og den personlige innovationsevne forsvinder, da kritik kan ses som det, der skaber udvikling (Ibid.).

Modsæt beskriver en af vores informanter, hvordan en negativ indstilling overfor medarbejderne er det samme, som at blive 'slået hjem i ludo fra start'. Vi kan spørge, hvorvidt lederne kan bevare deres troværdighed og integritet,

hvis de ikke bakker op om de tiltag, de skal implementere. På den måde bliver deres indstilling vigtig i forhold til at øge trivsel og engagement på arbejdspladsen.

”Og at lære at tænke positivt og fremadrettet er ingen vel imod? Men samtidig gør den positive retorik det vanskeligere for medarbejderen at klage over forhold, som man ikke finder tilfredsstillende, fordi det kan tages som et udtryk for, at man svigter den positive tænkning og ikke tager ansvar for sin egen situation.” (Asterisk, 2007, s. 8).

Den form for kritik, der bliver italesat i interviewene, mener vi dog ikke handler om muligheden for at stille sig kritisk og undrende overfor hverdagssituationer på botilbudet, men nærmere om muligheden for at kritisere strukturer og forvaltningsinitiativer.

Vi så, at når informanterne i enkelte situationer trådte ud af deres position som ledere og talte som privatpersoner ytrede de sig dog mere kritisk. Som vi har nævnt tidligere er modstridende udtalelser ikke nødvendigvis usande, men kan være et udtryk for underliggende problemstillinger, hvor der ikke findes én løsning.

Det understreger, at de i deres position som ledere forsøger at fastholde et positivt fokus overfor medarbejderne, samt at de har en underliggende holdning til, at strukturen og de overordnede rammer, der kommer oppe fra, ikke er noget de kan ændre på.

Den teori, vi i kapitlet anvender til at forstå vores empiri, er vi klar over bliver definerende for hvilke problemstillinger, der bliver fremhævet. Derfor understreges det, at det teoretiske perspektiv tjener til at sætte problemstillingerne på spidsen, og det er på den baggrund nødvendigt at nuancere det blik, vi har på de undersøgte styringsmekanismer.

I kapitlet påpeges det, at det pågående generationsskifte på ledelsesniveau medfører et bortfald af kritiske ledere og dermed en ledelsesmæssig konformering.

Det nye ledelsesperspektiv er i højere grad præget af positivitet og omstillingsvillighed, men det opleves også, at der ikke levnes plads til kritik af de strukturer, der skaber rammerne for arbejdet på botilbuddene.

Kapitel 9:

Etikkens rammer og udvikling

Dette kapitel har til formål at undersøge botilbudsledernes oplevelse af effektstyring og centerstrukturen i et etisk perspektiv.

Etik er et begreb med en lang teoretisk historie, hvor der er flere perspektiver og definitioner. En definition af etik kan være: *"Etik er moralbegrundelse, moral er handlingsbegrundelse. Etik er moralfilosofi, moral er personlig holdning eller normer i den fælles praksis"*. (Fink, 2005, s. 226). Etik kan dermed forstås som en metafilosofi over den moral, vi begrunder vores handlinger ud fra. Kants moralfilosofi 'det kategoriske imperativ' tager udgangspunkt i en almengyldig morallov, der gælder alle fornuftsvæsner (Ibid.). Bauman læner sig op ad bl.a. Løgstrup og Lévinas, når han udfolder sit etiske perspektiv (Morsing, 2005, s. 325; Bauman, 2006a, s. 52). Løgstrup og Lévinas' etiske begreber udfoldes i, hvad der kan kaldes en nærheds-etik, fordi de tager udgangspunkt i den direkte relation til det filosofiske begreb 'den Anden' (Lindhardt, 2011, s. 20). Lévinas omtaler 'den Anden' som et ansigt, som både er ufravigeligt, men som heller ikke kan indfanges (Lévinas, 1996, s. 42). Det er i mødet, samtalen ansigt-til-ansigt, at den Anden bliver til 'Ansigtet'. Lévinas etikbegreb har meget til fælles med Løgstrups, hvilket kommer til udtryk i, at Lévinas' begreb 'væren-for' den Anden, er udtalt på samme måde som Løgstrups 'etiske fordring' (Morsing, 2005, s. 324).

Bauman bygger videre på dette og folder det ud i et samfundsmæssigt perspektiv og skitserer hvad han kalder 'at gøre den Anden ansigtsløs', der fjerner det etiske ansvar for den Anden (Baumann, 2006a, s. 67).

Målet med dette kapitel er ikke at moralisere eller handlingsanvise den pædagogiske praksis, der finder sted på de undersøgte botilbud, men at sammenholde botilbudsledernes oplevelser af effektstyring og centerstrukturen med Baumans perspektiv på etik i det postmoderne samfund, for derigennem at kunne kaste et kritisk blik på den udvikling som tiltagene er en del af.

Etikkens præmisser

Københavns Kommune har udarbejdet et etisk kodeks, hvor det ved hjælp af cases beskrives, hvordan det pædagogiske arbejde med borgeren kan foregå på en etisk forsvarelig måde (Københavns Kommune, 2013). Kodekset har begrebet omsorg som udgangspunkt, og er udarbejdet med henblik på at øge medarbejderens refleksion i omsorgsarbejdet, hvor der kan opstå etiske dilemmaer. Socialforvaltningen har således lagt vægt på at inddrage etiske perspektiver i arbejdet med borgeren.

Med dette blik er det relevant at undersøge, hvordan botilbudslederne oplever arbejdet med effektstyring ud fra et etisk perspektiv. Det er den asymmetriske relation mellem borgeren og den professionelle udøver, der fremhæves her, og i den forbindelse hvordan omsorg og etik sættes i spil.

"Altså, det er her, hvor det strider imod ... mine etiske nakkehår, der får mine nakkehår til at rejse sig ikk' (...). Lad os bruge det til det det kan bruges til og så hele tiden holde fast i etikken.(...) Altså vi skal huske det hele menneske, vi skal huske, at tage udgangspunkt i det, som er det unikke hos det hele menneske, og (...) det er ikke sikkert det afspejler sig i Forandringskompasset, det kan sagtens være noget helt andet. (...) Også fordi hvis du virkelig (...) tager Forandringskompasset meget bogstaveligt, så bliver den meget mekanisk, ikk." (C1: 250-257).

Centerchefen udtrykker i ovenstående citat en problemstilling, der vedrører hvorvidt det er muligt, med etisk refleksion, at anvende bl.a. Forandringskompasset uden at blive formynderisk. I interviewet spørger vi ind til, hvilken strategi de i centeret har for at implementere det etiske perspektiv i arbejdet med Forandringskompasset, hvilket vi ikke får et entydigt svar på.

Centerchefen fremhæver i citatet, hvad hun ser som potentielle etiske problemer i forhold til arbejdet med Forandringskompasset. I denne sammenhæng skal problematikken omkring, hvorvidt værktøjet kommer til at få en reducerende effekt i forhold til et helhedsperspektiv i arbejdet med borgeren fremhæves. Vi kan tolke, at centerchefen mener, at såfremt værktøjet tages bogstaveligt, kommer værktøjet til at fungere mekanisk.

Problemstillinger kan deles i 'fast grund' problemer og 'sumpede' problemer og pædagogiske problemstillinger kan oftest karakteriseres som sumpede. Fast grund problemer kan sædvanligvis løses med standardisering, hvorimod sumpede problemstillinger i højere grad er afhængig af vurdering. Det bliver derfor relevant, hvem der vurderer problemstillingerne, og ud fra hvilket

perspektiv de vurderes (Moos, 2006, s. 229). Når centerchefen mener, at der er en fare for, at værktøjet bruges mekanisk, kan vi forstå, at pædagogiske problemstillinger, løses som var de fast grund problematikker. Derudover vil den vurdering af borgeren, der finder sted, være påvirket af vores grundsyn.

Vores grundsyn har betydning for, hvordan samfundet forstås og tolkes, og i denne sammenhæng for hvordan omsorgsarbejde udøves. Det kan opdeles i et statisk og et dynamisk grundsyn, hvor det statiske repræsenterer et mekanisk system, hvor der er balance og ligevægt. Indeholdt i denne balance er der et accepteret værdi- og normsystem, og konflikter og afvigende adfærd anses som en fare for systemet (Kirkebæk, 2010, s. 163). Det statiske grundsyn anser mennesket som havende en stabil og fast identitet, og i pædagogisk sammenhæng fokuseres der på konkrete tilbud og metodikker (Ibid., s. 164). Det dynamiske grundsyn ser samfundet som værende præget af konflikt og modsætning, og det er igennem dette, at samfundet udvikler sig. Mennesket anses ikke som havende en fast identitet, og dets muligheder kan ikke forudbestemmes, da mennesket rummer frigørende kræfter, i form af handlinger og aktiv indgriben. Ud fra det dynamiske menneskesyn fokuseres der pædagogisk på udvikling af kompetencer og handlekraft, og denne udvikling anskues processuelt (Ibid., s. 165).

I interviewene har vi spurgt informanterne, hvordan effektstyring er i tråd med det menneskesyn, og dermed det grundsyn, de gerne vil fremme som det pædagogiske og etiske grundlag for deres botilbud.

"... altså der er nogle dilemmaer i det, jeg må indrømme, jeg har ikke lige overvejet den der med menneskesyn. (...) Vi er jo vant til at gå ind og vurdere på vores borgere hele tiden, og det skal vi også synes jeg... Altså, der er nogle problematikker i, at det er noget, der bliver pålagt borgeren og ha' sådan et. Du har ikke noget valg, du skal bare ha' et kompas, lige meget om du vil det eller ej. Det ville jeg da ikke bryde mig om, at der var nogen, der sagde til mig jeg skulle. (...) Så på den måde, der tænker jeg, der er det jo et indgreb i friheden." (B4:159).

I citatet skifter informanten fokus fra først, i et professionsperspektiv, at synes vurdering er en del af det pædagogiske arbejde, til at problematisere samme ud fra et personligt perspektiv. Botilbudslederen problematiserer, at borgeren ikke kan vælge, om de vil have et Forandringskompas eller ej, hvilket han i det perspektiv, anser som et indgreb i friheden. At han ikke har overvejet,

hvordan effektstyring er i tråd med et bestemt menneskesyn, vidner om, at det ikke er en fremmed tanke at skulle vurdere en anden, og at vurderingsperspektivet er integreret i den pædagogiske praksis.

Der kan opstilles et etisk dilemma hvor fagpersonen, må tage udgangspunkt i sin professionelle vurdering af borgeren, men hvor det samtidig ikke er sikkert, at borgeren deler samme oplevelse af f.eks. egne evner, og derfor påtvinges noget, som denne ikke er enig i. Den asymmetriske relation mellem borgeren og fagpersonen, hvor det er op til fagpersonen at vurdere, hvad der er det bedste for borgeren, tydeliggøres i dilemmaet.

Den handlingspraksis, som den professionelle udøver overfor borgeren, kan ses som et resultat af normer, der bl.a. skabes gennem et fagfællesskab, og som er et produkt af den professionelle kulturelle kontekst (Martinsen, 2005, s. 256-258). Selvom det pædagogiske arbejde i nogen grad foretages ud fra skøn, kan tiltaget med effektstyring ses som en tilpasning af handlingspraksis til et bestemt sæt normer. Som vist i kapitel 4, udspringer effektstyring af en bestemt ideologi, som gennem et vurderingsperspektiv får en direkte konsekvens for borgeren. Målene for hvordan det pædagogiske arbejde skal lykkes, kan ses i forlængelse af, hvad vi i kapitel 4 omtalte som resultatstyring. Ved at vurdere borgeren og de pædagogiske resultater, kan det vurderes hvorvidt et tiltag virker. Det skal fremhæves, at det at blive vurderet, bliver betragtet som et vilkår for borgeren, og bliver anset som en del af en pædagogisk (forsvarlig) praksis. Forandringskompasset bliver fremlagt som et fagligt værktøj, mens borgerens position som den, der vurderes, ikke nævnes.

Det er en problematik, som flere af vores informanter nævner, og en botilbudsleder forklarer hvordan han som leder prøver at imødekomme den:

"Så længe vi kan svare tilbage på de ting, der kommer oppefra om effektstyring og mål og alle mulige ting og kan give dem den rigtige vinkel nede hos beboerne, så taber de ikke noget(...). Det er igen den der vurdering, vi har, vi har en udstukket ramme. Vi kan ikke gøre noget ved rammen, men vi kan godt gøre noget ved det, der er indeni..."
(B1: 135).

På den måde bliver det den enkelte botilbudsleder og medarbejdernes opgave at skabe det etiske indhold i den ramme, der er udstukket og i den vurdering af borgeren, der foregår.

Ud fra ovenstående eksempel kan det tolkes, at botilbudslederen gør det til medarbejderens opgave at tolke og anvende normen sådan, at den kan sættes

ind i et perspektiv, der retter sig mod den enkelte borger, så det situationelle skøn ikke tabes.

Derved mener vi at kunne tolke botilbudslederens ledelsesmæssige forståelse som et bud på, hvordan opgaven med Forandringskompasset kan gribes an etisk, dog uden, at dette uddybes yderligere. Botilbudslederens mål er at kunne sætte de tiltag, der kommer fra Socialforvaltningen i relation til det arbejde, der udføres med borgeren. Botilbudslederen forklarer yderligere, at de anvender et boblediagram, hvor borgeren placeres i midten, og de pædagogiske handlinger, der foretages, altid skal være i en meningsgivende sammenhæng for borgeren (B1: 77). I den sammenhæng kan det ses som en måde at inddrage et etisk perspektiv i det pædagogiske arbejde.

Vi har dog tidligere vist, at der er en efterspørgsel fra botilbudslederne i forhold til at få klare retningslinjer for, hvordan borgeren konkret skal inddrages i arbejdet med Forandringskompasset. Det skaber et etisk dilemma for botilbudslederne i forhold til, hvordan borgeren inddrages og en kritik af Socialforvaltningens tilgang til borgeren:

“Vi skal ikke spørge beboerne om det her på nogen måde og det giver meget meget lidt mening, når en tredjedel af dem der bor her de ville kunne svare meningsfuldt og relevant (...). Altså der er det her et rent fagligt vurderingsredskab, som jeg skal sidde og lave om dig uden du aner en skid om det. ... Altså hele den der side af... med borgerne, for borgerne, den er bare meget lidt tilstede i Københavns Kommunes tænkning... Jeg ruller det udover på dine vegne, du bliver glad for det i længden.” (B3: 74, 80).

Botilbudslederen beskriver her, hvordan han oplever, at normer for, og lovgivning om inddragelse i form af Serviceloven kolliderer med en formyndersk tilgang, der omtales som *“du bliver glad for det i længden”*, hvilket lederen forstår som en eksklusion af borgerens ret til selvbestemmelse. Han oplever, at borgeren er for lidt til stede i de tiltag, kommunen spiller ud. Da det ikke er alle borgere, der kan svare for sig selv, foreslår han, at f.eks. pårørende inddrages i vurderingen af borgeren. I interviewet kommer botilbudslederen ikke med afgørelse omkring, hvordan de på tilbuddet vælger at håndtere problematikken.

Ovenstående viser et dilemma for lederen, om hvordan og hvorvidt borgeren skal inddrages samt en frustration over ikke at opleve at være i stand til at imødekomme borgerens ret til selvbestemmelse. Vi kan tolke, at botilbudsle-

deren mener, at det er problematisk, at pædagoger skal anvende et værktøj overfor borgeren, som denne ikke selv har mulighed for at forholde sig til.

Botilbudslederne og centercheferne udpeger således en række dilemmaer i arbejdet med Forandringskompasset og effektstyringsstrategien. Vi mener, at ovenstående analyse kan bidrage til at vise en etisk udvikling, der i et samfundsmæssigt perspektiv, kan sige noget om, i hvilken retning etik i offentlig omsorg bevæger sig. Vi inddrager her Baumans perspektiv på etik i det post-moderne samfund for at brede vores etiske perspektiv ud, på baggrund af hans samtidsdiagnostiske og etiske fokus gennem flere af hans værker.

Samfundsetik

Bauman viser, hvordan moderne livsformer og den sociale sameksistens har umuliggjort nærhedsrelationer og hvordan afstand frem for nærhed foretrækkes (Bauman, 2006a, s. 59). Han beskriver hvordan ansigt-til-ansigt relationen erstattes af en kontraktliggørelse og objektificering af den Anden, hvilket umuliggør den nærhed, som anses som grundlaget for etik og neutraliserer den 'moralske impuls', der kan tolkes således, at den enkelte ikke kan undse sig at forholde sig til den Anden. Når samværet tømmes for etik overlades retten til at foreskrive sociale handlingsformer derfor til lovgivende systemer og erstatter etik med jura. Dermed underordnes normer for menneskers handlinger ud fra andre kriterier end de etiske, og handlingerne vurderes ud fra ikke-etiske standarder (ofte juridiske)(Ibid., s. 56 - 66).

"Eftersom vi både eksistentielt og juridisk har afskaffet alle sondringer mellem godt og ondt, der ikke er blevet sanktioneret af samfundet, kan vi ikke for alvor forlange, at enkeltindivider skal tage moralske initiativer, endsige bebyrde dem med ansvaret for deres moralske valg, medmindre dette ansvar de facto har været foregrebet i de valgmuligheder, som samfundet har foreskrevet." (Bauman, 2006b, s. 76). Derfor må det, ifølge Bauman, være indeholdt i lovgivning, hvilke muligheder den enkelte har for at forme sine handlinger, idet mennesket er frigjort fra tidligere tiders religiøse og overmenneskelige etiske påbud. Et eksempel på ovenstående kan findes i den rettighedsdiskurs, der blandt andet finder sted indenfor det handicappolitiske område. Her er der ofte fokus på den enkeltes rettigheder frem for hvordan vi etisk forsvare de vilkår,

der tilbydes mennesker med handicap. Denne diskussion vender vi tilbage til i ekskursen.

Bauman beskriver videre hvordan 'ansigtsløsheden' eller mangel på moralsk nærhed i samfundet vokser. Gennem etableringen af teknologi, der muliggør handlinger på afstand, den sociale organisering i bureaukratiske systemer og instrumentel rationalitet, der fokuserer på effektive løsninger, virker denne ansigtsløshed selvforstærkende (Bauman, 2006a, s. 67-68). Den sociale organisering gør den sociale handling adiaforisk. Adiaforisk betyder, at noget (en handling) hverken er godt eller ondt, men ligegyldigt, eller 'ikke-vigtigt', og den sociale organiserings mål er at neutralisere den moralske adfærd. Ved at rationalisere handlinger ud fra et fornuftsperspektiv, hvor moralske handlinger manipuleres til at fremstå irrelevante for den sociale organisering, privatiseres moralen fordi handlingernes rationalitet fremstår nyttesløse i forhold til den instrumentelle rationalitet, som samfundet er bygget op omkring. Den autonomi som moralske handlinger indeholder, destabiliserer organiseringsrationelle monotoni, fordi moralens rationalitet bryder med den bureaukratiske og instrumentelle heteronomi (Bauman, 2006b, s. 80-81).

"... (jeg) synes der er noget med menneskesynet, som ikke helt harmonerer. (...) Vi har jo ikke kunne spørge ind til det Forandringskompas, hvad er det for et menneskesyn, der ligger bag, hvad tænker man, og hvordan vil man opleve det, og hvordan ville du ha det, hvis du skulle ind og scores og skulle tale om, hvordan har du hævet dig, altså hele det der, hvad er det for et menneskesyn, man giver udtryk for, når man bruger de ord om andre mennesker, når man sætter dem i den situation. Altså, det taler vi ikke om. Og det gør vi virkelig ikke." (C2: 121, 126).

Centerchefen giver udtryk for en oplevelse af ikke at være blevet hørt i forbindelse med udformningen og brugen af Forandringskompasset. Som vi har vist i foregående kapitel efterlades der ikke megen plads til kritik, og forholdene accepteres stiltiende.

Ovenstående kan i lyset af Baumans teori forstås ved, at borgeren placeres i et system, hvor den sociale organiserings udvikling, f.eks. i form af effektstyring, legitimerer distance frem for nærhed. I effektstyring anvendes en teknologi, Forandringskompasset, der reducerer borgeren til vurderingens objekt, hvilket skaber en yderligere distance. I det lys bliver den objektive distance, der tillægges forholdet mellem den professionelle og borgeren, til en adiaforisk handling. Handlingen rummer ikke en etisk, men i stedet en instrumentel rati-

onalitet, hvor en given problemstilling, der skal løses, er målet i sig selv, og den tømmes for etisk indhold, når der ikke spørges ind til 'hvorfor'. Den distance der skabes imellem fagperson og borger når borgeren gøres til et objekt for vurdering forholder informanten sig kritisk overfor. Samtidig gør hun dog opmærksom på, at det ikke er en problematik der bliver diskuteret åbent.

I forrige kapitel beskrev vi hvordan tiltagene kunne ses implementeret ud fra et nødvendighedsperspektiv. Det kan betyde, at det etiske perspektiv ikke har været en del af grundlaget for udformningen af initiativerne, men må tilføjes efterfølgende.

At der fra botilbudsledernes og centerchefernes side ikke åbent opponeres mod tiltagene fra Socialforvaltningen, kan forstås i sammenhæng med en problematik, der særligt efter Anden Verdenskrig, og i litteraturen om mennesker med funktionsnedsættelse, har været debatteret: Hvorvidt enkelte personer har ansvar for egen handling, eller om handlinger altid kan forklares og forsvares ud fra givne historiske holdninger og sociale strukturer (Sætersdal & Heggen, 2004, s. 52-53). Det diskuteres på forskellige måder og bliver tydeliggjort med Hannah Arendts begreb 'ondskabens banalitet', hvor den tyske Nazist Adolf Eichmanns handlinger i forbindelse med Holocaust, ikke forklares ud fra en iboende ondskab, men som handlinger, der fulgte det moderne og bureaukratiske systems anvisninger (Arendt, 1991). Det kan ses som et billede på hvordan enhver tids sejrende ideologier fremhæver nogle og undertrykker andre perspektiver, og såfremt individers handlinger alene kan forklares ud fra de på det tidspunkt sejrende ideologier, kan individet derfor ikke stilles til ansvar for sine handlinger (Sætersdal & Heggen, 2004, s. 53). I den kontekst fraskrives individets ansvar på baggrund af, at denne har gjort, hvad der både var legitimt og korrekt på det givne tidspunkt.

"Altså der kommer ikke nogen hjem til dig og siger "nu skal du udvikle dig", vel. Altså, hvorfor skal de komme og fortælle dem, nu er du udviklingshæmmet, så skal du også udvikle dig. Altså der er jo en grund til de er her, ikk. Det ved jeg ikke, men det er en bølge, man kan mærke ind over hele det der..." (B5: 150)

Udviklingen indenfor hvordan offentlig omsorg håndteres, omtales her af en botilbudsleder som en bølge, og han udtrykker en frustration over det udviklingsparadigme, som ligger til grund for Forandringskompasset. Han peger på problemstillingen: at man som udviklingshæmmet *skal* udvikle sig.

I et etisk perspektiv kan kravet om udvikling forstås som et opgør med det paradigme, der var herskende på området frem til 1980'erne: at personer med udviklingshæmning ikke kan udvikle sig. Hvordan offentlig omsorg overfor mennesker med udviklingshæmning tidligere er blevet varetaget er beskrevet i kapitel 3. Det markante opgør med måden at opfatte og behandle mennesker med udviklingshæmning på, samt udviklingen af DKN kan man forestilles sig stadig præger omsorgsarbejdet. Det kan tænkes, at udviklingen af Forandringskompasset er en afstandstagen fra idéen om, at mennesker med udviklingshæmning ikke kan udvikle sig, hvilket er med til at legitimere de værktøjer, der i et etisk perspektiv bidrager til at objektificere og skabe distance til borgeren.

I det lys er det ikke brugen af Forandringskompasset, som med Baumans udtryk adiaforiserer handlingerne, men nærmere den afstand, som handlingerne lægger til den Anden, der fordres gennem den teknologi, der anvendes til at udføre handlingerne, og den stiltiende accept af distance. Forandringskompasset som værktøj kan ses som en del af en bestemt rationalitetsmyte, og den rationalitetsmyte indeholder en teknologi, der skaber handlinger, der er adiaforiserende.

Den måde at anskue det etiske dilemma på er tilsyneladende radikal og kan ikke stå uden forbehold. Den problematik, der indfanges her er problematikken om, hvorvidt det etiske ansvar ligger hos den enkelte eller i de samfunds- og handlingsformer, fagprofessionelle befinder sig i, og hvorvidt der er plads til og mulighed for etisk funderet kritik.

Ovenstående etiske analyse af effektstyring kan ikke stå alene, men skal ses i lyset af botilbuddenes behov for udvikling og styring. Dette har skabt en bestemt udvikling og konkrete handlinger, hvilket effektstyringsstrategien er en del af.

Det skal understreges, at indførelsen af effektstyring ligeledes kan ses som en imødekommelse af et behov for faglighed, der skal sikre kvalitet, og at der udføres et etisk forsvarligt arbejde, hvor medarbejderne besidder de redskaber og kompetencer, som de mener at have behov for.

Den offentlige kritik

I vores interview præsenterede vi informanterne for den kritik, interesseorganisationen LEV har udtrykt i forbindelse med bl.a. centerdannelsen, som LEV anser for en generel tilbagegang mod centralinstitutioner. I et brev til Socialministeren skriver Sytter Kristensen, formand for LEV således:

”Men det er desværre en klar tendens, at flere og flere kommuner ignorerer intentionerne i Serviceloven og i FN’s Handicapkonvention og hopper på den udokumenterede og naive påstand om, at der er stordriftsfordele i ydelsen af hjælp til mennesker med handicap.” (Kristensen, 2012a, s. 2).

Det er rationalitetsmyten om stordrift frem for små enheder, der angribes, og vi bad informanterne forholde sig til denne kritik.

Ikke alle informanterne nikkede genkendende til LEVs kritik, og holdninger til spørgsmålet var differentieret.

”... Vi (er) i gang med en proces lige nu, hvor de flytter ud i noget almennyttigt byggeri og bor i egen lejlighed med et fællesrum. Og der kommer til at bo flere end de fem sammen, der kommer måske typisk til at bo 10 eller 15 sammen i nogle små opgange. Og det kunne være det LEV kalder centralinstitution, hvis du går ind og kigger på, hvad det er, så er det egen bolig. (...) Det her var jo tænkt som en ledelsesreform fra starten og ikke... Ikke som en fysisk reform eller hvad man kan kalde det. Så det tænker jeg ikke, men med hensyn til økonomiseringen, ja der har de jo ret.” (C1: 163-170).

Centerchefen fastholder, at reformen er en ledelsesreform og derfor ikke en fysisk reform og fremhæver værdien i, at alle skal have deres egen bolig. Det interessante er, at hun tilbageviser LEVs kritik samtidig med, at hun medgiver en økonomisering af området og at botilbuddene vokser.

”... Som jeg sagde til jer før: mine borgere har sgu ikke noget behov for at bo her.(...) Altså vi boede ude et sted, hvor de kunne dyrke noget jord, de kunne gå uden at blive stigmatiseret eller kigget på... (...) Jamen vil du tilbage til de der gamle centralinstitutioner, der lå ude? Nej, nej, det vil jeg egentlig ikke - jeg ville stadigvæk bo sådan her, de skulle have deres egne værelser og lejligheder og alt det der. (...) I så det jo selv ikk, man er jo sådan mere institutionaliseret her, ikk. (...) Men det er udelukkede med drift for øje - det er drift. Det er ikke rentabelt at køre sådan en villa her, altså det er alt for dyrt i omkostninger.” (B5: 132).

Botilbudslederen medgiver LEVs kritik og samtidig udtrykker han en problemstilling, der er opstået i forbindelse med moderniseringen af området. Den modernisering, der er sket, opstilles bl.a. som en fremadrettet anbefaling i Bostedsundersøgelsen, hvor der opfordres til at lave en moderniseringsstrategi for de fysiske rammer indenfor botilbudsområdet (Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S, 2008, s. 9).

Problemet ligger i, hvorvidt botilbuddene fysisk skal samles i forbindelse med moderniseringen, eller om de skal forblive i små enheder. I nogle af cen-

trene, typisk dem med den mest selvhjulpne brugergruppe, er botilbuddene stadigvæk fordelt over flere adresser, hvorimod de centre med brugere, der har sværere funktionsnedsættelser, i højere grad er samlet på samme adresse. Hvorvidt botilbuddene er samlet på samme adresse eller ej, er relevant i forhold til kritikken, da det kan ses som en tilbageføring mod 'et liv inden for murene', som vi beskrev i kapitel 3.

I denne sammenhæng kan vi dog diskutere forskellene i paradigernes incitament og de grundantagelser, de er bygget op omkring. Det førnævnte paradigme fra tiden før 1959 drejede sig om en beskyttelse af samfundet mod det, der blev betragtet som unormalt og farligt, hvorimod det nye paradigme omhandler borgerens retssikkerhed og dermed også borgerens ret til en tidsvarende bolig med f.eks. eget bad og toilet.

"Altså og det der med at tale om inklusion for alle og alle er mest lykkelige i sin egen bolig, altså her i huset, det er (navn), der ejer boligen, og fordi det er privat og man har prøvet på at normalisere det. (...) Så for nogle grupper kan jeg godt forstå LEVs karakteristisk af det, men det er også ud fra at nogen mener, at øh, at så er alle med en funktionsnedsættelse blevet mere lykkelige ved at bo ude i en ét-værelses ensomhed - og det er ikke alle, der er blevet det." (B2: 126-128).

Ovenstående citater kan ses som et udtryk for, at den etiske problemstilling botilbudslederne oplever ikke handler om centerstrukturen, men om de boligmæssige rammer der er for borgeren, som er blevet fastlagt ud fra paradigmet om, at alle har ret til egen bolig (Social- og Integrationsministeriet, 2012a, §107-108). Der udtrykkes ikke en uenighed med selve centerstrukturen, men derimod med hvordan lovgivningen forvaltes og herigennem, hvordan de fysiske rammer for borgeren formes.

Ekskurs

Der blev i det foregående afsnit tegnet et billede af en etisk problematik, der på trods af, at det ikke er en konsekvens af effektstyring eller centerstrukturen, synes at være relevant i belysningen af udviklingen indenfor offentlig omsorg. Når vi udfolder det yderligere her er det for at afdække en større og mere dybdegående problematik i forhold til, hvordan man som samfund behandler personer med udviklingshæmning i et etisk og juridisk perspektiv. Problematikken

omhandler borgeren og dennes retssikkerhed sat i forhold til omsorg og etik i arbejdet med borgeren.

Vores historiske tema viser en problematik indenfor det handicappolitiske såvel som etiske område, hvor der i forsøget på at skabe løsninger opstår nye problemer.

"Ja, fordi det handler om at vi har faktisk en gruppe borgere, der stort set ikke kan noget som helst, hvordan skal vi behandle dem godt, og ordentligt og anstændigt? Samtidig med at vi siger, at det giver ingen mening, at de skal have deres egne penge. (...) De ved jo ikke, de har ikke engang sprog, de kan jo ikke engang sige noget, at de har ondt f.eks., så må vi jo gætte os til det eller tage til lægen 25 gange for meget, lægerne er ved at være trætte af det, ikk, fordi nu har vi fået helt almindelige praktiserende læger, ikk, det havde vi jo ikke før vel." (B5: 154).

Botilbudslederen indkredser en problemstilling der på den ene side handler om etiske dilemmaer om, hvordan man bedst muligt imødekommer mennesker, der ikke har mulighed for selv at kommunikere behov, og på den anden side om, hvordan opgaven ikke varetages formynderisk, og derved tilsidesætter borgerens selvbestemmelse.

Som vist i kapitel 3 var indførslen af Serviceloven i 1998 i høj grad en ændring fra at anskue ydelser som standardiserede, til at anskue borgeren som individ og derfor individualisere ydelserne. De ydelser der blev givet, skulle principielt komme fra samme sted som de ydelser, der blev givet andre. Desuden blev det indført i loven, at ydelserne skulle udføres med samtykke fra borgeren (Sørensen, 2005, s. 77). Det er i denne sammenhæng ovenstående finder sin relevans, fordi der ligger en kritik af den lovgivning, der på den ene side sidestiller mennesker med udviklingshæmning juridisk med andre, men hvor der samtidig ikke tages forbehold for, at udviklingen hos mennesker med udviklingshæmning, ikke foregår som hos andre.

"... der var noget godt i tænkningen, men der blev lavet for få kattelemme. (...) Ideologisk var det rigtigt tænkt dengang, men gennemslagskraften af det, kan man sige, er ikke til gavn for alle beboere. Der er det meget bedre for vores målgruppe, at vi har specialiseret viden, at de har kompetent fagligt personale omkring sig, der virkelig kan løfte den der opgave. ikk." (B2: 130).

Her fremhæves det, at den tanke, der lå bag Serviceloven, var bygget på et ideologisk og visionært grundlag. Men sidenhen er der opstået problemer på baggrund af lovens ideologi: at sidestille alle borgere.

I evalueringen af ophævelsen af institutionsbegrebet fremhæves det blandt andet, at der med Serviceloven er blevet gjort opmærksom på brugernes differentierede støttebehov, og at det som følge af lovgivningen, er muligt at tilpasse støttebehovet bedre og mere individuelt (COWI/SUS, 2002, s. 22).

På den ene side kan den samfundsmæssige udvikling, hvor der fokuseres på at sikre borgerens rettigheder og herigennem skabe medborgerskab, ses som et opgør, hvor staten ikke længere pacificerer og umyndiggør borgeren, men giver denne mulighed for at tilrettelægge eget liv (Sørensen, 2005, s. 88). På den anden side kan det stigende fokus på individualisering, ses som et øget krav til borgeren om at skulle kunne varetage eget liv, ud fra en forventning om, at borgeren er i stand til dette. Borgeren bliver dermed kontraktliggjort i socialpolitisk praksis, hvor målet er at myndiggøre borgeren og inddrage denne i sine handlemuligheder. Den sociale kontrakt er en gensidig forpligtelse mellem forvaltning og borger, og forpligter borgeren til en bestemt udvikling og hvor borgeren forpligter sig til at være forpligtet (Andersen, 2003, s. 88-89).

Bauman skriver:

"Vi er alle individer nu, dog ikke frivilligt, men af ren og skær nødvendighed. Vi er de jure-individer, uanset om vi er de facto-individer eller ej: det er vores pligt at skabe vores egen identitet. Styre og realisere os selv, og vi skal frem for alt løse alle disse tre opgaver på egen hånd, også selvom vi måske ikke engang råder over de ressourcer, som varetagelsen af denne nye pligt kræver..." (Bauman, 2006c, s. 254). Vi kan forstå det Bauman skriver som om, at juridisk er alle ligestillet, hvilket fordrer et øget ansvar for eget liv og muligheder, men dog er dette ikke det samme som reelt at have mulighederne for at varetage det ansvar. Vi kan således udlede, at selvom borgeren forpligtes til at tage ansvar, f.eks. gennem udviklingsplaner og sociale kontrakter, medfører det ikke nødvendigvis den form for udvikling, der er indeholdt i kontrakten, og som det er borgerens ansvar at leve op til.

"... man tør egentligt ikke sige, hvad det her handler om (...). Det skal være så perfekt, når man sidder og snakker værdier og retten til eget liv (...). De eneste (retsvæsnen), der tør sige, hvad det egentlig handler om: de kender ikke konsekvensen af egen handling. (...) Men de siger det jo: hvorfor giver i dem så fuld myndighed (...) Jeg ved godt, at jeg ikke skal umyndiggøre, det var ikke meningen, men de skal have nogle andre regler for dem, der sikrer at de har det godt. Lad være med at sige til dem, at de er ligesom alle mulige andre, for det er de jo ikke. Så det er lidt pseudo..." (B5: 150-152).

Botilbudslederen overfor griber netop fat i den problemstilling og siger eksplicit, at den eneste myndighed, der differentierer borgerne er retsvæsnat, der problematiserer juridisk ligestilling (og dermed ansvar) ud fra et perspektiv om, at lovgivningen burde tage højde for et forskelligartet udviklingsniveau.

Botilbudslederen anvender samtidig begrebet 'pseudo'. Det begreb optræder flere gange i løbet af forskellige interview og kan tolkes som informanternes oplevelse af, at visse tiltag gøres overfor borgeren, uden at det nødvendigvis tjener andet formål end at legitimere arbejdet med borgeren overfor det omkringliggende samfund. Det kan tolkes således, at det omhandler balancen mellem retssikkerhed for borgeren og en erkendelse af borgerens begrænsninger. Retssikkerheden kan ses som en videreførelse af normaliseringsbegrebet ud fra en samfundsmæssig ideologi om at inkludere og sidestille alle. Problematikken lægger op til diskussion, og det hverken kan eller skal afgøres her, hvordan man bedst beskytter mennesker med udviklingshæmning juridisk, og samtidig tager højde for deres særlige behov. Det der tværtimod skal fremhæves her, er som nævnt brugen af ordet 'pseudo', der bruges af botilbudslederne til at beskrive, hvordan de tiltag der er rettet mod mennesker med udviklingshæmning ikke altid lader til at være til deres bedste. Vi vil komme nærmere ind på dette senere, og her blot anføre, at ovenstående problematikker, som botilbudslederne har gjort opmærksom på, kan ses som 'skyggesider' af den individualiseringsproces, som samfundet har gennemgået. Det kan ses i lyset af førnævnte beskrivelse af hvordan der i samfundet indlejres mekanismer, f.eks. ved lovgivning, der vanskeliggør mødet, og dermed omsorgen for den Anden (Bauman, 2006a, s. 70-71).

Botilbudslederen ovenfor udtaler et ønske om at være i stand til at gøre noget andet eller beskytte de borgere, som han har ansvaret for på en mere hensigtsmæssig måde, men må se sig nødsaget til at skabe omsorg på anden vis.

Perspektiver på etik

Analysen viste, at botilbudslederne og centercheferne i nogen grad erkender, at der kan være etiske problemstillinger i arbejdet med Forandringskompasset. Vi oplever, at der for botilbudslederne lader til at være frustration over en generel etisk udvikling, frem for en frustration, der udelukkende omhandler Forandringskompasset.

I løbet af 00'erne foregik der en værdipolitisk debat, hvor der af Socialministeriet og pædagogiske fagforeninger samt forskere blev sat fokus på etik i pædagogisk arbejde (COWI/SUS, 2002; Socialministeriet, 2007). Undersøgelserne, der udsprang af bl.a. Servicelovens ambitioner om ligeværd, ligestilling og selvbestemmelse, fokuserede primært på, hvordan de handicappolitiske værdier blev sat i spil på bo- og dagtilbud. Efter skandalerne i 2007 øgedes fokus på beboernes trivsel på de pædagogiske tilbud, og som beskrevet tidligere udarbejdede Københavns Kommune et etisk kodeks for det pædagogiske arbejde. Vi mener, at der ses en tendens til, at de forhold på botilbuddene, der blev undersøgt primært vedrørte beboernes oplevelse af levevilkår, selvbestemmelsesret og inddragelse. Desuden ses et tema i forhold til medarbejder- og ledelsesforhold. Der fokuseres i undersøgelserne på at udvikle grundlag for etisk praksis og på at højne det faglige fokus på etiske problemstillinger i dagligdagen på botilbuddene. Der lader ikke til at være fokus på at italesætte etisk indhold i forhold til styringsstrategier. Ud fra vores analyse ser vi en tendens til, at etik italesættes som et element, der er indeholdt i den nære pædagogiske praksis. Der stilles ikke i samme grad spørgsmålstejn ved det etiske indhold i de strukturer, der danner rammen for den offentlige omsorg på botilbuddene, hvilket underbygges af informanternes oplevelse af kun at kunne ændre på de pædagogiske forhold indenfor en udstukken ramme.

Vi mener, at Socialforvaltningen med Forandringskompasset viser, at de vil noget med borgeren, og at de tager efterspørgslen om at styrke fagligheden i arbejdet med socialt udsatte borgere alvorligt. Dette sker ved at dokumentere og systematisere den viden, der er på området, og herigennem effektivisere kvaliteten af ydelserne. Omvendt viser vi, hvordan Forandringskompasset kan ses som distance-skabende. Særligt spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilken grad borgeren skal inddrages, når værktøjet skal udfyldes, giver anledning til at spørge, hvorvidt Forandringskompasset kan legitimeres etisk? På baggrund af Servicelovens mål om brugerinddragelse og medbestemmelse ses der et problem i forhold til, at det ikke er meldt helt tydeligt ud fra Socialforvaltningen, om borgeren skal inddrages.

Indenfor omsorgsverdenen er der på forhånd etableret en asymmetrisk relation, hvor den ene har brug for den andens hjælp til at klare sig. Den professionelle har et udvidet etisk ansvar overfor borgeren, da han til tider må tage beslutninger på den andens vegne.

I den forbindelse spørger vi til i hvilken grad den professionelle kan holdes ansvarlig for at udføre opgaver, der dels bliver pålagt af myndigheder og overordnede og som dels synes at være samfundsmæssigt legitime?

I forrige afsnit viser vi hvordan der i det postmoderne samfund er indeholdt mekanismer, der skaber distance frem for nærhed, og hvordan ansvaret for den Anden i den sammenhæng mindskes. Hvis vi antager, at den professionelle via vurderingsperspektivet i Forandringskompasset distancerer sig fra borgeren, mener vi, at værktøjet implicit indeholder mekanismer, der legitimerer et distanceret forhold mellem borgeren og den professionelle og mindsker den etiske ansvarsfølelse. Vi mener, at det er problematisk at selvfølgelig gøre et vurderingsperspektiv som en del af pædagogisk praksis, fordi det understreger den asymmetriske relation mellem borger og professionel og derfor ikke tilgodeser det ligestillings og medbestemmelsesperspektiv, der er indeholdt i Serviceloven.

Modsat kan vi spørge, hvilke alternativer der kan opstilles for at tilegne sig og opkvalificere viden om, hvilke tiltag der har mest mulig effekt for borgeren. Ved hjælp af Forandringskompasset muliggøres en dataindsamling, der kan udbygge og understøtte den politiske og fagprofessionelle forståelse af, hvordan offentlig omsorg kan varetages mest fordelagtigt. Forandringskompasset baseres på et grundlag, hvor det antages, at mennesker med udviklingshæmning *kan* udvikle sig. Tanken bag værktøjet stammer tilbage fra 'Det Ka' Nytte' princippet (Hoffmann, 2011), hvormed det understreges, at der er et udviklingspotentiale hos mennesker med udviklingshæmning, og det derfor vil være uetisk ikke at arbejde med de udviklingsmuligheder, den enkelte besidder. Det, vi kritiserer, er ikke hvorvidt der skal fokuseres på udvikling, men derimod hvilken form for udvikling der prioriteres med Forandringskompasset, og om den form imødekommer borgerens selvbestemmelse.

De problemstillinger, der fremhæves, tegner et billede af, at der ligger en problematik i, hvorvidt Forandringskompasset kan komme til at fremstå formyndersk og pålægger borgeren en bestemt udvikling, der er standardiseret og målbar. Problematikken ligger i, hvordan man som professionel undgår at blive blind for det, der ligger uden for Forandringskompassets ti kategorier.

I vores interview optræder argumentet om, at centerstrukturen er en ledelsesreform og derfor ikke kan ses som en tilbagegang mod centralinstitutioner. Argumentet bygger på, at re-centraliseringen ikke foregår på de punkter,

der tidligere blev decentraliseret, men at re-centralisering i centerstrukturen sker udenom borgeren for at optimere brugen af ressourcer. I en handicappolitisk optik kan der spørges til, hvordan centerstrukturen vil få betydning for borgerne, f.eks. i form af større boenheder, og en række centraliserede servicier. COWI/SUS rapporten fra 2002 konkluderede bl.a., at:

”Den lidt større institution er i stadigt stigende omfang blevet erstattet af mindre heterogene boenheder, ofte parcelhuse eller klyngehuse, med en mere ”familiepræget” boligform - og det er i sådanne mindre enheder, at institutionsbegrebet i videst omfang er ophævet.” (COWI/SUS, 2002, s. 20). På trods af, at rapporten er af ældre dato, er konklusionen relevant i denne sammenhæng, fordi rapporten undersøger i hvilken grad de handicappolitiske mål, der blev sat med Serviceloven i 1998 er opnået. Det viser, at der fra politisk side har været en vision om brugerinddragelse og -indflydelse, magt over eget liv og ligebehandling. Fremadrettet anbefaler rapporten, at der fortsat prioriteres etablering af mindre boenheder for at sikre tryk og overskuelighed, samt skabe hjemlige rammer for beboerne.

Nogle af centrene er, i kraft af moderniseringen af botilbudsområdet, sammenlagt i større fysiske enheder, hvor botilbudslederne har haft mulighed for at have kontor i en anden del af centeret. På den baggrund er det muligt at argumentere for, at centeret kommer til at fremstå som én enhed med en direktionsgang og x antal afdelinger. I analysen fremhæves det, at det ikke er rentabelt med små enheder, og at de større enheder er mere robuste.

Det undrer os, at der i vores interview ikke i højere grad bliver sat spørgsmålstejn ved centerstrukturen. Vi har bevidst spurgt ind til, hvad informanterne oplevede som det bedste og det sværeste ved at implementere centerstrukturen. Vi antager, at informanternes position som leder har indflydelse på, at de fremstår positive overfor strukturen i interviewene. Flere nævner da også, at de inden indføringen af centerstrukturen havde forbehold, som er blevet manet til jorden. Der kan spørges, om det samme gør sig gældende i forhold til Forandringskompasset, således at den usikkerhed vi ser i forbindelse med brugen af værktøjet, vil blive manet i jorden, når værktøjet først er fuldt ud implementeret.

Sytter Kristensen, formand for LEV skriver:

”Når der er stordriftsfordele ved at drive en bilfabrik, så er der også stordriftsfordele, når det gælder driften af botilbud til mennesker med handicap og organiseringen af

hjælpen. Ingen gør sig den ulejlighed at overveje, om der kunne være stordriftsulemper.” (Kristensen, 2012c)

Spørgsmålet er hvilke stordriftsulemper, der kan være ved centerstrukturen i et etisk perspektiv. Her ser vi en fare for, hvordan omsorgsarbejde af kommunerne italesættes udelukkende ud fra et økonomisk perspektiv, og at måden borgerens behov varetages på kun vurderes ud fra økonomiske målinger og juridiske krav til praksis. Problemet er, at selvom f.eks. FN’s Handicapkonvention kan ses som en etisk forskrift, vil udviklingsarbejdet indenfor det handicappolitiske område være ud fra ’laveste fællesnævner’, frem for at bygge på etiske visioner om, hvordan samfundet vil behandle mennesker med handicap.

De seneste par år er der foregået en debat i medierne, om hvordan ydelser til mennesker med handicap skal prioriteres økonomisk af kommunerne. Debatten har taget udgangspunkt i, at udgifterne til området stiger og lægger økonomisk pres på kommunerne. Ifølge Carsten Kissmeyer er det urimeligt, at det økonomiske pres fra handicapområdet går udover andre velfærdsområdet, og han mener, at handicaporganisationer får resten af samfundet mod sig, når de med henvisning til internationale konventioner og lovgivning, forlanger samme serviceniveau som hidtil. Han foreslår bl.a. at lempe reglerne for medicinering og fremhæver desuden, at det er omkostningsfuldt, at mennesker med udviklingshæmning selv skal vælge bolig (Information, 2011).

LEV fremhæver flere eksempler, hvor kommuner vælger totalløsninger, såsom at integrere bo- og dagtilbud, levere mad fra centralkøkkener og senest et internt kommunalt notat, hvor der foreslås ’liggedage’ for beboere på botilbud:

”Liggedage beskriver lige præcis det, man frygter, nemlig en standard i botilbud for mennesker med stort hjælpebehov, der betyder, at nogle af beboerne ikke hjælpes op af deres seng en eller to dage om ugen. Helt den samme liggedags-standard kan jeg personligt huske, man havde på de store centralinstitutioner...” (Kristensen, 2012b).

Debatten stiller bl.a. spørgsmålstejn ved, hvorvidt det skal ’gå ud over’ almindelig mennesker, at omkostningerne på handicapområdet er stigende og gør dermed op med det ligestillings- og normaliseringsperspektiv, der er indeholdt i Serviceloven. Der ses en ansvarliggørelse af mennesker med handicap i forhold til, hvad de kan tillade sig at kræve af samfundet. Vi mener, at der er en sammenhæng mellem ansvarliggørelsen og en stigende individualisering, da mennesker med udviklingshæmning juridisk er ligestillet med andre, og derfor

bærer et ansvar overfor fællesskabet. Ydermere kan vi måske i denne sammenhæng finde roden til debatten i et kommunalt perspektiv. Som vi viser i vores historiske tema, varetager kommunerne botilbuddene, og en stor del af de opgaver, der tidligere lå under Amtets område, er blevet lagt ud til kommunerne selv at varetage. Derfor opstår der et økonomisk pres på kommunerne, hvor der således lægges op til en prioritering af kommunens økonomiske ressourcer. Vi kan således spørge til, hvorvidt den økonomiske retorik vi ser borgmestre anvende i den handicappolitiske debat, er et produkt af Strukturreformen og afslører en 'skyggeside' ved de mål, der blev sat med Strukturreformen, hvor kommunen i højere grad får ansvar for varetagelsen af borgerens liv, og dermed blevet stillet langt mere differentieret og komplekse opgaver end tidligere.

I vores ekskurs fremhæver vi en problemstilling vedrørende mennesker med udviklingshæmnings rettigheder. Problemstillingen ses i forlængelse af, at tiltag italesættes af informanterne som pseudo, idet de ikke har reel funktion overfor borgeren og dermed snarere bliver et spørgsmål om at fremstå legitim.

I vores historiske analyse anvender vi en model, hvor forskellige tiders handicaplovgivning ses som svar på tidligere ideologiers problemstillinger. Retsikkerhedsprincippet har i sig selv medført nye problematikker. Botilbudslederne fremhæver problemstillinger, hvor Serviceloven kolliderer med andre hensyn, og tiltagene overfor borgeren på den baggrund bliver betragtet som værende pseudo. Argumentet for at tiltagene kan ses som pseudo bunder i, at lovgivningen, der ligestiller alle uagtet udviklingsniveau, ikke tager hensyn til det faktum, at det ikke er alle borgere, der er bevidste om konsekvenserne af egen handling. Det er ikke tydeligt, hvad alternative muligheder for praktisering af selv- og medbestemmelsesretten kunne være, men det skildrer en problemstilling, hvor en gruppe mennesker atter skæres over en kam, og hvor der ikke tages hensyn til gruppens differentierede udviklingsniveau. Borgeren tillægges et ansvar for sit eget liv ud fra en antagelse om, at denne er i stand til at påtage sig det ansvar. Problemet bliver, at det kendte alternativ til den nuværende lovgivning, er set tidligere, hvor det ud fra en lægelig vurdering blev afgjort, hvorvidt livet skulle foregå på en centralinstitution, uden rettigheder eller ej. Det er selvsagt ikke den løsning, der efterspørges af botilbudslederne, men en løsning, hvor det bliver muligt at imødekomme specifikke behov for omsorg, der bl.a. indeholder en beskyttelse af borgeren mod hans egne handlinger. Herudover er det, der efterspørges, en politisk erkendelse af, at på trods af et mål

om inklusion, vil nogle borgere måske have bedre af ikke at skulle integreres i et bysamfund, men i højere grad befinde sig i omgivelser, hvor der er ro og plads til at være anderledes.

Service_loven var en juridisk landvinding for mennesker med udviklingshæmning, og på trods af modifikationer, har lovgivningen ændret synet på, og det daglige liv for mange mennesker med udviklingshæmning, både i samfundsmæssig kontekst, såvel som en faglig. Der er dog en mindre gruppe, hvor de juridiske restriktioner, der med lovgivningen er kommet for de pædagogiske handlemuligheder, indskrænker den omsorg der kan tilbydes, og i princippet ikke kun har været en fordel.

Ud fra foregående kapitler mener vi at kunne identificere en re-definering af det sociale område og af, hvordan offentlig omsorg varetages. I Københavns Kommune ses det, hvordan henholdsvis strategier, værktøjer og ledelsesreformer implementeres samtidig for at øge kvaliteten og styringen på det sociale område. I den offentlige debat rejses spørgsmålet om i hvilken grad kommunerne kan finansiere en øget kvalitet, og om det overhovedet er muligt at opretholde det eksisterende kvalitetsniveau. I et kommunalt perspektiv lader der til at være enighed om, at den offentlige omsorg defineres ud fra et økonomisk perspektiv, hvilket møder kritik fra områdets interesseorganisationer, der peger på udviklingen som en tilbagegang.

De løsninger, der foreslås på baggrund af økonomisk utilstrækkelighed på området, vækker minder om tiltag, der oftest forbindes med tidligere tiders centralinstitutioner. Men det økonomiske perspektiv, der i dag præger debatten bundet i et andet udgangspunkt end det, der var formålet med centralinstitutionerne. Der spørges ikke længere til om mennesker med udviklingshæmning er farlige for samfundet. De italesættes nærmere som en belastning, hvor det må vurderes, hvad der er råd til at tilbyde, og hvor kvaliteten af tilbuddene, samt det etiske indhold, ikke diskuteres ud fra politiske visioner i samme grad som tidligere.

Tiltagene i Københavns Kommunes Socialforvaltning mener vi må ansues i et andet perspektiv. Målet med re-defineringen af hvordan det sociale område skal varetages har først og fremmest været at genvinde legitimitet overfor samfundet. Dernæst har målet været at sikre en kvalitetsmodel, der både nu og på længere sigt kan skabe udviklende og stabile rammer for kommunens borgere, og hvor der i fremtiden hverken kan eller må opstå lignende skandaler,

som dem, der opstod i 2007. Den gennemgribende re-definering kan ses fra mange perspektiver, men overordnet mener vi, at Socialforvaltningens strategi må ses som en helhed og ud fra en vision om at skabe bedre ledelsesmæssige og faglige vilkår, der på længere sigt skal øge kvaliteten af tilbuddet til borgeren.

Med effektstyringsstrategien optræder der en række etiske problemstillinger, primært i form af, hvordan Forandringskompasset skal anvendes i praksis. Vi finder det afgørende, at borgerinddragelsen i arbejdet med Forandringskompasset meldes tydeligt ud, da det primært er på det punkt, at værktøjet møder kritik fra informanterne. Generelt opleves Socialforvaltningens initiativer positivt af informanterne, og målet om at styrke udvikling, faglighed og robusthed, fremhæves. Der ses ikke en entydig holdning til, hvorvidt, der kan rejses etiske spørgsmål i forhold til tiltagene. Til gengæld ser vi, at informanternes personlige holdning til tiltagene etiske indhold ikke nødvendigvis stemmer overens med deres faglige holdning. Holdningerne er nuancerede og afhængige af om de ytrer sig som ledere eller som private personer og det vidner om, at informanterne primært tilslutter sig initiativerne på baggrund af deres position. Der opleves en bredere etisk og samfundsmæssig problemstilling, hvor de tiltag der er tiltænkt for at gavne borgeren, ikke alle har relevans for den enkelte. På grund af borgerens retssikkerhed, gennemføres tiltag, der legitimeres af handicappolitiske visioner, men som ikke nødvendigvis gavner de borgere det er tiltænkt. Nogle af informanterne mener, at der på et overordnet samfundsmæssigt plan, er tale om en generel etisk tilbagegang i måden, hvorpå offentlig omsorg italesættes og praktiseres. Vi kan identificere en polarisering i den offentlige handicappolitiske debat, og at der foregår en redefinering af, hvordan det sociale område skal varetages. Debatten bunder i, hvorvidt det retslige eller det økonomiske perspektiv skal være det dominerende. Vi ser, at det etiske indhold i Socialforvaltningens initiativer nærmere tyder på en redefinering af kommunens sociale område, og er et svar på et legitimitetsproblem, frem for en tilslutning til et bestemt perspektiv i den samfundsmæssige debat.

Kapitel 10: Undersøgelsens resultater

Målet med bogen har været at undersøge implementeringen af effektstyring og centerstrukturen i Københavns Kommune, og hvordan den offentlige omsorg, med fokus på voksne med udviklingshæmning, varetages.

Bogens empiriske materiale baserer sig på interview med fem botilbudsledere og to centerchefer indenfor botilbudsområdet for mennesker med udviklingshæmning i Københavns Kommune. Materialet er på baggrund af antallet af informanter ikke repræsentativt for hele området, men giver et billede af, hvordan de specifikke tiltag fra Socialforvaltningens side implementeres og opleves fra et ledelsesperspektiv. Vi har bevæget os mellem et socialkonstruktivistisk og fænomenologisk perspektiv, og den empiriske viden, vi kan konkludere på, er skabt i en specifik kontekst.

Undersøgelsen viser, at botilbudslederne står midt i en proces, hvor Socialforvaltningen er ved at redefinere varetagelsen af det sociale område. Derfor kan bogens konklusioner være et udtryk for de problematikker, der opstår, når organisationer er under omstilling. Det kan betyde, at såfremt undersøgelsen var foretaget tidligere eller senere ville informanternes oplevelser ikke nødvendigvis være de samme, og vi må derfor se vores resultater som et øjebliksbillede på den igangværende proces. Det, vi kan konkludere på er, hvordan processen er et udtryk for en generel udvikling indenfor varetagelsen af offentlig omsorg.

For at belyse undersøgelsen i et historisk perspektiv, har vi analyseret mennesker med udviklingshæmnings historie i forhold til en generel samfundsudvikling og feltets kontekst. Vi identificerer en række paradigmeskift i forhold til offentlig styring og i forhold til, hvordan samfundet betragter og yder omsorg overfor mennesker med udviklingshæmning. Undersøgelsen viser, at der er sket en udvikling fra at betragte mennesker med udviklingshæmning i et lægevidenskabeligt perspektiv til et pædagogisk perspektiv, samt en ændring fra en beskyttelsesideologi over en normaliseringsideologi til en retsikkerhedsideologi. Ideologier, der blev indført som svar på tidligere ideologiers problematikker, men som i sig selv skaber nye problemstillinger.

På baggrund af bogens historiske analyse kan vi konkludere, at Strukturreformen har haft en betydning for styringen af det sociale område, idet tilbud, der tidligere var tilknyttet amterne, nu varetages af kommunerne. Der kan ses en udvikling, hvor behovet for styring og professionalisering af de sociale tilbud vokser, og hvor kommunerne i højere grad end tidligere stiller krav til institutionerne om bl.a. dokumentation. Undersøgelsens informanter oplever, at området har udviklet sig fra at være organiseret forholdsvist decentralt med en høj grad af autonomi, til i højere grad at være styret og forpligtiget overfor resultater og kommunalt vedtagne mål og strategier. Herudover kan vi konkludere, at effektstyringsstrategien og centerstrukturen er opstået og vinder legitimitet på baggrund af en række rationalitetsmyter i form af stordriftsfordele, evidensbaseret viden og målbarhed. Den tilslutning, vi ser til nævnte rationalitetsmyter, hænger sammen med de skandaler, der opstod på botilbudsområdet i 2007. Vi kan konkludere, at både centerstrukturen og effektstyring bl.a. er en reaktion på skandalerne på kommunens botilbud og en måde at genvinde legitimitet overfor omverdenen på. Undersøgelsen viser, hvordan en re-centralisering af de tidligere decentrale botilbud, kan ses som et svar på, at omgivelserne er blevet mere fjendtlige, særligt på baggrund af Socialforvaltningen og botilbuddenes tab af legitimitet i forbindelse med skandalerne.

For at belyse botilbudsledernes oplevelser af effektstyring og centerstrukturen i et organisatorisk perspektiv har vi undersøgt, hvordan centerstrukturen er organiseret, og hvilke institutionelle rationaler den type af organisering bygger på.

Centerstrukturen bunder i en rationalitetsmyte om, at stordriftsfordele skaber tryghed og stabilitet samt giver mulighed for en bedre udnyttelse af ressourcer.

Botilbudslederne oplever centerstrukturen positivt og fremhæver muligheden for at udvikle sig fagligt og dele hinandens erfaringer.

Centerstrukturens mål om at styrke samarbejdet mellem botilbuddene opleves af vores informanter som opnået. Vi kan dog konkludere, at der ikke er enighed om, hvordan balancen mellem botilbuddenes lokale forhold og centerets sammenhængskraft skal opretholdes. Nogle botilbudsledere oplever, at der er en fare for, at der internt i centrene dannes siloer.

Vi ser en problematik i, at konkurrenceelementet mellem botilbuddene er flyttet et niveau op og danner siloer centrene imellem. Der ligger dermed en udfordring for Socialforvaltningen i at undgå dette, hvis målet om en homogen forvaltning skal nås.

Ud fra analysen kan vi konkludere, at den mimetiske isomorfi, der finder sted internt i centrene samt en stramning af de organisatoriske koblinger mellem forvaltning og botilbud, er med til at fremme en ensretning af botilbuddene. Der er ikke enighed om, hvorvidt den øgede indbyrdes påvirkning skal ses som en styrke. Vi mener, at den indbyrdes påvirkning kan være med til at skabe udvikling for det enkelte botilbud. Samtidig ser vi en potentiel fare for, at tiltag implementeres for at fremstå legitime, og derfor ikke nødvendigvis har en udviklende effekt.

Forandringskompasset opleves som et godt dialogredskab, der kan skabe refleksion over arbejdet med borgeren. Dog italesætter informanterne en usikkerhed omkring, hvordan resultaterne vil blive brugt på forvaltningsniveau. Ud fra undersøgelsen fremgår der en problematik i, hvordan Forandringskompasset skal fungere som værktøj på flere niveauer, og hvordan det kan undgås, at borgeren på forvaltningsniveau kommer til at fremstå som et tal. Vi ser en vigtighed i, at der bliver meldt tydeligt ud, hvordan Forandringskompasset skal benyttes som effektstyringsredskab, så det undgås, at den usikkerhed informanterne oplever resulterer i, at værktøjet ikke implementeres ordentligt og bliver opfattet som en konkurrence botilbuddene imellem. At det opfattes som en konkurrence er problematisk fordi det kan betyde, at botilbuddene 'pynter' på resultaterne for at fremvise en udvikling, med den effekt, at værktøjet reelt ikke kan sige noget om de faktiske udviklende tiltag.

Indførelsen af centercheffunktionen som et ekstra led har påvirket botilbudslederens ledelsesrum. Centerchefen opleves af informanterne som en sparringspartner, hvorfor vi kan konkludere, at det ekstra ledelsesniveau ikke opleves som en indskrænkelse af råderum, men nærmere som en mulighed for at fremme refleksioner og handlemuligheder i fællesskab.

Botilbudsledernes ansvar er udvidet i form af en gensidig forpligtigelse overfor de andre botilbud i centeret. De beskriver deres rolle som en tolk mellem de forskellige niveauer, de skal kommunikere med, hvilket understreger, at

de står i et krydspres, hvor krav og forventninger kan forekomme modstridende.

Decentraliseringen af Socialforvaltningens tilbud har medført, at botilbudslederen skal rumme drift og administration på lige fod med faglig og strategisk ledelse.

Vi har i analysen vist, at centraliseringen af administrationen har haft utilsigtede konsekvenser. Botilbudslederne oplever det som et tab, at der ikke længere er en administrativ medarbejder tilgængelig på botilbuddet, og de oplever, på trods af et mål om det modsatte, at de ikke har fået mere tid til faglig ledelse.

Vi kan konkludere, at der er forskelle i, hvilken ledelsesstrategi botilbudslederne benytter sig af. Det fremgår af analysen som et modsætningsforhold mellem tillidsbaseret ledelse og nærledelse, men vi vurderer, at det ligeledes kan ses som en måde at imødekomme differentierede behov, da tillid kan ses som en visionær strategi, og nærledelse kan ses som en måde at imødekomme behovet for synlig ledelse.

I et etisk perspektiv har vi fundet frem til, at der indenfor botilbudsområdet sker et generationsskifte blandt lederne, der medfører et skift i ledelsesperspektiv. Vi viser, hvordan der via normativ isomorfi, sker en ensretning af ledelsesperspektiverne, hvor en positiv indstilling til Socialforvaltningens tiltag fremmes.

Vi kan konkludere, at de holdninger til initiativernes etiske indhold, som botilbudslederne giver udtryk for, ikke nødvendigvis stemmer overens med deres personlige holdning, og det tyder på, at informanterne primært tilslutter sig initiativerne på baggrund af deres position som ledere. Det nye ledelsesperspektiv er præget af positivitet og omstillingsvillighed, og en positiv indstilling overfor tiltag fremstår hos informanterne som en styrke. Til gengæld viser undersøgelsen, hvordan der blandt informanterne synes at være enighed om, at de strukturer og tiltag der kommer fra forvaltningen, ikke er noget der kan ændres på. Den positive indstilling overfor medarbejderne og enigheden om, at strukturerne ikke kan ændres på gør, at den kritik der måtte opstå ikke har noget sted at blive rettet hen. Den manglende mulighed for kritik er ligeledes en del af en etisk problemstilling. Når tiltag legitimeres ud fra et nødvendighedsperspektiv kan det siges at skabe en form for undtagelsestilstand, hvor det kritiske perspektiv minimeres.

Ud fra et etisk perspektiv kan vi konkludere, at centerstrukturen og effektstyring ikke entydigt kan ses som en regression mod centralinstitutioner og et statisk menneskesyn.

Vi finder, at kritikken om tilbagegang indenfor offentlig omsorg, der rejses af interesseorganisationer er et spørgsmål om botilbuddenes størrelse og de tiltag der foreslås som løsninger på økonomiske problemstillinger i kommunalt regi. Vi har fundet, at der overordnet, i kraft af en moderniseringsproces af de fysiske rammer indenfor botilbudsområdet, ses en tendens til at bygge større boenheder.

I forhold til Forandringskompasset belyses en række etiske problemstillinger, hvoraf den mest fremtrædende er i hvilken grad borgeren skal inddrages i brugen af værktøjet. Vi kan på den baggrund konkludere, at det er afgørende for værktøjets legitimitet blandt informanterne, at det tydeliggøres fra Socialforvaltningen i hvilken grad, og hvordan borgeren skal inddrages. Vi problematiserer, hvordan værktøjet kan ses som distance-skabende, og herigennem mindske den etiske ansvarsfølelse overfor borgeren. Omvendt pointeres Forandringskompassets positive egenskaber, idet det understreger en politisk og faglig vision om 'at ville noget' med borgeren. Vi kan derfor konkludere, at Forandringskompasset indeholder nogle etiske problemstillinger samtidig med, at det opleves som en måde at imødekomme en vision om udvikling og en efterspørgsel af faglige værktøjer.

I analysen identificeres en problemstilling, hvor der fokuseres på, hvorvidt borgeren reelt har gavn af de tiltag, der tænkes at forbedre tilværelsen for borgeren. Informanterne italesætter problematikken som pseudo, idet tiltagene primært tjener til at få den offentlige omsorgsindsats til at fremstå legitim.

I et samfundsmæssigt perspektiv identificeres en polarisering af, hvordan det sociale område skal varetages, hvor et rettighedsperspektiv udfordres af et økonomisk perspektiv. Vi ser, at områdets udvikling potentielt, i kraft af økonomiske perspektiver på velfærd, står overfor en redefinering. De initiativer, der foreslås til reducere af udgifterne på området, kan ses som en tilbagegang, og definerer mennesker med udviklingshæmning ud fra et økonomisk nytteperspektiv, frem for et retligt.

De rationaler, der gør sig gældende i forhold til organiseringen og varetagelsen af offentlig omsorg er historisk og kulturelt betinget. Vi kan på baggrund af undersøgelsen konkludere, at der fremstår gunstige potentialer i både effekt-

styringsstrategien og centerstrukturen, men at det ikke ændrer på, at grundlaget for tiltagene legitimeres ud fra et nødvendighedsperspektiv frem for et etisk perspektiv. Informanterne anerkender, at der findes nogle etiske problematikker, men etikken bliver italesat i et nær-etisk perspektiv hvilket understreger, at de strukturer og rammer der sættes, ikke ses som funderet ud fra etiske visioner og perspektiver, men ud fra et legitimitetsperspektiv og en økonomisk nødvendighed.

Kapitel 11: Afsluttende bemærkninger og perspektiver

Vi har i bogen undersøgt botilbudslederens oplevelse af, hvordan effektstyring og centerstrukturen påvirker ledelsen af det daglige pædagogiske arbejde i et historisk, organisatorisk og etisk perspektiv

Undersøgelsens konklusioner og fremhævede perspektiver kan bidrage til en yderligere perspektivering af udviklingen indenfor botilbudsområdet, både organisatorisk og etisk.

Vi har undersøgt effektstyringsstrategien og centerstrukturen i en tid, hvor mange af de undersøgte tiltag stadig er i gang med at blive implementeret, hvilket vi mener, har indflydelse på de svar, vi får. Vi mener derfor, at der kunne være forekommet andre resultater, såfremt undersøgelsen var foregået når tiltagene havde været implementeret i længere tid, og var blevet en integreret del af den pædagogiske praksis. Vi viser et øjebliksbillede af hvordan måden, hvorpå indholdet i pædagogisk ledelse defineres, er i forandring, og at rollen som leder ændres. Lederen fremhæves i undersøgelsen, som en, der befinder sig i et krydspres, skal tolke mellem flere niveauer, være loyal, innovativ og visionær. Lederrollen fremhæves som en midterposition, der både skal tage imod og videreformidle ordre.

Vi viser i undersøgelsen, at lederrollen er blevet mere professionaliseret og har foretaget et skift fra at være den første blandt ligemænd til at være en profession i sig selv. Dette kan være med til at skabe distance til medarbejderne, hvilket kan medføre, at der for lederen ligger en udfordring i at skabe ejerskab for personalet. I videre undersøgelser finder vi det relevant at inddrage medarbejdernes perspektiv, da det er dem der varetager kontakten med borgeren og da det er her det afgøres, hvorvidt kvaliteten af tiltagene i realiteten er forøget.

På baggrund af den udvikling hele den offentlige sektor undergår, og de udfordringer, der vil være forbundet med offentlig ledelse i fremtiden, mener vi, at det er relevant at undersøge, hvordan ledelsesrollen på de pædagogiske

institutioner ændrer sig løbende. Valgets af ledelsesstrategi kan fortælle om i hvilken retning velfærdsorganisationer udvikles, og i den forbindelse være et udtryk for de kommunale og samfundsmæssige visioner for hvordan offentlig omsorg skal varetages.

Bogen afgrænser sig til at undersøge varetagelsen af det sociale område i Københavns Kommune. Det vil ligeledes være interessant at undersøge, hvordan andre kommuner varetager den offentlige omsorg over for mennesker med udviklingshæmning, og hvorvidt det er muligt at identificere nogle mere generelle tendenser, både i forhold til organisering af det pædagogiske arbejde og ledelse af sociale organisationer.

Det bliver af vores informanter understreget, at centerstrukturen er en ledelsesreform og at den recentralisering, der sker, derfor sker uden om borgerne. Vi mener, at det er relevant at forholde sig kritisk til det udsagn og undersøge i hvor høj grad recentralisering og drifts-økonomisk tænkning reelt præger borgerens liv, og om det ses i modstrid med handicappolitiske idealer?

Generelt mener vi, at der er et stort potentiale for videre forskning i, hvordan de strukturelle rammer påvirker borgeren og den manglende refleksion over det etiske indhold i de strukturelle rammer der sættes for at effektivisere og professionalisere et område.

Vi peger i undersøgelsen på, at der er ved at ske en redefinering af det sociale område i Københavns Kommune. I vores historiske analyse viser vi, hvordan et paradigme opstår på baggrund af tidligere paradigmers problematikker. Eksempelvis opstod retssikkerhedsparadigmet på baggrund af de problematikker, der opstod i normaliseringsparadigmet. Retssikkerhedsparadigmet har imidlertid i sig selv skabt nogle problemer og hvilket paradigme, der vil vokse frem som svar på de problemstillinger, kan vi ikke identificere indenfor rammerne af denne bog. Vi har peget på en polarisering, repræsenteret ved et retlighedsperspektiv og et økonomisk perspektiv. Vi arbejder i undersøgelsen ud fra, at den offentlige sektor er institutionaliseret og er afhængig af, at fremstå legitim overfor omgivelserne. Vi viser også kort at velfærd, i kraft af forskellige ledelses- og økonomiske strategier, er under pres, og den administrative byrde, på baggrund af styringsstrategier som NPM, vokser.

Vi ser, at der ligger en udfordring i at samle økonomiske, juridiske og etiske perspektiver i en redefinering af den offentlige sektor, og vi mener, at det er en relevant problemstilling at undersøge i et velfærdsledelses perspektiv.

Litteraturliste:

Bøger og videnskabelige artikler:

- Andersen, N. (2003). Fra handleplan til socialkontrakt. I N. Andersen, *Borgerens kontraktliggørelse* (s. 88-114). København: Hans Reitzels Forlag.
- Arendt, H. (1991). *Eichmann i Jerusalem. En rapport om ondskabens banalitet*. København: Gyldendal.
- Bauman, Z. (1999). *Globalisering*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bauman, Z. (2002). *Arbejde, forbrugerisme og de nye fattige*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bauman, Z. (2006a). At udviske ansigtet: Om den sociale styring af den moralske nærhed. I M. Jacobsen (red.), *Baumans mosaik. Essays af Zygmunt Bauman om etik, kritik og utopi 1990-2005* (s. 42-74). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bauman, Z. (2006b). Den sociale manipulation af moralen: At moralisere aktører og adiaforisere handlinger. I M. Jacobsen (red.), *Baumans Mosaik. Essays af Zygmunt Bauman om etik, kritik og utopi 1990-2005* (s. 74-87). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bauman, Z. (2006c). Kritikken - privatiseret og afvæbnet. I M. Jacobsen, *Baumans mosaik. Essays af Zygmunt Bauman om etik, kritik og utopi 1990-2005* (s. 249-258). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, H., & Klausen, K. (2012). *Den danske kommunekonstruktion. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Collin, F. (2003). *Konstruktivisme*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Cooperrider, D. L. & Avital, M. (2005). Appreciative Inquiry and The Changing Field of Change. I D. L. Cooperrider, P. F. Sorensen, T. F. Yaeger, & D. Whitney (red.), *Appreciative Inquiry. Foundations in Positive Organization Development*. (s. 5-9). Illinois: Stipes Publising L.L.C.
- Fink, H. (2005). Om det etiske og det moralske hos Løgstrup og Habermas. I D. Bugge, P. Böwadt, & P. Sørensen, *Løgstrups mange ansigter* (s. 225-240). Frederiksberg: Forlaget ANIS.

- Giddens, A. (1994). *Modernitetens konsekvenser*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Giddens, A. (2000). *En løbsk verden. Hvordan globaliseringen forandrer vores tilværelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hatch, M. J. (2006). *Organization Theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives* (2. udgave). New York: Oxford University Press.
- Hansen, K.E. (2007). *Kontrol og tillids. Ambivalenser i pædagogisk ledelse og udvikling*. Viborg: CVU Midvest.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* (69), s. 3-19.
- Jacobsen, M.H. (2006). Indledning. Baumans mosaik – essays af Zygmunt Bauman om etik, kritik og utopi, 1990-2005. Den mosaikagtige Bauman. I M.H. Jacobsen. *Baumans mosaik. Essays af Zygmunt Bauman om etik, kritik og utopi, 1990-2005* (s. 9-41). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisations - og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. (2005). Interview i en interaktionistisk begrebsramme. I M. Järvinen, & N. M.-M. (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv* (s. 27-48). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kirkebæk, B. (1987). Staten og den åndssvage 1870-1935 - Fra filantropi til kontrol. I S. E. Andersen, *Handicaphistorie 1987* (s. 35-56). København: Dansk psykologisk Forlag.
- Kirkebæk, B. (1993). *Da de åndssvage blev farlige*. Holte: Forlaget SOCPOL.
- Kirkebæk, B. (2001). *Normaliseringens periode*. Holte: Forlaget SOCPOL.
- Kirkebæk, B. (2010). Menneskesyn og samfundssyn. I B. Kirkebæk, *Almagt og afmagt. Specialpædagogikkens holdninger, handlinger og dilemmaer* (s. 162-180). København: Akademisk Forlag.
- Klausen, K. K. (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag A/S.
- Koch, L. (2000). *Tvangssterilisering i Danmark 1929-67*. København: Nordisk forlag A/S.
- Kofod, K. K. (2007). *Ledelse af sociale institutioner. Pædagogisk ledelse under forandring*. København: Børsens Forlag.
- Kofod, K.K. (2008, April). Ledelse af offentlige sociale institutioner. *Offentlig Ledelse* (2), s. 1-23.

- Krogstrup, H. (2011). *Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2008). *InterView. Introduktion til et håndværk* (2 ed.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Lerborg, L. (2012). Styring, kontrol og evidens. *Pædagogisk psykologisk tidsskrift. Evidens - et eftersyn* (3), s. 187-215.
- Lévinas, E. (1996). *Totalitet og Uendelighed*. København: Hans Reitzels Forlag
- Lindhardt, A. (2011). Etik - en introduktion. I A. Lindhardt, *Etik og værdier i psykiatrien* (s. 11-29). København: Psykiatrifondens Forlag.
- Martinsen, K. (2005). Sårbarheten og omveiene. I D. Bugge, P. Bøwadt, & P. Sørensen, *Løgstrups mange ansigter* (s. 255-271). København: Anis.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I W. Powell, & P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 41-63). Chicago: The University of Chicago Press.
- Mik-Meyer, N., & Villadsen, K. (2007). Nyinstitutionel Teori: Myter og legitimitet. I N. Mik-Meyer, & K. Villadsen, *Magtens former - Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren* (s. 117-145). København: Hans Reitzels Forlag.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Moos, L. (2006). Fra demokratidiskurser mod markedsorienterede effektivitetsdiskurser. *Nordisk Pedagogik* (4), s. 322-332.
- Morsing, O. (2005). Ulrich Beck og Zygmunt Bauman som anmasselse. Løgstrup og politikken. I D. Bugge, P. Bøwadt, & P. Sørensen (red.), *Løgstrups mange ansigter* (s. 319-335). København: Forlaget Anis.
- Nielsen, P. (1987). Handicapbegrebet og dets historiske udvikling. I S. E. (Red.), *Handicaphistorie 1987* (s. 35-44). København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Pedersen, D. & Greve, C. (2007). Strategisk offentlig ledelse i reformernes tidsalder. *Ledelse og Erhvervsøkonomi* (4), s. 195-206.
- Pedersen, J. S. (2010). *Reformerne i den offentlige sektor - skab seks plusser*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Personalehøjskolen. (1973). *Love og cirkulærer. Vedrørende forsorgen for åndssvage og andre svagtbegravede*. Hæfte 1-5. udg. København: Personalehøjskolen.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I W. Powell,

- & P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 63-83). Chicago: The University of Chicago Press.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Staunæs, D., & Søndergaard, D. (2005). Interview i en tangotid. I M. Järvinen, & N. Mik-Meyer, *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv* (s. 49-72). København: Hans Reitzels Forlag.
- Sætersdal, B., & Heggen, K. (2004). *I den bedste hensigt? "Ondskab" i behandlingssamfundet*. København: Gads Forlag.
- Sørensen, D. (2005). *Omsorgskonstruktioner. Socialpædagogik og mennesker med multiple udviklingshæmninger*. København: Systime Academic.
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010a). Del 1. Metoder, 1. Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder. En grundbog* (s. 29-53). København: Hans Reitzels Forlag.
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2010b). Kvalitet i kvalitative studier. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder. En grundbog* (s. 489-501). København: Hans Reitzels Forlag.
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21, (1) s. 1-19.
- Willig, R. (2009). *Umyndiggørelse*. København: Hans Reitzels forlag.
- Øgendahl, C. (2000). *Socialpædagogernes historie*. Odense: Kerteminde tryk.

Rapporter og betænkninger:

- Bengtsson, S., & Kristensen, L. (2006). *Særforsorgens Udlægning. Et litteraturstudie*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bengtsson, S., & Stigaard, D. L. (2011). *Aktuel skandinavisk og britisk handicapforskning. En kortlægning af miljøer*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter For Velfærd.
- Betænkning nr. 185. (1957). *Betænkning om Åndssvageforsorgens Problemer. Afgivet af det Socialministeriet den 30. april 1954 nedsatte udvalg*. København: Universitetes bogtrykkeri (Shultz).
- Betænkning nr. 781. (1976). *Særforsorgens udlægning: Betænkning fra udvalget om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg (Betænkning 781)*. København: Statens Trykningskontor (Schultz).

- Bonfils, I., & Berger, N. (2010). *Specialiserede tilbud til borgere med handicap – efter reformen*. København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- COWI/SUS. (2002). *Evaluering af erfaringerne med institutionsbegrebets ophævelse på handicapområdet, 1998 - 2002. Fokus på brugernes, pårørendes og*. København: Socialministeriet.
- Hoffmann, M.-B. D. (2011). *"Det ka' nytte" pædagogikken og seks film fra perioden 1986 til 1991*. København: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- Hoffmann, M.-B. D. (2012). *Hverdagsliv, kommunikation og interaktion i botilbud for svært udviklingshæmmede*. København: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- Holmskov, H., & Skov, A. (2007). *Veje til reelt medborgerskab. En kortlægning af udviklingshæmmedes vilkår for selvbestemmelse og brugerinddragelse*. Ringsted: Servicestyrelsen - Handicapenheden.
- Klausen, K. K., Michelsen, J., & Nielsen, D. M. (2011). *Den Decentrale Leder*. København: Lederne; Syddansk Universitet.
- Kofod, K., & Jensen, N. (2009). *Organisationsudvikling og socialpædagogisk praksis i bo- og dagtilbud for voksne udviklingshæmmede*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet.
- Københavns Kommune & NIRAS Konsulenterne A/S. (2008). *Undersøgelse af bosteder og bofællesskaber i Københavns Kommune*. København: Københavns Kommune.
- Socialministeriet. (2007). *Veje til et godt liv i egen bolig. Fokus på etik, værdigrundlag og kompetenceudvikling i botilbud for mennesker med handicap og sindslidelser m.fl.* København: Socialministeriet (Nuværende Social- og Integrationsministeriet).
- Væksthus for Ledelse. (2007). *Ledelse af dagtilbud under forandring – En undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet*. København: Væksthus for Ledelse.
- Væksthus for Ledelse. (2011). *De skjulte velfærdsreserver. Viden og visioner om offentlig ledelse med social kapital*. København: Væksthus for Ledelse.
- Væksthus for Ledelse. (2012). *Sammenhængskraft- i virkeligheden*. København: Væksthus for Ledelse.

Elektroniske kilder og avisartikler:

- Asterisk. (2007). *Smil hvis du er stresset*. Hentet: 18. februar 2013 fra: http://edu.au.dk/fileadmin/www.dpu.dk/aktuelt/magasinetasterisk/udenforhierarki/nr36september2007/udgivelser_asterisk_asterisk-nrx2e-36-september-2007_20070829121159_asterisk_36.pdf
- Center for Oligofrenipsykiatri. (2012). *Udviklingshæmning*. Hentet: 16. januar 2013 fra: <http://www.oligo.dk/Udviklingsh%C3%A6mning.aspx>
- Dansk Netværk for Handicapforskning. (2012). *Dansk Netværk for Handicapforskning, NNDR.dk - Netværket*. Hentet: 6. Februar 2013 fra: <http://www.nndr.dk/netvaeligrket.html>
- Det Centrale Handicapråd. (2012). *Om rådet*. Hentet: 29. oktober 2012 fra: <http://www.dch.dk/content/om-r%C3%A5det>
- DR.dk. (29. januar 2013). *Kommunaldirektører: Vi drukner i bureaukrati*. Hentet: 15. februar 2013 fra: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/01/28/212606.htm>
- FOA. (2. november 2011). *Nye ledelsesveje i den offentlige velfærd – et spørgsmål om tillid*. Hentet: 14. februar 2013 fra: <http://www.foa.dk/~media/ECBB5B0EC36E469E8ECE27E433BD597B.ashx>
- IKAS. (2012). *IKAS - DDKM - Akkreditering som metode*. Hentet: 3. december 2012 fra: <http://www.ikas.dk/DDKM/Metoden.aspx>
- Information. (5. april 2011). 'Handicapområdet går ud over normalområdet'. *Dagbladet Information*.
- Institut for uddannelse og pædagogik (DPU). (2013a). *Social- og specialpædagogik, Inklusion og Ledelse af Organisationer (SILO)*. Hentet: 29. september 2013 fra: <http://edu.au.dk/forskning/omraader/social-og-specialpaedagogik-inklusion-og-ledelse-af-organisationer-silo/profil/>
- Institut for uddannelse og pædagogik (DPU). (2013b). *Socialpædagogik og botilbud for voksne med udviklingshæmning - En serie af E-bøger udgivet af SSIP*. Hentet: 9. januar 2013 fra: <http://edu.au.dk/forskning/omraader/socialogspecialpaedagogik/eboegerogartikler/ebog/socialpaedagogik-og-botilbud-for-voksne-med-udviklingshaemning/>
- KL's Økonomiske Sekretariat. (2012). *KL-Økonomi og dokumentation - De effektive kommuner 2011-2012*. Hentet: 7. december 2012 fra: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_51868/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

Kristeligt Dagblad. (24. september 2010). *Synet på udviklingshæmmede er på vej tilbage til fortiden*. Hentet: 6. februar 2013 fra: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/381785:Danmark--Synet-paa-udviklingshaemmede-er-paa-vej-tilbage-til-fortiden?all=1>

Kristensen, S. (25. juni 2012a). *Institutionernes genkomst*. Hentet: 3. juli 2012, fra: <http://www.lev.dk/nyheder/2012/juni/institutionernes-genkomst.aspx>

Kristensen, S. (2012b). Leder: "Fra besøg af velmenende minister til den sørgelige kommunale virkelighed". *LEV Bladet* (7).

Kristensen, S. (28. februar 2012c). *Handicappolitik sat i bakgear*. Hentet: 18. februar 2013 fra: <http://www.lev.dk/nyheder/2012/februar/handicappolitik-sat-i-bakgear.aspx>

Langvad, S. (21. juni 2012). *Brev til social - og integrationsminister Karen Hækkerup: Vedr. kommuner, der bygger store institutioner*. Hentet: 3. juli 2012 fra: <http://www.handicap.dk/dokumenter/breve/brev-til-social-og-integrationsminister-karen-haekkerup-om-kommuner-der-bygger-store-institutioner>

LFS. (3. april 2008). *LFS - Høringssvar vedr. den ny ledelsesstruktur for botilbudene på handicapområdet i Socialforvaltningen*. Hentet: 3. juli 2012 fra: https://www.lfs.dk/?_sideid=6434

LFS Nyt. (2006). *Måling og kvalitet på døgninstitutioner*. Hentet: 15. februar 2013 fra: <https://www.lfs.dk/654>

P1: Eksistens. (10. september 2012). *Du har ret til at sige fra*. (C. Ortmann, Red.). Hentet: 8. februar 2013 fra: <http://www.dr.dk/P1/Eksistens/Udsendelser/2012/09/10133216.htm>

Politiken. (22. september 2012). *Kronikken af Rasmus Willig - Dødsstødet til new public management*. Hentet: 27. januar 2013 fra: <http://politiken.dk/debat/kroniker/ECE1761349/doedsstoedet-til-new-public-management/>

Regeringen. (Oktober 2011). *Et Danmark der står sammen. Regeringsgrundlag oktober 2011*. Hentet: 14. februar 2013 fra: http://www.stm.dk/p_7811.html

Social- og Integrationsministeriet. (2012a). *Bekendtgørelse af lov om social service (Serviceloven)*. Hentet: 18. december 2012 fra: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=141372#Afs5>

Social- og Integrationsministeriet. (2012b). *Social - og Integrationsministeriet - puljer*. Hentet: 8. januar 2013 fra: <http://www.sm.dk/Puljer/social-e>

[omraader/lukket-for-ansogning/handicap/Documents/Opflag%20-%20Handicapforskning.pdf](#)

Socialpædagogen. (26. juni 2009). *København var alt for længe om at reagere*. Hentet: 14. februar 2013 fra: <http://www.socialpaedagogen.dk/da/Arkiv/2009/13-2009/Tokanten%20Koebenhavn%20var%20alt%20for%20laenge%20om%20at%20reagere.aspx>

TV2. (20. november 2007). *"Er du åndssvag?" - tidslinje*. Hentet: 3. juli 2012 fra: <http://finans.tv2.dk/nyheder/article.php/id-6156379:er-du-%C3%A5ndssvag--tidslinje.html>

Ugebrevet A4. (9. marts 2009). *Papirarbejde kvæler ledere af børnehaver og plejecentre*. Hentet: 15. februar 2013 fra: http://www.ugebreveta4.dk/2009/200908/Baggrundoganalyse/Papirarbejde_kvaeler_ledere_af_boernehaver_og_plejecentre.aspx

Dokumenter fra Københavns Kommune og Københavns Kommunes Socialforvaltning:

Christensen, Jan. (2008). *Notat om ny organiseringsmodel for bo-området til høring*. Københavns Kommune. Socialforvaltningen. Dokument nr. 2008-9832: 4-2-2008. Københavns Kommune. (2012a). *Derfor styrer vi efter hvad der virker*. Hentet: 13. november 2012 fra: <http://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Derfor%20effektstyring.aspx>

Københavns Kommune. (2012b). *Effektstyring - Det siger andre om effektstyring*. Hentet: 3. juli 2012 fra: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/DetSigerAndreOmEffektstyring.aspx>

Københavns Kommune. (2012c). *Vores mål- pejlemærkerne*. Hentet: 13. november 2012, fra: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Pejlemaerker.aspx>

Københavns Kommune. (2012d). *Forandringskompasset*. Hentet: 25. juni 2012 fra: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Forandringsskompasset.aspx>

Københavns Kommune. (2012e). *Baggrund – fra tro til viden*. Hentet: 10. februar 2013 fra:

<http://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Baggrund-FraTroTilViden.aspx>

Københavns Kommune. (2013). *Etisk Kodeks*. Hentet: 14. november 2013 fra:

<http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/handicap>

Lysgaard, Anne Marie. (2011). *Forslag til ændringer i centerstrukturen på handicapområdet*. Københavns Kommune. Socialforvaltningen. Dokument nr.: 2011-599220: 24-08-2011.

Socialforvaltningen.(2008). *LFS hjemmeside - høringsmateriale*. Hentet: 19. november 2012 fra: www.lfs.dk/2931&fuldside=1

Socialforvaltningen.(2010). *Til KL. Beskrivelse af forandringskompasset*. Hentet: 15. februar 2013 fra:

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_45680/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

Socialforvaltningen. (2011a). *Afdelingsleder på bo-, dagtilbuds- og institutionsområdet. Gruppet leder i den sociale hjemmepleje*. København.

Socialforvaltningen. (2011b). *Lederprofil. Bo-, dagtilbuds- eller institutionsleder*. København.

Socialforvaltningen. (2011c). *Lederprofil. Centerchef på bo-, dagtilbuds- og institutionsområdet Centerchef i Den Sociale Hjemmepleje*. København.

Socialforvaltningen. (2012a). *Effektstyring - Vejledning til Forandringskompass - for voksne med særligt svære funktionsnedsættelser*. Hentet: 4. december 2012 fra:

<http://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/Effekt/SubsiteFrontpage/Materiale/r/~/-media/3210E86DBC864A8A8F3D171454405288.ashx>

Socialforvaltningen.(2012b). *Mod bedre resultater for borgerne – om effektstyring i Socialforvaltningen*. Københavns Kommune.

Socialudvalget. (28. maj 2008a) *Beslutningsprotokol - 4. Ny ledelsesstruktur på forvaltningens bo- og behandlingstilbud*. Hentet: 6. februar 2013 fra:

<http://subsite.kk.dk/eDoc/Socialudvalget/28-05-2008%2016.15.00/Referat/29-05-2008%2014.45.38/532EBC01BCA26480C1257458004618CF.htm>

Socialudvalget. (28. maj 2008b). *Bilag 1-13 vedr Ny ledelsesstruktur på bo- og dagtilbud*. Hentet: 24. juni 2012 fra:

<http://subsite.kk.dk/eDoc/Socialudvalget/28-05-2008%2016.15.00/Dagsorden/30-05-2008%2011.12.21/Ny%20ledelsesstruktur%20-1-13.pdf>

SOF-bladet. (10. maj 2012). *Fra tro til viden*. Hentet: 28. november 2012 fra: <http://www.kk.dk/Borger/DetSocialeOmraade/EffektAfDetSocialeArbejde/~media/00830E4851F4423D88C9C1AF083DB062.ashx>

SOF-bladet. (December 2012). *Bedre balance og mere plads til faglighed*. (4) Socialforvaltningen.