

# Statslig procesregulering og lokalt selvstyre

– En undersøgelse af  
kommunale erfaringer

"Statslig procesregulering og lokalt selvstyre  
– En undersøgelse af kommunale erfaringer"  
er udarbejdet for FOKUS af Eva Moll Sørensen.

Redaktion: Peter Juncker-Mikkelsen, FOKUS sekretariatet  
FOKUS – FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service – er et initiativ,  
som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i regioner og kommuner.

Copyright: 2009 FOKUS og forfatteren

November 2009

Layout: I♥SISTERBRANDT

ISBN nr. 978-87-90837-09-9

Rapporten kan downloades på FOKUS' hjemmeside: [www.fokus-net.dk](http://www.fokus-net.dk)

Parterne bag FOKUS er:

KL

Danske Regioner

DSI – Dansk Sundhedsinstitut

AKF – Anvendt KommunalForskning

Frederiksberg Kommune

Københavns Kommune

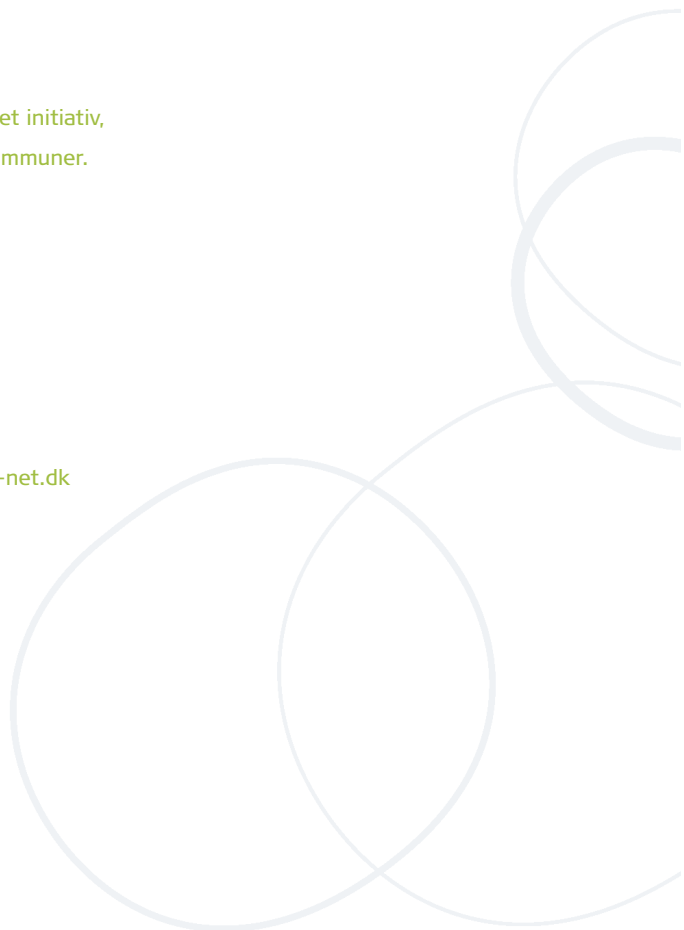
KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Kommunaldirektørforeningen i Danmark

Regionsdirektørkredsen

FOKUS-udgivelserne er skrifter om kvalitetsudvikling, som henvender sig til ledere og medarbejdere, som i praksis arbejder med kvalitetsudvikling, men de vil også være af interesse for politikere i regioner og kommuner. De synspunkter, der bliver fremsat i udgivelserne, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

FOKUS støtter udarbejdelsen af rapporter gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.



# Forord

Til trods for at et stærkt lokalt selvstyre har været et gennemgående ønske i både kommunal- og kvalitetsreformen, har kommunerne også oplevet en øget central styring, blandt andet gennem en detaljeret procesregulering.

FOKUS har med denne analyse ønsket at undersøge, hvad der sker med kommunernes selvstyre og magtfordelingen i den offentlige sektor, når staten fastsætter regler for de administrative processer i kommunerne. Rapporten bygger på kvalitative analyser af konkrete erfaringer med procesreguleringer i to danske kommuner.

Analysen afdækker, hvad statens procesregulering betyder for kommunalpolitikernes

indflydelse på opgaveløsningen, kommunernes evne til at foretage egne udgiftsprioriteringer og medarbejdernes faglige råderum. Analysen fokuserer særligt på ældreområdet og på området vedrørende udsatte børn og unge, som begge er udgiftstunge sociale områder med både positive og negative erfaringer med statslig procesregulering.

FOKUS analysen er gennemført af cand. scient.pol., ph.d. studerende ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Eva Moll Sørensen.

*Mette Wier, formand for FOKUS' bestyrelse  
November 2009*

# Indhold

SAMMENFATNING	7
1. INDLEDNING	10
1.1. Undersøgelsens metode	12
2. DE UDVALGTE REGULERINGER	17
2.1. Ældreområdet	17
2.2. Området vedrørende udsatte børn og unge	18
2.3. Procesreguleringernes niveauer	18
2.4. Eksisterende undersøgelser	22
2.4.1. Ældreområdet	22
2.4.2. Området vedrørende udsatte børn og unge	23
3. CASESTUDIERNE	24
3.1. Struer Kommune	24
3.1.1. Organisering af ældreområdet	24
3.1.2. Organisering og regulering af området vedr. udsatte børn og unge	25
3.2. Gladsaxe Kommune	26
3.2.1. Organisering af ældreområdet	26
3.2.2. Organisering og regulering af området vedr. udsatte børn og unge	27
4. KOMMUNALPOLITIKERNES ROLLE	29
4.1. Stigende administrative udgifter	29
4.2. Kommunens evne til udgiftsstyring	30

# Indhold

4.3. Synlighed og udgiftsprioriteringer	31
4.4. Opsummering	32
5. KOMMUNALPOLITIKERNES ROLLE I STYRING AF OPGAVELØSNINGEN	33
5.1. Opgaveløsningens politiske mandat	33
5.2. Dokumentation og politisk kontrol	34
5.3. Armslængde mellem politikerne og frontlinjen	35
5.4. Indsnævring af det politiske indhold	36
5.5. Opsummering	37
6. KONSEKVENSER I FRONTLINJEN	38
6.1. Nye roller	38
6.2. Professionalisering – og bureaukratisering – af visitationen	39
6.3. Procestænkning og råderum i det sociale arbejde	40
6.4. Hvad med borgeren?	42
6.5. Opsummering	43
7. KONKLUSION: PROCESREGULERINGER OG DET LOKALE SELVSTYRE	44
7.1. Hvordan virker de udvalgte procesreguleringer	44
7.1.1. Udgiftsstyringen	44
7.1.2. Kommunalpolitikernes rolle i styringen af opgaveløsningen	45
7.1.3. Frontlinjens råderum	46
7.2. Variationer mellem kommuner og opgaveområder	48

# Indhold

7.2.1. Kommuner	48
7.2.2. Opgaveområder	51
7.3. Perspektivering: Hvad betyder procesregulering for magten i den offentlige sektor?	52
7.3.1. Staten procesregulerer for meget	52
7.3.2. Procesregulering giver staten magten over den offentlige sektor	53
LITTERATUR	55
INTERVIEW	56

# Sammenfatning

Formålet med denne rapport er at analysere kommunale erfaringer med statslig procesregulering. Procesreguleringer kan fx være reguleringer af den måde, kommunerne formulerer politik for et område på, reguleringer af den måde, de organiserer opgaveløsningen på eller reguleringer af sagsbehandlingsprocesser. Rapporten fokuserer på, hvad procesreguleringer betyder for kommunernes lokale selvstyre. Nogle af de vigtigste træk ved selvstyret er, at kommunalbestyrelsen har indflydelse på kommunens udgiftsprioriteringer, og at politikerne styrer forvaltningens opgaveløsning inden for lovens rammer. Desuden er der tradition for, at medarbejderne i den borgernære kommunale 'frontlinje' har et vist råderum for faglige skøn. Undersøgelsen fokuserer på, hvordan procesreguleringer påvirker 1) kommunernes udgiftsstyring, 2) kommunalpolitikernes rolle og 3) frontlinjemedarbejdernes faglige råderum.

Rapporten fokuserer særligt på ældreområdet og på området vedrørende udsatte børn og unge – begge udgiftstunge sociale områder, hvor der ifølge tidligere undersøgelser er en blanding af positive og negative erfaringer med statslig procesregulering. Inden for hvert område fokuseres på erfaringer med udvalgte procesreguleringer. På ældreområdet udvælges lovgivningen om kvalitetsstandarder, skriftlighed i sagsbehandlingen og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp. På området vedrørende udsatte børn og unge udvælges Anbringelsesreformens krav om en sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen og

servicelovens regulering af §50-undersøgelser og handleplaner. På begge områder indebærer de valgte reguleringer, at der indføres elementer af en moderne styringsmodel; nemlig BUM-modellen med klar adskillelse mellem kommunernes bestillere og udførere og modtagere. Samtidig omfatter de valgte reguleringer både forholdsvis overordnede krav om kommunal politikformulering og mere detaljerede reguleringer af sagsbehandlingen og opgaveløsningens organisering.

Rapporten bygger på kvalitative studier af erfaringerne med procesreguleringer i to danske kommuner, som har forskellig størrelse, geografisk beliggenhed, politisk ledelse og administrativ organisering. Der er i hver kommune udført kvalitative interview med 10-12 personer på forskellige organisationsniveauer. Undersøgelsen bygger således på interview med 22 personer, to borgmestre, fire yderligere byrådsmedlemmer, to kommunaldirektører, tre yderligere direktører, tre (chef)konsulenter og otte ledende medarbejdere i kommunernes sagsbehandlende og udførende enheder.

## Hvordan påvirkes udgiftsstyringen?

Undersøgelsens informanter oplever, at procesreguleringer tvinger kommunerne til at bruge flere ressourcer på administration og dokumentation, hvilket går ud over ressourcerne til opgaver med direkte borgerkontakt.

Informanterne mener samtidig, at krav om kommunal politikformulering styrker

udgiftsstyringen. Eksempelvis giver kvalitetsstandarder for ydelserne på et givet område anledning til at vedtage et serviceniveau, som svarer til de økonomiske rammer. Skærpede dokumentationskrav styrker også udgiftsstyringen, idet det bliver muligt at planlægge ud fra et kendskab til kommunens behovs- og udgiftsniveauer. I nogle tilfælde oplever informanterne dog, at procesreguleringer svækker kommunens muligheder for at styre udgifterne. Især kritiseres ældreområdet lovgivning om frit leverandørvalg, bl.a. for at give ineffektive incitamenter og konkurrencemæssige ulemper for den kommunale leverandør.

Sidst men ikke mindst mener mange af informanterne, at procesreguleringer har indflydelse på kommunens egen udgiftsprioriteringsproces, idet procesreguleringer bidrager til at skabe en synlighed, som gør det nemmere at argumentere for flere penge til de områder, de vedrører.

### **Hvordan påvirkes kommunalpolitikernes rolle?**

Mange informanter oplever, at de udvalgte procesreguleringer bidrager til en mere tydelig politisk styring end tidligere. Krav om kommunal politikformulering giver politikerne en anledning til at diskutere kommunens ydelser, og de bidrager til, at der formuleres et lokalt politisk 'mandat' for opgaveløsningen, hvilket ikke mindst opleves som en styrke i de sagsbehandlende og udførende enheder. Mange procesreguleringer indebærer skærpede krav om dokumentation og evaluering af opgaveløsningen, hvilket giver nye muligheder for politisk opfølgning og kontrol af opgaveløsningen. Informanterne kritiserer dog også, at der fra statens side stilles for

mange krav om dokumentation, som kommunerne ikke kan bruge i deres egen styring og udvikling af områderne.

Nogle af de interviewede politikere mener, at de udvalgte procesreguleringer medvirker til at institutionalisere politisk styring på 'armslængde' med stillingtagen til generelle retningslinjer frem for konkrete sager og situationer. Disse politikere beskriver armslængdestyringen som en professionalisering, men også som et tab af kontakt og konkret ansvar i forhold til lokalsamfundet. Samtidig oplever politikere i begge kommuner, at reguleringer af formen for den politiske stillingtagen til opgaveløsningen er med til at indsnævre indholdet i denne politiske stillingtagen.

### **Hvordan påvirkes 'frontlinje' medarbejdernes råderum?**

I de sagsbehandlende og udførende enheder bidrager de undersøgte procesreguleringer til, at der i højere grad skelnes mellem rollen som myndighedsperson og som rådgiver, behandler eller hjælper.

De sagsbehandlende medarbejdere bliver i højere grad myndighedspersoner, hvis rolle det er at vurdere borgernes behov og bevilge ydelser efter et klart grundlag. Informanterne mener, at dette giver mere systematisk sagsbehandling og bedre afgørelser. Det medfører dog også, at sagsbehandlerne har mindre tid til borgerkontakt, og i nogle tilfælde kan den detaljerede sagsbehandling stå i vejen for en hurtig indsats.

Procesreguleringer medfører en standardisering af både sagsbehandlingen og opgaveudførelse. Det kan opleves som et tab



af råderum for den selvstændige, faglige opgaveløsning, og den kan føre til et overdrevent fokus på at overholde proceskrav på bekostning af opgaveløsningens helhed. Flere informanter fremhæver dog, at standardiseringen også giver medarbejderne redskaber til at strukturere og beskrive deres arbejde. Især de yngre medarbejdere kan ifølge informanterne have gavn af et systematisk grundlag for deres arbejde, mens de ældre medarbejdere i højere grad vil opleve det som tab af råderum. Informanterne i de udførende enheder ser det som en ledelsesmæssig udfordring at opmuntre til fleksibilitet og selvstændighed frem for procestænkning.

### Hvad betyder procesregulering for det lokale selvstyre?

De fleste af informanterne mener, at staten procesregulerer for meget, og at staten gennem procesregulering tiltager sig stigende magt over den offentlige sektor. De har ganske vist forståelse for, at staten vil være med til at styre kommunernes opgaveløsning, og de giver som regel udtryk

for stor indlevelse i de udvalgte, konkrete procesreguleringer. Når de alligevel er kritiske over for procesregulering, skyldes det, at staten går for meget i detaljer på nogle områder. Mens kravene om kommunal politikformulering overvejende får positive skudsmål, mener mange informanter, at detaljerede reguleringer af sagsbehandlingen og opgaveløsningens organisering kan stå i vejen for en fleksibel og effektiv lokal opgaveløsning.

Informanterne giver i mange tilfælde udtryk for, at bestemte procesreguleringer bidrager til indførelse af fornuftige moderne styringsredskaber. De har ofte det synspunkt, at disse redskaber under alle omstændigheder ville være blevet indført af kommunerne selv som en del af moderne styringsfilosofi, måske på en mere fornuftig måde. Det er således sandsynligt, at casekommunernes forholdsvis positive holdning til Anbringelsesreformen skyldes, at begge kommuner havde arbejdet med lignende tanker forud for reformen, og implementeringen kunne tage udgangspunkt i egne eksisterende styringsredskaber.

# 1. Indledning

Kommunalreformen i 2007 havde til hensigt at skabe forudsætninger for decentralisering, idet de nye, større kommuner skulle løse flere opgaver, og deres opgaveløsning skulle detailstyres mindre af staten. Siden kommunalreformen har mange imidlertid kritiseret, at staten i stigende grad detailregulerer processerne i kommunernes opgaveløsning. Kritikken lyder både fra de kommunale organisationer (fx Hansen 2007) og fra de kommunale medarbejdergrupper (Ugebrevet A4, 28. januar 2008).

Formålet med den her afrapporterede undersøgelse er at beskrive og uddybe kommunale erfaringer med statslig procesregulering. Der fokuseres primært på, hvad reguleringerne betyder for kommunernes lokale selvstyre. Reguleringernes betydning for effektiviteten og kvaliteten i kommunernes opgaveløsning inddrages kun som sekundære aspekter. Et vigtigt træk ved det lokale selvstyre er, at kommunalbestyrelsen har indflydelse på kommunens udgiftsniveau og foretager prioriteringer mellem forskellige udgiftsformål. Et andet vigtigt træk er, at kommunalbestyrelsen styrer og kontrollerer forvaltningens opgaveløsning på de enkelte områder inden for lovens rammer. I kritikken af procesreguleringerne fokuseres desuden på en type selvstyre, som ikke har kommunalbestyrelsen i fokus, nemlig traditionen for at medarbejderne i den kommunale 'frontlinje' har et vist råderum til at arbejde efter egne faglige skøn.

Undersøgelsen fokuserer således på, hvordan procesreguleringer påvirker:

- 1) kommunernes udgiftsstyring,
- 2) kommunalpolitikernes rolle i styringen af opgaveløsningen,
- 3) frontlinjemedarbejdernes faglige råderum.

## Hvad er procesregulering?

Selv om begrebet procesregulering<sup>1</sup> optræder i den offentlige debat, findes der ingen præcis definition eller fælles forståelse af begrebet. Ifølge Finansministeriet (2005) vil procesregulering sige, at staten fastsætter regler for administrative processer i kommunerne. Den idealtypiske procesregulering er uden betydning for det materielle indhold i borgerens ydelse eller retsstilling. I praksis opstår procesreguleringer dog ofte i forbindelse med andre reguleringer, som tildeler borgerne bestemte rettigheder. Eksempelvis medfører borgerens ret til frit valg af leverandør en række krav til organisation og dokumentation i den kommunale hjemmepleje.

Som nævnt er procesregulering et bredt begreb uden en præcis definition. Det er således også vanskeligt at kategorisere procesregulering. I Finansministeriet et al.'s undersøgelse af procesregulering fra 2005 skelnes mellem reguleringer af kommunernes generelle beslutninger og reguleringer af beslutninger rettet mod den enkelte borger. En anden mulighed er at skelne mellem, hvilket niveau i kommunen en procesregulering primært er rettet mod. Nogle

<sup>1</sup> Procesregulering, procesregler og proceskrav bruges synonymt i denne rapport.

procesreguleringer regulerer den måde, politikerne tager stilling til et område, som fx krav om en politik eller kvalitetsstandarder for et serviceområde. Andre regulerer den administrative organisering af et område, som fx krav om organisatorisk adskillelse af bestillere og udførere. Atter andre regulerer rettes mod fagforvaltningerne og den enkelte sagsbehandler som fx krav om sagsbehandling efter bestemte skabeloner, eller de rettes mod enkelte institutioner såsom krav om læreplaner i daginstitutioner eller enkelte serviceproducenter såsom krav om elevplaner.

Procesreguleringer har dog ikke kun indflydelse på det organisatoriske niveau, de primært er rettet imod. De regulerer ofte samspillet mellem niveauer. Mange reguleringer af overordnede organisatoriske niveauer medfører således afledte krav til andre organisatoriske niveauer.

### **Fokus på udvalgte sociale områder**

Kritikken af statens detailstyring rettes ofte mod procesreguleringer på det sociale område. Især beskæftigelsesområdet er i skudlinjen. Beskæftigelsesområdet kan ses som en slags 'ekstrem case', hvor der i kommunerne er udbredt enighed om, at procesreguleringen er uhensigtsmæssigt detaljeret<sup>2</sup>. Det er imidlertid også interessant at undersøge kommunale erfaringer inden for det sociale område, hvor der i kommunerne er mere blandede holdninger

til den stigende procesregulering. Der fokuseres således på ældreområdet, hvor 55% af de kommunale forvaltningschefer i 2005 mente, at der procesreguleres for meget, og på området vedrørende udsatte børn og unge, hvor det i 2005 kun var 44% af forvaltningscheferne, der oplevede for megen procesregulering (Finansministeriet 2005, p. 42).

På ældreområdet fylder især reglerne om kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp, frit leverandørvalg og dokumentation meget i kommunernes hverdag. Det fremgår af Finansministeriets undersøgelse fra 2005, hvor de kommunale forvaltningschefer i et spørgeskema oftest anfører kvalitetsstandarder og frit leverandørvalg som eksempler på stigende procesregulering på ældreområdet<sup>3</sup>. I den foreliggende undersøgelse nævner informanterne oftest frit leverandørvalg, kvalitetsstandarder og dokumentationskrav som væsentlige procesreguleringer i hjemmeplejen. Denne rapport fokuserer derfor på, hvordan lovgivningen om kvalitetsstandarder, om skriftlige og begrundede afgørelser og om frit valg af leverandør påvirker det lokale selvstyre. Lovgivningen beskrives nærmere i kapitel 2.

På området vedrørende udsatte børn og unge fylder proceskrav til sagsbehandlingen meget i hverdagen. I Finansministeriets undersøgelse fra 2005 anfører forvaltningscheferne oftest kravene vedrørende

---

<sup>2</sup> I 2005 mente 82% af de kommunale forvaltningschefer på beskæftigelsesområdet således, at der er for mange statslige procesregler (Finansministeriet 2005).

<sup>3</sup> Andre hyppigt anførte regler i Finansministeriets undersøgelse drejer sig om forebyggende hjemmebesøg, tilsyn med plejehjem, magtanvendelse og ældreråd mv. I denne undersøgelse nævnes også tilsynsreglerne og puljestyningen.

<sup>4</sup> Desuden anføres i Finansministeriets undersøgelse regler om indstillinger til anbringelser og generelt krav om tidsfrister og opfølgning.

undersøgelser af barnet/den unge og handleplaner som eksempler på stigende procesregulering<sup>4</sup>. I den foreliggende undersøgelse peger de fleste på Anbringelsesreformen (fra 2006) og særligt på de nye proceskrav vedrørende undersøgelser (§50 i lov om social service), børnesamtaler og handleplaner i sagsbehandlingen. Desuden fremhæver enkelte informanter kravet om sammenhængende børnepolitik, og én peger på anbringelsesstatistikens indberetningskrav. Denne rapport fokuserer på, hvad Anbringelsesreformens reguleringer af undersøgelser og handleplaner og kravet om en sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen betyder for det lokale selvstyre. Lovgivningen beskrives nærmere i kapitel 2.

### Procesregulering og BUM-modellen

De udvalgte procesreguleringer er rettet mod forskellige organisatoriske niveauer i kommunen (jf. afsnit 2.3.), men de regulerer også samspillet mellem niveauerne. De fleste af reguleringerne bidrager til at institutionalisere en BUM-model. Det vil sige, at den kommunale service bliver til i et reguleret samspil mellem organisatoriske Bestillere og Udførere og Modtagerne<sup>5</sup>.

På ældreområdet har procesreguleringerne til formål at skabe politisk ansvar for ydelserne, fokus på brugernes rettigheder, gennemsigtighed og bedre central styring. BUM-modellen er et centralt middel til at indfri disse mål. Reglerne om kvalitetsstandarder fremhæver kommunalbestyrel-

sens rolle som generel bestiller, reglerne om skriftlige afgørelser formaliserer forvaltningens rolle som bestiller i den enkelte sag, mens reglerne om frit leverandørvalg regulerer forholdet mellem kommunens bestiller- og udførerorganisationer.

Procesreguleringerne i Anbringelsesreformen skal styrke den udgiftsmæssige styring, kvaliteten af de kommunale indsatser og samfundets viden om, hvilke indsatser der virker. Midlerne er bl.a. grundigere sagsbehandling og mere opmærksomhed og styring fra den kommunale ledelse. Mange af procesreglerne er af faglig karakter, men reformen skal også skabe bedre muligheder for kontrol og styring, bl.a. ved at anspore til en entydig arbejdsdeling mellem kommunens politiske myndighed, administrative myndighed (bestillerne) og leverandører (udførerne) (jf. Servicestyrelsen 2007).

### 1.1. Undersøgelsens metode

Undersøgelsen er baseret på kvalitative casestudier i to danske kommuner. Det lille antal cases har gjort det muligt at interviewe personer på flere velfærdsområder og flere niveauer i den kommunale organisation. Dette giver mulighed for at beskrive erfaringer med flere aspekter af procesreguleringernes virkninger på det lokale selvstyre. Til gengæld er det en udfordring at fremlægge resultater, som har gyldighed for alle danske kommuner. Dette håndteres på to måder.

---

<sup>5</sup> Den generelle BUM-model kan beskrives således: Kommunalbestyrelsen er politisk myndighed og bestiller. Den formulerer således retningslinjer og standarder for opgaveløsningen. Den kommunale forvaltning er administrativ myndighed og bestiller i den enkelte sag ud fra kommunalbestyrelsens retningslinjer og statslige proceskrav. De udførende organisationer leverer de bestilte ydelser til modtagerne.

For det første følger undersøgelsen et 'most different' systems design (jf. Przeworski og Teune 1970). Dette design kan vælges, når man er interesseret i at styrke generaliserbarheden af en sammenhæng mellem bestemte faktorer. Designet følger en falsificeringslogik, idet man undersøger, om sammenhængen gælder og giver samme udfald på den afhængige variabel, uanset hvilket politisk system den optræder i. For at opnå dette design udvælges politiske systemer, som er så forskellige fra hinanden som muligt på områder, der kunne give anledning til variation på den afhængige variabel. Hvis der alligevel er ensartede udfald på den afhængige variabel, styrkes sandsynligheden for, at sammenhængen er generel for alle de relevante politiske systemer. Omsat til danske kommuner og procesregulering udvælges to kommuner, som er meget forskellige mht. en række faktorer, der kunne give anledning til forskellige erfaringer med procesregulering. Hvis procesregulering alligevel giver anledning til ensartede erfaringer i de to kommuner, styrkes sandsynligheden for, at der er tale om erfaringer med procesregulering, som har generel gyldighed for de danske kommuner. Dette design afviger fra det ofte anvendte 'most similar case study', hvor man vælger cases, der er så ens som muligt på en række potentielle forklarende variable, for at kunne forklare forskellige udfald på den afhængige variabel med henvisning til nogle få afgørende forklarende faktorer.

For det andet har undersøgelsen en begrænset ambition om generalisering. Der er således primært tale om et eksplorativt studie, som skal sætte ord på nogle af de erfaringer med procesregulering, der findes i danske kommuner, og generere hypoteser

til videre forskning. Det er i den henseende også hensigtsmæssigt at basere undersøgelsen på to meget forskellige kommuner for at opnå en bredde mht. de erfaringer, der beskrives, og for at kunne fremdrage mulige kilder til variation.

Rapportens konklusion (kap. 7) har således to dele. I den første del konkluderes så vidt muligt ud fra undersøgelsens 'most different' design logik. Det vil sige, at der fokuseres på erfaringer, som er fælles for de to kommuner. Desuden sammenlignes resultaterne med resultater fra eksisterende undersøgelser. Der er forholdsvis god grund til at tro, at erfaringerne, som beskrives i denne del af konklusionen, findes i mange danske kommuner, om end fundene stadig er eksplorative og bør være emne for videre forskning. I den anden del af konklusionen fokuseres på variationer mellem de to kommuner og opgaveområder og mulige forklaringer herpå. Her forlades undersøgelsens 'most different' logik med fokus på fælles erfaringer i de to forskellige kommuner. Dette svækker generaliserbarheden, og der er her i særlig grad tale om eksplorative resultater, hvis eksistensberettigelse er at generere input og hypoteser til videre forskning.

#### **To forskellige kommuner**

De to casekommuner er udvalgt, så de varierer mht. en række faktorer, som kan forventes at give anledning til forskellige erfaringer og holdninger til procesreguleringernes påvirkning af det lokale selvstyre, nemlig størrelse, geografisk beliggenhed, politisk ledelse og administrativ organisering.

Da AKF i år 2000 undersøgte erfaringer med statslig forskriftstyring (Christoffersen

og Larsen 2000), fandt man forskellige erfaringer i store og små kommuner. I de store kommuner oplevede man, at forskrifterne rettede sig mod problemer, man havde taget vare om, og at de primært var noget teknisk, der skulle klares, inden den egentlige kommunalpolitik kunne begynde. I de små kommuner oplevede man i højere grad, at forskrifterne var styrende for opgaveløsningen, og at de antastede det lokale selvstyre. I lyset af denne variation er det relevant at undersøge erfaringerne i både en stor og en lille casekommune (målt i indbyggertal).

Geografisk beliggenhed kan forventes at have betydning for den mentale afstand til statsapparatet og dets ønsker om styring. Jo længere man kommer bort fra Slotsholmen, jo større sandsynlighed for, at statens procesreguleringer opleves som virkelighedsfjerne udtryk for 'københavneri'. Desuden har borgerne historisk haft forskellige livsmønstre og forskellige forventninger til den offentlige service i forskellige dele af landet. Disse forskelle bliver mindre med tiden, men kan stadig have betydning for holdningen til statslige reguleringer af kommunen.

Kommunens politiske ledelse kan også forventes at have betydning for holdningen til procesregulering. For det første er holdningen til regulering en del af grundlaget for partipolitik. Eksempelvis har det været en del af Venstres politik at beskytte det lokale selvstyre mod overdrevne statslige krav, mens Socialdemokraterne har lagt mere vægt på, at statslig regulering kan bruges til at sikre individets ret til social service. For det andet kan det have betydning, om kommunens politiske flertal har samme partifarve som regeringen. Dette kan tale

for en mere positiv holdning til de procesreguleringer, der er vedtaget under den siddende regering. Med den nuværende borgerlige regering trækker de to mekanismer for partipolitisk indflydelse på holdningen til procesregulering i forskellig retning.

Den sidste karakteristika ved kommunerne, som antages at have betydning for deres erfaringer med procesregulering, er deres administrative organisering. Procesreguleringer kan antages at ligge mere i forlængelse af de procedurer i kommuner, som selv har forholdsvis bureaukratiske styringsrelationer mellem kommunens ledelse, forvaltninger og udførende enheder. Dette kan antages at være tilfældet i kommuner med en traditionel fagopdelt forvaltning med flere hierarkiske niveauer og formel regulering af kommunikationen mellem niveauerne. I denne type kommuner kan det antages, at procesreguleringer i mindre grad opleves som et fremmedelement end i kommuner med en flad administrativ struktur og mindre formel intern regulering.

Baseret på disse udvalgs-kriterier, vælges to forskellige kommuner; 1) en forholdsvis lille kommune i det vestlige Jylland med en borgmester fra Venstre og en flad administrativ organisation; i undersøgelsen repræsenteret ved Struer Kommune, 2) en forholdsvis stor kommune i Storkøbenhavn med en socialdemokratisk borgmester og en forholdsvis traditionel hierarkisk administrativ struktur med tre fagforvaltninger og tre administrative centre, i undersøgelsen repræsenteret ved Gladsaxe Kommune.

### **De udvalgte sociale områder i de to kommuner**

De to casekommuner er begge forholdsvis langt fremme med at implementere nye

forvaltningsmetoder på ældreområdet og området vedrørende udsatte børn og unge. Begge kommuner har deltaget som pilotkommuner i Socialministeriets og Deloitte's projekt om God Sagsbehandling i ældreplejen i 2004-2007, og begge kommuner havde før Anbringelsesreformen arbejdet med BUM-principper i organiseringen af området vedrørende udsatte børn og unge.

At der efter alt at dømme er tale om to kommuner, der er langt fremme med at reformere de to områder efter de styringsprincipper, der fremmes af procesreguleringen, svækker 'most different'-logikken i undersøgelsen. Det kan således ikke udelukkes, at de to kommuners erfaringer afviger fra flertallet af de danske kommuner. Det kan samtidig være svært for informanterne at skelne mellem virkningerne af kommunernes egne moderniseringstiltag og virkningerne af statslige procesreguleringer. På børne- og ungeområdet vedrører informanternes erfaringer med kvalitetsstandarder kommunernes egne kvalitetsstandarder *for ydelserne* frem for de krævede kvalitetsstandarder *for sagsbehandlingen*. Informanterne mener, at man hermed går et skridt længere i retning af den styringsmodel, som Anbringelsesreformen har til hensigt at fremme.

Fordelen ved, at de to casekommuner er nået langt med implementeringen af de nye styringsprincipper, er, at de har gode forudsætninger for at få procesreguleringerne til at virke efter hensigten. Hvis casekommunernes erfaringer afviger fra de fleste danske kommuner, må det således formodes, at casekommunerne har forholdsvis positive erfaringer.

### Interview som datakilde

De to casestudier er baseret på kvalitative interview. Der har inden for projektets rammer desværre ikke været mulighed for at supplere med systematisk analyse af andre kilder, såsom dagsordner, mødereferater, budgetter, regnskaber mv. Der er i hver kommune foretaget kvalitative interview med 11-14 personer på forskellige organisationsniveauer. Der er foretaget interview med seks kommunalpolitikere; de to borgmestre og yderligere fire byrådsmedlemmer fordelt på de to kommuner og de to områder. Der er endvidere interviewet otte informanter i kommunernes centrale administrative organisation; to kommunaldirektører, tre yderligere direktører og tre (chef)konsulenter. I de sagsbehandlede og udførende enheder er ni ledende medarbejdere blevet interviewet. På børne- og familieområdet er der således udført interview med to fagchefer, en ledende socialrådgiver og en leder af en behandlingsenhed. På ældreområdet er der udført interview med en afdelingsleder, en visitationsteamleder og i alt tre distrikts-/områdeledere. Desuden er udført interview med formanden for ældrerådet i begge kommuner. Det har inden for projektets rammer ikke været muligt at interviewe medarbejdere uden lederansvar i den kommunale 'frontlinje', såsom sygeplejersker, hjemmehjælpere eller socialrådgivere. Deres vurderinger afdækkes kun indirekte via spørgsmål til deres ledere. Der har heller ikke været mulighed for at analysere brugernes synspunkter.

Alle interview er foretaget i november 2007. Interviewene er udskrevet ordret og kodet med analyseprogrammet NVivo.

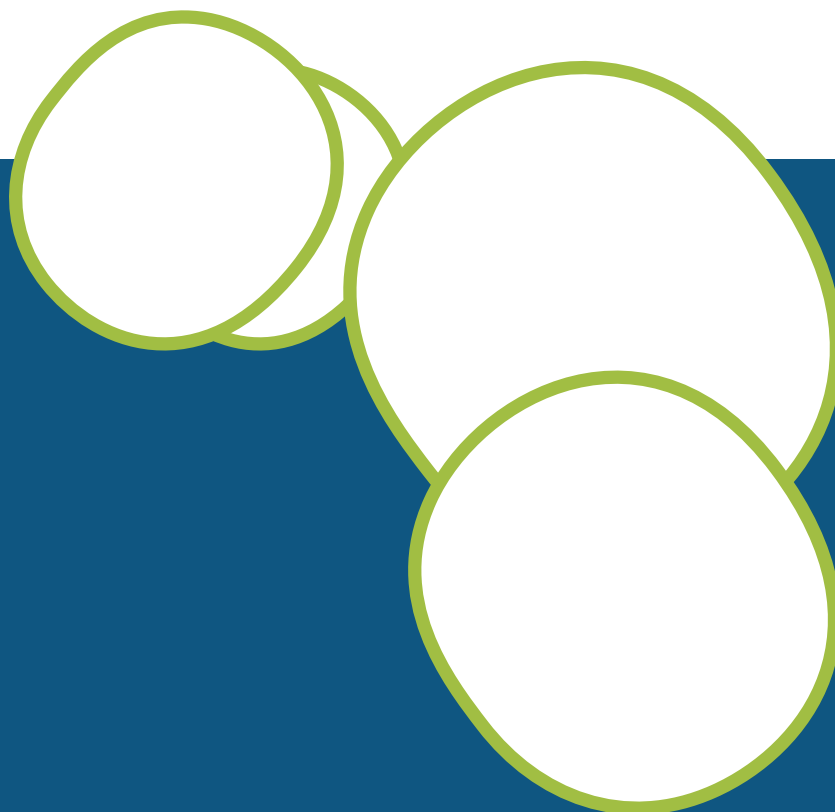
Henvisninger til de enkelte interview er godkendt af interviewpersonerne. I nogle tilfælde er interviewpersonen fratrådt sin stilling siden da, og der er således tale om udtalelser fra den forhenværende indehaver af stillingen. Dette fremgår i de relevante tilfælde af interviewhenvisningen.

Der er også i nogle tilfælde gjort nye og anderledes erfaringer i de to casekommuner siden undersøgelsestidspunktet. Eksempelvis har den beskrevne organisation og styring af børne- og ungeområdet i Gladsaxe Kommune vist sig at være mindre egnet til udgiftsstyring end forventet, og der er således foretaget organisationsændringer siden da. Der har dog ikke i projektet været mulighed for at opdatere casekommunernes erfaringer, og projektet

beskriver således interviewpersonernes erfaringer og holdninger, som de så ud i november 2007.

### Rapportens struktur

I de følgende to kapitler redegøres nærmere for de udvalgte procesreguleringer på ældreområdet og området vedrørende udsatte børn og unge, og de to casekommuner beskrives nærmere. Herefter kommer tre analysekapitler, som hver vedrører procesreguleringernes virkninger på ét aspekt af det lokale selvstyre; 1) kommunernes udgiftsstyring, 2) kommunalpolitikernes styringsrolle og 3) frontlinjemedarbejdernes faglige råderum. Rapporten afsluttes med en konklusion om procesreguleringers virkninger på det lokale selvstyre.





## 2. De udvalgte reguleringer

### 2.1. Ældreområdet

Kommunerne har flere opgaver på ældreområdet, bl.a. personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp), hjemmesygepleje og drift af plejeboliger og plejehjem. Kommunerne finansierer selv disse opgaver. Denne undersøgelse fokuserer på procesreguleringer, som alle er rettet mod hjemmeplejen. Det drejer sig om lovgivningen om kvalitetsstandarder, om skriftlighed i afgørelser og om frit valg af leverandør. Disse reguleringer forudsætter tilsammen organisering af hjemmeplejen efter en BUM-model og et øget fokus på dokumentation; herunder dokumentation af behov, visiterede ydelser og omkostninger til brug for planlægningen af næste års kvalitetsstandarder, dokumentation af sagsbehandling og afgørelser og dokumentation af ydelser og tidsforbrug i de udførende enheder.

#### Kvalitetsstandarder

Kravet om kommunale kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp indførtes ved lov i 1999. Det indebærer, at kommunalbestyrelsen én gang årligt skal vedtage kvalitetsstandarder, som beskriver, hvilket serviceniveau kommunalbestyrelsen har vedtaget for forskellige typer hjælp, som tildeles efter behov. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis nok til at danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne og levering af hjælpen. Der skal desuden være mål for, hvordan denne sammenhæng sikres, og hvordan der følges op på målene. Det skal endvidere beskrives, hvilke kvalitetskrav der stilles til private leverandører af hjælp.

#### Skriftlighed i sagsbehandlingen

Allerede i 1996 indførtes i Lov om Social Service et krav om skriftlighed i afgørelser om personlig og praktisk hjælp. Der kræves bl.a. begrundelse for alle afgørelser og udarbejdelse af et skema i samarbejde med brugeren. Skemaet indeholder oplysninger om, hvilke opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen, og for hvilken periode hjælpen ydes. Dokumentationen af sagsbehandlingen blev i løbet af 1990'erne yderligere styrket ved KL's Fælles Sprogprojekt, som indebar udvikling af et standardiseret sprog til beskrivelse af behov og sammenhængen med ydelser inden for hjemmehjælp. Fælles Sprog er et frivilligt redskab, men anvendtes i 2004 i ca. 83% af kommunerne (Hansen og Vedung 2005), herunder de to casekommuner.

#### Frit valg-reglerne

I 2003 indførtes kravet om, at kommunerne skal tilbyde modtagere af personlig og praktisk hjælp et frit valg af leverandør. Kravet ledsages af en hel del procesregulering. Kommunerne kan vælge mellem to modeller; godkendelsesmodellen og udbudsmodellen.

Ved udbudsmodellen skal kommunen offentliggøre kvalitetskrav for hjælpen. Den skal herefter foretage et udbud og indgå kontrakt med de private leverandører, der er billigst og lever op til kvalitetskravene. I praksis har næsten alle kommuner (inkl. casekommunerne) dog valgt godkendelsesmodellen. Denne model kræver offentliggørelse af kommunale kvalitets- og priskrav. Kvalitetskravene skal afspejle

kommunens kvalitetsstandarder. Priskravene for de forskellige ydelseskategorier skal afspejle den kommunale leverandørs omkostninger pr. leveret time. Dette forudsætter bl.a., at den kommunale leverandør dokumenterer medarbejdernes tidsforbrug, så man kan opgøre antallet af leverede timer fratrukket tidsforbrug til fravær, uddannelse, transport, møder mv. Flere leverede timer i forhold til det samlede tidsforbrug giver lavere timepriser. Hvis den kommunale leverandør har højere timepriser end forventet, skal der ske efterbetaling til de private leverandører. Der kan også ske udbud inden for rammerne af godkendelsesmodellen, og så fastsættes priskravet ud fra prisen hos den leverandør, der har vundet udbuddet. Kommunens egen leverandør kan dog ikke deltage i udbuddet.

## 2.2. Området vedrørende udsatte børn og unge

Kommunerne skal foretage undersøgelser af børn og unge, hvor der er mistanke om et behov for særlig støtte og på den baggrund træffe beslutning om evt. foranstaltninger. De skal også føre tilsyn og følge op på de besluttede foranstaltninger. Kommunerne står også for driften af mange tilbud såsom familieskoler eller opholdssteder uden for hjemmet, og de godkender og fører tilsyn med private opholdssteder og plejefamilier. Kommunerne finansierer indsatsen, undtagen i de dyreste sager, hvor udgiften deles med staten.

Denne undersøgelse fokuserer på reguleringer, der blev indført eller udbygget i forbindelse med Anbringelsesreformen, som trådte i kraft 1. januar 2006. Reformen medfører bl.a. præcisering af reglerne om undersøgelser, handleplaner og afgørelser, nye regler om inddragelse, ændring af

regler for tilsyn og opfølgning og krav om udarbejdelse af sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen. I dette projekt fokuseres på følgende regler:

- › Krav om en sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen
- › Nye procesregler vedrørende undersøgelser og handleplaner for indsatsen.

### Sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen

Med Anbringelsesreformen er der i Lov om Social Service indført en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen vedtager og offentliggør en sammenhængende børnepolitik. Børnepolitikken skal beskrive sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for udsatte børn og unge. Det skal også beskrives, hvordan indsatsen er forankret på tværs af faggrupper, institutioner og sektorer. Børnepolitikken skal være i overensstemmelse med den nationale politik, men også give udtryk for kommunalbestyrelsens målsætninger.

Kommunalbestyrelsen skal desuden vedtage standarder for sagsbehandlingen på området. Her skal det beskrives, hvordan kommunen vil gennemføre den sammenhængende børnepolitik. Som minimum skal beskrives kommunens målsætninger, indsatser og fremgangsmåder i forhold til:

- › Den tidlige indsats
- › Inddragelse af forældremyndighedsindehaveren og barnet/den unge under hele indsatsen
- › Systematisk inddragelse af familie og netværk
- › Opfølgning og evaluering af de konkrete indsatser i den enkelte sag

- › Afdækning af de særlige forhold og indsats i forhold til unge, der er fyldt 15 år.

Det skal fremgå, ud fra hvilke konkrete mål kommunalbestyrelsen vil vurdere, om indsatsen lever op til standarderne, og der skal mindst hvert andet år følges op og vurderes, om der er behov for særlige undersøgelser eller revision af standarderne.

### Undersøgelser og handleplaner

Ifølge Serviceloven (tidligere §38, nu §50) skal kommunerne foretage en undersøgelse, hvis det må antages, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Undersøgelsen skal belyse barnet eller den unges forhold, og den skal resultere i en begrundet stillingtagen til evt. foranstaltninger.

Kravet om undersøgelse fandtes også tidligere, men med Anbringelsesreformen blev reglerne gjort mere detaljerede. Bl.a. kræves, at undersøgelsen skal afdække ressourcer og problemer hos barnet og omfatte seks faste fokuspunkter: udvikling & adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold & venskaber og andre relevante forhold. Der kræves også særlig opmærksomhed på forhold, der gælder unge over 15 år. Der indføres endvidere en tidsfrist for undersøgelsen på fire måneder, fra kommunen bliver opmærksom på evt. problemer, og undersøgelsen skal også indeholde en vurdering af, om der skal foretages undersøgelse af evt. søskende.

Der har været krav om handleplaner for anbringelser i Lov om Social Service siden 1990'erne. Med Anbringelsesreformen udbredes kravet om handleplaner til alle typer foranstaltninger. Desuden gøres reglerne om, hvad planerne skal indeholde,

mere detaljerede (jf. §140 i Lov om Social Service). Handleplanen skal bygge på de undersøgelser, der er foretaget efter §50 og opstille mål og operationelle delmål i forhold til de seks faste fokuspunkter. Handleplanen skal endvidere angive indsatsens forventede varighed, og forældre til anbragte børn skal tilbydes en særskilt handleplan.

Handleplanen skal udarbejdes inden iværksættelsen af foranstaltningen eller ved akutte sager inden for fire måneder herefter. Senest tre måneder efter iværksættelsen af en foranstaltning skal det vurderes, om indsatsen skal ændres og handleplanen revideres, og herefter skal der ske opfølgning mindst en gang om året.

### 2.3. Procesreguleringernes niveauer

De udvalgte regler eksemplificerer procesreguleringer rettet mod flere niveauer; kommunalbestyrelsens politiske arbejde, den administrative organisering af et område og fagforvaltningen og den enkelte medarbejder. De eksemplificerer dog ikke den type regulering, der primært rettes mod den enkelte kommunale institution.

I de nedenstående tabeller illustreres, hvilke niveauer reguleringerne primært er rettet mod, og hvordan de indebærer afledte krav til andre niveauer. De krav, der rettes mod kommunalbestyrelsens politiske stillingtagen, kaldes i det følgende 'krav om politikformulering'. De krav, der rettes mod fagforvaltningen og den enkelte sagsbehandler, kaldes i det følgende 'regulering af sagsbehandlingen'. Krav, der rettes mod den administrative organisering af et område, kaldes i det følgende 'regulering af opgaveløsningens organisering'.

TABEL 2.1. DE UDVALGTE PROCESREGULERINGER  
PÅ ÆLDREOMRÅDET

Reguleringer	Reguleret niveau	Afledte krav til andre niveauer
Krav om kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp	Kommunalbestyrelsens politiske stillingtagen  "Krav om politikformulering"	Krav til administrationen om planlægning og styring efter kvalitetsstandarder frem for rammestyring  Krav til sagsbehandlende enheder om visitation efter kvalitetsstandarder  Krav til udførende enheder og medarbejdere om udførelse og dokumentation af visiterede opgaver
Krav om frit leverandørvalg og bestiller-udfører-model	Administrativ organisering af ældreområdet  "Regulering af opgaveløsningens organisering"	Krav til udførende enheder om beregning af timepriser  Krav til medarbejderne om dokumentation af tidsforbrug
Krav om skriftlig sagsbehandling	Fagforvaltningen og den enkelte sagsbehandler  "Regulering af sagsbehandlingen"	

TABEL 2.2. DE UDVALGTE PROCESREGULERINGER PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET

Reguleringer	Reguleret niveau	Afledte krav til andre niveauer
Krav om sammenhængende børnepolitik	Kommunalbestyrelsens politiske stillingtagen "Krav om politikformulering"	Krav til fagforvaltningen, sagsbehandlere og udførende enheder om at agere ud fra kommunens politik
Krav om kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen	Kommunalbestyrelsen og fagforvaltningen "Krav om politikformulering"	Krav til sagsbehandlere om sagsbehandling efter kvalitetsstandarder
Krav om undersøgelser og handleplaner efter bestemte skabeloner	Fagforvaltningen og den enkelte sagsbehandler "Regulering af sagsbehandlingen"	

## 2.4. Eksisterende undersøgelser

Der er allerede foretaget nogle undersøgelser af kommunernes erfaringer med de udvalgte procesreguleringer. I det følgende refereres de fund, som er mest relevante for denne undersøgelse af procesreguleringernes virkninger i forhold til det lokale selvstyre, herunder udgiftsstyringen, den politiske styring af opgaveløsningen og frontlinjemedarbejdernes råderum til faglige skøn.

### 2.4.1. Ældreområdet

Der findes flere undersøgelser af kommunale erfaringer med de udvalgte procesreguleringer på ældreområdet. Ældreområdet er ét af fokusområderne for Finansministeriets undersøgelse fra 2005 af procesregulering af amter og kommuner (Finansministeriet 2005). Desuden er erfaringerne med kvalitetsstandarder blevet undersøgt i 2002 af Institut for Pensions- og Ældrepolitik for Socialministeriet. Erfaringer med frit valg-reguleringen er blevet undersøgt af Ankestyrelsen (tidl. Den Sociale Ankestyrelse) i 2003 og 2004 og af Eskelinen m.fl. i 2004. Erfaringerne med skriftlig sagsbehandling berøres i 2005 af Hansen og Vedung i deres evaluering af Fælles Sprog I. FOA har ved en rundspørge i januar 2007 undersøgt medlemmernes erfaringer med bl.a. dokumentationsopgaven hjemmeplejen.

Ifølge Finansministeriet (2005) oplever man i kommunerne, at procesreguleringerne på ældreområdet fører til en mere ensartet visitation, mere korrekte afgørelser, en vis minimumskvalitet i ydelserne og forbedret retssikkerhed for borgerne. Samtidig oplever man dog, at reglerne forhindrer kommunal fleksibilitet, herunder at kommunerne kan finde egne løsningsmodeller, der kunne give bedre resultater.

Dette skyldes især det høje detaljeringsniveau i reglerne om kvalitetsstandarder og prisberegninger i forbindelse med frit valg. Detailstyringen opleves også at kræve flere ressourcer til administration, hvilket går ud over kerneopgaven i ældreplejen. Sidst men ikke mindst kan de mange formelle krav have en tendens til at flytte medarbejdernes fokus fra resultater til overholdelse af procesregler.

Ifølge Institut for Pensions- og Ældrepolitik (2002) medvirker kvalitetsstandarder til at formidle kommunens politik på ældreområdet og skabe synlighed om sammenhængen mellem politik, afgørelser og ressourcer. Det er dog også vanskeligt at skabe den intendede kobling mellem serviceniveau, budget og faktiske omkostninger – ikke mindst fordi det er et brud med den hidtidige rammestyling på området. Der er desuden en vis bekymring for, at kvalitetsstandarderne kan rette fokus mod de ydelser, der nemt kan beskrives, på bekostning af fx psykisk omsorg. For politikerne er det en uvant rolle at tage stilling til detaljerne i et forvaltningsområde, og det er meget forskelligt, hvem der i praksis bliver inddraget i formuleringen af kvalitetsstandarderne.

Ifølge Ankestyrelsen oplever kommunerne lovgivningen omkring det fri leverandørvalg som meget kompliceret (Den Sociale Ankestyrelse 2003). Den opleves som omkostningsdrivende, fordi der på kort sigt kræves store organisationsændringer, og på langt sigt øget mødevirksomhed og administration i forbindelse med afregning, godkendelse og kontrol af flere leverandører. Mange kommunale aktører mener også, at kravet om at afregne med de private leverandører efter kommunens gennemsnitspriser fører til højere samlede

omkostninger, idet kommunen bærer særlige omkostninger til uddannelse, rummeligt arbejdsmarked mv. (Ankestyrelsen 2004). Den komplicerede lovgivning opleves endvidere at gøre det svært at inddrage de lokale politikere, som i nogen grad sættes uden for indflydelse på hjemmeplejens organisering og drift. (Den Sociale Ankestyrelse 2003). I de sagsbehandlende og udførende organisationer opleves BUM-modellen at føre til et mere bureaukratisk samarbejde, mere formel kommunikation og mere kontrol af medarbejdernes arbejde (Den Sociale Ankestyrelse 2003, Eskelinen m.fl. 2004).

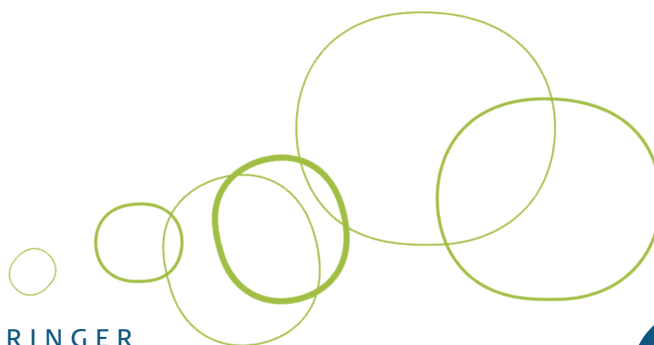
Det større fokus på dokumentation af hjemmeplejens tilkendte og leverede ydelser opleves som en kvalitetsforbedring, hvis man spørger socialdirektører, visitatorer og gruppeledere (Hansen og Vedung 2005). De menige medarbejdere i hjemmeplejen oplever dog, at de bruger mere tid på måling og dokumentation end tidligere, og at det ikke bidrager til at forbedre servicen i forhold til borgerne (FOA 2007).

#### **2.4.2. Området vedrørende udsatte børn og unge**

Der findes i ringe grad undersøgelser af kommunernes erfaringer med Anbringelsesreformen, da den er forholdsvis ny. Derimod findes der undersøgelser af kommunernes erfaringer med administration af forudgående procesregler ang. undersøgelser og handleplaner (Hestbæk 1997; Hestbæk m.fl. 2006; Finansministeriet 2005) og af socialrådgivernes tidsforbrug på børneområdet (Dansk Socialrådgiverforening 2008).

Ifølge Finansministeriets undersøgelse bidrager procesregler på området vedr. udsatte børn og unge til større retssikkerhed for borgeren, bedre kvalitet og mere ensartethed i sagsbehandlingen og mere korrekte afgørelser. På den anden side medfører procesreguleringerne, at der bruges flere tidsmæssige ressourcer på administration, hvilket går ud over tiden til løsning af kerneopgaverne. Desuden kan de gøre det sværere at prioritere ressourcerne og tilpasse sagsbehandlingen til den enkelte sag. Sidst men ikke mindst kan detailreguleringer give anledning til længere sagsbehandlingstid (Finansministeriet 2005).

Ifølge en undersøgelse fra SFI bidrager procesreglerne, som intenderet, til systematik, grundighed og ensartethed i sagsbehandlingen (Hestbæk m.fl. 2006), og ifølge Dansk Socialrådgiverforening vurderer de fleste socialrådgivere §50-undersøgelsen som et godt socialfagligt redskab. Samtidig oplever de dog, at procesreguleringerne trækker mange ressourcer til administrativt arbejde, som går ud over tiden til løsning af kerneopgaver og mødet med borgerne. Nogle sagsbehandlere oplever endvidere, at der bliver mindre plads til faglighed og kreativitet og mindre selvstændig beslutningskompetence. Procesreglerne kan også opleves som begrænsende for muligheden for at afpasse sagsbehandlingsindsatsen i små og store sager, hvilket kan bevirke, at der gøres en 'børnesag' ud af mindre problemer (Dansk Socialrådgiverforening 2008).



## 3. Casestudierne

### 3.1 Struer Kommune

Struer Kommune ligger i det vestlige Jylland og har under 25.000 indbyggere. Den er resultat af en sammenlægning af en mindre bykommune og en befolkningsmæssigt lille landkommune. Området er forholdsvis tyndt befolket.

Kommunen har et lavt skatteudskrivningsgrundlag, et lavt beskatningsniveau og et lavt offentligt serviceniveau målt i brugte kroner i forholdet til udgiftsbehovet. Begge de oprindelige kommuner har været regeret af borgmestre fra Venstre i det meste af perioden siden starten af 1970'erne, og i dag har kommunen borgerligt flertal og en borgmester fra Venstre.

Kommunen har ingen fagforvaltninger, men en tværgående direktion med en kommunaldirektør og tre direktører. Desuden findes chefkonsulenter på tre kerneområder og afdelinger for intern service, såsom et sekretariat, en økonomiafdeling mv. De enkelte sagsbehandlende og udførende enheder styres gennem aftaler med byrådet. Enhederne råder over egne driftsmidler, inkl. Personaleudgifter. Enhederne skal hvert år lave en individuel afrapportering, som forholder sig til den indgåede aftale og kan formidles til medarbejdere og brugere.

Kommunens budgetlægning sker 'bottom-up' med udgangspunkt i en beskrivelse af de ydelser, som de enkelte enheder skal levere og en sammenkædning med ressourcer. Det kan resultere i ønsker om budgetudvidelser. Fagudvalget tager stil-

ling til, om udvidelsesønsker videresendes til byrådet, eller om områderne selv skal finde finansiering, men udvidelsesønsker bliver ofte emne for en konkret stillingtagen i byrådet. Besparelser fordeles dog nogenlunde ens på alle områder. De decentrale enheders overskud og underskud på de selvforvaltede områder overføres til efterfølgende år.

#### 3.1.1. Organisering af ældreområdet

Kommunen havde i slutningen af 2007 en direktør, der er ansvarlig for hele ældreområdet og sundhed og beskæftigelse og en chefkonsulent for ældre- og handicapområdet. Desuden findes en Bestillerenhed for Ældreservice, tre områdebaserede udførende enheder og en kostfaglig enhed.

De områdebaserede enheder har eksisteret siden 1. januar 2007. De har (pr. 1. januar 2008) hver en områdeleder, og under områdelederne findes funktionsledere af plejehjem, sygeplejegrupper mv. Hjemmesygeplejen og plejehjem og -boliger er økonomisk rammestyret, og formålet med den områdebaserede integrerede ordning har været at opnå større fleksibilitet i anvendelsen af ressourcer. Hjemmeplejen er dog aktivitetsfinansieret efter frit valgordningen.

Kommunens Bestillerenhed for Ældreservice har eksisteret siden 2003 og tager sig af myndighedsopgaver på ældreområdet. Den ledes af chefkonsulenten for ældre- og handicapområdet. Den har både en administrativ del, en del med sagsbehandlende ergoterapeuter og en visitationsenhed



for hjemmeplejen. Hele Bestillerenheden har ifølge interview 15-16 ansatte.

Visitationen tager udgangspunkt i kvalitetsstandarder for 27 ydelser på ældreområdet. Kvalitetsstandarderne formidles bl.a. til borgerne ved en informationspjece og til det udførende personale ved personalemøder, og ved at pjecerne står fremme på kontorerne. Kvalitetsstandarderne revideres en gang om året. Først udarbejder direktøren og chefkonsulenten et overblik over den økonomiske situation og politikernes holdninger, herefter indhentes input fra visitationsenheden og de udførende enheder, og så kommer revisionsforslag til politisk behandling i socialudvalget. Der følges bl.a. op ved årlige brugerundersøgelser forestået af de kommunale visitatorer.

Kommunen har, som de fleste kommuner, valgt godkendelsesmodellen for frit leverandør-valg. Der var i begyndelsen af 2008 godkendt én privat leverandør af praktisk hjælp og personlig pleje og én leverandør af praktisk hjælp. Ifølge projektets interviewpersoner forsyner de private leverandører ca. 20% af hjemmehjælpsmodtagerne. Der afregnedes på interviewtidspunktet i slutningen af 2007 efter visiteret tid, men det var planen at afregne efter faktisk leveret tid, når kommunens PDA-system fungerer stabilt.

Kommunen har arbejdet med dokumentation af sagsbehandlingen, idet man har deltaget i Servicestyrelsens og Deloittes pilotprojekt om 'God sagsbehandling på Ældreområdet' 2004-2007. I forbindelse hermed har man været med til at udvikle en metode til funktionsvurdering, og man har udviklet en skabelon for afgørelser, som i dag bruges i Bestillerenheden. Funk-

tionsvurderingen er indtil videre baseret på Fælles Sprog 1. Dokumentation af ydelser baseres på registrering af personalets tidsforbrug på håndholdte computere, PDA'er.

### **3.1.2. Organisering og regulering af området vedr. udsatte børn og unge**

På interviewtidspunktet har kommunen en direktør med ansvar for børnepasning, undervisning og specialforanstaltninger for børn og unge. Desuden har kommunen en chefkonsulent for undervisning og specialforanstaltninger for børn og unge. Et aftalestyret Børne- og Familiecenter samler sagsbehandling og behandling vedrørende børn med behov for særlig støtte, PPR, sundhedspleje mv. Børne- og Familiecenteret opstod 1. januar 2007, idet man sammenlagde den hidtidige familierådgivning og Pædagogisk og Psykologisk Rådgivning. Man har herunder oprettet et udførende behandlingsafsnit, 'Familiehuset', som ligger fysisk adskilt fra myndighedsdelen.

Omorganiseringen af området var foranlediget både af landsdækkende diskussioner op til Anbringelsesreformen og af en voldsom stigning i kommunens udgifter på området i årene 1999 til 2006. Man vedtog i 2005 en beslutningsmodel for visitation af ydelser til børn og unge med særlige behov og deres familier. Den såkaldte 'matrix' skulle beskrive kommunernes serviceniveau og sikre, at visitationen til ydelser blev mere ensartet og systematisk. Der er således tale om en slags kvalitetsstandarder for områdets ydelser. Efter oprettelsen af Børne- og Familiecenteret ville man også formulere en ny sammenhængende børnepolitik, men på interviewtidspunktet havde man foreløbig valgt at opfylde Anbringelsesreformens krav ud fra den hidtidige børnepolitik fra 1996.

Børne- og Familiecenteret har implementeret Anbringelsesreformens krav om grundigere undersøgelser vha. et skema til brug i sagsbehandlingen. Man har ikke haft behov for en egen udfyldning af reglerne i Servicelovens §50, som i forvejen er meget detaljerede. Man overvejede dog på interviewtidspunktet at udvikle en kategorisering af sagerne med forskellige krav til detaljeringsgraden. Man arbejder endvidere med at udarbejde en skabelon for handleplaner. Desuden kører man et ledelsestilsyn i anbringelsessager, hvor det efterses, om formkravene er i orden, fx om der foreligger §50-undersøgelser og handleplaner inden en anbringelse.

### 3.2. Gladsaxe Kommune

Gladsaxe Kommune ligger i hovedstadsområdet. Den har over 60.000 indbyggere og er ikke blevet berørt af kommunesammenlægninger.

Kommunen har en forholdsvis god økonomi med et højt skatteudskrivningsgrundlag, et beskatningsniveau under gennemsnittet og et højt serviceniveau målt i udgifter til offentlig service i forhold til udgiftsbehovet. Samtlige kommunens borgmestre siden 1970 har været socialdemokrater, og også i dag har kommunen et ikke-borgerligt flertal med en socialdemokratisk borgmester.

Kommunens administrative organisation følger en traditionel hierarkisk forvaltningsmodel med tre faglige forvaltninger og tre centre med hver deres direktør. Den tværgående ledelse varetages af direktørmødet, kommunaldirektøren og borgmesteren. Kommunen bruger målstyring. Kommunestrategien indeholder en række målsætninger med konkrete måle-

punkter, der hvert år omsættes til resultatkrav i budgettet, som der følges op på i regnskabet. Resultatkravene omsættes i administrative kontrakter mellem kommunaldirektøren og de øvrige direktører, mellem direktørerne og afdelingslederne og mellem afdelingsledere og institutioner. I kontrakterne suppleres budgettets resultatkrav med mål for mere organisationsinterne forhold.

Kommunens budgetlægning tager udgangspunkt i hvert fagudvalgs eksisterende rammer. Der sker en teknisk fremskrivning, men omdisponeringer foretages som hovedregel inden for hvert fagudvalgs område. Dog kan borgmesteren, fx på opfordring af de politiske grupper, medtage ønsker om nye udgifter, som udvalgene ikke selv kan anvise finansiering af.

#### 3.2.1. Organisering af ældreområdet

Ældreområdet hører i kommunen til under en afdeling i Social- og Sundhedsforvaltningen. Afdelingen har både et visitatorkorps, en udførende del og en række tværgående administrative opgaver. Under den udførende del findes fem distrikter med enhedspleje. Enhedsplejen blev indført i 1998, for at borgeren skal opleve helhed i plejen, uanset hvilket plejebehov man har. Hvert distrikt har en distriktsleder, og desuden findes daglige ledere af hjemmeplejen, omsorgscentre mv. Der visiteres både til ydelser i hjemmeplejen og i plejeboliger og hjemmesygepleje, så man har aktivitetsafhængig finansiering på store dele af ældreområdet.

Kommunens visitatorkorps har ca. 25 ansatte og visiterer til alle ydelser inden for personlig pleje, praktisk bistand, sygepleje, træning, ældreboliger og plejeboliger, madservice mv. Visitatorkorpset styres ved en

intern kontrakt med afdelingen, der står for ældreområdet.

Visitationen tager udgangspunkt i kommunens 43 kvalitetsstandarder på ældreområdet. Kvalitetsstandarderne formidles på kommunens hjemmeside og ved en informationspjece om visitation i Gladsaxe Kommune. Der følges op på kvalitetsstandarderne og de hermed forbundne resultatkrav vha. en kvalitetscirkel, brugertilfredshedsundersøgelser og tal fra omsorgssystemet. Kvalitetscirklen indebærer, at der hver måned tages en stikprøve af sager, som gennemgås af en tværfaglig gruppe. Brugertilfredshedsundersøgelser gennemføres ca. hvert andet år. Kvalitetsstandarderne revideres en gang om året. Her følger man et årshjul efter forslag fra Styrelsen for Social Service. Dvs. at man allerede i starten af året sender kvalitetsstandarderne til høring og holder statusmøder med leverandører, visitatorer mv., hvorefter Social- og Sundhedsudvalget tager stilling til, hvilke områder forvaltningen skal arbejde videre med. Herved kan udvalget nå at tage stilling til evt. ændringer i forbindelse med budgetlægningen for næste år. Revisionen af kvalitetsstandarderne godkendes i udvalget sidst på året.

Kommunen har også valgt godkendelsesmodellen for frit valg af leverandør. Der er fire godkendte private leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje. Desuden kan man vælge imellem kommunens fem distrikter. Ifølge interview vælger 10-15% af hjemmehjælpsmodtagerne en privat leverandør. Der afregnes i hjemmeplejen efter leveret tid, hvilket ifølge interview gør det vigtigt at få PDA-systemet til at virke bedre, så man kan dokumentere personalets tidsforbrug mere enkelt.

Kommunen har ligesom Struer Kommune deltaget i et pilotprojekt om 'God sagsbehandling på ældreområdet' 2004-2007 og har således også været med til at udvikle en metode til funktionsvurdering og afgørelser baseret på Fælles Sprog 1. Efter ophør af projektet står man over for at tage stilling til, hvordan afgørelserne i fremtiden skal udformes.

### **3.2.2. Organisering og regulering af området vedr. udsatte børn og unge**

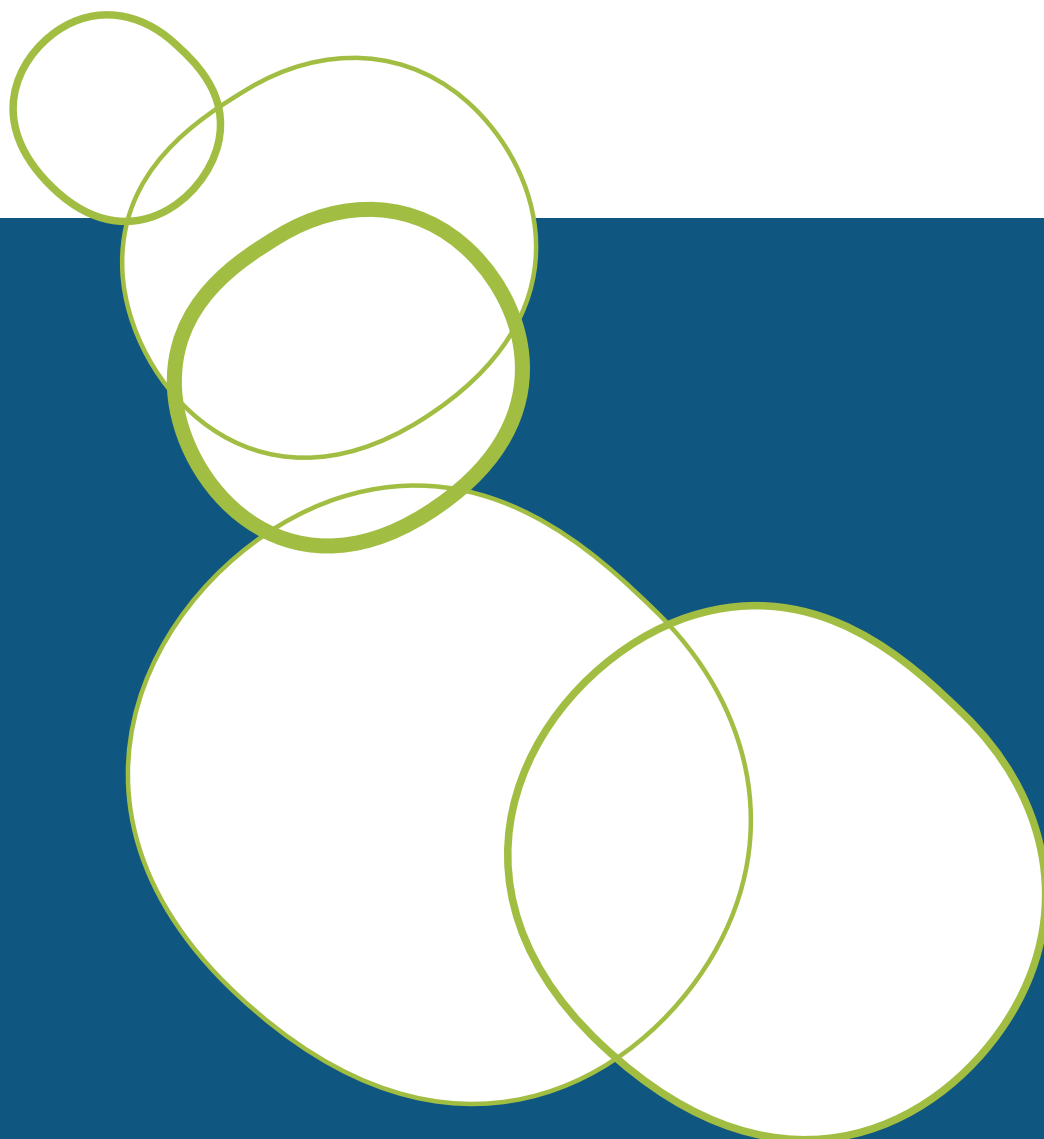
Arbejdet med udsatte børn og unge hørte på interviewtidspunktet i 2007 til i organisationen 'Familie og Rådgivning' under Børne- og Kulturforvaltningen. Familie og Rådgivning har flere afdelinger; bl.a. én der står for det forebyggende arbejde, én der visiterer til de dyrere udskilte foranstaltninger, og én der har ansvar for nogle af kommunens udførende enheder på området, herunder et familiecenter der står for individuelle samtaleforløb o.l., en familieskole, der har familiekurser og supportteam for skoler og klubber mv., et ungecenter, et støttepædagogkorps mv.

Denne organisering var resultat af en lang forandringsproces, som startede i 2002 foranlediget af bl.a. voldsomt stigende udgifter og samarbejdsproblemer mellem de forvaltninger og enheder, som delte ansvaret for børn og unge med særlige behov. Efter et udviklingsarbejde vedtog man et fælles værdisæt for arbejdet, en samarbejdsstruktur og fælles kvalitetsstandarder for ydelser til støttekrævende børn og unge. Man indførte også en slags BUM-organisering på området, idet visitering til alle udskilte foranstaltninger blev placeret i et centralt kontor under Central- og Skatteforvaltningen. Visitationskontoret fik en egen økonomisk ramme, og samtidig indførte man aktivitetsbaserede budgetprincipper, der skulle give

skolerne incitamenter til at rumme børn med særlige behov. Kommunalreformen ansporede dog til yderligere omorganiseringer, hvor man bl.a. flyttede hele området vedrørende støttekrævende børn og unge til Børne- og Kulturforvaltningen med afdelinger for visitering, forebyggende arbejde og de udførende enheder. Siden casestudiet i 2007 har kommunen foretaget nye organisationsændringer på børne- og ungeområdet som følge af problemer med udgiftsstyringen. Disse er dog ikke emne for analyse i denne rapport.

De fleste af interviewpersonerne oplever, at Anbringelsesreformen ligger i tråd med tanker, man var begyndt at arbejde efter i

kommunen i årene forud. Kommunens sammenhængende børnepolitik for 2007-2009 kunne således tage udgangspunkt i det eksisterende værdisæt, og kravene til §50-undersøgelser, handleplaner og standarder for sagsbehandlingen kunne derimod implementeres ved en gennemgang af kommunens eksisterende manualer. Man har dog arbejdet med proceduren for §50-undersøgelser, for at den skulle blive mindre tung og mulig at differentiere i forhold til problemets størrelse. Man har opfølgning fra ledelsens side i form af ugentlige visitationsmøder og halvårlige sagsgennemgange og kontroller af, at der er §50-undersøgelser og handleplaner i de relevante sager.



## 4. Kommunalpolitikernes rolle

Procesreguleringer indebærer ikke direkte udgiftsmæssige forpligtelser for kommunerne. Alligevel kan de have indflydelse på kommunernes udgiftsniveau. For det første kan krav om bestemte procedurer have indflydelse på kommunernes administrative udgifter. For det andet kan krav om bestemte typer organisering og styring påvirke kommunernes evne til at styre udgifterne. For det tredje kan krav om bestemte former for stillingtagen påvirke den politiske proces i kommunen mht. fordeling af ressourcer mellem forskellige områder og formål. I det følgende fokuseres på informanternes erfaringer med procesreguleringernes udgiftsmæssige virkninger.

### 4.1. Stigende administrative udgifter

Procesreguleringer giver anledning til øget administrativt ressourceforbrug. Det gælder især reguleringer af sagsbehandlingen, men også reguleringer af opgaveløsnings organisering kan give anledning til administrative merudgifter. De fleste informanter oplever, at merudgifterne finansieres ved effektiviseringer og omprioriteringer inden for hvert enkelt område. I nogle tilfælde nødvendiggør procesreguleringer dog merbevillinger fra kommunalbestyrelsen til administration (direktør i Struer Kommune).

På ældreområdet indebærer kravene om visitation til hjemmepleje efter kvalitetsstandarder og skriftlig dokumentation af sagsbehandlingen, at opgaven må varetages af specialiserede visitatorer. De udgør omkring 2% af de ansatte i hjemmeplejen i de to kommuner<sup>5</sup>. Desuden nødvendiggør kravet om BUM-model og frit leverandørvalg ekstra personalemæssige ressourcer i ældreplejens myndighedsorganisation til afregning, møder og kontrol. Sidst men ikke mindst koster procesreguleringerne administrative ressourcer i hjemmeplejens udførende del til planlægning, dokumentation og evaluering af opgaveudførelsen. Interviewpersonerne kan ikke sætte præcise tal på disse ressourcer, men en informant anslår, at i alt 20% af ressourcerne på ældreområdet bruges på administration og dokumentation (distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune). En væsentlig del af ressourceforbruget skyldes ganske vist arbejdet med at implementere BUM-modellen, som har krævet omorganisering af forvaltningen og indkøring af elektroniske dokumentationssystemer, der har været behæftet med fejl. Det vurderes dog, at BUM-modellen også indebærer blivende ekstraudgifter til dokumentation, kommunikation og kontrol (afdelingschef for pleje og omsorg, Gladsaxe Kommune).

På børne- og ungeområdet medfører reguleringer af sagsbehandlingen, at der skal

<sup>5</sup> Den generelle BUM-model kan beskrives således: Kommunalbestyrelsen er politisk myndighed og bestiller. Den formulerer således retningslinjer og standarder for opgaveløsningen. Den kommunale forvaltning er administrativ myndighed og bestiller i den enkelte sag ud fra kommunalbestyrelsens retningslinjer og statslige proceskrav. De udførende organisationer leverer de bestilte ydelser til modtagerne.

bruges flere ressourcer på administration. Også her har informanterne svært ved at sætte tal på, men en ledende socialrådgiver anslår, at der bruges 15-20% mere på administration efter Anbringelsesreformen (ledende socialrådgiver på familie- og rådgivningsområdet, Gladsaxe Kommune). En anden informant skønner, at sagsbehandlere i dag bruger 80% af deres tid på administration og 20% af tiden i marken, hvor forholdet for 10 år siden var omvendt (Børne-Familiechef i Struer Kommune). Dette afspejler dog også en ændret arbejdsdeling, således at de rådgivende og behandlende opgaver i dag i højere grad varetages i decentrale udførende enheder, mens sagsbehandlernes opgave i højere grad er at visitere til disse tilbud.

#### 4.2. Kommunens evne til udgiftsstyring

Reguleringer af organisering og processer kan også berøre kommunernes evne til at styre deres udgifter. I de to casekommuner opleves lovgivningen om kvalitetsstandarder og børnepolitik overvejende som en hjælp til at styre udgifterne. Derimod opleves frit valg-lovgivningen på ældreområdet som en stor udfordring for udgiftsstyringen.

I ældreplejen oplever mange informanter, at kvalitetsstandarderne styrker udgiftsstyringen. De giver et klart grundlag for både afslag og bevillinger af hjælp, og de kan i princippet bruges til at sikre balance mellem de økonomiske rammer og det politisk vedtagne serviceniveau (afdelingschef for pleje og omsorg i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). I praksis kan det dog være vanskeligt bruge kvalitetsstandarderne til at styre udgiftsniveauet. I Struer

oplever man fx, at man ikke kan tillade sig at afvige væsentligt fra de standarder for personlig pleje, der findes i andre kommuner. Justeringer i visitationsniveauet må derfor ske inden for den praktiske hjælp, der udgør ca. 25% af den samlede hjemmepleje. De besparelser, man kan opnå ved disse justeringer, fylder kun lidt i hjemmeplejens økonomi i forhold til ændringer i den kommunale leverandørs udgiftsniveau (chefkonsulent for ældre og sundhed og formand for socialudvalget i Struer Kommune). Lovgivningen i forbindelse med det fri leverandørvalg opleves i begge kommuner at vanskeliggøre udgiftsstyringen. En informant fortæller om mindre fleksibilitet i ældreplejens opgaveløsning, idet det bl.a. er vanskeligere at flytte personaleressourcer mellem hjemmeplejen og rammestyrede områder i ældreplejen (chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). En anden informant fremhæver, at frit valg-reguleringen forringer den kommunale leverandørs incitament til effektivitet, idet fokus rettes mod at levere dokumentation op ad i systemet, og idet dårlige resultater i år medfører højere timepriser til næste år (social- og sundhedsdirektør i Gladsaxe Kommune). I begge kommuner oplever de kommunale leverandører at have konkurrencemæssige ulemper over for de private leverandører, bl.a. fordi man ikke kan tilbyde tilkøbsydelse (områdeleder i Struer Kommune, distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). I Struer Kommune, som har lav befolkningstæthed, medfører den kommunale leverandørs tab af kunder desuden, at man mister stor-driftsfordele, hvilket bidrager til et stigende udgiftsniveau (chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune).

På børne- og ungeområdet beskrives arbejdet med sammenhængende børnepolitik og kvalitetsstandarder (for ydelserne) som en hjælp til at styre udgifterne i begge kommuner. I Struer Kommune har man lavet en standardiseret beskrivelse af behovsniveauer og udgiftsniveauer, hvor det samlede udgiftsniveau fastsættes inden for en kendt beløbsramme (chefkonsulent for undervisning, kultur og fritid i Struer Kommune). I Gladsaxe Kommune oplever man på interviewtidspunktet, at vedtagelsen af fælles værdier for alle de forvaltningsenheder, der arbejder med børn og unge, har gjort det muligt at reducere antallet af anbringelser. I begge casekommuner beskrives arbejdet med kvalitetsstandarder for ydelserne som et vigtigt middel til udgiftsstyring, idet de bruges til at beskrive et politisk sanktioneret, ensartet serviceniveau inden for budgettets økonomiske ramme (chefkonsulent for undervisning, kultur og fritid i Struer Kommune, udviklingskonsulent i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende).

### 4.3. Synlighed og udgiftsprioriteringer

Procesreguleringer kan også have indflydelse på kommunens egne beslutninger om at bruge ressourcer på forskellige områder. Det kan være lettere at argumentere for ressourcer til områder, hvor procesreguleringer har medført en synliggørelse af serviceniveauet og resultaterne i forhold til andre områder, som er mindre præget af synlighed (borgmester i Struer Kommune, formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune, børne- og kulturdirektør i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende). For eksempel kan synlighed om sammenhængen mellem finansiering og serviceni-

veau foranledige et øget pres fra decentrale enheder, som er utilfredse med det serviceniveau, der kan finansieres. De faglige organisationer kan også bruge diskussioner om kvalitetsstandarder o.l. til at advokere for flere ressourcer, ligesom det relevante politiske fagudvalg og dets formand kan få nemmere ved at overbevise andre medlemmer af byrådet om, at et område kræver flere ressourcer. Nogle informanter oplever således, at procesreguleringerne har til hensigt at påvirke kommunernes udgiftsprioriteringer, jf. følgende citat af Struer Kommunes kommunaldirektør indtil marts 2008: *"Informant: Kvalitetsstandarderne gør det mere synligt, hvad det er, vi yder, og mere synligt, at når du forøger din kvalitetsstandard, så er der to muligheder: enten skal medarbejderne løbe hurtigere, eller også skal der flere penge til. Interviewer: Har det så medført prioritering af områder, hvor der er krav om kvalitetsstandarder, i forhold til områder, hvor der ikke er? Informant: Det kan nok ikke helt afvises...det er klart, at der, hvor det er helt synligt, og vi kan dokumentere et behov for flere penge, dér har vi lettere ved at få dem end andre steder, hvor der ikke er stillet krav om det. På den måde kommer det fra centralt hold til at bestemme, hvordan vores udgifter skal ligge. Men det betragter jeg også som en del af øvelsen"* (kommunaldirektør i Struer Kommune, nu forhenværende).

På ældreområdet mener nogle informanter, at kvalitetsstandarder o.l. kan gøre det vanskeligt for politikerne at spare, idet de selv må definere besparelserne frem for at benytte 'grønthøstermetoden', hvor forvaltningen pålægges generelle besparelser. Dette ses dog ikke som en følge af statens reguleringer, men af en generel



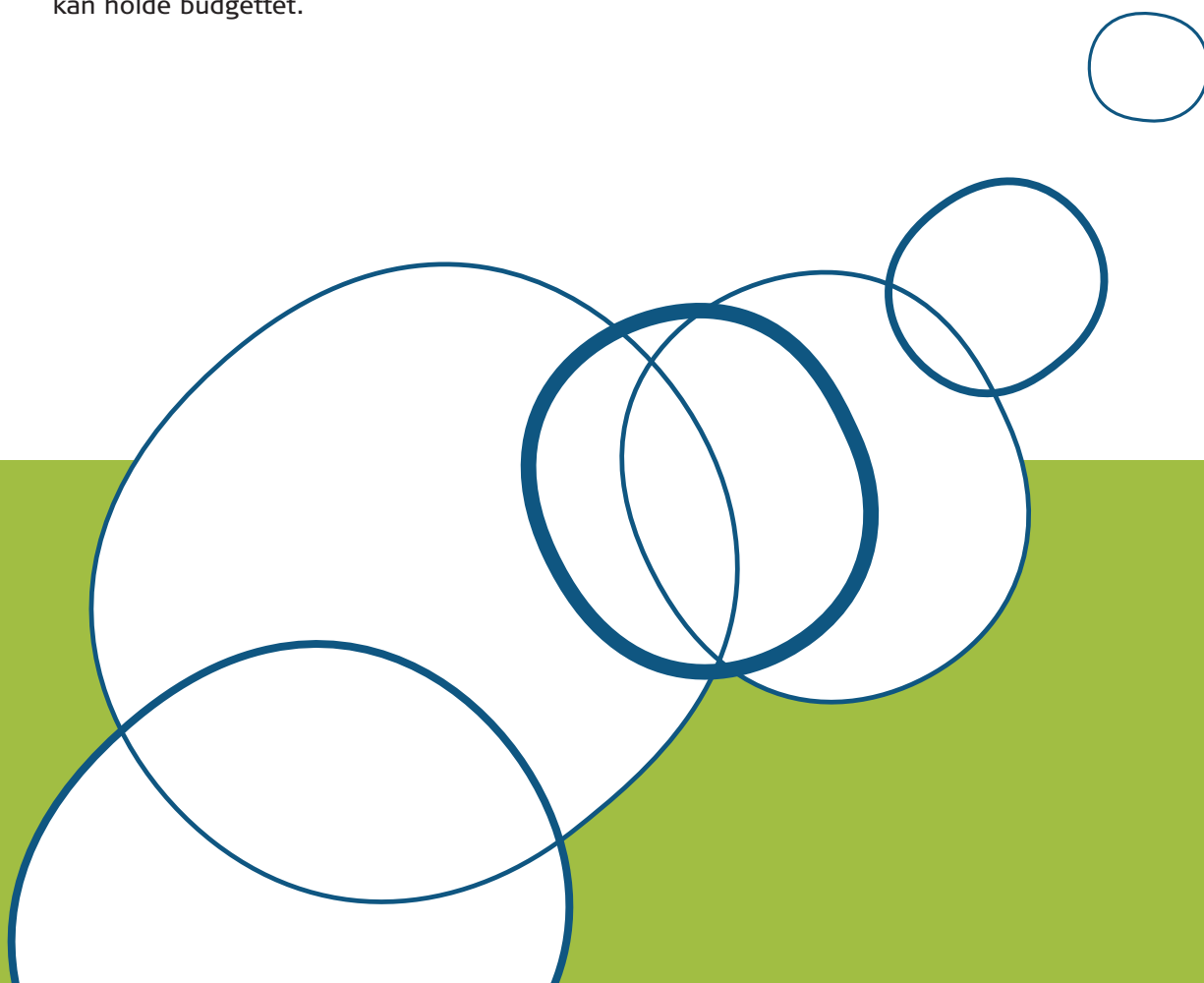
forvaltningspolitisk trend, som indebærer, at man skal definere, hvad man bruger pengene til (social- og sundhedsdirektør Gladsaxe Kommune). Andre informanter oplever, at politikerne nødtigt vedtager forringelser i kvalitetsstandarderne, eller at de lægger vægt på at sikre serviceniveauet i de ydelser, der modtages af mange (kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). Øget synlighed om serviceniveauet og de udgiftsdrivende faktorer kan imidlertid også begrunde en forventning om, at det ansvarlige udvalg holder det bevilgede budget (kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune).

På området for udsatte børn og unge oplever projektets informanter ikke, at kvalitetsstandarder o.l. gør det vanskeligere at gennemføre besparelser. Kvalitetsstandarder beskrives snarere som redskaber til at indføre et serviceniveau, der kan holde budgettet.

#### 4.4. Opsummering

Denne undersøgelses informanter oplever, at administrative proceskrav medfører stigende udgifter til administration og dokumentation i den kommunale forvaltning på ældreområdet og børne- og ungeområdet og hos den kommunale leverandør på ældreområdet. I de fleste tilfælde kompenseres for dette ressourceforbrug ved besparelser inden for hvert opgaveområde, men der kan også forekomme merbevillinger til administration.

Informanterne oplever, at krav om kommunal politikformulering og forbedret dokumentation styrker deres evne til at styre udgifterne, om end de også bidrager til en synlighed, som kan gøre det politisk vanskeligere at spare på de regulerede områder.





## 5. Kommunalpolitikernes rolle i styring af opgaveløsningen

I dette kapitel fokuseres på, hvordan de udvalgte procesreguleringer påvirker de lokale politikeres rolle mht. at styre den kommunale opgaveløsning. Procesreguleringerne ansporer for det første til, at politikerne vedtager tydelige retningslinjer for opgaveløsningen. For det andet får politikerne nye muligheder for at kontrollere og følge op. Samtidig oplever de interviewede politikere, at den politiske styring i højere grad foregår på 'armslængde' af forvaltningens dagligdag, og nogle af dem oplever, at deres råderum for politisk stillingtagen bliver indsnævret.

### 5.1. Opgaveløsningens politiske mandat

Krav om politikformulering har bl.a. til formål at tydeliggøre kommunernes politiske ansvar for opgaveløsningen. Mange af de interviewede politikere oplever, at disse krav giver anledning til relevante diskussioner i kommunalbestyrelsen og dens udvalg. Det synes især at gælde den form for politikformulering, der sker på det overordnede, værdimæssige plan, som ved formuleringen af en sammenhængende børnepolitik. Når det gælder formulering og revision af kvalitetsstandarder, oplever nogle politikere og embedsmænd, at politikerne vedtager forvaltningens oplæg med minimale justeringer. I kommunernes administrative og udførende enheder oplever man, at kravene om politikformulering bidrager til, at der skabes et ensartet, politisk sanktioneret grundlag for kommunens opgaveløsning.

På ældreområdet mener nogle informanter, at arbejdet med kvalitetsstandarder giver politikerne viden og en anledning til at tage ansvar for kommunens serviceniveau (social- og sundhedsdirektør i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). Kvalitetsstandarderne tydeliggør også hjemmeplejens politiske rammer for medarbejderne i de udførende enheder. Det bliver nemmere at forklare, at politikerne har fastsat et bestemt serviceniveau (distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune).

De årlige revisioner af kvalitetsstandarderne giver også anledning til politiske diskussioner af ældreplejens ydelser. Hos nogle af de interviewede politikere er der dog en oplevelse af, at deres reelle indflydelse på kvalitetsstandarderne er begrænset, jf. fx nedenstående citat:

**Interviewer:** *Hvordan er arbejdsdelingen mellem udvalget og forvaltningen mht. formulering og opfølgning på kvalitetsstandarder?*

**Informant:** *Forvaltningen laver det hele. [...] Forvaltningen laver et forslag til, hvordan det kunne se ud, og så får vi det til gennemgang på et udvalgsmøde, hvor vi siger, er der noget af det her, vi ikke synes om, eller ser det bare godt ud?*

**Interviewer:** *Er der tit noget, I ikke synes om?*

**Informant:** *Nej. ...Hvis jeg skulle sige det lidt groft, så med den centralistiske måde, man strikker det her sammen på, bliver*

*dét, politikerne bidrager med i sådan en proces, mindre og mindre.”* (formand for socialudvalget i Struer Kommune).

På området vedr. udsatte børn og unge oplever man ligeledes, at børnepolitik og kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen giver et tydeligt politisk mandat for indsatsen i de sagsbehandlende og udførende enheder. For eksempel fortæller en informant: *” ... Det er med til at gøre det nemmere at agere i et felt, hvor der ofte er uenigheder, om et barn skal rummes i folkeskolen eller ej, så kan vi hele tiden henvise til, jamen værdigrundlaget for børnepolitikken er politisk vedtaget – det er den vej, vi går.”* (ledende socialrådgiver på børneområdet i Gladsaxe Kommune)

Arbejdet med en sammenhængende børnepolitik giver også anledning til politiske diskussioner af værdier og mål for børnearbejdet. Det overlades dog til forvaltningens faglige eksperter at udarbejde det detaljerede indhold i børnepolitikken og især kvalitetsstandarderne.

## 5.2. Dokumentation og politisk kontrol

Mange reguleringer af såvel politikformulering som organisering og sagsbehandling indebærer skærpede krav til dokumentation af opgaveløsningen. Derved styrkes retssikkerheden i den enkelte sag, og der skabes et grundlag for faglig udvikling. Samtidig kan dokumentationen bruges til at styrke den politiske kontrol af opgaveløsningen.

Nogle af de interviewede politikere mener, at kravene om dokumentation styrker den lokale politiske styring, om end de

mener, at initiativet i højere grad burde komme fra kommunerne selv (borgmester i Struer Kommune, formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune). Andre mener, at man bør minimere de dokumentationskrav, der har til hensigt at kontrollere indsatsen, hvad enten den kontrollerende instans ligger i staten eller i kommunen (formand for Børne- og Undervisningsudvalget i Gladsaxe Kommune).

På ældreområdet har de sidste mange år arbejde med styring efter BUM-modellen krævet investeringer i omsorgssystemer, som genererer information om behov, ressourcer og ydelser i hele kommunen. Dette medfører nye styringsmuligheder, idet politikerne hurtigt kan blive præsenteret for de økonomiske konsekvenser af foreslåede udvidelser eller indskrænkninger af den kommunale service, ligesom det er muligt at analysere årsagerne til evt. budgetoverskridelser (afdelingschef for pleje og omsorg i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune). Samtidig kan kravene om skriftlighed i afgørelserne bidrage til bedre dialog med borgerne. I Struer Kommune har man udvidet denne dialog med brugerundersøgelser udført af visitatorerne. Kommunalpolitikkerne får således en ny kilde til viden om ældreplejens resultater. Til gengæld medfører statens forbud mod, at politikerne deltager i tilsyn, at de mister en kilde til viden om ældreplejen (chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune, formand for socialudvalget i Struer Kommune). Selv om mange informanter på ældreområdet oplever bedre mulighed for lokal politisk styring som følge af det stigende fokus på dokumentation, kritiserer de dog også, at staten kræver for megen dokumentation, som ikke forbedrer de kommunale politi-

keres indsigt og styring (direktør i Struer Kommune). Det opleves især som demotiverende, at der stilles ukoordinerede krav om indberetning af samme information til flere forskellige statslige instanser (chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune).

På området vedr. udsatte børn og unge udtrykker casekommunernes informanter på øverste ledelsesniveau ambitioner om at forbedre dokumentationen og evalueringen af indsatsen – både af hensyn til den faglige udvikling og for at forbedre politikernes indsigt i, hvad der kommer ud af det store ressourceforbrug på området. Disse informanter oplever ikke, at området plages af urimelige dokumentationskrav, men giver snarere udtryk for, at kommunerne selv burde have taget initiativ til at forbedre dokumentationen af indsats og virkninger på området (formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune, formand for Børne- og Undervisningsudvalget i Gladsaxe Kommune).

I casekommunernes fagforvaltning på børne- og familieområdet deler man ønsket om bedre dokumentation og evaluering af, hvad der virker på området. Man ville dog gerne være fri for nogle af Anbringelsesstatistikens krav om indberetning af detaljerede procesdata. Dette koster ressourcer og flytter fokus fra indholdet til det formelle i sagsbehandlingen (Børne-Familiechef i Struer Kommune, afdelingschef for Familie og Rådgivning i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende).

### 5.3. Armslængde mellem politikere og frontlinjen

De undersøgte procesreguleringer bidrager til at institutionalisere politisk styring på

'armslængde'. Det vil sige, at politikerne tager stilling til opgaveløsningens overordnede principper, fx serviceniveau eller værdier og mål for indsatsen. Til gengæld tager politikerne i mindre grad stilling til – og ansvar for – situationen på kommunens enkelte institutioner og i enkeltsager.

På den ene side kan dette opleves som en professionalisering af politikerrollen (borgmester i Struer Kommune, formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune). På den anden side kan man opleve, at rollen som lokalpolitiker taber mening, når man ikke længere i samme grad kan tage konkret ansvar for at finde lokale løsninger for mennesker i et givet lokalsamfund (borgmester i Struer Kommune, formand for socialudvalget i Struer Kommune, kommunalbestyrelsesmedlem i Gladsaxe Kommune).

På ældreområdet medvirker flere procesreguleringer til at skabe armslængdeafstand mellem politikerne og ældreplejens dagligdag. Det gælder bl.a. kravet om kvalitetsstandarder og de øvrige elementer i BUM-modellen, som indebærer, at der ikke kan flyttes på økonomien eller serviceniveauet mellem de årlige revisioner. Ifølge Struer Kommunes socialudvalgsformand kommer politikerne til at beskæftige sig mindre med behandling af enkeltsager, hvilket er positivt. Til gengæld fører procesreguleringerne til, at man som politiker mister kontakt med lokalsamfundet. *"Når det så er sagt, så mister man også lidt af den kontakt, man som politiker bør have med, hvordan det går. Jeg ved godt, at det er meget moderne at sige, at politikerne skal koncentrere sig om visioner, og så skal det administrative klare resten. Det er der også til dels sandheder i, men der er trods alt også nogle folk, der har valgt*

*os ind i lokalpolitik, fordi de forventer af os, at vi trods alt ved noget om de lokalområder, vi er valgt fra, og tager vare på de områder, vi sidder i udvalg i.”* (formand for socialudvalget i Struer Kommune).

Det er dog ikke alle informanter, der deler oplevelsen af, at kvalitetsstandarderne institutionaliserer en form for styring med mindre plads til enkelte problemer og sager: *”Jeg ved ikke, om vi slipper for nogle enkeltsager. Jeg synes mere, at vi får den op i den politiske del, hvor der er én, der har hørt om nogen, der ikke kan passe ind i kvalitetsstandard, og så er der noget galt, når den pågældende ikke har fået det.”* (borgmester i Gladsaxe Kommune)

På området vedr. udsatte børn og unge giver de interviewede politikere udtryk for, at de forandringer, man har foretaget op til og efter Anbringelsesreformen har givet anledning til at formulere en overordnet politik og generelle retningslinjer for området, hvilket de oplever som en positiv udvikling. I Struer Kommune har det medført, at udvalget i mindre grad skal tage stilling til behandling af enkelt-sager, hvor man som lægmandspolitiker kan blive meget afhængig af vurderinger fra eksperter på området. Politikernes fokus rettes i stedet mod forventninger og evaluering af indsatsen (formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune). I Gladsaxe Kommune lægges der vægt på, at formuleringen af fælles værdier og retningslinjer medvirker til at ensrette vurderinger og visiteringer, der tidligere varierede mellem forskellige dele af kommunens forvaltning (formand for Børne- og Undervisningsudvalget i Gladsaxe Kommune).

#### 5.4. Indsnævring af det politiske indhold

Flere af de interviewede politikere giver udtryk for, at procesreguleringer er med til at indsnævre det lokale politiske råderum. For det første fratager nogle procesreguleringer dem indflydelse på politisk interessante, organisatoriske og styringsmæssige spørgsmål (formand for socialudvalget i Struer Kommune). For det andet bidrager krav om politikformulering efter en bestemt form til, at man også indholdsmæssigt orienterer sig mere imod standarden i andre kommuner (borgmester i Struer Kommune). For det tredje medfører procesreguleringer, at forvaltningen i højere grad lægger færdigbehandlede sager op til politisk vedtagelse, uden at der defineres et råderum for lokale beslutninger (kommunalbestyrelsesmedlem i Gladsaxe Kommune).

I ældreplejen sætter bl.a. frit valg-lovgivningen en række organisatoriske og styringsmæssige spørgsmålstejn uden for de lokale politikeres indflydelse. Til gengæld giver den årlige revision af kvalitetsstandarderne mulighed for at præge hjemmeplejens ydelser med politiske prioriteringer. Det opleves dog ikke altid som politisk interessant at formulere detaljerede beskrivelser af, hvilke ydelser kommunen kan finansiere. I Gladsaxe Kommune fortæller borgmesteren, at der af og til føres detaljerede diskussioner om ydelserne mellem byrådsmedlemmer med en professionel baggrund. Hun mener, at det politiske indhold her er svært at få øje på (borgmester i Gladsaxe Kommune). I Struer Kommune oplever socialudvalgsformanden, at det meste af indholdet i kvalitetsstandarderne reelt er givet på forhånd: *”Hvis jeg skal være lidt grov, så synes jeg, at det politiske aspekt, det er næsten forsvundet i denne her diskussion. Fordi*

*uanset om jeg som socialdemokrat, eller om der sidder en venstremand eller en konservativ, jamen når du helt herved, så er det ikke politik, om man vil gøre rent hver 2. eller 3. uge, så er det mere et eller andet med, om man har råd". (formand for socialudvalget i Struer Kommune)*

På området vedr. udsatte børn og unge giver informanter i begge kommuner udtryk for, at der har været råderum for reel politisk stillingtagen i forbindelse med formuleringen af børnepolitik og kvalitetsstandarder. Opgaven har givet anledning til politiske diskussioner præget af både partiernes værdipolitik og en lokalpolitisk søgen efter konsensus. I Struer Kommune har diskussionerne drejet sig om, hvordan man formulerer en børnepolitik for alle børn, samtidig med at man får belyst indsatsen for udsatte børn og unge. Desuden har man diskuteret fordelingen af ansvar for barnet mellem den nære familie, den bredere familie og det offentlige system (formand for børne- og uddannelsesudvalg i Struer Kommune). I Gladsaxe Kommune har man især diskuteret, hvilken af seks fælles værdier, der skulle stå øverst, ikke mindst værdierne om, at "familien som udgangspunkt er det bedste sted for et barn at være", og at "der handles konsekvent til fordel for barnet og den unge" (børne- og kulturdirektør i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende).

## 5.5. Opsummering

Mange af dette projekts informanter oplever, at den kommunale opgaveløsning er blevet underlagt en mere tydelig lokalpolitisk styring i de senere år, hvilket til dels skyldes de statslige krav om kommunal politikformulering og opfølgning. Især i de sagsbehandlende og udførende enheder

oplever informanterne, at deres arbejde har fået tydeligere politisk mandat. I de politikplanlæggende administrative enheder gives der udtryk for, at forbedret dokumentation af opgaveløsningen har givet bedre muligheder for politisk opfølgning og kontrol.

Nogle politikere oplever, at kravene om kommunal politikformulering sammen med de administrative proceskrav medvirker til at institutionalisere politisk styring på armslængde. Politikernes rolle bliver i højere grad at tage stilling til forvaltningens forslag til generelle principper for opgaveløsningen, mens de i mindre grad forventes at tage stilling og ansvar for situationen i kommunens enkelte institutioner og i enkelte sager. Denne forandring af politikerrollen opleves som en professionalisering, men også som et tab af konkret kontakt og ansvar i forhold til lokalsamfundet. Det er dog ikke alle politikere, der er enige i, at procesreguleringerne bidrager til en mere overordnet politisk styring og mindre fokus på enkeltssager.

På ældreområdet giver politikere udtryk for, at procesreguleringerne medfører, at der bliver mindre interessant politisk indhold i de spørgsmål, som de forventes at forholde sig til. Dette gælder ikke de to udvalgsformænd på børne- og ungeområdet, som har oplevet reformbevægelsen på anbringelsesområdet som en anledning til at diskutere, hvilke politiske værdier og retningslinjer der skal lede indsatsen. Dette kan dog afspejle, at de to udvalgte casekommuner begge gik i gang med at reformere indsatsen for de udsatte børn og unge, inden de blev forpligtet hertil af staten. Anbringelsesreformens principper opleves således ikke som udefrakommende krav.

## 6. Konsekvenser i frontlinjen

Procesreguleringerne på det sociale område har indflydelse på det arbejde, der ydes af medarbejderne i den kommunale 'frontlinje', dvs. medarbejdere med direkte borgerkontakt, såsom socialrådgivere, sygeplejersker og hjemmehjælpere.

Procesreguleringerne indebærer nye måder at definere medarbejdernes roller. I nogle tilfælde opleves dette som en professionalisering. Det kan dog også fokusere medarbejdernes opmærksomhed på at overholde formelle forpligtelser og reducere deres råderum til at foretage selvstændige, faglige skøn. Reglerne bidrager også til en formalisering af borgerens retsstilling.

De interviewede medarbejdere i de borgernære enheder oplever overvejende positive konsekvenser af kravene om kommunal politikformulering, mens de er mere kritiske over for krav om bestemte procedurer og organisationsformer i selve opgaveløsningen.

### 6.1. Nye roller

Procesreguleringerne er med til at definere nye roller for frontlinjemedarbejderne på ældreområdet og på området vedr. udsatte børn og unge. Det er mest udtalt på ældreområdet, hvor der er tydelige krav om adskillelse af myndighedsrollen fra rollen som udfører. På området vedr. udsatte børn og unge er der dog også tendenser til mere markant adskillelse af visitationsopgaven fra rollen som rådgiver og behandler.

På ældreområdet indebærer diverse procesreguleringer, at visitationsopgaven skal

varetages skriftligt over for borgeren og adskilt fra hjemmeplejens udførende organisationer. Det har i casekommunerne medført oprettelse af særlige bestillerenheder med visitatorer, der ud over en faglig uddannelse som sygeplejerske, socialrådgiver eller lignende (i praksis oftest sygeplejersker) modtager uddannelse i at udarbejde korrekte, skriftlige afgørelser. I forhold til fortidens visiterende hjemmesygeplejersker oplever visitatorerne at have mindre personligt kendskab til de enkelte borgere, men en mere veldefineret rolle som myndighedsperson, der både kan bevilge og give afslag på hjælp på et klart grundlag (teamleder i ældreplejens bestillerenhed i Struer Kommune). Det udførende personale får også en ny rolle, idet de i mindre grad end tidligere skal vurdere, hvad borgeren har behov for, og i højere grad udføre en defineret opgave.

På området vedrørende udsatte børn og unge er der også kommet en klarere adskillelse mellem arbejdet som myndighed og som udfører i de to casekommuner. Dette skyldes i nogen grad kommunernes egne bestræbelser på, at ydelser på området skal bevilges efter et klart visitationsgrundlag. Anbringelsesreformens procesreguleringer bidrager imidlertid til at skærpe fokus på korrekt sagsbehandling i de enheder, der har myndighedsansvaret på området. Det medfører, at sagsbehandlerne har mindre tid til samtaler med de berørte familier, hvilket i højere grad overlades til specialiserede behandlingseenheder (Børne-Familiechef i Struer Kommune, ledende socialrådgiver på børne-

området i Gladsaxe Kommune). Rådhusets sagsbehandlere skal således vænne sig til at blive mere administratorer og mindre socialarbejdere i forhold til tidligere. Ifølge flere informanter er dette især svært for socialrådgivere, der har været længe i faget, mens nyuddannede socialrådgivere i højere grad forventer, at administration vil fylde meget i deres arbejdsliv (Børne-Familiechef i Struer Kommune, ledende socialrådgiver på børneområdet i Gladsaxe Kommune).

## 6.2. Professionalisering – og bureaukratisering – af visitationen

Projektets informanter i de sagsbehandlende enheder oplever, at de undersøgte procesreguleringer bidrager til at give deres arbejde et klart og systematisk grundlag. Resultatet er en grundigere og mere ensartet sagsbehandling. Bagsiden af medaljen er, at den krævede grundighed tager tid. Det medfører, at sagsbehandlerne har mindre tid til opgaver med direkte borgerkontakt. I nogle tilfælde kan den grundige sagsbehandling også stå i vejen for en hurtig indsats, og det kan være svært for borgere og samarbejdspartnere at forstå nødvendigheden af det meget 'papiirusseri.'

På ældreområdet oplever informanterne, at krav om skriftlig visitation til hjemmehjælp efter kvalitetsstandarder har givet anledning til en professionalisering af sagsbehandlingen og mere begrundede og ensartede afgørelser. Visitatorerne selv modtager særlige visitatoruddannelser. I Struer Kommune lægger bestillerenhedens informant vægt på, at der arbejdes mere med inddragelse og tilpasning af afgørelsen til den enkelte borger. I Gladsaxe

Kommune fremhæves det, at sagsbehandlingen og borgerens ret til ydelser får et klart grundlag. I begge kommuner oplever man, at den mere grundige sagsbehandling og administrationen af det fri leverandørvalg tager tid fra andre opgaver (afdelingschef for pleje og omsorg i Gladsaxe Kommune, direktør i Struer Kommune).

På området vedrørende udsatte børn og unge mener de fleste informanter, at Anbringelsesreformens proceskrav sætter fokus på udmærkede områder (fx Børne-Familiechef i Struer Kommune, ledende socialrådgiver på børneområdet i Gladsaxe Kommune). Nogle informanter giver også udtryk for, at de nye krav bidrager til professionalisering på et område, hvor kommunernes sagsbehandling har kunnet forbedres (formand for Børne- og Undervisningsudvalget i Gladsaxe Kommune, chefkonsulent for undervisning, kultur og fritid i Struer Kommune). Når mange af informanterne alligevel forholder sig kritisk til kravene, begrundes det dels med, at de formelle krav kommer til at overstige indholdet i sagsbehandlingen, og at procesregulering ikke er den bedste måde at opnå kvalitet i sagsarbejdet på (afdelingschef for Familie og Rådgivning i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende). Desuden fremhæver nogle, at den grundige sagsbehandling er svær for kommunerne at leve op til ressourcemæssigt, og at efterslæb i sagsbehandlingen kan stå i vejen for en hurtig indsats (Børne-Familiechef i Struer Kommune).

Følgende citat af Struer Kommunes børne- og familiechef udtrykker fordele og ulemper ved Anbringelsesreformens reguleringer af sagsbehandlingen, som opleves af flere informanter:



**Informant:** Jeg synes, at den udvikling, der er kommet gennem de senere år, i forhold til krav til sagsbehandlingens indhold for så vidt er meget god. Det er med til at sætte et professionelt perspektiv på sagsbehandlingen, at man forholder sig til, hvad der skal være indeholdt i arbejdet, for at man kan sige, at sagen er belyst. At der skal foreligge en §50-undersøgelse. Det problematiske er, at det er et stort apparat, så det kræver rigtig meget administrativt arbejde, det er dilemmaet mellem den personlige kontakt, involveringen og dialogen med de involverede borgere og så fra den anden side, at det administrative arbejde skal være i orden.

**Interviewer:** Hvis I selv kunne bestemme, hvordan ville I så gøre det anderledes?

**Informant:** Nogle gange har jeg tænkt, om vi bare skulle have nogle flere folk... Men det er jo også det bureaukratiske islæt, som kan gøre det kompliceret at handle, fordi vi skal have lavet en §50-undersøgelse, inden vi kan lave en foranstaltning, og det synes jeg er godt i den bedste af alle verdener, men vi får flaskehalproblemer, fordi folk ikke kan følge med i forhold til at få lavet §50-undersøgelsen." (Børne-Familiechef i Struer Kommune)

Informanterne mener, at undersøgelse og handleplan under alle omstændigheder bør foreligge inden foranstaltninger i de komplicerede sager, men i mindre sager kan det opleves som en omvej at udarbejde en fuld undersøgelse og handleplan, når det fra starten forekommer indlysende, hvilken foranstaltning barnet eller den unge har brug for. Dette udtrykkes af følgende citat fra en ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune:

**Informant:** Jeg er fuldstændig enig i at §50-undersøgelsen skal ligge i alle sager, men den ender lidt med i nogle situationer at blive et bureaukratisk onde, fordi når man har siddet på området i nogle år, og man er vant til at have et tæt samarbejde med de kommunale og andre samarbejdspartner og begynder at kende de tilbud, der er i kommunen, så begynder man at kunne se nogle familier, hvor vanskelighederne er forholdsvis små, som ville have rigtig godt af en eller anden familiebehandling... Og er det dybest set nødvendigt at lave de her vældige, fyldige undersøgelser, når enhver kan se, at denne her mor og pige ville have godt af at få et samtaleforløb i vores Brohus i forhold til nogle af deres vanskeligheder med hinanden. Så dér kan loven godt blive en hindring for at lave et godt stykke socialt arbejde." (ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune)

### 6.3. Procestænkning og råderum i det sociale arbejde

Procesreguleringer medfører ofte, at frontlinjemedarbejderne må bruge mere af deres tid på at dokumentere, at de har udført foreskrevne opgaver og processer. Ifølge nogle informanter er procesreguleringernes største problem således, at de retter medarbejdernes fokus imod at overholde regler på bekostning af et fokus på at levere ydelser med høj kvalitet og effektivitet (kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune). Informanterne fra de to udvalgte sociale områder beskriver det som en central udfordring for frontlinjens ledere at skabe plads til den fleksible, selvstændige og fagligt funderede opgaveløsning i en procesreguleret hverdag.



På ældreområdet medfører BUM-modellen en begrænsning af de udførende medarbejders mulighed for at arbejde ud fra egne vurderinger af, hvad borgerne har behov for. Dette opleves ifølge de interviewede distriktsledere i Gladsaxe Kommune især som en begrænsning af det faglige råderum for de medarbejdere, der har en mellemlang uddannelse, som sygeplejerskerne. Dette skal ses i lyset af, at man i denne kommune har valgt også at organisere hjemmesygeplejen efter en BUM-model, hvilket ikke er et lovkrav. I selve hjemmeplejen medfører BUM-modellen ifølge de omtalte distriktsledere, at hjælperne opdrages til at tænke rigtigt og 'firkantet'; dvs. levere det, de skal, og undlade at udføre opgaver på eget initiativ, som hæver serviceniveauet og borgernes forventninger hertil. Dette indebærer en fare for, at den 'firkantede' måde at tænke på smitter af på hjælpernes holdning til deres arbejde og borgerne i øvrigt. Ifølge en distriktsleder er det en stor ledelsesudfordring at sørge for fleksibilitet inden for de givne rammer: *"at være runde indenfor alt det firkantede"* (distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune). I Struer Kommune mener den interviewede områdeleder ligeledes, at BUM-modellen indebærer en fare for, at nogle medarbejdere forholder sig firkantet til, hvad der står på deres seddel, at de skal gøre. Hun lægger imidlertid vægt på, at man som leder bør stille krav om, at hjælperne kan planlægge deres arbejde fleksibelt ud fra en dialog med borgeren, samtidig med at de tager udgangspunkt i deres opgaveliste (områdeleder i ældreplejen i Struer Kommune). I begge kommuner mener de udførende ledere, at kravene om dokumentation kan ses som professionalisering af hjemmehjæl-

pernes arbejde, som hermed begrundes og beskrives i faglige termer. Det er dog en hindring, at hjemmeplejen har mange medarbejdere, som i ringe grad motiveres af øget skriftlighed i arbejdet.

På området vedr. udsatte børn og unge medfører bl.a. Anbringelsesreformens procesreguleringer, at sagsbehandlingen skal følge detaljerede skabeloner. Samtidig har de to casekommuner selv udarbejdet kvalitetsstandarder, der specificerer, hvilke typer ydelser der kan bevilges i hvilke type sager, og man har indført tiltag fra ledelsens side for at sikre, at der foreligger de krævede undersøgelser og handleplaner forud for evt. foranstaltninger.

Flere af informanterne peger på, at den udefrakommende struktur og de prædefinerede løsningsmuligheder kan opleves som en indskrænkning af socialrådgivernes faglige råderum – især for de ældre medarbejdere, som har været vant til at arbejde med mindre regulering. Nogle informanter udtrykker bekymring for, om det øgede fokus på administrative procedurer med tiden kan gå ud over den type faglighed, der tager udgangspunkt i socialrådgivernes kontakt til familierne og deres evne til at finde på kreative løsninger, der passer til det individuelle barn eller unge. *"Det, jeg kan være bange for, er, at det kan blive lidt for meget kassedamearbejde, hvor man tager nogle familier ind og putter dem i en kasse, og så ekspederer man dem derover. Jeg kan også være bekymret for, at man kommer til at se familierne som firkanter, der skal passe ned i nogle trekantede kasser, hvor jeg jo ønsker, at vi har formuleret nogle andre tilbud til de familier, som måske kommer og har brug for noget andet, så vi hele tiden målretter vores tilbud til*

de familier, der er i kommunen" (ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune). Informanterne ser dog primært positivt på udviklingen omkring Anbringelsesreformen og det nye fokus på vidensdeling, dokumentation og evaluering af indsatsen, også selv om det kan gå ud over den enkelte socialrådgivers råderum til kreative løsninger (afdelingschef for Familie og Rådgivning i Gladsaxe Kommune, nu forhenværende, ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune, Børne-Familiechef i Struer Kommune).

#### 6.4. Hvad med borgeren?

Procesreguleringerne har også betydning for forholdet mellem frontlinjens medarbejdere og modtagerne af de relevante sociale ydelser. Informanterne fortæller således, at reguleringerne har medvirket til en præcisering af borgerens rettigheder i forhold til sagsbehandlingen og den tilbudte kommunale service. Det medfører en myndiggørelse af borgerne og en formalisering af deres forhold til frontlinjemedarbejderne.

I ældreplejen har procesreguleringer af sagsbehandlingen præciseret borgernes ret til at blive inddraget i deres sagsbehandling og til skriftligt begrundede afgørelser. Kvalitetsstandarder giver borgeren ret til bestemte ydelser alt efter en faglig begrundet funktionsvurdering. Endvidere giver lovgivningen om frit valg borgerne ret til selv at vælge leverandøren af de bevilgede ydelser. Projektets informanter mener, at reguleringerne har medført, at tildelingen af hjælp til forskellige borgere bliver mere retfærdig og mindre baseret på personlige relationer og sympatier. Samtidig bidrager det klare fokus på rettigheder til en myndiggørelse af borgeren. En områ-

deleder i den lille casekommune udtrykker det således: *"Borgerne er fuldt informeret om, at de har klagemuligheder, og at de kan vælge privat hjælp, og det gør jo, at de stiller nogle krav, det er ikke noget med, at man står med hatten i hånden og siger, 'tak fordi du vil komme og hjælpe mig med det her'. Det er mere en køb/salgssituation, hvor man som borger har krav på at få en kommunal ydelse"* (områdeleder i ældreplejen i Struer Kommune).

Også i Gladsaxe Kommune lægger informanterne vægt på, at procesreguleringerne tydeliggør borgerens rettigheder, klagemuligheder mv. BUM-modellens øgede fokus på rettigheder og forpligtelser kan dog også gå ud over det personlige forhold til hjælperen, som mange borgere sætter pris på.

På området vedr. udsatte børn og unge er det også en hensigt med procesreguleringerne at forbedre borgernes rettigheder til at blive inddraget og til, at der kun træffes veldokumenterede afgørelser i deres sag. Desuden bliver det tydeligere, om borgerne sidder over for en myndighedsperson eller en behandler, og de får mulighed for at modtage en mere specialiseret indsats. Ifølge flere af informanterne i de sagsbehandlende og udførende enheder kan det dog være forvirrende for borgerne at skulle forholde sig til flere personer i kommunen med forskellige roller. Borgerne kan have vanskeligt ved at forstå ansvarsfordelingen mellem de medarbejdere, de møder i den kommunale 'frontlinje', og de kan savne at have mere opmærksomhed fra én gennemgående socialrådgiver (ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune, Børne-Familiechef i Struer Kommune).

## 6.5. Opsummering

Procesreguleringerne på de to områder medvirker til, at der defineres nye roller for medarbejderne i den kommunale frontlinje. Myndighedsopgaven bliver specialiseret og professionaliseret og adskilt fra rollen som udfører af kommunal service. Det gælder tydeligt på ældreområdet, hvor statens proceskrav om kommunale kvalitetsstandarder, skriftlig visitering og frit valg af leverandør forudsætter implementering af en BUM-model. Det gælder imidlertid også på børn- og ungeområdet, hvor proceskravene til sagsbehandlingen og kravene om kommunal politikformulering opmuntrer til skarpere rolledeling mellem sagsbehandlere med fokus på korrekt myndighedsbehandling og udøvende medarbejderne i kommunens (og andres) behandlingstilbud.

Informanterne udtrykker på begge områder bekymring for, at procesreguleringerne begrænser medarbejdernes mulighed for at bruge deres faglighed selvstændigt og får dem til at tænke mere procesorienteret

og 'firkantet'. De mener dog ikke, at det er umuligt at kombinere overholdelse af proceskravene med fleksibel og selvstændig faglig opgaveløsning. Dette ses som en ny og krævende udfordring for lederne i de decentrale, udførende enheder.

Procesreguleringerne har bl.a. til hensigt at forbedre borgernes retsstilling som modtagere af kommunal service. Informanterne mener således, at procesreguleringerne bidrager til at gøre myndighedsbehandlingen mere retfærdig og borgerne mere bevidste om deres ret til social service – især på ældreområdet. De indebærer dog også en formalisering, der vanskeliggør det personlige forhold til frontlinjemedarbejderen, som der også er mange borgere, der sætter pris på.

# 7. Konklusion: Procesreguleringer og det lokale selvstyre

I den følgende konklusion opsummeres først (i afsnit 7.1.) de væsentligste fund fra analysekapitlerne med udgangspunkt i projektets 'most different systems-logik'. Der fremdrages så vidt muligt erfaringer, som findes i begge kommuner. I det omfang der findes fælles erfaringer i de to meget forskellige casekommuner, styrkes sandsynligheden for, at der er tale om erfaringer, som findes i de fleste danske kommuner. For yderligere at vurdere, om der er tale om generelle erfaringer, inddrages resultater fra eksisterende undersøgelser. Givet undersøgelsens forholdsvis beskedne datamateriale, er der dog stadig tale om eksplorative fund, som bør være emne for videre forskning.

I konklusionens andet afsnit (afsnit 7.2.) peges på mulige variationer mellem erfaringerne i store og små kommuner og på de to opgaveområder. Dette afsnit er ikke baseret på 'most different systems-logikken'. Det er i endnu højere grad eksplorativt og tjener det formål at udlede hypoteser for videre forskning.

Kapitlet afsluttes med en perspektiverende analyse (afsnit 7.3.) af, hvad informanterne mener, at procesreguleringerne indebærer for fordelingen af magt mellem staten, kommunalbestyrelsen, den kommunale forvaltning og frontlinjemedarbejderne.

## 7.1. Hvordan virker de udvalgte procesreguleringer

I det følgende opsummeres analysekapitlernes fund angående procesreguleringernes påvirkning af udgiftsstyringen, lokalpolitikernes rolle og frontlinjemedarbejdernes råderum. Opsummeringen sammenfattes i tabel 7.1.

### 7.1.1. Udgiftsstyringen

Denne undersøgelses informanter oplever, at de administrative proceskrav på de to undersøgte områder tvinger kommunerne til at bruge flere ressourcer på dokumentation og administration. Disse ressourcer findes overvejende ved effektiviseringer inden for det enkelte opgaveområde, oftest sådan at medarbejderne må finde tiden til administrationsopgaverne ved at bruge mindre tid på opgaver med direkte borgerkontakt. Dette ligger i forlængelse af eksisterende undersøgelser, ifølge hvilke mange kommunale medarbejdere oplever, at procesreguleringer flytter ressourcer fra løsning af kerneopgaver til administration (Finansministeriet 2005; FOA 2007; Dansk Socialrådgiverforening 2008).

Samtidig oplever undersøgelsens informanter, at kvalitetsstandarder og forbedret dokumentation styrker deres evne til at styre udgifterne. Kvalitetsstandarderne giver anledning til at vedtage et serviceniveau, som svarer til de økonomiske rammer, og dokumentationen gør det muligt at planlægge kvalitetsstandarderne ud fra

et kendskab til kommunens behovs- og udgiftsniveauer. I praksis kan det dog være vanskeligt at få serviceniveau og økonomi til at mødes ved justeringer i kvalitetsstandarderne. Informanterne oplever bl.a., at deres evne til udgiftsstyring svækkes af en række udgiftsdrivende faktorer i forbindelse med lovgivningen om det fri leverandørvalg på ældreområdet, herunder mindre fleksibilitet, ineffektive incitamenter og konkurrencemæssige ulemper for den kommunale leverandør. Disse fund svarer til tidligere undersøgelser af kommunale erfaringer, som viser, at kvalitetsstandarder ses som et redskab til at skabe sammenhæng mellem politik, afgørelser og ressourcer, men at det i praksis kan være svært at skabe den intendede kobling mellem serviceniveau, budget og de faktiske omkostninger (Institut for Pensions- og Ældrepolitik 2002). Også opfattelsen af, at frit valg-lovgivningen er udgiftsdrivende, genfindes i andre undersøgelser (Ankestyrelsen 2004).

Sidst men ikke mindst mener mange af undersøgelsens informanter, at procesreguleringer har indflydelse på kommunens egen politiske proces vedrørende udgiftsprioriteringer. Procesreguleringer bidrager til at skabe synlighed på de områder, de vedrører, og det opleves som nemmere at argumentere for flere penge til de områder, hvor der er synlighed omkring serviceniveau og udgiftsbehov. De fleste af de informanter, der giver udtryk for dette, findes dog i den lille casekommune. Aspektet berøres af de eksisterende undersøgelser, idet Institut for Pensions- og Ældrepolitik (2002) finder en vis bekymring i ældreplejen for nedprioritering af de områder, der er vanskelige at beskrive i en kvalitetsstandard, såsom psykisk omsorg.

### 7.1.2. Kommunalpolitikernes rolle i styringen af opgaveløsningen

Mange af projektets informanter oplever, at statens krav om kommunal politikformulering bidrager til institutionalisering af en styringsmodel med en mere tydelig politisk styring end tidligere, idet der formuleres et politisk mandat for opgaveløsningen. De oplever også, at kravene om bedre dokumentation af opgaveløsningen giver nye muligheder for politisk opfølgning og kontrol.

Nogle af de interviewede politikere oplever endvidere, at procesreguleringerne medvirker til at institutionalisere politisk styring på armslængde. Politikernes rolle bliver i højere grad at tage stilling til forvaltningens forslag til generelle principper for opgaveløsningen, mens de i mindre grad forventes at tage stilling til og ansvar for konkrete sager og situationer i kommunen. Indførelsen af armslængdestyring beskrives som en professionalisering, men i nogle tilfælde også som et tab af konkret kontakt og ansvar i forhold til lokalsamfundet. Det er dog ikke alle politikere, der er enige i, at procesreguleringerne bidrager til en mere overordnet politisk styring. Krav om kvalitetsstandarder og årlige revisioner heraf kan nemlig give anledning til meget detaljerede diskussioner af enkelte ydelser, fx på ældreområdet. Politikernes oplevelse af at skulle tage stilling til detaljer, som man plejer at overlade til forvaltningen, genfindes i en tidligere undersøgelse af erfaringer med kvalitetsstandarder på ældreområdet (Institut for Pensions- og Ældrepolitik 2002).

Flere politikere i begge kommuner giver (især med reference til ældreområdet) udtryk for, at der bliver mindre politisk

indhold i de spørgsmål, som de forventes at forholde sig til, og at deres råderum indskrænkes. Dette skal ses i lyset af, at den krævede kommunale politikformulering følger skabeloner, som defineres af staten og udfyldes af den kommunale forvaltning, før de lægges til godkendelse hos politikerne. Det medfører dels, at staten bestemmer, hvilke aspekter af opgaveløsningen de kommunale politikere skal forholde sig til, dels at den standardiserede form opmuntrer til også indholdsmæssigt at orientere sig mod standarden hos andre kommuner. Dette aspekt af procesreguleringernes konsekvenser for politikerrollen har ikke været undersøgt tidligere.

### 7.1.3. Frontlinjens råderum

I den kommunale frontlinje bidrager de undersøgte procesreguleringer til, at der i højere grad skelnes mellem rollen som myndighedsperson og rollen som rådgiver, behandler eller hjælper.

De sagsbehandlende medarbejdere bliver i højere grad defineret som visitatorer, dvs. en slags myndighedspersoner, hvis rolle det er at vurdere borgernes behov ud fra en given metode og bevilge ydelser efter et klart grundlag. Ifølge undersøgelsens informanter medfører dette en mere grundig og systematisk sagsbehandling og bedre afgørelser. Det medfører dog også, at sagsbehandlerne har mindre tid til den direkte borgerkontakt, og i nogle tilfælde kan den detaljerede sagsbehandling stå i vejen for en hurtig indsats. Disse fund bekræftes af flere eksisterende undersøgelser (Finansministeriet 2005; Hestbæk m.fl. 2006; Dansk Socialrådgiverforening 2008).

Det udførende personales rolle bliver at løse – og dokumentere – en i forvejen defineret opgave frem for at arbejde ud fra deres egen vurdering af, hvad borgeren har brug for. Dette kan give anledning til, at medarbejderne fokuserer for meget på at følge de foreskrevne procedurer frem for at forholde sig til opgaveløsningens helhed. Informanterne i de udførende enheder ser det således som en central ledelsesmæssig udfordring at modvirke 'procestænkning' og opmuntre til fleksibilitet og selvstændighed i arbejdet. Faren for procestænkning omtales også i Finansministeriets undersøgelse fra 2005.

Procesreguleringerne medfører en standardisering af både det sagsbehandlende og udførende personales arbejde. Det kan opleves som et tab af råderum for en faglig, selvstændig og kreativ opgaveløsning, hvilket bekræftes af Dansk Socialrådgiverforenings undersøgelse fra 2008. Nogle af informanterne mener dog, at standardiseringen også kan ses som en slags professionalisering, idet medarbejderne får redskaber til at strukturere og beskrive deres arbejde. Især de yngre medarbejdere kan ifølge informanterne have gavn af et systematisk grundlag for deres arbejde, mens de ældre medarbejdere i højere grad vil opleve standardiseringen som tab af råderum.

For borgeren medfører procesreguleringerne og den heraf følgende omstrukturering af frontlinjen en forbedret retssikkerhed og mere ensartede afgørelser og ydelser. Til gengæld bliver det sværere at opnå stabile, personlige relationer til enkelte frontlinjemedarbejdere.

TABEL 7.1. HVORDAN PÅVIRKER STATSLIGE PROCES-REGULERINGER DET LOKALE SELVSTYRE?

Aspekter af det lokale selvstyre	Kommunale erfaringer med procesreguleringer
Udgiftsstyringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Reguleringer af sagsbehandlingen og opgaveløsningens organisering giver ekstra udgifter til administration</li> <li>› Krav om politikformulering styrker kommunernes udgiftsstyring</li> <li>› Ældreområdets lovgivning om frit leverandørvalg virker udgiftsdrivende i kommunerne</li> <li>› Krav om politikformulering og dokumentation skaber synlighed, som gør det nemmere at argumentere for ressourcer til det regulerede område</li> </ul>
Kommunalpolitikernes rolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Krav om kommunal politikformulering medfører, at opgaveløsningen får et politisk mandat</li> <li>› Krav om bedre dokumentation giver nye muligheder for politisk opfølgning og kontrol</li> <li>› Krav om politikformulering og andre procesreguleringer institutionaliserer politisk styring på armslængde af forvaltningens og institutionernes dagligdag</li> <li>› Nogle krav om politikformulering kræver detaljeret politisk stillingtagen til enkelte ydelser</li> <li>› Nogle krav om politikformulering medfører en standardisering af den politiske stillingtagens form, som også indskrænker råderummet for lokal fastlæggelse af det politiske indhold</li> </ul>

TABEL 7.1. HVORDAN PÅVIRKER STATSLIGE PROCESREGULERINGER DET LOKALE SELVSTYRE?

#### Medarbejdernes råderum

- › Frontlinjens medarbejdere får nye roller som henholdsvis myndigheds-personer og udførere
- › Reguleringer af sagsbehandlingen bidrager til systematisk sagsbehandling og bedre afgørelser
- › Reguleringer af sagsbehandlingen giver sagsbehandlerne mindre tid til borgerkontakt
- › Reguleringer af sagsbehandlingen kan stå i vejen for en hurtig indsats
- › Reguleringer af sagsbehandlingen og opgaveudøvelsen kan opleves som tab af råderum til en selvstændig, fagligt baseret opgaveløsning
- › Reguleringer af sagsbehandlingen og opgaveudøvelsen kan også opleves som en professionalisering

## 7.2. Variationer mellem kommuner og opgaveområder

I det følgende fremhæves emner, hvor erfaringerne synes at variere mellem den store og lille casekommune og mellem ældreområdet og området vedrørende udsatte børn og unge. Disse fund er eksplorative og kan bruges som udgangspunkt for videre undersøgelser.

### 7.2.1. Kommuner

#### Udgiftsstyring

I Gladsaxe Kommune giver alle informanter udtryk for, at stigende administrationsudgifter finansieres ved omprioriteringer inden for det regulerede opgaveområde. Dette er også almindeligt i Struer Kom-

mune, men her forekommer det også, at kommunalbestyrelsen bevilger flere penge for at dække stigende administrationsudgifter på et område som følge af procesreguleringer. Dette kan afspejle, at man i Gladsaxe har en høj grad af rammestyring, og der flyttes ganske lidt mellem udvalgsområderne hvert år, mens man i Struer oftere diskuterer udgiftsbehovene på hvert område i kommunalbestyrelsen.

Informanterne oplever også forskellige virkninger i forhold til kommunens evne til at styre udgifterne. På ældreområdet opleves især i Struer et tab af fleksibilitet, idet det gøres vanskeligere at overføre ressourcer mellem den BUM-styrede hjemme-



pleje og de rammestyrede plejehjem. Det fri leverandørvalg giver desuden særlige problemer, idet man mister stordriftsfordele i de tyndt befolkede områder. I Gladsaxe opleves det mindre problematisk at flytte ressourcer mellem hjemmepleje og andre dele af ældreplejen, idet man har valgt at indføre BUM-modellen også på plejehjemmene. Her kritiseres især, at reguleringen af det fri valg med de detaljerede prisberegningsregler giver dårlige incitamenter til effektivitet. På børne- og ungeområdet oplever man i begge kommuner en styrket udgiftsstyring, men i den store kommune lægges særlig vægt på, at formuleringen af fælles værdier og visitationsstandarder har været en måde at skabe en fælles holdning på tværs af kommunens forvaltninger, som tidligere har haft vanskeligt ved at arbejde sammen.

Informanterne i Struer Kommune er mere tilbøjelige til at opleve, at procesreguleringer kan skabe en synlighed på de regulerede områder, som har indflydelse på de udgiftsmæssige prioriteringer. I Gladsaxe mener de fleste (men ikke alle) informanter, at de udgiftsmæssige prioriteringer bestemmes af andre politiske forhold.

#### **Kommunalpolitikernes rolle**

Oplevelsen af, at procesreguleringerne bidrager til 'armslængde' politisk styring findes især i den lille casekommune Struer. Her kan informanterne nikke genkendende til, at vedtagelse af kvalitetsstandarder mv. giver mindre enkeltsagsbehandling i udvalgene, mens informanterne i den store kommune Gladsaxe mener, at der heller ikke tidligere har været taget stilling til enkelt-

sager i udvalgene. I den store kommune opleves lovgivning om kvalitetsstandarder snarere som en anledning til diskussioner om detaljerne i eksempelvis ældreplejen. Det er også mest i Struer Kommune, at informanterne giver udtryk for at opleve en ændring af politikerrollen – i form af en professionalisering, men også i form af et tab af råderum og konkret ansvar for det lokalsamfund, man er valgt til at repræsentere. I Struer fremhæves det også, at politikerne fratages en kilde til konkret viden om ældreplejen, idet de ikke længere må deltage i tilsyn. Oplevelsen af at miste råderum og kontakt med lokalsamfundet er dog heller ikke helt fremmed i den store kommune.

#### **Medarbejdernes råderum**

Med hensyn til procesreguleringernes virkninger i frontlinjen synes erfaringerne også at være lidt forskellige, i hvert fald på ældreområdet. I den store kommune lægger forvaltningens informanter vægt på, at formaliseringen af sagsbehandlingen giver borgeren en bedre retsstilling og klage muligheder. I Struer lægger man mere vægt på, at aftaleskemaet er en anledning til inddragelse og dialog med borgeren. I Gladsaxe oplever ældreplejens distriktsledere BUM-modellen som meget bureaukratisk, og de lægger vægt på modellens formaliserende virkninger. I Struer Kommune kritiseres modellen for dens økonomiske virkninger, men den interviewede områdeleder beskriver ikke modellen som bureaukratisk eller formaliserende. Dette kan skyldes, at modellen fortolkes mere bureaukratisk i den store kommune.

TABEL 7.2. HVORDAN AFHÆNGER ERFARINGER MED PROCESREGULERING AF KOMMUNERNES KARAKTERISTIKA? HYPOTESER TIL VIDERE FORSKNING

Aspekter af det lokale selvstyre	Hypoteser om, hvordan erfaringer med procesreguleringer kan afhænge af kommunernes karakteristika
Udgiftsstyringen	<p>H1. Procesregulering medfører ekstra udgifter til administration. I kommuner med en høj grad af økonomisk ramme- styring finansieres disse udgifter inden for hvert opgaveområde. I kommuner med en bottom-up-præget budgetpro- ces gives oftere ekstra bevillinger til administration som følge af procesre- gulering.</p> <p>H2. Reguleringer af opgaveløsningens organisering i hjemmeplejen gør det vanskeliggere at overføre ressourcer mellem hjemmeplejen og ældreplejens rammestyrede områder i de kommuner, hvor man ikke har indført BUM-organi- sering i hele ældreplejen.</p> <p>H3. Krav om frit leverandørvalg i hjem- meplejen medfører tab af stordriftsfor- dele i kommuner med lav befolknings- tæthed.</p> <p>H4. Kommunal politikformulering er især et redskab til koordinering af indsatsen og serviceniveauet i store kommuner, hvor flere forvaltninger og faggrupper er involveret.</p>
Kommunalpolitikernes rolle	<p>H5. Det er især i små kommuner, at procesreguleringer skaber mere po- litisk styring på armslængde. I store kommuner er der i forvejen en høj grad af armslængdestyring.</p>
Medarbejdernes råderum	<p>H6. I hjemmeplejen er den enkelte kommunes implementering af statens reguleringer af organiseringen afgø- rende for medarbejdernes oplevelse af bureaukratisering af opgaveløsningen.</p>

### 7.2.2. Opgaveområder - Udgiftsstyringen

Procesreguleringerne giver anledning til stigende administrative udgifter på begge områder. Imidlertid fremhæver informanterne på området vedr. udsatte børn og unge, at kravene om kommunal politikformulering styrker udgiftsstyringen, som tidligere var svag og underordnet forskellige faglige overvejelser. På ældreområdet er erfaringerne mere blandede. Mange oplever BUM-modellen med faste kvalitetsstandarder som en styrkelse af udgiftsstyringen, men det er også en udfordring at give afkald på den økonomiske rammestyring, der tidligere har præget området, og den detaljerede regulering af det fri leverandørvalg opleves som udgiftsdrivende. Informanterne er også mere tilbøjelige til at mene, at den synlighed, der skabes af eksempelvis kravet om kvalitetsstandarder, kan gøre det politisk vanskeligt at spare på ydelserne i ældresektoren. De forskellige vurderinger af procesreguleringernes konsekvenser for udgiftsstyringen på de to områder kan afspejle, at reformindsatsen (bl.a. indførelsen af kvalitetsstandarder) på børn- og ungeområdet i høj grad er sket på de to casekommuners eget initiativ, mens de på ældreområdet i højere grad er gennemtvunget af staten. Det er dog også muligt, at den øgede synlighed om serviceniveauet medfører et større udgiftsmæssigt pres på ældreområdet, fordi det berører en større vælgergruppe.

#### Kommunalpolitikernes rolle

Informanterne har også lidt forskellige vurderinger af procesreguleringernes virkning på den politiske styring på de to områder. På området vedrørende udsatte børn og unge ser de primært positive virkninger. Både blandt de interviewede politikere, forvaltningsledere og sagsbehandlere er der en oplevelse af, at området har trængt

til mere opmærksomhed og en mere tydelig styring, og informanterne opfatter mange af Anbringelsesreformens krav om politikformulering som liggende i forlængelse af de to casekommuners egne bestræbelser på at forbedre styringen med vedtagelse af værdier og visitationskriterier og opfølgning og evaluering af indsatsen.

På ældreområdet er informanternes vurderinger af procesreguleringernes virkninger på den lokale styring mere blandede. Nogle mener, at kvalitetsstandarder, BUM-model og forbedret dokumentation giver de lokale politikere bedre indsigt og styringsmuligheder, mens andre fremhæver, at der kræves for meget dokumentation, der ikke kan bruges i den lokale styring, og at procesreguleringerne medvirker til, at politikernes kendskab til ældreplejens dagligdag og deres reelle råderum indskrænkes.

Denne forskel kan igen skyldes, at de to casekommuner har reformeret området for udsatte børn og unge på eget initiativ forud for Anbringelsesreformen. Det kan dog også skyldes, at informanterne på børn- og ungeområdet, i kraft af den beskudte gruppe af lokale vælgere, der berøres af området, i særlig grad sætter pris på reguleringer, som tvinger kommunerne til at rette politisk fokus på området. Det kan også skyldes, at Anbringelsesreformens krav om politikformulering i højere grad sætter fokus på kommunens værdier og mål for indsatsen, mens kravet om kvalitetsstandarder på ældreområdet sætter fokus på at formulere et serviceniveau inden for nogle økonomiske rammer. Det kan måske opleves som en mere relevant politisk opgave at formulere værdier og mål end at prioritere, hvilke ydelser der skal med inden for en økonomisk ramme.

TABEL 7.3. HVORDAN AFHÆNGER ERFARINGER MED PROCESREGULERING AF OPGAVEOMRÅDERNES KARAKTERISTIKA? HYPOTESER TIL VIDERE FORSKNING

Aspekter af det lokale selvstyre	Hypoteser om, hvordan erfaringer med procesreguleringer kan afhænge af opgaveområdets karakteristika
Udgiftsstyringen	H7. Den synlighed, der skabes af procesreguleringer, gør det især svært at spare på serviceområder, der berører store vælgergrupper.
Kommunalpolitikernes rolle	<p>H8. Krav om politikformulering opleves positivt af interessenter på områder, der ikke berører store vælgergrupper, idet de giver tiltrængt politisk opmærksomhed.</p> <p>H9. Kommunalpolitikere oplever det som en mere relevant opgave at formulere værdier og mål for en indsats (jf. kravet om en sammenhængende børnepolitik) end at fastsætte et serviceniveau inden for en økonomisk ramme (jf. kravet om kvalitetsstandarder på ældreområdet).</p>

### 7.3. Perspektivering: Hvad betyder procesregulering for magten i den offentlige sektor?

I det følgende gengives nogle af informanternes generelle synspunkter på, hvad procesregulering betyder for fordelingen af magt i den offentlige sektor. Mange informanter har været mere kritiske, når de er blevet spurgt om deres generelle holdning til procesregulering, end når de udspørges om deres erfaringer med konkrete procesreguleringer. De fleste mener således, at staten gennem stigende procesregulering er ved at tage magten i den offentlige sektor.

#### 7.3.1. Staten procesregulerer for meget

De fleste informanter giver udtryk for, at staten procesregulerer for meget. Det gælder bl.a. de to borgmestre. Mange giver udtryk for, at procesreguleringer ofte opstår på baggrund af enkeltsager i pressen. Det skyldes, at landspolitikerne bliver draget til ansvar i medierne for fejl i kommunerne. Frem for at placere ansvaret hos de kommuner, hvor fejlene forekommer, reagerer ministerierne ofte ved at indføre nye regler og kontrolsystemer. Denne mekanisme medfører, at procesreguleringer ofte indføres lidt tilfældigt og uhensigtsmæssigt. Nogle af informanterne fremhæ-

ver, at kommunerne også selv skal være bedre til at tage ansvaret for evt. fejl.

Informerterne udtrykker ofte forståelse for hensigten med statens procesreguleringer. Det gælder ikke mindst reguleringer, der forpligter kommunerne til at styre efter offentliggjorte kvalitetsstandarder og målsætninger og dokumentation af resultaterne. De mener dog, at mange af disse styringsredskaber er en trend i tiden, og kommunerne selv ville have indført dem alligevel – og måske på en mere fornuftig måde. Dette synspunkt fremføres særligt ofte i Gladsaxe Kommune.

Informerterne udtrykker også forståelse for, at staten vil være med til at styre kommunernes opgaveløsning gennem procesregulering. Når de udtrykker kritik, vedrører denne, at staten går for meget i detaljer på nogle områder. Således giver informanterne i nogle tilfælde udtryk for, at reguleringer af sagsbehandlingen kan stå i vejen for en fleksibel og effektiv opgaveløsning. Mange fremhæver dog, at problemerne med en for detaljeret regulering af sagsbehandlingen primært findes på beskæftigelsesområdet. Inden for de to udvalgte områder er det især reguleringen af det fri leverandørvalg, der modtager kritik, herunder godkendelsesmodellens regler om timeprisberegning. Denne regulering opfattes som meget detaljeret og uhensigtsmæssig. Samtidig opfattes udbudsmodellen som ikke brugbar, idet kommunen ikke har mulighed for at lave sit eget 'kontrolbud', og man således har for lidt indflydelse på prisfastsættelsen.

### **7.3.2. Procesregulering giver staten magten over den offentlige sektor**

Informerterne er som afslutning på hvert interview blevet spurgt om, hvilke aktører

i den offentlige sektor der får mere magt over opgaveløsningen som følge af procesregulering, herunder staten, kommunalbestyrelsen, den kommunale forvaltning og de kommunale frontlinjemedarbejdere. Nogle informanter har peget på én aktør, som får mere magt på bekostning af andre, mens andre mener, at flere aktører får mere magt, fx på grund af en mere klar fordeling af roller og ansvar.

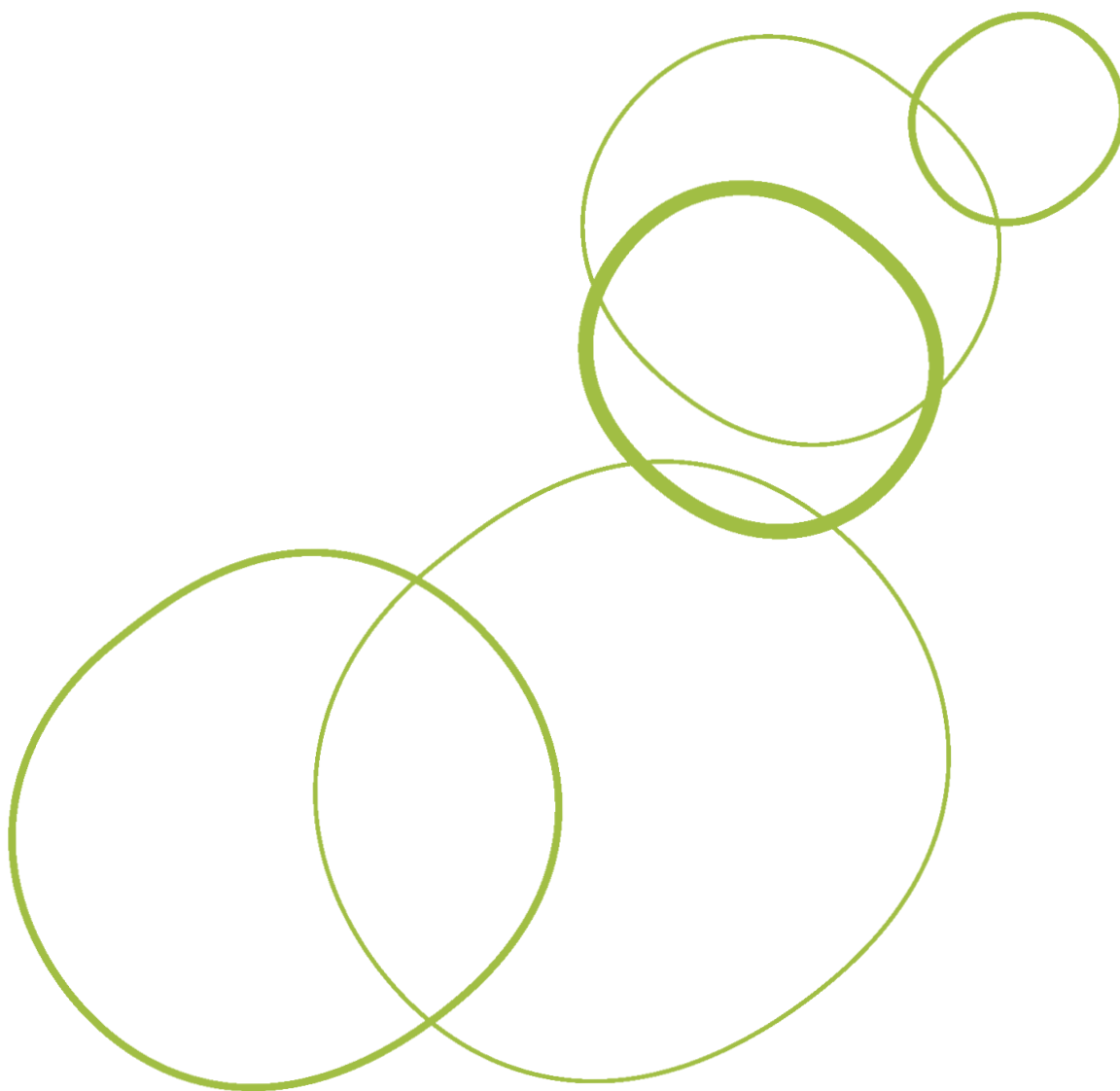
Syv af de 19 informanter, der har svaret på spørgsmålet, mener, at procesreguleringerne entydigt giver staten mere magt over den offentlige sektor. De fleste af dem giver udtryk for, at staten har fået mere magt på bekostning af kommunalbestyrelsen og de kommunale medarbejdere. Især i Struer Kommune er der mange informanter, der oplever en entydig magtfordyning fra kommunerne til staten, herunder borgmesteren, en udvalgsformand, kommunaldirektøren og endnu en direktør. Yderligere fem af undersøgelsens informanter mener, at staten og en anden aktør får mere magt. Tre heraf mener, at procesreguleringerne medfører, at både staten og kommunalbestyrelsen får mere magt over opgaveløsningen. De mener, at procesreguleringerne medfører en højere grad af national styring, men at de også giver anledning til, at kommunalbestyrelsen kan tage stilling og styre opgaveløsningen. Desuden mener, én informant, at staten sammen med den kommunale forvaltning får mere magt, og én mener at staten og frontlinjemedarbejderne vinder.

Otte informanter mener, at kommunalbestyrelsen alene eller sammen med en anden aktør har fået mere magt som følge af procesreguleringer. To informanter fremhæver kun kommunalbestyrelsen, nærmere bestemt Gladsaxe Kommunes borgmester

og kommunaldirektør. Borgmesteren mener, at kommunalbestyrelsen indtil videre stadig har gode muligheder for at sætte sit stempel på alle relevante områder. Kommunaldirektøren peger på, at mange procesreguleringer giver kommunalpolitikerne nye styringsredskaber. Ud over de informanter, der mener, at både staten og kommunalbestyrelsen får mere magt, findes én, der mener, at kommunalbestyrelsen og

den kommunale forvaltning får mere magt, og to der peger på bedre styringsmuligheder og klarere ansvar for både kommunalbestyrelsen og medarbejdere og ledelse i den kommunale frontlinje.

To informanter hæfter sig især ved, at de udvalgte procesreguleringer har givet borgerne mere indflydelse på deres egen sag.



# Litteratur

Ankestyrelsen (2004): *Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner*. Ankestyrelsen.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2000): *Kommunerne som modtagere af statslige forskrifter – en kvalitativ analyse i otte kommuner*. AKF Forlaget.

Dansk Socialrådgiverforening (2008): *Tidsundersøgelse på børneområdet i kommunerne*. Dansk Socialrådgiverforening.

Den Sociale Ankestyrelse (2003): *Frit valg i ældreplejen – 15 kommuners erfaringer og ideer*. Den Sociale Ankestyrelse.

Eskelinen, Leena; Eigil Boll Hansen og Morten Frederiksen (2004): *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. AKF Forlaget.

Finansministeriet (2005): *Procesregulering af amter og kommuner*. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter.

FOA Analytisektionen (2007): *Det siger FOAs medlemmer om klare mål og resultater*.

Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2005): *Fælles sprog i ældreplejens organisering*. Evaluering af et standardiseret kategorisystem. Syddansk Universitetsforlag, Odense.

Hansen, Peter Gorm (2007): *Den store udfordring: Styring og samarbejde i den offentlige sektor*. Danske Kommuner 2007:2.

Hestbæk, Anne-Dorthe (1997): *Når børn og unge anbringes. En analyse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. SFI 1997:6, København.

Hestbæk, Anne-Dorthe; Andreas Lindemann, Vibeke Lehmann Nielsen og Mogens Nygaard Christoffersen (2006): *Nye regler – ny praksis. Ændringerne i servicelovens børneregler i 2001*. Afslutningsrapport. SFI 06:10, København.

Institut for Pensions- og Ældrepolitik (2002): *Kvalitetsstandarder i hjemmeplejen – eksempler på god praksis*. Undersøgelse for Socialministeriet.

Przeworski, Adam og Henry Teune (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry, Comparative Studies in Behavioral Sciences*. Wiley-Interscience.

Servicestyrelsen (2007): *Håndbog om anbringelsesreformen, revideret udgave 2007*.

Ugebrevet A4, 28. januar 2008: *Offentligt ansatte drukner i papir*.

# Interview

Interview med borgmester i Struer Kommune, november 2007.

Interview med formand for børne- og uddannelsesudvalget i Struer Kommune, november 2007.

Interview med formand for socialudvalget i Struer Kommune, november 2007.  
Interview med kommunaldirektør (nu forhenværende) i Struer Kommune, november 2007.

Interview med direktør i Struer Kommune, november 2007.

Interview med chefkonsulent for ældre og sundhed i Struer Kommune, november 2007.

Interview med teamleder i ældreplejens bestillerenhed i Struer Kommune, november 2007.

Interview med områdeleder i ældreplejen i Struer Kommune, november 2007.

Interview med chefkonsulent for undervisning, kultur og fritid i Struer Kommune, november 2007.

Interview med Børne-Familiechef i Struer Kommune, november 2007.

Interview med borgmester i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med formand for Børne- og Undervisningsudvalget i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med kommunalbestyrelsesmedlem i Gladsaxe Kommune, november 2007

Interview med kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med social- og sundhedsdirektør i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med børne- og kulturdirektør (nu forhenværende) i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med udviklingskonsulent (nu forhenværende) i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med afdelingschef for pleje og omsorg i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med distriktsleder i ældreplejen i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med afdelingschef for Familie og Rådgivning (nu forhenværende) i Gladsaxe Kommune, november 2007.

Interview med ledende socialrådgiver i Gladsaxe Kommune, november 2007.