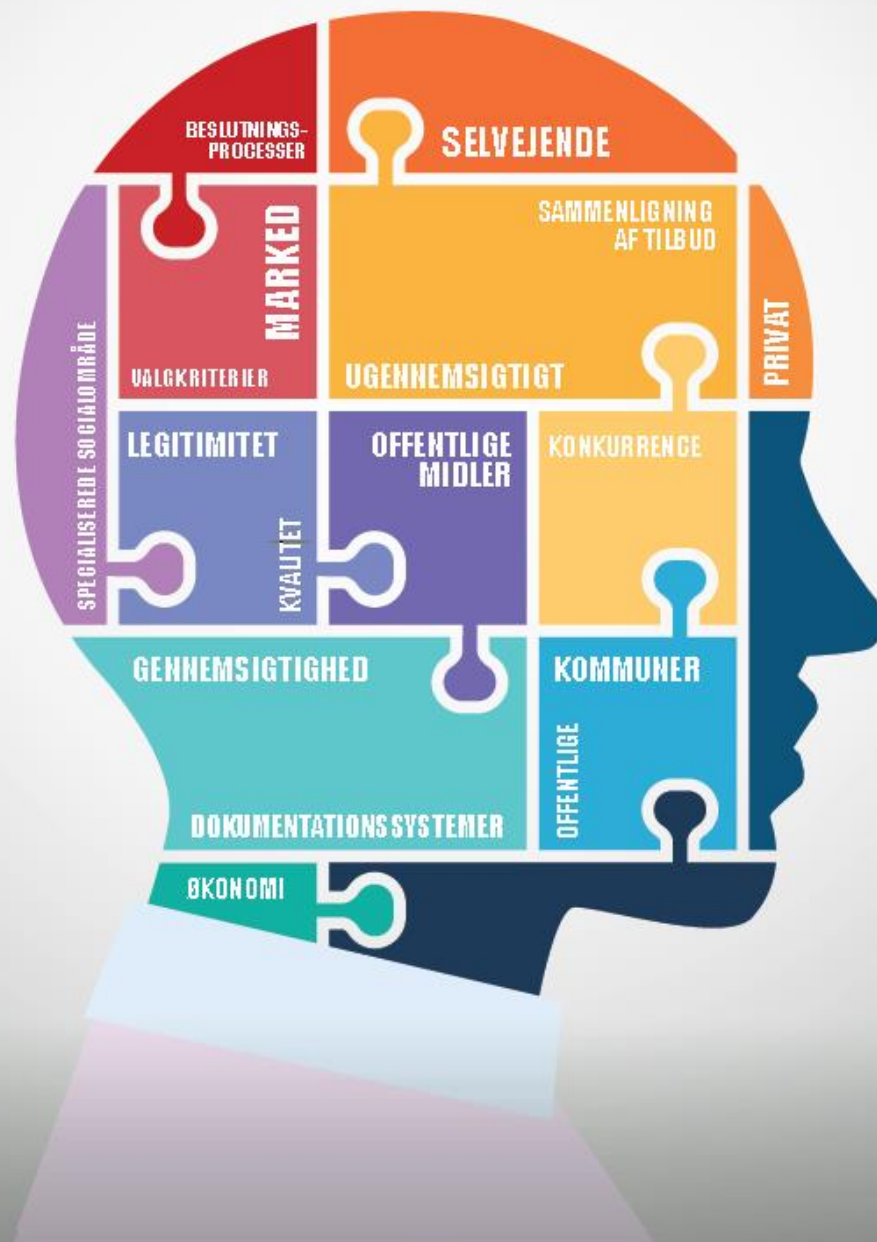


BESLUTNINGSPROCESSER PÅ DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

- empirisk studie af et offentligt marked



Sigrid Kamma Køhl - 140488

Copenhagen Business School 2014
Kandidatafhandling Cand.merc.(kom.)

AFLEVERINGSDATO D. 3. MARTS 2014

VEJLEDER: OLE EJNAR ANDERSEN

ANTAL ANSLAG / NOMALSIDER: 157.966/69,4

Indhold

Abstract.....	4
Kapitel 1 Introduktion	5
1.1 Indledning.....	5
1.2 Problemfelt.....	6
1.3 Problemformulering.....	7
1.4 Afgrænsning.....	7
1.5 Specialets rammer.....	8
1.5.1 Kvalitativ metode	9
1.5.2 Teoretisk ramme	9
1.5.3 Produktion af viden	11
1.6 Specialets struktur.....	12
Kapitel 2 Teori.....	13
2.1 Kritisk diskursanalyse	13
2.1.1 Diskursiv praksis (fortolkning)	14
2.1.2 Tekst	15
2.1.3 Social praksis.....	16
2.1.3.1 Det erhvervsøkonomiske perspektiv	17
2.1.3.2 Det institutionelle perspektiv	18
2.1.3.3 Afsætningsperspektiv.....	19
2.2 Opsamling.....	21
Kapitel 3 Metode.....	23
3.1 Videnskabsteoretisk ståsted	23
3.1.1 Socialkonstruktivismen som metode	23
3.2 Empirisk fremgangsmåde.....	24
3.2.1 Diskursiv praksis (fortolkning)	24
3.2.2 Tekst	26
Respondenter	26
Min rolle som interviewer	29
Interviewundersøgelse	30
Gennemførsel af interview	30
Transskription.....	31
Analysemetode	31
Hermeneutikken som analysemetode	32
Rapportering (konklusion)	33
3.2.2 Verifikation.....	33
3.2.2.1 Validiteten	33

3.2.2.2 Reliabiliteten	33
3.2.2.3 Generaliserbarheden	34
3.2.3 Opsamling	34
Kapitel 4 Kritisk diskursanalyse – Diskursive elementer.....	36
4.1 Diskursiv praksis (fortolkning).....	36
4.2 Tekstniveauet.....	40
4.2.1 Valgkriterierne bestemmes	41
4.2.1.1 Kvalitet på vægtskålen	42
4.2.2 Beslutningstagerne.....	44
4.2.2.1 Borgerens funktionsniveau	45
4.2.3 Faktorer, der påvirker beslutningsprocessen	47
4.2.4 Legitimitetsopfattelsens betydning.....	51
4.3 Opsamling.....	53
Kapitel 5 Kritisk Diskursanalyse - Social praksis.....	54
5.1 Fase 1, Forventning om eller erkendelse af et problem.....	54
5.1.1 Make or Buy	54
5.2 Fase 2, Generel fastlæggelse af behovskarakteristika	55
5.3 Fase 3, Beskrivelse af specifikationer	55
5.4 Fase 4, Søgning efter potentielle leverandører	57
5.4.1 Det institutionelle perspektiv	57
5.5 Fase 5, Indhentning og analyse af tilbud.....	58
5.6 Fase 6, Vurdering af tilbud og valg af leverandør	59
5.7 Fase 7, Valg af ordrerutine	60
5.8 Fase 8, Information om og vurdering af beslutningskonsekvenser.....	60
5.9 Opsamling.....	61
Diskursorden i Kap. 4 & Kap. 5.....	62
Kapitel 6 Konklusion	63
6.1 Valgkriterierne	63
6.2 Beslutningstagerne.....	64
6.3 Faktorer, der påvirker kommunernes beslutningsprocesser.....	64
6.4 Legitimitetsopfattelsens betydning.....	64
6.5 Stemmer empiri og teori overens?	65
Kapitel 7 perspektivering	66
7.1 Uigennemskuelig økonomi fortsætter.....	66

7.2 Kvalitet kan (måske) måles	67
7.3 Legitimitet og fordomme	67
7.4 Implikationer og anbefalinger.....	69
<i>Litteraturliste.....</i>	<i>71</i>
<i>Bilag</i>	<i>76</i>
Bilag 1.....	76
Bilag 2.....	77
Bilag 3.....	85
Bilag 4.....	91

Abstract

One of the cornerstones of the Danish welfare system is the supply of public services, which is defined centrally by the government and governed locally by municipalities. The municipalities can choose to buy their services from different providers such as other municipalities, self-governing institutions or private companies, just as they may choose to utilize their own solutions. However statistic shows that the municipalities dominate the market by 83 %. In such cases, the municipalities hold a double role, since they are buyers, competitors and providers of welfare.

In this thesis the specialized social area have been investigated through Norman Fairclough' critical discourse analysis, in order to find out, which factors affects the decisions of the municipalities as well as the choice of cooperation partner. The thesis is perceived through an economic perspective; due to a general overspending in the municipalities.

The thesis establishes that the municipalities have to be better at bargaining price and quality when searching for the most suitable corporation partner. The thesis however showed that it can be difficult to compare the different offers due to a lack of transparency in prices as well as an uncertainty in relation to the treatments needed. The legal requirements for details included in the budget differ between the services provided by the public actors and those provided by others. Additionally, no law requires that the quality of these services is documented, although some of the private companies and the self-governing institutions have started to document the quality of their efforts voluntarily.

The uneven terms of competition indicate that factors besides price and quality, such as legitimacy may affect the municipalities' decision-making and buying processes. Because it is a public market, driven by public funds, it can be difficult for especially private actors to earn money on this public market, no matter how suitable they are. However, a more fair competition is where the different offers are compared due to price and quality and not due to the ownership; this could be an advantage for the entire Danish welfare.

Kapitel 1 Introduktion

1.1 Indledning

Lobbyarbejde, frie markeds kræfter, monopol og aktører med flere ”hatte” var blot nogle af de punkter, som blev omdrejningspunkter i min tre måneders praktikperiode i Dansk Erhverv. Dansk Erhverv er en erhvervsorganisation, hvis hovedformål er at skabe optimale konkurrencevilkår for organisationens medlemmer, hvilket blandt andet gøres gennem politisk påvirkning (Web 1). Dansk Erhverv beskæftiger sig blandt andet med socialområdet og har herunder en velfærdsafdeling (Velfærd), som udelukkende beskæftiger sig med det specialiserede socialområde i Danmark. Det specialiserede socialområde omfatter tilbud til borgere med handicap og sociale problemer, som ikke er i stand til at tage vare på sig selv og derfor har behov for en særlig indsats fra det offentlige. På det specialiserede socialområde er kommunerne ansvarlige for køb af ydelser til borgere, der har behov for sådanne tilbud i henhold til lovgivningen på socialområdet (Jf. Lov om Social Service, og Lov om Aktivisering). Denne gruppe af borgere med særlige behov anbringes af kommunerne i tilbud inden for det specialiserede socialområde, og tilbuddene varierer afhængigt af det pågældende handicap eller de sociale problemer, borgeren har, men de afhænger også af, hvem der udbyder tilbuddene.

Som ansvarlig myndighed har kommunerne egne tilbud, de benytter sig af, men de køber også tilbud hos andre kommuner og i regioner, de såkaldte ”offentlige aktører”. Dertil kommer, at der også er en række *ikke-offentlige* aktører på markedet. Der er private tilbud og selvejende institutioner, hvorigennem kommunerne også kan købe tilbud til borgere med særlige behov. De private tilbud er, som navnet angiver, privatejede tilbud, mens de selvejende institutioner er nonprofit institutioner. Det betyder således, at kommunerne i Danmark kan have en dobbeltrolle, hvor de både er udbyder og leverandør på samme marked.

Velfærdsafdelingen i Dansk Erhverv repræsenterer de *ikke-offentlige* tilbuds interesser og er bl.a. i løbende dialog med relevante politikere for derigennem at skabe bedre markedsvilkår for ikke-offentlige aktører på det specialiserede socialområde. Ifølge Dansk Erhverv har markedet på det specialiserede socialområde særlige udfordringer, da den offentlige sektor, som er leverandør, primært vælger offentlige tilbud der derfor har 83 % af markedet, mens de selvejende har 13 %, og de private blot 4 % (Danmarks Statistik, estimat for 2012).

Denne markedsopdeling er i mine øjne et spændende felt, fordi det er interessant, om den er et udtryk for, at det offentlige klarer opgaverne på det specialiserede socialområde bedst og derfor er de dominerende aktører, eller om der på nogle områder er defekte markeds kræfter på det specialiserede socialområde på grund af kommunernes ”dobbeltrolle”, hvilket gør det svært for ikke-offentlige aktører at få en mere fremtrædende rolle på markedet.

1.2 Problemfelt

Det specialiserede socialområde er ikke tidligere blevet beskrevet og undersøgt i forhold til, hvilken betydning kommunernes ”dobbeltrolle” har for beslutningsprocessen, når der skal vælges mellem offentlige, selvejende eller private tilbud.

Set i et erhvervsøkonomisk perspektiv kan man tale om ét rationelt valg, da *agenter* altid vil anvende de midler, de har til rådighed, *på en måde, så de får mest mulig nytte af dem* (Lorenzen et al., 2009: 27). Det betyder således at kommunerne, ifølge det erhvervsøkonomiske perspektiv, vil vælge de alternativer eller leverandører, der ville fremme kommunens mål ved brug af færrest mulige ressourcer (Ibid.). Det burde således være tydeligt at forudsige, hvilke tilbud, uagtet ejerskab, det bedst ville kunne betale sig for kommunerne at indgå samarbejde med (Ibid.).

Betragtes markedsfordelingen for det specialiserede socialområde fra dette perspektiv burde de offentlige tilbud således være de bedst egnede tilbud, eftersom de er dominerende på markedet. Jeg synes, det er interessant at forholde sig til, om de *ikke-offentlige* tilbud i Danmark netop er mindre attraktive end de offentlige, eller om der ligger andre begrundelser til grund for, at markedet er offentligt domineret?

Det er således interessant at forholde sig til, hvilke valgkriterier, der er i spil, når kommunerne træffer deres afgørelse, og hvordan disse valgkriterier forholder sig til det erhvervsøkonomiske perspektivs retningslinjer. På samme måde finder jeg det interessant at belyse, hvem beslutningstagerne i kommunerne er, herunder hvem, der træffer afgørelserne på vegne af kommunen, og hvem der vælger den enkelte kommunes samarbejdspartnere, da individer kan lade sig påvirke af forskellige faktorer (Enderup, 2008: 123). I det erhvervsøkonomiske perspektiv ville det udelukkende være økonomi holdt op imod kvalitet, som ville være afgørende i beslutningsprocessen, men fordi mennesker er forskellige, kan der ikke udelukkende tales om økonomisk rationalitet, men også om social rationalitet (Lorenzen et. al., 2009: 146). Det betyder, at beslutningsprocessen således også kan være påvirket af *menneskelige, kommunikerede forestillinger* om, hvilken beslutning, der findes mest *legitim* (Ibid.). Derfor er det også relevant at analysere

netop, hvilken betydning de selvejendes, de privates og de offentliges legitimitet har for selve beslutningsprocessen. Overordnet er det således interessant at analysere, om praksis i kommuner stemmer overens med det erhvervsøkonomiske perspektiv, i forhold til når kommunerne træffer beslutningen om, hvilke tilbud de ønsker at samarbejde med på det specialiserede socialområde.

1.3 Problemformulering

På baggrund af ovenstående lyder problemformuleringen således:

Hvordan stemmer teori og praksis overens med hensyn til opfattelser, valgkriterier og holdninger, når kommuner skal træffe afgørelser på det specialiserede socialområde?

For at kunne besvare min problemformulering er det således relevant at analysere en række delproblemstillinger, herunder:

- Hvilke potentielle valgkriterier er i spil i kommunerne?
- Hvem er beslutningstagere i kommunernes køb af ydelser?
- Hvilke faktorer påvirker kommunernes beslutningsprocesser?
- Hvilken rolle spiller legitimitetsopfattelsen hos de forskellige aktører?

1.4 Afgrænsning

Det specialiserede socialområde dækker samfundsmæssige funktioner, hvor borgere som har specielle behov får dem varetaget af det offentlige (KL & Udbudsportalen, 2012). Området er meget bredt og dækker handicapområdet, unge og børneområdet samt voksenområdet (Web 2). De tre områder er alle meget brede, og ressourcemæssigt ligger de uden for denne afhandlings rammer. Dertil kommer, at mit interessefelt for denne opgave, bevæger sig i den markedsdynamik som gør sig gældende når kommunerne køber pladser til voksne borgere i form af botilbud indenfor handicap- og psykiatriområdet. Det betyder, at jeg afgrænser mig fra at berøre det øvrige specialiserede socialområde, og ved reference til området, vil jeg henvise til voksenområdet i forhold til køb af botilbud.

De offentlige aktører på det specialiserede socialområde består af både kommunale og regionale tilbud, hvor kommunerne er den ansvarlige myndighed. Dette speciale vil dog ikke beskæftige sig med skellet mellem regionale og kommunale tilbud, netop fordi begge er offentlige aktører.

Opgaven skelner mellem offentlige aktører, selvejende aktører og private aktører, og de tilbud, der omtales som offentlige, omfatter både de regionale og de kommunale tilbud.

Da det specialiserede socialområde er et marked, som er finansieret af offentlige midler, kan man forvente, at den almindelige offentlighed har en vis interesse i, hvordan pengene bliver forvaltet. Medierne og den offentlige holdning vil dog ikke blive inddraget, da jeg i denne afhandling ønsker at tage afsæt i, hvordan kommunerne, de selvejende og de private forholder sig til det specialiserede socialområde samt til hinanden. Det betyder også, at offentligheden syn på de forskellige aktørers legitimitet ikke vil blive inddraget.

Det kunne, med udgangspunkt i begrebet legitimitet, også have været interessant at inddrage en kulturanalyse, samt en analyse af de politiske overvejelser, hvilket kunne have været med til at give et billede af den kultur, som ligger bag beslutningsprocesserne i kommunerne. Jeg har dog afgrænset mig fra at inddrage en kulturanalyse og politiske overvejelser i denne afhandling, da jeg har valgt økonomi som det centrale tema i beslutningsprocessen. Grunden til, at jeg har valgt at fokusere på økonomi, er kommunernes stigende udgifter på det specialiserede socialområde (Regering et al., 2009: 15), hvilket betyder at staten og kommunerne har et øget fokus på økonomi og budgetoverskridelser (Deloitte, 2010: 44). Det har således været relevant for kommunerne at tænke besparelser og økonomi ind i mange af deres beslutninger, hvorfor dette tema vil være centralt i denne afhandlings analyse af det specialiserede socialområde.

1.5 Specialets rammer

For at kunne belyse problemformuleringen, og dermed analysere, hvilke opfattelser, valgkriterier og holdninger, der gør sig gældende hos kommunerne, er det interessant at analysere meningsdannere inden for det specialiserede socialområde. Både de selvejende og de private aktører har i deres forretningsgrundlag en nødvendig kontakt med kommunerne og dermed indblik i beslutningsprocessen. For at skabe et nuanceret billede af beslutningsprocesserne i kommunerne finder jeg det derfor relevant at inddrage de selvejende og de privates opfattelse af, hvordan de oplever beslutningsprocesserne i kommunerne.

Jeg har derfor valgt at foretage et kvalitativt empirisk studie, hvor data dels stammer fra interviews med nøglepersoner inden for henholdsvis det offentlige, de selvejende og de private og dels fra dokumentarisk materiale. Det dokumentariske materiale indebærer rapporter og analyser af takstudviklingen på en række tilbud inden for det specialiserede socialområde. Disse rapporter og analyser kan være med til at skabe et billede af en general tendens på det specialiserede socialområde, hvilket vil blive holdt op imod interviewpersonernes opfattelse af området.

1.5.1 Kvalitativ metode

Det kvalitative empiriske studie er valgt, fordi det, gennem de centrale aktørers perspektiv, forsøger at forstå deres oplevede hverdag (Kvale, 2009: 41), hvilket gør, at det er velegnet til at skabe indblik og forståelse for, hvilke opfattelser og holdninger, der gør sig gældende på det specialiserede socialområde, jf. opgavens problemformulering. Det kvalitative studie kritiseres dog ofte for at være subjektivt og personafhængigt, hvorfor det ikke er i stand til at komme med objektiv eller troværdig viden (Kvale, 2002: 72). Men netop fordi specialets problemformulering blandt andet ønsker at belyse *opfattelse og holdninger* inden for det specialiserede socialområde, hvor interpersonelle holdninger er indlejret i en sproglig konstitueret social verden, så ”*opnår det kvalitative forskningsinterview en særstilling i produktionen af objektiv viden om den sociale verden*” (Kvale, 2009: 269).

Den kvalitative metode står i kontrast til den kvantitative metode, der vægter, at alt skal kunne måles og kvantificeres (Kvale, 2002: 74). Den kvantitative metode vil dog alene ikke være velegnet til at besvare specialets problemformulering, da problemformuleringen lægger op til en analyse af nuancer og holdninger det på specialiserede socialområde. Dog skal det nævnes at kvantitative analyser ligger til grund for denne kvalitative analyse (Ibid.: 77), idet det eksempelvis netop er gennem kvantitative metoder, den tidligere omtalte markedsfordeling på det specialiserede socialområde er udledt. Den kvantitative metode kunne i denne opgave bruges til at supplere og validere mine kvalitative resultater, eksempelvis ved at teste mine resultater fra det kvalitative materiale, med et større antal kommuner, selvejende og private aktører. Men idet en kvantitativ metode ikke kan bidrage med dybdegående informationer i forhold til nuancering eller forståelse for kommunernes adfærd på det specialiserede socialområde, og samtidigt ligger uden for denne opgaves rammer tids- og ressourcemæssigt, vil denne metode ikke blive anvendt.

Uddybning af, hvordan interviewpersonerne til den kvalitative metode er valgt, samt hvilket dokumentarisk materiale, der er valgt, vil blive præsenteret i afsnittet *Metode*

1.5.2 Teoretisk ramme

Interviewet af de offentlige, de selvejende og de private er et ”*sprogligt samspil, og produktet af interviewet en sproglig tekst*” (Kvale, 2009: 243). Det betyder, at en sproglig analyse af de tre aktører kan være med til at afdække *interviewpersonens brug af aktive og passive former, [...] samt personlige og upersonlige fremstillingsformer*.

Jeg har valgt at gøre brug af diskursanalyse til at foretage denne sproglige analyse, fordi det derigennem er muligt at analysere, *hvordan samlinger af ideer skabes og fungerer i praksis* (Ibid.: 250). Dette er interessant i forhold til problemformuleringen, da det gør det muligt at analysere den underliggende betydning af beslutningsprocesserne, herunder opfattelser og holdninger hos kommunerne. Diskursanalysen er et studie af sprogbruget inden for en bestemt social ramme, hvor der gennem *en reflektiv dialog om gyldigheden af en påstand* søges at finde en *rational konsensus* (Bordem, 2010: 20). Det betyder, at viden ikke kan forstås objektivt, men at den er skabt gennem diskurser, hvilket vil sige, at den måde som verden opfattes på, de udsagn eller mulige måder at handle på, er bestemt eller styret af den diskurs som det sker indenfor. Der kan således forventes, at de offentlige, de selvejende og de private aktører har forskellige opfattelser af den måde, hvorpå det specialiserede socialområde betragtes. Igennem diskursanalysen vil jeg derfor forsøge at afdække en *rational konsensus* for det specialiserede socialområde.

For at kortlægge henholdsvis det offentliges, de selvejendes og de privates tilgang til det specialiserede socialområde er en kritisk diskursanalyse valgt. Den kritiske diskursanalyse er valgt, fordi den er interesseret i socialforandring og *”skal afsløre den rolle, som en diskursiv praksis spiller i opretholdelsen af ulige magtforhold”* (Jørgensen & Phillips, 1999: 77). Det er væsentligt, fordi det derigennem bliver muligt at analysere det magtforhold, som kommunerne har, når de både er leverandører og konkurrenter på samme marked.

En kritisk diskursanalytiker, der er særlig interessant i denne sammenhæng, er Norman Fairclough, da han inddrager begrebet *kritisk sprogbevidsthed* (Fairclough, 1992: 239). Med kritisk sprogbevidsthed giver Fairclough indsigt i *”den diskursive praksis, som de deltager i, når de bruger sprog og konsumerer tekster”* (Jørgensen & Phillips, 1999: 100). Fairclough adskiller sig desuden fra øvrige kritiske diskursanalytikere ved at sige, at en diskurs ikke bare er konstituerende, men også konstitueret (Fairclough, 1992: 66). Det betyder, at det gennem analysen af interviewpersonernes sprog både er muligt at belyse hvordan de reproducerer, men også hvordan de forandrer strukturer i diskursen (Ibid.: 66). Interviewene, og dermed *teksten* fra interviewene af de tre aktører, vil derfor blive analyseret med udgangspunkt i Faircloughs kritiske diskursanalyse.

Faircloughs model er dog alene ikke i stand til at afdække sociale og kulturelle relationer samt normer, eftersom den kritiske diskursanalyse kun forholder sig til diskursive elementer (Jørgensen & Phillips, 1999: 82). Det betyder, at det er nødvendigt at inddrage ikke-diskursive elementer i form af sociologisk teori mv. for at kunne afdække sociale og kulturelle relationer (Ibid.: 98). Derfor

inddrager jeg et erhvervsøkonomisk perspektiv til at afdække, hvilke beslutningsprocesser, der kan betragtes som økonomisk *rationelle* (Lorenzen et al., 2009; 27).

Faircloughs model, samt det økonomiske perspektiv bliver uddybet i afsnittet *Teori*. I det følgende afsnit vil jeg kort præsentere, hvordan jeg forholder mig til produktionen af viden, i forhold til at kunne belyse problemformuleringen.

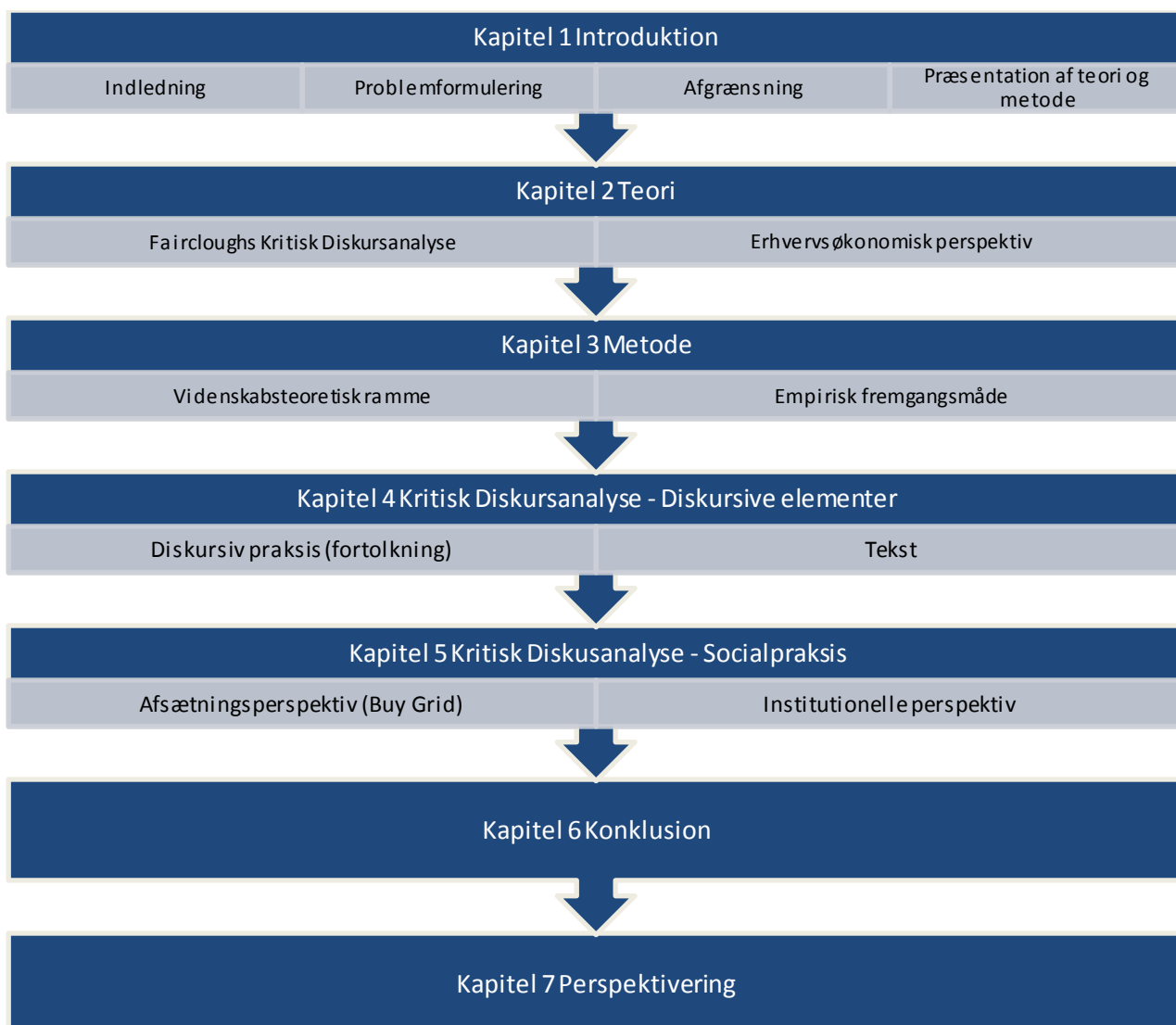
1.5.3 Produktion af viden

Jeg er i denne afhandling interesseret i at se på, hvordan teori og praksis stemmer overens i kommunernes beslutningsprocesser, og jeg har derfor valgt en abduktiv metode til at producere viden (Fuglsand et al., 2009: 30). Det betyder, at jeg igennem opgaven vil veksle mellem teori og empiri og dermed fortolke dem i forhold til hinanden. Jeg kombinerer således den induktive og deduktive metode, hvilket er muligt ved at veksle mellem enkelte tilfælde og almene regler (Ibid.).

Jeg ser det nødvendigt at anvende denne kombination, da jeg hverken ser en udelukkende induktiv eller deduktiv metode praktisk mulig. Den induktive metode vil ikke være mulig, fordi analysegenstanden vil blive mødt af en forforståelse. Det betyder, at min forforståelse vil være præget af mit kendskab til det specialiserede socialområde samt mit kendskab til opgavens valgte teorier. Jeg tilskriver mig dermed en hermeneutisk analysetilgang, hvilket jeg vil uddybe nærmere i afsnittet *Hermeneutikken som analysemetode*. Min forforståelse fra specialets teoretiske ramme vil jeg således bruges til at søge efter mønstre og tendenser i det empiriske materiale, hvorfor jeg vil gå fra teoriens generelle antagelser til at kunne beskrive enkelte forhold i empirien, og dermed gøre brug af den deduktive metode (Brier 2006). Ligeledes kan den induktive metode ses ved, at jeg med udgangspunkt i mit empiriske materiale, herunder mine interview, slutter fra enkelte tilfælde til generaliseringer (Fuglsang et al., 2009: 30). Specialet vil således være en konstant vekselvirkning mellem teori og empiri, hvilket ligger i tæt relation til den hermeneutiske cirkel (Ibid.: 312), hvor delene kun kan forstås via helheden og omvendt.

1.6 Specialets struktur

Dette speciale er opdelt i syv kapitler, som er illustreret i nedenstående figur. Kapitel et, to og tre introducerer opgavens problemstilling samt det teoretiske og metodiske grundlag for at undersøge dette. Kapitel fire analyserer empirien i forhold til de diskursive elementer. I kapitel fem analyserer jeg de ikke-diskursive elementer på baggrund af supplerende teori. I kapitel 6 konkluderer jeg på opgavens problemstilling. I Kapitel 7 perspektiverer jeg specialets resultater til de organisatoriske og politiske tiltag, som præger den aktuelle situation på det specialiserede socialområde.



Figur 1: Oversigt over specialets opbygning.

Kapitel 2 Teori

Belysningen af problemformuleringen vil, som tidligere nævnt, tage afsæt i Faircloughs kritiske diskursanalyse. Faircloughs kritiske diskursanalyse er tredimensionel, og består af 1) tekstens egenskab, (*tekst*); 2) produktion og konsumptionsprocesser, som er forbundet med teksten (*diskursiv praksis*); og 3) den bredere sociale praksis, som den kommunikerende begivenhed er en del af (*social praksis*) (Fairclough, 1995a: 135).

Nedenfor vil den kritiske diskursanalyses tredimensionelle model blive gennemgået. Under *social praksis* vil supplerende teori blive inddraget for at kunne belyse problemformuleringen i forhold til, hvordan teori og praksis stemmer overens, når kommunerne skal træffe afgørelser på det specialiserede socialområde.

2.1 Kritisk diskursanalyse

Interviewene analyseres med udgangspunkt i Fairclough. Faircloughs kritiske diskursanalyse er en tekstorienteret analyseform, der sammenkobler tre traditioner: *Detaljeret tekstanalyse*, *makrosociologisk analyse af social praksis* og *den fortolkende mikrosociologiske tradition*. (Fairclough, 1992: 73). At Faircloughs kritiske diskursanalyse er tekstorienteret betyder dog ikke, at den udelukkende beskæftiger sig med tekster i deres nedskrevne form, hvilket netop understreges af Fairclough, der mener, at ”*tekstanalysen alene ikke [er] tilstrækkelig som diskursanalyse, idet den ikke belyser forbindelserne mellem teksterne, og de samfundsmæssige og kulturelle processer og strukturer*” (Jørgensen & Phillips, 1999: 78).

Faircloughs tredimensionelle model forholder sig til diskursiv praksis, tekst og social praksis som *tre niveauer, der kan adskilles analytisk og analyseres hver for sig* (Ibid.: 93), men ingen af dem er ifølge Fairclough uafhængige af hinanden.

SOCIAL PRAKSIS

Supplerende teori inddrages: Erhvervsøkonomisk perspektiv i form af det institutionelle perspektiv og afsætningsperspektivet (herunder Buy Grid) inddrages til at besvare, hvordan teori og praksis stemmer overens, når kommunerne træffer afgørelser.

DISKURSIV PRAKSIS

Dokumentarisk materiale - hvordan teksterne konsumeres

TEKST

Interview af aktører på det specialiserede socialområde

Figur 2: Faircloughs tre-dimensionelle model for kritisk diskursanalyse
Kilde: Fairclough, 1992: 73.

Fairclough har ikke en fast definition for rækkefølgen af de tre elementer i den kritiske diskursanalyse, det kan skyldes at den diskursive praksis og tekst er meget tætliggende i deres relation til hinanden. Det skyldes når man beskæftiger sig med *tekstens* egenskab, så beskæftiger man sig samtidig med *komsumptionsprocesser* og omvendt (Fairclough, 1992: 73). Alligevel udgør de dog to forskellige dimensioner, hvorfor de også adskilles analytisk (Jørgensen & Phillips, 1999: 81). Jeg vælger i denne afhandling først at præsentere og belyse den *diskursive praksis*, fordi indholdet af denne er basis for de opfattelser og holdninger, som vil blive afspejlet i *teksten*. Afslutningsvis inddrages den sociale praksis, som værende den omkringliggende ramme.

I det følgende vil hvert af de tre niveauer blive gennemgået.

2.1.1 Diskursiv praksis (fortolkning)

Ved analyse af den diskursive praksis er man ifølge Fairclough interesseret i, ”*hvordan teksten er produceret, og hvordan den konsumeres*” (Ibid.: 93). I forhold til denne opgaves problemformulering er det dog ikke interessant at følge, hvorledes teksten bliver *produceret*, da

dette ikke er vigtigt i forhold til hvordan kommunerne træffer deres beslutninger, jf. afgrænsningen. Jeg vil på dette niveau derfor kun forholde mig til, hvordan teksten *konsumeres* og dermed se på, hvordan teksten *anvendes* af aktørerne på det specialiserede socialområde. Den diskursive praksis kommer derfor til at være den faktor, som teksten bliver fortolket på baggrund af.

Fairclough tager med den diskursive praksis et lingvistisk udgangspunkt i tekster og identificerer, hvilke diskurser teksterne trækker på i form af *interdiskursivitet*, samt hvordan teksterne *intertekstuel* trækker på andre tekster (Fairclough, 1995b: 76). Den diskursive praksis har fokus på, hvordan afsender trækker på allerede eksisterende *diskursordener* for at skabe en tekst (Ibid.: 77), og når en tekst trækker på tidligere diskursordener, medfører det *interdiskursivitet*. Interdiskursivitet ses, hvis teksten er en artikulering af ”*forskellige diskurser inden for og på tværs af grænserne mellem forskellige diskursordener*” (Jørgensen & Phillips, 1999: 84). Dette kan eksempelvis ses, når forskellige rapporter belyser den samme problemstilling på det specialiserede socialområde, med igennem forskellige vinkler.

Hvis diskursen iagttages i nye sammenhænge, er der tale om en *omstrukturering*, men hvis der derimod ikke indføres nye elementer omkring diskursen, er der tale om *reproduktion* (Fairclough, 1995b: 56). I nogle tilfælde er reproduktionen så stærk, at tekster åbenlyst trækker på andre tekster for eksempel ved at henvise til dem, hvilket ses som *manifest intertekstualitet* (Fairclough, 1992: 117). Er der flere tekster, der udspringer af samme tekst, er der tale om en *intertekstuel kæde* (Ibid.: 102). En *intertekstuel kæde* betegner det forhold, at alle kommunikative begivenheder trækker på tidligere begivenheder. Dette kan eksempelvis være, hvis flere rapporter og publikationer, forholder sig til den analyse, der fremførte markedsfordelingen på det specialiserede socialområde. Disse begreber vil alle blive uddybet yderligere, når de bliver anvendt i analysen.

2.1.2 Tekst

Tekstniveauet bruges til at få indsigt i, hvordan diskursive processer kan aflæses *lingvistisk* i specifikke tekster (Jørgensen & Phillips, 1999: 78). Det betyder, at det dokumentariske materiale, der bliver analyseret i den diskursive praksis, udtrykker forskellige vinkler afhængig af, hvem der er afsenderen på disse. Det kan dermed forventes, at disse fortolkninger kan genfindes i tekstniveauet hos interviewpersonerne, når jeg analyserer dem lingvistisk.

Fairclough bruger en række redskaber til at analysere teksterne med, og disse vil blive præsenteret nedenfor.

Tekstniveauet koncentrerer sig blandt andet om formelle teksttræk, hvorfor det vokabulare og de argumentationsformer, som interviewpersonerne benytter sig af, analyseres (Ibid.: 82).

Argumentationsformerne tager udgangspunkt i de tre appelformer *logos*, *pathos* og *ethos*. *Logos* henvender sig til de logiske og rationelle forklaringer, altså modtagerens forstand og fornuft. *Pathos* er den emotionelle appelform, hvor afsender ønsker at vække stærke følelser hos modtager. *Ethos* henvender sig til etikken og det moralske, hvor afsender også kan gøre brug af sin egen troværdighed (Jørgensen, 2001:31-40).

Transitivitet og *modalitet* er to grammatiske elementer, som Fairclough anvender i tekstanalyser (Fairclough, 1992: 152). *Transitivitet* ser på, hvordan *begivenheder og processer forbindes, (eller ikke forbindes) med subjekter og objekter* (Jørgensen & Phillips, 1999: 95). Gennem *transitiviteten* er det således muligt at afdække ideologiske konsekvenser, som forskellige fremstillinger kan have. Udtaler en talsperson fra det offentlige f.eks. ”*det er min holdning at denne debat er overdisponeret*”, så er *transitiviteten aktiv*, fordi der er en tydelig agent og afsender på udsagnet om, at debatten er overdisponeret. Havde personen i stedet udtalt ”*denne debat er overdisponeret*”, ville der være benyttet en passiv *transitivitet*, som kunne få udsagnet til at fremstå som en generel holdning. Forskellige udlægninger og fremstillingsformer kan således have betydning for tolkningen af budskabet og dermed ideologiske konsekvenser for sammenhængen.

Modaliteten fokuserer på måden, hvorpå et udsagn italesættes, samt afsenderens tilslutning til en sætning (Ibid.: 95). Hvilken modalitet, der vælges, får *konsekvenser for diskursens konstruktion både af sociale relationer og af videns- og betydningssystemer* (Ibid.: 96). Dette ses f.eks. ved, at der er forskel på, om en person udtaler ”*Der er en skævvridning af markedet*” kontra ”*Man kan måske tale om en form for skævvridning af markedet*”. I det første udsagn fremsætter taleren sit udsagn som værende endegyldigt sandt, hvorimod det andet udsagn udtrykker en mindre grad af sikkerhed og lader det i højere grad være op til modtageren at vurdere udsagnets styrke. Modaliteten forholder så således til, om udsagn fremsættes som endegyldige sandheder eller ej. Under modaliteten kan man også forholde sig til *affinitet*, der er et udtryk for talerens grad af tilslutning til sit udsagn (Ibid.: 96). Dette ses f.eks. ved ”*Jeg oplever en skævvridning af markedet*”, her benyttes en *høj affinitet*, hvor taleren aktivt tilslutter sig tilsagnet, som værende en personlig opfattelse.

2.1.3 Social praksis

Som førnævnt er tekstanalysen alene ikke tilstrækkelig som diskursanalyse, fordi den ikke belyser *forbindelserne mellem teksterne og de samfundsmæssige og kulturelle processer og strukturer*

(Ibid.: 78). Fairclough fastlår derfor, at der er behov for at inddrage supplerende teori, hvorfra det er muligt at tage hensyn til sociale strukturer og magtrelationer (Fairclough, 1992: 137).

Der er dog nogle problemer i Fairclough tilgang, fordi der er nogle uklare konsekvenser i skellet mellem de diskursive og ikke-diskursive elementer. Det sker, fordi Fairclough ikke forholder sig til, hvor meget socialanalyse, der er tilstrækkelig eller nogen retningslinjer for, hvilke former for sociologisk teori man kan eller skal anvende (Jørgensen & Phillips, 1999: 101). Den sociale praksis ses som den bredere sociale ramme, der skaber baggrund for de diskursive praksisser, det betyder at mit teorivalg bliver afgørende for, hvordan jeg belyser den diskursive praksis (Ibid.: 89). Jf. min afgrænsning tager jeg udgangspunkt i et erhvervsøkonomisk perspektiv, på grund af kommunernes budgetoverskridelser og dermed øget fokus på økonomi.

2.1.3.1 Det erhvervsøkonomiske perspektiv

Det erhvervsøkonomiske perspektiv er en ganske bred betegnelse, hvorfor jeg i det følgende kort vil præsentere hvilke retninger jeg vælger inden for det erhvervsøkonomiske perspektiv.

Der findes mange *perspektiver* under det erhvervsøkonomiske perspektiv, der alle deler samme ”*genstandsfelt (erhvervsøkonomiske agents adfærd) og grundantagelse (maksimering af virksomhedens variable i forhold til bestemte mål)*” (Lorenzen et al., 2009: 20). Der er dog altid grænser for, hvor god en virksomhed i en bestemt situation er til at maksimere, idet den kun har *begrænset information*, ligesom en virksomhed ofte må afveje, hvor meget den ønsker at ændre sine variable for at ”*maksimere i forhold til et givent mål, hvis der kræves andre mål der også kræver maksimering og helt modstridende ændringer af variable*” (Ibid.:20). Denne kompleksitet som opstår i virksomhederne, er blevet forklaret og afspejlet af mange forskellige forfattere, hvilket har betydet en række forskellige perspektiver inden for den grundlæggende økonomiske metode (Ibid.: 20).

Det betyder, at forskellige perspektiver fokuserer på forskellige mål, som virksomheden skal maksimere i forhold til. For at kunne belyse problemformuleringen i dette speciale finder jeg det relevant at inddrage retninger der er i stand til at forholde sig til *opfattelser, holdninger og valgkriterier*, med afsæt i, hvad der skal til for at mindske kommunernes budgetoverskridelser, jf. afgrænsningen. Under det erhvervsøkonomiske perspektiv, finder jeg særligt det institutionelle perspektiv interessant i forhold til at kunne belyse betydningen af *opfattelse og holdninger*. Dette skyldes at det institutionelle perspektiv gør det muligt at ”*emphasize the extent to which the world is a product of our ideas and conceptions – the socially created and validated meanings that define*

social reality” (Scott, 1998: 163). Det betyder, at det institutionelle perspektiv gør det muligt at belyse hvad der påvirker *opfattelser* og *holdninger* inden for det specialiserede socialområde.

I forhold til at kunne belyse *valgkriterierne*, inddrager jeg afsætningsperspektiv for derigennem at kunne belyse hvilke valgkriterier der kan defineres som *rationelle valg*, ved at de har til ”*formål at fungere som middel i forsøget på at nå et eller flere af organisationens fastsatte mål*” (Nielsen et. al., 2003: 11). Dertil kommer, at denne retning også inddrager en retning, der forhold sig til, det *offentlige marked*, hvilket er en nødvendig vinkel i forhold til dette speciales hovedfokus. I det følgende vil begge retninger blive uddybet.

2.1.3.2 Det institutionelle perspektiv

Jeg vil her tage udgangspunkt i Jesper Strandgaard Pedersens (Pedersen 2004) tolkning af det institutionelle perspektiv og herved sætte fokus på, hvilke faktorer, der påvirker beslutningsprocesserne på det specialiserede socialområde, og i hvor høj grad det har betydning for henholdsvis de private, de selvejende og de offentlige aktører.

Organisationer er ifølge det institutionelle perspektiv afhængige af fysiske-materielle ressourcer såsom råvarer, finansielle ressourcer og menneskelige ressourcer. Det institutionelle perspektiv udpeger dog én ressource som den vigtigste, nemlig *legitimitet* (Pedersen, 2004: 147), og argumenterer for, at hvis en virksomhed først bliver betragtet som legitim, så vil *de øvrige ressourcer også tilflyde virksomheden* (Ibid.). Når en virksomhed betragtes som legitim, anses den for at være *tidssvarende, troværdig og attraktiv* (Ibid.).

I virksomhedens omgivelser, i det *organisatoriske felt*, findes en række forestillinger om, hvordan man bør indrette sig for at fremstå som en legitim virksomhed (Ibid.:148). Legitimitet er de forhold ved en situation eller en given adfærd, der defineres af en række sociale normer som korrekte eller passende, og hvis virksomheden vil opnå legitimitet, må den derfor kunne retfærdiggøre sine valg og handlinger i overensstemmelse med de pågældende normer (Ibid.:158). Virksomheders valg og handlinger kan således ikke betragtes isoleret, men bør i stedet betragtes som afhængige af visse sociale rammer i en bestemt kontekst (Ibid.:158).

2.1.3.2.1 Diffusion

En antagelse inden for det institutionelle perspektiv er, at praksisser i virksomhederne spredes til andre virksomheder. De virksomheder, som implementerer disse praksisser, betegnes som *adoptører*. Der skelnes mellem begreberne *tidlige* og *sene adoptører* (Ibid.:156). Forskellen på

disse er, at de *tidlige adoptører* indfører gerne en ny praksis, fordi de kan se en mening og fordel med denne, hvorimod de *sene adoptører* primært indfører den nye praksis, fordi de føler sig presset til det, ”da andre allerede havde gjort det og de ville derfor fremstå som ’underlige’, hvis de undlod at indføre den nye praksis” (Ibid.:157).

2.1.3.2.2 Isomorfi

Virksomheder i samme branche udsættes ofte for det samme pres fra omverdenen, hvilket kan føre til *isomorfi*. *Isomorfi* er helt *centralt*, når vi skal tale om effekten af *institutionaliseringen* (Ibid.:158), og er betegnelsen for, at virksomheder gøres ens. *Isomorfi* kan skyldes tre årsager; 1) *Tvangsmæssig isomorfi*, der sker som følge af f.eks. politisk lovgivning (Ibid.: 159). Et eksempel på *tvangsmæssig isomorfi* kan ses, hvis der indføres en lov om bestemte krav til regnskaber og gennemsigtighed i økonomien, der ville føre til, at alle tilbud på det specialiserede socialområde, uagtet ejerskab, skulle leve op til disse krav. 2) *Mimetisk isomorfi*, som skyldes, at virksomheden efterligner andre virksomheders strategi for f.eks. at opnå samme konkurrencemæssige fordele (Ibid.:159-160). 3). Og *normativ isomorfi*, som skyldes, at alle uddannes med de samme færdigheder (Ibid.: 160). Dette ses f.eks. ved, at der er krav til, hvilken uddannelse personalet skal have i de specialiserede sociale tilbud.

Det institutionelle perspektiv vil således være med til at belyse problemformuleringen i forhold til, hvorfor kommunerne handler, som de gør, og hvilke andre faktorer end økonomi, der kan påvirke beslutningsprocessen. I forlængelse af det erhvervsøkonomiske perspektiv er det dog også relevant at inddrage et afsætningsperspektiv, der har til formål at belyse, hvilke beslutninger, der kan betragtes som økonomisk rationelle.

2.1.3.3 Afsætningsperspektiv

For at se nærmere på selve købsadfærden i organisationen inddrages Orla Nielsen, Ricky Wilke og Mogens Bjerre (Nielsen et. Al. 2003). Nielsen et al. skelner mellem det *industrielle marked*, *mellemhandlermarkedet* og det *offentlige marked* (Nielsen et. Al.:2003, 12). I dette speciale vil der kun blive taget udgangspunkt i det *offentlige marked*, der adskiller sig markant fra de øvrige, da det ikke arbejder i et konkurrencemarked, som det industrielle marked og mellemhandlermarkedet, men i stedet arbejder i et marked, *som er bestemt af de politiske magthaveres opfattelse af institutionerne* [...] (Ibid.: 13). Endvidere er de tre markeder adskilt ved indkøbets formål, hvor det offentlige marked direkte eller indirekte *antages at bidrage til skabelsen af ydelser til borgerne* (Ibid.).

2.1.3.3.1 Buy Grid modellen

Uagtet marked så er der i afsætningsperspektivet en betragtning om, at økonomi spiller en betydelig rolle i alle beslutninger på det organisatoriske marked (Ibid.: 29). Selvom økonomiske betragtninger har en betydning i selve beslutningsprocessen, så kan det ikke udelukkes, at der også er andre faktorer, der påvirker beslutningsprocessen (Ibid.: 29). Patrick J. Robinson, Charles W. Faris og Yoram Wind (1967) udarbejdede den såkaldte Buy Grid model, som forklarer købsadfærd på en række forskellige dimensioner. Ifølge Nielsen. et. al. er Buy Grid modellen fortsat den mest citerede på trods af, at den er fra 1967 (Ibid.: 30). Derfor har jeg valgt denne til at danne ramme for analysen omkring beslutningsprocesserne på det specialiserede socialområde. Beslutningsprocesserne på *business to business* markeder er dog meget varierende, og det synes ”således vanskeligt at give en beskrivelse af købsbeslutningsprocessen, som har en generel gyldighed” (Ibid.: 31). Jeg finder Buy Grid modellen velegnet til at forklare købsadfærden på det specialiserede socialområde, fordi den beskriver indkøbets formål, herunder borgernes behov, og dermed ikke *virksomhedens art*, hvilket er karakteristisk på det offentlige marked (Ibid.: 12).

Købsfaser	Købsklasser		
	Nykøb	Genkøb	Rutinekøb
1) Forventning om eller erkendelse af et problem (behov og generel løsningstype)			
2) Generel fastlæggelse af behovskarakteristika			
3) Beskrivelse af specifikationer for det efterspurgte produkt			
4) Søgning efter kvalifikationer af potentielle leverandører			
5) Indhentning og analyse af tilbud			
6) Vurdering af tilbud og valg af leverandør			
7) Valg af ordrerutine			
8) Information om og vurdering			

Figur 3: Buy Grid-modellen
Nielsen et. al. 2003.

Buy Grid modellen undlader elementer, som er vigtige for netop dette speciales udformning, disse elementer vil jeg uddybe nedenfor. Her vil jeg også forklare hvordan jeg anvender Buy-Grid modellen til at definere de forskellige købsfaser, som er aktuelle på det specialiserede socialområde. Dette ses ved at:

1) Modellen beskæftiger sig kun med identificeringen af et problem, *som et, der skal løses via køb* (Ibid. 29), hvilket betyder, at der ikke bliver inddraget overvejelser om, hvorvidt det kan være fordelagtigt selv at oprette et tilbud, *make*. Dette er en betragtning, som er særlig vigtig på det specialiserede socialområde, netop fordi kommunerne kan vælge at benytte egne tilbud.

2) Beslutningsprocesserne i modellen antyder desuden et *logisk forløb, fra problemet er identificeret til den afsluttende vurdering* (Ibid. 33). Men netop fordi det specialiserede socialområde tager afsæt i menneskers sygdomsforløb, kan den enkeltes tilstand ændres i forløbet, hvorfor der pludselig opstår nye behov og derved kræves en omdefinering af problemet. I den forbindelse er det også vigtigt at være opmærksom på, at der kan være *knyttet person- eller gruppeinteresser til problemdefinitionen* (Ibid. 34), hvorfor den ellers planlagte løsning kan blive ændret midt i processen.

3) I forlængelse af førnævnte problemstilling kommer at selve *indkøbsformen*, ikke er nævnt i modellen. Modellen er således statisk i forhold til, om det omhandler udbudsindhentning, regningsarbejde, indkøb af maskiner eller lignende (Ibid. 35).

Min fortolkning af *Buy Grid-modellen* vil desuden skinne igennem i *købsklasserne*, fordi det, på dette marked, ikke er muligt at generalisere til et *nykøb* eller *genkøb*. Dette skyldes, at borgerne og deres problematikker er forskellige og derfor må behandles individuelt, hvilket indikerer et *nykøb* hver gang en borger skal indskrives i et tilbud. Alligevel kan der dog findes sager med borgere, hvor diagnoser og behov minder om hinanden, hvorfor en form for *genkøb* også er aktuel. I min fortolkning afgrænser jeg mig derfor fra at benytte *rutinekøb* som en egentlig *købsklasse*, da det må forventes, at sagsbehandlerne altid vurderer borgeren individuelt inden borgeren indskrives i et tilbud. Købsfaserne vil i min fortolkning desuden være langt mere fleksible end modellen reelt angiver. Dette skyldes, at den enkelte borgers behov, fra det tidspunkt, hvor der bliver udarbejdet en behovskarakteristika til valg af køb, i mellemtiden kan have ændret sig, f.eks. ved at vedkommende kan have fået en dom, vedkommende kan have fået en form for misbrug eller lignende. Faktorer som disse ændrer vilkårene for det først indhentede tilbud, hvorfor der er behov for, at modellen er fleksibel, så det er muligt at bevæge sig op og ned i købsfaserne.

2.2 Opsamling

Specialets problemformulering, som blandt andet har fokus på aktørers opfattelser og holdninger på det specialiserede socialområde, bliver belyst igennem Faircloughs kritiske diskursanalyse, fordi denne gør det muligt at kombinere tekstanalyse og socialanalyse. Det er således muligt at analysere

og belyse aktørernes opfattelser og holdninger igennem deres sprogbrug, som gøres med Faircloughs tre-dimensionelle model.

Faircloughs teori forholder sig ganske tydeligt til, hvordan de diskursive elementer skal analyseres, men teorien fremsætter dog ikke direkte retningslinjer for, hvordan og med hvilke teorier de ikke-diskursive elementer i den sociale praksis skal analyseres. Jf. min afgræsning har jeg valgt en økonomisk tilgang for at belyse problemformuleringen, hvorfor mit supplerende teorivalg også tager afsæt i denne tilgang, herunder købsadfærd og legitimitet.

Kapitel 3 Metode

Følgende afsnit har til formål at præsentere opgavens metode. Først vil jeg argumentere for valg af videnskabsteoretisk ståsted gennem opgaven, samt teoriernes videnskabsteoretiske sammenspil. Herefter vil jeg præsentere metoden, som anvendes til at belyse og besvare specialets problemformulering.

3.1 Videnskabsteoretisk ståsted

Faircloughs kritiske diskursanalyse danner den overordnede ramme for opgavens opbygning og analyse, hvorfor denne har afgørende betydning for opgavens videnskabsteoretiske vinkel.

Faircloughs kritiske diskursanalyse hviler på et socialkonstruktivistisk grundlag (Jørgensen & Phillips, 1999:13), hvilket blandt andet ses ved, at der i Faircloughs diskursanalyse skelnes mellem den *diskursive praksis* og den *socialle praksis*, der gensidigt konstituerer hinanden og derved vores omverden (Ibid.: 28). Den kritiske diskursanalyse indgår derfor i et dialektisk forhold, hvorved diskursen både er konstituerende og konstitueret (Ibid.: 29). Den kritiske diskursanalyse trækker samtidig på en strukturalistisk og poststrukturalistisk sprogfilosofi, der hævder, at vores adgang til virkeligheden altid går gennem sproget (Ibid.: 17). Det betyder, at vi gennem sproget skaber *repræsentationer af virkeligheden, som aldrig bare er spejlinger af en allerede eksisterende virkelighed* (Ibid.:17), men som også er med til at skabe virkeligheden. Det betyder således ikke, at virkeligheden ikke findes, men den får kun betydning gennem diskursen (Ibid.:17).

Det institutionelle perspektiv indgår som en del af det økonomiske perspektiv, der inddrages i den sociale praksis. Det institutionelle perspektiv er en retning, hvori der indgår en lang række videnskabelige discipliner (Lorenzen et al, 2009:146). Det institutionelle perspektiv har ”*et socialkonstruktivistisk udgangspunkt, hvilket betyder at de fænomener i omverdenen, som de forholder sig til, ses som menneskeskabte konstruktioner*” (Ibid.:163).

3.1.1 Socialkonstruktivismen som metode

Opgavens problemformulering tager udgangspunkt i, at *virkeligheden på afgørende vis [kan] præges, eller formes, af vores erkendelse af den* (Fuglsang et. al., 2009: 349). Dette ses ved, at de selvejende, de private og de offentlige aktører socialt har skabt de fænomener, som er udgangspunktet for det specialiserede socialområde. Det socialkonstruktivistiske perspektiv

inddrager dog også et forandringsperspektiv, for hvis de samfundsmæssige fænomener er menneskeskabte, *så kan de også forandres af selv samme menneskers handling* (Ibid.).

Socialkonstruktivismen befinder sig under paradigmet *komplekse idealismer*, der antager, at vores samfund *”består af et væv af tænkning og materialitet”* (Ibid.: 37). Denne tilgang betyder, at enhver beslutningsadfærd vil være unik, fordi den er konstrueret af omverdenen på det givne tidspunkt. Det betyder altså, at der ikke er én sandhed, som kan vurderes som rationelt *rigtig*, da dette afhænger af den konkrete situation og beslutningstagernes indflydelse. Dette står således i kontrast til afsætningsperspektivet, der gennem en økonomisk betragtning kan påpege en beslutning som værende rationelt korrekt. Jeg vil derfor med udgangspunkt i den socialkonstruktivistiske metode fastslå, at der socialt er skabt en diskurs omkring én rigtig økonomisk måde at agere på, som er skabt af aktørerne på det organisatoriske marked. Denne sammenslutning er mulig, da der er en fælles forståelsesramme, som i denne afhandling fremstår som en økonomisk diskurs (Ibid.: 7).

3.2 Empirisk fremgangsmåde

Den diskursive praksis (fortolkning) og tekstniveauet i Faircloughs kritiske diskursanalyse vil blive analyseret ud fra henholdsvis, skreven *tekst* fra rapporter mv., og *tekst* fra interviewpersonerne. Fairclough har en vis forvirring i begreberne, idet han betegner det hele som *tekst*. I den diskursive praksis (fortolkning) skelnes der således mellem nedskrevet tekst, mens tekstniveauet forholder sig til sproget fra interviewpersonerne, som dog også bliver betegnet som en form for *tekst*.

I det følgende vil metoden til indsamlingen af disse *tekster* blive gennemgået.

3.2.1 Diskursiv praksis (fortolkning)

Den diskursive praksis vil som tidligere nævnt ikke beskæftige sig med selve produktionen af teksterne men i stedet, hvordan teksterne *konsumeres* af aktørerne på det specialiserede socialområde.

Socialministeriet og Finansministeriet har et myndighedsansvar i forhold til kommunernes anvendelse af økonomiske midler på det specialiserede socialområde, og derfor har det også fra centralt hold, været ønsket at analysere området i forhold til at få belyst og reduceret budgetoverskridelserne i kommunerne (Regeringen et al., 2013). Jeg har derfor valgt at tage afsæt i deres rapporter fra perioden 2010-2013. Det er vigtigt, at rapporterne er opdaterede, så de giver et så virkelighedsnært billede af den aktuelle situation som muligt. Mit valg af den kvalitative metode betyder at jeg ønsker at gå i dybden med rapporterne, og dermed har fravalgt at brede mig ud over

en bredere periode. Jeg har desuden valgt kun at fokusere på rapporter og publikationer inden for mit interessefelt, jf. problemformulering og afgrænsningen, i forhold til det specialiserede socialområde.

Af rapporter trykt i den valgte periode kan nævnes; Deloitte, der i 2010 udgav en rapport; *Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde*. I 2012 fulgte Deloitte op med et mindre tidsskrift om emnet Public: Magasin om den offentlige sektor - sociale muligheder.

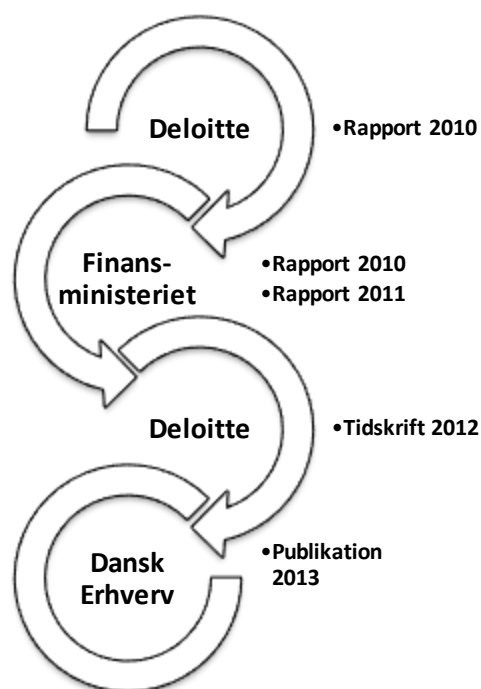
Finansministeriet udgav i 2010 en rapport om *Analyse af takstudvikling og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*, der blev fulgt op af endnu en rapport i 2011, der var en *analyse af den statslige regulering og ankesystem på det specialiserede socialområde*. Disse rapporter blev efterfulgt af et notat fra Dansk Erhverv; *Ens krav til prissætning på socialområdet efterlyses*.

Den figur viser et overblik over de trykte tekster indenfor mit interessefelt. Den diskursive praksis indgår i et dialektisk forhold med andre sociale praksisser, hvilket vil sige at de både bliver konstitueret, men også er konstituerende (Jørgensen og Philips, 1999: 28).

Det betyder, at eksempelvis Finansministeriets rapport fra 2011 er skrevet med afsæt i kendskab til rapporten i 2010, samt Deloitte's rapport fra 2010, hvilket vil sige, at den er konstitueret på baggrund af de aktuelle temaer der har været

tidligere og som er blevet italesat. Men samtidig reproduceres og forandres den sociale verden, og dermed er den konstituerende i forhold til de rapporter/tidsskrifter der fremadrettet udgives (Ibid.).

Deloitte's rapport fra 2010 blev udarbejdet selvstændigt af Deloitte efter bestilling fra Finansministeriet, Socialministeriet, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner (Deloitte 2010). Selvom Deloitte er en ekstern og dermed selvstændig konsulentvirksomhed, yder Deloitte en betalt service til den offentlige sektor, og derfor er det min opfattelse, at Deloitte ikke har interesse i at udstille det offentlige i et direkte kritisk lys. På den anden side har Deloitte samtidig en faglig



Figur 4: Oversigt over dokumentarisk materiale.

stolthed, der gør, at de ønsker at frembringe et så objektivt billede som muligt, som repræsenterer høj faglig kvalitet.

Finansministeriets rapporter fra 2010 er udarbejdet af Finansministeriet selv (Finansministeriet 2010). I 2011 udarbejdede Finansministeriet endnu en rapport, men denne gang i samarbejde med Kommunernes Landsforening, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Socialministeriet (Finansministeriet et al. 2011). Baggrunden og argumentet for at anvende disse rapporter skyldes incitamentet for en effektivisering på området, hvorfor det er relevant at undersøge, hvilke problemstillinger/udfordringer, der findes på området (Finansministeriet, 2010 & 2011). Det er min vurdering, at Finansministeriet ikke ønsker at udtale sig kritisk om de offentlige tilbud, men derimod har en interesse i at få kendskab til mulige effektiviseringsområder.

Dansk Erhvervs publikation fra 2013 er skrevet med afsæt i Dansk Erhvervs forretningsgrundlag, der går på, at Dansk Erhverv ønsker at bistå de selvejende og private (Web 1), og som følge heraf er det min opfattelse, at Dansk Erhverv kan have en interesse i at fremstille kommunernes beslutninger og adfærd på det specialiserede socialområde i et kritisk lys.

Analyserne og rapporterne har således forskellige afsæt afhængigt af afsenderen, ligesom de også har været med til at forme debatten på det specialiserede socialområde ved at have bistået med empirisk data, der har været faktuel i forhold til den aktuelle situation på området.

3.2.2 Tekst

I forhold til min problemformulering er det relevant at inddrage opfattelser og holdninger fra aktørerne på det specialiserede socialområde for at kunne analysere, hvordan de opfatter markedet, hvordan de ser på hinanden og ikke mindst, hvilke opfattelser og holdninger der påvirker kommunernes beslutninger på det specialiserede socialområde. Jeg har derfor valgt at gøre brug af interviews som en del af det empiriske grundlag til at belyse problemformuleringen. Valg af interviewpersoner vil blive gennemgået i det følgende afsnit.

Respondenter

Da problemformuleringen lægger op til en klarlæggelse af interne beslutningsprocesser, er det oplagt, at jeg begrænser antallet af interviewpersoner til de, der dagligt er bekendt med kommunernes beslutningsprocesser på det specialiserede socialområde. Interviewpersonerne er begrænset til en repræsentant fra hver af de undersøgte aktørgrupper, herunder en embedsmand fra

det offentlige, en virksomhedsleder fra det private og en brancheforeningsdirektør fra de selvejende, der alle, igennem deres job, har daglig kontakt med forskellige kommuner i Danmark.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at jeg ikke har valgt at bruge politisk ansvarlige personer som respondenter, idet jeg vurderer, at de pågældende interviewpersoner giver et ”mere” retvisende billede af, hvordan tingene opfattes af henholdsvis de offentlige, de private og de selvejende aktører og ikke, hvordan de politisk burde være.

Jeg har valgt én respondent per aktør, da jeg i henhold til den kvalitative metode ønsker at gå i dybden med hvert interview. Med dette valg er jeg opmærksom på, at jeg udelukkende får kendskab til en række tendenser i beslutningsprocessen hos den enkelte aktør og ikke et fyldestgørende billede af den landsdækkende situation. Jeg er ligeledes opmærksom på, at min viden og mit kendskab til feltet løbende udvikler sig fra det første interview til det sidste, hvorfor jeg kan være påvirket af den indsigt, jeg får gennem de første interview. Omvendt vil jeg også, på trods af at jeg bruger samme spørgeguide- og teknik, formentlig i de sidste interview være i stand til at spørge om flere detaljer og facetter, hvilket betyder, at ”de sidste interviews” har en bedre datakvalitet (Ankersborg:2011, 72).

Nedenfor kan ses en figur over de valgte respondenter og deres tilknytning til det specialiserede socialområde. Valget af disse respondenter vil blive gennemgået i de følgende tre afsnit.

<u>Det offentlige</u> <i>Udbyder</i> Ole Pass Socialdirektør Rødovre Kommune Formand for Danmarks Socialchef forening i Danmark <i>Socialdirektør: Ansvarlig for det specialiserede socialområde.</i>	<u>Det Selvejende</u> <i>Leverandør</i> Jon Krogh Branchedirektør for Selveje Danmark <i>Selveje Danmark: Forening for selvejende institutioner på det specialiserede socialområde.</i>
	<u>Det Private</u> <i>Leverandør</i> Bodil Svare Souschef for Granhøj <i>Granhøjen: En af de største private aktører på det specialiserede</i>
	<u>De offentlige tilbud</u> <i>Leverandør</i> <i>Offentlige tilbud inden for det specialiserede socialområde, drevet af den enkelte kommune.</i>

Figur 5: Oversigt over respondenter, der er valgt i denne afhandling.

Interviewperson for det offentlige

Interviewpersonen hos det offentlige er Ole Pass, socialdirektør og formand i Foreningen af Socialchefer.

Ole Pass er valgt som interviewperson, dels fordi han er formand for socialchefforeningen i Danmark, og dels fordi han er socialdirektør. Som formand for socialchefforeningen har han således grundigt kendskab til de beslutninger, der træffes på landsplan, ligesom han som socialdirektør i en af de 98 kommuner i Danmark, også selv er ansvarlig for beslutninger på det specialiserede socialområde.

Interviewperson for de selvejende

Jon Krog er branchedirektør for Selveje Danmark, en brancheforening der er oprettet under Dansk Erhverv. Brancheforeningen varetager de selvejende institutioners politiske interesser.

Inden oprettelsen af Selveje Danmark, var de private og de selvejendes interesser blevet varetaget i én og samme afdeling, "Velfærd", i Dansk Erhverv.

Jon Krogh er valgt som interviewperson, fordi han er branchedirektør for Selveje Danmark. Igennem sin ansættelse har Jon Krogh dagligt kontakt med Selveje Danmarks medlemmer. Selvom det ikke er alle selvejende aktører på det specialiserede socialområde, som er medlem af Selveje Danmark, så er langt de fleste og største aktører medlemmer (Web 3). Jon Krogh varetager medlemmernes politiske interesser, ligesom han bidrager i sager, hvor enkelte tilbud har problemer med den pågældende kommune. Jon Krogh har tidligere siddet i afdelingen "Velfærd" i Dansk Erhverv, hvor han således også var med til at varetage de private interesser. Siden sommeren 2012 har Jon Krogh udelukkende siddet med etableringen og driften af Selveje Danmark.

Jon Krogh er således gennem sin ansættelse godt informeret i forhold til de udfordringer, som særligt de selvejende institutioner står over for på det specialiserede socialområde.

Interviewperson for de private

Dansk Erhverv har, som tidligere nævnt, en velfærdsafdeling, hvor de private aktørers interesser bliver varetaget, men idet Jon Krogh tidligere har siddet i denne stilling, har jeg derfor valgt Bodil Svare, souschef for en af Danmarks største private aktører, Granhøjnen (Web 4). Granhøjnen har som en af de eneste private aktører været særligt aktiv i debatten omkring markedskræfterne på det specialiserede socialområde, herunder kan nævnes Folkemødet 2013 og adskillige artikler i landsdækkende medier (Web 5).

Bodil Svare har tidligere varetaget en lederstilling i det offentlige, også på det specialiserede socialområde, men hun har siden december 2010 været ansat på Granhøjen. Bodil Svare har gennem sit ansættelsesforhold på Granhøjen daglig kontakt med kommunerne både i forhold til markedsføringen og salg af tilbud til kommunerne.

På dette grundlag er der således valgt tre personer, der hver især har en central rolle i forhold til den aktør, de repræsenterer.

Min rolle som interviewer

Jeg har, som tidligere nævnt, været i praktik i Dansk Erhverv. Det betyder, at jeg ikke har en rolle som helt udefrakommende, men i stedet har været en del af de ikke-offentliges sociale praksis. Dette er en fordel, fordi erhvervspraktikken har givet mig indblik i en kompleks problemstilling gennem lovtekst mv. Samtidig bevirker det dog, at jeg også er farvet af det ikke-offentliges, og dermed Dansk Erhvervs, holdning og tilgang til det specialiserede socialområde. I denne sammenhæng kan man ifølge Fairclough anvende en teknik, der hedder *kritisk sprogbevisthed* (critical language awareness) (Fairclough, 1992: 239). Det betyder, at jeg gennem specialets analyse vil være særligt opmærksom på de sproglige virkemidler, som de ikke-offentlige og det offentlige benytter.

Idet jeg antager en kritisk sprogbevisthed, bliver jeg bevidst om de rammer, som begrænser mit sprogbrug, og dermed bliver jeg i stand til at sætte mig ud over de sociale strukturer, som ellers ville have påvirket mig på grund af mit ansættelsesforhold i Dansk Erhverv (Jørgensen & Philips, 1999: 100).

Igennem interviewene af respondenterne har jeg således være meget opmærksom på brugen af ledende og partiske spørgsmål (Yin 2003). Dette har jeg været for netop at mindske risikoen for partiske svar fra respondenterne. Jeg har brugt opfølgende spørgsmål i stedet for ledende spørgsmål, når jeg har haft behov for at tjekke pålideligheden af et svar eller til at verificere mine fortolkninger af et svar undervejs i interviewet, hvilket øger kvaliteten, *”Thus leading questions need not reduce the reliability of interviews, but may enhance it”* (Kvale 2007:88).

I det følgende vil den interviewguide, som interviewpersonerne blev interviewet ud fra, blive gennemgået.

Interviewundersøgelse

Til interviewene er der blevet udarbejdet en interviewguide, på baggrund af Steinar Kvales (Kvale) syv faser af en interviewundersøgelse, for at bevare *[den] oprindelige vision og engagement gennem hele undersøgelsen* (Kvale, 2009:122).

Interviewundersøgelsen indledes med formuleringen af undersøgelsens formål samt en beskrivelse af det emne, der skulle undersøges (*tematisering*), hvilket er præsenteret under afsnittet Problemfelt og Problemformulering.

Herefter er undersøgelsens design blevet planlagt (*design*). Designet har været med til at sikre den røde tråd under alle interviewene.

Gennemførelse af interview

Interviewene blev derefter gennemført med afsæt i selve interviewguiden (Bilag 1), samt med en *reflekteret tilgang til den søgte viden [...] og interviewsituationens interpersonelle relationer (interview)* (Ibid.). Det betyder at jeg under interviewene af de tre aktører, har forsøgt at opfatte og undersøge betydningen af sociale strukturer, hvilken eksempelvis vil ses når jeg stiller opfølgende og reflekterende spørgsmål.

Det betyder at interviewene af de tre interviewpersoner blev gennemført ud fra en semi-struktureret interviewguide, hvilket betød, der var mulighed for, at stille opfølgende spørgsmål uden for den planlagte spørgeramme.

Interview, Ole Pass, offentlig aktør

Interviewet af Ole Pass blev gennemført på hans kontor i Rødovre Kommune. Interviewet blev gennemført uden afbrydelser og i ro for omgivelserne. Der var sat kaffe og vand frem og dermed skabt rammerne for en uformel samtale. Ole Pass var åben og positiv i forhold til at besvare spørgsmål inden for området (Bilag 2).

Interviewet af Jon Krogh, de selvejende

Interviewet af Jon Krogh blev gennemført i et af Dansk Erhvervs mødelokaler i København.



Figur 6: De syv faser af en interviewundersøgelse, Kvale, 2009.

Gennem min praktikperiode i Dansk Erhverv, og efterfølgende ansættelse, kender jeg Jon Krogh. Der var sat vand og kaffe frem, hvilket gav et meget afslappet og uformelt interview. Jon Krogh var generelt meget åben og imødekommende i forhold til mine spørgsmål. Som repræsentant for Dansk Erhverv, oplevede jeg at Jon Krogh forholdte sig kritisk til de ikke-offentliges vilkår på det specialiserede socialområde (Bilag 3).

Interview, Bodil Svare, de private

Interviewet af Bodil Svare blev gennemført på hendes kontor i Nykøbing Sj. Igennem hele interviewet fremstår Bodil Svare fagligt erfaren og trækker løbende på sine referencer som tidligere offentligt ansat. Bodil Svare virkede modsat Jon Krogh ikke irriteret over kommunernes vilkår, men fokuserede mere på forbedring af institutionens konkurrencevilkår (Bilag 4).

Transskription

Efter interviewene var gennemført, blev interviewmaterialet klargjort til analysen. Dette blev gjort gennem transskribering af alle interviews, der blev optaget på bånd (*transskription*). Jeg transskriberede selv alle interviews for at sikre, at de blev transskriberet på samme måde.

Dernæst blev materialet anvendt i analyseafsnittet *Tekst*, hvor interviewpersonernes tilgang til det specialiserede socialområde blev analyseret gennem deres sprog (*analyse*), som vil blive gennemgået i det følgende afsnit.

Analysemetode

I det følgende vil det blive præciseret, hvorledes det var muligt at belyse problemformuleringens underspørgsmål.

Interviewene blev analyseret med afsæt i Faircloughs kritiske diskursanalyse, det institutionelle perspektiv og købsadfærdsteori.

Interviewpersonernes holdninger blev analyseret på *tekstniveauet* i diskursanalysen. Jeg analyserede her i forhold til, hvordan interviewpersonerne inddrog forskellige appelformer, samt hvilke virkemidler interviewpersonerne benyttede sig af.

Den diskursive praksis har fokus på, hvordan afsenderen trækker på allerede eksisterende *diskursordener* for at skabe en *tekst* (Jørgensen & Phillips, 1999:81). Jeg foretog på dette niveau en analyse af det dokumentariske materiale. Hertil kommer, at interviewpersonernes udsagn vil blive holdt op i mod eksisterende dokumentarisk materiale.

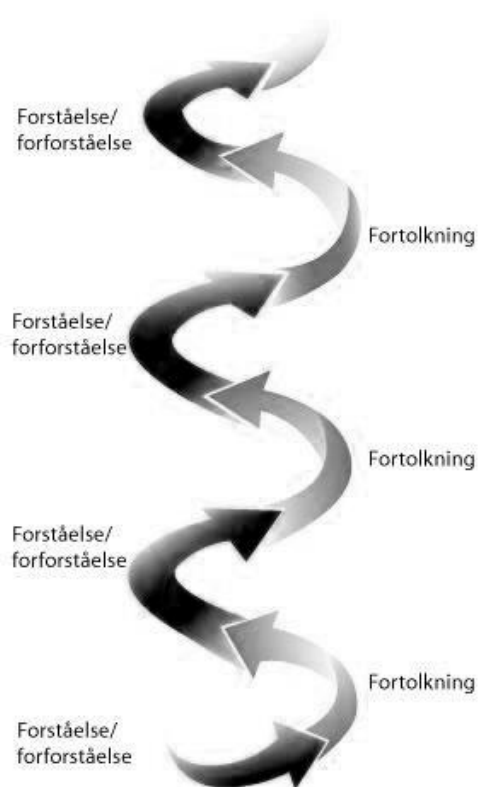
I det sidste niveau af den *socialle praksis* inddrog jeg den supplerende teori. Det institutionelle perspektiv kan her beskrive hvilken rolle legitimitetsopfattelsen spiller i kommunernes beslutningsproces. Suppleret med købsadfærdsteorien og det dokumentariske materiale der blandt andet beskriver takstudviklingen på det specialiserede socialområde, blev det analyseret, hvilke potentielle valgkriterier der er i spil, og hvordan disse samlet påvirkede beslutningsprocessen.

Hermeneutikken som analysemetode

Min analysetilgang er inspireret af hermeneutikken, hvilket betyder at jeg i den kvalitative forskning ser ud over selve interviewsituationen, og er dermed opmærksom på den kontakt som mit datamateriale fortolkes i forhold til (Kvale, 2009: 68). Det betyder, at jeg er opmærksom på at den viden, som jeg får kendskab til, er et udtryk for den *"baggrund eller kontekst af andre betydninger, antagelser, værdier, praksisser og så videre"*, som mine interviewpersoner er en del af (Ibid.: 69). Det betyder at min forforståelse, samt teoretiske fokus vil have indflydelse på min fortolkning af datamaterialet.

Hermeneutikken retter sig mod *"fortolkning af tekster, dialog og samtale samt sociale handlinger og praksis"* (Fuglsang, 2009: 311). Den hermeneutiske forståelse er således et brugbart udgangspunkt, da jeg søger at forstå kommunernes beslutningsprocesser på det specialiserede socialområde. Fortolkningen som metode er vigtig fordi jeg hele tiden er nødt til at forholde den enkelte interviewpersons opfattelse af området, op imod den større helhed. Det betyder at min metode tilgang vil være en vekselvirkning mellem *del og helhed*, hvilket er kendetegnet ved den hermeneutiske cirkel (Ibid.: 312).

Den hermeneutiske cirkel hviler på principperne om, at denne vekselvirkning mellem del og helhed er nødvendig, fordi at: *"delene kan kun forstås hvis helheden inddrages, og omvendt kan helheden kun forstås i kraft af delene"* (Ibid.).



Figur 7: Hermeneutisk cirkel
Fuglsang, 2009.

Rapportering (konklusion)

Rapportering og dermed konklusion er det sidste af Kvales syv faser af en interviewundersøgelse. Denne fase munder ud i en konklusion, hvor det vil være muligt at belyse, hvilke opfattelser, valgkriterier og holdninger, der gør sig gældende, når kommunerne træffer afgørelser på det specialiserede socialområde (*rapportering*).

3.2.2 Verifikation

Dette speciale er bundet op på den kvalitative metode, hvorfor det er særlig relevant at inddrage dette speciales *troværdighed, styrke og overførbarheden*, eller sagt med andre ord, *validiteten, reliabiliteten og generaliserbarheden* (Kvale, 2009: 122).

3.2.2.1 Validiteten

Det som er interessant i validiteten er, om den kvalitative metode, og hermed også interviewene kan betegnes som objektiv viden (Ibid.: 268). Jeg vil i denne sammenhæng hæfte mig ved en *reflekteret objektivitet*, hvor jeg gennem interviewene har reflekteret over mit bidrag til produktionen af viden (Ibid.: 268). I forlængelse af den hermeneutiske forståelse er det kun muligt at træffe velinformerede beslutninger på baggrund af min forforståelse (Gadamer, 1986).

Selve beslutningsprocessen er central i dette speciales problemformulering, hvorfor selve målet med forståelsen er indlejret i "*en sprogligt konstitueret og interpersonelt forhandlet social verden*" (Kvale, 2009: 269), hvilket betyder, at det kvalitative interview, som tidligere nævnt, får en "*særstilling i produktionen af objektiv viden*" (Ibid.). I overensstemmelse med specialets socialkonstruktivistiske ramme accepterer jeg derfor, at det ikke er muligt at opnå objektiv eller testbar viden gennem min analyse, da selve fortolkningen af det empiriske materiale kunne have været anderledes. Jeg har under alle interviews været meget opmærksom på, at jeg måler og analyserer på det, der er målet for afhandlingens problemformulering, hvorved jeg argumenterer for, at der er frembragt gyldig videnskabelig viden (Ibid.: 272).

3.2.2.2 Reliabiliteten

Opgavens tilgang til interview hviler på et *socialkonstruktivistisk* grundlag, da den *samtalebaserede erkendelsesproces er intersubjektiv og social* [...] (Ibid.: 34). Det betyder, at den interviewede og den, som interviewer skaber den viden, som udgør selve interviewet, i fællesskab. Det er således problematisk at gentage interviewene og opnå præcis samme udsagn og resultater, som jeg har opnået, netop fordi situationen og samtalen som jeg og den interviewede har befundet os i, ikke vil være mulig at genskabe.

For at komme så tæt på muligheden for at kunne reproducere resultaterne fra mine interviews har jeg været meget opmærksom på ikke at bruge ledende spørgsmål, som har kunnet være med til at påvirke svarene. Desuden har jeg ved selv at transskribere interviewene reduceret muligheden for intersubjektivitet, der kunne være med til at påvirke mine interviewresultater (Ibid.: 271).

Derimod er reliabiliteten i datamaterialet fra Finansministeriet, Deloitte og Dansk Erhverv en del højere, idet teksten er nedskreven og trykt. Teksten fra en rapport fra 2010 vil således stadig være den samme, uagtet tidshorisonten, såfremt man vælger præcis den samme rapport. Derimod kan min subjektive holdning til emnet være afspejlet i analysen, hvorfor det er muligt, at helt andre personer vil læse noget andet ud af rapporterne og fokusere på noget helt tredje i rapporterne.

3.2.2.3 Generaliserbarheden

Det, som er interessant ved generaliserbarheden, er, om resultaterne er pålidelige og gyldige i forhold til, om resultaterne kun repræsenterer en lokal interesse, eller om de kan breddes ud på et nationalt plan. Min videnskabsteoretiske ramme medfører, at viden om den sociale verden altid vil være unik og afhængig af den kontekst, som den bringes i. Jeg vil kunne møde argumenter, der er kritiske i forhold til, at jeg kun har inddraget tre interviewpersoner. Det er dog ikke et spørgsmål om generaliserbarheden generelt, men om *”den viden, der er produceret i en specifik interviewsituation, kan overføres til andre relevante situationer”* (Ibid.: 288).

Specialets resultater kan være brugbare til at tegne et billede af, hvilke holdninger og opfattelser der blandt andet er gældende, når kommunerne træffer afgørelser på det specialiserede socialområde, ligesom det også kan være med til at illustrere, hvordan de øvrige aktører forholder sig til hinanden og det specialiserede socialområde.

3.2.3 Opsamling

Dette speciale har således sit videnskabsteoretiske ståsted inden for socialkonstruktivismen, der mener, at alle situationer er unikke. Dette betyder, at det ikke er muligt at definere nogle valg som værende *rationelle*, fordi alle beslutninger bliver forstået ud fra individuelle forståelsesrammer. Faircloughs kritiske diskursanalyse, der også tager udgangspunkt i socialkonstruktivismen, danner ramme om specialet. Herunder vil den sociale praksis, tage udgangspunkt i en økonomisk diskurs, der bliver således lagt en retning på specialet, der gør det muligt at definere *rationelle* valg.

Den kvalitative metodetilgang er valgt, fordi jeg ønsker at belyse opfattelser og holdninger. Dette metodevalg har konsekvenser for verifikationen, da den kritiseres for at være subjektiv og personafhængig. Men på trods af denne kritik opnår dette speciales resultater status af *objektiv viden om den sociale verden*, fordi det netop er de sproglige opfattelser og holdninger, der er indlejret i en socialverden, som problemformuleringen ønsker at belyse.

Dette betyder dog også, at det ikke kan udelukkes, at jeg, såfremt jeg havde valgt tre andre respondenter, kunne have fået et andet billede af det specialiserede socialområde. Jeg vil dog alligevel argumentere for, at de respondenter, der er valgt, er centrale aktører på det specialiserede socialområde, hvorfor der formentlig ville være fællestræk, men også variationer i holdninger og synspunkter. Selvom jeg havde inddraget flere respondenter i denne afhandling, ville det stadig ikke have været muligt at skabe fuld information og overblik over denne meget komplekse markedssituation.

Kapitel 4 Kritisk diskursanalyse – Diskursive elementer

I det følgende vil de indsamlede data på det specialiserede socialområde blive analyseret med afsæt i Faircloughs tredimensionelle model, som indeholder den diskursive praksis og tekstniveauet, som diskursive elementer, mens den overordnede brede sociale praksis vil blive præsenteret i Kapitel 5. Det dokumentariske materiale, som udgør den sekundære empiri, bliver præsenteret i den diskursive praksis, mens interviewpersonernes sprogbrug bliver analyseret i tekstniveauet. Det er interessant at kortlægge den forbindelse, som disse har med hinanden, for efterfølgende at afdække den sociale praksis.

I den sociale praksis bliver der, som tidligere nævnt, inddraget supplerende teori. Denne gør det muligt at belyse problemformuleringen i forhold til, hvordan teori og praksis stemmer overens, når kommunerne træffer beslutninger om, hvilke samarbejdspartnere, der ønskes.

4.1 Diskursiv praksis (fortolkning)

I opgaven er det væsentligt at afdække diskursen i de tekster, som er grundlæggende og tilgængelige for det specialiserede socialområde. I det følgende vil det dokumentariske materiale blive analyseret.

Det, som ifølge Fairclough er interessant, er hvordan tekster intertekstuel trækker på andre tekster. I 2010 valgte Socialministeriet, Finansministeriet, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner i samarbejde med Deloitte at udarbejde en analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde. Motivationen for analysen var den daværende regerings og KL's ønske om at se nærmere på *"De styringsmæssige udfordringer, som kommunerne står overfor på socialområdet"* (Deloitte, 2010: 6). Analysen blev således udarbejdet som en *primær tekst*, der tog afsæt i 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde, hvor tilbuddenes økonomi og takster blev analyseret i perioden 2007-2009 (Ibid.). Rapporten gav et tydeligt billede af, at der i den valgte periode var en markant stigning i takstudviklingen (Deloitte, 2010).

Rapporten fastslog også, at det er svært at sammenligne priserne, fordi brugen af eksempelvis tillægsydelser er meget forskellig. Dette ses blandt andet ved, at enten *forsøger tilbuddene at dække alle brugere med én samlet, og dermed ofte højere, basistakst, eller der fastsættes en (ofte) lavere basistakst, og der tilknyttes i stedet flere individuelle tillægstakster* (Ibid.: 9). Deloitte

problematiserer dette videre i forhold til budgetterne, hvor *tilbuddene har haft meget svært ved at fordele deres direkte omkostninger, herunder løn og øvrige driftsomkostninger* (Ibid.: 79).

Rapporten gav motivation for videre undersøgelse og analyse af det specialiserede socialområde, og i juni 2011 udarbejdede Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Socialministeriet og Finansministeriet en rapport, der skulle kortlægge den statslige regulering af det specialiserede socialområde, herunder *hvordan den nuværende regulering understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere, sikre enkelthed og gennemskuelse* [...] på det specialiserede socialområde (Finansministeriet et. al, 2011: 9)

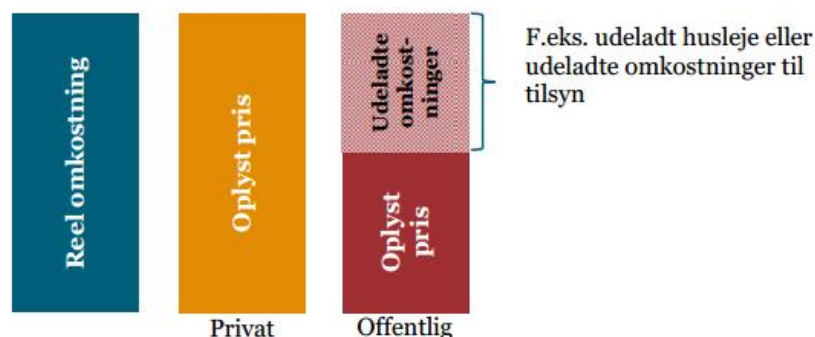
Deloitte udgav ligeledes i 2012 en publikation om den offentlige sektor, der satte fokus på sociale muligheder. I den sammenhæng blev Social- og integrationsminister Karen Hækkerup (S) interviewet om, hvordan man *forbedrer både styring og faglighed på socialområdet* (Deloitte, 2012: 2).

Netop den manglende styring og faglighed på området efterspurgtes også af Dansk Erhverv i en af deres publikationer fra 2013, hvor der var fokus på manglende gennemskuelse i budgetter og regnskaber, hvilket også fremgik af Deloitte's rapport fra 2010. Høj gennemskuelse på det specialiserede socialområde er nødvendig for at kunne sammenligne tilbud på tværs af ejerskab og dermed skabe en åben konkurrence på området (Deloitte, 2010: 29).

Rapporterne fra 2010-2013 skaber en *interdiskursivitet* ved, at det er den samme *tekst*, nemlig problematikkerne på det specialiserede socialområde, der berøres, men i forskellige retninger og med forskellige vinklinger. I tilfældet med Dansk Erhvervs publikation fra 2013 trækkes der også *intertekstuel* på Deloitte's rapport fra 2010, men i en ny udformning. I Dansk Erhvervs rapport bliver den ugenomskele økonomi problematiseret i forhold til manglende *lige og fair konkurrence mellem private [selvejende] og offentlige aktører* (Dansk Erhverv, 2013a: 1).

Den ulige konkurrence opstår ifølge rapporten fra Dansk Erhverv, fordi kommunerne reelt ikke ved, hvad deres egne tilbud koster, hvorfor det er svært at sammenligne priserne mellem de offentlige og de ikke-offentlige. Det skyldes, at udgifter til poster såsom forsikring, administrationsomkostninger m.m. ikke altid indregnes i taksterne for de enkelte tilbud, da de bliver uddelegeret til andre afdelinger i kommunerne som eksempelvis HR afdelinger, stabsmedarbejdere m.fl., hvorfor de ikke bliver regnet som en egentlig udgift på det konkrete kommunale tilbud (Ibid.). Dansk Erhverv argumenterer for, at det er nødvendigt med en fair og åben konkurrence, hvor døgntaksterne giver et

reelt billede af udgifterne, inden det er muligt at sammenligne tilbud. Dette er dog *langt fra altid tilfældet i de offentlige tilbud, som derved stilles kunstigt bedre i prissammenligninger* (Ibid.: 2).



Figur 8: Forskel mellem oplyst pris og reel pris.

Note: Figuren angiver ikke eksakte værdier, men viser kun en illustration, Dansk Erhverv 2013.

I Dansk Erhvervs rapport fra efteråret 2013 kan man desuden tale om *manifest intertekstualitet*, som ses i de tilfælde, hvor teksterne åbenlyst trækker på hinanden (Jørgensen & Phillips, 1999:94). I rapporten fra efteråret 2013 skriver Dansk Erhverv om stigende udgifter på det specialiserede socialområde. Tallene, der bruges til at bekræfte den væsentlige stigning i udgifterne på det specialiserede socialområde, står med direkte kilde til Finansministeriets rapport fra 2011 ”*Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystem*” (Dansk Erhverv, 2013a: 2).

Dansk Erhverv er igennem deres forretningsgrundlag fortaler for blandt andet selvejende og private tilbud, hvorfor det ikke er overraskende, at Dansk Erhvervs vinkling af sagen er meget mere markant, hvorimod Deloitte der er blevet hyret af det offentlige til at skabe så neutralt og objektivt et billede af situationen som mulig.

Ifølge Dansk Erhvervs publikation er kommunernes økonomi ugennemskuelig, og Dansk Erhverv skriver videre, at markedet fremstår ”forvredet”.

Dansk Erhverv gentrykker i 2013 en publikation fra 2012, der forholder sig den aktuelle markedsfordeling på området. Dansk Erhvervs publikation om markedsfordelingen viser, at *fordelingen i markedsandele mellem det offentlige og andre aktører er uændret siden 2008* (Dansk Erhverv, 2013b: 3). Denne publikation fra Dansk Erhverv indfører således *en forandring af diskursen*, fordi den inddrager nye elementer, og derved får diskursen en ny sammenhæng (Jørgensen & Philips, 1999: 16). Det sker ved at fremhæve den uændrede markedsfordeling på

området, som tegn på, at de er ifølge Dansk Erhverv et tegn på, at de ikke-offentlige har dårligere markedsvilkår end de offentlige (Dansk Erhverv, 2013b: 7). Markedsfordelingen i Dansk Erhvervs publikation fra 2013, indikerer således, at kommunerne foretrækker at benytte offentlige tilbud frem for ikke-offentlige tilbud.

Denne vinkel har dog ikke været helt ukendt i 2010, hvor Finansministeriet udarbejdede en rapport, der påpegede, at flere kommuner erkendte, at *man som visitation ikke gennemfører en fuldstændig afsøgning af alle tilgængelige tilbud på markedet, men at man primært orienterer sig i forhold til de nærmeste kommuner* (Finansministeriet, 2010, 37). Rapporten afdækkede således en tendens til, at kommunerne under søgning af tilbud til en borger primært orienterer sig i forhold til de nærmeste kommuner og deres tilbud, hvilket er med til at bekræfte hovedbudskab fra Dansk Erhvervs rapport i 2013. At kommunerne ikke gennemfører en fuldstændig afsøgning, kan dog skyldes et ønske om at orientere sig geografisk i nærheden af borgerens netværk mv. Men ingen af rapporterne giver dog mulighed for at udlede, hvorvidt denne afsøgning matcher behov og tilbud (Ibid.: 40).

Finansministeriets rapport fra 2010 problematiserer også, at kommunale bestillere *har svært ved at gennemskue indholdet i ydelserne på de enkelte tilbud og sætte dem i forhold til pris* (Ibid.: 37).

Denne rapport trækker således *interdiskursivt* på Deloitte's rapport fra samme år ved at fastslå, at en del af problemet på området skyldes selve visitationen af borgeren. Det er som førnævnt svært for kommunerne at afdække borgernes funktionsniveau og behandlingsbehov, hvilket betyder, at flere *tilbud tager borgere ind, som muligvis ikke er en del af tilbuddets målgruppe*, skrives der i Finansministeriets rapport (Ibid.: 37). Dette kombineret med, at selv de private og selvejende tilbud giver udtryk for, at kommunerne ikke er præcise nok, *når borgeren [skal] placeres på et konkret tilbud* (Ibid.: 37).

Alle kommunerne kan i praksis ikke *drive tilbud, [som] kan imødekomme de vidt forskellige behov*, som kommunens udsatte borgere måtte have (Ibid.:13). Det betyder at det således er en forudsætning, at kommunerne køber pladser hos hinanden eller hos andre aktører.

Finansministeriets rapport konstaterer, at denne konstruktion kan være problematisk i de tilfælde, hvor en kommunes tilbud hovedsagligt er benyttet af andre kommuner end kommunen selv.

Incitamentet til at effektivisere driften af tilbuddet mindskes, idet en eventuel effektiviseringsgevinst ville *tilfalde andre kommuner i form af lavere takster, mens driftskommunen skal tage ansvaret for gennemførte effektiviseringer* (Deloitte, 2010: 13). Der kan således være en

tendens til, at der i mindre grad gennemføres effektiviseringer på de kommunale tilbud, hvor driftskommunen ikke aftager størstedelen af pladserne på tilbuddet.

Det fremgår således, at der er et generelt problem, når borgere skal visiteres. En visitation er et udtryk for den afklaring og fastsættelse af hvilken indsats, der er behov for, samt hvad denne indsats skal koste (Web 6). Jeg mener at, netop en manglende afklaring på området, både i forhold til visitation af borgeren og i forhold til gennemskuelighed i priser og tilbud, medvirker til, at ressourcerne ikke bliver udnyttet optimalt på det specialiserede socialområde.

Interdiskursivitet kan betegnes som en form for intertekstualitet. Det skyldes at intertekstualitet betegner det forhold, at alle kommunikative begivenheder trækker på tidligere begivenheder; man begynder aldrig forfra (Fairclough, 1995b: 77). Det betyder, at aktørene inden for henholdsvis det private, selvejende og offentlige alle er præget af den interdiskursivitet, som de nævnte rapporter har skabt på området.

Interviewene og analysen af disse i det følgende afsnit, *tekstniveauet*, er således tæt forbundet med den diskursive praksis, da interviewpersonernes udsagn bygger på disse forhenværende diskurser og genrer i *konsumtionen* af teksten (Fairclough, 1992: 73).

4.2 Tekstniveauet

I denne del af diskursanalysen vil interviewpersonernes udsagn blive analyseret. Som allerede nævnt i metoden, er følgende interviewpersoner valgt: Ole Pass (OP), Socialdirektør i Rødovre Kommune samt formand for alle Socialdirektørerne i Danmark. Jon Krog (JK), Branchedirektør for Selveje Danmark, hvor størstedelen af de selvejende institutioner er medlemmer. Og Bodil Svare (BS), Souschef på Granhøjen, en af de største private aktører på det specialiserede socialområde i Danmark.

Analysen vil tage afsæt i formelle teksttræk, hvorfor vokabularer og de argumentationsformer, som interviewpersonerne benytter sig af, analyseres (Jørgensen & Philips, 1999: 82). Dette gøres i et forsøg på at afdække de diskurser, som gør sig gældende inden for de private, de selvejende og de offentlige aktører.

Interviewpersonernes argumentationsformer bliver som førnævnt analyseret ud fra de tre appellformer *logos*, *pathos* og *ethos* samt Faircloughs begreber *transitivitet* og *modalitet*. Hvor *transitivitet* benyttes til at beskrive, hvordan begivenheder og processer forbindes med subjekter og objekter (Ibid.: 95), anvendes begrebet *modalitet* til at analysere måden, hvorpå et udsagn italesættes, samt afsenderens tilslutning til en sætning (Ibid:95).

Det betyder, at med forskellige fremstillingsformer, og dermed transitivitet og modalitet, er det muligt, at vinkle én og samme historie på forskellig vis.

Interviewpersonernes udsagn vil blive inddelt i afsnit, som er med til at afdække problemformuleringen. Dette er et bevidst valg, velvidende at denne struktur kan medføre gentagelser og gråzoner i forhold til, hvilke afsnit interviewpersonernes udsagn skal analyseres i. Der kan således være udsagn, som går igen igennem interviewet, men jeg har valgt at placere citaterne der, hvor jeg mener, de giver den bedste samlede mening.

4.2.1 Valgkriterierne bestemmes

Når kommunerne skal placere borgere, er JK ikke i tvivl om, hvad der er det vigtigste valgkriterie: *”alle de erfaringer jeg har, det siger mig, at det her handler om [...] stort set kun økonomi”* (JK, 1). JK bruger en meget aktiv transitivitet, hvor han understreger, at det er hans erfaringer han trækker på, og dermed taler han ikke udsagnet op som en endegyldig sandhed, men lader i stedet udsagnet trække på JKs egen etos og dermed troværdighed. Også BS bakker op om økonomiens betydning: *”jeg oplever primært, at økonomien betyder rigtig meget”* (BS, 2), og BS benytter derfor ligesom JK en aktiv transitivitet. At begge interviewpersoner bruger aktiv transitivitet kan skyldes, at ingen af dem reelt ved, hvorledes kommunen træffer afgørelserne, og de kan således som leverandører til kommunerne kun antage, hvad de personligt mener, har størst betydning. OP er dog ikke helt enig i BS’ og JKs betragtninger om, at økonomien har størst betydning. OP lægger i stedet vægt på, at *”det er jo utrolig vigtigt, at den foranstaltning der, jamen at der er et ordentlig match mellem de behov den unge eller barnet vi taler om har, [og] så det sted [hvor borgeren skal placeres]”* (OP, 1). OP bruger ikke en dominerende sandhedsmodalitet, idet han ikke udtaler *”det vigtigste er altid...”*. OP lægger i stedet vægt på patos, hvor han vægter, at kommunerne selvfølgelig altid forsøger at finde det bedste match til den enkelte borger. OP fortsætter: *”men jeg må være ærlig at indrømme, i hvert fald i min forvaltning, og nok også de fleste andre steder, der har vi haft for lidt fokus på om man får nok valuta for pengene”* (OP,1). OP indikerer således, at placeringen af den enkelte borger er begyndt at få en mere økonomisk vinkel. OP bruger en meget aktiv transitivitet til at understrege, at det er i hans forvaltning, at man er blevet opmærksom på dette. Alligevel generaliserer han også, dog stadig med en aktiv transitivitet, hvor det er OPs opfattelse, at det nok også gælder *”de fleste andre steder”*. OP bruger desuden en meget høj sandhedsmodalitet, idet han trækker på sin førstehåndsobservation, hvilket giver OP en høj troværdighed. Med sin udtalelse *”har vi haft for lidt fokus”*, lægger OP også op til, at tidligere har der ikke været tilstrækkeligt fokus på økonomien hvorfor der kan argumenteres for, at økonomien er begyndt at få en mere central rolle, også blandt

de offentlige aktører. I følge JK er det dog svært at udtrykke, hvilke præcise valgkriterier, der er i spil, for det *”er jo svært at sige noget generelt om, hvordan man prioriterer det, for det tror jeg ikke man kan gøre op sådan, kvalificere det”* (JK,1). Derimod er JK mere af den opfattelse, at der bliver udarbejdet *”retningslinjer i kommunerne om, hvordan man skal handle, og dem handler man så ud fra”* (JK, 1). JK benytter her en passiv transitivitet, da han udelader agenten ved at sige, *hvordan man prioriterer det*, og *det tror jeg ikke man kan gøre op*. Igennem denne sætningskonstruktion fremhæver JK effekten, fordi han ikke udspecificerer hvilken eller hvilke kommuner der er tale om, hvilket er med til at virke generaliserende på alle landets kommuner.

I forlængelse af dette nævner JK et eksempel fra Ringkøbing Skjern Kommune, hvor kommunens sagsbehandlere er ude for at revisitere borgerne på et plejehjem, hvor kommunens sagsbehandlere *”siger helt klart over for de [selvejende] plejehjem, at de synes, at de beslutninger, de sidder og træffer er forkerte, men at de er tvunget til (at gøre det)”*, fordi man har valgt at tage en række økonomiske hensyn i kommunen (JK, 1).

BS kan også genkende, at det økonomiske aspekt er det tungeste element på vægtskålen, og nævner et konkret eksempel med et § 107 midlertidigt botilbud, som er til *”tunge”* borgere, hvor borgerne gerne er placeret i 8-10 år, *”men nu kommer kommunerne og siger jamen selvom han er et midlertidigt botilbud så skal han kun være der 2 år... videre... ud med borgeren”* (BS, 2). BS bruger en aktiv transitivitet, hvor agenten tydeligt er kommunerne, og kommunerne bliver således skyldige i at ville have borgerne ud. BS argumentere desuden i patos, hvor der bliver spillet på følelserne i forhold til, om det er i orden, at kommunerne vil have borgere ud efter 2 års behandling uden at tage hensyn til, om borgeren er færdigbehandlet. BS fortætter med at argumentere i patos ved at fortælle at *”mange gange er borgeren slet ikke parat”* (BS, 2). BS sætter sig her i en position, hvor hun lader modtageren antage hyppigheden, og BS bruger således en *lav affinitet*, hvor hun tager afstand til graden af tilslutning til udsagnet. Det er således ikke hver gang, men mange gange, at borgerne ikke er parate.

4.2.1.1 Kvalitet på vægtskålen

Økonomien er dog ikke den eneste faktor i beslutningsprocessen: *”der er kriteriet økonomi og så er der kvalitet”* (BS, 2). Selve dokumentationen af kvalitet er noget, som særligt BS har beskæftiget sig med: *”vi, som privat aktør, har gjort rigtig meget ud af, at dokumentere, dokumentere den indsats vi når med borgerne”* (BS, 2). BS bruger en høj transitivitet ved at fremhæve BS’ organisation som vi, og dermed afsender på at dokumentere indsatsen. Havde BS i stedet udtalt at *”der bliver dokumenteret meget”*, havde det i stedet fremstået som en generel tendens på det

specialiserede socialområde, og det havde således også været en selvfølgelighed, at BS' organisation også dokumenterede kvaliteten. I sammenhæng med at dokumentere den faglige og kvalitative indsats er der ikke nogle egentlige regler på området, hvorfor det er vigtigt for BS at fremhæve, at de private aktører har *"gjort rigtig meget"* (BS, 2). BS lægger her op til, at der netop er gjort mere end, hvad der forventes af dem som aktører på det specialiserede socialområdet. BS signalere således en konkurrencemæssig fordel, som de har erhvervet sig, fordi det ikke er et lovmæssigt krav (BS).

JK fremhæver ligeledes, at dokumentationen af kvaliteten endnu ikke har den største betydning hos kommunerne: *"der er jo altså en del kommuner der vel har haft fokus på det her med at man kan dokumentere, men mange kommuner har heller ikke haft fokus på det"* (JK, 2). JK bruger en usikker modalitet ved at bruge *kommuner der vel har haft*, og JK ligger således op til, at det er meget tilfældigt hos hvilke kommuner, dokumentationen har betydning. Havde JK i stedet udtalt, at *der er mange kommuner som har fokus på dokumentation*, havde JK virket meget sikker, og det havde virket overbevisende, at de fleste af landets kommuner faktisk vægter dokumentationssystemer højt. Efter at JK udtalte, at nogle kommuner vel har haft fokus på dokumentationen, negligerer han udsagnet ved at sige *"men mange kommuner har heller ikke haft fokus på det"*. JK sætter sig således i en position, hvor han lader modtageren tolke på, om dokumentationen af kvaliteten så reelt har en betydning hos kommunerne eller ej.

JK medgiver dog, at mange af de selvejende, lige som de private, også har haft fokus på at dokumentere indsatsen: *"der er en del (af) dem der selv er gået i gang med at arbejde med forskellige former for dokumentationssystemer"* (JK, 2). Her bruger JK, ligesom BS, en høj transitivitet ved at udtale, at de selv er gået i gang med det, hvilket er med til at understrege, at dette ikke er blevet dem pålagt, men derimod gjort af egen fri vilje for *"at kunne dokumentere (...) og kunne vise at de faktisk gør noget"* (JK, 2). Ifølge JK er det dog ikke hans indtryk, at de ikke-offentlige aktørers fokus på at dokumentere kvalitet er særligt brugt hos kommunerne: *"sådan helt systematisk er det egentlig ikke mit indtryk, at man har særlig meget fokus på det"* (JK, 2). JK bruger igen en høj transitivitet ved at understrege, at det er hans egen opfattelse, at kommunerne formentlig ikke bruger dokumentationen så systematisk, som man kunne gøre.

De forskellige dokumentationssystemer, der bruges til at dokumentere kvaliteten, møder ikke stor opbakning hos OP, *"udvikling går jo op og ned, altså man kan gøre fremskridt men der kan også komme nogle dyk"* (OP, 2). OP nedtoner agenten og laver derved en normalisering i forhold til, at dette område er svært at måle direkte fremskridt på. Men *"vi starter jo fra et meget enkelt*

udgangspunkt, fra at vi ikke gjorde noget, at vi nu i hvert fald prøver at lave nogle rammer for, at vi kan måle” (OP, 2). OP bruger her en aktiv agent ved at sige, at vi netop starter fra en situation, hvor der ikke er blevet gjort noget, til at der nu bliver gjort noget. Uagtet hvilken effekt indsatsen måtte have, appellerer OP til logos ved, at det nærmest kun kan gå fremad. OP hæfter sig ikke ved de forskellige dokumentationssystemer, men understreger, at handleplanerne er *”en del af det redskab”* (OP, 2), som skal bruges for netop at blive bedre til at stille flere konkrete mål for borgerne (OP, 2).

Ifølge BS er der i hendes organisation gjort meget ud af at vælge et offentligt dokumentationssystem: *”vi gik ud og valgte det Sociale-Indikator Program som Region Midtjylland bruger”* (BS, 3). BS understreger efterfølgende, at det var helt med vilje, at valget faldt på Region Midtjylland, *”som er offentlig for på den måde at kunne sammenligne os med offentlige tilbud”* (BS, 3). BS appellerer her til logos ved at fortælle, at netop ved brugen af samme dokumentationssystemer burde det være muligt at sammenligne offentlige og private tilbud. Dog hæfter BS sig ved samme problemstilling, som JK også nævnte, *”desværre er der ikke så mange kommuner der så bruger det”* (BS, 3). Det indikerer, at særligt de private og selvejende forsøger at imødekomme en dokumentationsindsats på det specialiserede socialområde, hvilket dog er problematisk, netop fordi det offentlige, som besidder størstedelen af markedet, ikke altid benytter dokumentation. Ifølge interviewpersonerne fra de selvejende og de private tegner der sig et billede af, at de offentlige måske i overvejende grad ønsker at fokusere mere på handleplanerne end egentlige dokumentationssystemer.

4.2.2 Beslutningstagerne

Ifølge JK er det *”som udgangspunkt den sagsbehandler som har sagen [...]”* (JK, 1), der beslutter, hvor den enkelte borger skal placeres. JK trækker i denne sammenhæng på et generelt regelsæt, der henviser til en fast procedure i Danmarks kommuner, hvorfor logos bliver benyttet. Dette ses ved JKs udtalelse *som udgangspunkt*. JK tilslutter sig således ikke sit udsagn som fuldkommen sandhed, men modererer det. Det er således ikke altid kun sagsbehandlerens beslutning. JK lader det således være op til modtageren at vurdere, hvor ofte, eller i hvor høj grad, sagsbehandleren er med inde over beslutningsprocessen. JK fortsætter videre med *”at mange steder er der indført regler om den beslutning som sagsbehandlerne træffer, skal godkendes oppe i systemet”* (JK, 1), hvilket betyder, at det i virkeligheden er vedkommendes chef, der træffer afgørelsen (JK, 1). Når JK udtaler *mange steder*, bliver det knap så konkret i forhold til hvilke kommuner, dette reelt er tilfældet. Fordi JK siger *mange steder*, vælger JK således at *nominalisere* udsagnet, hvilket betyder, at *agenten* bliver

nedtonet, og i dette tilfælde helt udeladt, netop fordi det ikke bliver konkretiseret, hvilke kommuner JK taler om.

BS genkender dog også tendensen til, at det ikke er den enkelte sagsbehandlers beslutning, hvor den enkelte borger skal placeres: *”beslutningen [træffes] af den myndighedschef og det visitationsudvalg, som er ansvarlig for økonomien i kommunen”* (BS, 1). BS benytter en høj grad af transitivitet ved at tydeliggøre agenten, myndighedschefen og visitationsudvalget. BS bruger desuden en høj sandhedsmodalitet, hvilket blandt andet ses ved, at BS udtaler sig meget sikkert, da der ikke er nogle ord i BS’ udsagn, som udtrykker en mindre grad af sikkerhed. Forskellen på sikkerheden i BS’ og JKs udsagn kan forklares i, at BS som privat aktør sidder mere nede i de daglige forhandlinger med kommunerne i modsætning til JK, som er branchedirektør for de selvejende, hvorfor hans kontakt med kommunerne primært bevæger sig på et politisk plan.

Det lidt utydelige billede af, hvem der egentlig træffer beslutningerne, er ifølge OP forståeligt, da det er *”lidt forskelligt fra kommune til kommune hvem der træffer [...] men det er typisk ikke en beslutning den enkelte socialrådgiver træffer”* (OP, 1). OP bruger en høj sandhedsmodalitet ved, at han beskriver dette som objektivt korrekt frem for at sige, at det var hans personlige opfattelse, at det var forskelligt fra kommune til kommune. OPs ansættelsesforhold som socialdirektør i det offentlige gør, at han gennem patos bedre kan repræsentere det offentlige holdninger og forhold til deres retningslinjer sammenlignet med BS og JK, der varetager de ikke-offentliges interesser.

BS har mange års praktiske erfaringer med kommunerne, hvilket hun viser ved at problematisere, at *”hele måden at gøre det her på har ændret sig siden, faktisk 2007”* (BS, 1). BS fremhæver således, at hun har været i faget i lang tid og personligt selv oplevet denne forandring, hvilket appellerer til logos. Ifølge BS var det således udelukkende *”socialrådgiveren (/sagsbehandleren) der ligesom besluttede, jamen så indskriver jeg vedkomne ind der”* (BS, 1). Modaliteten i BSs udtalelse *jamen så indskriver jeg vedkomne ind der* signalerer en vis tilfældighed ved indskrivning af en borger. BS indikerer således, at kommunerne tidligere ikke har været særligt målrettede eller økonomisk ansvarlige i deres placering af borgere, hvilket kan forklare, at kommunerne ikke har afsøgt området grundigt nok i forhold til, hvilke tilbud, der ville være det bedste match.

4.2.2.1 Borgerens funktionsniveau

Kommunerne har ikke altid kendskab til borgernes funktionsniveau og dermed heller ikke kendskab til, hvilken form for støtte og pris, borgerne skulle have (BS, 1). BS trækker således videre på den diskurs, som også problematiseres i Finansministeriets rapport (Finansministeriet, 2010). Ifølge BS

er udregningen af borgeren dog blevet mere specifik med tiden. Det er *”sådan for halvdelen af kommunerne, at de skal have udredt borgeren, de skal have et mål for, hvad er det den her borger skal”* (BS, 1). BS forholder sig til, at halvdelen af landets kommuner har formået at afdække funktionsniveauet hos borgeren, og er klar over vigtigheden af dette for at kunne fastsætte en reel pris. Transitiviteten, og dermed tydeliggørelse af agenten bag udsagnet, bliver splittet ved, at BS siger halvdelen. Dermed indikerer BS, at indskrivningen af borgere stadig er tilfældig hos den anden halvdel af kommunerne. Den *”anden halvdel der ikke har sat disse mål op, men lader det ligge meget op til leverandørene, altså os som privat”* (BS, 1). Ifølge BS er der således tale om sagsspecifikke forhandlinger. Det betyder, at borgeren ikke er udredt, og at den ansvarlige kommune således ikke har kendskab til borgerens funktionsniveau, og dermed ingen fornemmelse for, hvad borgeren skal koste. Det vil sige, at kommunerne ikke kan have realistiske målsætninger for borgerens udvikling, før de kender funktionsniveauet, og derigennem kan fastsætte fremskridt hvilke fremskridt der kan regnes som en succes. Den manglende afdækning af funktionsniveauet gør fastsættelse af prisen problematisk, fordi det ifølge BS, således kun er leverandøren der sætter prisen, uden at kommunen måske har kendskab til om det er en fair pris eller ej.

Som den diskursive praksis også fastslog, er det svært at give en præcis pris på en borger uden at have kendskab til borgerens funktionsniveau. Dette oplever BS også som en problematik, *”og jeg kan ligeså godt sige, at halvdelen af de kommuner, der henvender sig har ofte ikke udredt borgeren inden, men kommer bare med en borger”* (BS, 1). BS inddrager aktivt agenten, som er *halvdelen af kommunerne*. Man får således indtrykket af, at problematikken er ganske stor. BS har en aktiv transitivitet til emnet, idet hun tilslutter sig sætningen ved at sige, *jeg kan ligeså godt sige...* Havde BS i stedet sagt *man kan lige så godt sige*, havde hun ikke signaleret, at hun havde praktiske og personlige erfaringer med sådanne episoder, og betydningen af udsagnet havde ikke virket lige så stærkt, som det gør, når hun siger *jeg*. BS' formulering indikerer også en høj grad af sandhedsmodalitet, samt en objektiv tolkning af situationen, hvor der ikke fremstår tvivl om, at det er sådan, det er. Det betyder ifølge BS, at de som private aktører derfor er nødt til at afholde en visitation af borgeren, *”hvor vi ligesom ud fra visitationen prøver på at vurdere borgerens funktionsniveau, og hvad vil det så cirka koste”* (BS, 1).

OP hæfter sig også ved problematikken i, at mange borgeres funktionsniveau ikke er kendt, *”jamen der er jeg jo så ærlig at indrømme, at det har vi ikke gjort før, [...] det er jo svært, for det er nogle færdigheder som det ikke er så nemt at konstatere som så meget andet. En brækket arm der vokser sammen...”* (OP, 2). OP bruger en særlig sandhedsmodalitet, hvor han samtidig styrker sin patos

ved at sige *jamen jeg er jo så ærlig at indrømme*, og OP giver således sig selv en del troværdighed ved at fremhæve, at det er ham personligt, som er ærlig nu. OP lader det således stå i det uvisse, om andre aktører på området ville være lige så ærlige. OP bruger desuden en aktiv transitivitet ved at sige *har vi ikke gjort før*. OP appellerer desuden til logos ved at fremhæve, at dette område er meget komplekst og langt fra så simpelt som at konstatere, at en arm er vokset sammen. OP er enig med BS i, at særligt handleplanerne er et vigtigt redskab, når funktionsniveauet og mål skal sættes, ”*jo bedre man bliver til at lave handleplanerne, jo bedre kan man følge op. Men hvis man ikke har lavet nogen handleplan og mål, så er det jo stort set umuligt*” (OP, 2). OP ændrer her sin transitivitet til, at den bliver meget passiv. OP forbinder sig således ikke direkte med de områder, som bliver kritiseret. I modsætning til BS forholder OP sig desuden ikke til i hvor bredt omfang, der er tale om manglende handleplaner hos landets kommuner.

JK er helt enig i brugen af handleplaner, ”*borgerne skal jo have en handleplan i forbindelse med anbringelsen*” (JK, 2), og det understreges som en slags regel, at borgerne *jo skal have*. Ifølge JK er det netop vigtigt, for uden en handleplan arbejder ”*man lidt ud i det blå*” (JK, 2). Når JK siger *man arbejder*, bruger JK en generaliserende modalitet, der indikerer, at der ikke er en fast retning eller procedure for anbringelserne af borgerne hos kommunerne.

Det betyder, ifølge de tre interviewpersoner, at der tegner der sig et billede af, at der hos cirka halvdelen af kommunerne er en forhandling mellem leverandøren og kommunen, simpelthen fordi funktionsniveauet ikke er tilstrækkeligt klarlagt, hvilket gør det svært at fastsætte en pris uden at kende ”opgavens” omfang. Hos den øvrige halvdel af kommunerne afgøres det primært af et økonomisk spørgsmål, som bliver varetaget af den enkelte myndighedschef eller en form for politisk udvalg.¹

4.2.3 Faktorer, der påvirker beslutningsprocessen

Ifølge BS er der en klar opdeling mellem de opgaver, som kommunerne køber eksternt hos private og selvejende, kontra de opgaver, de vælger at beholde i eget regi. ”*Det er helt klart, at kommunerne selv løser alle de enkle tilfælde og selvfølgelig også har nærhedsprincippet, med at*

¹ KL og Socialministeriet har i samarbejde med Deloitte og en række kommuner udviklet Voksenudredningsmetoden (VUM). Metoden er udviklet til kommunernes sagsbehandling på det specialiserede socialområde, og skal bl.a. sikre en systematisk og helhedsorienteret udredning af borgernes funktionsevne og dermed give valide og målbare oplysninger om borgeren (Deloitte Business Consulting, 2012).

Der er dog ikke krav via lovgivningen om at kommunerne skal anvende denne metode. Den er udbredt til en række kommuner, men langt fra alle kommuner (Web 6).

borgeren skal opholde sig i egen kommune” (BS, 3). BS udtrykker sig i en klar sandhedsmodalitet, hvor *det er helt klart*, og der hersker således ingen tvivl om, at kommunerne selv vælger de enkle sager.

JK udtrykker, at det offentlige, allerede inden beslutningen træffes, er af den opfattelse, at *”det er en opgave de skal løse (internt i egne tilbud)”* (JK, 3). JK fremstiller her kommunerne, som om de forud for selve beslutningsprocessen allerede har en opfattelse af, at de er de eneste rigtige udbydere på området sammenlignet med de private og selvejende. JK understreger kommunernes holdning, *”og jeg kan ofte høre kommuner, der også ligesom siger, at jamen vi har jo en forsyningspligt”* (JK, 3). JK bruger her en aktiv transitivitet ved at forbinde sig selv direkte med udsagnet. Det er altså noget JK ofte hører, hvilket gør, at JK samtidig trækker på en generaliserende modalitet, at dette ikke kun er et enkeltstående tilfælde. JK bruger desuden sin egen personlige patos til at give sit udsagn troværdighed ved netop at fremhæve, at det er noget JK ofte hører. Modsat BS har JK ikke kun en opfattelse af, at kommunerne benytter sig selv i de mere enkle sager, men nævner også et eksempel, hvor en *”kommune på et tidspunkt besluttede at de ville etablere et tilbud [...] og formålet var at udkonkurrere et ikke-offentligt tilbud, så målsætningen var at de skulle bare lave et tilbud der var billigere end det ikke-offentlige”* (JK, 3). JK bruger en passiv transitivitet ved ikke at nævne, hvilken kommune eller hvilket ikke-offentligt tilbud sagen drejer sig om. Dertil bruger JK en sandhedsmodalitet, der indikerer, at kommunerne let kan træffe økonomisk ulogiske beslutninger, og at de gerne gør det for at styrke den effekt, de ønsker, uagtet pris. Ifølge JK er dette let for kommunerne, fordi *”så lavede man et tilbud, hvor man lagde alle omkostninger, stort set, over i andre dele af forvaltningen”* (JK, 3). JK appellerer til etos ved at forholde sig kritisk til, om det er korrekt, at kommunerne i den grad og så let kan forvride markedskræfterne, fordi de har så *”let”* ved at flytte på udgifterne. Transitiviteten i JKs historie er dog ganske passiv, og JK fremhæver derved sin troværdighed ved at uddybe, hvor historien stammer fra: *ikke desto mindre en fra den pågældende kommune, der ligesom fortalte historien, så jeg antager at det er rigtigt* (JK, 3). Sandhedsmodaliteten er forholdsvis høj, da det er en *”indefra”*, som har fortalt historien. Alligevel stiller JK sig dog i en position, hvor han lader det være op til modtageren at antage, om historien er korrekt eller ej, eftersom der ingen dokumentation er på den. JK er dog ikke i tvivl om, at denne historie *”siger noget om den selvforståelse der er i det offentlige”* (JK, 3). Derved trækker JK på en generel tendens i det offentlige og er således med til at bekræfte sandhedsmodaliteten i historien.

OP er opmærksom på den debat, som figurerer i forhold til, at det offentlige favoriserer egne tilbud, *”det synes [jeg] måske er lidt overdisponeret i debatten, for vi tænker ikke; her har vi en bunke med*

offentlige tilbud, og så bladrer vi dem igennem” (OP, 3) og er der ikke nogen så vælger vi et ikke-offentligt tilbud, det er altid *”den konkrete opgave”* (OP, 3). OP bruger en aktiv transitivitet ved at udtale, at det er hans opfattelse, at netop denne debat er overdisponeret, netop fordi der ikke er hold i påstanden. OP benytter logos til at fastslå, at det offentlige altid forholder sig til den konkrete sag, hvilket også ville være at forvente i sager, hvor det handler om individer, som netop er svære at dele op i enkelte funktionsniveauer på grund af forskellige personligheder mv.

Der foreligger således budskaber særligt fra JK om, at det offentlige langt fra er objektiv i sin anbringelse af borgere, og særligt denne mistillid, mener OP, er grunden til etableringen af den nye Tilsynsreform (OP, 3). *”Hele den tilsynsreform der blev lavet det var jo i en mistro til om kommunerne var objektive og at vi behandlede alle lige, men at vi så igennem fingre med vores egne og så satte vi tommeskruerne på det private, lidt karikeret”* (OP, 3). OP bruger igen en aktiv transitivitet og bruger modstandernes argumenter til at understrege det logiske i, at det ikke er sådan, det forholder sig, men *”sådan er virkeligheden altså ikke tværtimod så vil vi meget gerne undgå at blive mistænkt for at favorisere”* (OP, 3). OP starter sætningen med *men*, hvilket er med til at negligere modargumentet om, at det offentlige skulle se gennem fingre med forholdene på egne tilbud. OP bruger desuden en høj sandhedsmodalitet ved at understrege, at sådan er *virkeligheden ikke*.

OP appellerer til logos ved, at de offentlige aktører bestemt ikke har interesse i at blive mistænkt for at favorisere, for det afgørende er ikke, om tilbuddet er offentligt eller privat. Det *”afgørende er [...] om vi får den støtte, den ekspertise vi har brug for”* (OP, 3). OP bruger en aktiv transitivitet ved at fokusere på, at det vi træffer beslutninger på, altid tager udgangspunkt i et fagligt grundlag. OP bruger desuden en høj sandhedsmodalitet, jævnfør udsagnet ovenfor, ved at understrege, at *sådan er virkeligheden ikke*, samt at det offentliges beslutninger altid tager afsæt i det bedste match til borgeren. Gennem denne sætningskonstruktion kan OP desuden trække på en eksisterende diskurs, nemlig at det offentlige er med til at sikre velfærd til borgerne, hvorfor der således kan argumenteres for, at OP samtidig bruger appelformen logos til at underbygge, at det offentlige ikke har andre interessefelter end at finde det bedste match til borgeren.

Virkeligheden kan dog ifølge JK være svær at afgøre, idet mange *”kommuner kan gå rundt og tro at de selv er super effektive og det er også med til at fastholde, at de selv driver [tilbuddene], men faktum er måske i virkeligheden at de måske overhovedet ikke er super effektive”* (JK, 3). JK bruger fortsat en passiv transitivitet, hvor tendensen bliver generaliseret blandt landets kommuner. JK

trækker således interdiskursivt på Dansk Erhvervs publikation fra 2013. Som nævnt i den diskursive praksis omhandler denne publikation, at kommuner ikke har indsigt i deres egne tilbudsudgifter, fordi udgifterne er fordelt i forskellige afdelinger i kommunerne, såsom personaleafdelinger/HR, IT, ejendomsafd. m.m. ”Når jeg (JK) beder om aktindsigt i kommunale budgetter og sådan noget, så er det helt totalt mangelfuldt og mangler en masse omkostninger” (JK, 3). Denne opfattelse er også kendt hos BS, ”du [har] jo ikke et regnskab, for når eksempelvis botilbuddene bruger alle de der konsulentytelser som de får inden i kommunen [...] og så kan de jo på den måde have en billigere takst” (BS, 3). BS trækker her også videre på Dansk Erhvervs publikation, der beretter, at de offentlige tilbud langt fra har alle udgifter registreret i deres regnskaber. BS bruger ligeledes en høj grad af sandhedsmodalitet ved, at hun ikke nævner, at det kan være eller ligne det, der udtrykker mindre grad af sikkerhed.

OP er dog dybt uenig i den diskurs, som Dansk Erhverv har skabt med publikation fra 2013, ”det kan jeg overhovedet ikke nikke genkendende til” (OP, 4), og fortsætter ”Tværtimod vil jeg sige at der aldrig nogensinde i Danmarkshistorien har været så stor synlighed [...] der er blevet lavet aftaler i alle regioner om, hvad taksten må indeholde og hvor meget overhead der må lægges” (OP, 4). Også OP bruger en høj grad af sandhedsmodalitet særligt ved at understrege, at synligheden aldrig har været tydeligere i Danmarkshistorien. OP bruger også en aktiv transitivitet, der gør agenten ganske tydelig ved at sige, at dette ikke kun gælder *nogle* regioner, men derimod *alle*. OP anerkender dog alligevel, at der har været et problem, da han nævner, at han ”selv [har været i Københavns Amt for en del år [...] nu kan jeg ikke tale for alle andre – men der var meget lidt gennemsigtighed... Altså hvad var en central amtsudgift og hvad var institutionens” (OP, 4). OP gør her meget ud af at distancere sig fra udsagnet ved at lægge vægt på, at det er en del år siden. OP benytter desuden en lav grad af sandhedsmodalitet, som udtrykker en del usikkerhed, da han understreger, at han ikke kan tale for alle andre, ligesom han bruger ord som *meget lidt*. OP fremhæver således, at dette tilfælde, han nævner her ikke kan generaliseres til den overordnede tendens, som Dansk Erhverv fremhæver i deres publikation.

Noget tyder på, at der er en meget splittet opfattelse af, hvilke faktorer, der påvirker beslutningsprocessen, når en borger skal placeres i et tilbud på det specialiserede socialområde. Mens kommuner altid mener at finde bedste faglige match, oplever de selvejende og de private derimod, at det bedste match netop ikke er muligt at afdække, fordi der mangler gennemsækelighed og afklaring hos kommunerne, før det er muligt at sammenligne tilbud på tværs af ”ejerskab”.

4.2.4 Legitimitetsopfattelsens betydning

Grundlæggende er der forskellig opfattelse af aktørenes måde, og grundlag for at agere på det specialiserede socialområde. Ifølge OP er de selvejende og særligt de private rigtig gode til at være innovative, ”[jeg tror] at personer som har problemerne inde på kroppen [udviklingshæmmede, psykisksyge mv.] i sin omgangskreds, så brænder man for at lave nogle gode løsninger der” (OP, 3). OP bruger en høj transitivitet ved at understrege, at det er hans mening og opfattelse af, hvorfor der bliver oprettet tilbud i private eller i selvejende regi, ”det kan jo føre til at man opretter nogle tilbud med afsæt i den man kender, men til gavn for mange andre ligesindede. Og det er jo en meget god drivkraft [...] man kender jo behovet bedre end vi gør på et rådhus” (OP, 3). OP tydeliggør ikke direkte, hvem der er agenten i udsagnet, men det ligger implicit, at der er tale om de private og selvejende tilbud, hvilket bliver en generalisering af disse. OP bruger desuden en høj grad af sandhedsmodalitet, netop fordi OP ikke bruger ord som *måske*, *lidt* eller *lignende*, hvilket indikerer, at han er ganske sikker på sandheden i sin egen opfattelse. Ifølge OP er de selvejende og de private dog ikke særlig gode til, på længere sigt, at drive disse tilbud. ”Der sker en forråelse på institutioner når man bliver udsat for de her meget intensive forløb og folk der er meget hjælpeløse. Så sker der desværre en forråelse som gør at der sker nogle svigt. Og det sker der i begge områder, men de største sager har desværre været på det private og selvejende” (OP, 5). OP bruger en meget høj sandhedsmodalitet, og samtidig understreger han effekterne ved at nedtone agenten, *der sker en forråelse*. Det bliver gjort klart, at det sker både hos offentlige og ikke offentlige. Dog er tilfældene alligevel hyppigst og størst i de ikke offentlige tilbud. OP har da også en helt klar holdning til, hvorfor det ikke sker så ofte i de offentlige tilbud, ”jo snævre miljøer, jo større risiko for at der sker en selvforståelse, der ikke er sund. Og når jeg siger det på den måde, så er det i et større offentlig system, hvor der er flere alarmklokker der kan nå at ringe inden det går rigtig galt” (OP, 5). Igen taler OP i en høj sandhedsmodalitet og en aktiv transitivitet, hvor OP står som tydelig afsender af påstanden. OP er dog ikke i tvivl om, hvor de mest alvorlige sager af misbrug har fundet sted, ”der hvor vi har haft de mest alvorlige misbrug af offentlige midler har været på de private [tilbud]. Ser man på det pædagogiske så må jeg også sige at der at der er en forholdsmæssig stor andel af private der har været i søgelyset” (OP, 5). OP bruger en aktiv agent, hvor han tydeligt bruger vi som betegnelsen for landets kommuner. Han bruger desuden en høj sandhedsmodalitet, og der er således ikke tvivl om, at der generelt på landsplan, er flest uheldige episoder med de private tilbud. OP anfægter dog videre fagligheden hos de private ved at sige, at særligt de har været i søgelyset. OP bruger i denne sammenhæng fortsat en højt sandhedsmodalitet ved at påpege, at *så må jeg også*

sige, hvorved udsagnet kommer til fremstå som noget, der er ude af OPs hænder. Han er simpelthen nødt til at sige det.

OPs holdning til de ikke-offentlige aktører kan genkendes af JK: *der har ”jo efter Tvind været en ikke ubetydelig offentlig modvilje mod, at man overhovedet tjente penge på socialt arbejde. Og der er de selvejende nok lidt bedre, til trods for den situation, til at forklare at vi er selvejende, vi er non-profit, vi geninvesterer vores overskud i det formål vi har”* (JK, 5). JK bruger en passiv transitivitet, der er med til at gøre hans udsagn generelt, hvilket bliver yderligere styrket i hans høje sandhedsmodalitet. Sandhedsmodaliteten ville have været betydeligt mindre, såfremt JK havde udtalt sig mere usikkert om Tvinds betydning for de private aktører. Havde JK i stedet udtalt at *der måske, eller der kan være nogle efter påvirkninger derfra* så havde sandhedsmodaliteten ikke været lige så høj. Men derimod understreger JK sit udsagn ved at sige, at betydning efter Tvind bestemt ikke er ubetydelig i den offentlige mening (JK, 5).

BS er da også bevidst om den etiske betydning som det har, når der tjenes penge på socialt arbejde *”Hvis man går ud og tjener penge på andres dårlighed, det er jo noget som ikke er [...] en acceptabel etik”* (BS, 3). BS fremhæver udsagnet som en fordom, ved at bruge man og derved anvende en passiv transitivitet, og dermed tage afstand fra, at de private tjener penge på *andres dårlighed*. Og netop i denne sammenhæng mener BS, at særligt de selvejende står betydeligt bedre end de private, *”(der bliver) lagt stor vægt på, at overskuddet (går ind i en selvejende fond) [...] Og at man på den måde ikke tjener penge på det”* (BS, 3). BS bruger igen en passiv transitivitet, hvilket er med til at understrege en generalisering af udsagnet. Det er således ikke kun i enkelte kommuner, at *der bliver lagt stor vægt på* hvor pengene ”ender” efter at de er tjent, men ifølge BS er det en generel fordom. BS synes det er ærgerligt med disse fordomme, fordi det burde handle om, *”hvordan man [...] forvalter skatteborgernes penge, hvis man går ud og køber et dyrere tilbud, og hvor kvaliteten måske ikke er som den skal være”* (BS, 4). BS bruger fortsat en passiv transitivitet, hvilket betyder, at udsagnet bliver en generel kritik af landets kommuner om, at de i stedet burde fokusere på, hvordan skatteborgernes penge kunne udnyttes bedst. Og i denne sammenhæng er det ifølge BS netop rigtig ærgerligt, at det specialiserede socialområde ikke er et reelt marked, *”hvis det var et klart marked for det og man kan dokumentere en god kvalitet og kan gøre det billigere end det offentlige og deres budgetter var gennemskuelige [...]”* (BS, 3). BS appellerer til logos ved at fremhæve det logiske argument i, at hvis blot man kunne sammenligne tilbuddene, så ville valgene blive truffet med afsæt i kvalitet vs. pris, i stedet for fordomme om de forskellige aktører.

Der tegner sig således et billede af, at det specialiserede socialområde etisk er et problematisk område at drive forretning på. Det tyder på, at der er en offentlig modvilje mod at tjene penge på socialt arbejde, hvilket særligt giver de private aktører en række udfordringer. Det etiske dilemma, bliver sat yderligere i kontrast, idet der ikke er klare retningslinjer og gennemsækelighed i forhold til tilbuddene på det specialiserede socialområde. Det kan således være svært at skelne gode tilbud fra mindre gode tilbud, hvilket betyder, at de ”gode” tilbud kan have svært ved at brænde igennem med deres faglighed, men bliver i stedet kategoriseret på baggrund af deres ejerskab.

4.3 Opsamling

I analysen af den diskursive praksis og tekstniveauet fremgår det at, den sproglige tekst fra interviewpersonerne i væsentlig grad trækker på mange af de samme diskurser, som blev præsenteret i den diskursive praksis (fortolkning). Tekstniveauet viser dog ikke kun en reproduktion af den diskursive praksis’ (fortolkning) diskurser, men også en ændring af dem, da det ikke kun er faktisk viden omkring pris og kvalitet, der er afgørende, men også forskellige individuelle opfattelser af de ikke-offentliges ejerskabsformer. Analysen af de diskursive elementer, herunder den diskursive praksis (fortolkning) og tekstniveauet, viser således en række negative opfattelser over for særligt de private.

Den diskursive praksis (fortolkning) viser desuden, at det tyder på, at kommunerne ikke kan drive sociale tilbud, der kan imødekomme alle de vidt forskellige behov, som kommunens borgere har. Hvilket indikerer at kommunerne er nødt til at købe pladser hos private, selvejende eller andre kommunale tilbud.

Kapitel 5 Kritisk Diskursanalyse - Social praksis

For at tilvejebringe viden om, hvordan interessenter har indvirkning på kommunikationen i det specialiserede socialområde, inddrages det dokumentariske materiale samt interviewene med de selvejende, de private og de offentlige aktører. Det følgende afsnit vil udlede den sociale praksis og *diskursordenen* i forhold til, når kommunerne træffe beslutninger på det specialiserede socialområde.

Den sociale praksis er som tidligere nævnt ikke mulig at afdække uden at inddrage supplerende teori, da Faircloughs diskursanalyse alene ikke kan klarlægge *”institutionelle og økonomiske betingelser for den pågældende diskursive praksis”* (Jørgensen og Phillips, 1999: 98). Derfor inddrages det erhvervsøkonomiske perspektiv, som blev præsenteret i teoriafsnittet, hvor Buy Grid-modellen vil danne rammen for den sociale praksis.

5.1 Fase 1, Forventning om eller erkendelse af et problem

Den første fase i Buy Grid-modellen består i, at et problem erkendes. I dette tilfælde betyder det, at der kommer en henvendelse om en borger med et socialt problem, som kræver indskrivning i et tilbud på det specialiserede socialområde.

Hos OP mødte jeg en opfattelse af, at det offentlige socialområde var bedre til på sigt at administrere tilbud på socialområdet end de ikke-offentlige. Denne opfattelse var begrundet i, at der inden for de sidste år havde været flere uheldige sager med misbrug af offentlige midler i de ikke-offentlige tilbud samt at man i kommunerne gerne valgte de tilbud, som man allerede havde gode erfaringer med og samarbejdede med. Igennem hele interviewet forholdte OP sig ikke direkte til, at økonomien også spillede en rolle i forhold til valgkriterierne, men selvom OP ikke direkte forholdte sig til det økonomiske perspektiv, kan det ikke udelukkes, at der *i begyndelsen også indgår overvejelser om, ”hvilke penge der er i sagen”* (Nielsen et. al.;2003, 31). Kommunerne er underlagt budgetter, som skal overholdes, hvilket OP også forholder sig til ved at påpege, at disse tidligere netop var blevet overskredet. Denne overskridelse af budgetterne var da også motivationen, ifølge OP, til at se nærmere på priserne på det specialiserede socialområde.

5.1.1 Make or Buy

Under valgkriterierne på det ”sociale marked” har kommunerne muligheden for at vælge egne tilbud, tilbud fra andre kommuner og tilbud fra private eller selvejende institutioner. Der opstår

således en *make or buy problematik* i forhold til, om den specifikke kommune har et tilbud, der reelt matcher den specifikke borgers funktionsniveau. Ifølge Finansministeriets rapport fra 2010 er det for kommunerne ikke muligt at drive tilbud, der matcher alle de sociale problemstillinger, som borgernes forskellige funktionsniveauer repræsenterer, og som der er behov for på det specialiserede socialområde (Finansministeriet, 2010). Det indebærer, at kommunerne i nogle tilfælde kan være nødsaget til at købe ydelser uden for kommunen, hvorimod kommunerne vil være mere tilbøjelige til at bruge egne tilbud, når de har tilbud, der matcher den enkelte borgers funktionsniveau (Ibid.).

5.2 Fase 2, Generel fastlæggelse af behovskarakteristika

I denne fase sker der en mere konkret fastlæggelse af *præcist, hvilke behov, der skal imødekommes* (Nielsen et. al.: 2003, 32). I forhold til at kunne vurdere, hvilke behovskarakteristika der er gældende i denne fase, er det relevant at se på, hvem der træffer beslutningen, idet beslutningstageren har en stor påvirkning på valget. Gennem interviewene med de udvalgte personer, herunder socialdirektøren i kommunen, blev det tydeligt, at der ikke findes konkrete retningslinjer for, hvem der træffer disse afgørelser i kommunerne. Der ses dog en generel tendens til, at beslutningerne bliver truffet på ledelsesniveau. Det er interessant, eftersom ledelsens beslutninger således får indflydelse på de kommunale sagsbehandlere, som sidder med den direkte kontakt til de tilbud, hvor borgeren skal placeres (Enderud, 2008: 201). Denne betragtning udelukker dog ikke, at kommunale sagsbehandlere samtidig kan yde indflydelse på de konkrete beslutningstagere i ledelsen (Ibid.). Det er således svært at tegne et billede af de konkrete beslutningstagere i det offentlige, samt hvem de bliver påvirket af, da dette varierer fra kommune til kommune.

Indflydelse på beslutningsprocessen kan specificeres ved, i hvor høj grad en person er i stand til at *”påvirke eller rent faktisk påvirker beslutningsprocessen eller dens udfald”* (Ibid.). Det kan dog være svært at måle og vil ikke være et område, der vil blive uddybet videre i denne opgave. Dog skal det understreges, at enkeltpersoners personlige holdninger kan være med til at påvirke det offentliges beslutninger, når en borger skal placeres i et tilbud.

5.3 Fase 3, Beskrivelse af specifikationer

Inden det er muligt at orientere sig om, hvilke præcise tilbud, der skal gøres brug af, er kommunen nødt til at fastslå, hvilke behov og mål tilbuddet skal kunne opfylde. Kommunen er således nødt til at være opmærksom på, hvilket funktionsniveau borgeren har, og hvilken form for behandling, der

er nødvendig for at nå målene og derigennem afdække, hvilket tilbud myndigheden/kommunen skal købe eller benytte. Ifølge Finansministeriets rapport fra 2010 tyder det på, at flere kommuner ikke kan gennemskue deres egne tilbuds indhold (Finansministeriet, 2010), hvilket er et synspunkt, som bliver genkendt af BS, der som privat aktør kan genkende, at hendes organisation ofte er nødt til at udrede, og dermed afklare borgerens funktionsniveau, inden et egentlig tilbud kan fremlægges (BS).

Noget tyder således på, at hvis kommunen placerer borgeren i et tilbud, uden at borgeren er udredt, kan dette valg af tilbud være baseret på en *tilfældig* beslutning, da der ikke er kendskab til borgerens reelle behov, og når *tilfældige* beslutninger træffes afskærer kommunerne sig ”*ofte fra at foretage en kritisk vurdering af [sig] selv som beslutningstagere*” (Enderud, 2008: 124). I stedet *efterrationaliserer* de hændelserne, hvilket oftest går ud på fornuftmæssigt at forsvare den løsning, som blev valgt lidt tilfældigt (Ibid.).

En fast procedure for visitationen af borgeren, samt klarlæggelse af tilbuddenes indhold, kvalitet versus pris kunne således være med til at hjælpe beslutningstagerne til at træffe en for kommunen rationel beslutning. Et konkurrencemarked har en antagelse om, at ”*agenter (dvs. handlende personer, herunder juridiske personer som virksomheder)*” handler rationelt hen imod virksomhedens mål (Lorenzen et al., 2009: 26). I dette tilfælde vil dette være en antagelse om at sikre eksempelvis psykisksyge borgere en høj faglig behandling kombineret med bedst mulig udnyttelse af de offentlige skattekrone, og derigennem reducere budgetoverskridelserne. Der findes en ”*almindelig økonomisk antagelse om, [...] at uden at kende agenterne kan [man] forudsige, hvorledes de vælger mellem forskellige handlingsalternativer*” (Ibid.: 27). Det betyder, at det teoretisk er ligegyldigt, hvem der er med inde over beslutningsprocessen i det offentlige, idet beslutninger teoretisk burde kunne forudsiges, fordi kommunerne vil vælge ”*de alternativer, der bedst fremmer deres mål ved brug af færrest mulige (økonomiske og faglige) ressourcer*” (Ibid.: 27). Der er dog nogle usikre faktorer, idet agenterne langt fra altid har fuld information til rådighed eller har den bedste information, som de kunne ønske for at træffe et rationelt valg (Ibid.: 27). Denne teoretiske antagelse giver dog nogle komplikationer i forhold til de praktiske erfaringer, som vores interviewpersoner har ytret, da de private og de selvejende aktører i høj grad påpegede, at den offentlige myndighed træffer beslutninger på misvisende informationer på grund af, at de offentlige tilbud i regnskabet fremstår billigere, end de reelt er. OP, som repræsenterer de offentlige aktører, var derimod slet ikke af den opfattelse. Det betyder, at det specialiserede socialområde er ramt af problematikker omkring, hvad der reelt anerkendes som korrekt økonomisk viden på området.

5.4 Fase 4, Søgning efter potentielle leverandører

I den ideelle situation skulle der nu på baggrund af fase 3 være så klare og præcise krav og hermed specifikationer til et tilbud, at en søgning af kvalificerede leverandørmuligheder skulle kunne igangsættes. Problemet er dog, som beskrevet i fase 3, at der simpelthen ikke er klare og præcise specifikationer.

Afsøgningen af tilbuddene bliver derfor i stedet indskærpet til, som Finansministeriets egen rapport fastslår, at kommunerne primært orienterer sig mod andre kommuner i nærområdet. Desuden påpegede OP, at man primært benyttede tilbud, som man tidligere havde haft positive erfaringer med. Dette er begge situationer, hvor den praktiske afsøgning af tilbud strider imod det erhvervsøkonomiske rationelle valg, baseret på pris og kvalitet, som der blev argumenteret for i fase 3. Selve afsøgningen af kvalificerede leverandører fremstår således som om, det kun sker inden for en begrænset ramme. Dette understøttes ligeledes af BS, der udtrykte, at de som private leverandører havde gode samarbejdsrelationer med nogle kommuner, mens andre kommuner slet ikke brugte den private organisation, hvor BS er souschef (BS). Der kan således argumenteres for en mulig uvilje hos nogle kommuner, der ikke vil bruge bestemte leverandører, eller prøve ”nye” leverandører.

5.4.1 Det institutionelle perspektiv

Det er i denne sammenhæng relevant at inddrage det institutionelle perspektiv, fordi dette perspektiv giver mulighed for at analysere, hvorfor det ikke nødvendigvis er det erhvervsøkonomiske rationelle perspektiv, den endelige beslutning bliver truffet ud fra.

I det institutionelle perspektiv handler det om at blive opfattet som *legitim*, hvilket kun sker, hvis virksomheden bliver opfattet som *tidssvarende*, *troværdig* og *attraktiv* på samme tid. Det er interessant i denne sammenhæng, at OP som offentlig aktør udtaler, at de private er de aktører på det specialiserede socialområde, der har oplevet flest sager med misbrug af offentlige midler. Med afsæt i OPs udtalelse bliver de private således ikke betragtet som hverken *troværdige* eller *attraktive*. Hvorvidt dette er en generel opfattelse blandt de private eller blot OPs personlige opfattelse kan være svær at bedømme. Dog påpeger JK, at han mener, at der særligt efter Tvind er en offentlig og politisk modvilje mod at tjene penge på socialt arbejde. Ifølge JK matcher de private således heller ikke værdien som værende *attraktive*. Med udgangspunkt i, at det ikke er *attraktivt* at tjene penge på socialt arbejde og ”syge mennesker” kan der således argumenteres for, at de selvejende, i form af deres ”ejerskab”, betragtes som værende mere *attraktive end private aktører*,

idet de er non-profit aktører. OP nævner ikke direkte de selvejende, som værende de aktører, der har oplevet flest sager med misbrug af offentlige midler og utilfredsstillende kvalitet. JK forholder sig neutralt til emnet ved at udtale, at der har været sager med misbrug af økonomiske midler både hos de private, de selvejende og det offentlige, men han påpeger, at modsat de selvejende og offentlige så kan incitamentet hos de private sagtens være økonomisk, idet et eventuelt overskud ”let” kan trækkes ud af virksomheden, hvilket er med til at reducere de privates *troværdighed*. En videre undersøgelse af, hvorvidt der har været flest sager med misbrug af offentlige midler hos de private, de selvejende eller de offentlige, vil ikke blive undersøgt i denne opgave. Jeg vil udelukkende hæfte mig ved, at visse aktører opfatter, at der er større modvilje mod at benytte private aktører, fordi de ikke fremstår som *legitime*. BS er som privat aktør helt klar over, at de selvejende netop kan promovere sig ud fra en helt anden etik end de private, da hun udtaler: *jeg synes der er en fordom med de private* (BS, 5), og netop disse fordomme ligger således til grund for, at de private ikke lever op til *de forestillinger om, hvordan man bør indrette sig* (Lorenzen et. al., 2009: 148).

I selve debatten om valget mellem en offentlig, en selvejende eller en privat aktør som leverandør, tyder analysen af teksthøjden på, at det handler om økonomi og kvalitet. Her fremgik det også, at særligt de private og de selvejende havde gjort meget ud af at dokumentere deres kvalitet. De private og selvejende er således *tidlige adoptører* på det specialiserede socialområde, hvor de har kunnet se en fordel ved at indføre denne nye praksis. Derimod kommer det offentlige til at fremstå som *sene adoptører*, såfremt de, på et senere tidspunkt, vælger at begynde at dokumentere kvaliteten i de offentlige tilbud. Derfor argumenterer jeg for, at de selvejende og de private er blevet *normative isomorfe*, da systemerne for kvalitetsdokumentation kan anses for at være en *kollektiv kamp for at definere betingelserne og metoderne for udførelsen af deres arbejde* (Ibid.: 160). Jeg argumenterer ydermere for, at så længe der ikke er tale om en *tvangsmæssig isomorfi*, altså hvor dokumentationen af kvalitet bliver et politisk og lovmæssigt krav, kan det være tvivlsomt, om de offentlige tilbud selv vil påbegynde at dokumentere. Dette siges med baggrund i, at OP ikke på noget tidspunkt under interviewet forholdt sig til, om det kunne være en gevinst at begynde at dokumentere kvaliteten.

5.5 Fase 5, Indhentning og analyse af tilbud

Afhængigt af borgerens funktionsniveau og de muligheder, som forudses afdækket, kan denne fase være mere eller mindre kompliceret (Nielsen et. al., 2003: 32). Noget tyder nemlig på, ifølge BS, at borgere med et særligt tungt funktionsniveau, og derved fysisk eller psykisk svære borgere, oftest placeres i private tilbud. Dertil kommer problematikkerne med, hvad og hvor meget borgerens

tilbud skal koste. Ifølge BS er de private aktører ofte nødt til selv at udrede borgeren for at få en idé om, hvilken form for tilbud og dermed pris, borgeren skal være omfattet af. Og i sådanne tilfælde kan der være tale om *langvarige forløb, der indebærer et gensidigt sammenspil før endelige specifikationer er fastlagt* (Ibid.:33).

Analysen indikerer, at det særligt i denne fase er svært at få et reelt billede af borgerens funktionsniveau og dermed et overblik over, hvad borgeren kommer til at koste. Finansministeriets rapport fra 2010 påpeger, at mange offentlige tilbud tager borgere ind i tilbud, som egentlig ikke er en del af tilbuddets målgruppe (Finansministeriet, 2010). Det betyder, at den ansvarlige kommune ofte bliver faktureret med tillægstakster, hvilket gør borgeren meget dyrere end som der først var budgetteret. Omvendt ses det ifølge Deloitte's rapport fra 2010, at nogle tilbud forsøger at dække alle borgere med en basistakst, og der er således også en risiko for, at den ansvarlige kommune kan komme til at betale mere end hvad borgeren reelt koster i udgifter (Deloitte, 2010). Det er således væsentligt i denne fase, at funktionsniveauet mv. bliver afdækket så grundigt som muligt for at sikre den "rigtige" pris. Trods kommunernes indsats for at implementere voksenudredningsmetoden, synes det dog, ifølge BS, at det stadig er problematisk for kommunerne at udrede borgernes behov og dermed fastsætte ydelse og pris.

5.6 Fase 6, Vurdering af tilbud og valg af leverandør

I denne fase er det teoretisk muligt at opstille valgkriterier, herunder kvalitet og pris, og på den baggrund vælge den bedst egnede leverandør til den specifikke borger. Ifølge den grundlæggende erhvervsøkonomiske tankegang vil *"beslutningstagere i en virksomhed [...] handle rationelt, altså søge at få det bedste ud af en given situation* (Lorenzen et. al.,2009: 17). Det betyder, at kommunerne, ifølge teorien, vil holde borgerens funktionsniveau op i mod den pris og kvalitet, som tilbuddet tilbyder, og på baggrund af det sammenligne med andre tilbud, for derefter at vælge en leverandør. Uagtet hvem der er de præcise beslutningstagere i den enkelte kommune, burde de derfor træffe beslutninger på baggrund af, hvad der er bedst for den enkelte borger, hvilket serviceniveau har borgeren behov, samt hvad er økonomisk mest gavnligt for kommunen (Ibid.).

I Finansministeriets rapport fra 2010 fremgik det, at det var problematisk at udregne borgernes funktionsniveauer, ligesom der også manglede handleplaner for mange af borgerne (Finansministeriet, 2010). Det betyder, at mange kommuner således skal vælge en leverandør på baggrund af mangelfuld information omkring, hvilke behov og krav, der skal stilles til det enkelte tilbud.

Igennem analysen af tekstniveauet var der uenighed om, hvorvidt kommunerne kendte de reelle priser på egne tilbud, fordi mange af udgifterne (måske) var fordelt i forskellige afdelinger af den enkelte kommune. Ifølge de ikke-offentlige interviewpersoner, der er brugt i dette speciale kan mange kommuner således fejlagtigt tro, at deres tilbud faktisk er billigere end andre lignende tilbud.

Det erhvervsøkonomiske perspektiv er opmærksom på, at beslutningstagerne langt fra altid har fuld information til rådighed, når beslutningen skal træffes (Lorenzen et. al., 2009: 18). Det tyder dog på, at dette område også er problematiseret af, hvad der kan beregnes som korrekt økonomisk information. Træffes beslutningerne på mangelfuld information, er det, ifølge det institutionelle perspektiv, *legitimitetshensynet* og *social rationalitet*, der så påvirker beslutningstagerens eller kommunens adfærd (Ibid.:160). Det betyder således, at de selvejende og de offentlige tilbud står bedre i forhold til de private, idet de har en højere grad af *legitimitet*.

5.7 Fase 7, Valg af ordrerutine

Ifølge Finansministeriets rapport fra 2010 valgte kommunerne ofte de tilbud, som de havde en relation til. Dertil kommer, at netop fordi det specialiserede socialområde er så komplekst, og det dermed er svært at gennemskue de enkelte faktorer og udføre egentlige sammenligninger af tilbud, så er de enkeltes tilbuds legitimitet ganske afgørende for valget af kommunens fremtidige samarbejdspartner hos kommunerne (Ibid.: 148). Det kan således være svært for særligt de private aktører at få nye samarbejdsaftaler med nogle kommuner idet de private har den laveste legitimitet af aktørerne på det specialiserede socialområde, hvilket også bliver afspejlet i markedsfordelingen på området.

5.8 Fase 8, Information om og vurdering af beslutningskonsekvenser

I denne afsluttende fase er borgeren teoretisk set placeret i et tilbud, og vurderingen af, hvor succesfuld placeringen har været, er således afhængig af, hvor grundigt kommunen har afklaret: Funktionsniveauet, handlingsplan, tilbuddets kvalitet og prisen.

Såfremt der er faktorer, der ikke er undersøgt eller klarlagt tydeligt nok, kan det medføre ekstra udgifter i form af *tillægstakster* (Finansministeriet, 2010: 28). Finansministeriets rapport fra 2010 peger på, at der fra 2007 til 2009 har været en stigning på 11 % i den samlede opkrævning af tillægstakster (Ibid.: 27). Det betyder, at mange borgere ikke er blevet grundigt nok udredt, inden de er blevet placeret i et tilbud. Tillægstakster er et resultat af, at nogle borgere er blevet anbragt i tilbud, med udgangspunkt i en pris påregnet et specifikt funktionsniveau. Efterfølgende har botilbuddet så opdaget, at borgeren havde en langt mindre funktionsevne, hvorfor der er behov for

mere støtte end først antaget. Det resulterer således i nogle merudgifter til den ansvarlige kommune, en merudgift som bliver faktureret som *tillægstakster* (Ibid.: 38). Den markante stigning i tillægstaksterne kan således være et udtryk for, at der er behov for mere information og klarere retningslinjer når en borger skal anbringes på det specialiserede socialområde. Mere information og klarere retningslinjer som eksempelvis udredning af borgeren, ville kunne sikre kommunerne mod at modtage en ekstra regning i form af tillægstakster, og dermed mindske risikoen for at overskride kommunens budget.

5.9 Opsamling

I analysen af den sociale praksis var det muligt at tegne et billede af en mulig købsbeslutningsproces i kommunerne. Selve købsbeslutningsprocessen er meget kompleks for kommunerne, hvilket skyldes, at nogle informationer kan være misvisende, ligesom der ikke er specifikke krav til valgkriteriernes kvalitet og gennemsækelighed. Det kan betyde, at kommunerne træffer afgørelser baseret på deres egne holdninger i forhold til, hvem de opfatter som legitime på det specialiserede socialområde og dermed ikke ud fra økonomisk rationelle beslutninger. Det kan have store økonomiske konsekvenser for kommunerne, da de kan risikere at blive faktureret for *tillægstakster*, hvilket gør tilbuddet dyrere end først antaget.

Diskursorden i Kap. 4 & Kap. 5

Diskursorden er betegnelsen for de diskurser, der kæmper i samme terræn fordi, "... *These boundaries are also sometimes a focus of social struggle and conflict. Indeed, orders of discourse can be seen as one domain of potential cultural hegemony, with dominant groups struggling to assert and maintain particular structuring within and between them*" (Fairclough, 1995b: 56). Det betyder, at alle aktørerne på det specialiserede socialområde alle beretter forskelligt om det specialiserede socialområde, alt afhængig af hvilke strukturer de ønsker at bevare eller bryde op med. Gennem analysen har der tegnet sig et billede af, at særligt de selvejende og private ønsker at gøre op med de nuværende strukturer, for derigennem at kunne konkurrere på, hvad de vil betegne som, mere *fair* markedsvilkår. Det offentlige har en anden opfattelse, hvor de betragter deres dominerende markedssituation, som værende vigtig for blandt andet at undgå misbrug af offentlige midler.

Det specialiserede socialområde er et lidt specielt "marked", fordi det ikke er almindelige produkter, som der handles med. Her handler det om mennesker med psykiske lidelser og handicap, hvorfor diskursordenen inden for området, også bliver præget af en etisk diskurs. Der kan argumenteres for, at den etiske diskurs særligt bliver udløst, når der gives udtryk for at privatpersoner tjener penge på "syge mennesker". Ifølge Fairclough er der også en væsentlig forskel på de forskellige diskurser, fordi nogle diskurser har mere gennemslagskraft i eksempelvis medierne (Ibid.: 57). Det betyder således at måden hvorpå diskurserne bliver præsenteret kan have stor betydning for deres gennemslagskraft, dette kan eksempelvis illustreres ved, at et *billigt* tilbud ikke har varetaget borgeren fagligt korrekt. I dette eksempel vil den udsatte borgeres svigt formentlig blive vægtet højere end at kommunen har sparet penge på anbringelsen.

Kapitel 6 Konklusion

Dette speciale søgte svar på, hvordan teori og praksis stemmer overens med hensyn til opfattelser, valgkriterier og holdninger, når kommuner skal træffe afgørelser om anbringelser på det specialiserede socialområde. På baggrund af en kritisk diskursanalyse har jeg afdækket, hvilke valgkriterier, hvilke beslutningstagere, samt hvilke øvrige faktorer, der påvirker kommunernes beslutningsprocesser, herunder opfattelsen af udbydernes legitimitet.

6.1 Valgkriterierne

Valgkriterierne på det specialiserede socialområde er kendetegnet ved at have fokus på kvalitet og pris. Jeg konkluderer dog, at det kan være svært at sammenligne disse kriterier, fordi økonomien på det specialiserede socialområde er svært gennemskueligt. Dette skyldes, at de ikke-offentlige aktører kritiserer kommunernes budgetstruktur, eftersom udgifter kan være ”skjult” internt i kommunerne som eksempelvis udgifter til IT, HR afdelinger, mv. Det kan betyde at de offentlige tilbud misvisende kan fremstå billigere, end de reelt er, hvilket gør det svært at sammenligne med de selvejende og private, der skal oplyse fuldkomne regnskaber.

Økonomien er dog ikke det eneste, som er svært at gennemskue. Det er nemlig også problematisk at gennemskue den kvalitet, som kommunerne betaler for. Der findes på nuværende tidspunkt ikke reelle retningslinjer for kvalitet eller krav til, at kvaliteten skal kunne dokumenteres, hvilket dermed også gør kvaliteten på tilbuddene svær at sammenligne. Mange *ikke-offentlige* aktører har iværksat måder, hvorpå kvaliteten kan måles og kvantificeres, såkaldte dokumentationssystemer, men fordi der ikke er faste retningslinjer for dokumentationssystemerne, benyttes der p.t. forskellige metoder, hvorfor det også er svært at afgøre den enkelte metodes kvalitet og troværdighed. Det betyder, at selvom mange ikke-offentlige tilbud agerer som *tidlige adoptører*, og anvender dokumentationssystemer uden det er et krav, så kan det alligevel være svært at sammenligne, fordi de anvender forskellige metoder. Dertil kommer, at der tegner sig et billede af, at de offentlige tilbud ikke anvender dokumentationssystemer. Det specialiserede socialområde er ikke et ”egentlig” marked, da det offentlige ikke umiddelbart kan gå konkurs eller i betalingsstandsning som almindelige virksomheder. Jeg konkluderer derfor, at de offentlige tilbud ikke nødvendigvis behøver at indføre nye praksisser, i form af dokumentationssystemer, blot for at forbedre deres ”konkurrencesituation”, men højst sandsynlig kun indfører dem, hvis det bliver et lovkrav.

6.2 Beslutningstagerne

Beslutningstagerne, ved valg af sociale tilbud, på det specialiserede socialområde er defineret forskelligt i landets kommuner. I nogle kommuner er der nedsat udvalg, som skal være med til at bestemme, hvilke leverandører, der skal anvendes, mens beslutningen i andre kommuner afhænger af en enkelt sagsbehandler og dennes øverste chef. Jeg konkluderer, at der siden kommunalreformen i 2007 er kommet et øget fokus på særligt økonomi, hvorfor beslutningstageren har ændret sig fra at være den enkelte socialrådgiver til en person/personer med højere beslutningskompetence og større indblik i budgetter og økonomi. Det betyder, at mange kommuner uafhængigt af hinanden har besluttet, hvem der skal være beslutningstager. Det kan betyde, at mange kommuner har brugt ressourcer på at udvikle styringsformer og løsninger på, hvordan beslutninger træffes, hvilket betyder, at mange kommuner kan have genopfundet den ”dybe tallerken” i forhold til selve beslutningsprocessens struktur.

6.3 Faktorer, der påvirker kommunernes beslutningsprocesser

Beslutningsprocessen bliver påvirket af forskellige faktorer. Aktørerne på det specialiserede socialområde udtrykker, at de faktorer, der hovedsagligt er afgørende for kommunernes valg af leverandører, er økonomi og kvalitet. Jeg konkluderer dog, at kommunerne langt fra har adgang til den information, der er nødvendig for at kunne kende og sammenligne forskellige tilbud på baggrund af de mange ofte ukendte faktorer. Mange kommuner vælger eksempelvis at benytte tilbud, som de har positive samarbejdsrelationer med. Opretholdelsen af gode samarbejdsrelationer er vigtig for forretningen/samarbejdet, men jeg vurderer, at det er problematisk, når kommunerne ikke har kendskab til, om de kunne få samme eller bedre kvalitet til samme pris et andet sted. Eftersom informationerne fremstår mangelfulde, kan jeg konkludere, at særligt legitimitet kommer til at have en betydning for valget af leverandør.

6.4 Legitimitetsopfattelsens betydning

Legitimitet hos de forskellige aktører spiller en betydelig rolle i beslutningsprocessen. Dette ses særligt gennem en del opfattelser om de ikke-offentlige tilbud, hvor særligt de private aktører kan fremhæves. Jeg kan konkludere, at der efter eksempelvis Tvind har været offentlig modvilje mod at tjene penge på socialt arbejde, hvorfor særligt de private aktører må kæmpe mere for deres eksistensgrundlag end eksempelvis de selvejende, fordi de private ikke fremstår *troværdige* og *attraktive*. Jeg kan således også konkludere, at de selvejende ikke har de samme legitimitetsproblemer som de private, fordi deres organisationsstruktur er non-profit. På trods af, at de private ikke umiddelbart fremstår legitime, så bliver de dog, sammen med de selvejende,

fremhævet som yderst kompetente, når der skal tænkes innovation på det specialiserede socialområde. Jeg kan således konkludere, når det kun er så lille en del af hele marked som er innovativt, så kan der samfundsøkonomisk og for borgernes behandlingsmuligheder være et uudnyttet potentiale på det specialiserede socialområde.

6.5 Stemmer empiri og teori overens?

Jeg konkluderer, at på baggrund af det erhvervsøkonomiske perspektiv, som jeg har tillagt dette speciale, kan det være svært endegyldigt at afgøre om teori og praksis stemmer overens når der træffes beslutninger på det specialiserede socialområde. Dette skal ses i lyset af, at informationerne er for mangelfulde eller misvisende til, at kommunerne reelt kan sammenligne tilbud og *valgkriterier*, og dermed træffe et erhvervsøkonomisk *rationelt valg*. Det betyder for mange kommuner, at legitimitet bliver afgørende for de valg, som træffes i kommunerne. Gennem analysen blev det belyst, hvordan særligt de offentlige havde en *opfattelse* af, at der oftere var sager om misbrug af offentlige midler hos de selvejende og private, fordi disse ikke havde samme form for kontrolinstans som kommunerne og de kommunale tilbud. Jeg konkluderer dog, at de selvejende alligevel fremstår mere legitime end de private. Det skyldes at de selvejende og de offentliges ”selskabsformer” begge er non-profit, hvorimod de private, teoretisk set på grund af deres ejerskab, kunne have haft en bagvedliggende agenda i forhold til en ”ekstra” økonomisk fortjeneste. De teoretisk set skjulte hensigter, er også tydelige i den daglige drift af virksomheden, hvor der kan stilles spørgsmålstejn ved, om det er etisk korrekt at tjene penge på ”syge mennesker”. Jeg kunne derfor gennem analysen konkludere, at *holdningen* til at benytte private tilbud, er reduceret på grund af de privates manglende legitimitet.

Den nuværende markedssituation, som er beskrevet i indledningen, beretter, hvordan de offentlige tilbud har 83 %, de selvejende 13 % og de private 4 % af markedet. Dette er med til at bekræfte, at der tegner sig et billede af, at mange af beslutningerne på det specialiserede socialområde primært bliver truffet på baggrund af legitimitet, hvor analysen viste, at de offentlige tilbud havde størst legitimitet, når kommunerne skal vælge en leverandør.

Afslutningsvist kan jeg konkludere, at manglende gennemsigtighed på det specialiserede socialområde, har sat det økonomisk *rationelle valg* delvist ud af kraft, hvilket betyder, at det måske ville være muligt at effektivisere området yderligere.

Kapitel 7 Perspektivering

I dette afsnit beskriver jeg de udfordringer, der fremadrettet er gældende både for det specialiserede socialområde og for kommunerne, der er ansvarlige for velfærdsydelser.

Det er centralt for det specialiserede socialområde, at der den 12. juni 2013 (Lov om Socialtilsyn) blev vedtaget en lov, der havde til formål at ligestille offentlige og ikke-offentlige tilbud, og at dette skulle gøres ”*gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene*” (Lov om Socialtilsyn, §1).

Kommunerne havde således tidligere været både tilsynsførende, leverandør og konkurrent på samme marked, men med denne nye lov blev tilsynsopgaven således taget ud af den enkelte kommune og i stedet placeret i fem centrale kommuner (Ibid. §2). Det betyder, at den enkelte kommune ikke længere kan føre tilsyn med egne tilbud, ligesom de fem kommuner, som har fået tilsynsopgaverne, heller ikke kan føre tilsyn med egne tilbud, idet det skal være en anden tilsynsenhed, der fører driftsorienteret tilsyn (Ibid. §2, stk. 3).

De fem nye socialtilsyn er trådt i kraft 1. januar 2014 (Ibid. § 27), hvilket betyder, at det endnu er for tidligt at udtale sig om, hvilken effekt de nye tilsynsenheder har for det specialiserede socialområde. Jeg synes, det er meget positivt, at man politisk gennem aftaler søger at finde løsninger på en række af de udfordringer og problemer, som har præget det specialiserede socialområde de seneste år.

7.1 Uigennemskuelig økonomi fortsætter

Loven virker dog ikke til at løse ganske centrale og vigtige problemstillinger på området. Igennem dette speciale blev det tydeligt, at det er svært at vurdere økonomi og kvalitet på området, hvilket udgør en barriere for at sammenligne de sociale tilbud. I forhold til denne problemstilling, synes jeg ikke, at loven er ambitiøs nok. Ved gennemgangen af de økonomiske forhold er de ikke-offentlige aktører nemlig fortsat langt fra ligestillet med de offentlige, eftersom de offentlige tilbud kun behøver at fremvise økonomiske nøgletal. Mens de ikke-offentlige fortsat skal fremvise ”årsregnskab i overensstemmelse med reglerne i årsregnskabslovens afsnit II” (Ibid. §17). Dertil stilles der yderligere krav til de private tilbud, da deres regnskaber ”skal revideres af en godkendt revisor” (Ibid. § 18).

Økonomien er central i forhold til at kunne sammenligne tilbud og skabe overblik over, hvad tilbuddene reelt koster. Det er derfor min opfattelse, at alle tilbuddene, uagtet ejerskab, burde være underlagt de samme økonomiske "regler".

Den nuværende lov gør således ikke op med, at mange offentlige tilbud kan fremstå billigere end de reelt er, fordi udgifterne kan være fordelt i forskellige afdelinger i den enkelte kommune. Det er min opfattelse, at det ville være i alles interesse at undersøge og klarlægge, hvad de offentlige tilbud egentlig koster kontra de ikke-offentlige og derigennem skabe et økonomisk gennemsigtigt marked.

7.2 Kvalitet kan (måske) måles

Den nye lov om Socialtilsyn forsøger med § 6 at skabe "*betingelse(r) for godkendelse af sociale tilbud, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne kvalitet*" (Ibid. § 6)

Ifølge § 6, stk. 2, skal kvaliteten vurderes ud fra følgende temaer:

- *Uddannelse og beskæftigelse*
- *Selvstændighed og relationer*
- *Målgrupper, metoder og resultater*
- *Organisation og ledelse*
- *Kompetencer*
- *Økonomi*
- *Fysiske rammer*

Disse temaer, hvorfra tilbuddenes kvalitet skal vurderes, virker efter min opfattelse som et godt udgangspunkt for at skabe fælles retningslinjer for, hvordan kvaliteten måles. Men hvordan måler man eksempelvis et tema som *selvstændighed og relationer*. Der er her mulighed for, at et tema kan blive subjektivt vurderet, afhængigt af den person eller tilsynsenhed, der skal afgøre kvaliteten på dette område. Jeg synes derfor, det ville være interessant at få kendskab til, hvordan de fem tilsynsenheder vil takle denne opgave. Bliver der afsat en bestemt metode centralt, som alle tilsynsenhederne skal vurdere tilbuddene på baggrund af, eller bliver det op til den enkelte tilsynsenhed at definere denne metode. Såfremt sidstnævnte bliver aktuelt, kan jeg forudse problematikker ved at skulle sammenligne kvaliteten på tværs af tilsynsenhederne.

7.3 Legitimitet og fordomme

Det er endnu uvist, hvordan den nye Lov om Socialtilsyn kommer til at påvirke det specialiserede socialområde. I min konklusion beskrev jeg, hvordan det kunne være svært for de ikke-offentlige

aktører at konkurrere på lige fod med de offentlige tilbud, når de ikke var underlagt samme krav. På samme måde bliver det problematisk for særligt de private at gøre op med de fordomme, som er imod hele deres eksistensgrundlag, når det ikke er muligt sagligt og faktisk at dokumentere, at de måske er lige så gode som de øvrige aktører på markedet.

Det er problematisk, at man gennem lovgivningen stiller forskellige regnskabsmæssige krav til aktørerne, særligt når alle aktørerne på det specialiserede socialområde er underlagt Serviceloven (Serviceloven § 14), hvilket betyder, at alle borgerne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne er omfattet af Serviceloven, hvis formål er at *”fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvalitet”* (Serviceloven § 1, stk. 2). Offentlige såvel som ikke-offentlige tilbud burde således også være underlagt samme tilsyns krav. Det nuværende skel, der er mellem særligt de private og de offentlige, bliver tydeliggjort ved, at loven stiller strengere krav til de private. Jeg mener derfor, at loven kan være med til at fastlåse de private i en rolle, hvor der er mindre tillid til, at de kan løse opgaverne forsvarligt, sammenlignet med de øvrige aktører, eftersom de ikke-offentlige eksempelvis skal være godkendte af en revisor (Lov om Socialtilsyn, § 18).

Det betyder, at særligt de private aktører er nødt til kommunikativt at fokusere på, hvordan de kan blive legitime på det specialiserede socialområde, således at de, udover at være underlagt strengere krav, stadig fremstår *tidsvarende, troværdige* og *attraktive* over for kommunerne.

Som nævnt i konklusionen fremstår de selvejende tilbud mere legitime end de private, primært fordi de ikke ”tjener penge”, men er non-profit institutioner. Men på trods af, at de fremstår mere *tidsvarende, troværdige* og *attraktive*, sammenlignet med de private, giver de økonomiske lovmæssige krav, som de selvejende er underlagt, en række udfordringer i forhold til konkurrencen med de offentlige tilbud. De selvejende (hvilket også er gældende for de private) kan nemlig risikere på misvisende grundlag, at fremstå dyrere end de offentlige, fordi de offentlige kun skal vise økonomiske nøgle tal, hvorfor mange udgifter fortsat kan ligge internt i kommunernes administration.

7.4 Implikationer og anbefalinger

Det specialiserede socialområde er et offentligt marked, og den afgørende forskel fra et offentligt marked kontra øvrige markeder er indkøbsmotivet. Som tidligere nævnt adskiller det offentlige marked sig ved at omfatte *”indkøb af varer/tjenester, som direkte eller indirekte antages at bidrage til skabelsen af ydelser til borgerne idet pågældende samfund på det politisk fastlagte niveau”* (Nielsen et. al, 2003: 12). Det betyder, at motivationen for indkøb på det offentlige marked er politisk skabt, da der fra politisk side er fastlagt nogle rammer for, hvad det offentlige skal tilbyde samfundets borgere. Det offentlige marked oplever således ikke ”overlevelseshet” som de øvrige virksomheder på samme marked, simpelthen fordi det offentlige marked er *”bestemt af de politiske magthaveres opfattelse af institutionernes evne til at opfylde det politisk fastsatte mål for deres aktiviteter”* (Ibid.: 13). Dette vil sige, at det offentlige marked eksisterer uafhængigt af konkurrencekræfterne omkring det.

Igennem mit speciale vurderer jeg, at det er et paradoks, at der fra politisk side og med kommunalreformen i 2007 forelå et ønske om effektivisering på det specialiserede socialområde, men at der igennem lovforslag mv. endnu ikke tegner sig et billede af, om det er muligt at skabe den økonomiske gennemskuelighed, der kunne være med til at effektivisere markedet.

En konkurrencesituation er sundt for markedet, og virksomhederne som opererer der, fordi *”the company develops a fighter orientation. It trains its marketers to be on constant alert, to watch for weaknesses in its competitors’ and its own position”* (Kotler et. al., 2009: 327). Det betyder, at virksomheder får skabt en indstilling, der hele tiden retter sig mod at udvikle sig og forbedre sig i forhold til konkurrenterne. Et marked, hvor der er fri konkurrence, vil således primært bestå af effektive virksomheder, som formår at skabe profit kombineret med det, kunden efterspørger.

Den dominerende markedsandel på det specialiserede socialområde burde således være et udtryk for, *”virksomhedens evne til at udvikle produkter eller sammensætte et produktprogram, som svarer til markedets krav”* (Nielsen et. al, 2003: 162). Dette virker dog ikke til at være tilfældet på det specialiserede socialområde, hvor de to aktører, der konkurrerer på markedskæfter og betegnes som værende mest innovative, har den mindste markedsandel, mens det offentlige, der har den største markedsandel, slet ikke behøver at beskæftige sig med innovation og konkurrence. Når det offentlige ikke er underlagt samme konkurrencemæssige krav om hele tiden at effektivisere og forbedre deres indsats, kan der argumenteres for, en manglende løbende effektivisering, fordi det

offentlige ikke bliver udfordret på deres indsats og produktivitet. Det kan således betyde, at danske skattekrone ikke bliver forvaltet så effektivt, som de kunne have været.

Perspektiveres det specialiserede socialområde ud til øvrige offentlige markeder, så brugte ”statskassen og kommunerne 385 milliarder danske kroner på offentlige serviceydelser” i 2012 (Produktivitetskommissionen, 2014). Det var dog kun en fjerdedel af disse opgaver, der blev sendt i udbud, og det betyder, at det offentlige brugte 290 milliarder danske kroner uden at afprøve eller vide, om der fandtes bedre og/eller billigere løsninger.

Produktivitetskommissionen bekræfter dermed konklusionen på specialet og skriver, at der er brug for mere konkurrence på området (Web 8).

Der er således en opfordring til kommunerne om at skabe mere konkurrence og videndeling på de offentlige markeder, og i langt højere grad ligestille offentlige tilbud med øvrige aktører, da det derigennem er muligt at skabe konkurrence og dermed effektivisere velfærdsområder, til glæde for hele Danmark.

Litteraturliste

Ankersborg, V. (2011). *Specialeprocessen. Tagmagten over dit speciale!* Frederiksberg:

Samfundslitteratur

Bordum, A. (2001). *Diskursetik og den positive selvreference.* Frederiksberg: Samfundslitteratur

Brier, S. (2006). *Informationsvidenskabsteori* (2. udgave udg.). Frederiksberg: Forlaget

Samfundslitteratur.

Dansk Erhverv (2013a) *Ens krav til prissætning på socialområdet efterlyses* (9. nr. af Dansk Erhvervs Perspektiv i 2013).

Dansk Erhverv (2013b) *Selvejende og private aktørers markedsandele på det sociale velfærdsområde.* Dansk Erhvervs Fakta 2013

Deloitte (2010). *Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.* Afrapportering. Finansministeriet, Socialministeriet, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Deloitte (2012). *Sociale muligheder, Udvikling og styring af socialområdet hviler på både faglighed, økonomi og teknologi.* Public, Magasin om den offentlige sektor.

Deloitte Business Consulting (2012). *Voksenudredningsmetoden, metodehåndbog* (2. udgave). Socialstyrelsen.

Enderud, H. (2008). *Beslutninger i organisationer – i adfærdsteoretisk perspektiv* (2. oplag). Frederiksberg: Samfundslitteratur

Fairclough, N. (1995a). *Critical Discourse Analysis.* London: Longman.

Fairclough, N. (1995b). *Media Discourse.* London: Edward Arnold

Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press

Finansministeriet (2010). *Analyse af takstudvikling og incitamentsstruktur på det specialiserede socialområde*. Rosendahls-Schultz Grafisk

Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Socialministeriet (2011). *Det specialiserede socialområde, - en analyse af den statslige regulering og ankesystemer*. Rosendahls-Schultz Grafisk

Fuglsang, L. & Olsen, P. B. (2009). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*. Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag

Gadamer, H.G. (1986): Bd. 1. og bd.2; *Hermeneutik: Wahrheit und Methode*. – 1. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik. Bd. 2. Hermeneutik: Wahrheit und Methode. – 2. Ergänzungen, Register. Tübingen J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Jørgensen, K. R. (2001). *Retorik – indføring i fagets grundbegreber*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Jørgensen, M. W. & Philips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Kommunernes Landsforening & Udbudsportalen (2012). *Offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde*. Kommunernes Landsforenings trykkeri.

Kotler, P., Keller, K. L., Brandy, M., Goodman, M. & Hansen, T. (2009). *Marketing Management*. Rotolito Lombarda, Italien.

Lorenzen, M. Friis, I & Vámosi, T. (2009). *Erhvervsøkonomisk teori* (3. oplag). Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Lov om Aktivering (§)

Lov om Social Service (§)

Lov om Socialtilsyn (§)

Kvale, S. (1997). *Interview en introduktion til det kvalitative forskningsinterview; interview en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel.

Kvale, S. (2007). *Doing interviews. The SAGE Qualitative Research Kit*. London: SAGE. ISBN 978-0-7619-4977-0

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2008). *InterView. Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.

Nielsen, O., Wilke, R. & Bjerre, M. (2003) *Organisationers købsadfærd i grundtræk* (6. udgave). Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Pedersen, Jesper Strandgaard (2004). *Kapitel 8: Det institutionelle perspektiv*. In: Lorenzen, Mark, Friis, Ivar & Vámosi, Tamás (red.). *Erhvervsøkonomisk teori*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Robinson, P. J., Faris C.W. & Wind Y. (1967). *Industrial Buying and creative Marketing*. Allyn & Bacon

Regeringen & Kommunernes Landsforening (2009). *Aftale om kommunernes økonomi for 2009*.
Den 16. juni 2012

Regeringen & Kommunernes Landsforening (2013). *Aftale om kommunernes økonomi for 2014*.
Den 13. juni 2013

Scott, R.W. (1998). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. London: Sage.

Web 1 Dansk Erhvervs hjemmeside – hentet 03-01-2014

<http://www.danskerhverv.dk/OmDanskErhverv/Profil/Sider/default.aspx>

Web 2 Danske Handicap Organisationer, For retten til lige muligheder – hentet 22-12-13

<http://www.handicap.dk/dokumenter/politikpapirer/udgiftsstigningerne-paa-det-specialiserede-omraade-det-er-ikke-borgernes-skyld/kapitel>

Web 3 Selveje Danmarks hjemmeside – hentet 03-01-2014

<http://selveje.dk/medlemskab/medlemsliste/>

Web 4 Granhøjens hjemmeside – hentet 12-10-13

<http://www.xn--granhjen-94a.dk/omgranhoejen>

Web 5 Granhøjens hjemmeside – hentet 13-10-13

<http://www.xn--granhjen-94a.dk/nyheder>

Web 6 Socialstyrelsen, socialbegreber.dk – hentet 28-02-14

<http://www.socialebegreber.dk/begrebsarbejde/begrebsdatabasen/tidligere-versioner/marts-2011/05.00%20Generelle%20socialfaglige%20begreber.xml/view>

Web 7 Kommunernes Landsforening – hentet 28-02-14

<http://www.kl.dk/Social-service/DHUV-id98065/>

Web 8 Produktivitetskommissionen – 18-02-14

<http://produktivitetskommissionen.dk/nyheder/2014/feb/konkurrence-om-offentlige-opgaver-fremmer-produktiviteten>

Yin, Robert K. (2003). Case Study Research – Design and Methods. Sage Publications. 3. udgave Californien.

Bilag

Bilag 1

Interviewguide for interview af personer på det specialiserede socialområde

Navn:

Stilling:

Organisation:

- Hvordan træffes der afgørelse når en borger skal indskrives på det specialiserede socialområde?
 - Hvem er med til at træffe beslutninger?
 - Hvilken proces
 - Hvilke valgkriterier bygges beslutningerne på?
 - Hvordan prioriteres informationerne, kvalitet vs. Økonomi
 - Hvordan måler I kvalitet?
 - (Spørgsmål kun til det offentlige) Er der en tendens til at private og selvejende aktører er dyrere end de offentlige tilbud?
 - Hvordan?
 - Hvilke andre valgkriterier har indflydelse på beslutningen?
 - Hvornår/Eller i hvilke situationer opretter det offentlige primært deres egne tilbud?
 - Hvornår købes der tilbud hos privat og selvejende tilbud?
 - Hvilken betydning har det, hvorvidt tilbuddet er en offentlig, Privat eller Selvejende aktør?
 - Det offentlige har den største markedsandel, hvad er årsagen til dette?
 - Afviger private og selvejende tilbud ofte fra det offentlige?
- Fungerer det specialiserede socialområde som et ”marked”, i forhold til markeds kræfter, køb og salg?
 - Hvorfor/Hvorfor ikke
- Hvordan betragter I de øvrige aktører på markedet? (Selvejende vs. Privat vs. Offentlige)
 - Hvordan adskiller I jer i forhold til de (private, selvejende og de offentlige tilbud)?
 - I forhold til økonomi, kvalitet og etik

Bilag 2

Transskription af interview med Ole Pass, socialdirektør Offentlig aktør

Interviewer: Ja, endnu en gang fordi du ville gad. Det her er interviewet af Ole Passe, Socialdirektør.

Når det nu er sådan at en borger skal indskrives på det specialiserede socialområde, hvem er det så der er med til at træffe de beslutninger?

Ole Pass : Ja det er jo lidt forskelligt fra kommune til kommune, men det er børn familieafdelingerne typisk. Og det er typisk ikke en beslutning den enkelte socialrådgiver træffer, men det er noget som på fagchef lederniveau bliver drøftet. Så man indstiller fra en socialrådgiver. Sagen kan jo opstå på mange måder, som en underretning for nogle der er bekymrede, hos en familie som man har kendt i årevis, og i sjældne tilfælde kan det være en forældre der giver op overfor forældreopgaven, og henvender sig her, kan vi få hjælp.

Interviewer: Men sådan i forhold til den proces der sker fra at man får en henvendelse, det er sagsbehandleren der får henvendelsen, til det bliver truffet en afgørelse. Er det Sagsbehandleren..

Ole Pass: Det er altid sagsbehandleren der er inde over og indstiller, i de færreste kommuner er det sagsbehandlerne der træffer den endelige beslutning, det er noget man gør enten i teamet, eller det kan være man har en fagligansvarlig i afdelingen som skal nikke.

Interviewer: hvilke valgkriterier bygges beslutningen oftest på, hvis man kan sige noget om det?

Ole Passe: Hvad tænker du..? – det er jo utrolig vigtigt at den foranstaltning der, jamen at der er et ordentlig match mellem de behov den unge eller barnet vi taler om har, så det sted kan. Og der er jo nogen man har gode erfaringer med og siger hov, jamen de klarede nogle opgaver for os på tilfredsstillendevis, så det prøver vi dem igen, det tror jeg er ret udbredt. Og så er der nogle steder hvor man står fuldstændigt blankt, og så går man ind på tilbudsportalen og ser er der nogen der er specialister eller kan noget i de forhold, der kan være noget autisme, damp eller skavanker, der kan være nogen udad reagerende, nogen indesluttet og, og nogen opholdssteder og tilbud kan noget som man så kan læse ud af tilbudsportalen.

Interviewer: Hvordan, for nu hæfter du dig meget ved kvaliteten i forhold til hvilke behov der er. Hvordan prioritere man de her informationer? Kvalitet i forhold til økonomi?

Ole Pass: Det er jo det store spørgsmål,.. Det dyreste er jo ikke nødvendigvis det bedste og det der matcher bedst til de behov der er. Men jeg må være ærlig og indrømme, i hvert i min forvaltning og nok også de fleste andre steder, der har vi haft for lidt fokus på om man får nok valuta for pengene, og om de nu også kan det vi gerne vil have. Vi har har faktisk for et års tid siden ved hjælp af et eksternt konsulent firma..... *optager den...?*

Interviewer: *ja!*

Ole Pass: Eksternt bureau, altså der var som alle alle andre kommuner problemer med at budgetterne ikke blev overholdt på det specialiserede område, herunder også børne området, altså både på børne og voksenområdet. Så vi hyrede et eksternt konsulent firma, der havde lidt tidligere kendskab. Det hed, hedder Incitar. Som så gennemgik både vores voksen og børne område, der gennemgik de samtlige sager for at se, og sagsbehandlerne gennemgik og så så de hvad var anbringelsesgrundlaget og hvad var der kommet ud af det, og får vi det vi betaler for. Er der sammenhæng fremfor alt, øhh og det var der ikke. Det var meget spredt, der var ikke nogen klar sammenhæng mellem at dyre tilbud var gode tilbud, og vi havde ikke gjort os tilstrækkeligt klart hvad det egentlig var vi ville opnå.

Interviewer: Hvordan i forhold til funktionsniveauerne, for der er jo mange problematikker i forhold til funktionsniveauerne. Det er jo en meget kompleks størrelse. Øhm hvordan gør i, i forhold til at måle kvaliteten, eller de behov som er hos en enkelt borger kontra hvad det så skal koste?

Ole Pass: Jamen der er jeg jo så ærligt at indrømme at det har vi ikke gjort før, inden for det seneste års tid, hvor vi så ser sker der en progression til udgangspunktet, hvor langt er vi kommet i forhold til..., det er jo svært for det er nogle færdigheder som det ikke er så nemt at konstatere som så meget andet. En brækket arm der er vokset sammen eller sådan nogle ting, det er jo, udvikling går jo op og ned, altså man kan gøre fremskridt men der kan også komme nogle dyk. Men altså, vi starter jo fra et meget enkelt udgangspunkt fra at vi ikke gjorde noget, til at vi nu i hvert fald prøver at lave nogle rammer for at vi kan måle ud fra, nogle flere konkrete mål, kriterier vi kan arbejde ud fra. Handleplanerne er jo også en del af det redskab, og jo bedre man bliver til at lave handleplanerne, jo bedre kan man følge op. Men hvis man ikke har lavet nogen handleplan og mål, så er det jo stort set umuligt. Så kan det være lidt svært at måle på

Interviewer: Ja.. Hvordan kan det være, når man ser på markeds sammensætningen at man i forhold til offentlig kontra ikke-offentlig så har det offentlige jo en markant større markedsandel, kan man i det se en tendens til at de selvejende og private er dyrere, eller levere en dårligere kvalitet?

Ole Pass: Altså jeg tror ikke at man kan sige det så generelt, der er fremravende private og der er elendige, som burde aldrig nogensinde burde have været godkendt. Det er hele skalaen, men jeg tror ikke det om man er offentlig eller privat det kvalitetsmæssigt betyder så meget, på samme måde er der jo også gode og dårlige offentlige institutioner, men der er jo helt sikkert større gennemsigtighed i forhold til vores egne institutioner og det giver jo en større mulighed for at få indsigt og også dialog.

Interviewer: Altså tilbuddene imellem?

Ole Pass: Nej Tilbuddene og forvaltningen, altså dem der beslutter anbringelserne.

Interviewer: ville du sige at det var en af forklaringerne til at det offentlige er så meget større, eller hvad ville du give det som forklaring?

Ole Pass: Jamen jeg tror, at vi som offentlig er gode til at administrerer og drive de ting, vi har en ekspertise både på institutionerne men også i forvaltningen der kan spille sammen. Nu kan jeg ikke huske det, om du kan huske det, men en af mine synspunkter på det her er, at frivillige eller private er gode til innovation, til at få sat ting i gang, og når de så er sat i gang og skal drives sååå er der ikke noget der tilsiger at de gøre det bedre end det offentlige snare tværtimod.. Så, vi har jo lige haft 100 års jubilæum her i vores socialchefforening, her i sidste måned og der lavede vi et jubilæumsskrift, hvad er der sket inde for socialområdet i de sidste 100 år. Og der er jo mange ting som vi tager for givet i det offentlige, de er jo startet i det private initiativ. Mange konkrete institutioner selvejende er jo startet fordi der var nogen der havde et stort hjerte og heldigvis også nogle penge som de gerne ville putte i sådanne nogle opgaver. Men når de så har taget initiativ så er der jo mange af dem der er overgået til det offentlige. Altså sygekasserne startede.., for at tage et andet område, privat, det er der jo ingen der tænker på i det med det offentlige sygesikring.. Hjemmesygeplejen er også startet privat, menighedsplejen og forskellige ting så de har en kolossal værdi, også fordi det er folk som brænder for en konkret sag, hvor i det offentlige der brænder vi for alle sager, og så brænder man måske i sagens natur lidt mindre for specielle grupper. Og der er det private initiativ med til at.. Jeg vil ikke sige lukke hullet men at der måske er nogle ting der ville drukne inden de kom op til overfladen fordi man har et barn eller et familiemedlem der kan være drivkraften.

Interviewer: Hvad tænker du kan være årsagen til at det private er bedre til at være innovative kontra det offentlige?

Ole Pass: Altså nu generalisere vi jo, men nogle af de rigtige banebrydende i det danske socialforsogn er kommet ud fra private. Det var ikke en sogne rådsformand der fandt på at man skulle have hjemmesygeplejersker og det var en menighed rundt om i landet, der mente at der var et hul. Det at være på hospitaler og der ikke sket noget, det tror jeg er personer som har problemerne inde på kroppen, og hvis man har åndssvage eller udviklingshæmmede hedder det jo, i sin omgangskreds så så brænder man for at lave nogle gode løsninger der.. Så har man en søn eller en datter der har ADHA så eller autisme så arrangerer man sig jo voldsomt i hvordan man kan forbedre vilkårene lige præcist for det familiemedlem som man kender. Og det kan jo ofte føre til at man oprette nogle tilbud med afsæt i den man kender, men til gavn for mange andre ligesindede. Og det er jo en meget god drivkraft at man har problemet inde, man kender jo også behovet bedre end vi gør på et rådhus. De ved hvordan hverdagene er når man har den og den skavank, eller man har den og den karakter, jeg vil ikke sige brist.

Interviewer: Hvordan i forhold til når det offentlige skal vælge et tilbud, er der så bestemte situationer, eller kan man sige noget om hvornår man vælger et ikke-offentlig kontra hvornår man vælger et af sine egne tilbud?

Ole Pass: Nej det jeg synes måske er lidt over disponeret i debatten, for vi tænker ikke her har vi en bunke med offentlige og så bladde vi den igennem, og er der ikke nogen, så går vi over i den anden bunke, men er der ikke nogen så tager vi det offentlige. Det er jo den konkrete opgave. Er det både børn og voksne du skriver om...

Interviewer: Ja

Ole Pass: Altså f.eks. børne sager, vi har i Rødovre kommune 120 børn der er anbragt uden for hjemmet, og det har der været de sidste 20 år, eller 25, jeg ved godt at vi anbringer færre unge og flere småbørn men antallet er jo ikke skræmmende stort, at finde 120 foranstaltninger. Men jeg ved godt, og det har du sikkert hørt fra nogen du tidligere har interviewet, at der er sådan en, jeg vil ikke engang kalde det en sund mistillid, men der er sådan en.. Hele den tilsynsreform der blev lavet det var jo i en mistro til om kommunerne var objektive og at vi behandlede alle lige, men at vi så igennem fingre med vores egne og så satte vi tommeskruerne på det private, lidt karikeret. Men sådan er virkeligheden altså ikke tværtimod så vil vi meget gerne undgå at blive mistænkt for at favorisere, for både økonomisk eller socialt fagligt er det afgørende for om det er offentligt eller privat, det afgørende er som vi startede med at snakke om, om vi får den støtte den ekspertise vi har brug for, altså det er jo almindelig købmandsskab der er tale om, er prisen reel i forhold til det vi vil sige for det, og der har det jo været sælgers marked i mange år. Altså hele grunden til at man lavede kommunalreformen, det var jo at amterne godt nok ville forsynes forpligtelse, men de levede jo ikke op til den. Vi kunne ikke få – vi havde ikke den palet af tilbud. Og så endte sagen alligevel i kommunen og vi måtte strikke noget sammen, enten i eget regi eller med private. Der er det meget mere holdbart at sige man skal ikke tale forsynings forpligtelse, men om forsynings opfyldelse. Og derfor har der siden reformen kommet meget mere styr på at koordinere de samlede behov med de rammeaftaler der er en vigtig del af reformen. At man skulle være meget mere præcis om hvad er vores forventede behov og hvad de forskellige takster indebærer i forhold til kvaliteten i tilbuddet.

Interviewer: Netop i forhold til taksterne og sådan noget, der har Dansk Erhverv jo kommet ud med den her pjece hvor de netop fortæller om at der er en stor uigennemskuelighed i de offentlige tilbud. At de er lavere prismæssigt end de måske reelt er. Hvad du tænker om det billede?

Ole Pass: Det kan jeg overhovedet ikke nikke genkende til. Tværtimod vil jeg sige at der aldrig nogensinde i Danmarkshistorien har været så stor synlighed altså vi... man kan jo læse principperne og der er blevet lavet aftaler i alle regioner om hvad taksten må indeholde og hvor meget overhead der må lægges ind – altså det som ... hvilken andel af min løn for eksempel... og øh service... altså ... den mere generelle funktion i kommunerne, dem der fører regnskaber skal jo indgå i taksterne men på en bestemt måde... forrentning af afskrivning... Altså det hele er jo kørt ind så man netop kan gennemskue hvorfor er taksten og belægningsprocenten ikke mindst og hvad gør man hvis man skal udvide eller indskrænke kapaciteten – hvilken indflydelse får det på taksten. Nu har jeg selv været i Københavns amt for en del år siden øh og også på det her område – nu kan jeg ikke tale for alle andre – men der var meget lidt gennemsigtighed... Altså hvad var en central amtsudgift og hvad var institutionens. Så jeg synes ikke det er rimeligt at sige... jeg synes måske der har været meget fokus på økonomien, men det har jo netop været på de private opholdssteder. At der har været kritiske udsendelser i fjernsynet om at... jeg tror det var Rudersdal kommune der blev kraftigt kritiseret for at betale på et for løst grundlag eller for mange penge til borgere i udlandet. Så det er jo ikke... hvis man skal pege fingre og det synes jeg ikke man som udgangspunkt skal. Så synes jeg nok at selvejende og private skal holde sig lidt tilbage. De kan ikke tåle en grundig analyse i hvert fald, det kan de ikke. Så kan man diskutere om vi er blevet for fikserede på taksterne. Og der er mange ”hurdler” endnu. Det koster jo utroligt mange penge at nedlægge en institution fordi

taksterne blev... en faldende belægning bliver kompenseret igennem næstes års takster. Så kan man hæve taksterne hvis man har budgetteret 90 % belægning og der kun har været 85 så har man selvfølgelig lidt et tab. Og det kan man så lægge ind i næste års takster. Men det gør jo at det næsten er umuligt at... hvis man nedlægger institutionen så er der jo i sagens natur noget i næste års takst. Og så bærer man et voldsomt tab i det år man vælger at nedlægge. Og det har vi så valgt at gøre og det er der også åbenhed om. Og det mærker en privat eller selvejende jo den samme effekt, men der er det måske mere katastrofalt fordi det er – jeg vil ikke sige det man lever af – men man har det som eksistensgrundlag. Hvor vi i kommunen kan kompensere på anden vis. Der er de private mere lukkede på økonomi. Så på den måde kan de godt være dårligere stillet. Men det er ikke noget med gennemsigtighed eller at vi snyder på vægten eller hvad der mere end antydes.

Interviewer: Nu siger du det der med at de selvejende og private at der kunne måske være noget i forhold til gennemsigtighed hvis de blev gået efter. Den nye socialreform med de nye tilsyn, tror du den vil kunne gå ind og afhjælpe nogle af de her?

Ole Pass: Altså jeg er jo ikke særlig glad for den her reform. For jeg synes ikke den er... Måske der hvor jeg er mest optimistisk det er nok med hensyn til det økonomiske regnskab. Både som støtte til opholdssteder og selvejende institutioner, men også fordi det er svært gennemskueligt. Det er jo nogle værre julelege der er blevet lavet, det må man også indrømme.

Interviewer: Og der tænker du både i private og det offentlige?

Ole Pass: Nej der tænker jeg kun på private. Vi laver aldrig julelege. Haha. Jeg mener faktisk at der er brodne kar i alle lejre, men der er flest... Det har været sælgernes marked i mange år. Og der er altså en kreativitet der er vokset meget stærkt når man ser på de få, men alvorlige sager der har været fremme i pressen. Misbrug af offentlige midler. Det har jo været opholdssteder, det indrømmer Gert Jørgensen fra Landsorganisationen og han er sikkert mindst ligeså irriteret over det som mig. Men når vi to sidder og snakker om det, så synes jeg det vil være at putte blå i øjnene hvis man ikke også tog dem med hvor vi siger at der hvor vi har haft de alvorlige misbrug af offentlige midler har været på de private. Ser man på det pædagogiske så må jeg også sige at der er en forholdsmæssig stor andel af private der har været i søgelyset på grund af private plejehjem, åndssvages forsorgen – tidligere åndssvages forsgsinstitutioner, på Fyn. Hjemmeplejen i København der har været selvejende der har man ikke gjort så meget ud af. Pleje bo sag. Alt muligt andet. Der er en relativ stor andel af private i de grimme sager. Men de er også for høj grad på kommunal. Det er et generelt problem at der sker en forråelse på institutioner når man bliver udsat for de her meget intensive forløb og folk der er meget hjælpeløse. Så sker der desværre en forråelse som gør at der sker nogle svigt. Og det sker der i begge områder, men de største sager er desværre har været på det private og selvejende. Og forklaringen er på det, de er bestemt ikke, ingen af dem er onde mennesker når de går ind i de her opgaver, men de bliver det på et eller andet et tidspunkt. Der kan man da have en situation til det vi snakker om her, en antagelse af at jo snævre miljøer, jo er større risikoen for at der sker en selvforståelse der ikke er sund. Og når jeg siger det på den måde, så er det i et større offentligt system hvor der er flere alarmklokker der kan nå at ringe inden det går rigtigt galt. Man kan også vende det om og sige at offentlige myndigheder er der en større demokratisk garanti. Når jeg ikke er glad – jublende glad for den nye tilsynsreform så er det jo fordi

at jeg tror den demokratiske kontrol til både det fysiske og politiske niveau er vigtig for at undgå den type sager. Det er jo den type sager der er baggrund for tilsynsreformen, det er jo ikke økonomi. Hvis det kun var at Rudersdal var blevet snydt for en million så tror jeg ikke det havde givet anledning til så meget. Det er jo de menneskelige svigt der er sket.

Interviewer: Nu snakkede jeg med nogle af de andre jeg har været ude og interviewe, altså de selvejende og de har været sådan meget over at de har været rigtig glade for den nye tilsynsreform i forhold til at kommunerne, eller de offentlige tilbud nu også bliver underlagt samme tilsyn som de selvejende og private. Hvordan tænker du at det har fungeret at nu bliver det alligevel en selvstændig instans.

Ole Pass: Det er jo fordi de ikke forstår systemet, det gør de desværre heller ikke i folketinget. Jeg er helt klart i mindretal. Det der med at kommunerne har ført tilsyn med sig selv, det jo ikke rigtig. Så kan man sige at samfundet fører tilsyn med samfundet og kommunen er samfundet. Det er jo fordi man ser bort fra at kommunen ikke er den der driver institutionen alene, det er jo... der er jo folkevalgte i tilsynet og de er en del af et lokalsamfund. Jeg synes ikke det er rimeligt at sige at kommunerne nu kommer under tilsyn. Så synes jeg det er en vanvittig model man så har valgt. Altså at lade en kommune føre tilsyn med de øvrige. Så skulle man have taget skridtet fuldt ud og sagt at det her er en landsforpligtigelse. Det skal være socialstyrelsen der fører tilsyn. I stedet for som her hvor Frederiksberg kommune skal føre tilsyn med os og 28 andre kommuner i hovedstaden, regionen. Det er noget underligt sammenstrikket noget. Så skal Holbæk føre tilsyn med Frederiksberg. Det der mantra med at kommunerne fører tilsyn med sig selv, det er jo noget underligt noget. Det er jo ikke de samme mennesker der sidder og gør det. Det jo nogle helt andre enheder. Det er jo ikke forstanderen eller lederen af en kommunal institution der fører tilsyn, det gør andre i kommunen. Om det er andre i kommunen eller om det er Frederiksberg kommune eller om det i givet fald var socialstyrelsen det er jo sådan set underordnet. Det afgørende er jo at man ikke fører tilsyn med sig selv. Det har vi aldrig gjort. Og heller ikke det med at man... Der ligger jo også en undertone af at vi er for skrappe i forhold til... altså at vi havde mere fokus på de selvejende end på vores egne. Det tror jeg ikke der er mange af vores kommunal ledere der vil nikke genkende til. Så der er nogle myter der er svære at bekæmpe og som du har masser af eksempler på. Så det må være rart at snakke med en der ikke er enig i dem. Jeg har sådan set 40 års erfaring på det her område og jeg ikke mindst haft meget tit samarbejde med private og frivillige og der har virkelig været grund til at tage hatte?... Der var en tendens til at gik den så gik den. Man skulle være meget oppe på dupperne for at afdække de problemer der var.

Interviewer: Hvordan, hvis man ser på det specialiserede socialområde som et marked, hvordan vil du så sige at det marked fungerede?

Ole Pass: Det fungerede rigtig skidt. Det er jo en af baggrunde for strukturreformen i 2007. I hvert fald det område af landet jeg kender til, der var det jo ikke noget frit marked. Det var ikke et sælgers marked, det var take it or leave it. Vi blev stillet over for nogle ultimatummer. Vi har jo også købt nogle tilbud som vi ikke havde brug for, hvor vi forsøgte at sige om vi ikke kunne købe delvis. Et eksempel er at vi betaler en takst på en institution for fysisk handicappede hvor beboere også skal have hjælp til respirator og ventilator, hvor man så siger at den takst vi har må da blive mindre når

vi oveni skal betale for næsten 24 timers overvågning. Men der var ikke andre institutioner af den type så vi måtte betale hvad der svarer til i hvert fald næsten to institutionspladser eller i hvert fald halvdelen. Og det var et sælgers marked. Og det der er sket siden 2007 det er der sker en anden form for problemløsning. At man prøver at se mere helhedsorienteret. Er der nogle af de ressourcer som vi alligevel bringer i anvendelse som kan komme de handikappede og adfærdsvanskelige til gavn. Er der noget inden for vores beskæftigelse, vores uddannelse, vores fritid og vores kultur så man kan lave noget. Plus at vi jo er blevet meget mere samarbejdsorienteret. Kommunerne taler meget mere på tværs af kommunegrænser, blandt andet i ramme aftaler, men også uden for ramme aftalerne. Hvis man har nogle overvejelser om at udvide på et eller andet område. I øjeblikket har vi et stort problem med ældre demente der også er sindslidende. Det så man jo ikke så meget før, altså dels er der flere der er demente, men om det er i kraft af at de lever længere eller hvad det ved jeg ikke. Men i hvert fald er der mange der har psykiske problemer ud over demens som kommer på plejehjem. Og det kunne man jo sagtens som privat sige at hov her er en guldgrube for her er et stigende klientel til vores tilbud. Det er jo en vej at gå. Den anden vej at gå er at hvis vi har otte eller 10 borgere der har brug for sådan en speciel indsat i Rødovre så tager vi kontakt til nabo kommunen og siger at hvis vi laver sådan en specialafdeling vil det så være noget I vil være interesseret i? Så der den rå markeds – tilbud/efterspørgsel og så er der den der samarbejdsmodel.

Interviewer: I de samarbejdsmodeller, hvor går I ind og tager... For eksempel så sagde du til at starte med at særligt de private var gode til at være innovative på nogle områder? Bliver de private nogen gange hevet med ind ved bordet eller hvordan?

Ole Pass: Ja det gør de. Det er jo også det KL prøver at initiere ved at tale om sam-skabelse. Netop at det ikke er enten eller, men at man udnytter på tværs af offentlig og private. Så det er virkeligheden offentlig og private samarbejde i et rendyrket eller avanceret udgave. Og det tror jeg personligt meget på. Også hvis man tænker... Nu har jeg lidt svært ved at adskille hvad der er frivillige, og hvad der er private og selvejende, fordi det er jo noget med civilsamfundet der i en eller anden grad der mere eller mindre organiseret spiller ind. Vi har jo.... Altså den drivkraft at man kender problemet indefra og har haft det inde på livet og ved hvad det drejer sig om. Der har vi utroligt brug for at få civilsamfundet inddraget fordi vi har det jo mest fra lærebøger og den faglige erfaring vi selvfølgelig får. Men det er noget andet end at præcist at vide hvordan en autistisk eller damp dreng reagerer, det tror jeg man ... ikke behøver at være mange timer sammen med, men man skal i hvert fald have oplevet det i hverdagen for at vide hvad det er han har brug for. Hvad vil gøre ham rolig og hvad vil gøre det attraktivt for ham at gå ind i noget personligt udvikling. Det har vi utroligt meget brug for. Nu er det er jo bare et eksempel, men det gælder jo alle. Jeg har for eksempel set nogle politikere set sætte sig ned i kørestole for at prøve hvordan det var at komme rundt i kommunen. Altså spin ikke ... men det illustrere måske at man skal vide til en eller grænse hvad det drejer sig om.

Interviewer: Hvad tænker du... nu har vi sådan været lidt ved det ved både private og selvejende... Tænker du at der er nogle etiske normer i forhold til at være privat kontra selvejende. Selvejende som non-profit.

Ole Pass: Ja det har jo været en stor diskussion. Den er jo blødt lidt op ikke altså? Den der holdning med at man ikke må tjene på velgørenhed, sådan har det været i mange år. Og det er jo også derfor du spørger. Selvfølgelig er der en masse mennesker, måske endda hovedparten af danskerne der lever af andres ulykke på den ene eller anden led og det er vel også det der kendetegner et velfærdssamfund at man skal stille den slags til rådighed og hvis det så gør at man også kan få en virksomhed ud af det og få økonomien til at hænge sammen - også privatøkonomien. Det har jeg det personligt fint med, men det har jo været en diskussion. Det der så er problemet, det er at man ikke på et opholdssted med 8 unge behøver have 5 merceders og sådan nogle ting. Og det er jo de pressesager der har gjort at debatten er løbet lidt af sporet og at de tilsynsregler er blevet til. Men det er ekstremt. Om man så skal have et niveau der ligner det overensomkostmæssige på området. Man skal have en faglig viden der svarer til hvad en socialpædagog skal have. Så dræber man jo... Så er der efterhånden ingen grund til at have de private. De må jo have lov til at sætte både deres faglige standarder inden for en ramme og gerne lidt over og de må for min skyld også godt tjene det der er rimeligt i forhold til den indsats. I forvejen er det jo meget differentieret. Hvis man arbejder som pædagog og har nattevagt så tjener man jo mere end forstanderen der har det samlede ansvar for institutionen. Og sådan kan man også tænke på det private, hvis ens hverdag og ens arbejdsliv hænger mere sammen på en privat institution så er der jo ikke noget fordækt i at man også bliver honoreret derefter. Det kender vi jo også fra det offentlige. Altså netop hvis folk kan tilkaldes på hvilket tidspunkt af døgnet, hvis de skal være der i weekenden, så kommer der lidt mere overskud i privatøkonomien. Så det er ikke noget odiøst og det er jo kendt. Men det må jo ikke misbruges. Det må ikke være for fristende.

Interviewer: Men netop også med mange af de pressesager som du snakker om, tror du også det kan være en af årsagerne til... jeg tror det er 3 eller 4 % der er private kontra 13 eller 14 % selvejende tilbud på markedet. Jeg tænker de selvejende fylder meget i forhold til de private.

Ole Pass: Ja det tør jeg ikke. Når nu du spørger skal jeg selvfølgelig forholde mig til det. Men det der er forskellen mellem selvejende og private det er at de selvejende er mere bundet i forhold til kommunen. Altså der er fastere spilleregler. Mange gange. Og fristelsen til at hive økonomiske ressourcer ud af en selvejende institution er ikke så stor som private. Jo friere hænder man har jo større fristelser er der selvfølgelig til misbrug. Det er jo også derfor vi har kontrolloranstaltninger i kommunen, så den samme ikke både kan anvise, assistere og bilag og sådan nogle ting. Ikke fordi alting skal kontrolleres, men hvis der er to der skal ind over et økonomisk misbrug så er risikoen mindre end hvis der kun er en. Og hvis der er tre så er det sikkert endnu større. Og det der er kendetegnet, jeg tror også det er noget med størrelse af opholdsstederne. Det private kontra at de selvejende nok er mindre enheder hvor risikoen er stor.

Bilag 3

Transskription af interviewet med Jon Krog, branchedirektør Selveje Danmark Selvejende aktør

Interviewer: Sådan... ja og det er interview af Jon Krog, branche direktør for selvejer Danmark. Når det så er der træffes afgørelse når en borger skal indskrives på det specialiserede socialområde. Hvem er det så i kommunen, der sådan er med til at træffe afgørelsen i forhold til... om det at tage valget?

Jon: Jamen det er som udgangspunkt den sagsbehandler som har sagen, øhh uanset om det er i, på voksenområdet eller børneområdet eller det er indenfor beskæftigelses området, så har alle de mennesker, så at sige der del af dette her social system en sagsbehandler der skal anbringe. Men når det så er sagt, så er der efterhånden mange steder indført regler om at den beslutning som sagsbehandleren træffer skal godkendes oppe igennem systemet og det vil sige at i virkeligheden så bliver det vedkommens chef der træffer afgørelsen, godkender afgørelsen og mange steder har man, nærmest et politisk udvalg der tager stilling til anbringelsen hvis, altså det er nogen af de dyre anbringelser.

Interviewer: Kan man se en tendens til her de senere år at der er blevet mere fokus på økonomien eller hvordan?

Jon: Ja, helt klart. Altså det er derfor man har indført en række af de her overgodkendelses systemer, der er sådan set for at for at der sidder en chef, der har et overordnet budget, og som i virkeligheder sidder og styrere kan man sige de anbringelser der gennemføres om de nu også... - altså det er stort set en økonomisk... jeg har ikke... - jeg tænker hvis der kommer en der vil lavet noget helt tosset, så vil vedkommen også reagere på baggrund af det, men alle de erfaringer jeg har, der jo er baseret på erfaringer, på den mangle på brede som det nu er behæftet med. Men alle de erfaringer jeg har, det siger mig at det her handler om, altså den efter kontrol der er handler stort set kun om økonomi om man kunne også se at kommunen, var meget angere i at her for to år siden, at for ændret serviceloven formålsbestemmelse, sådan at der blev indført i serviceloven en mulighed for at også, altså ikke en mulighed, men også af økonomiske hensyn indføjet i serviceloven formål, sådan at man således også må tage økonomiske hensyn når man anbringer.

Interviewer: Ja, hvordan nu snakker du meget om økonomi, hvordan prioritere man informationerne i forhold til kvalitet kontra økonomi?

Jon: Ja, det er jo svært at sige noget generelt om hvordan man prioritere det for, det tror jeg ikke man kan gøre op sådan, kvantificere det, men kan måske nærmest sige at der bliver lavet nogen retningslinjer i kommunerne om hvordan man skal handle og dem handler man så ud fra, altså hvis man tager ældreområdet, så har jeg konkret en erfaring fra der sidder en man og er i gang med at revisitere ældre, altså i Ringkøbing Skjern kommune og altså dem der er ude og revisitere: sagsbehandlerne, der gør det, siger helt klart overfor plejehjemmene at de synes at de beslutninger de sidder og træffer er forkerte, men de er tvunget til at gøre det fordi at man har valgt at have en. Altså pga. Nogen økonomiske hensyn har valgt at gå ind og revisitere de ældre, så der sidder de

engeligt og træffer, hvad de selv betragter som afgørelser som på kant af lovelige økonomiske hensyn. Der kan man jo sige er det økonomiske hensyn jo meget meget udtalt i andre situationer er det måske mindre udtalt, der er det måske mere sådan man sidder jamen der er det ene og det andet. Og det ene er måske synes ser ud lidt bedre, men det andet er lidt mere det rigtige sted, men på den anden side koster det andet 10.000kr mindre om måneden og det er også okay. Og så går man den vej og der kan man måske sige, det er måske også OKAY altså hvis, der skal også være en relevant forskel, hvis der er en stor pris forskel på tilbuddene kan man sige og hvis man ikke rigtig kan se den, så er det vel okay at skimte til økonomien, altså....

Interviewer: men altså sådan i forhold til om man kan se en forskel i, bliver der gjort noget ud af i forhold til hvordan man kan måle kvalitet eller dokumentere den indsats?

Jon: Jaa, der er jo altså en del kommuner der vel har haft fokus på det her med at man kan dokumentere, men mange kommuner har heller ikke haft fokus på det. Så Der er en del, nu kender jeg jo primært til de selvejende, fordi det er jo det jeg har beskæftiget mig med, der er en del af dem der selv er gået i gang med at arbejde med forskellige former for dokumentations systemer, altså for at kunne dokumentere effekten af deres egen, den indsats de laver, for overfor kommunerne at kunne vise at de faktisk gør noget, at der er en udvikling med de borger som bliver anbragt, men sådan helt systematisk er det egentlig ikke mit indtryk at man har særligt meget fokus på det. Altså der har været Man kan jo se sådan noget som handle planer for eksempel, der skal været lavet, altså borgerne skal jo have en handleplan i forbindelse med anbringelse, der er jo rigtig mange steder hvor vi kan se borger blive anbragt børn og voksne, som hvor der slet ikke ligger nogen handleplan og det er jo forudsætningen for i det heltetage at gå i gang med at tale om kvalitet er jo om man har lavet en handleplanhandleplan der siger noget om, hvad skal der overhoved ske med den her borger. Altså hvis den ikke er lavet, så arbejder man lidt ud i det blå ikk.. og når man anbringer en ung pige et sted et eller andet sted hvor der ingen gang er lavet en handleplan, så må det jo, er det op til det enkelte sted med baggrund i deres erfaringer hvad de skal stille op med den her pige her, det har de formentlige et relativ godt bud på, men stadigvæk er det sådan lidt svært at måle på det arbejde mod de forventninger kommune havde da de anbragte, alt andet stund, at kommunen ikke har, kan man sige haft tid eller gjort sig ulejlighed eller formentlig ikke haft tid eller prioriteret, egentlig at kunne beskrive deres forventninger, som man jo vil gøre i en handleplan.

Interviewer: Er der en tendens til fordi når man nu ser på tallene i forhold til markedsfordelingen af det lige præcis specialiserede social område, der er der jo en meget markant, at det offentlige dominere marked, kan man sige noget om en tendens til at de private eller selvejende enten levere en dårligere kvalitet eller er dyre eller hvordan vil du forklarer denne her.

Jon: At du den forklaret den store offentlige?

Interviewer: Ja, den meget markante markedsdel

Jon: Jamen det, altså det vil jeg sådan slet ikke forklare ud fra det, altså hvis jeg skulle forklare det, så ville jeg sige, at det som udgangs punkt er historisk betinget at man i 50erne, ej ikke 50erne, 60erne og 70erne der udviklede man jo en velfærdsstat som indebar at man begyndte at løfte en

masse ting der tidligere, i virkeligheden, havde ligget uden for det offentlige i selvejende institution over i det offentlige og i virkeligheden blev det at levere velfærdsydelser på det tidspunkt til en offentlige opgave. Og det har været udgangspunktet sådan de sidste 40-50 år, at det er sådan man ser det og det betragtes i dag som en offentlige kerne opgave og det har det også været. Og det betyder også at det offentlige ser det her som en del af deres, det er en opgave de skal løse. Og jeg kan ofte hører kommuner der også ligesom siger at jamen vi har jo en forsyningspligt eller jeg hørte her den anden dag, da jeg var ude og tale med til et bestyrelsesmøde i en selvejende institution, hvor der sad en mand der var bestyrelsen som var ledere af en offentlig institution, der fortalte at der havde de i deres kommune på et tidspunkt besluttet at de ville etablere et tilbud for nogen en eller anden gruppe af handicappet og formålet var at udkonkurrere et ikke offentligt tilbud i kommunen, så målsætningen var at de skulle bare lave et tilbud der var billigere end det ikke offentlige, koste hvad det ville og så lavede man et tilbud, hvor man lagde alle omkostninger stort set over i andre dele af forvaltningen, så psykolog bistanden kørte over PPR og alt lå i kommunen og hele målsætningen var at lave et tilbud der var offentligt der så og sige kunne udkonkurrere det private. Altså og det har jeg jo kun på, men det var nu ikke desto mindre en fra den pågældende kommune, der ligesom fortalte historien, så jeg antager at det er rigtigt. Det siger noget om den selvforståelse der er i det offentlige. At man insistere også på at man vil være der, jeg tror også at man sidder i kommunen i forvaltningerne og i nogen kommuner med nogen politikere, der også synes at størrelse har også en betydning og vi vil være store og have mange institutioner og være en stor arbejdsgiver så hele den der selvbillede man har i kommunerne tror jeg gøre det. Og så en anden ting som også er med til at gøre det her er at kommunerne er utrolig dårlige til at kende deres egne priser, altså rigtig mange kommuner, når jeg ber om agt indsigt i kommunale budgetter og sådan noget så er det helt totalt mangelfuldt og mangler en masse omkostninger og sådan noget, så det vil sige at kommunerne også går rundt, mange kommuner kan gå rundt og tro at de selv er super effektive og det er også med til at fastholde at de selv driver det, men faktum er måske at i virkeligheden er at de måske overhoved ikke er super effektive, de har bare lagt en række omkostninger der knytter sig til driften af deres andre tilbud over i andre dele af kommunal forvaltningen. Det kan være sådan noget som løn og forsikring og afskrivninger og vedligehold så alle de der, kan man sige helt almindelige bagvedliggende omkostninger om der knytter sig til jo alt form for drift, det ligger jo så i andre dele af forvaltningen og belaster jo så ikke budgettet for den enkelte institution med det resultat at kommunen går rundt og helt fejlagtigt tror at de er super effektive.

Interviewer: Okay. Hvornår tænker du eller i hvilke situationer opretter de offentlige primært deres egne tilbud kontra hvornår de vælger at bruge ikke offentlige aktører?

Jon: Ja, det gør de vel, hvis de tror at de kan spare nogen penge vel, tror er et meget vigtigt ord i den sætning, fordi at de gør det også en gang imellem selv om de kan se det ikke spare penge, altså

Interviewer: Jamen er det så fordi de er andre motiver?

Jon: Jamen altså for eksempel ved det penge. Altså du kan jo møde kommuner der, altså jeg ved ikke om de vil citeres for det direkte men du vil jo møde en kommune der mener at der er en positiv

gevinst ved, hvis kommunen har et tilbud der koster 20.000 og kommunen har anbragt en ung på et tilbud der koster 15.000 og kommunen har en tom plads, så kan du møde mange kommuner der vil betragte det som sund fornuft at tage den unge ud af tilbuddet til 15.000 og anbringe vedkommende i et kommunalt tilbud til 20.000, derved mener kommune at de har sparet 15.000 fordi kommunen tænker de skal alligevel betale den tomme plads til 20.000 fordi det er helt utænkeligt for kommune at gå ud og sige, jamen prøv at hører her, det virker jo mærkeligt at vi er jo ikke særlig gode til at drive den her type tilbud, vi er dyre end de andre så i stedet for at fjerne bort fjerne, den pågældende plads, som jo ikke er særlig effektiv, så vil man heller anbringe en i det, så har man så og sige i anførelsestegn sparet nogen penge, selv om en hver anden med en form for. At en anden handler logisk vil jo sige, jamen så nedlægger vi den plads, hvis vi ikke kan finde ud af at drive det her selv fornuftigt, jamen så er det jo bedre for os på sigt at købe de her ting for 15.000kr ude i byen og så slipper vi da for at bruge 20.000 selv. Såå...

Interviewer: Nu har du jo altså været lidt inde på det, men nu tænker jeg på at når man sådan snakker om et marked, hvordan ser du så at det her specialiserede social område fungerer som et marked i forhold til leverandøren ligesom også er en del af konkurrenten?

Jon: Det er jo et befængt markedet, hvis man skal tale om det. Det er også et marked altså. Det er jo også selvfølgelig en række med anpart i ikke-kommunale tilbud rundt omkring ikke. Så selvfølgelig er der et marked. Og også folk med anpart i kommunale tilbud i andre kommuner og så jeg ved egentlig ikke om der er nogen der har et overblik over hvor mange der så at sige har anpart på tværs af kommuner, men inden for kommunal systemer og sådan noget, på det sådan meget specialiserede område er man formentlig ret udtalt ikke altså. På det mere generelle område er man knap så specialiserede og er måske ikke så udtalt.

Så der er et marked, men det er klart at markedet er jo defekt fordi at markedet forudsætter en eller anden form for klarhed, en kunde der kender sin egen omkostninger og sine egne priser og nogle leverandører man ved der kan handle relativt frit og det har man jo ikke rigtig helt.

Man kan sige at med den nye reform der bliver lagt op til nu, altså den tilsynsreform, der kommer man jo et skridt i den rigtige retning i forhold til markedet fordi der bliver der stillet nogle flere krav til gennemsigtigheden og transparensen for både de ikke-offentlige og de offentlige tilbud. Og det tror jeg vil være med at tage skridt i retning af et sådan lidt mere fungerende marked.

Interviewer: Hvordan ser du den nye socialreform kan komme med ind og afhjælpe det her økonomiske problem, det der er i kommunerne i forhold til at de måske ikke er helt klar over hvor mange økonomiske ressourcer de reelt bruger på et tilbud fordi posterne ligger så mange andre steder?

Jon: Altså jeg tror, men det er jo svært at sige hvordan kommunerne vil agere i forhold til en/nogle nye regler som vi ikke har fået i det åbne. Men hensigten er jo at man med den nye reform synliggøre/beder folk synliggøre økonomien, men ligestiller offentlige og ikke-offentlige tilbud. Men vil stille krav om at de offentlige tilbud også godkendes, det jo nyt. Det skulle jo gøres tidligere, men nu skal det gøres en anden myndighed, altså en anden tilsyns myndighed. Det gør jo

en forskel. At man ikke bare lige godkender sig selv henover en kop kaffe på et eller andet tidspunkt, men at der nu rent faktisk er den samme godkendelses proces som kører. Og så er der jo i reformen og det kan man jo sige er jo det centrale i den her sammenhæng et krav om at alle tilbud skal hver en gang årligt fremlægge nogle økonomiske nøgletal så man kan beregne i udgangspunkt i omsætningen, altså sådan noget som løn i forhold til omsætning. Udgifter til kompetenceudvikling af medarbejdere i forhold til omsætningen. Udgifter til ejendomme i forhold til omsætningen. Det vil sige at når man skal lave sådan noget tal så bliver man jo også nødt til at få et lidt mere samlet budget. Og når man bliver tvunget til det, kan det jo være at det viser sig at man i nogle kommuner rent faktisk bliver klar over at de tilbud de har overhovedet ikke hænger sammen. Det kan også være at nogle finder ud af at de tilbud de har, peger den anden vej. At de har tjent masser af penge på et eller andet ikke. Så må de jo synliggøre det. Altså, men det jo bare sådan det står i reglerne. Nu må vi jo se hvordan man rent så faktisk vil udleve det her når det begynder at køre og om man kan finde ud af at - altså der vil jo utvivlsomt opstå en byge af problemer omkring det her, men det er i hvert fald målsætningen og den vil da være et skridt i den rigtige retning.

Interviewer: Hvis man vender sådan lidt tilbage til den her markedsfordeling, så sidder de selvejende de sidder på en væsentlig større del af markedet end de private gør. Hvad tænker du kan være årsagen til dette?

Jon: For det første tror jeg at man at det kan godt være de sidder på en større del af markedet, men hvis man tæller antallet så er jeg ikke sikker på at det er den samme fordeling. Jeg tror der er en hel del private der ikke er særlig store. Så bare lige den nuance skal med. For der er nogle store selvejende institutioner og derfor vil de jo selvfølgelig, hvis man ser på tallene på den måde, fylde noget mere end hvis man talte hoveder så vil de ikke fylde så meget. Men altså, der er nok mange grunde til det. For det første har der jo efter Tvind været en ikke ubetydelig offentlig modvilje mod at man overhovedet tjente penge på socialt arbejde. Og der er det selvejende nok været lidt bedre, til trods af den situation, til at forklare at vi er selvejende, vi er non-profit, vi geninvesterer vores overskud i det formål vi har. Hvor de private jo ikke har kunne gøre det på samme måde. Så der har det jo været hr og fru Jensen der haft et lille bo-sted som har tjent penge, ikke at de nødvendigvis har tjent mange penge, det har jeg ikke indtryk af at man har gjort, men at de gjort det og så på den måde har det kunne virke lidt mere odiøst. Så der været sådan en løbende, ikke voldsom, men sådan en løbende strøm af dårlige sager. Som har handlet om økonomi. Og tag sådan en sag som oppe i syd-Djurs kommune, tror jeg, hvor der var et eller andet bo-sted hvor man fandt ud af at der boede nogle piger og så havde de købt jeg ved ikke hvor mange motocross maskiner som ejerens egne børn lå og kørte rundt. Sådan noget der bare er åndssvagt. Hvor man bare gør noget hvor man får en eller anden lille revisor til at sidde og godkende et budget og regnskab som bare skriger til himlen at det ikke hænger sammen. Det er klart at sådan noget også påvirker kommunernes opfattelse af private aktører.

Interviewer: Har der flest sager hvor det sådan har været private der har haft de her, eller har de selvejende også haft nogle.

Jon: Jamen der har da også været noget, og der har også været sager hvor kommunerne har lavet et eller andet. Det har måske mere været de sager der har handlet om dårlig pædagogik. Fordi de bare har opført sig åndssvagt. De her sager hvor plejehjem og hvor nogle har stået i en situation... og København som kørte for nogle år siden, som fyldte rigtig meget på det tidspunkt. Og der har også været sager på nogle selvejende, hvor nogle selvejende institutioner kan have gjort et eller andet som var pædagogisk tosset. Man kan sige for det angår så på økonomidelen af det, er der jo ikke helt det samme incitament til pludseligt at købe x antal motocross cykler for en selvejende institution, som hvis man køber dem og har dem selv. Så jeg synes ikke der har været så mange af dem. Men det kan da godt være der har været nogle. Og så har der været nogle af de der sager som jeg ikke rigtig helt kan sætte fingeren på om de er rigtige. Men vi taler om hvorfor kommunerne handler som de handler så er det jo på baggrund af sager som uanset om de bagefter viser sig at være rigtige eller forkerte, så påvirker de jo. Noget som har været oppe flere gange og nogle gange har der ikke været noget som helst om snakken og nogle gange har der måske. Sådan noget hvor man har et ejendomsselskab for eksempel hvor man lejer bygninger ud til sig selv. Så kan det jo godt være at det er en selvejende institution der bliver drevet og der er en eller andet der har været med til at starte den pågældende, typisk erhvervsdrivende fond eller undtagelsesfond, men hvis fonden så lejer alle bygningerne af stifterens selskab og huslejen er alt for høj eller sådan noget så er det jo en måde at trække nogle penge ud af systemet. Det kan det jo være ikke. Det kan også være det bliver lejet til en helt almindelig markedsleje og så er det jo fint nok. Det kan man jo ikke klandre nogen for. Så skal jeg nok lige sige at lige præcis sådan nogle konstellationer skal man passe på, da de kan være svære at forklare, ikke. De vil altid virke sådan lidt suspekter, men det er jo altså ikke det sammen at det hverken er ulovligt eller der er noget problem i det. så det er en lidt lang start, men jeg tror det må være derfor og det der med modviljen mod private kan man jo også se i lovgivningen. Da man lavede det første udkast til tilsynsreformen og den reform der kører nu, der var der jo nærmest, som jeg husker det, nærmest et forbud indskrevet mod at man kunne drive social pædagogisk tilbud som enkeltmands virksomheder. Og det blev så fjernet igen i den politiske proces, men det at man fra ministerens side i sit udkast faktisk skal indføre et sådan forbud mod at man gjorde det som privat siger noget om den holdning nogen politisk har til de private aktører på det her område. Det var så ministeren Karen Hækkerup der gjorde det, men hendes holdning kan man vel genfinde ude i kommunerne.

Bilag 4

Transskription af interviewet med Bodil Svare, souschef på Granhøjen

Privat aktør

Interviewer: Hej og tak fordi du vil deltage, dette er interviewet af Bodil Svare, souschef på Granhøjen, en privat aktør på det specialiserede socialområde. Hvordan træffes der afgørelse når en borger skal indskrives på det specialiserede socialområde?

Bodil: Det er beslutninger der træffes ude i kommunerne, det er kommunerne der har pengene, det er kommunerne der har myndigheden, så det er dem der træffer beslutningerne om hvordan de vil bruge deres penge. Når det er at de har truffet de beslutninger så er det at de henvender sig til os, som er privat leverandør, altså til leverandører, og det er så her at vi går ind i en forhandling med kommunerne. Men inden da, når du spørger hvordan træffes beslutningen, så kan man sige i kommunen træffes beslutningen af den myndighedschef og det visitationsudvalg, som er ansvarlig for økonomien i kommunen. Hos os når det er at en kommunen henvender sig og vil have en borger ind, så er det jo rigtig vigtigt at vide hvilke funktionsniveau borgeren er på. Og der handler det meget om hvor meget kommunen har udredt borgeren inden de kommer til os, og så er det ud fra funktionsniveauet at vi sætter en pris. Og jeg kan ligeså godt sige at halvdelen at de kommuner, der henvender sig har ofte ikke udredt borgeren inden, men kommer bare med en borger og siger vedkomne har den diagnose, vil i tage ham men det er et vidt begreb derfor har vi en visitation, hvor vi ligesom udfra visitationen prøver på at se hvad er det for et funktionsniveau borgeren har og hvad vil det så cirka koste. Som regel er vi så enig med kommunerne, det vil jeg så gerne sige

Interviewer: Hvem er med til at træffe de beslutninger hos kommunen

Bodil: Jeg kan sige hele måden at gøre det på har ændret sig siden, faktisk siden 2007. Tidligere var det meget sådan at socialrådgiverne selv sad med hele ansvaret og fandt ud af hvor det lige, at når de henvendte sig til en leverandør, en privat aktør måske, så var det socialrådgiveren der ligesom besluttede jamen så indskrives jeg vedkomne ind der. Og der var ikke så meget udredning så de købte pladser, og fik ofte opbakning hjemme hos chefen, i dag er det sådan for halvdelen af kommunerne de skal have udredt borgeren de skal have et mål for hvad er det den her borger skal..., fra det han har nu hvad er det så han skal lære ved at komme ud i et tilbud, hvad er målet. Det skal de skrive inden de møder leverandøren og den halvdel som har gjort det de har også sat et budget op for hvad de vil betale, så er der en anden halv del der ikke har sat disse mål op, men lader det ligge meget op til leverandøren, altså os som privat, at finde frem til de mål og det der er. Og så er det mere en forhandling hvor efter at man har haft borgeren til visitation på Granhøjen, som privat aktør, vi kan godt tage tage den her borger og det vil koste sådan og sådan, og så går de tilbage og finder ud af om de kan bruge os.

Interviewer: Hvilke valgkriterier bygger beslutningen på?

Bodil Svare: Jeg oplever primært at økonomi betyder rigtig meget, kommunernes egne tilbud er blevet billigere, men der er også det kriterier med at de ønsker at se en indsat, kommunerne ønsker

meget mere at se at borgeren skal nå fra a til b, og borgeren skal nå fra a til d, og rundt om b og c, meget mere end tidligere og det vil sige at det lægger et stort pres på os som leverandør at vi ligesom skal kunne byde ind med hvad er der så opnået. Man har det der hedder §107 midlertidigt botilbud, som man tidligere meget har haft borgeren boende i både i 8 og 10 år, men nu kommer kommunerne og siger jamen selvom han er et midlertidigt botilbud så skal han kun være der 2 år, videre, ud med borgeren. Mange gange er borgeren slet ikke parat, det oplever vi, og så tager kommunerne dem hjem og sender dem i lettere tilbud hjemme. Så mange kan sige at kriteriet er, for kommunerne, at de prøver at presse borgeren igennem hurtigere igennem systemet.

Interviewer: Er det på grund af økonomiske årsager?

Bodil Svare: JA det er pga økonomiske årsager, fordi de skal gå fra dyrere til billigere tilbud. Men det som du nu spørger om hvad er det for kriterier, så er det kriteriet økonomi og så er det kvaliteten. Og det er noget af det som vi som privat aktør har gjort rigtig meget ud af at dokumentere, dokumentere den indsats vi når med borgerne med noget der hedder det sociale indikator program. Og det er sådan en dokumentations model som passer godt i Granhøjens narrative systematiske måde at arbejde på, hvor vi kan gå ind og evaluere og har eksterne partnere til at gøre det for os. Og det betyder meget for kommunerne at vi f.eks. kan dokumentere at vi dokumentere indsatsen. Så når du spørger om hvilke valgkriterier der betyder noget, så er det kvaliteten, det er at dokumentere at der sker en effekt med borgeren, og så er det selvfølgelig at prisen skal være i niveau.

Interviewer: Er det simpelthen så fordi der har været nogle andre regelsæt?

Bodil Svare: Det er simpelthen fordi at når kommunen har en økonomi, at de har et botilbud, så bruger det botilbud jo både HR-afdelingen til personale-del, de bruger jo IT, de bruger jo andet hvor man kan sige... (bliver afbrudt)

Interviewer: Altså internt i kommunen?

Bodil Svare: Ja. Og så har du jo ikke regnskab for når det er at botilbuddet bruger alle de der konsulent ydelser som de får inden i kommunen. Fordi de ikke kommer ind og ligger i regnskabet. Og så kan de jo på den måde have en billigere takst. Og det er jo så svært at konkurrere imod. Fordi som privat må vi jo opgive alt.

Interviewer: Så på den måde er der et svært sammenligningsgrundlag?

Bodil Svare: Der er ulige markedsvilkår. Fordi der ikke er gennemsækelighed hos kommunen.

Interviewer: Hvordan i forhold til at nu snakkede du om det her social-indikator program som I måler jeres kvalitet med. Hvordan vil I kunne sammenligne kvaliteten privat kontra offentligt?

Bodil Svare: Nu har vi gjort det at vi gik ud og valgte det social-indikator program som Region Midtjylland bruger og som bruges i en hel del af de regionale sociale tilbud. Desværre er der ikke så mange kommuner der så bruger det. Men vi har netop med vilje gået ud og valgt Region Midtjylland som er offentlig for at på den måde at på den måde at kunne sammenligne os med

offentlige tilbud. Og jeg vil sige de programmer og den rapport som vi fik sidste år der lå vi nogle gange to og tre også nogle gange nummer 1 som værende bedre end de offentlige.

Interviewer: Okay. Men det er så regionale tilbud?

Bodil Svare: Det er så sociale regionale tilbud, ja.

Interviewer: Hvornår er det, eller i hvilke situationer, kan man sige de offentlige benytter deres egne tilbud kontra hvornår de gør brug af jeres tilbud?

Bodil Svare: Jeg vil sige der har været en udvikling igennem de sidste to år hvor jeg har siddet her, hvor man tidligere har haft en bredere gruppe både lidt lettere borgere med sindslidelser og de sværere og mere komplicerede. Men det der kommer nu, er helt klart at kommunerne selv løser alle de enkle tilfælde og selvfølgelig også har nærhedsprincippet med at borgeren skal være i egen kommune. Så som privat aktør oplever vi at det er de komplicerede og dem som har sociale problemer som vi får.

Interviewer: Hvordan ser I det når det offentlige skal ud og købe et tilbud? Hvordan ser I valgkriterierne i forhold til om I bliver valgt som en privat aktør eller om der bliver valgt en selvejende institution?

Bodil Svare: Altså får vi aldrig så meget at vide. Vi får jo ikke direkte at vide af en kommune at de bruger nogle andre i stedet for. Men der bliver sådan set ikke lagt nogle fingre imellem. Og når talen kommer på de selvejende, at så bliver der lagt stor vægt på at overskuddet og hvad det er det går ind i en selvejende fond. Og at man på den måde ikke tjener penge på det. Og det er jo så der hvor at man siger at på den måde er det specialiserede social område et særligt område for et marked. Fordi det handler om borgere der har et problemfelt og som skal hjælpes på en eller anden måde. Og hvis man går ud og tjener penge på andres dårlighed, det er jo noget som ikke er – hvad skal man sige – en acceptabel etik. Det man bare er nødt til at vende om, som jeg sagde før, at hvis det er der var et klart marked for det og man kan dokumentere en god kvalitet og kan gøre det billigere end det offentlige og deres budgetter var gennemskuelige. Så vil det jo være oplagt i mange tilfælde at vælge en privat aktør fremfor måske også en hvor de har en selvejende organisation. For det må jeg jo sige, hvor de har meget høje takster. Så det der med – altså jeg synes at der en misforstået opfattelse af at de private tjener på de folks dårlighed. Og der er det som jeg nævnte før at så synes jeg altså også man må se på hvordan man er det at man forvalter skatteborgernes penge hvis man går ud og både køber et dyrere tilbud og hvor kvaliteten måske ikke er som den skal være eller lavere. Men det ved jeg ikke?...

Interviewer: Hvordan umiddelbart kvalitetsmæssigt, nu nævner du en lille smule at det er dyrere eller nogle af de selvejende, men hvordan betragter I de selvejende og den kvalitet de tilbyder.

Bodil Svare: Altså de har også en høj kvalitet mange af de selvejende, ingen tvivl om det. Jeg vil heller ikke i det her interview sige at jeg bonges for at sige at de er dyrere – det har jeg ikke været inde og undersøge. Men jeg kender enkelte tilfælde hvor de har høje takster.

Interviewer: Men umiddelbart er der så en forestilling om at der måske... Man kan jo se på tallene at de selvejende alligevel har en markant større markedsandel end I som private har. Nu kan vi jo snakke om et legitimitetsspørgsmål i forhold til om pengene bliver geninvesteret eller om de ikke gør. Er der en større accept af at bruge selvejende og det kan være...?

Bodil Svare: Ja det er der. Jamen der er en større effekt af det. Jeg oplever det ikke når jeg taler med kommunerne, men jeg oplever det når jeg er ude og høre ved måske større konferencer og jeg har hørt flere gange hørt formanden for social-sind? Foreningen fremhæve visse selvejende organisationer. Så på den måde er det ligesom accepteret. Og så er der flere af de selvejende der er rigtig rigtig store. Altså som OK fonden, diakonisses stiftelsen som er meget store og som også går ud og byder ud på de... At det der er det næste skridt i måden på, når du spørger hvilke valgkriterierne man stiller op, det er jo det med at mange kommuner ønsker at lave udbud. Og det er der, det vil kun være de store organisationer der kan gå ind og spille med. Og der er mange af de selvejende som er store. Og mange af dem som er private det er mange af de helt små. Og de vil højst sandsynligt gå til helt til og kan ikke overleve det her. Så der er faktisk et mere presset marked for de private her. Specielt de små.

Interviewer: Vi har været en lille smule inde på det, men man kan jo sige at det er interessant i forhold til ejerskabet. Men hvordan fungerer det specialiserede social område som et marked?

Bodil Svare: Jeg synes jo ikke det er... Det begyndt mere og mere at fungere som et marked. Og jeg må sige at det udbud som Gribskov kommune lavede her i foråret, det var meget meget professionelt og flot lavet. Derimod så har Holbæk kommune været inde og tale om at de vil lave udbud her det sidste år og har meldt det op om det på både konferencer og give update om at de gør det, men de har endnu ikke lavet deres udbudsmateriale her mere end et år efter at de har meldt ud de laver det. Og det er jo fordi at når du laver et udbud skal du jo være helt klar på hvad er det for et funktionsniveau borgerne er på, fordi du skal jo have specificeret den ydelse du ønsker at udbyde. Og så langt lyder det til at de måske ikke er kommet. Ligesom de måske ikke er enige i at alle 17 kommuner i region Sjælland som jo er med i det her udbud sammen med Holbæk kommune.

Interviewer: Er det en generel tendens man ser hos kommunerne? I forhold til funktionsniveauet og at man ikke har afklaret det?

Bodil Svare: Det er sådan cirka fifty-fifty. At jeg synes halvtredsprocent af kommunerne er gået ind og bruger det der hedder voksen-udredningsmetoden som Deloitte i sin tid har udviklet sammen med Socialministeriet eller servicestyrelsen. Og den metode er der flere og flere kommuner der går ind og bruger nu, voksen-udredningsmetoden. Så man får fastlagt funktionsniveauet. Men der er rigtig mange kommuner der slet ikke er kommet i gang med at udrede via funktionsniveauet. Vi har gjort rigtig meget ud af de takster vi har, der har vi også opstillet 6 forskellige funktionsniveauer sådan så vi har noget at drøfte taksten ud fra afhængig af hvilket funktionsniveau borgeren er på.

Interviewer: Vi har jo været en lille smule inde på det, men i forhold til hvordan betragter I både det kommunale og de selvejende? De ses jo lidt som konkurrenter for jer? Hvordan betragter I...?

Bodil Svare: Altså jeg synes jo umiddelbart at det offentlige kunne spare rigtig mange penge ved at bruge det private meget mere. Og det er jo fordi vi er det der hedder fleksible og dynamiske. Vi er meget hurtigere med det specialiserede social område. Vi kan meget hurtigere gå ind og målrette en behandling eller en indsats over for en enkelt borger end man kan i kommunerne. Altså hvis der var mange misbrugerende-udad-reagerende eller du har piger der er selvdestruktive jamen så skal de jo have en hvis gruppe af piger for at kunne lave tilbud til dem.

Interviewer: Men er det I kan ikke lidt det samme som de selvejende? Hvor adskiller I jer?

Bodil Svare: Jamen vi adskiller os faktisk ikke meget fra de selvejende. Bortset fra at de selvejende kan promovere sig med en anden etik end vi har. Jeg vil sige en anden selvforståelse som fylder på det specialiserede social område. Altså jeg synes der er en fordom mod de private. Og den synes at man mærker. Og den mærker man i forhold til promovning. Jeg synes da også man skal nævne at den kommune vi bor i, er den kommune der har vi heller ingen borgere fra. Men jeg ved at kommunen sælger udenbys.

Interviewer: Er det så, ved du om det er selvejende eller om det er andre private?

Bodil Svare: Det ved jeg faktisk ikke. Jeg har også bedt om at få en liste over hvor mange der er private fordi det ved jeg heller ikke og det ønsker jeg at vide mere om. For at vide mere om hvordan de agerer. Men altså, jeg har bare en fornemmelse om at jeg ved at der er rigtig mange private her i Odsherred som jo er et af de steder hvor der er flest private.

Interviewer: Botilbud?

Bodil Svare: Ja botilbud og opholdssteder for unge her i Vestsjælland. Det er et af de steder hvor der er flest i hele Danmark, men der er rigtig mange af dem som er lukket ned nu fordi de ikke får så mange borgere fra kommunen. Så det er presset. Vi har så kunne opretholde det samme niveau, fortsat.

Interviewer: Hvordan oplever i sammenhæng mellem økonomi og kvalitet

Bodil Svare: Umiddelbart vil jeg mene at vi har billigere tilbud end det offentlige har tilbud på samme niveau, funktionsniveau af en borger. Og også på kvalitets niveau, helt klart har vi et højt kvalitetsniveau på Granhøjen. Og som privat aktør har vi en høj kvalitet fordi dette er vores styrke som privat aktør, det er at vi er meget fleksible og dynamiske så det vil sige hver gang der kommer en ny udfordring med en borger og en problematisk, tænker man nye ideer og tanker ind. Og der er der ikke så fra ide til handling, fordi at så går man ud og får fat på de ting man har behov for, om det er bolig, eller om det er særlige medarbejdere man har behov for. Så gør man det. Hvorimod man i det offentlige tilbud skal forhandle lidt længere tid med sin chef, hvorimod her går man bare ud og gør det.

Alligevel kan man ikke lade være med at forholde sig til at det det specialiserede social område er meget domineret af offentlige tilbud. Hvad kan det skyldes?

Nu har der været mange sager oppe, hvor man både har set om dårlige tilbud og misbrug af magt, og meget andet. Men de private kan sagtens stå inde og matche det offentlige i forhold til priser.

Interviewer: Hvad mener du årsagen kan være til at...

Bodil svare: I virkeligheden har der været private altid, men det offentlige har i den grad udviklet sig op igennem, altså det har udviklet og udviklet flere og flere tilbud, og specialiserede sig mere og mere inde for det specialiserede socialområde så man har også udviklet mange sociale tilbud fra 40'erne 50'erne og op til 2000, og også nu, hvor man er gået ind og har lavet sine egne tilbud, og der er ligesom en kultur der er sket i de 50-60 år hvor man har udviklet egne tilbud inde for det offentlige, man skal også huske på at inden var der store åndssvage anstalter, store sindssyge anstalter og meget andet som lå op til 50-60'erne og så blev de mere eller mindre nedlagt, eller man udlagde det, og så skulle kommunerne ind og tage ansvar for det. Og fra man nedlagde de mange store total institutioner så var kommunerne der gik ind selv og lavede tilbuddene og den kultur den nord, sidder at kommunerne ligesom det offentlige er dem som skal løfte opgaven. Det er måske en historiske, hvor staten tog hånd om det og havde kæmpe store total institutioner og så har kommunerne taget over.

Interviewer: Du nævner du kvalitet og økonomi, kunne der være andre grunde til, der har indflydelse på beslutningsprocessen.

Bodil Svare: Når jeg nævner det med store total institutioner så er det fordi der er skabt en kultur igennem 40-50 år hvor man synes at det er det offentlige der kan gå ind og gøre det her, og de har sat sig på området. Hvis det var at man sagde at man går ind i en konkurrence og skulle lave et egentlig marked så vil det være,... det vil jo være svært for det offentlige for hvis de skulle bruge mindre pladser, så skulle de faktisk nedlægge mange af deres egne tilbud, og dermed ville de også være nødt til at afskedige mange af deres egne medarbejdere, og på den måde kan man sige at det vil være svært for dem. Men jeg synes jo også at hvis man har en leverandør og siger jo, at der skal der skal være et marked, der bliver ønsket og sagt højt, da amtene blev nedlagt og man lagde myndigheden ud til kommunerne, der sagde man, at man var nødt til at lave et marked på det her område, så man kunne konkurrere på lige vilkår. Og det er så det jeg synes der er interessant, konkurrencen på lige vilkår mellem det offentlige, de selvejende og det private. Og mange private kan gøre det billigere end det offentlige. Men alligevel bliver det offentlige valgt. Og der er man jo nødt til at stille spørgsmålstejn ved, hvordan er det så kommunen der forvalter de her penge, og som ønsker at spare, hvordan er det så at de går ind og forvalter økonomien med skatteborgernes penge, når de ikke køber privat som måske er billigere og bedre kvalitet, men her bruger deres egne tilbud, hvor kvaliteten måske ikke altid er lige så god. I forhold til det, skal man jo også være meget opmærksom på at det jo er meget svært at skabe gennemsigthed i taksterne på det offentlige kontra det private. Det private er nødt til at have helt åbne regnskaber, hvorimod det er svært at få gennemsigthed i de offentlige regnskaber.