

# Politisk interesse og politisk styring af anbringelsesområdet for udsatte børn og unge

*Af Steen Juul Hansen og  
Esbén Juul Hansen*

## 1.0 Indledning

Laver politikerne for mange regler på anbringelsesområdet eller for få? Er anbringelsesområdet mere eller mindre regelstyret end andre sammenlignelige områder? Er regelstyring i det hele taget en hensigtsmæssig styringsform på anbringelsesområdet? Formålet med denne artikel er at undersøge omfanget af regelstyringen af anbringelsesområdet og give en forklaring på, hvorfor omfanget af regelstyringen af området er begrænset sammenlignet med andre serviceområder. Artiklen afsluttes med en diskussion af, hvordan anbringelsesområdet bør styres.

Politikerne i folketinget kan styre samfundet på mange forskellige måder. De kan blandt andet styre med bevillinger, med viden og med regler mm. (Grøn & Hansen, 2014). En meget anvendt styringsmåde er styring ved hjælp af regler – regelstyring. Man kan ligefrem tale om, at den danske stat er en regelstat (Jakobsen og Mortensen, 2014). Regler foreskriver, hvilke rettigheder og pligter borgeren har, og de regulerer, hvordan goderne i samfundet skal fordeles, og hvordan bestemte typer af opgaver skal udføres.

Undersøgelsen af den politiske regelstyring af anbringelsesområdet er gennemført ved hjælp af en komparativ analyse af tre offentlige serviceområder – anbringelses-, daginstitutions- og folkeskoleområdet.

Anbringelsesområdet for udsatte børn og unge er et offentligt serviceområde. Samfundet har i gennemsnit anbragt ca. 14.500 børn og unge uden for hjemmet i perioden 2005 til 2016 (Statistisk tiårsoversigt 2018) med en faldende tendens fra 2010 (Grostøl, 2013). Børnene og de unge er anbragt forskellige steder. Mange i familiepleje, en del på døgninstitutioner og opholdssteder og nogle få afsoner eller er i varetægtssurrogat. I 2015 brugte samfundet ca. 9 mia. kroner på anbringelsesområdet (Socialstyrelsen, 2017).

Denne artikel har fokus på følgende spørgsmål: Hvordan er den politiske regelstyring af anbringelsesområdet sammenlignet med daginstitution- og folkeskoleområdet? Umiddelbart skulle man forvente, at ovennævnte tre serviceområder regelstyres på samme måde, da de alle beskæftiger sig med, hvad man kan kalde "vilde problemer", og da de er kommunale serviceområder. Det er folketinget, der vedtager reglerne, og det er kommunerne, der har ansvaret for at løse opgaverne og har kontakten med borgerne.

Resultaterne af den komparative analyse af regelstyringen på de tre serviceområder viser, at regelstyringen af anbringelsesområdet ikke har nær samme omfang og karakter som regelstyringen af folkeskoleområdet. Resultaterne viser også, at anbringelsesområdet har en relativ lille offentlig og politisk interesse i forhold til især folkeskoleområdet. På basis af sammenligningen af den politiske styring og den politiske interesse for de tre serviceområder konkluderes det, at årsagen til den svage regelstyring af anbringelsesområdet er områdets lave politiske interesse.

Ud over dette indledende afsnit består artiklen af seks afsnit. I afsnit 2 gennemgås kort de metoder, der er anvendt i undersøgelsen. I afsnit 3 gives en karakteristik af de tre offentlige serviceområder. I afsnit 4 analyseres den politiske regelstyring af de tre serviceområder. I afsnit 5 analyseres den politiske interesse for de tre serviceområder. Her argumenteres der for, at medierne spiller en stor rolle for den politiske interesse og den politiske styring af et serviceområde. I afsnit 6 sammenfattes analyserne af den politiske regelstyring og den politiske interesse for de tre serviceområder. Analyserne viser, at de tre serviceområder regelstyres forskelligt, og at den politiske interesse for de tre serviceområder er forskellig. Størrelsen af den politiske interesse for det enkelte ser-

viceområde er bestemmende for omfanget af den politiske regelstyring af området. Artiklen afsluttes med en opsamling og en diskussion af, om ikke faglig styring af anbringelsesområdet er en mere hensigtsmæssig styringsform end regelstyring.

## 2.0 Metode

Den politiske regelstyring af anbringelsesområdet undersøges ved at sammenligne anbringelsesområdet for udsatte børn og unge med to andre offentlige serviceområder, som er umiddelbart sammenlignelige, nemlig folkeskoleområdet og daginstitutionområdet. Et serviceområde kan karakteriseres som et område, hvor de ansatte bruger deres tid på produktion af serviceydelser i tæt kontakt med brugerne (Christensen m.fl., 2017). De tre serviceområder ligner hinanden, idet serviceproduktionen vedrører vilde problemer, der involverer professionelles faglige skøn, og idet alle tre områder er organiseret i kommunale eller selvejende institutioner.

Undersøgelsens overordnede design er et "most similar" casestudie, hvor tre cases (de tre serviceområder) sammenlignes ved brug af komparativ analyse (Frendreis, 1983). Dette design vælges her, idet der er en forventning om, at der ikke er nogen forskel i den politiske regelstyring af de tre områder. Hvis det alligevel viser sig, at der er en forskel på regelstyringen af de tre områder, så vil forskellen skyldes andre forhold end opgavens karakter og organisering. Spørgsmålet er så, hvad denne forskel skyldes.

Hypotesen i undersøgelsen er, at der er forskel på den politiske regelstyring af de tre områder, og at denne forskel skyldes, at de tre områder har forskellig politisk interesse.

Som nævnt i indledningen kan politikerne vælge mellem forskellige styringsværktøjer – regler, viden, økonomiske ressourcer, interak-

tion og normer (Grøn & Hansen, 2014). Denne analyse omfatter kun den regelstyring som Folketinget foretager. Det betyder, at analysen ikke omfatter den styring som evidensbølgen og den øgede brug af metoder er udtryk for. En styring der eksempelvis kommer til udtryk i Socialstyrelsen satsning på "Viden der virker". Regelstyring er en væsentlig del af det samlede styringsmiks, som politikerne anvender (Jakobsen og Mortensen, 2014).

Første trin i den komparative analyse er en empirisk analyse af, hvordan den politiske styring af de tre serviceområder er. Den er baseret på en indholdsmæssig dokumentanalyse af lovgivningen på de tre serviceområder.

Den politiske dagsorden og dermed den politiske interesse er stærkt præget af medierne (Andersen m.fl., 2015, Green-Pedersen, 2016). Politikerne risikerer at blive straffet af vælgerne, hvis de ikke forholder sig til de spørgsmål, som medierne rejser.

Det andet trin i analysen er på den baggrund en kvantitativ analyse af den politiske interesse for de tre serviceområder. Den politiske interesse kommer til udtryk i mediernes dækning af områderne. Derfor tages der udgangspunkt i, hvor ofte de tre serviceområder er omtalt i udvalgte medier – Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten. De tre medier er valgt, fordi det er landsdækkende aviser med forskellig politisk observans. Ved søgningen i Infomedia er der søgt på ordene "døgninstitution\*" og "opholdssted\*", "daginstitution\*" og "folkeskole\*" i perioden august 2017 til august 2018. Søgningen omfatter overskriften, første afsnit og artiklen som helhed. De tre serviceområder rangordnes på en ordinal skala.

Til slut sammenholdes analysens resultater vedrørende regelstyringen af de tre serviceområder med den politiske interesse for de tre områder.

### 3.0 Karakteristik af de tre offentlige serviceområder

I dette afsnit karakteriseres de tre offentlige serviceområder. Det gælder generelt for offentlige serviceområder, at det er politikerne, der bestemmer på hvilke vilkår velfærdsydelse skal leveres, og hvilket omfang disse skal have. Selve produktionen af ydelserne kan organiseres meget forskelligt, og selve ydelsen leveres af en professionel med et betydeligt spillerum (Christensen m.fl., 2017). Det er typisk socialpædagoger på anbringelsesområdet, pædagoger på daginstitutionsområdet og lærere på folkeskoleområdet.

Anbringelsesområdet for børn og unge, daginstitutioner og folkeskoler ligner på mange måder hinanden med hensyn til de betingelser, hvorunder de fungerer. De tre typer af organisationer er strukturelt kendetegnet ved, at de organiserer sig med en ringe grad af intern specialisering (Christensen m.fl., 2017). Deres kontakt til brugerne strækker sig typisk over lang tid og er præget af kontinuitet (Ibid). Anbringelser af udsatte børn og unge kan dog være udsat for sammenbrud, og barnet eller den unge må skifte anbringelsessted. Omkostningerne ved tilbuddene er forudsigelige, mens forholdet mellem bruger og organisation er præget af, at brugeren er svagt stillet i forhold til de professionelle ansatte i organisationen. Det er de ansatte, der sætter rammerne for børnene og de unges aktiviteter på institutionen. Forældrene eller andre pårørende har ikke mulighed for at være til stede. Brugeren og deres pårørende må stole på, at de ydelser, de modtager, er de rigtige. Brugeren har generelt mangelfulde sammenlignings- eller kontrolmuligheder i forhold til organisationens ydelser (Ibid). Det er svært at afgøre, om den behandling barnet eller den unge modtager på en døgninstitution er den rigtige, og det er vanskeligt at sammenligne

behandlingen på et opholdssted med behandlingen på et andet. På folkeskoleområdet skal hver skole udarbejde kvalitetsrapporter minimum hvert tredje år med fokus på 9. klasse (Bekendtgørelse, 2014). Folkeskoleområdet er generelt bedre statistisk belyst end de to andre områder. Og her sammenligner man årligt karakterer for de enkelte klassetrin på tværs af skoler og kommuner.

Det er et lovgivningsmæssigt krav, at daginstitutioner og folkeskoler har bestyrelser, hvilket ikke er et krav på anbringelsesområdet. En del døgninstitutioner har ikke desto mindre bestyrelser, fordi de i sin tid blev oprettet på privat initiativ. Efterfølgende har døgninstitutionerne indgået en driftsoverenskomst med det offentlige, hvilket betyder, at det offentlige overtager det reelle driftsansvar for organisationen.

Alle tre områder beskæftiger sig med børn og unge, og deres opgaver er af pædagogisk karakter. Disse er blandt andet kendetegnet ved, at grænserne mellem hvem der gør og kan noget på det pædagogiske område, altid vil være til diskussion, fordi pædagogisk arbejde er indlejret i et spændingsforhold mellem det private og det offentlige (Bayer & Brinkkjær, 2003). Som en konsekvens heraf opfatter mange forældre og pårørende sig selv som eksperter på det pædagogiske område og har holdninger til og meninger om, hvordan det pædagogiske arbejde skal udføres.

Alle tre områder beskæftiger sig med, hvad man kan kalde vilde problemer (Krogstrup, 2016; Harmon & Mayer, 1986). Det er problemer, der er svære at definere præcist, og hvor det er svært at finde virksomme løsninger. Der er ikke nogen præcis opskrift på, hvordan lærerne i folkeskolen skal realisere folkeskolens formål. Hvordan skal folkeskolen f.eks. forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre (Lov om Folkeskolen, 2017)? Eller hvordan

forebygger man f.eks. negativ social arv på daginstitutionsområdet, eller hvordan skaber man de samme muligheder for udfoldelse for udsatte børn og unge, som børnene inden for normalområdet har? (Grostøl, 2013).

Lovgivningen på anbringelsesområdet kan karakteriseres som en kompensationslovgivning, hvor børn og unge med vanskeligheder kan få individuel støtte, der kompenserer børnene og de unges vanskeligheder (Grostøl, 2013). Hvor lovgivningen på daginstitutionso- og folkeskoleområdet kan karakteriseres som områder, hvor kommunen ud fra en politisk vurdering lægger et kollektivt serviceniveau for indsatsen (Ibid).

De tre områder er også forskellige på mange måder. Anbringelsesområdet med dets institutioner for børn og unge fungerer 24 timer i døgnet året rundt (Kristensen, 2013). Det betyder, at de ansatte sjældent er sammen allesammen eller for den sags skyld møder hinanden. Institutionerne på anbringelsesområdet får deres børn anvist fra den kommunale børn- og ungeforvaltning. De modtager dem ikke automatisk, men konkurrerer med hinanden om at modtage de børn og unge, som de kommunale myndigheder anviser. Nogle gange er børnene og de unge anbragt på institutionen med tvang, fordi kommunen skønner, at det er til barnets bedste. Forældrene mangler som hovedregel forældreevne, og børnene er behandlingskrævende (Mehlbye m. fl., 2018, Statistikbanken, 2019). Det betyder, at anbringelsesstedet ofte træder i forældrenes sted i forhold til de anbragte børn og unge. Anbringelsesområdet er ikke præget af velorganiserede brugerinteresser og interesseorganisationer (Binderkrantz m.fl., 2014) på samme måde som f.eks. folkeskoleområdet eller arbejdsmarkedet. Forældrene er ofte resourcesvage og har svært ved at varetage egne og deres børns interesser (Grostøl, 2013). De ansatte på området er fortrinsvis organiseret

i Socialpædagogisk Landsforbund, der fungerer som en interesseorganisation. På en række private opholdssteder er løn- og arbejdsforhold ikke reguleret (Erlandsen & Langager, 2013).

Daginstitutionerne fungerer i dagtimerne, og deres ydelser er et tilbud til forældrene. Børnene i daginstitutionerne er som hovedregel normalt fungerende, og pædagogernes opgave er primært at passe dem og fremme deres trivsel og læring (Bekendtgørelse, 2016). Forældrene er som hovedregel ressourcestærke og kan tage vare på deres børn. Der er selvfølgelig undtagelser til denne hovedregel.

Lignende forhold karakteriserer folkeskolerne. Lærernes opgave er her primært knyttet til elevernes læring, men har også fået et socialt tilsnit (Christensen et al, 2017). Folkeskoleområdet er præget af stærke velorganiserede brugerinteresser, hvor både elever, forældre, ledere og lærerne er organiseret. Lærernes fagforening – Danmarks Lærerforening – har traditionelt haft en central rolle i folkeskolen og er en indflydelsesrig interesseorganisation (Binderkrantz, 2014).

De fleste kommer i kontakt med folkeskolen som elever og som forældre, og har derfor gerne en mening om den. Det er vigtigt for forældrene, at deres børn klarer sig godt i skolen. Selv om nogle forældre engagerer sig i deres børns daginstitution, opfatter de ikke daginstitutionen på samme måde som folkeskolen, nemlig som afgørende for deres børns videre karriereforløb i uddannelsessystemet (Hansen, 2009). Kun få børn bliver derimod anbragt uden for hjemmet, og de kommer der primært, fordi deres forældre ikke kan tage sig af dem (Mehlbye m.fl., 2018; Danmarks Statistik, 2019). De fleste borgere i samfundet har således et forhold til og en mening om henholdsvis folkeskolen – og daginstitutionsområdet (Bayer & Brinkkjær, 2003). Men det er et fåtal, som har et forhold til anbringelsesområdet.

De organisatoriske rammer for pædagogisk arbejde betyder meget (Bayer & Brinkkjær, 2003). Rammerne er faktorer, som hverken lærere eller pædagoger har umiddelbar indflydelse på. Lærerne arbejder som hovedregel alene i selve undervisningen, mens pædagogerne udøver deres arbejde sammen med andre. Lærernes arbejde planlægges gennem timefagfordeling, mens pædagogernes arbejdstider planlægges i vagtplaner. På anbringelsesområdet skal vagtplanerne være kendt i god tid.

De historiske traditioner på de tre områder er forskellige. Anbringelses- og døgninstitutionsområdet har lange historiske traditioner med rødder tilbage til 1800-tallets private og ofte kristelige foreningsarbejde med børn og unge, hvor indsatsen var præget af straf og opdragelse (Bryderup, 2005; Egelund, 1997). Folkeskolen blev første gang nævnt i skoleloven fra 1899. Forud er gået ca. 400 års skolehistorie i Danmark (Gjerløff og Jacobsen, 2014). Folkeskolen er skrevet ind i Grundlovens § 76. Daginstitutionsområdet har rødder tilbage til starten af 1800-tallet, hvor børn blev placeret, mens forældrene gik på arbejde. Hvor indsatsen havde fokus på omsorg og oplæring (Lauridsen, 2014). Daginstitutionsområdet er hovedsageligt opbygget gennem de seneste 40 år for først og fremmest at imødekomme et pasningsbehov, der opstod som følge af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse (Lauridsen, 2014).

Der er forskel på, om samfundet betragter et givet område som et område, der skal reguleres af det offentlige, eller som et område, der tilhører privatsfæren. I Danmark har man traditionelt betragtet anbringelsesområdet som et område, der ikke skal styres af staten. Området har historisk set været præget af privat velgørenhed (Bryderup, 2005). Sådan forholder det sig ikke med folkeskoleområdet, der er et område, som politikerne – og før dem kongen – betragter som et legitimt og nødvendigt område

at regulere (Christensen et al., 2017). Danmarks internationale konkurrenceevne (Pedersen, 2011) og bevarelsen af velfærdsstaten afhænger af en veluddannet ungdom. Daginstitutionsområdet er først for alvor blevet et offentligt anliggende i 1960'erne. Man kan sige, at det først er i løbet af 1960'erne, at det pædagogiske område får den betydning, det har i dag (Bayer og Brinkkjær, 2003). Området er derfor ikke institutionaliseret i samme omfang, som de to andre områder.

#### 4.0 Politisk styring af de tre offentlige serviceområder

Politikerne kan gennemføre den politiske styring med mange forskellige redskaber (Jacobsen & Jakobsen, 2014; Grøn & Hansen, 2014). Grøn & Hansen (2014) skelner mellem fem forskellige typer af styringsværktøjer: Regler, viden, økonomiske ressourcer, interaktion og normer. Og i praksis anvender politikerne alle fem redskaber i større eller mindre omfang. Et helt centralt politisk styringsredskab i det danske samfund er udstedelse af regler (Jakobsen & Mortensen, 2014), og det er regelstyring der er fokus på i denne analyse. Regler foreskriver borgernes rettigheder og pligter, de regulerer fordelingspolitikken, og hvordan bestemte typer af opgaver skal udføres. Udstedelsen af regler er politikernes svar på samfundsproblemer, der opfattes som væsentlige af borgerne (Jakobsen & Mortensen, 2014; Green-Pedersen, 2011).

Offentlige serviceorganisationer er kendetegnet ved, at deres kerneaktiviteter udføres af professionelle (Christensen et al., 2017). Det professionelle arbejde er kendetegnet ved, at de professionelle sætter deres faglighed i spil og udøver skøn i mødet med brugeren (Molander & Terum, 2008). Det professionelle arbejde er ikke som udgangspunkt styret af tekniske specifikationer og brugsanvisninger (Hansen & Nielsen, 2011). Medarbejdernes aktiviteter

kan sjældent observeres umiddelbart, og det er ofte svært at afgøre, hvad resultatet af deres arbejde er (Wilson, 1989). De beskæftiger sig med, hvad man kan kalde vilde problemer (Harmon & Meyer, 1986; Krogstrup, 2016). Den dominerende aktivitet i offentlige serviceorganisationer er mødet mellem medarbejder og borger. Det gør sig i udpræget grad gældende på anbringelsesområdet, og det gør sig gældende på daginstitutions- og folkeskoleområdet.

Politikerne styrer ikke de offentlige serviceorganisationer på samme måde. Selv om offentlige serviceorganisationer som hovedregel er placeret i kommunalt regi og beskæftiger sig med vilde problemer, så varierer den politiske styring (Christensen m.fl., 2017). Denne variation kan være bestemt af historie og tradition. Som oftest er variationen i den politiske styring i væsentlig grad bestemt af politikernes interesse for det pågældende serviceområde (Jakobsen & Mortensen, 2014).

I det følgende sammenlignes den politiske styring af tre offentlige serviceområder – anbringelses-, daginstitutions- og folkeskoleområdet. Sammenligningen er baseret på en kvalitativ indholdsmæssig analyse af styringen af de tre serviceområder fra 2009 ajourført med de seneste reformer på de tre områder – Barnets reform i 2011, dagtilbudsreformen fra 2018 og folkeskolereformen fra 2013.

Den politiske styring af anbringelsesområdet er præget af, at den griber dybt ind i en families og et barns eller en ungs hverdag og kan involvere tvang. Som udgangspunkt er politikerne derfor forsigtige med at lovgive på området (Jakobsen, 2004). Lovgivningen på anbringelsesområdet er ikke omfattende og detaljeret (Hansen, 2009). Serviceloven stiller ikke mange og præcise krav til, hvordan socialpædagoger på døgninstitutioner og opholdssteder skal udføre deres arbejde i praksis. Lovgivningen retter sig primært mod forhold forud for anbringelsen

og ikke mod forhold under selve anbringelsen. Siden Serviceloven blev indført i 1998, er den blevet ændret flere gange, og der er gennemført flere reformer (Røhl, 2015). Disse ændringer kan sammenfattes i tre udviklingstendenser: 1) øget processtyring, 2) fokus på den sammenhængende indsats og 3) øget hensyn til barnets tarv på bekostning af forældrenes ret.

Siden anbringelsesreformen i 2006 er lov om social service blevet ændret som følge af Barnets Reform. Barnets Reform trådte i kraft den 1. januar 2011 og er en revision af bestemmelserne i Serviceloven. Den overordnede målsætning med lovændringerne er at støtte udsatte børn og unges muligheder for at trives og at udvikle deres personlige og faglige kompetencer. Derudover sætter Barnets Reform fokus på, at børnene og de unge skal styrkes i den nødvendige forberedelse til et liv som voksen. Konkret er der tale om en række ændringer i forhold til at fremme trykthed i opvæksten, børn og unges rettigheder, tidlig indsats og kvalitet i indsatsen (Servicestyrelsen, 2011; Grostøl, 2013). Reformen fastslår, at det altid er barnets tarv, som skal være i centrum for indsatsen.

I 2014 vedtog folkettingen lov om Socialtilsyn. Formålet med loven er at bidrage til at sikre, at borgerne får en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter Lov om social service og Kapitel 40 i Sundhedsloven. Formålet skal opfyldes ved systematisk at godkende og føre et driftsorienteret tilsyn med tilbuddene (LBK, 2018). Loven giver kommunerne myndighed til at føre tilsyn med anbringelsesområdet og kvaliteten i tilbuddene. Rent lovgivningsmæssigt lægger man i stigende omfang vægt på kvaliteten af den indsats, børn og unge skal tilbydes, når de anbringes (Grostøl, 2013).

Rent praktisk udføres socialtilsynet regionalt, og i hver region er der udpeget en tilsynskommune, der har ansvaret for den praktiske

gennemførelse af socialtilsynet. Som et led i tilsynet har Socialstyrelsen en auditfunktion som understøtter socialtilsynets opgaveløsning (Hansen, 2019). Oprettelsen af de regionale sociale tilsyn er et udtryk for regelstyring, mens den praktiske gennemførelse af tilsynet er et udtryk for styring ved hjælp følgende styringsværktøjer: viden, interaktion og faglige normer.

Regelstyringen af folkeskoleområdet er karakteriseret ved en omfattende og detaljeret politisk styring af skolens indhold og struktur (Hansen, 2009), og den politiske regelstyring har været stigende de seneste 10-15 år med en intens lovgivningsaktivitet (Coninck-Smith, Rasmussen & Vyff, 2015). Folkeskoleloven regulerer, hvordan skolevæsenet og den enkelte skole skal organiseres, og hvad indholdet af undervisningen skal være. Folkeskolen har været styret af Fælles Mål med sammenlagt 1716 trin og slutmål, hvor hensigten er at styre udviklingen i elevernes kundskabstilegnelse fra børnehaveklassen til eleverne forlader folkeskolen. Med folkeskoleloven af 2013 er arbejdet med Fælles Mål blevet forenket (Undervisningsministeriet, 2018). Det er ikke kun Folkeskoleloven, der regulerer området, men også en lang række bekendtgørelser og vejledninger. Endelig er lærernes arbejdstid i folkeskolen som noget helt specielt reguleret ved lov.

Den politiske styring af daginstitutionsoområdet fremgår af Serviceloven og Dagtilbudsloven. Lovgivningen er præget af få overordnede og ikke operationelle regler – dvs. regler, der er svære at omsætte til praksis, og hvor det er den enkelte ansatte eller den enkelte institution, der skal omsætte reglerne til praksis. Daginstitutionsoområdet er i dag langt mere styret af lovgivning end tidligere, hvor der kun var få paragraffer i bistandsloven, der styrede området (Hansen m.fl., 2016). Med dagtilbudsloven fik området en helt selvstændig lovgivning. Lovgivningen sætter rammerne for det pæda-

gogiske arbejde. Det er sjældent, at lovgivningen angiver de nærmere retningslinjer for, hvordan det pædagogiske arbejde konkret skal udføres.

Serviceoven regulerer det kommunale serviceområde generelt, herunder også dagtilbud til børn. Dagtilbudsloven regelstyrer en række forhold om etablering og drift af dagtilbud herunder de pædagogiske lærerplaner. Centrale indsatsområder på daginstitutionsområdet er tidlig indsats angående udsatte børn, brud med den negative sociale arv, sprogstimulering af tosprogede småbørn, pædagogiske læreplaner og styrket pædagogisk faglighed (Hansen, 2009).

Loven om pædagogiske læreplaner trådte i kraft i 2004. Loven indeholder et fornyet syn på dagtilbuddenes opgave og dermed på den pædagogik, der praktiseres i dagtilbuddene. Det nye er, at læring i øget omfang fremhæves

som et omdrejningspunkt for børns ophold i dagtilbud (Evaluering, 2008).

Sideløbende med den lovgivningsmæssige regulering af de tre serviceområder griber staten også direkte styrende ind på en række specifikke områder som fx brandforanstaltninger, arbejdsmiljø og magtanvendelse. Som supplement til den statslige styring er alle tre serviceområder omfattet af en detaljeret kommunal styring af de økonomiske rammer, og en ligeledes detaljeret overenskomstmæssig regulering af løn og arbejdstider. Den store forskel på styringen af de tre områder er den omfattende og detaljerede statslige styring af såvel folkeskolens struktur som indhold (Hansen, 2009, Andersen, 2014) jf. tabel 1. En styring der adskiller sig fra styringen på anbringelsesområdet.

Tabel 1: Politisk regelstyring af tre serviceområder

	Anbringelsesområdet	Daginstitutionsområdet	Folkeskoleområdet
Statslig regelstyring	Overordnet regelstyring af den socialpædagogiske opgave	Overordnet regelstyring af den pædagogiske opgave	Omfattende og detaljeret regelstyring af rammer og indhold af den pædagogiske opgave

Tabel 1 giver en kort sammenfattende karakteristik af den politiske regelstyring af anbringelses-, daginstitution- og folkeskoleområdet. Det fremgår, at regelstyringen af folkeskoleområdet adskiller sig fra styringen af de to andre serviceområder ved at være mere omfattende og detaljeret.

Styringen af et offentligt serviceområde fungerer ikke isoleret fra den omverden, som ser-

viceområdet eksisterer i. De samfundsmæssige interesser i et givet serviceområde spiller en rolle for den måde, hvorpå samfundet styrer det pågældende område. Vilklarene for de offentlige serviceproducerende organisationer afhænger af, hvor politisk interessant det pågældende område er, og dermed af politikernes ønske om at regulere det. En stor samfundsmæssig interesse medfører tilsyneladende en mere omfattende



og detaljeret politisk styring (Hansen, 2016; Jakobsen & Mortensen, 2014, Andersen, 2014).

## 5.0 Politisk interesse for de tre serviceområder

Samspillet mellem borgere, politikere, regering og forvaltning kaldes for den parlamentariske styringskæde (Blom-Hansen m.fl. 2014;). Den parlamentariske styringskæde udtrykker det forhold, at den politiske magt i sidste ende ligger hos borgerne. Det er borgerne der via det repræsentative demokrati bestemmer den politik, som regeringen vedtager. Modellen er en idealmodel og har sine begrænsninger. Alligevel er den parlamentariske styringskæde central for forståelsen af det danske folkestyre (Christensen & Elklit, 2013), fordi den viser centrale omdrejningspunkter i den politiske debat. Hvor et omdrejningspunkt er, at borgerne har en central rolle for tilblivelsen af den politiske styring af samfundet og dermed også for regelstyringen af den offentlige sektor. Så den

politiske styring af et serviceområde sker ikke løsrevet fra borgernes og politikernes interesse for det pågældende område.

Politisk styring er politikernes svar på samfundsproblemer, der opfattes som væsentlige af borgerne. Politikerne har en kraftig tilskyndelse til at reagere på problemer, der står højt på vælgernes og mediernes dagsorden, fordi de gerne vil genvælges (Jakobsen & Mortensen, 2014; Green-Pedersen, 2011, Grostøl, 2013; 2017). Medierne spiller hver eneste dag rollen som formidler af vælgernes meninger og synspunkter (Christiansen & Nørgaard, 2018, Lund, 2002). Så der er en snæver sammenhæng mellem vælgerne – og mediernes dagsorden og den politiske dagsorden. Som Grostøl (2017) formulerer det, så er der ingen tvivl om, at pressen har stor betydning for udviklingen af lovgivningen på f.eks. det pædagogiske område. Der er mange dagsordener i spil jf. Boks 1. Heraf fremgår det også, at vælgerne og mediernes dagsorden er bestemmende for den politiske dagsorden.

### Boks 1: Forskellige dagsordener – vælgere, medier og politikere

<b>Vælgerne dagsorden:</b>	De emner, som befolkningen eller vælgerne på et givet tidspunkt er optaget af.
<b>Mediernes dagsorden:</b>	De emner, som optager medierne.
<b>Politikernes dagsorden:</b>	De emner, som politikere på et givet tidspunkt er optagede af.
<b>Sammenhæng mellem dagsordener:</b>	
Vælgerne dagsorden ↔ Mediernes dagsorden ↔ Politikernes dagsorden	

Kilde: Christiansen & Nørgaard, 2018: 187

I dag er medier og politik uløseligt bundet sammen (Elmelund-Præstekær & Hopmann, 2013; Green-Pedersen, 2011). Mediernes valg af em-

ner påvirker såvel borgernes som politikernes holdningsdannelse. I den sammenhæng spiller dagblade en væsentlig rolle (Christiansen &

Nørgaard, 2018). Medierne præger samfundsdebatten, og mediernes prioritering af emner i nyhedsdækningen påvirker politikernes opfattelse af, hvilke emner der er vigtige for samfundet. Medierne påvirker rammerne for, hvordan politik bliver diskuteret, og de er med til at sætte den politiske dagsorden og er bestemmende for, hvad politikerne i sidste ende beslutter. Interesseorganisationer spiller også en rolle i den proces (Binderkrantz & Christiansen, 2014; Christiansen m.fl., 2018). Og det spiller en rolle, hvilken politisk styrke og anseelse interesseorganisationen har (Schneider & Ingram, 1993, Binderkrantz, 2014).

Når et problem opnår opmærksomhed blandt medier og vælgere og dermed placeres højt på den politiske dagsorden, opstår der et pres på politikerne i Folketinget for at gribe regulerende ind. Der er således en positiv sammenhæng mellem mediernes opmærksomhed på et ser-

viceområde og den gennemførte regelstyring af det pågældende område (Jakobsen & Mortensen, 2014: 74). Man kan derfor argumentere for, at den hyppighed hvormed et serviceområde optræder i medierne, er et relevant mål for den politiske interesse for området (Andersen m. fl., 2015).

Den hyppighed, hvormed de tre serviceområder optræder i dagspressen med fremgår af Tabel 2. Tabellen viser den hyppighed, hvormed ordet "døgninstitution\*" og opholdssted\*"1, daginstitution\* og folkeskole\* forekommer i tre landsdækkende aviser Politiken, Morgenavisen Jyllands-Posten og Berlingske Tidende i perioden august 2017 til august 2018. Tabellen viser hyppigheden af ordene henholdsvis i overskrift og første afsnit samt i artikler som helhed.

1 Anbringelsesområdet er i undersøgelsen operationaliseret med døgninstitutioner og opholdssteder.

Tabel 2. Mediernes interesse for tre offentlige serviceområder i dagspressen august 2017-august 2018

	<b>Anbringelsesområdet (1): Døgninstitutioner og opholdssteder</b>	<b>Daginstitutionsområdet</b>	<b>Folkeskoleområdet</b>
Overskrift incl. første afsnit	34	128	595
Artikel	163	705	2421

Tabel 2 viser, at mediernes og vælgernes interesse og dermed også den politiske interesse for de tre områder er forskellig. Det fremgår af tabellen, at der er markante forskelle på, hvor ofte de tre områder optræder i den offentlige debat. Folkeskoleområdet optræder ca. 15 gange

så hyppigt som anbringelsesområdet i perioden. Selvom folkeskoleområdet fylder mere end anbringelsesområdet både med hensyn til udgifter og antal ansatte i den offentlige sektor, så er forskellen på hvor tit de tre områder omtales i den offentlige debat iøjnefaldende.

Artiklerne er ikke gennemgået systematisk. Det følgende er et meget summarisk øjebliksbillede af indholdet af den offentlige debat om de tre serviceområder, der viser, at debatten er vidt forskellig. Debatten i dagspressen på anbringelsesområdet er sporadisk og relativt lavintensiv. Der er få artikler, og de forekommer spredt rent tidsmæssigt. Der er få artikler, og indholdet i artiklerne handler om magtmisbrug og misrøgt af en sårbar og marginaliseret gruppe i samfundet. Udgangspunktet for artiklerne er hændelser, som er åbenlyst uacceptable i et velfærdssamfund. Et eksempel fra Politiken handler om den rystende og uværdige behandling udsatte børn får, når de anbringes (Andersen, 2018). De skal mødes med en større faglighed, hvis de skal have den rette hjælp.

Debatten på folkeskoleområdet er mere intensiv og handler i høj grad om konsekvenserne af folkeskolereformen og om, hvordan normalgruppen af børn og unge får bedre vilkår. Den har et substantielt indhold. Debatten afspejler et område præget af stærke og magtfulde interessegrupper. Et eksempel fra Berlingske Tidende handler om lærernes arbejdstidsaftale og tilliden til folkeskolen (Prehn, 2018). Et andet eksempel fra Politiken handler om, at folk ikke fatter, at lærerne gider at være lærere (Kjærgaard, 2018).

Debatten på daginstitutionsområdet placerer sig midt imellem anbringelsesområdet og folkeskoleområdet med hensyn til intensitet, mens indholdet i debatten er karakteriseret ved sin hverdagsagtige karakter. Der er mange, som interesserer sig for daginstitutionsområdet, men interessen er ikke særlig intens eller forekommer velorganiseret. En artikel fra Politiken handler om, at papirarbejdet tager trøstetid fra børnene (Møllerup, 2018), mens en artikel fra Jyllands Posten handler om, at Krible Krable Huset er flyttet ind i nye bygninger (JP Aarhus, 2018)

Det er sjældent, at mediestorme giver anledning til, at lovgivningen ændres (Jakobsen & Mortensen, 2014). En mediestorm er kendetegnet ved en intens, men kortvarig dækning af en sag i medierne. Sagen fylder relativt meget i nyhedsstrømmen på tværs af medier i en kort periode. Mediestormen toppe typisk efter et par dage og tager derefter af (Christensen & Mortensen, 2016). Mediedækningen af et emne skal være længerevarende og have et substantielt indhold for at få konsekvenser for styringen af et område (Jakobsen & Mortensen, 2014). Det kendetegner mediedækningen af folkeskoleområdet, at den er længerevarende og har et substantielt indhold. Dette gør sig ikke gældende på anbringelsesområdet.

En lignende undersøgelse af forekomst og fordeling af omtale og debat på de tre serviceområder er også gennemført i 2008. Den viser i store træk det samme billede som ovennævnte undersøgelse (Hansen, 2016), og er dermed en indikation på, at der er stabilitet i den politiske interesse for de tre serviceområder over tid. Anbringelsesområdet har ikke rigtig vælgeres, mediernes og politikernes interesse sammenlignet med daginstitutionsområdet, og især ikke sammenlignet med skoleområdet.

Resultaterne af denne empiriske analyse af den politiske interesse for de tre serviceområder viser, at den politiske interesse for folkeskoleområdet er stor, og at den er relativt lille for anbringelses- og daginstitutionsområdet.

## 6.0 Sammenhæng mellem politisk styring og politisk interesse

I dette afsnit undersøges sammenhængen mellem den politiske regelstyring og den politiske interesse for hvert af de tre serviceområder.

Det fremgår af afsnit 3, at anbringelsesområdet er karakteriseret ved, at der er få organiserede interesser forbundet med området. De

anbragte børn og unge samt deres forældre er som hovedregel ressourcetsvage, og har derfor svært ved at organisere sig om deres interesser og give udtryk for dem i den offentlige debat. Borgernes og dermed også den politiske interesse for området er derfor relativt lille, jf. tabel 2. Det fremgår af analysen af den politiske styring af anbringelsesområdet, at den politiske regelstyring af området ikke er omfattende, og er præget regler, der er åbne for fortolkning og svære at omsætte i praksis. Den politiske styring kan karakteriseres som relativt svag jf. tabel 1. Den lave politiske interesse fører til vedtagelse af en relativt svag politisk regelstyring.

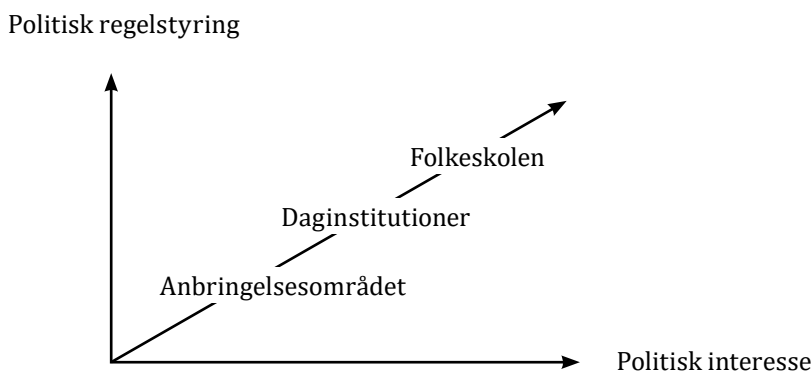
Det fremgår af afsnit 5, at folkeskoleområdet er karakteriseret ved, at det i udpræget grad har offentlighedens og politikernes interesse, jf. tabel 2. Området er præget af stærke og velorganiserede interesser fra såvel brugere som ansatte i folkeskolen. Det fremgår af analysen af den politiske styring af folkeskoleområdet, at området i udpræget grad er udsat for politisk styring. Den politiske styring af folkeskoleområdet er kendetegnet ved en omfattende og detaljeret styring af skolens indhold og struktur, og ved en omfattende og detaljeret målstyring af det faglige indhold i folkeskolen jf. tabel 1.

Endelig fremgår det også af afsnit 5, at den politiske regelstyring af daginstitutionsområdet karakteriseres som svag i forhold til folkeskoleområdet. Den politiske styring af såvel daginstitutionsområdet som folkeskoleområdet har været tiltagende de seneste år (Andersen, 2014).

Analysen viser, at de tre sammenlignelige offentlige serviceområder ikke styres på samme måde. Der er stor forskel på den politiske styring af anbringelsesområdet og af folkeskoleområdet. Det skyldes ikke så meget karakteren af de opgaver, der løses på de to områder. Det skyldes, at den offentlige og dermed den politiske interesse for de to områder er vidt forskellig. Politikerne løser de problemer, som offentligheden er optaget af, og som fremgår af medierne (Jakobsen & Mortensen, 2014).

Den store politiske interesse for folkeskoleområdet forklarer den tætte regelstyring af området, og den tilsvarende manglende politiske interesse for anbringelsesområdet forklarer den overordnede regelstyring af dette område. Der er en positiv sammenhæng mellem et serviceområdes politiske interesse og den politiske regelstyring af området (Jakobsen & Mortensen, 2014) jf. figur 1.

Figur 1. Sammenhæng mellem politisk interesse og politisk regelstyring



Figur 1 viser, hvordan de tre serviceområder kan placeres i forhold til hinanden på dimensionerne politisk regelstyring og politisk interesse. Figuren viser, at der er en positiv sammenhæng mellem politisk interesse for et serviceområde og den politiske regelstyring, de pågældende serviceområder er udsat for.

Sammenligningen af anbringelsesområdet med daginstitutionsområdet og især med folkeskoleområdet viser, at offentlige serviceområder styres forskelligt. Folkeskolen er udsat for en omfattende og detaljeret regelstyring, men anbringelsesområdet er udsat for en mere overordnet regelstyring, der levner mulighed for faglige skøn. Selvom folkeskolen og anbringelsesområdet er umiddelbart sammenlignelige serviceområder, fungerer de under vidt forskellige vilkår. Folkeskolen har politisk interesse, og debatten er præget af velorganiserede aktørinteresser. Folkeskolen er et område, som politikerne tydeligvis vil have styr på. Anbringelsesområdet forekommer snarere at være et område, hvor politikerne griber ind, når det er strengt nødvendigt, og hvor indgrebene mere er båret af moralske og etiske årsager end af klare forestillinger om sammenhæng mellem problem og løsning. Og dermed uden klare forestillinger om, hvordan den rette regelstyring skal være.

Man kan så diskutere, om det er godt eller skidt, at den politiske regelstyring af de tre offentlige serviceområder er så forskellig. Ud fra et demokratisk synspunkt er denne forskellighed legitim, fordi det er politikernes arbejde at styre den offentlige sektor. Forskelligheden kan også diskuteres ud fra et professionsfagligt synspunkt. Det fremgår af den offentlige debat, at lærerne i folkeskolen er utilfredse med den detaljerede politiske styring af deres arbejde. Den umyndiggør dem og sætter deres faglighed ud af spil. Forskning viser også, at regelstyring kan have en negativ effekt på de professionelle motivation (Andersen, 2014). Så spørgsmålet er,

om ikke socialpædagogerne på anbringelsesområdet skal være tilfredse med den gældende politiske regelstyring af området. Den giver plads til, at de kan sætte deres faglighed i spil og udføre et fagligt kompetent stykke arbejde over for en gruppe af børn og unge, der har behov for det (Hansen, 2014; 2017).

## 7.0 Opsamling og diskussion

Dette afsnit samler op på konklusionerne i de foregående fire afsnit og diskuterer brugen af regelstyring på offentlige serviceområder. I diskussionen sættes regelstyring over for faglig styring. Den faglige styring skabes gennem socialisering af de professionelle til professionens fælles faglige normer og værdier (Hansen, 2019). Den faglige styring kommer til udtryk ved, at den professionelle begrundet og dermed legitimerer sine handlinger med faglige argumenter.

Den kontekst, de tre serviceområder fungerer i, har ligheder og forskelle. En meget væsentlig lighed er, at de beskæftiger sig med vilde problemer, og at de har ansat professionelle til at producere de offentlige velfærdsydelser. De tre områder adskiller sig fra hinanden med hensyn til historiske traditioner, deres kontakt med brugerne og brugernes organisering.

Den politiske regelstyring af de tre serviceområder er forskellige. Den politiske regelstyring af anbringelsesområdet og daginstitutionsområdet er overordnet og ikke særlig detaljeret. Den politiske regelstyring af folkeskoleområdet er mere omfattende og detaljeret.

De tre områder adskiller sig også fra hinanden med hensyn til den offentlige og politiske interesse, de hver især har. Den varierer, både hvad angår intensitet og indhold. Anbringelsesområdet har kun i beskedent omfang offentlighedens interesse og kommer sjældent på den politiske dagsorden. Det modsatte gør sig gældende på folkeskoleområdet. Daginstitutionsområdet

placrer sig et sted midt imellem de to andre områder m.h.t. offentlig og politisk interesse.

Man kan diskutere, om den politiske regelstyring af anbringelsesområdet er for svag eller for stærk. Her er det svært at finde en præcis konklusion på, hvad det optimale omfang af regelstyringen skal være. Forskning viser som nævnt, at hvis de professionelle ikke kan se meningen med regelstyringen og opfatter den som kontrollerende, så har den en negativ effekt på deres motivation og deres lyst til at udføre deres arbejde (Andersen, 2014). Lærere, pædagoger og socialpædagoger vil gerne gøre en forskel for børnene og de unge. De kan som udgangspunkt godt lide deres arbejde og deres fag. Det kaldes for public service motivation. Denne motivation forsvinder, hvis regelstyringen bliver for omfattende.

Debatten om folkeskolereformen har klart vist, at lærerne har haft svært ved at se meningen med reformen, og det har givet problemer med stress og arbejdsmiljø på mange skoler. Så der er meget der taler for, at regelstyringen af folkeskoleområdet er for omfattende. Det samme har debatten om New Public Management vist mere generelt, at overdreven kontrol og krav om dokumentation tager arbejdsglæden fra de professionelle.

Som nævnt tidligere kan politikerne styre med flere forskellige styringsværktøjer: Regler, viden, økonomiske ressourcer, interaktion og faglige normer (Grøn & Hansen, 2014). For at opnå en velfungerende politisk styring, skal politikerne anvende det rette styringsmiks – de rigtige styringsværktøjer. De ansatte på anbringelsesområdet er professionelle, og det er de, fordi de offentlige serviceområder bedst lader sig styre ved, at de professionelle sætter deres faglighed i spil i deres arbejde (Hansen, 2018, 2019). Man kan ikke løse vilde problemer rationelt ved brug af regler. Vilde problemer skal

imødekommes ved, at de professionelle udøver skøn og sætter deres faglighed i spil. Så brugen af regler skal afbalanceres med faglighed og plads til at bruge denne faglighed – professionelt råderum. Politikerne og forvaltningen skal sikre det rette styringsmiks.

Der er næppe tvivl om, at regelstyringen har taget overhånd på folkeskoleområdet. De mange regler har pacificeret folkeskolelærerne, og de føler sig fanget i et regeltyranni, hvor regler fylder mere end deres faglighed. Spørgsmålet er, om anbringelsesområdet er styret af for få regler? Der er ingen tvivl om, at den politiske regelstyring af anbringelsesområdet giver god plads til, at socialpædagogerne kan sætte deres faglighed i spil. Så svaret afhænger i høj grad af, om socialpædagogerne kan overbevise politikerne om, at de kan styre området ved hjælp af deres professionalitet og faglighed (Hansen, 2014). Hvis de ikke kan det, vil politikerne fortsætte med at lovgive på området og fortsætte med at stille krav om evidens. Og det er de i deres gode ret til.

De professionelle har længe været under pres af regelstyring og bureaukrati og af, at man fra politisk hold har ønsket at markedsføre den offentlige sektor. Det er kommet til udtryk ved New Public Management med regler, dokumentation og krav om evidens til følge (Hansen, 2018). Der er meget der tyder på, at der er stigende erkendelse af, at de professionelle skal have plads til at udøve deres faglighed. Hvis regelstyringen skal afbalanceres med faglig styring kræver det, at de professionelle har en anerkendt faglighed at udøve.

*Steen Juul Hansen, docent og forskningsleder,  
VIA University Collage  
Jættehøjen 43  
8240 Risskov  
E-mail: Sjh@VIA.DK*

*Esben Juul Hansen, seniormanager  
Bredkær Grønnevej 1  
8250 Egå  
E-mail: EJU@BDO.DK*

## Litteraturliste

- Andersen, B. (2018) Debat: Udsatte børn: Ry-  
stende og uværdig behandling af udsatte  
børn, Politiken, 18 marts.
- Andersen, L. & L. H. Pedersen (2014) Styring  
og motivation i den offentlige sektor, Køben-  
havn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, J. G. m.fl. (2015) PolitikNu. Hold-  
ninger, magt og politiske systemer, Århus:  
Systime.
- Bayer, M. & U. Brinkkjær (2003) Professionslæ-  
ring i praksis, København: Danmarks Pæda-  
gogiske Universitetsforlag.
- Bekendtgørelse om kvalitetsrapporter i fol-  
keskolen jf. lovbekendtgørelse nr. 665 af 20.  
juni 2014.
- Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klub-  
tilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)  
jf. lovbekendtgørelse nr. 748 af 20. juni 2016
- Binderkrantz, A. S. (2014) Medierne: Kampen  
om spalteplass i "Organisationer og politik"  
redigeret af A. S. Binderkrantz, P.M. Christi-  
ansen & H. H. Pedersen, København: Hans  
Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, A. S. & P. M. Christiansen (2014)  
Forvaltningens samspil med interesseorgani-  
sationer i "Offentlig forvaltning – et politolo-  
gisk perspektiv" redigeret af J. Blom-Hansen  
m.fl., København: Hans Reitzels Forlag
- Blom-Hansen, J., P. M. Christiansen, T. Pallesen  
& S. Serritzlew (2014) Politik og forvaltning  
i "Offentlig forvaltning – et politologisk per-  
spektiv" redigeret af J. Blom-Hansen m.fl.,  
København: Hans Reitzels Forlag
- Bryderup, I. M. (2005) Børnelove og socialpæ-  
dagogik gennem hundrede år, Århus: forlaget  
KLIM.
- Christensen, J. G. & P. B. Mortensen (2016) I  
politikens vold. Offentlige ledes vilkår og  
muligheder, København: Jurist- og Økonom-  
forbundets Forlag.
- Christensen et al (2017) Politik og forvaltning  
(4.udg.) København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, J. G. & J. Elklit (2013) Fra vælgerre-  
præsentation til politik, i "Det demokratiske  
system", redigeret af J. G. Christensen og J.  
Elklit, København: Hans Reitzels Forlag
- Christiansen, P. M., P. Emmenegger & M. B. Klit-  
gaard (2018) Interessegruppe-forklaringer, i  
Offentlig politik redigeret af C. Green-Peder-  
sen m.fl., 3. udg., København: Hans Reitzels  
Forlag.
- Christiansen, P. M. & A. S. Nørgaard (2018) De-  
mokrati, magt og politik I Danmark, 3. udg.,  
København: Gyldendal
- Coninck-Smith, Ning de, L. R. Rasmussen & I  
Vyff (2015) Dansk Skolehistorie. Da skolen  
blev alles. Tiden efter 1970, bind 5, Århus  
Universitets Forlag.
- Danmarks Statistik. [2019]. Udsatte børn og  
unge. Hentet 15. august 2019, fra [https://  
www.dst.dk/da/Statistik/emner/tvaer-  
gaaende/de-kommunale-serviceindikatorer/  
udsattebornogunge](https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/tvaer-gaaende/de-kommunale-serviceindikatorer/udsattebornogunge)
- Egelund, T. (1997) Beskyttelse af barndommen,  
København: Hans Reitzels Forlag.
- Elmelund-Præstekær, C & D. N. Hopmann (2013)  
Medierne, i "Det demokratiske system", redi-  
geret af J. G. Christensen og J. Elklit, Køben-  
havn: Hans Reitzels Forlag
- Erlandsen, T. & S. Langager (2013) Socialpæda-  
gogik som velfærdsprofession, i Socialpæda-  
gogik. En grundbog redigeret af T. Erlandsen  
m.fl., København: Hans Reitzels Forlag.

- Frendreis, J. P. (1983) Explanation of variation and detection of covariation. The purpose and logic of comparative analysis, *Comparative Political Studies*, July 1983, SAGE social Science Collection, Aalborg University Library.
- Gjerløff, A. K. & A. F. Jacobsen (2014) Dansk skolehistorie. Da skolen blev sat i system 1850-1920, bind 3. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, C. (2011) Partier i nye tider. Den politiske dagsorden i Danmark, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, C. (2016) Partierne og medierne, i *Medier, politik og samfund* redigeret af T. Olesen, København: Hans Reitzels Forlag
- Grostøl, M. (2013) Børne- og ungeområdet – i et helikopterperspektiv, i *Socialpædagogik*. En grundbog redigeret af Torsten Erlandsen m.fl., København: Hans Reitzels Forlag.
- Grostøl, M. (2017) Pædagogen som myndigheds-person, i *pædagogen som myndigheds-person*. En grundbog, redigeret af K. E. Petersen & af T. Erlandsen, København: Samfundslitteratur.
- Grøn, C. H. & H. F. Hansen (2014) Styring, i "Offentlig styring, Forandringer i krisetider" redigeret af C. H. Grøn m.fl., København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, M. A. m.fl., (2016) Love og konventioner på dagtilbudsområdet, i *Pædagogik i dagtilbud* redigeret af D. T. Gravesen, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, S. J. (2009) Styring af døgninstitutioner for børn og unge. Bureaukrati, faglige metoder eller tommelfingerregler, *Tidsskrift for Socialpædagogik*, 2009/1.
- Hansen, S. J. (2014) *Styringsrationaler og demokratisk legitimitet* i antologien "Professioner under pres", redigeret af Martin Blok Johansen og Søren Gytz Olesen, Århus: VIASystem, Århus.
- Hansen, S. J. (2016) Professionelle i velfærdsstaten, 3. udg., København: Hans Reitzels Forlag
- Hansen, S. J. (2017) Pædagogens myndighed i offentlige serviceorganisationer, i bogen "Pædagogen som en myndigheds-person. En grundbog" redigeret af K. E. Petersen & T. Erlandsen, København: Samfundslitteratur.
- Hansen, S. J. (2018) Professionelle i offentlige organisationer, i *Sundhedsvæsenet på tværs*, redigeret af J. F. Andersen & K. Falk, København: Munksgaard.
- Hansen, S. J. (2019) Styring af den offentlige sektor, i *Kommunal økonomisk styring – på det sociale område* redigeret af P. Bundesen & C. Hansen, København: Hans Reitzels Forlag.
- Harmon, M. M. & R. T. Mayer (1986) *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown and Company.
- Jacobsen, C. B. & M. L. F. Jakobsen (2014) Offentlig styring og koordination, i "Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv" redigeret af J. Blom-Hansen m.fl., København: Hans Reitzels Forlag
- Jakobsen, M. L. & P. B. Mortensen (2014) *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser i 1989-2011*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jakobsen, T. B. (2004) *Legitimitetens logik: Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem*, København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- JP Aarhus (2018) Nu kribler og krabler det i Odder, *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 4 januar.
- Kjærgaard, M. F. (2018) Debat: Folk fatter ikke, at jeg gider at være lærer, *Politiken*, 10 marts.
- Kristensen, O. S. (2013) Den komplekse anbringelse – hvordan fremmer institutioner integrationen i voksenlivet, København: Samfundslitteratur.
- Krogstrup, H. K. (2016) *Evalueringsmodeller*, 3. udg., København: Hans Reitzels Forlag.
- Lauridsen, Søren (2014) *Børn og daginstitutioner i 180 år. Pædagogisk tænkning, historie og praksis*, Dansk Pædagogisk Forum.



- LBK nr. 42, 19/01/2018. Lov om Socialtilsyn.  
Lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 989 af 23. august 2017
- Lov nr. 554 af 29/05/2018. Lov om ændring af dagtilbudsloven.
- Lund, A. B. (2002) Den redigerende magt, Magtudredningen, Aarhus universitetsforlag.
- Mehlbye, J., Bolvig, I., & Kloppenborg, H. S. (2018). *Børn og unge anbragt i familiepleje: anbringelsesgrundlag, støtte under anbringelsen og børnenes trivsel*. Hentet fra [https://www.kora.dk/media/8447437/10630\\_børn-og-unge-anbragt-i-familiepleje.pdf](https://www.kora.dk/media/8447437/10630_børn-og-unge-anbragt-i-familiepleje.pdf)
- Molander, A. & L. I. Terum (2008) Professionsstudier. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møllerup, A. (2018) Papirarbejde tager trøstetid fra Børnene, Politiken, 6 marts.
- Pedersen, O. K. (2011) Konkurrencestaten, København: Hans Reitzels Forlag.
- Prehn, N. L. (2018) Debat: skoleelev: Det får fatale følger for folkeskolen, hvis det ender i endnu en lockout, Berlingske, 23 marts.
- Røhl, J. (2015) De lovgivningsmæssige rammer på børn og ungeområdet, i Social arbejde med børn, unge og familier redigeret af M. Hougaard & L. R. Højbjerg, København: Hans Reitzels Forlag.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *The American Political Science Review* vol.87, No 2, pp. 334-347
- Servicestyrelsen (2011): Håndbog om Barnets Reform, Odense: Servicestyrelsen
- Socialstyrelsen (2017) Anbragte børn og unge – Udvikling i antal og udgifter over tid, SocialAnalyse, Nr. 2.
- Statistikbanken, 2019 hentet fra <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/tvaergaende/de-kommunale-serviceindikatorer/udsattebornogunge#indikator4>
- Statistisk Tiårsoversigt 2018, Danmarks Statistik.
- Undervisningsministeriet (2018) Undervisning med udgangspunkt i læringsmål, Undervisningsministeriets hjemmeside, 20/9 2018.
- Wilson, J. Q. (1989) Bureaucracy – what government agencies do and why they do it, New York: Basic Books.