

99:1 *Social service til alle*

Social service til alle
– om organisering gennem 30 år

Steen Bengtsson

Socialforskningsinstituttet
99:1

Social service til alle

Social service til alle - ideen om at den sociale myndighed skal ud at støtte alle borgere i at være med i samfundslivet, hvis de har problemer med det - var en revolutionerende idé for nogle årtier siden.

Ideen bestod i at indbygge en kollektiv solidaritet i samfundet og give lokale statsorganer ansvar for gennemførelsen af denne idé.

Organiseringen af ideen måtte rumme og gennemleve alle de modsætninger og konflikter, der følger, når den konkret skal tage form i opbygningen af en mere og mere omfattende social service.

Det er historien om udviklingen af den sociale serviceorganisation der her fortælles gennem eksempler fra to norditalienske og to sydiskandinaviske byer.

Social service til alle

– om organisering gennem 30 år

Steen Bengtsson

København 1999
Socialforskningsinstituttet
99:1

***Social service til alle
– om organisering gennem 30 år***

Forskningsleder: Inger Koch-Nielsen
Forskningsgruppen om socialpolitik

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-606-6

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principiayout af Bysted A/S

Omslag: Kirstine Marie Jermin Bengtsson

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Socialforskningsinstituttets forskningsprogram om velfærdssamfundets fremtid omfatter blandt andet en sammenligning mellem organiseringen af den sociale indsats i to norditalienske og to sydkandinaviske byer. Denne sammenligning bidrager til to af programmets hovedtemaer, nemlig: Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? og Hvordan sikres en større social integration?

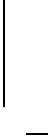
Emnet for undersøgelsen er den lokale myndighed med ansvar for social service, som her følges gennem tre tiår ved hjælp af eksempler fra to geografiske områder og belyses ved hjælp af de historier, som centrale medvirkende har kunnet fortælle. Med denne metode sættes fokus på organisationen med ansvar for social service som ramme om solidaritet.

Undersøgelsen er finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, og en del af den er foretaget under forfatterens udstationering ved Universitetet i Bologna. Første udkast til analysen blev fremlagt på det 9. Nordiske Socialpolitiske Forskerseminar i Køge 6.-8. november 1997.

Lektor Anni Greve, RUC, som har læst og kommenteret manuskriptet, takkes for mange gode og nyttige kommentarer.

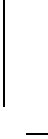
København, december 1998

Jørgen Søndergaard



Indhold

Sammenfatning	7
Kapitel 1	
Hvorfor er det vanskeligt at bygge social service op?	15
1.1. Problematik: Organisering af social service	15
1.2. Materiale og metode: Historie som historier	27
1.3. Grundbegreber: Organisering og fortælling	35
1.4. Ekskurs: Socialreformerne og Social Service til Alle	46
1.5. Den lokale konflikt	65
Kapitel 2	
Fire modeller for organisering af social service	77
2.1. Model for narrativ analyse	77
2.2. Samarbejde med folkelige kræfter i en partnermodel	83
2.3. Kontrakter med kooperativer af socialarbejdere	97
2.4. Kontrakter med offentlige og kommercielle firmaer	113
2.5. En rent offentlig statusmodel	130
2.6. Analyse af udviklingen gennem historierne	148
2.7. Udviklingen af serviceorganisering	161
Interview	177
Litteratur	179
Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 1998	191



Sammenfatning

Solidaritet

Søren Juul (1998) definerer solidaritet som *“en kollektiv ansvarlighed mellem mennesker, der er afhængige af eller knyttede til hinanden - et bånd der integrerer dem som medlemmer af et socialt fællesskab”* og udvikler, hvordan solidaritet på det individuelle plan ytrer sig som moralske forpligtelser mellem mennesker. På det grundlag kan han kortlægge, hvordan en række solidariske holdninger er udbredte i forskellige dele af den danske befolkning.

Hvis den samme almene definition skal tillempes på kollektivt plan, må det handle om *de bestræbelser der gøres for at gøre en høj grad af kollektiv ansvarlighed og socialt fællesskab til karakteristika ved de organiserede fællesskaber* som samfundet består af. Det må blive et fremadrettet begreb, som handler om at mennesker sætter sig for at udvikle en samfundsorden der kan danne rammen om denne ansvarlighed. I den forstand bliver det et socialpolitisk begreb.

I den første del af dette århundrede bestod den socialpolitiske udvikling mest i at der blev defineret rettigheder til kontante ydelser i en række veldefinerede situationer. I de sidste 3-4 årtier har social service været et væsentligt element i den sociale indsats. For at forstå hvad social service indeholder er det ikke nok at se på de formelle rettigheder, men man må også betragte den konkrete indsats. Og for at forstå social service på et kollektivt plan nytter det ikke at tage udgangspunkt i behandlerfagenes selvforståelse. Det har længe stået klart, at sagens kerne er den opbygning af politiske strukturer som er nødvendig for at rumme solidariteten.

Det nye der er bygget op gennem de sidste 3-4 årtier er en *organiseret social service*. Men når der skabes noget helt nyt og epokegørende, siger Tim Knudsen (1997), gøres der formentlig også store fejltagelser. Et forventeligt aspekt af den geniale nyskabelse er derfor den store planlægningsskandale. Som eksempel nævner han operahuset i Sydney, der startede som en stor idé, hurtigt blev

til en lokalpolitisk skandale, men siden udviklede sig til at blive byens verdenskendte vartegn. Man kan måske tilsvarende sige at den sociale service er et vartegn for de skandinaviske lande. Vil man undgå at skabe noget der ikke fungerer, må man også undlade at tage de store skridt. Vorherres skabelsesprincip, evolutionen, er den eneste metode til at finjustere.

Dette studie beskæftiger sig med udviklingen af organisationerne af de lokale myndigheder med ansvaret for social service i 4 byer i Europa gennem de sidste tre årtier. For at få et indtryk af mulighederne for en videre udvikling af disse organisationer har jeg stillet spørgsmålet: Er der forskellige politiske modeller for social serviceproduktion, eller kan man i udviklingen snarere se en grundlæggende lighed? Og hvad er det for mekanismer i social serviceproduktion og i organiseringen af denne, der gør at lønninger og struktur bliver nationalt bestemte eller at der udvikles lokalt bestemte organisationsformer? Det har jeg i tidligere studier søgt at forstå ved at tegne øjebliksbilleder af sociale servicesystemer i forskellige byer og sammenligne dem (Bengtsson 1993, 1995, 1996). Men jo mere man sammenligner, des mere forvirret bliver billedet. De typer der i første omgang synes at tegne sig opløses i nuancer.

For at få greb om det væsentlige i udviklingen af lokal social solidaritet har jeg søgt at få så meget som muligt med af denne. For tredive år siden talte man mange steder om at man gerne ville gøre mere på det sociale felt. Man ville *udvide det offentlige ansvar* for den enkelte fra at sikre forsørgelse til at handle om integration i organiserede sammenhænge. Når den sociale myndighed begynder at tage et ansvar der er udvidet i denne retning, kræver det ikke alene en betydelig kvantitativ tilvækst på det lokale plan, men der viser sig også på den ene eller anden måde et behov for at ændre denne myndigheds organisation fra den oprindelige bureaukratiske form til noget nyt. Det er imidlertid en kompliceret opgave at udvikle en mere egnet organisation, den nye form er ikke noget man finder i første forsøg. Hvis der overhovedet er en bestemt form der passer til organisationen af social service, tager det

i disse tilfælde mere end de tre årtier der her følges at finde frem til denne. Det er en fortløbende proces, som en bearbejdning af erfaringen måske kan hjælpe lidt på vej.

Jeg har valgt at se social service lidt naivt som noget mennesker har udviklet *fordi de ønsker* denne aktivitet i samfundet. Det er ellers blevet mere og mere almindeligt at forstå social service som aktiviteter der kun etableres med det formål at gøre samfundet mere styrbart, gøre folk mere afhængige af “systemet” og som dermed *legitimerer magten*. Det ene er imidlertid ikke mere rigtigt end det andet, valget af synsvinkel må afgøres af hvad man finder mest brugbart. Magtsynsvinklen kan være nyttig at inddrage fordi den henleder opmærksomheden på en side af den sociale service som ofte glemmes: at social service kun kan realiseres i det omfang midlerne hertil etableres. Et af de vigtigste midler er en lokal udbygning af staten, og i dette spil er der mange aktører og mange magtrelationer. Men hvis man gør magt til det centrale aspekt ved social service, får man et perverteret billede ud af det. Det naive standpunkt lyder måske ikke så kritisk, men det er mere velegnet som grundlag for den fortsatte proces, hvis sigtet er fortsat at styrke udviklingen af et samfund der tager et ansvar for at dets medlemmer tilskyndes til at tage aktivt del.

Som metode har jeg valgt at samle de “historier” de medvirkende kan fortælle om den sociale service og dens organisation. Enhver ved at historier er måden at få noget at vide på, men historier er mere end det. Historier kan gøres til en regulær metode for samfundsforskning – og kaldes narrativ metode for at understrege det seriøse i den – og at fortælle historier *er* i en vis forstand også metoden til at skabe ny menneskelig organisering. Historier der tolker fortidens erfaringer er en måde at tilkendegive hvad der nu kan anses for holdbart at gå videre med. Den historie du kan høre lokalt kan godt modsige det du ellers har gået og troet på. Det der på nationalt og internationalt plan kendes fra debatten som “vel-færdsstatens krise” i 1970'erne og 1980'erne, falder på lokalt plan sammen med en udviklingsproces i organisationen af social servi-

ce, hvor man søger at udmønte det *øgede* offentlige ansvar for den enkelte i en ny organisatorisk praksis.

Hovedresultater

I forhold til hvor meget af de sidste ti års debat der har drejet sig om trusler mod de sociale ordninger, krise i velfærdsstaten eller ligefrem dens forestående afvikling, er det bemærkelsesværdigt at det er et helt andet billede der tegnes af de historier man kan høre i de lokale organisationer der har ansvaret for social service. *Den historie der især har præget de sidste tre årtier, og som formentlig vil komme til at præge også de næste tre, er historien om social service til alle.* Den handler om en indsats som vil mere end at skærme mod fattigdom, som ikke blot vil give folk mulighed for at leve værdigt, men tage et videre ansvar for de sociale forhold. Det mere er at gå aktivt ud og lukke op for alle borgere, finde problemerne der udelukker nogle, skabe plads til alle og gøre alle i stand til at fylde en plads ud.

Andre historier fra udviklingen af den sociale serviceorganisation handler om de nødvendige midler der må tages i brug når man vil skabe plads og integrere alle. En traditionel bureaukratisk og regelorienteret organisation er ikke nok til det, organisationens kræfter må vækkes gennem decentralisering og ledelsen må styrkes med en filosofi om en menneskelig indsats. Og hvor skal pladsen skabes og folk integreres? Staten som organisation kan ikke klare den opgave, men den må samarbejde med alle andre organisationer i samfundet: Familier, frivillige organisationer, firmaer. Der er brug for alle kræfter, ikke mindst for brugerne selv, for social service kan ikke forstås som et produkt der skal leveres, men må forstås som en proces der skal ske. *Serviceorganisationens rolle er derfor ikke at sikre leverance af en ydelse, men at sørge for at der kan ske integration i samfundet.* Social service forudsætter en forvaltning af den type som Tim Knudsen kalder konsensus-skabende.

Er det der tit er blevet forstået som en krise for velfærdsstaten dybest set intet andet end et udtryk for vanskelighederne ved at udvide det offentlige ansvar for borgerne ud over det punkt, hvor

det kan omsættes i et system af kontantydelse i bestemte situationer, og ind i det område hvor der må blive tale om et engagement i at forme betingelserne for den enkeltes tilværelse mere detaljeret? Er opbygningen af social service, fra de sociale professioner og den enkelte socialarbejders funktion som dominerer forståelsen i begyndelsen, over den sociale serviceorganisation som opbygges og efterhånden bliver rammen om servicetilbuddet, til tendenserne i dag til at sætte en filosofi om solidaritet med de svageste igennem ved at styrke både ledelse og udviklingsdynamik i organisationen og samtidig styrke det politiske ansvar – er denne udvikling den konkrete måde, som det offentlige ansvar øges på? Forsøget på at forstå udviklingen i de fire byer tager nogle skridt i retning af at besvare disse spørgsmål.

En radikal udvikling kan imidlertid ikke altid foregå fredeligt. Andre historier kan sammenfattes under rubrikken: *konflikten og dens løsning*. Det synes nemlig at være et ret generelt træk ved sådanne strukturer af social service der udvikler sig, at der mobiliseres betydelige kræfter i organisationerne og myndighederne løber ind i konflikter af den ene eller den anden art. Disse konflikter er meget forskellige, og bestemt af helt lokale forhold for byen. Men konflikterne må løses hvis man vil videre. *Et element i de fleste strukturer vil derfor være den særlige løsning man er blevet enige om at bygge videre på.*

Med alt dette har vi fået understreget serviceorganisationens rolle. Organisationen er en realitet med en vis tyngde og inert. Den sociale serviceorganisation kan ikke ses som et simpelt redskab, som den øjeblikkelige politiske ledelse kan bruge til hvad som helst. Man gør imidlertid en stor fejl hvis man tyder dette faktum derhen at den politiske ledelse er magtesløs og embedsmænd har taget over. Magten ligger stadig klart på det politiske plan, men man må forstå betingelserne for at styre et apparat af en sådan tyngde. Det er de politiske input over en periode der tæller, og organisationens opbygning og indre kræfter betyder også meget. Der er stor forskel på en organisation hvor mange af kræfterne er bundet ind i en permanent spænding og undertrykt konflikt, og

en organisation der har fundet en form hvor kræfterne kan udfolde sig mere frit.

De fleste der sætter sig ind i udenlandsk socialpolitik oplever at de på den måde lærer noget nyt om deres hjemlige system, hvis rigdom på detaljer let kan forhindre erkendelsen af de store linjer. Formålet med at tage både norditalienske og sydiskandinaviske byer med i denne undersøgelse er ikke at sammenligne for at finde forskelle, men tværtimod at finde de mest generelle træk ved at gå efter dem. De træder stærkere frem når udviklingen betragtes over mange år så dens retning bliver tydelig. Med et spænd på tre årtier og to tusind kilometer er der en vis chance for at man kan få øje på de store linjer, som tegner periodens socialpolitiske udvikling. Den historie om Social Service til Alle, der viser sig at være fælles for disse europæiske byer, kan relateres til moderne sociologisk teori om organisation, og den udviklingslinje som viser sig fælles for byerne kan forstås som omformning af organisationen gennem konflikt. Med denne fortolkning af historierne opnås en forståelse af den sociale serviceorganisations udvikling, som kan bruges i praksis.

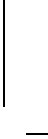
Undersøgelsen placerer den lokale sociale myndighed som centrum for den del af velfærdsstaten, der kan betegnes social service. Den peger på denne myndigheds organisation som en faktor, der ofte vil være flaskehals for udviklingen af den kollektive solidaritet. Rapporten kan læses som en ny metode til at udvikle organisationen af social service på. Modsat de fleste metoder, som er markedsført gennem tiden, henter den ikke sin inspiration i organisationen af private virksomheder, men den gør nærmest det omvendte: Den tager som sit udgangspunkt den idé, som har præget den sociale udvikling i de sidste tre årtier og formentlig vil blive ved med det også i de nærmest kommende, ideen om Social Service til Alle.

Social Service til Alle betyder at det offentlige tager en højere grad af ansvar for den enkelte borger, idet tilværelsen gives nogle rammer som sikrer at mennesker i en række situationer bliver behand-

let på en værdig måde. Dette kan naturligvis kun gøres ved at sætte grænser for den frie udfoldelse, men det sker på en frivillig måde og uden at det er meningen at begrænse indsatsen fra familie og nærsamfund. Social Service til Alle kan derfor bedst virkeliggøres ved at et netværk af offentlige sociale myndigheder og ikke-offentlige organisationer etableres. Det betyder, at en politisk logik trænger frem på bekostning af en økonomisk.

Udviklingen af Social Service til Alle er så stort et skridt i forhold til den traditionelle myndigheds rolle, at det spænder organisationens forandringsevne til det yderste. Der er meget stor risiko for, at kræfterne et eller andet sted støder sammen i konflikt. Vejen frem består imidlertid i at benytte denne som et nyt udgangspunkt. Det der her foreslås er således en organisationsudvikling som ikke arbejder med nogen idealmode. I stedet går man ud fra historien som den har formet sig i den konkrete organisation, og på baggrund af analyserne som er givet på de følgende sider, udreder man hvordan metoderne til at realisere Social Service til Alle er udviklet i dette konkrete tilfælde, og hvilke sammenstød mellem kræfter der har fundet sted.

Rapporten er disponeret således at andet kapitel indeholder historier om udviklingen af organisationen af social service i de fire byer, mens første kapitel indeholder de teoretiske overvejelser der ligger til grund for indsamlingen af disse, samt de slutninger der har givet anledning til.



Hvorfor er det vanskeligt at bygge social service op?

1.1. Problematik: Organisering af social service

K. K. Steincke understreger, at formålet med sociale ordninger ikke er at revolutionere samfundet, hvilket på den tid var Socialdemokratiets langsigtede mål. Men arbejderne og andre klasser har en konkret interesse i at opnå en social sikring, og at benytte staten som instrument dertil. Social sikring er således et selvstændigt politisk mål, som ikke har noget med klassekampen at gøre. I "Fremtidens Forsørgelsesvæsen" (Steincke, 1920) resumerer han et sted sit standpunkt:

"Hele den sociale lovgivning ... er en mere og mere talende illustration til rigtigheden af den her hævdede grundbetragtning. Det hele storstilede sociale lappeskræderi i forbindelse med den stigende politiske demokratisering og økonomiske proletarisering er det romerske "panem et circences" om igen og vil, hvis de afgørende samfundsreformer stadig udebliver, før eller senere føre til afgrunds rand. Men hvad man nu end mener herom, og uanset om man tror at den sociale lovgivning har en langt større og mere vidtrækkende betydning end blot at fungere som social ambulance, er det dog principielt af samme vigtighed, at den i det hele er bygget op og administreres efter forsvarlige principper."

I forhold til den politiske kamp er socialområdet altså kun brød og cirkus, men for mennesker i dagligdagen er det vigtigt. Det skal derfor ikke betragtes efter principper der henviser til klassekampen, men efter "forsvarlige principper". Dermed mener Steincke, at delingen i værdige og uværdige trængende skal forlades. Det der opfattes som "uværdigt" viser sig nemlig i virkeligheden ofte at være en virkning af uforskyldt mangel på økonomiske midler. De principper, som Steincke vil bygge forsørgelsesvæsenet på, skal bidrage til at styrke befolkningens moral og sammenhold,

samtidig med at social forsørgelse bliver en klar rettighed. Hans argumenter for en social sikring til alle der lider nød fordi de ikke er i stand til at forsørge sig selv eller ikke har mulighed for at få et arbejde ligger dermed tæt op ad det begreb om socialt medborgerskab, som Marshall (1950) senere udformede.

Ved borgerskab forstår man sæt af rettigheder med tilhørende forpligtelser, som giver mulighed for deltagelse i fællesskabet og derved forpligter og ansvarliggør borgerne. Borgerskab betyder medlemskab af staten. I nogle typer stater er det defineret fra oven, i andre fra neden (Turner, 1990). Begrebet borgerskab giver en god beskrivelse af rettigheder som ejendomsret, valgret eller – når begrebet udvides til socialt borgerskab – rettigheder til sociale kontantydelse i tilfælde som ovenfor beskrevet. I borgerskabsdiskussionen motiveres de sociale ydelser som støtte ved sygdom, arbejdsløshed og alderdom ofte med, at valgret, ytringsfrihed og andre borgerlige rettigheder ikke er meget værd, hvis den enkelte lever under usikre forhold og kan risikere at stå uden midler. Sociale serviceydelser motiveres også tit med at de giver den enkelte muligheder for at deltage i forskellige sammenhænge. De indebærer imidlertid langt mere end det. Når der indrettes sociale servicetilbud, sker der en langt stærkere styring af hvad mulighederne bruges til af brugeren. Social service er ikke alene en kraftig udvidelse, men samtidig en mere præcis design af det sociale borgerskab, hvis dette udtryk stadig skal bruges. Serviceydelser er i sig selv aktiviteter i samfundet, de konstituerer i sig selv sociale sammenhænge. De er aktivitetsområder som giver beskæftigelse til store grupper, griber ind i familien og forholdet mellem kønnene, og er genstand for stærke politiske holdninger fordi de også betyder styring af samfundet. Det er ikke tilfældigt at den første sociale service i moderne forstand var småbørnsplejen og mødrehjælpen, som havde til formål at øge befolkningstvæksten.

Velfærdssystemerne blev af Titmuss inddelt efter socialpolitiske kriterier, og Esping-Andersens (1990) videreudvikling i retning af at definere tre aktive velfærdspolitikker med hver sine karakteristiske politiske rationaler har senere overtaget rollen som den klassi-

ske inddeling. Den politiske orientering er klar hos Esping-Andersen, hans socialdemokratiske, liberale og konservativ-korporative velfærdsstat repræsenterer ikke blot forskellige institutionelle strukturer, men også forskellige politikker med forskellig magtbasis og til gavn for forskellige grupper. Modsat Steincke sætter Esping-Andersen imidlertid ikke noget skel mellem klassekamp og socialpolitik. Derved reducerer han socialpolitikken til at dreje sig dels om omfordeling, dels om at erstatte kapitalistiske principper med socialistiske. Baggrunden for denne reduktion ligger i det nymarxistiske grundlag, som a priori gør forholdet mellem klasser til det grundlæggende aspekt ved alt. Socialpolitikken bidrag til "revolutionen" kan måles på to måder: Velfærdsstatstyperne adskiller sig for det første gennem deres grad af de-kommodificering, det vil sige det at de gør arbejderen mere uafhængig på arbejdsmarkedet. For det andet adskiller de sig i deres grad af stratifikation, det vil sige hvor meget de sociale ydelser afspejler de forskelle der er på arbejdsmarkedet.

Esping-Andersens teori forklarer således de forskellige velfærdsstatsregimer (som han betegner sine systemer) med de politiske kræfter, der har præget udviklingen i det enkelte land. På dette punkt er teorien blevet kritiseret. Der er rejst tvivl om det virkelige er socialdemokratiske kræfter der har ansvaret for udviklingen af de skandinaviske velfærdsstater, eller om baggrunden snarere skulle findes i kompromiser mellem disse og borgerlige partier (Baldwin, 1990). For Sveriges del viser Bo Rothstein (1992) således, at det han kalder "corporatism" ikke blot var resultatet af et kompromis mellem socialdemokrater og liberale kræfter, men også slog igennem under en liberal, konservativt støttet regering. Ligeledes er der stillet spørgsmålstegn ved den påstået konservative karakter af de europæiske katolske folkepartier (Kersbergen, 1992). For Danmarks vedkommende er det givet, at det universelle præg som systemet har fået måske først og fremmest skyldes partiet Venstre (Bundesen, 1997). Denne kritik piller således den nymarxistiske, "totale" logik noget fra hinanden, idet den peger på at de kræfter der etablerede systemerne ikke er de samme som dem de hævdes at styrke i dag. Kritikken anfægter dog ikke, at der

i dag er tale om tre forskellige systemer, der i en eller anden forstand svarer til tre kendte politiske holdninger.

Er der også en socialdemokratisk, liberal og korporativ måde at organisere social service på? Umiddelbart kan det se sådan ud. Hvis man ser på de tre ideologier, og hvis man ser på hvordan social service organiseres i Danmark, Storbritannien og Tyskland, tegner der sig et ret klart billede. Svarende til den socialdemokratiske, universelle velfærdsstat er der en model hvor den sociale service er en offentlig forpligtelse som også varetages af det offentlige. Svarende til den liberale velfærdsstat er der en model hvor social service ligeledes er en offentlig forpligtelse, men hvor selve arbejdet i vidt omfang udliciteres til kommercielle foretagender. Svarende til den korporative velfærdsstat er der endelig en model hvor den sociale service mere bredt er en forpligtelse i samfundet som varetages af religiøse og humanitære organisationer i samarbejde med det offentlige. I den sidstnævnte model er de organisationer der yder social service ikke blot kommercielle “producenter”, men de har en helt anden selvstændig rolle som udtryk for folkelige bevægelser, som vi ville kalde det på skandinavisk, med egen ideologi og aktive frivillige medlemmer. Selv om man ikke kan finde disse modeller i ren form, men i virkeligheden finder forskellige blandinger, er der tale om organisationsprincipper med en klar forbindelse til de kendte politiske skillelinjer.

Jens Alber (1995), som har søgt at opstille typer af social service-systemer på empirisk grundlag, tager sit udgangspunkt i Esping-Andersen, men mener at når man taler om social service er det nødvendigt at se på andre forhold end denne har gjort. Det begrundes han med at der ligger andre politiske kampe i organiseringen af social service end den modsætning arbejde-kapital der ifølge Esping-Andersen ligger bag indkomstfordelingen og begreber som dekommodifikation og stratifikation, og som dermed kan forklare de sociale kontantydeler. Det er fordi den sociale service er svar på nye sociale problemer, som er knyttet mere til livssituationer som er fælles for alle grupper, og mindre til position i samfundet – problemer som pasning af børn og omsorg for gamle.

Det er derfor ikke klassekampen og højre-venstre dimensionen i politik der betyder noget, men det er for eksempel religioner og de religiøse gruppers traditioner for at organisere, og forholdet mellem det politiske centrum og lokalområdet. Albers hypotese er, at institutionelle træk i de nationale velfærdsstater i høj grad former organisationen af social service.

Som vi så hos Steincke, kan argumenter af denne art ikke alene fremføres i forhold til serviceordninger, men i lige så høj grad om forsørgelsesordninger. Alle sociale ordninger giver svar på problemer der er knyttet til livssituationer og fælles for klasserne, selv om personer med stor formue måske kan klare en del af problemerne ved hjælp af den. Når forskellen mellem socialpolitik og klassepolitik springer mere i øjnene ved social service, kan det skyldes at det er mere synligt at social service skal organiseres, og organisationen af den sociale service har en meget direkte betydning for den service der ydes, og en side af den politiske proces kommer derfor til at dreje sig om denne organisering. Men er der også noget mere i forskellen mellem en socialpolitik der handler om forsørgelse og giver folk midlerne til selv at løse problemerne, og en socialpolitik der også indeholder social service og derved ikke blot giver midler borgerne er frie til at benytte, men også i høj grad er med til at forme løsningerne for dem? En oplagt forskel kunne ligge i den betydning denne politik har for forholdet mellem kønnene. Mange forsørgelsesordninger styrker kvindens position ved at gøre det muligt for hende at overleve alene med børn. En stor del af den sociale service kan ligeledes forstås som en aflastning af kvinder, i deres traditionelle rolle som omsorgspersoner. Tilsvarende gør det en forskel for forholdet mellem generationerne, hvis der ydes gratis uddannelse, støtte under den, og hjælp til at komme i arbejde for dem der ikke selv kan skaffe sig et sådant.

Anttonen & Sipilä (1996, 1997) går ind på en feministisk kritik af Esping-Andersen, idet de netop tager udgangspunkt i den betydning den sociale service har for kvinder. De ser social service som en måde at give kvinder en ret til exit fra familien, som svarer

til den ret til exit fra arbejdsmarkedet som de lægger i de-kom-modifikation. En sådan ret til exit betyder ikke blot noget for dem der benytter sig af den, men har formentlig også indflydelse på forholdet mellem kønnene i alle de forhold som – trods eventuelle problemer – består. Det er derfor et vigtigt forhold der her er tale om. Men det er et spørgsmål om man kan hævde, at specielt social service giver kvinder denne exit-mulighed. Det er lige så meget de forskellige forsørgelsesordninger og tilskud for enlige med børn der giver den. Social service som hjælp og pleje til ældre og pasning af børn giver snarere kvinderne en mulighed for at supplere familiens indtægt med et eget erhvervsarbejde, uden at det går alt for meget ud over de traditionelle forpligtelser i familien. Den sociale service hjælper derved familien til på en gang at opnå den højere levestandard der ligger i to job, og samtidig sikre de familiære forpligtelser. Det store samfundsmæssige engagement der lægges i omsorg er muligvis med til at styrke kvindens position i forhold til manden mere generelt.

Også Anttonen & Sipilä bygger på Esping-Andersens “regimer”, som de dog søger at opdele yderligere. Først følger de Leibfried (1993), som skiller middelhavslandene fra den korporative gruppe, hvor de i øvrigt næppe nogensinde skulle have været, deres mange universelle træk taget i betragtning (Ferrera, 1993). Dernæst skiller de Frankrig og Belgien ud fra den korporative gruppe, med den begrundelse at de satser mere på børn. Dette sidste må dog siges at være kritisabelt: Her bruger de ikke blot institutionelle forhold som grundlag for deres opdeling, men også selve de forhold som de søger at forklare, nemlig hvor godt funktionerne med at passe børn og tage sig af gamle varetages i de forskellige systemer.

Selv om de nævnte forfattere og flere andre understreger, at social service ikke kan forstås med de samme begreber som sociale overførsler, og taler om at udvikle en anden ramme for forståelsen end Esping-Andersens “regimer”, gives der intet bud på alternative modeller for social service *politik*, og de bidrager heller ikke meget til at forstå hvilken forskel af mere væsentlig karakter der er mellem forsørgelsesordninger og social service. En sådan forståelse

kan vi imidlertid få ved at gå tilbage til Steincke (1920). Et vanskeligt punkt i hans afhandling er som nævnt begreberne værdig og uværdig trængende. Selv om Steincke selv gør op med begrebet værdighed, kan en nutidig læser alligevel let få den opfattelse at det alligevel bliver ved med at spøge, fx i fordømmelsen af dem der ikke er villige til at arbejde selv om de er i stand til det. Men man lægger også mærke til at Steincke gør alt for at skubbe grænsen mellem den værdige og den uværdige meget langt ud, og gøre langt flere situationer til værdig trang end holdningen ellers var dengang. Han søger at finde årsager i sociale forhold, og derved forstå det der umiddelbart virker som manglende vilje, som manglende evne. Steincke virker i alt dette som har han højst blandede følelser over for begreber som "uværdig trang" eller arbejdsskyhed, og som om han helst vil kombinere modstridende hensyn.

Et begreb af denne art er nødvendigt fordi det er den eneste grænse der kan opstilles mellem den legitime sociale forsørgelse og den mulighed der er for kynisk at udnytte systemet. Så længe vi befinder os inden for forsørgelsesordningernes univers er der ikke andre muligheder. Med social service opstår der imidlertid nye instrumenter til at forme samfundet, som gør at det ikke længere vil være nødvendigt at benytte sulten som instrument i forvaltningen af en socialpolitik. De grupper der med mere eller mindre føje kan mistænkes for at ville misbruge de sociale ordninger, kan man godt gøre berettigede til sociale ydelser hvis forsørgelsen suppleres med service, for serviceordninger kan udformes på en måde så vi får den nødvendige kontrol med dem. På den måde kan man komme frem til, at positiv integration kan erstatte straf.

Modeller for social service organisation

Den komparative metode som er benyttet af mange af de hidtil nævnte forfattere, har den fordel at den kan bringe diskussionen ud af de tilfældige rammer, der sættes af de institutionelle forhold i det enkelte land. En anden grænse man kunne forsøge at sprænge er *den tidsmæssige*. Sociale serviceorganisationer står nemlig sjældent stille ret længe, de er tværtimod uophørligt under dannelse eller i gang med en eller anden form for organisationsudvik-

ling eller omstrukturering. Men dette faktum sprænger rammerne for en forklaring af struktur i statisk forstand. Det har ingen mening at forklare et mønster som om det var stabilt, hvis der i virkeligheden er tale om en rivende strøm af forandring. Hvis det er tilfældet kan det sagtens være vi ser meget forskellige billeder, selv om de dynamiske kræfter langt hen ad vejen er de samme. Det vil kun en analyse af disse kræfter vise. For at belyse hvordan social service er organiseret og hvordan den fungerer er det altså nødvendigt at følge organisationen over en tidsperiode og søge at se kræfterne i udviklingen.

En forskel mellem sociale servicesystemer som især har været i fokus i de senere år er, om de organiseres i statsligt (offentligt) regi eller ikke. Man har talt om en udvikling fra velfærdsstat til velfærdssamfund, eller velfærdsmiks for at markere at staten trods alt stadig spiller en rolle. Efter at velfærdssystemerne i mange lande blev udbygget i 1960'ernes højkonjunktur, og den efterfølgende oliekrise ikke reducerede behovet for sociale foranstaltninger, kom det sociale system og de offentlige udgifter i det hele taget under pres. Det blev fremført at der ikke var mulighed for at udvide den offentlige sektor (OECD, 1981), og at en udbygning af det sociale område derfor måtte ske uden for denne.

Det private sociale område er imidlertid langt fra nogen entydig størrelse. Der må skelnes mellem kommercielle firmaer eller for-profit-organisationer på den ene side, og non-profit-organisationer på den anden. En del af non-profit-området er de såkaldte frivillige organisationer, en betegnelse der også bruges om humanitære og religiøse organisationer hvor langt den største del af medarbejderne er lønnede. I Skandinavien benyttes udtrykket "frivillige organisationer" som regel om alle der driver socialt arbejde uden at være kommercielle eller offentlige. Alligevel er der non-profit-organisationer der må falde uden for betegnelsen frivillige organisationer, det gælder for eksempel sociale kooperativer. De falder til gengæld ind under en betegnelse som "social økonomi", der benyttes en del på det europæiske kontinent, og som indebærer at de private non-profit-organisationer på en gang er sociale

og alligevel har en økonomisk dynamik (Borzaga, 1995; Borzaga & Santuari, 1998). I Italien benytter man gerne betegnelsen den tredje sektor, hvormed der kun siges at vi har at gøre med et område der falder uden for såvel det statslige som det kommercielle.

Inddragelse af private organisationer i socialt arbejde kan ske efter to modeller. Den ene er *kontraktmodellen*. Det offentlige definerer et socialt arbejde, og optræder som bestiller. Den private organisations rolle er at udføre det arbejde, der er bestilt af det offentlige, for en betaling. Det kan ske efter licitation eller forhandling, og der udfærdiges som regel en mere eller mindre nøjagtig kontrakt. Såvel kommercielle som non profit-organisationer kan optræde i rollen som udførere i en sådan bestiller-udfører model. Det økonomiske rationale i at arbejde med en sådan model er, at der skabes en vis konkurrence om at udføre det sociale arbejde, og et pres for at reducere omkostningerne. Hvis dette ikke simpelthen skal ske ved at skære i kvaliteten, må denne samtidig sikres.

Den anden model for private organisationer i socialt arbejde er *partnermodellen*, hvor private sociale organisationer og det offentlige er parter i et forehavende hvor de samarbejder på lige fod om at løse sociale problemer. Lige fod skal forstås meget bogstaveligt, for de private sociale organisationer forstås i denne model som udtryk for folkelige kræfter på det sociale område, og gives derfor en demokratisk legitimitet på linje med den kommune eller amtet har. Disse organisationer kommer med holdninger til den sociale indsats, mens det offentlige godt kan nøjes med en mere neutral koordinatorrolle. I den tyske diskussion er den blevet betegnet "status"-model, for at markere at serviceleverandøren har en ikke klart defineret status i forhold til den sociale myndighed. Det er her den traditionelle model, og man taler om en tendens til at den erstattes af en kontraktmodel karakteriseret ved at den organisation der leverer service forpligtes gennem klare aftaler (Heinze, Schmid & Strünck, 1997). En statusmodel forudsætter at den private sociale organisation har et eget engagement i den sociale problematik uafhængigt af økonomiske interesser, og indebærer dermed at den ikke må være kommerciel. Historisk forud-

sætter en statusmodel ikke alene at social service er udviklet af almennyttige organisationer, men også at disse har været stærke nok til at fastholde deres rolle trods en vækst baseret på offentlige midler. Non profit-organisationer kan have mange funktioner (DiMaggio & Anheier, 1990), den væsentlige i denne forbindelse er deres bidrag til pluralisme. De bidrager måske også med egne økonomiske midler til arbejdet, hvad der øger deres selvstændighed.

I praksis har det sociale arbejde dog antaget et omfang, så disse egne bidrag vil være ganske små i forhold til de offentlige. Selv om de giver en grad af frihed til at eksperimentere, vil de private organisationer ikke have en magtbasis der kan måle sig med den offentlige. Samarbejdet bliver dermed ikke egentlig på lige fod, men i det omfang det offentlige ønsker det selvstændige private engagement på det sociale område, kan det naturligvis vælge at samarbejde på lige fod. Heinze et al. (1997) mener således at der i Tyskland sker en vekselvirkning mellem økonomisering og politisering hvor de almennyttige sociale velfærdsorganisationer i det væsentlige bevarer deres stilling og de sociale rettigheder bevares, mens Salamon (1993) opfatter den tilsvarende udvikling i USA som mere alarmerende såvel for non profit-sektoren som for brugerne.

Skønt der altid må ligge et politisk valg bag udformningen af social serviceorganisation, behandles denne også tit på rent organisationsteoretisk grundlag. O'Looney (1993) har søgt at systematisere de forskellige mulige typer af organisation af social service med udgangspunkt i tre dimensioner. De to af disse dimensioner er, om serviceleverandøren er privat eller offentlig, og om den er i konkurrence eller ikke. Den tredje dimension er om serviceleverandøren er løst koblet eller tæt koblet til systemet i øvrigt. Inddragelsen af denne dimension begrundes med at løst koblede systemer – uafhængige, ukoordinerede organisationer der samvirker lejlighedsvis men ikke med formelle bånd – antages at være mere responsive over for brugernes ønsker og kunne tilpasse sig bedre til omgivelserne. Tæt koblede systemer – der fungerer som et koordineret, samarbejdende system – har imidlertid andre fordele: De kan bedre forny sig, og opnå et højt niveau af service

som er til rådighed for alle, skabe netværk og kvalitetssikring. Samtidig er de bedre til at holde hus med ressourcerne.

Hvis man kombinerer de tre dimensioner fås skema 1. De tre dimensioner handler om den enkelte serviceenhed, mens et samlet servicesystem typisk er sammensat af enheder af forskellig type, idet man ønsker at kombinere nogle af fordelene ved begge typer organisation af servicen. I forhold til dimensionen løst koblet – tæt koblet er det således oplagt, at man gerne vil forene en responsivitet over for brugerne som er karakteristisk for det løst koblede, med de mange fordele som karakteriserer de tæt koblede. Løst koblede serviceorganisationer som konkurrerer er dog sjældne, her er styringen for lille, og det er nærmest utænkeligt med et system af serviceydelser hvor denne organisationsform er den mest almindelige.

Dette skema egner sig til at karakterisere den enkelte serviceleverandørs placering. Når et helt system skal karakteriseres kan vi benytte nogle af de samme tankegange. Konkurrence – ikke konkurrence svarer nogenlunde til det vi ovenfor har betegnet kontraktmodel henholdsvis partnermodel eller statusmodel. Når det handler om hele systemet, kan man i stedet for at se på om den enkelte serviceleverandør er offentlig eller privat, se på hvordan service tilrettelægges: Sker dette af det offentlige alene efter en model der kan betegnes *velfærdsstat*, eller sker det i samarbejde med private leverandører efter en model der kan betegnes *velfærdssamfund*.

Skema 1. (O'Looney, 1993).

Serviceleverandør:		Privat	Offentlig
Løst koblet system	Konkurrence	Vouchersystem	Public Choice
	Ikke konkurrence	Privat niche monopol	Fragmenteret system
Tæt koblet system	Konkurrence	Styret konkurrence	Offentlig entreprenør
	Ikke konkurrence	Hel service kontrakt	Integreret bureaukrati

Skema 2. Fire modeller for organisation af social service.

	Forholdet mellem bestiller og producent af social service hviler på:	
	<i>Status</i> Indholdet defineres af udførerorganisationen i forståelse med den sociale myndighed	<i>Kontrakt</i> Indholdet defineres ved en detaljeret aftale mellem udførerorganisation og den sociale myndighed
<i>Velfærdssamfund:</i> Social service tilrettelægges i samarbejde med non profit-enheder	1. Samarbejde med uafhængige partnere om social service (Padova)	2. Kontrakt med non profit-organisationer om social service (Ravenna)
<i>Velfærdsstat:</i> Social service tilrettelægges af de offentlige enheder alene	4. Den offentlige myndighed leverer selv sin sociale service (Århus)	3. Kontrakt med offentlige og kommercielle organisationer (Helsingborg)

Disse overvejelser lyder simple og indlysende. Konkret er jeg dog ikke nået frem til skema 2 på denne logiske måde, men ved at betragte en række eksempler på sociale administrationer af større kommuner. Der findes en model, hvor det offentlige står for alle sider af den sociale service. Dernæst er der kontraktmodellen.

Den kan tænkes i to udgaver, en hvor det er non profit-organisationer med en egen social profil der optræder som udførere, og en hvor det er enheder der ikke bidrager med egne holdninger, det kan være både kommercielle firmaer og offentlige enheder. Endelig har vi partner-modellen, hvor en tredje sektor spiller en selvstændig rolle i formningen af "samfundet" på det sociale område mens det offentlige spiller en mindre fremtrædende rolle som koordinator og finansieringskilde. Den sidstnævnte partner-model og en rent offentlig model for social service har det til fælles, at forholdet mellem myndighed og producerende organisation ikke er defineret præcis gennem en kontrakt, men er defineret gennem

en mere uklar "status". Som konklusion på såvel den logiske udledning som på den mere fænomenologisk orienterede gennemgang kan vi således tegne konturerne af en slags typologi med fire typer (Skema 2).

Denne typologi beskriver de fire eksempler, hvor udviklingen over et længere stræk skal følges i næste kapitel. Ved at se på erfaringer gennem tre årtier er det muligt at få øje på de mere grundlæggende forhold, som forbinder struktur og dynamik. Problematikken som dannede udgangspunkt for dette projekt kan udtrykkes som følger: Kan vi – når vi lader de sociale myndigheder betragte udviklingen over det lange perspektiv – opretholde en politisk typologi som bygger på principper i stil med de netop nævnte, må den eventuelt modificeres, eller giver det lange perspektiv anledning til at begrebsdannelsen må revideres helt? Drejer de historier vi får formuleret sig om forskellige politikker for social service, eller peger de snarere mod en konvergens? Giver historierne udtryk for en stræben i forskellige retninger, således at de peger på forskellige politikker for social service, eller giver de udtryk for en stræben mod nogenlunde de samme mål, således at der kunne konstrueres en fælles politik for social service?

1.2. Materiale og metode: Historie som historier

Som det fremgik af sidste kapitel søger forskere ofte at få hold på velfærdssystemer ved at opstille en eller anden form for typologi så man kan inddele og rubricere. Det fremgik imidlertid også at det der kan typedeles med en vis logik er de enkelte organisationer der er aktive i social service, mens forsøg på at typologisere hele systemer i bedste fald er præget af uklarhed. Det tyder på at begrebet "typer" i denne forbindelse er kunstigt, der er ikke i virkeligheden tale om sammenhænge med substans, men kun om tilfældige mønstre af organisationer som er aktive på den samme lokalitet. Interessen må derfor samle sig om disse konkrete organisationer: den offentlige myndighed som er mere eller mindre ansvarlig for serviceorganisationens udvikling, andre organisationer der spiller en rolle i denne forbindelse, og som kan have en mere eller mindre

selvstændig rolle i definitionen af den sociale indsats, eller kan indordne sig mere eller mindre under en offentlig koordinering.

Når interessen samler sig om dannelsen og udviklingen af en lokal struktur omkring social service, kan man forestille sig forskellige typer af materialer der kan belyse dette. En sådan udviklingsproces afsætter en række spor lige fra bygninger og budgetter til mængder af sagsmapper. Det er imidlertid en proces der først og fremmest foregår i hovedet på en række mennesker. Specielt hvis interessen er bestemt af et ønske om at give et input til den videre udvikling, er dette subjektive plan det vigtigste. Hvordan bearbejder de centrale figurer i denne proces deres erfaringer om den, og hvordan søger de at omsætte den i den videre udvikling af strukturen? Dermed står det klart at det vigtigste materiale for at forstå udviklingen set som en opsamling af erfaring er den historie, eller de historier, som de centrale figurer gennem tiden kan fortælle.

I materialet i anden del ser vi nærmere på den lokale sociale organisation over de seneste tre årtier i fire europæiske byer, to norditalienske og to sydkandinaviske, hvor udviklingen foreløbig er havnet i de fire forskellige modeller. Byerne er på 100-300.000 indbyggere, med en mindre og en større i hvert område. Vi skal i det følgende se hvilke tilbud der udvikles, hvilke aktører der er til stede, og specielt hvordan organisationen af det samlede tilbud udvikles. Jeg har i tidligere undersøgelser detaljeret beskrevet indholdet og organisationen af servicetilbud i de fire byer, og kan derfor trække på et detaljeret kendskab til serviceudbudet i dag (Bengtsson, 1996, 1997, 1999; Bengtsson & Rønnow, 1996).

Formålet med projektet var at opnå en forståelse af den rolle som social service spiller i et lokalt samfund i dag, en forståelse der kan have værdi i forbindelse med udviklingen af den sociale service. Det har således ikke været et formål i sig selv at opstille en forklaring på udviklingen, var det sigtet skulle man lede efter determinanter og ikke efter erfaringer. Metoden i undersøgelsen har været eksplorativ, og problemstillingen har udviklet sig gennem ti trin:

1. Fra arbejdet med de tidligere undersøgelser stod det klart at struktur og organisering var en vigtig side af social service, og den skulle derfor stå i centrum for undersøgelsen. Endvidere havde der vist sig at eksistere meget forskellige modeller for organiseringen af social service, der var forskel på om man støttede sig på folkelige kræfter eller satsede på opbygning af et offentligt apparat, ledelse og filosofi havde vist sig at være væsentlige faktorer, og ligeledes havde den proces af decentralisering der ofte fulgte med udviklingen af social service stor betydning.
2. Mange af de forskelle man ofte hæfter sig ved i en komparativ undersøgelse kunne imidlertid godt være "tilfældige". Udviklingen på området social service kan nemlig i perioder være ganske hurtig, både med hensyn til udbygning og omfang, og med hensyn til struktur, så mange forskelle må kunne opfattes som forskelle i hvor langt man er nået. Udviklingen må derfor være med og indtage en central plads i undersøgelsen.
3. På dette tidspunkt er det ikke muligt at komme videre på grundlag af empirien fra de tidligere undersøgelser, og indsamlingen af datamaterialet i Padova og Ravenna starter. Udviklingen i Århus – som Padova i sin tid blev valgt til at matche – var i store træk bekendt fra tidligere undersøgelser og arbejde der, men selve dataindsamlingen der foregår efter den italienske. Endelig valgtes Helsingborg som den by der i størrelse kan matche Ravenna. Ligesom Padova og Ravenna ligger i to italienske regioner med noget forskellig socialpolitik ligger Århus og Helsingborg i to skandinaviske lande, og Helsingborg er netop en af de svenske byer der har erfaringer med private leverandører af social service.
4. I løbet af den empiriske undersøgelse med indsamling af interview kommer det til at stå klart, at interessen ligger i erfaringerne fra organisationens udvikling således som de vælges ud og forbindes til en sammenhæng i dag. Denne proces af formulering og filtrering er på en gang en måde at præsentere erfaringer på og et afsæt for at forestille sig fremtidige former. Det bliver stadig mere

klart at materialet i projektet må være historier, som er det sprog der bruges i design af ny organisering.

5. Organisationel fornyelse foregår imidlertid ikke uden modsætninger – tværtimod, disse synes ligefrem at spille en central rolle. Det empiriske materiale struktureres derfor efter modellen konsensus – dissensus, og det viser sig at der i hver by er en høj grad af konsensus om en sammenfattende historie. Denne historie kan sættes i perspektiv ved at se nærmere på den af vore informanter, der kan siges at præsentere os for en noget afvigende historie.

6. Efter at være nået så langt er det muligt at foretage en gennemgang af det empiriske materiale med en narrativ analysemetode for at identificere forløb der udviser ligheder. Når forløbene således betragtes som fortløbende historier viser det sig at der er betydelige lighedstræk som aldrig ville vise sig ved en monokron analyse, og som formentlig også ville forblive skjult i en mere skematisk diakron model. Denne første narrative analyse viser at historien i den knap tre årtier lange periode kan opdeles i fire perioder, således at der i alle fire byer fremtræder udviklingsforløb med betydelige ligheder. Denne periodestruktur bliver derefter et grundlag for sammenligningen. Første periode indledes med at man sætter sig mål om en udvidet social service, og de ord der anvendes herom i Padova, “Social service til alle borgere”, bliver herefter en slags ledetråd i læsningen af historierne.

7. Den læsning af beretningerne som nu foretages (kapitel 2.1) viser dernæst, at der i alle byerne kan identificeres tre temaer eller “historier”: “Social service til alle borgere” som er den grundhistorie der bestemmer udviklingen i hele den betragtede periode, “metoder til at virkeliggøre Social Service til Alle” som jeg egentlig havde ventet var det centrale viste sig i den sammenhæng at være en bi-historie, og som en tredje historie identificeredes “konflikten og dens løsning”. Denne sidste historie var central for implementeringen af Social Service til Alle.

8. Gennem denne læsning, som er inspireret af Althusseres såkaldte 'symptomale læsning', opbygges indholdet i begrebet Social Service til Alle (kapitel 2.7). Ved at søge begrebet bag ordene bliver vi i stand til at se, at indholdet i dette begreb på mange måder er modsat af tidens retorik. Det er klart at der på serviceområdet og set over det lange stræk er tale om at staten tager et øget ansvar for den enkelte, mens det undertiden fremtræder anderledes for dem der studerer periodens krisereformer enkeltvis og over kortere åremål. Sammenligningen mellem udviklingen af organisationen af social service i de sydiskandinaviske og de norditalienske byer er således benyttet til at erkende at det væsentlige begreb er Social Service til Alle.

9. Efter at dette begreb er erkendt som det centrale begreb i de tre årtiers udvikling af det lokale sociale tilbud, illustreres det yderligere ved at det anvendes som forståelsesnøgle i en ekskurs hvor jeg begrænser mig til den danske udvikling, idet jeg sammenholder det der kommer ud af en læsning af nogle centrale teoretiske skrifter bag tredivernes og halvfjerdsernes socialreformer (kapitel 1.4).

10. For at forstå implementeringen af Social Service til Alle, og nødvendigheden af den lokale organisation og konflikt, er jeg endelig gået til en generel teori om organisering og konflikt. Formålet med at knytte an til en teori var at opnå en beskrivelse og forståelse af udviklingen, som kan være udgangspunkt for en mere bevidst og styret gennemførelse af den fortsatte udvikling af Social Service til Alle. De sidstnævnte teoretiske emner behandles i resten af afsnittene i denne første del, kapitel 1.3 og 1.5. Den forståelse af Social Service for Alle der videregives der er en del af undersøgelsens resultat, mens historierne fra de fire byer fortælles og analyseres i anden del som munder ud i en beskrivelse af de tre gennemgående temaer fra de tre årtiers udvikling.

Metoden består således i en vekselvirkning mellem empiri og teori. Det har været nødvendigt først og fremmest at støtte sig på *interview* om udviklingen af de sociale apparater, for det billede der tegnes af organisationsplaner og skriftlige materialer alene har

ofte vist sig misvisende idet den samme tegning kan dække over vidt forskellige realiteter. Der er – i det omfang det har været muligt – talt med ledere gennem de tre årtier fra kommunen og fra den private sektor i de tilfælde hvor den har stor betydning. Desuden støtter studiet sig på en række skriftlige materialer, hovedsagelig interne notater. På baggrund af disse interview mv. er de grundlæggende begreber oparbejdet. De er bearbejdet teoretisk, hvorefter beskrivelsen af udviklingen er blevet uddybet.

Fortælling er hovedmetoden ved dataindsamlingen. I organisationsteorien har man altid interesseret sig for at høre historier og tolke dem, og narrativ analyse er udviklet som en metode til at indsamle og tolke materiale (Kvale, 1994). Roe (1994) mener narrativ analyse især er relevant i situationer der er stærkt politiseret. Han udtrykker sig selv på den måde, at det er situationer hvor polarisering og kompleksitet tilsammen skaber usikkerhed, og usikkerheden i forbindelse med polarisering dernæst skaber øget kompleksitet. Hvis det er tilfældet, kan analysen af historier løse op for denne knude og lede til en analyse, der kan bringe parterne videre på trods af den oprindelige polarisering. Grunden til at historier har dette potentiel er at de bevæger sig i det medium, hvor fornyelse af organisation dannes.

Social serviceorganisation er som regel et område der er præget af både polarisering, kompleksitet og usikkerhed. Her er dog den yderligere grund til at materialet er samlet som historier, at det har været den eneste mulige måde at få fat på et materiale om udviklingen der samtidig tolkede denne i forhold til situationen og mulige udviklinger i dag, og den narrative formulering er samtidig en måde at reducere kompleksiteten på. Det er ikke et forsøg på at nå frem til udviklingen som den var, men snarere som den blev: som den fortælles og dermed fortolkes af aktørerne i dag, som den formidler deres erfaring.

Fortælling som metode er således benyttet til to ting. Den ene er at komme fra fortællinger om tidligere tiders organisationsudvikling til en realitet, der kan siges at være bygget op gennem den

udvikling der har fundet sted. Den anden er at benytte fortællingerne om udviklingen gennem tiden som en historie, der søger at give et design for en igangværende udvikling. Det er ikke i sig selv noget problem at støtte sig på fortælling for at nå frem til realiteter af denne type. Fortælleformen bringer os ikke på afstand af den realitet vi søger efter, den bringer os snarere nærmere, for den realitet vi er på jagt efter *består selv af fortællinger*, nemlig de fortællinger som gennem tiden har fungeret i de processer der er sket omkring opbygning og funktion af den lokale sociale enhed (kommunen som social enhed) som organisation. Den serie af organisationsforandringer vi vil beskrive består jo netop i en række fortællinger som er omsat i en fornyelse og forandring af organisationen. Det må dog bemærkes at metoden med at benytte fortællinger i dag, samtidig med at den får social service-organisationen og dens erfaringer til at stå klart, har tendens til at skjule at det er en klarhed der først kan fremkomme når man ser i bakspejlet.

Problemet ved at benytte historier som kilde til oplysning om hvad der tidligere er sket med organisationen er, at sigtet med historier først og fremmest er at give design for en igangværende eller fremtidig udvikling. Når kommunernes folk har skullet fortælle i dag har det selvfølgelig været på baggrund af hvor de står netop nu. Det er en historie der viser hvordan udviklingen leder frem til det billede vi har i dag. Det er ikke sikkert at de personer der kan fortælle klart og sammenhængende i dag, kunne have fremstillet deres historie lige så klart dengang den kun var et program hvormed de ville påvirke udviklingen. Deres historier var sikkert anderledes dengang, før erfaringer sorterede ud i dem og ændrede på dem og viste hvad der kunne bruges og hvad ikke. På mange måder kommer denne udviklingsproces selv til syne i historierne, aktørerne har brugt gode og dårlige erfaringer til at udtrykke den nye historie som skal bestemme hvordan fornyelsen af organisationen skal foregå nu. Samtidig er den gamle historie blevet afklaret og forstået bedre, så den nu kan fortælles fuldstændigt. Historierne handler således om fortiden, men tjener først og fremmest til at bestemme målene for den udvikling man ser foran sig i øjeblikket (Bruner, 1990).

I første afsnit af del 2 redegøres der mere konkret for hvordan historierne er blevet struktureret og analyseret. Her skal blot anføres nogle mere generelle betragtninger. Metoden: at studere historier, og synsvinklen: at organisering består af historier, knytter naturligt an til en socialkonstruktivistisk opfattelse, hvor man opfatter virkeligheden som konstrueret af mennesker i fællesskab. Det er den vinkel vi vil anlægge på organiseringen af social service i dette studie, fordi det er den relevante vinkel hvis man diskuterer hvordan denne virkelighed kan konstrueres på en anden måde. Der er dog ingen grund til at gå til ekstremer og påstå at virkeligheden kun er noget mennesker konstruerer, eller antyde at de kan gøre det lige som det passer dem (Craib, 1997). En fornuftig socialkonstruktivisme udelukker ikke at der samtidig kan findes forklaringer af den ene eller anden art på udviklingen af sociale foranstaltninger. Det er således rimeligt at forestille sig at denne udvikling har været afhængig af politiske ressourcer og velstandsøgning (fx Korpi, 1989; Hicks & Misra, 1993). Den slags hypoteser er imidlertid ikke meget værd for den, der gerne vil finde metoder til at styrke den videre udvikling af social service organisationen.

Vi har i dette studie set nærmere på fire byer der repræsenterer de fire typer af organisation af social service fra skema 2. Vi skal se at der af historierne herfra kan konstrueres metahistorier, som alle handler om social service til borgerne, om at systemet må komme borgeren mere i møde hvor han er, interessere sig for det samfund han lever i og rette en del af indsatsen mod det. Selv om der er varianter som knytter sig til de lokale forhold, er denne del af metahistorierne påfaldende ens. Der er imidlertid også en type historier af afgørende betydning for systemet, som er helt forskellige: Det er historier som man kan give overskriften: Konflikten og dens løsning. Systemer af enhver art løber nemlig nu og da ind i en konflikt, og den måde man løser den på bliver et udgangspunkt for funktionen i den følgende tid. Disse konflikter, og de løsninger der findes lokalt, viser sig imidlertid at være helt uden forbindelse med om det drejer sig om den ene eller den anden model for organisationen.

Opdelingen i typer er benyttet som en praktisk måde at få overblik over en variation, men det har ikke været muligt at se nogen dybere mening i nogen form for typologi, der er kun tale om tilfældige konstellationer af organisationer. I det følgende kapitel skal der redegøres for den søgen efter begreber der har været en del af projektet. Kravet har været at det skulle være et begrebsapparat der ikke blot kunne udtrykke noget om serviceorganisationen, men også danne rammen om en beskrivelse af udviklingen i den problematik som den sociale service kan ses som svar på, og beskrive de mekanismer gennem hvilke en social service fungerer. Når udvælgelsen af begrebsapparat er foregået samtidig med indsamling og analyse af materialet er det direkte testet for anvendelighed, og denne udvælgelse kan ses som en del af metoden.

Resultatet af den narrative analyse som gives i anden del er at når erfaringerne skal sammenfattes, kan det ske i et fælles skema i form af en fælles periodisering. Denne periodedeling siger formentlig mere om hvordan mennesker bearbejder erfaringer, end den siger om den faktiske udvikling af social service organisation i denne periode. Det er imidlertid et fælles træk at perioden indledes med et nyt begreb om social service, som her er betegnet med den overskrift det fik i Padova, "Social Service til Alle", og at dette begreb præger alle tre årtier. Jeg er derfor gået videre med dette begreb, og har søgt at spore det i den danske udvikling, og nærmere betegnet i principperne fra halvfjerdsernes socialreform. Det sker i kapitel 1.4, som på denne måde søger at sætte flere ord på det begreb der har præget tre årtiers udvikling af lokal social serviceorganisering. Et andet fælles træk i de historier der fortælles i anden del er at implementeringen af dette begreb om "Social Service til Alle" i alle tilfælde synes at ske gennem konflikter. Mekanismerne heri behandles nærmere i kapitel 1.5.

1.3. Grundbegreber: Organisering og fortælling

Social service betyder en detaljeret design for aktiviteter i samfundet med henblik på at integrere alle. Der må derfor knyttes an til en teori der kan sige noget om hvad integration og ikke-integration er, og hvad der fremmer disse processer. Der er brug for en

teori der på den ene side kan gøre det ud for en generel samfundsvidenskabelig teori, på den anden side kan forklare de konkrete mekanismer der er tale om og relatere dem til den konkrete periode og udvikling.

For at komme frem til en generel teori om organisering og solidaritet skal vi gøre op med den sociologiske tradition, der ser samfundet som helhed som et system, eller som et antal systemer eller institutioner der er vævet sammen, og erstatte det med et billede af en løsere kobling, som det for eksempel ligger i Bourdieus (1985) begreb "felt" eller systemteoriens begreb "åbent system" (Buckley, 1967). Det er en forudsætning for at identificere aktører, sammenhænge og kræfter. I Collins (1975) formulering skabes den *solidaritet*, der er dynamikken i alle slags strukturer ved samvær, ritualer og symboler. Disse begreber for kommunikation kunne måske bedre udtrykkes med ordene interaktion, praksis og historier. Praksis kan videregives direkte fra menneske til menneske og gennem efterligning kommunikeres så omfattende og detaljeret, at det går langt ud over hvad vi normalt lægger i ordet "information" (Giddens, 1984). Historier og symboler kan derimod formidle en social realitet så flere kan komme til at dele den i en mere summarisk form, i større grupper og på en måde så de lettere kan genfortæles. Gode historier bærer på en eller anden form for "betydning", fornemmer man umiddelbart, og det hænger sammen med at de kan omsættes i en praksis af organisering der frembringer en bestemt type handling og samtidig opbygger og fornyer organisationen. Historier er således en del af det stof, organisering bygges af.

Men hvordan skal vi i den forbindelse forestille os forholdet mellem menneske og sociale strukturer? Den metodologiske individualisme går ud fra det "rationelle" menneske, og forestiller sig individer der hver for sig optimerer, dvs. i enhver situation vælger at handle på en måde der giver personen det største udbytte. Dette menneskesyn er så indarbejdet i kulturen at de fleste vel blot vil kommentere det med, hvad skulle man ellers gøre. I sig selv er det ikke særligt socialt, men ud fra en analyse af det såkaldte fangens

dilemma (prisoner's dilemma) kan man begrunde at det i en sådan verden vil være en fordel at kunne slutte aftaler hvis der kan skabes en rimelig sikkerhed for at de overholdes (Coleman, 1990). Williamson (1985) tager med begrebet transaktion de omkostninger i betragtning der er ved at sikre funktionen af aftaler under forskellige former, og skelner mellem aftaleformerne hierarki og marked. Med sådanne almene begrundelser er man imidlertid stadig meget langt fra en teori om hvordan sociale sammenhænge konkret bygges op, og dermed hvordan solidaritet egentlig skal forstås.

Skønt det som nævnt lyder indlysende at man skal vælge det "bedste" alternativ, er det ved nærmere betragtning helt urealistisk. Det forudsætter jo en tilbundsående viden om alle mulige alternativer og deres mulige konsekvenser. Men på et eller andet tidspunkt må man holde op med at indsamle viden og overveje, hvis man vil handle. Simon (March & Simon 1958) erstattede med den begrundelse det rationelle menneske der optimerer med det begrænset rationelle menneske der nøjes med at satisficere. Når man har fundet frem til en handlemulighed der vurderes som tilfredsstillende, slutter indsamlingen af viden. I stedet for "bedst muligt" sættes at leve op til en norm. Simons teori har haft stor indflydelse på organisationsteorien, især inden for offentlig organisation. Med billedet af det "rationelle" menneske følger dog, også hos Simon, en mål-middel tænkning som ureflekteret kobles sammen med den bureaukratiske struktur, så organisationens menige medlemmer kun gives status som "udførerautomater" hvis horisont er begrænset af de retningslinier der er udstukket fra lederne. Bortset fra de etiske problemer som Davis (1996) ser heri, er der også et alvorligt samfundsvidenskabeligt problem, som rammer en stor del af den rationelle og systemteoretiske tænkning: Hvordan skal man begrunde eksistensen af et abstrakt rationelt system med egen logik og dynamik, hvis ikke man kan redegøre for hvordan de enkelte deltagere ikke blot låner forestillinger og roller fra systemet, men også benytter det til egne formål og netop dermed er med til at bygge det op?

Crozier (1964) går et skridt i denne retning idet han tolker begrænset rationalitet som en rationalitet der er betinget af det bille-

de som den enkelte aktør har af organisationen og omgivelserne. Skønt han holder fast ved Simons term, giver han den med denne tolkning et indhold der i realiteten bryder med den rationelle model og erstatter den med en model, hvor konstruktionen af kognitive strukturer bliver udgangspunkt for begrebet om organisering. Hans analyser af fransk forvaltning viser at denne model kan give et meget realistisk billede også af offentlig organisation. Gruppen omkring "Refunding Public Administration" (Wamsley et al., 1990) fortsætter opgøret med den rationelle model og lægger vægt på participation og demokratisering af offentlige organisationer, og beskæftiger sig i den forbindelse med de processer, der skaber medlemmernes begreber og referensrammer (Denhardt, 1993). Med disse begreber er vi kommet i nærheden af noget der kan give et billede af en konkret organiseringsproces og belyse historiernes rolle i den forbindelse.

Samtidig med at sociologi beskriver menneskelig organisation og de strukturer der kommer ud af denne, har organisationsteorien i efterkrigstiden udviklet sig til et speciale der sjældent har relateret sig til den generelle sociologi, men mest sigtet på praktisk anvendelse (Stern & Barley, 1996). Offentlig ledelsesteori har ligeledes ofte holdt sig på det pragmatiske plan (Lynn, 1994). I dette årti har den generelle teori imidlertid fundet tilbage til området organisation. W. Richard Scott (1992) forener med sin samtidige anvendelse af begreberne rationelt, naturligt og åbent system de principper der har været nævnt i den foregående diskussion. Han påstår ikke at organisationer er rationelle, men ser organisationer som forsøg på at konstruere rationelle systemer med de fordele dette giver. I begrebet naturligt system ligger at der er naturlige evolutionære processer bag de virkelige organisationer. På grundlag af Scott skitserer Göran Ahrne i "Agency and Organization" (Ahrne, 1990) grundtrækkene af en generel teori eller begrebsramme, som lever op til de krav vi har stillet. Ahrne knytter an til den sociologiske teori som Alexander (1988) kalder "den nye teoretiske bevægelse" fordi han ser den hos de fleste betydningsfulde sociologer i dag. Teorien repræsenterer en forening af mikro- og makroperspektiver, og udelukker såvel teorier med rent mikro-

fundament (metodologisk individualisme, det rationelle menneske), og teorier der ser samfundet som et integreret "system". Ahrne giver teorien den særlige udformning at den udtrykkes i termer af organisation. Der lægges vægt på den stadige proces af fornyelse og skabelse af organisationer som en naturlig proces i åbne omgivelser, hvor mennesker som på forhånd har baggrund i forskellige organisationer, gennem deres handlinger skaber ny organisering. Denne teori, som det vil være naturligt at betegne som "den generelle organiseringsteori", udvikles lidt mere i Ahrne (1994).

Organisationer ses hos Ahrne som ramme om den sociale virkelighed, og de kan karakteriseres ved at de indeholder fire dimensioner: tilknytning, kollektive ressourcer, udskiftelighed og kontrol. Der er fire hovedtyper af organisationer: familier, virksomheder, frivillige organisationer og stater. Organisationer har medlemmer, ledelser og måske ansatte, og de forskellige typer organisationer bestemmes ved forskellige forhold mellem disse. En offentlig organisation er karakteriseret ved at medlemskab er obligatorisk for borgerne inden for et geografisk område, politikerne er den valgte ledelse og apparaterne består af organisationens ansatte. Organisering er en proces som kan være nået længere i de typer organisationer hvor organiseringskræfterne er stærke end i de organisationer hvor de er svagere. De mindre integrerede sociale sammenhænge kaldes organiserede felter eller landskaber. Det er mere åbne sammenhænge, ofte uden egentlige grænser, hvor mennesker mødes og interagerer. De betingelser og vilkår der gælder i organiserede felter er på en eller anden måde skabt af deltagerne, og for at få indflydelse på hvordan disse vilkår skal være bruger man organisationer. De fire typer kan stilles op i skema 3.

Organisation og stat er fællesskaber om at løse konflikter og definere grænser, om fælles forsvar og lignende. Det er fællesskaber, der ofte kræver en stærk loyalitet af den enkelte, men som normalt ikke er ramme om tilsvarende megen fælles aktivitet i det daglige. Forgængerne for disse typer fællesskaber er klanen og stammen hos primitive folk. De menneskelige samfund er i nogen grad

Skema 3: Ahrnes organisationsformer.

	Frivilligt at være med	Obligatorisk medlemskab
Varetage behov, produktion	<i>firma</i>	<i>familie</i>
Regulere indbyrdes forhold, politik	<i>organisation</i>	<i>stat</i>

bygget op over funktioner af denne art: Krige og de derigennem udviklede stater, arbejdsmarkedets organisationer og andre interesseorganisationer og de forhandlingssystemer, som de udvikler. Skønt disse organisationer har stor betydning og indflydelse, er det vanskeligt for dem at mobilisere en tilsvarende opslutning fra sine medlemmer undtagen i særlige tilspidsede situationer. Familie og firma er rammen om at frembringe de grundlæggende materielle forudsætninger for at tilfredsstille de elementære fysiologiske behov. For begge disse typer af organisering gælder det imidlertid, at produktionen af disse goder sker på en måde, så der samtidig opbygges sociale relationer. Sociale relationer er selve indholdet i en familie. Fra det lille barn begynder at ammes indledes en proces, hvor opfyldelsen af de elementære behov udnyttes til at opbygge sociale relationer og de normer, der er en forudsætning for, at disse kan fungere, til den såkaldte socialisering. Det samme sker i den lille virksomhed, som kun kan fungere på basis af tillid mellem arbejdsgiver og arbejdere. I den større virksomhed har den tilsvarende solidaritet tidligere begrænset sig til de ledende lag, men i de senere år er organisationsteorien mere og mere kommet ind på, at der må skabes en virksomhedskultur, som omfatter alle. At der skal etableres et fælles sæt af værdier og en ånd således, at det daglige samarbejde også her udnyttes til at bygge et menneskeligt fællesskab op.

De to former for fællesskab, baseret på politik (organisation og stat) og på produktion (familie og firma), som defineret her, minder noget om Durkheims begreber "mekanisk" og "organisk" solidaritet. Her er de imidlertid udviklet, så de ikke alene er begreber, der går på makroniveau, men i lige så høj grad på mikroniveau, og

det betyder, at de må få en noget anden udformning end hos Durkheim (1964). Der bliver ikke tale om en udvikling fra mekanisk til organisk solidaritet, men om et samfund, der på samme tid strukturerer sig efter de to eller fire typer. Der bliver samtidig byttet om på rækkefølgen: Mens mekanisk solidaritet kommer først hos Durkheim, og organisk solidaritet først udvikles i den seneste historie som udtryk for et højt udviklingstrin, forstås det, der svarer til den organiske solidaritet, det fællesskab, der udvikles på baggrund af varetagelsen af de elementære behov, i den her udviklede teori som noget oprindeligt, både historisk set og set i forhold til det enkelte menneskes udvikling.

På grundlag af den generelle organiseringsteori kan vi nu skitsere en ramme for forståelsen af begreber som integration, udstødning og solidaritet. Denne forståelse bygger på begrebet organisation, som ses som rammen om den sociale virkelighed. Samfundet som sådan, derimod, kan ikke karakteriseres som mere eller mindre solidarisk, eller i øvrigt tillægges nogen egenskaber. En teori som Esping-Andersens fremtræder i dette lys som blot beskrivende nogle mere eller mindre tilfældige mønstre, og ikke en indre sammenhæng mellem fænomener. I stedet for at se på samfundets egenskaber, må vi se på mikro-enhederne. *Integration* er her en proces der ofte synes at ske af sig selv. Hvis en person pludselig dukker op et sted og virker nogenlunde ligesom andre, er det meget sandsynligt at der er en organisation der vil optage vedkommende så hun eller han på den måde kommer til at indgå i en sammenhæng. Da solidaritet opstår i al interaktion hvor holdningen er positiv og specielt inden for rammerne af gensidige forpligtelser og gensidig nytte (Homans, 1962), vil der være forudsætninger for at opbygge en eller anden form for social beskyttelse i enhver organisation. I en organisation hvor alle medlemmer interagerer hyppigt og hvor medlemmerne forbliver i de samme stabile mønstre og ikke flytter fra den ene position til den anden, vil der opstå en høj grad af solidaritet. Det kan man kalde spontan solidaritet fordi den direkte vokser frem i interaktionen. Eventuelle muligheder for at unddrage sig ansvaret virker derimod i retning af at nedbryde solidariteten.

I et moderne samfund fortoner ansvaret sig dog ofte: Der er store organisationer hvor interaktionen foregår med mange forskellige personer, og der er mange mindre organisationer hvis medlemmer flytter ind og ud fra den ene position til den anden. Det kan ikke lade sig gøre at udvikle den spontane solidaritet i organisationer som er for komplicerede til at man kan regne med at ens handlemåde danner norm eller hvor medlemmerne flytter ind og ud. Samtidig er samfundet blevet mere og mere gennemorganiseret, især i løbet af dette århundredes sidste halvdel. Mennesker deltager, lever, følger med i og identificerer sig med mange flere forskellige organisationer og sammenhænge end før. Hvis Homans teori er rigtig, udvikles der i disse sammenhænge en enorm mængde af solidaritet som imidlertid ikke kan overleve den barske virkelighed, hvis den blot knyttes til disse sammenhænge alene. Vi er således ladt tilbage med et rastløst ønske om socialt engagement, som Ellison (1997) udtrykker det, og i den situation bliver begrebet "borgerskab" til en social og politisk praksis skabt af behovet for at etablere ny solidaritet på basis af forskellige formede fællesskaber som et forsvar mod den sociale forandring som truer sådanne ambitioner. Sagt med de ord der er benyttet her betyder det, at den solidaritet der egentlig udvikles i de mange organisationer af alle typer der fungerer i et nutidigt samfund, ikke umiddelbart kan omsættes i social beskyttelse inden for disse organisationers rammer, og derfor sjældent får konkret udtryk. Skal man udvikle en social beskyttelse på baggrund af denne solidaritet, kan man derimod søge at forankre den i organisationer med *obligatorisk medlemskab*, det vil sige i staten. Dette udelukker dog ikke at de organisationer hvor solidariteten skabes også spiller en rolle, det kan der tværtimod være god grund til at lade dem gøre da de rummer den holdningsmæssige baggrund for og dermed meningen med denne solidaritet. Hvis folk skal forstå solidariteten, skal den ikke blot knyttes til staten som har styrken til at bære den, men også til de mange organisationer som rummer den praksis hvor den er skabt.

Den høje grad af organisering og information i det nutidige samfund betyder, at dets medlemmer som hovedregel er travlt optaget

og aktive i mange sammenhænge. Denne øgede organisering i forhold til tidligere ses både i forhold til offentlige sammenhænge – mere skolegang, uddannelse, efteruddannelse, forventning om deltagelse i forskellige sammenhænge – og i forhold til markedet, hvor forbrugsmulighederne og dermed markedsdeltagelsen er langt større end tidligere. Dette kan på mange måder opfattes som positivt, men det betyder samtidig at der ikke er så mange antenner til stede til at opfatte signaler fra mennesker der falder ud af disse sammenhænge. Der sker ikke samme opsamling, og mennesker falder lettere ud af sammenhænge. Denne effekt misforstås ofte som et resultat af en påstået større “egoisme” eller “hedonisme” i dag. Hvis man ikke ønsker at den øgede organisering af samfundet skal have denne – lidt paradoksale – effekt, må der etableres særlige strukturer til at tage vare på denne nye funktion.

En anden egenskab ved nutidens samfund er den høje forandringshastighed. Den har fået en række samfundsforskere til at pege på at mange forandringer opløser traditionelle fællesskaber, og at de økonomiske systemer og forvaltningssystemerne griber ind og forstyrrer dannelsen af mening, solidaritet og identitet (Juul, 1997). Alan Wolfe (1988) peger fx på at markedsmechanismens udbredelse ødelægger civilsamfundets moral og solidaritet uden at der skabes nye former for fællesskab, og at udviklingen af en professionel social service medvirker til at nedbryde de uformelle netværks bæredygtighed. Vi har tværtimod understreget den høje grad af organisering og information i nutidens samfund, og den høje grad af integration som denne frembringer alt i alt. Den nutidige eksklusion af en mindre gruppe ses i dette perspektiv som en slags kontrastvirkning.

Det er imidlertid rigtigt at der er en modsætning mellem den spontane solidaritet og den påtvungne solidaritet der er lagt ind i obligatoriske systemer. Det er ikke muligt at lægge solidaritet ind i organisationer i et moderne samfund uden at skabe sådanne modsætninger, fordi den solidaritet der er skabt i nære organisatoriske sammenhænge som nævnt må forankres i større “systemer”. Systemerne kan på den ene side komme til at virke snærende fordi

forpligtelserne til at være solidarisk er blevet formaliseret – og det forstyrrer nemt det spontane element der ellers kunne være i solidariteten. På den anden side kan de komme til at virke lidt barske fordi de alligevel giver noget efter for presset fra såkaldte free riders der bryder med solidariteten, og det er de næsten nødt til at gøre i et vist omfang for ikke at blive helt stivnede. Et paradoks ved tilværelsen i et moderne samfund er altså, at der skabes en høj grad af solidaritet med andre mennesker hos dets medlemmer, men at det samtidig er meget vanskeligt at etablere sammenhænge, hvor solidariteten kan udfolde sig uden at det føles begrænsende.

Den offentlige organisation, kommunen (amtet, regionen, staten) spiller en særlig rolle fordi medlemskabet er obligatorisk. Kommunen er en vigtig organisation for det enkelte medlem, men den er samtidig en organisation som det almindelige medlem ofrer ret lille opmærksomhed og energi. Den skal fungere og leve op til medlemmernes forventninger, men når dette skal sikres forlader man sig på de valgte repræsentanter. Til at gøre hele det konkrete arbejde ansætter man en stor stab. Disse centrale dele af organisationen må i praksis tage det meste af initiativet. I en vis forstand får apparatet og politikerne magten, men de kan kun arbejde inden for rammerne af hvad vælgerne accepterer. Det sociale arbejde kan styrkes ved at medlemmerne drages aktivt ind. Det kan ske ved at systemet er åbent så alle der vil (det man kalder tredje sektor) kan arbejde med sociale problemer, ved at man opretter et mere lokalt demokrati i form af bydelsråd, eller ved at man forsøger sig med brugermedvirken og brugerindflydelse i den sociale service. Opbygningen af en social solidaritet og varetagelsen af sociale funktioner i et moderne samfund kræver således en regulering med egenskaber der kan virke modstridende. På den ene side er der brug for en obligatorisk organisation for at undgå free riders. Der er brug for en stor organisation for at fordele byrden, og hvis disse typer organisationer ikke findes, er der brug for at bygge dem op som en forudsætning for at forene det store samfund og solidariteten. På den anden side er der brug for mange af den lille organisations egenskaber for at man kan udtrykke solidaritet, og der er brug for stabile forhold hvor interaktionen

foregår uformelt. Der er brug for frihed for den enkelte til at engagere sig i et fællesskab, men også for at mennesker stiller forventninger til hinanden som i den nære gruppe.

Udgangspunktet i den “nye teoretiske bevægelse” og Ahrnes organiserings teori er benyttet for at kunne se udviklingen i social service og de behov den svarer på i sammenhæng med den generelle udvikling i samfundet, som Durkheim karakteriserer som en udvikling af arbejdsdelingen, og som mere bredt kan kaldes udvikling af organisering og information. Undertiden forstås nogle af nutidens fænomener ud fra begrebet (eller betegnelsen) postmodernisme. Dette begreb er en slags samlebetegnelse for opløsningstendenser: hvor man før kunne tale om ét samfund er der nu tale om adskillige communities. Der er ikke som tidligere noget sammenhængende “samfund” præget af direkte interaktion til at løse problemer, men problemerne henvises til markedet eller til de enkelte communities. Her er et lighedspunkt med Ahrnes teori: i den er organisationerne den sociale virkelighed som den enkelte person indgår i, der er derimod ikke noget samlet og stort “system” ved navn samfundet som alle tilsammen danner. Når organisationerne virker sammen og påvirker hinanden er det kun i *felter*, et udtryk der bruges ligesom i fysikken om relationer af påvirkning men ikke indre sammenhæng, eller i *landskaber*, et udtryk Ahrne benytter når afstanden er større og der kun er tale om mulig påvirkning. Forskellen på de to opfattelser er at den generelle organiserings teori ikke som postmodernismen vil lægge afgørende vægt på, om det på et tidspunkt lykkes for en organisation at dominere med sin tolkning af verden.

Solidaritet og socialpolitik kan altså ikke ses som en egenskab ved et samfund som et hele. Der er ikke mening i at hævde at der findes selvregulerende mekanismer af denne art indbygget i naturlige sociale systemer, som funktionalisterne ifølge Titmuss (1977) ville hævde. Solidaritet er derimod efter den generelle organiserings teori noget som skabes i konkrete organisationer, og som for at overleve må knyttes til organisationer der er stærke nok til at bære den, det vil især sige staten. Vi har tillige set at Ahrnes teori

kan bidrage til forståelsen af det særlige integrationsproblem der bliver synligt i de seneste tiår. Solidariteten i de mange organisationer skaber forventninger, og gennem kontrastvirkningen i forhold til de personer der ikke er omfattet af den betyder de mange solidariteter at det samtidig bliver alvorligere at blive udelukket af disse. Social service til alle borgere bliver et nødvendigt svar hvis man vil undgå at en gruppe udelukkes.

1.4. Ekskurs:

Socialreformerne og Social Service til Alle

Social service til alle borgere er en overskrift vi har fra professor Terranova i Padova. Udtrykket blev brugt til at karakterisere ideen bag en udvikling af kommunens service i halvfjerdserne. Da en tilsvarende udvikling kunne ses i alle byerne og hele perioden, har det vist sig at dække over et vigtigt begreb. Erfaringerne fra de fire byers socialsystemer – som er gengivet i del 2 – giver et indhold til dette begreb som er søgt destilleret ud der. Gennem en læsning af historierne med begrebet Social Service til Alle som ledetråd ses det at denne idé sådan som den realiseres over tre årtier indeholder (jfr. kapitel 2.1):

1. En højere grad af offentligt ansvar for den enkelte borger
2. Snævrere grænser for udfoldelse men på en frivillig måde
3. En politisk logik trænger frem på bekostning af en økonomisk
4. Et netværk af offentlige sociale myndigheder og ikke-offentlige organisationer etableres
5. En kamp anses for nødvendig for at realisere Social Service for Alle på lokalt plan.

Hvordan passer disse egenskaber, som kan lokaliseres på lokalt plan, med det som i samme periode sker gennem national lovgivning? For at få et eksempel på det går jeg i dette afsnit lidt uden for den øvrige sammenhæng og viser, hvordan Social Service til Alle kan bruges i en læsning af de centrale teoretiske skrifter i forbindelse med tredivernes og halvfjerdsernes socialreformer i Danmark (kapitel 2.1). Det viser sig at specielt det sidste punkt,

nødvendigheden af en kamp for at realisere ideen lokalt, i påfaldende grad har været fraværende i debatten.

Når man i dag skal definere termen “social service”, tager man ofte udgangspunkt i begrebsparret service – kontantydelse. Det er ikke helt korrekt idet modsætningen til kontantydelse er naturalydelse, men i praksis har de fleste sociale naturalydelser karakter af service. En anden mulighed er at tage udgangspunkt i at det drejer sig om serviceprodukter modsat materielle produkter og derefter analysere hvilke egenskaber en vare af denne karakter må have. Begge tilgange giver et bidrag til at forstå den sociale service som vi kender den i dag, og vi skal vende tilbage til dem. Men hvis man går tilbage til diskussionen omkring halvfyrdsernes socialreform, ser man at begrebet “service” i den sammenhæng blev set i en anden og meget bredere sammenhæng, hvor det væsentlige hverken handlede om at det var naturalydelser eller at det var varer med servicekarakter. Social service stod dengang for en social indsats med ambitioner om at få en effekt og opnå en ny situation for den enkelte. Det skal i den forbindelse erindres at de store serviceområder som præger billedet i dag – ældrepleje og børnepasning – dengang ikke fyldte så meget i billedet. Der var mere tale om revalidering og familieproblemer.

Bent Rold Andersen (1971) siger således om den socialpolitiske baggrund for den nye socialreform, at der efter 1946 lægges mere vægt på service- og naturalydelser, deraf en række med direkte sigte på genopbygning af erhvervsevne og social funktionsdygtighed. Men der er ikke bare tale om at føje nogle nye tilbud til det gamle repertoire, for også kontantydelse opfattes i stigende omfang som et led i disse bestræbelser på genopbygning af erhvervsevnen, og *hele socialpolitikken er herefter blevet vurderet ud fra en ændret opfattelse* som går ud på, at hovedformålet er at begrænse forekomsten af væsentlige sociale tilpasningsproblemer eller indkomstbortfald og medvirke aktivt til løsningen af sådanne problemer hvor de forekommer.

Tredivernes socialreforms principper

Tankegangen bag tredivernes socialreform forstås bedst ud fra Steinckes hovedværk fra 1920 "Fremtidens Forsørgelsesvæsen". Vi har set at Steincke lægger en afstand mellem socialvæsen og socialisme, idet sociallovgivning i bund og grund kun er "brød og cirkus". Uden grundlæggende reformer af produktions- og ejendomsforhold kan man ikke modvirke den proletarisering af store kredse, og overførsel af overskud fra land til by der ifølge Steincke er karakteristisk for tidens samfund. Der ligger i disse formuleringer en polemik mod udtrykket "kommunesocialisme", ikke mod indholdet i denne socialdemokratiske politik på kommunalt plan, som drejede sig om folkeskole, alderdomshjem, fritidshjem m.m. (Kolstrup, 1996), men mod dets indbyggede udsagn om at man kunne skabe "socialisme" på den måde.

Kommunesocialismens periode 1900-1920 med de erfaringer der gjordes i socialdemokratisk styrede kommuner var en vigtig del af forudsætningen for Steincke. Dele af denne politik havde karakter af service, idet folkeskolen og det moderne hospital blev bygget op. Der blev lagt vægt på at disse kunne give et tilbud til alle af en meget høj kvalitet, så der ikke blev plads til bedre betalingstilbud. Inden for kommunesocialismens rammer kom man også langt med at fjerne almissepræget fra socialhjælpen og på den måde demonstrere at en kontant støtte kunne administreres på en måde, så man på den ene side forhindrede at mange arbejdere havnede i fattigdom og tiggeri, på den anden side undgik at skabe fortsat afhængighed af ydelserne.

Ifølge Steincke er det vigtigt at socialloven bygges op og administreres efter forsvarlige principper. Det er bedre at bruge 100 skattekroner på forsørgelse efter forsvarlige principper som gavner samfundet end 50 kr. på en planløs og samfundsskadelig form for forsørgelse. Det fremgår af diskussionen at de nye forsvarlige principper må bygge på følgende forudsætninger:

- A. Et forsørgelsessystem påvirker folks adfærd. Det kan således være demoraliserende.

- B. Et forsørgelsessystem må være legitimt, have udbredt støtte i alle kredse af befolkningen.
- C. Den administrative struktur er væsentlig, systemet må fungere i apparatet og systemet.

Det princip som Steincke selv lagde størst vægt på var uden tvivl *retsprincippet*, som hans bog kan opfattes som én lang argumentation for. Det udtryk skal vi derfor holde fast ved, men kontrasten til i dag peger på to principper der er mere basale, og som går på at de sociale ordninger ikke skal fortrænge personens egen eventuelle indsats, og at de ikke skal tage en for stor plads i bevidstheden og dermed bringe modtagerens selvstændighed i fare. De tre principper bag tredivernes socialreform bliver således:

1. Hjælp til selvhjælpsprincippet,
2. Det liberale støtte-princip, og som en form for sammenfatning af de to principper:
3. Retsprincippet med centralt ansvar.

1. Hjælp til selvhjælpsprincippet

Som nævnt var det et hovedtema i tredivernes socialreform at støtte skulle være noget der var en klar ret til i bestemte, veldefinerede situationer. Social bistand der var retsbestemt skulle ikke medføre konsekvenser af den type som man tidligere kendte som fattighjælps virkning. Steincke polemiserer mod den opdeling af de trængende i værdige og uværdige som var en del af sociallovgivningen helt op i halvtredserne, og argumenterer for at trangen i mange flere situationer end man forestiller sig er uforskyldt.

Trods denne blåstempling af bstanden og argumentation mod værdighedsbegrebet er der dog ingen tvivl om at det stadig er et udgangspunkt at ordningerne må indrettes på en måde så de ikke skader samfundet eller de personer der bliver hjulpet. Produktion og arbejdsløst må altså ikke bringes i fare. I argumentationen for retsprincippet indgår at dette princip sætter faste mål på hjælpens størrelse og derved styrker selvstændigheden hos modtageren, idet det bliver klart at denne ikke får mere og hvis han skal videre må

han mobilisere nogle af sine egne kræfter. Retsprincippet styrker derfor arbejdslysten og sparsommeligheden.

Offentlig forsørgelse ses som et onde som nemt skader disse samfundsdyder, men det er et onde som er nødvendigt for at undgå en fattigdom og proletarisering som ville gøre endnu mere skade. Det afgørende for hvordan de sociale ordninger virker er imidlertid ikke om de objektivt set *er* forsørgelse eller understøttelse, men kun om de *tager sig ud som* sådan, og gennem retsprincippet kan man netop opnå at *præget* af forsørgelse bliver fjernet og dermed at også de skadelige virkninger af denne forsørgelse fjernes. Hvis ordningerne ikke har præg af forsørgelse, begynder klienten ikke at interessere sig for hvad der skal til for at kvalificere sig til mere forsørgelse, men bruger sine kræfter på at skabe sig mere regulære indkomster.

2. Det liberale støtte-princip

Steincke benytter udtrykket det sociale minimums politik og forstår derved det princip, at alle må støttes til et vist minimalt niveau så fattigdom undgås. Hvis dette ses i sammenhæng med at der er tale om kontantstøtte, og modtageren således selv har ansvaret for at disponere inden for de rammer som støtten udgør, har vi et system der minder om det Esping-Andersen (1990) betegner den liberale velfærdsstatsmodel. Princippet kan derfor betegnes som det liberale støtte-princip.

Der ligger ikke nogen borgerlønsagtig tanke med standardløsninger for alle i dette princip. Det fremhæves nemlig at "Det sociale velvære hviler på en specialiseret behandling af mindretallene, ofte de ganske små mindretal. At skabe en lovgivning alene indrettet på borgere, der fingeres alle at være gennemsnitlige og normale, fører blot til vanslægten". Der er derfor brug for "højt uddannede tekniske og erfarne administrative kræfter". "Forsørgelsesvæsenets samfundsmæssige opgave er at centralisere den offentlige forsørgelse, men at specialisere forsorgen for den enkelte". Denne specialisering tænkes dog ikke længere end til en anvendelse af det omtalte retsprincip og et antal regelsæt, der tager de forskellige

situationer i betragtning og definerer hvordan de hver især skal sikres det sociale minimum. Ansvar for at disponere over støttebeløbet skal klart ligge hos brugeren, som derved skal motiveres til selv at gøre noget for at styrke sin selvforsørgelse.

3. Retsprincippet med centralt ansvar

Steincke definerer retsprincippet som “det princip, at hjælpen så vidt muligt tilstås som en egentlig ret for den trængende over for det offentlige, et bestemt afgrænset, men gennemtvungen retskrav, hvis opfyldelse alene er afhængig af de i forvejen fastsatte betingelsers tilstedeværelse og ikke af et senere vilkårligt skøn fra den ene eller den anden myndigheds side”.

Der argumenteres stærkt for at retsprincippet er den eneste mulighed for at give en støtte som kan være et værn mod fattigdommen, på en måde så den ikke skader modtageren og skaber afhængighed. Retsprincippet kan derfor opfattes som et princip der samler de to førnævnte principper, og sikrer både at modtageren styrkes som person, og at denne er i en situation af valgfrihed inden for økonomiske rammer der svarer til den som andre medlemmer af samfundet er i. Derved kan forsørgelsessystemet legitimeres i den almindelige befolkning, og det er vigtigt at også de mere velbjegete klasser forstår funktionen af dette princip og kan se samfundsnyttens deri. Endelig er det vigtigt at det sociale system opleves som rigtigt inden for administrationen. Det er ikke mindst den som Steincke henvender sig til med sin grundige argumentation, for mange socialfolk mener at man må kunne skønne i det enkelte tilfælde. De gør sig imidlertid ikke klart hvilke konsekvenser dette har for det sociale klientel set under et.

I forbindelse med den administrative struktur er det vigtigt at få afklaret, hvor de trængende skal gøre sociale retskrav gældende og hvem der konkret har pligt til at imødekomme dem. Begrebet “forsørgelseskommune” som kendes i den tids lovgivning forkastes fordi det i for høj grad har gjort modtagere af sociale ydelser til kasterbold mellem kommuner, men på den anden side vil Steincke ikke lægge forsørgelsen helt over til staten. Statens bidrag til

de sociale formål foreslås flerdoblet, mens det foreslås at kommunerne kollektivt bidrager til en anden stor del og en mindre del skal afholdes af opholdskommunen. De samlede socialudgifter vil efter Steinckes forslag fordeles nogenlunde som i dag hvor der også er en statsrefusion, en ret omfattende kommunal udligning som dog er udregnet på en helt anden måde, og en mindre del der direkte er kommunale udgifter, og hvor det også som regel er opholdskommunen der er ansvarlig.

Er retsprincippet det radikale opgør med værdighedsbegrebet som Steincke i mange passager synes at gøre det til, eller erstatter det blot opdelingen værdig-uværdig med en anden opdeling? Er det et brud med sorteringen af mennesker i dem der fortjener støtte og dem der ikke gør det, eller er det kun et forsøg på at forbedre sorteringen, ved i stedet for den traditionelle "værdighed" at sætte mulighed for og villighed til at arbejde som afgørende for om folk skal støttes eller ej? Rold Andersen forstår det på den sidstnævnte måde (Andersen, 1973), og bruger tredivernes socialreform som afsæt for at formulere de principper der ligger til grund for halvfjerdsernes. Det er dog næppe en rimelig læsning af Fremtidens Forsørgelsesvæsen, det er mere rigtigt at se retsprincippet som et forsøg på at forene de modstridende hensyn som et begreb om solidaritet nødvendigvis må rumme: På den ene side at den enkelte som af den ene eller anden grund er kommet i trang eller uføre, altid tilbydes en mulighed for at komme "ind i varmen" igen og bygge et liv op inden for samfundets rammer, på den anden side at det forhindres at der er nogle som kynisk og åbenlyst udnytter den slags ordninger.

Når man taler om forsørgelse, er disse to hensyn i modstrid med hinanden. Forsørgelse var netop den form for social indsats, der prægede billedet og forståelsen i 1920. Der var som vi har været inde på også et serviceområde under udvikling, hvor den såkaldte kommunesocialisme var overskriften, som omfattede udvikling af folkeskole, hospital, alderdomshjem, fritidshjem, børnehaver, vuggestuer og meget andet, også langt ud over det socialpolitiske område. Men det var først i en langt senere periode man begyndte

at opfatte indsatsen på serviceområder som aktivt behandlende, og dermed gøre serviceindsatsen til det der præger forståelsen.

Halvfjerdsernes socialreforms principper

Rold Andersen (1971) er den der formulerer principperne for halvfjerdsernes socialreform. I hans verden er vi på et klart højere økonomisk trin. Her er udgangspunktet ikke nødvendigheden af grundlæggende reformer, men det generelle samfundsteoretiske kapitel hedder “Socialpolitik og økonomisk vækst”. Det sociale problem ses ikke længere som at skabe en basal sikkerhed i en verden af proletarisering og udsugning, men som at modvirke “indkomstbortfald” for den enkelte. I Rold Andersens analyser og figurer træffer man en ret linje der viser indkomsten før, dvs. en slags normal indkomst, og opgørelse af antal “normaldage” (dvs. dage i arbejde) der mistes i samfundet som følge af en “socialbegivenhed”. Det diskuteres endda, om end lidt mere teoretisk, om der ikke er tilfælde hvor man kan komme ind før “den realiserede socialbegivenhed” og støtte så tærsklen for hvad den pågældende familie kan bære bliver skubbet op efter “det profylaktiske princip”, også betegnet “helhedsprincippet”. Det er næsten billedet af Kjell Abels Larsen der tegnes, måske ikke nogen vildt spændende verden at leve i, men en tryk og meget normal tilværelse for industriarbejderen og kontorfunktionæren.

Rold Andersen anfører at hans principper er udviklet i sociale behandlermiljøer. Det er måske baggrunden for, at han argumenterer for skønsprincippet, det har jo altid tiltalt socialfolk at få midler i hænde der virkelig kan flytte klienterne. Retsprincippet som det praktiseres fx af invalideforsikringsretten forekommer ham derimod stift og “domstolsagtigt”. Rold Andersen kritiserer mange af de tildelingskriterier som praktiseres, derunder erhvervshæmning (som forudsætning for revalidering) og invaliditet (opgjort med grænserne 1/2 og 1/3 erhvervsevne som forudsætning for invalidepension). Revalidering må efter Rold Andersens mening være lige så fri som lægehjælp, og en invalidepension må være den selvfølgelige løsning når revalidering ikke kan lykkes.

Rold Andersen nævner at en social problemgruppe som regel dannes gennem en kæde af mekanismer. En indsats kan sættes ind over for flere led i denne kæde. En indsats over for to grupper som tilsyneladende "konkurrerer" om de små sociale midler kan således i virkeligheden bidrage til løsningen af det samme problem, blot i forskellige faser. Man må foretage en afvejning af om alle midlerne skal bruges til afhjælpning af alvorlige problemer, eller om en del af dem ikke var bedre brugt til indsats i et tidligere led. Man kan i øvrigt ikke skelne skarpt mellem behandling og forebyggelse: Det der er behandling af problemet i et led, er forebyggelse af problemerne i de følgende led.

Rold Andersen beregner i øvrigt virkningerne af behandling i en omfattende model, som giver til resultat at de samlede udgifter til behandling plus forsøgelse bliver mindst hvis der sættes ind med maksimal behandling af både lette og svære problemer. Dette resultat er naturligvis, som det bemærkes i "Grundprincipper", afhængigt af de værdier man har givet de indgående parametre. Der er også, uden at det diskuteres særlig indgående, gjort den helt afgørende forudsætning at etableringen af behandlingstilbud ikke får til effekt at tilgangen til problemgrupperne øges. I forhold til Steinckes forudsætninger ses det således hos Rold Andersen:

A, at adfærden påvirkes af ordningerne, nedtones. I Rold Andersens modeller og tanker er det normalt kun de afgrænsede problemgrupper der påvirkes, og kun i positiv retning, mens det implicit forudsættes at hele "normal"befolkningen lades uberørt.

B, at ordningerne må være legitime i brede kredse, nedtones ligeledes. Der argumenteres ganske vist for samfundsnyttens i den sociale sikring, men legitimiteten søges udelukkende skabt teoretisk idet de sociale ordninger siges at give økonomisk vækst.

C, at den administrative centralisering og forenkling som Rold Andersen lægger stærk vægt på, bevares. Her er halvfjerdsernes socialreform er en direkte fortsættelse af Steincke.

I forhold til begrebet Social Service til Alle, som i kapitel 2.7 er søgt konstrueret på baggrund af den lokale sociale myndigheds erfaringer gennem en periode, er det bemærkelsesværdigt at notere at den socialpolitiske tænkning der ligger bag halvfjerdsernes socialreform ligeledes kommer fra de sociale apparater, men fra et trin længere nede: fra markarbejderne i det sociale arbejde, og fra de uddannelsessteder som er bygget op omkring deres arbejde. Det kan måske være baggrunden for at man i forbindelse med halvfjerdsernes socialreform ikke gør sig mange tanker om, hvilke lokale organisationskonflikter der skal til for at realisere principperne.

For Rold Andersen er problemet at “normalliv” er afbrudt eller forhindret af en “social begivenhed”. Løsningen opnås gennem en behandling, mens forsørgelse står tilbage som en slags nødløsning når behandlingen ikke virker, ligesom lægen søger at lindre når han ikke kan helbrede. Disse tanker om at give socialpolitikken en større rolle som en form for behandling genfindes i den udenlandske diskussion på denne tid, hvor den kendteste figur var Richard Titmuss. “Social Policy” (Titmuss 1977) er udgivet posthumt men indeholder en serie forelæsninger som blev afholdt i de samme år som Socialreformkommissionen arbejdede. Her rides opfattelsen af socialpolitik som værn mod fattigdom og som sikringen af en minimumsstandard – altså en opfattelse som minder om Steinckes – op mod en opfattelse af den som en forandrende kraft i samfundet, som en måde at intervenere i samfundslivet – her bruges ordet “community” som viser at der tænkes på de nære forhold, de mange kvaliteter ved menneskers omgivelser som nødvendigvis må være kollektive.

I Socialreformkommissionens første betænkning indledning angives “nutidens målsætning” for “de almindelige sociale sikringer” at være forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel. *Forebyggelse* er ikke noget nyt, for de klassiske ordninger har som vi har set til hensigt at forebygge fattigdom og proletarisering, men nu tænkes der med dette begreb i højere grad på serviceordninger. Revalidering er en måde at behandle for problemet arbejdsløshed på, og på tilsvarende måde kan man forestille sig en behandling af

andre problemer som familieproblemer eller misbrug. Det mere almene begreb er således *behandling*. Tryghed er noget med at der skal være sociale ordninger som dækker i alle situationer når der er behov, at systemet er heldækkende. Trivsel vil sige at den sociale dækning giver mere end et minimum, at man ikke blot kan leve af den men også trives. De sidste to målsætninger minder meget om hinanden og kan derfor sammenfattes. Vi har så som principperne bag halvfjerdsernes socialreform:

1. Forebyggelsesprincippet,
2. Behandlingsprincippet, og som en slags sammenfatning af de første to principper:
3. Trygheds- og trivselsprincippet.

1. Forebyggelsesprincippet er på en gang en parallel til og en modsætning til hjælp til selvhjælp-princippet. Det fælles for de to principper er at forebyggelsesprincippet også har til formål at sikre en selvforsørgelse. Det gamle princip gjorde dette for det første ved at sikre et socialt minimum med en kontant ydelse så fattigdom ikke blev et problem i sig selv, og for det andet ved at operere med klare og enkle regler således at selve det sociale system og dets muligheder kom til at optage brugeren mindst muligt.

De gamle ordninger af denne type, fra hjælp under sygdom til sociale pensioner, er blevet stående og fungerer stadig på den tilsigtede måde. Det nye forebyggelsesprincip indebærer imidlertid med tanken om at det sociale system skal til at være opsøgende noget mere som på en måde kommer til at virke nærmest modsat. Som vi ser det i ordningen med sundhedspleje som er indført sidst i trediverne, skal socialvæsenet ud og være til stede overalt så man kan give den lille hjælp der skal til for at undgå at de store problemer opstår, og så man kan se problemerne og begynde at gøre noget ved dem før de har vokset sig store. Hvor det gamle princip ville sikre borgerens mulighed for at klare sig selv ved at beskytte mod fattigdom, repræsenterer det nye princip at det offentlige tager et udvidet ansvar for dennes ve og vel, hvor hjælpen skal komme på et tidligere tidspunkt.

Rold Andersen (1971) nævner i sin diskussion af hvordan fattigdom kan begrænses, at en metode er påvirkning af rekrutteringsbasis. Fattigdom opstår nemlig i mange tilfælde som slutstenen i en proces. Mange af de fattige har tidligere haft en normal indtjening, og det kan være tilfældige forhold der slår dem ud af denne situation. Der er derfor to rekrutteringsgrupper for fattigdomsklientellet. Den ene består af dem som midlertidigt befinder sig i en særlig social krisesituation, den anden af de personer som er særlig sårbare over for sådanne krisesituationer, mennesker med ringe uddannelse og utilstrækkeligt personligt udstyr og få sociale støtemuligheder.

Den første gruppe er let at identificere, og den kommer ofte i berøring med de sociale myndigheder. Her kan en intensiv indsats forhindre at de sociale begivenheder udvikler sig til en social deroute. "Man når således frem til det tilsyneladende paradoks, at indsatsen over for fattigdommen i dette tilfælde kan tage form af en indsats over for grupper, der ikke er nået at blive fattige endnu". De sårbare er derimod vanskeligere at identificere, her mener Rold Andersen at der kræves en del yderligere forskning.

2. Behandlingsprincippet sigter ligesom det liberale støtte-princip på at gøre brugeren stærkere og bedre i stand til at løse sine problemer. Metoderne til at gøre dette efter det gamle og det nye princip er imidlertid nærmest modsatte af hinanden. Revalidering er en behandling som skal gøre modtageren i stand til at klare et job, og den kan bestå i uddannelse eller i arbejdsstræning. Der indgår endvidere et element af vejledning. Familiebehandling skal på samme måde gøre modtageren bedre i stand til at klare et liv med ægtefælle og børn.

Ideen i en behandling er at der skal ydes en indsats som kun kan have interesse for den der har behov for den, mens den er overflødig og unyttig for andre. Hvis det er tilfældet behøver den der behandler ikke at interessere sig for modtagerens motiver. Denne ideelle model holder dog aldrig helt stik, idet behandlinger altid indeholder mere eller mindre af elementer der bliver opfattet som

“goder” på andre måder end de tilsigtede. Behandlinger giver opmærksomhed om personen, ret til at holde fri, stoffer som virker stimulerende, eller der følger ligefrem pengebeløb med. Ydelsen ved revalidering er fx større end en almindelig kontanthjælp.

Disse elementer af goder med almen gyldighed kan hurtigt komme til at betyde at den virkelighed der gemmer sig bag etiketten “behandling” er en helt anden end den man forestiller sig. Der er ikke *nødvendigtvis* nogen modsætning mellem behandling af brugeren og målet om at denne skal være selvstændig og styrkes som person, men der kræves en meget høj grad af bevidsthed om forholdet og de uvedkommende “gevinster” der kan være så disse kan holdes ude af billedet. Der kræves derfor både en stramning i ordningerne og en stor pædagogisk kompetence i det sociale system for at håndtere dette forhold så behandling ikke medfører afhængighed og klientgørelse.

Disse farer ligger nær fordi behandlingsprincippet helt åbenlyst indebærer at der sættes snævrere grænser for udfoldelse og udviser en lavere grad af tolerance på en del områder, hvor de sociale myndigheder tidligere har ladet de utilfredsstillende forhold passere. For at gennemføre en behandling er det endvidere i mange tilfælde nødvendigt at opbygge netværk med ikke-offentlige organisationer af forskellig art. Familien må naturligvis i alle tilfælde inddrages, og når det drejer sig om revalidering må private virksomheder være medspillere.

3. Trygheds- og trivselsprincippet kan ligeledes hurtigt komme i konflikt med de gamle principper, der er i hvert fald tale om en hårfin balance. På den ene side kan der argumenteres for at det sociale minimum må hæves i en tid hvor det almindelige konsum er stort. Minimum må ikke ses i forhold til overlevelse men det skal lægges så højt at det også muliggør en aktiv deltagelse, som er det ideal en social sikring relaterer sig til. Social sikring på et rimeligt højt niveau er ifølge Rold Andersen nødvendig for at befolkningen accepterer og følger med i den hurtige udviklingstakt i samfundet. Så må man lægge mindre vægt på tidligere tiders beto-

ning af at en god dækning i alle sociale situationer kan føre til ansvarsløshed, og til at folk ikke gør nok for at undgå disse situationer, for at sikre sig eller løse problemerne på forhånd.

Trygheds- og trivselsprincippet er et klart udtryk for at en politisk logik er trængt frem på bekostning af en rent økonomisk markedslogik. En social støtte på et niveau over eksistensminimum vil lukke nogle nicher for beskæftigelse som ellers ville have mulighed for at udvikle sig. Tilsammen betyder halvfjerdsernes socialreforms principper at den sociale myndighed og de sociale tilbud må have et helt andet kendskab til og en helt anden kommunikation med den befolkning der skal betjenes.

Social Service til Alle

Når halvfjerdsernes socialreform bliver opsøgende og vil nå ud med service til alle, skal det ikke kun forstås som et brud med de principper der ligger til grund for tredivernes socialreform. Halvfjerdsernes socialreform erstatter nemlig ikke tredivernes, men bygger videre på den i den forstand at de gamle ordninger stort set fortsætter og bliver udbygget. Forholdet mellem de to reformer tilsiger dermed at den rette måde at forstå de nye principper på er en måde hvor de er forenelige med de gamle og hvor de snarere supplerer end modsiger dem. Den nye sociale service må derfor indrettes på en måde som gør en sådan forening mulig. Udviklingen i de sociale foranstaltninger og i strukturen på det sociale område i perioden der er præget af Social Service til Alle skal forstås i dette lys.

Da Bistandsloven blev vedtaget var man i en periode præget af opbygningen af store sociale serviceområder og administrationer. I firserne kom de konkrete organisationsproblemer til at fylde mere og mere. Man begyndte at trække på en organisationsteori der var udviklet på baggrund af private foretagenders situation, og en stærkere styring af økonomien blev nødvendig. I den proces blev begrebet social service hurtigt identificeret med service-arbejde af organisationsfolkene, mens økonomerne hæftede sig ved at der var tale om naturalydelse som på den ene eller anden måde

måtte kunne veksles til kontanter så man fik en konkurrence og muligvis et frit brugervalg. Den oprindelige kontekst, hvor service betegnede en ny synsvinkel på hele den sociale indsats, blev dermed næsten glemt. Synsvinklerne service-arbejde og naturalydelse kan dog belyse nogle sider af social service.

Service-arbejdet betyder noget for hvordan en organisation der skal rumme dette kan formes. Når produktet produceres og forbruges på en gang, er producenten en del af produktet, og det er meget væsentligt hvordan denne optræder og er. Organisationens interne kommunikation – dens kultur – og medarbejdernes personlighed ligger åbne for brugeren og er en del af det produkt denne modtager. Det stiller store krav til organisationens rekruttering, filosofi og ledelsesstil.

Social service skal ikke forstås som en type forbrug der kun er gjort offentlig fordi brugerne ikke har råd til at betale det selv. Det gælder højst for en del af den sociale service, og det må formodes at den er en mindre del. Der er en mere god grund til at ydelsen er *natural*, og det er at den tilsyneladende bruger ikke er identisk med den virkelige "kunde", men det er forskellige andre interesser som i virkeligheden er dem der er villige til at betale for at dette arbejde udføres.

Man kan også udtrykke det på den måde, at en social service er en måde at gennemsætte en norm i samfundet på. Den er ikke primært et arbejde som erstatter familiens hjælp eller lignende, men den er først og fremmest en kollektiv styringsmekanisme som erstatter de tidligere mekanismer til at gennemsætte normer, som sladderens pres på den enkelte for at påtage sig opgaverne, eller de normative autoriteter der tidligere var til stede. Grunden til at der i tresserne føltes et behov for en social service er at man da ikke længere ville forlade sig på de gamle kollektive styringsmekanismer som var indeholdt i den daglige, lokale, direkte kommunikation mellem de enkelte medlemmer af samfundet. Disse gamle mekanismer forekom nu helt utilstrækkelige set i relation til de midler man havde til rådighed i samfundet, og de var vel også i

nogen grad blevet trængt tilbage fordi en systematiseret, formaliseret, ofte arbejdsrelateret kommunikation og en øget mængde af massekommunikation havde overtaget mere af billedet.

Social service kan således forstås som et nutidigt middel til at opnå en moralsk højnelse af flertallet – i vores relationer til børn, gamle, handicappede etc., idet man med den sikrer at de sociale aktiviteter som det moderne liv ville få os til at glemme, alligevel finder sted. Der er således en klar parallel til det “gamle” sociale system, som ydede hjælp for at undgå fattigdom og den dermed følgende proletarisering og demoralisering og ville benytte retsprincippet for også på denne måde at opnå en moralsk højnelse. Social service har naturalform fordi den repræsenterer en form for styring i samfundet og ikke først og fremmest en form for forbrug, og service-produktets egenskaber gør at der stilles stærke krav til den organisation der leverer den. Plovsing (1985) anfører da også i sin vurdering af reformens virkning, at organisationskulturen spiller en meget stor rolle for det sociale arbejde som udføres. Det er ikke kun forvaltningens kultur og organisation der skal være i orden, men det er også afgørende om politikerne har udformet klare målsætninger for arbejdet og prioriteringer af serviceniveauet.

Meningen med Social Service til Alle fremgår imidlertid ikke af betragtninger over naturalform og serviceprodukt. Ekskursen i dette kapitel har imidlertid vist at potentialet i Social Service til Alle kan forstås i lyset af principperne fra tredivernes socialreform og halvfjerdsernes socialreform under et. Den strømning vi fandt i byerne i halvfjerdserne, og som vi betegnede Social Service til Alle, hænger sammen med introduktionen af social behandling i større stil og de nye principper der må følge dermed. Der er med social service i denne forstand tale om en systematiseret påvirkning af normer. Det er svært at forestille sig at meningen hermed har været at fortrænge den tidligere løsning og skabe afhængighed af systemet eller at skabe en afhængighedskultur. Så er der mere perspektiv i at styrke en folkelig og selvstændig kultur under de betingelser hvor vi nu lever. En kultur af selvforsørgelse og delta-

Skema 4. Socialreformernes principper.

Tredivernes socialreform	Halvfjerdsernes socialreform
Hjælp til selvhjælpsprincippet Ikke overtage ansvaret: Strenge kriterier for hjælp for at bevare arbejdslysten. Ikke skabe afhængighed, men selvrespekt og moralsk styrke	Forebyggelsesprincippet Ikke lade problemer vokse op: Hjælpe alle en smule, og stå i kontakt for at opdage problemer undgå at en social begivenhed følges af flere
Det liberale støtteprincip Støtte som ikke påvirker for ikke at skade motivation. Støtte som penge som brugeren disponerer	Behandlingsprincippet Støtte som aktivt påvirker for at "lære" folk at fungere. Service som det overordnede element
Retsprincippet Tildeling af (kontante) ydelser efter klare objektive kriterier for at sikre mod fattigdom og deraf følgende proletarisering	Trygheds- og trivselsprincippet Tildeling af de retsbestemte ydelser plus eventuelt mere efter skøn for at sikre aktiv deltagelse i et forbrugssamfund

gelse, hvor man løser problemerne i de nærmeste omgivelser, men samtidig bruger de kollektive mekanismer til at styrke nogle fælles normer for hvordan det skal ske.

En syntese er nærmest umulig at formulere i ord. Men skal Social service til alle borgere defineres, må det netop være ved de elementer som halvfjerdsernes socialreforms principper bidrager med set på baggrund af tredivernes socialreforms principper, og under overvindelse af alle de modsætninger der er defineret.

Gik det galt?

Hvorfor gik det galt med Bistandsloven, spørger Tim Knudsen (1985). Det almindelige svar i firserne var at den var blevet til i en højkonjunktur, men skulle gennemføres i en lavkonjunktur. Rold Andersen (1980) mente selv at problemet var, at dens intentioner i vidt omfang ikke blev ført ud i livet. Således blev der slet ikke

etableret den vejledning og rådgivning som var en forudsætning for at give behandling den rolle der var tænkt. Et andet problem var, at det var vanskeligt at indføre det nye princip om konsekvensorientering frem for regelorientering i en forvaltning, der i århundreder har været domineret af formelle sagsgange og bureaukratiske rutiner. Tim Knudsen (1987) peger selv på et andet punkt som det væsentlige: Nemlig at socialrådgiveren og socialrådgiverfaget ikke har den grad af professionalisme og status som professionelt område, som også var en forudsætning for Socialreformen. Det anføres således, at socialrådgiveruddannelsen ikke er længerevarende, og at faget ikke har udviklet en selvstændig kundskabsmodel, at socialrådgiverne ikke har monopol på nogle stillinger, og de accepterer kontrol fra formelt overordnede, alt sammen i modsætning til "rigtige" professioner. Udviklingen går endda i retning af en større accept af det politiske element i socialt arbejde.

Spørgsmålet om professionen rejses også ofte i udenlandsk litteratur, således hos Kevin Stenson (1993). Han nævner at faget mangler social status og autoritet, at dets udøvere ofte møder klienterne i disses eget hjem, altså på "udebane", og at man har den egalitære venskabsmodel for at kommunikere med dem. Alt dette lægger op til at klienten bliver en "historie-fortæller" der giver sagsbehandleren indblik i nogle historier der forestiller at handle om klientens liv, til gengæld for at få nogle ydelser. Den professionelle praksis kan ikke forstås som forsøg på at klare "sociale problemer" som i en eller anden forstand skulle "findes". Bag ved billedet af en profession der løser problemer for klienter ligger nemlig ifølge Stenson en virkelighed, der består af sandhedssystemer som konstrueres gennem kredsløb af magt og viden. Den sociale service er der med andre ord for at legitimere magten og bevare den hos eliten og "købe" den undertrykte befolkning. Formålet er at opnå en "governmentalisation of the state", en transformation af rationalitet og magt som tjener udøvelsen af den politiske magt.

I lyset af vores afdækning af historien om Social Service til Alle i kapitel 2 kan man se, at der er noget rigtigt i Stensons betragtninger. Det er imidlertid overraskende at han ser sine "sandhedssy-

stemer” som en abstrakt realitet der skjuler sig bag den tilsyneladende professions aktivitet. Historien om Social Service til Alle, som den udvikles i virkeligheden, viser ligeledes at det sociale arbejde i stedet for at udvikle sig til en profession opsluges af et system, men det er et meget konkret system som ikke gør noget for at skjule sig: Det er den sociale service organisation, hvis udvikling vi har fulgt. Det er – som Stenson ser det – et magtapparat, men deraf følger ikke nødvendigvis at man skal opfatte politisk magt som *formålet* med social service. Det er i det hele taget et vilkårligt valg, hvad man vil opfatte som formålet. Det lyder vældig kritisk at deklarere magt som formålet, men i og med det er et vilkårligt valg er effekten rent sproglig. Det er på mange måder mere rimeligt at opfatte social solidaritet som formålet, og betragte den politiske magt som en nødvendig betingelse. Det giver en baggrund for at se, hvordan den politiske magt må udvikles og styrkes for at sikre en fortsat baggrund for den sociale solidaritet.

Spørgsmålet er, om det overhovedet *gik* galt med Bistandsloven og halvfjerdsernes socialreform. Når denne opfattelse så let kunne etablere sig som selvfølgelig sandhed, som egentlig “kun” anfægtes af den empirisk funderede evaluering (Plovsing, 1985), er det måske fordi man havde forventet at de nye tanker om social service umiddelbart kunne omsættes i en lovgivning. Men en satsning på social service og behandling fordrer en organisation som ikke blot kan designes og sættes i søen. Den må udvikles i virkeligheden og tilkæmpe sig en plads mellem andre organisationer i samfundet. Det er en proces der kræver års opbygning, organisationsudvikling og konflikt. Socialrådgiverfaget udviklede sig aldrig til en profession, men den lokale sociale serviceorganisation udviklede sig til en betydelig del af det statslige system, og kom ind i en rivende omstrukturering og kvalitativ udvikling som langt fra er slut. Denne udvikling har ofte været præget af et højt konfliktniveau. Socialreformen minder på den måde om operahuset i Sydney (Knudsen 1997). Den startede som en planlægningskandale, og blev langt dyrere end man havde forestillet sig, men hen ad vejen blev den sociale service alligevel noget af det man blev stolt af, og noget af et vartegn for de skandinaviske stater.

1.5. Den lokale konflikt

Det mest bemærkelsesværdige resultat af at skrive historien om tre årtiers udvikling i organisering af social service i fire byer og læse den som udtryk for hvordan social solidaritet for at realiseres i denne periode må omsættes til lokal organisation er nok det der har at gøre med det tredje tema – konflikten og dens løsning. Som det konkluderes i kapitel 2.7 synes det at være nær ved en *nødvendighed* at organisationen gennemlever en konflikt hvis den virkelig seriøst sætter sig for at gennemføre ideen om Social Service til Alle. Kontrasten mellem den traditionelle myndighed og serviceorganisationen er så stor, at den fredelige overgang forekommer usandsynlig, og der skal mobiliseres så mange kræfter i den sociale serviceorganisation at det må være en vanskelig balancegang at opbygge dens ledelsesstyrke og sammenhængskræfter i nøjagtig samme takt. Derfor er der et behov for at lære metoderne til at leve sig gennem konflikten på en måde så resultatet ikke bliver en svækkelse eller lammelse. De kræfter som mobiliseres gennem konflikter kan måske endda udnyttes konstruktivt. I dette kapitel vil vi se nærmere på hvorfor *implementeringen* af Social Service til Alle i så mange tilfælde leder ud i konflikt, og på hvordan denne kan håndteres.

Den udvikling vi har betragtet her er langt mere kompliceret og går dybere i organisationens struktur end de beslutninger i politiske organer hvis skæbne man som regel gør til genstand for den såkaldte implementeringsforskning. Social service til alle borgere – som det er forstået her – er en betegnelse for en ny synsvinkel på socialpolitik, en ny helhedsforståelse der præger de sidste tre årtier. Som vi så i sidste afsnit var reformtempoet herhjemme højt i tiden omkring halvfjerdsernes socialreform. Nogle af de nye principper blev måske i for høj grad forstået som brud med de hidtidige principper og ikke som byggende på dem, og de blev følgelig omsat i lovgivning der på nogle punkter brød med grundlæggende principper. Da de skulle omsættes i praksis, trak man i land og modificerede. Man (gen)opdagede at sociale ordninger tiltrækker og skaber klienter. Samtidig kom massearbejdsløsheden som belastede de sociale budgetter og gjorde en opbremsning af udgifterne

nødvendig. Nyliberale indlæg blev dominerende i debatten, men fik dog kun begrænset indflydelse på den sociale service. Udviklingen siden halvfjerdsernes store reform blev i høj grad bestemt af erfaringerne i praksis i kommuner og amter.

I firserne drejede den teoretiske debat sig meget om asymmetriteorien som hævdede, at et socialt udgiftsområde altid havde sine tilhængere i form af brugere og professionelle, og de kunne hele tiden ekspandere området, mens skatteyderne interesse i at begrænse det ikke på samme måde kunne komme til udtryk (Kristensen, 1987). Også denne teori er et udtryk for en øget bevidsthed om at den sociale indsats er med til at forme befolkningens adfærd. Rold Andersen (1989) er i sin kritik af asymmetriteorien og budgetfikseringen i debatten om det offentliges udvikling inde på at det der i stedet er brug for er, at den offentlige sektor omstiller sig til at satse på andre former for adfærdsstyring. Det drejer sig om at genopbygge de brudte netværk inden for rammerne af den offentlige opgaveløsning. En indsats af denne art må nødvendigvis have sit centrum i den lokale sociale serviceorganisation.

Det største problem i forbindelse med gennemførelsen af Social Service til Alle var imidlertid at instrumenterne hertil ikke var bygget op. At skabe disse var ikke blot et spørgsmål om at et antal nye love skulle "administreres". Der var tale om noget meget mere omfattende, om at skabe en organisation på lokalt plan der var egnet til at arbejde med disse nye områder og på den nye måde der lå i servicebegrebet. Derfor blev historien om at indføre Social Service til Alle til en konkret lokal historie om at opbygge organisationer og om de metoder der anvendes til at knytte dem til allerede eksisterende organisationer. Og derfor får historien om Social Service til Alle følgeskab af historier om hvordan man gennemfører den: Om den koordinering, filosofi og ledelse der skal opbygges lokalt, om den decentralisering af organisationen og det brud med traditionelle administrationsprincipper der er nødvendigt, og om det samarbejde med allerede eksisterende organisationer i samfundet som er hensigtsmæssigt. Problemerne med at implementere Social Service til Alle i praksis er i det væsentlige over-

ladt til det lokale niveau, mens det centrale begrænser sig til at give mere eller mindre rummelige finansielle rammer og definere mere eller mindre snævre grænser for handlefriheden.

Tim Knudsen (1997) karakteriserer den traditionelle forvaltningsrationalitet som *legal*, den består i at følge regler. Formelt er forvaltningen af hele det sociale område opbygget efter den legale rationalitets princip, men en række af en moderne forvaltnings aktiviteter gav simpelthen ingen mening hvis de helt konkret tog form af en mekanisk efterlevelse af regler. De forudsætter derfor, at der i virkeligheden fungerer to andre rationalitetsformer ved siden af den legale: Det drejer sig om en *funktionel* rationalitet, som består i at sigte efter at et bestemt resultat bliver opnået, og en *konsensuel* rationalitet, som handler om at skabe enighed mellem aktører. Social service er netop eksempel på en aktivitet, som ikke giver mening hvis den blot forestilles som regelanvendelse. Det er altid sigtet at opnå et resultat med en social service. Alligevel kan man ikke placere social service som en forvaltningsaktivitet med udelukkende funktionel rationalitet. Hvis man gjorde det, var brugeren reduceret til et råstof, der var tale om manipulation og paternalisme. En god social service handler nemlig om at få brugeren med. Der må være tale om en konsensuel rationalitet. Det betyder at indsatsen er afhængig af målgrupperne: De må samarbejde frivilligt, forvaltningen må samarbejde med dem, deres præmisser må med, de er hverken objekter eller forbrugere, men medproducenter. Denne rationalitet er afgørende for om den sociale service kan fungere, men den er ikke så nem at gennemføre på det sociale område hvor brugerne har meget ringe magt. Det er mere nærliggende at gå efter konsensus på et område som virksomhedsservice. Kampen om at udvikle den sociale service drejer sig derfor i høj grad om rationalitetsformen.

Konflikt og forandring

En organisation består ved at opretholde stabile strukturer og klare grænser til det sociale landskab udenfor. Organisationens ledelse har ansvaret for at medlemmernes aktiviteter til en vis grad koordineres så energien kanaliseres i bestemte aktiviteter og be-

stræbelser, og ikke ender i modsatrettede bevægelser. Det er koordineringen der gør at de enkelte medlemmers aktiviteter ikke blot danner et tilfældigt mønster, men denne koordinering kan aldrig blive fuldkommen. Det gør heller ikke noget, så længe det blot står klart at der ikke er andre koordineringsinstanser der "konkurrerer". Den største fare for en organisations eksistens er nemlig alternativ organisering. Ledelsen skal derfor være i stand til at op-suge tilstrækkelig meget af den energi der opstår i den spontane interaktion og i de organiserede processer der foregår mellem medlemmerne i organisationen. Hvis ikke energien kan kanaliseres ind i den udvikling af organisationen som ledelsen koordine-

Skema 5. Manifest og latent niveau af organisation (Fra Borum & Enderud, 1981).

Manifest niveau = Organisationens fremtrædelsesform	H1. en organisation er en stabil struktur H2. en organisation er opbygget af velintegrerede elementer H3. alle organisationens elementer har en funktion, dvs. bidrager til organisationens opretholdelse.
Strukturelle bindinger, procesfiltre og bearbejdningsmekanismer = Forudsætninger for opretholdelsen af harmoni på det manifeste niveau	H4. en fungerende organisation er baseret på medlemmernes enighed om fælles værdier (kulturen) K4. en organisation er baseret på medlemmernes udøvelse af tvang eller manipulation over for andre og adskillelse af ulige og forskellige elementer (fx afdelinger i organisationsstrukturen). Dette leder til uigennemskelighed for aktørerne omkring konflikt- og harmoniforholdene.
Latent niveau = Organisationens iboende konflikter	K3. ethvert element i organisationen bidrager til organisationens opløsning og forandring. K2. en organisation rummer altid uligheder og forskelligheder og dermed uenighed og konflikt. K1. en organisation er altid under forandring

rer, er der stor mulighed for at den mobiliseres og struktureres gennem konflikter, og det er en del af grunden til at historien om konflikten og dens løsning bliver så afgørende for den lokale gennemførelse af Social Service til Alle. Borum & Enderud (1981) fremstiller dialektikken mellem harmoni og konflikt i organisationer i følgende figur (Skema 5).

H'erne står for harmoni eller centripetale kræfter som holder sammen på organisationen men som også begrænser dens fleksibilitet og udvikling, K'erne står for konflikt og centrifugale kræfter som truer med at opløse den men som også er forbundet med omstillings- og forandringsmulighed. På det manifeste niveau fremtræder en organisation som stabil, men på det latente niveau er der uligheder, forskelligheder og konflikt, og opløsende kræfter virker hele tiden. Hvis man skal holde sammen på organisationen uden at den er for ubevægelig er det væsentlige derfor mellemniveauet, som kan forbinde de stabiliserende og opløsende kræfter. Her finder vi to komponenter: Tvang, manipulation og adskillelse er den ene, det er de magtmidler som en ledelse kan have i baghånden og bruge til at overbevise medlemmerne om, at de ikke kan opnå noget ved selv at forsøge at bruge tilsvarende rå magtmidler. Den anden er enighed om fælles værdier som rummer muligheder for at motivere mere positivt. Disse udgør et reservoir for opbygning af en ny aktivitet, en ny mening og opgaveløsning for den sociale organisation. De fælles værdier er et naturligt udgangspunkt for skabelsen af – eller styrkelsen af – en organisation idet de skaber de fælles ressourcer, der ligger i at mange menneskers indsats koordineres om et fælles formål.

Borum & Enderud benytter modellen til at analysere hvilke konflikter der følger når der indledes et systemarbejde i organisationer – dvs. den gennemgang og revision af arbejdsgange der er en forudsætning for at etablere edb-systemer. Skønt socialt servicearbejde er et arbejde af en helt anden karakter, er der også her tale om at der opbygges en aktivitet som er ny for organisationen og har en karakter der står i modsætning til de kendte aktiviteter, og som derfor både kan vække en masse nye kræfter til live i organisatio-

nen, og samtidig kan true med at forrykke balancerne. Borum & Enderud forestiller sig at inkorporeringen af en sådan ny aktivitet i organisationen sker gennem fire faser, begyndende med normal-situationen "før":

1. Den traditionelle organisationsstruktur repræsenterer en struktur for arbejdsdeling som samtidig er en måde at koordinere og kontrollere aktiviteter og medlemmer på, således at organisationen og dens aktivitet fremtræder med et harmonisk billede.
2. Strukturen opretholder forskelle som udgør et latent konfliktstof og en potentiel trussel mod den etablerede struktur og den harmoniske fremtrædelsesform.
3. Den nye type arbejdsaktivitet forskyder balancen i en retning som skaber nye konflikter, og som truer med at udløse de latente. Konfliktstoffet indeholder dog også et potentiel for ændring af en art, der er en forudsætning for at rumme og videreudvikle den nye aktivitet.
4. Der foretages en bearbejdning eller undertrykkelse af konfliktstoffet. Denne proces er afgørende for hvad det er organisationen *lærer* gennem konflikten. Derefter er man tilbage i en ny normal-situation, og den næste tilpasningsproces kan starte.

En bearbejdning kan foregå på flere måder. Der kan være tale om en politisk metode hvor man ikke prøver på at påvirke eller ændre de modstående holdninger, men accepterer at de er forskellige og blot søger et praktisk kompromis. Eller der kan være tale om en analytisk metode hvor man får aktørerne til at gå ind i en proces, der forudsætter at de er åbne over for andre synspunkter og villige til at ændre deres egne på de punkter, hvor processen måtte vise at det er hensigtsmæssigt. De to metoder kan også kombineres. Uanset type af bearbejdning er resultatet at organisationen har ændret sig. En undertrykkelse af konfliktstoffet kan man derimod tale om i tilfælde hvor organisationen ikke ændrer sig, eller hvor den kun ændrer sig minimalt mens hovedindsatsen over for konfliktstoffet

består i at foretage nye opdelinger eller forstærke gamle. I alle tilfælde kan man sige at processen har resulteret i en indlæring i organisationen i hvordan den nye aktivitet håndteres. Ved en bearbejdning med en analytisk metode har deltagerne flyttet sig mest.

Kan man på basis af sammenskrivningen og læsningen af historien om organiseringen af social service gennem en længere periode sige noget om betingelserne for at gennemføre en radikal omstilling af en organisation – hvor der introduceres en aktivitet der forudsætter holdninger der strider direkte mod de holdninger der hidtil har været bærende – på en sådan måde at de mere negative virkninger af konflikterne undgås? Et vist konfliktniveau er nødvendigt for at ruske op i gamle mønstre i tilfælde hvor disse er for stabile og indarbejdede til at kunne rumme den nye arbejdsform. Jo mere organisationsformen er velkonsolideret, og jo større afstanden er mellem traditionelle og nye aktiviteter, des mere nødvendigt bliver det at ruske op. På den anden side må man være opmærksom på de destruktive virkninger af en større åben konflikt, at sammenhængen går i opløsning og der bliver rum for modsætninger som kan holde hinanden i skak og lamme organisationen. For at undgå dette må niveauerne H4 og K4 fra modellen (skema 5) aktiveres, der er behov for en ledelse der kan styre de nødvendige ændringer igennem og hæmme de mulige ødelæggende effekter af det omfattende konfliktpotential der må være aktiveret.

Udvikling af organisationen

Når social service bygges op som aktivitet i den lokale sociale myndighed, er situationen netop at en eksisterende organisation tager en ny aktivitet op. Problemet opleves måske i første omgang blot som at opbygge kontorer i forvaltningen og udbygge serviceområder, men det viser sig på et tidspunkt at det indeholder langt mere. De sociale myndigheder skal administrere en ny type rettigheder som ikke er så nemme at sætte på formler, og bliver derfor nødt til at udvikle en filosofi om social service, der kan give retningslinjer for i hvilken retning der må arbejdes. Selv om de ikke

selv tager sig af at udføre de sociale opgaver, får de alligevel i realiteten en stor del af ansvaret for, hvordan udførerorganisationerne fungerer og udvikler sig. Men det må alligevel være enklere at påtage sig et sådant ansvar og udfylde en rolle her, end at gå ind i den rolle som de skandinaviske sociale forvaltninger har påtaget sig på de fleste områder, hvor de selv også optræder som udfører af den sociale service. I selve produktionen eller leveringen af social service har vi nemlig et arbejdsområde, som på mange måder er modsat af det arbejdsområde – forvaltning af rettigheder – som myndigheder er vant til at klare. Med opbygningen af et socialt serviceapparat inden for det offentliges egne rammer er derfor lukket et element ind i den lokale sociale myndighed, som næsten ikke kan undgå at skabe spænding.

Kan man forestille sig at *begrænset kontrolleret konflikt* kan benyttes i den omstillingsproces, der her er tale om? Det kan man i høj grad, og de *forsøg* der gøres på de sociale serviceområder kan som regel forstås i dette lys. Meget ofte kan de faktisk *kun* forstås som begrænsede kontrollerede konflikter, mens en tolkning som forsøg i ordets egentlige forstand giver mindre mening. Skønt de ofte fremstilles som om der var tale om eksperimenter med servicetilbudenes indhold, metoder og organisation, ser man gang på gang at de gives et design som ganske udelukker at der kan ske en evaluering af disse tilsyneladende formål og dermed komme et resultat ud af det. Dahler Larsen (1998), som viser at det forholder sig sådan, fremfører den opfattelse at evaluering er en rituel handling som er kommet til at høre med til det at være en seriøs organisation i dag. Det kan man selvfølgelig godt sige, men det er alligevel mærkeligt at den er kommet til det, hvis den ikke er noget som helst ud over ritual. Det er derfor mere rimeligt at forestille sig at forsøg giver et udbytte af en helt anden art end den videnskabeligt eksperimentelle. På baggrund af en samlet forståelse af organisationens udvikling giver det mening at forestille sig at det man får ud af forsøg er en begrænset og kontrollerbar start på og erfaring med selve processen med at omstille organisationen og med håndteringen af det uundgåelige konfliktstof der er i denne proces. En smule konfliktstof slippes løs og får lov at virke, og organisatio-

nens ledelse får erfaring med at styre konflikter af den slags som den formentlig kan vente sig der kommer flere af.

Rapportens anden del giver mange eksempler på hvordan konflikter udvikler sig specifikt og uforudsigeligt fra tilfælde til tilfælde: En konflikt kan *lamme* organisationen, som i Padova hvor konflikten mellem den lokale løsning og den nye nationale lovgivning lammede systemet i flere år. Afgørende herfor var dog også at ledelsen var svag og skiftende. Da der endelig kom en handlekraftig ledelse med en klar holdning løstes problemerne. Den samme type konflikt kan imidlertid lige så godt *styrke* organisationen. Det viser erfaringen fra Ravenna hvor der var et lokalt sammenhold om at skabe løsninger på tværs af de centrale mere eller mindre forstyrrende initiativer, og hvor man endda var så heldig at blive tvunget ind i en organisationsændring – med etableringen af sociale kooperativer i stedet for at udvide det offentlige apparat – som viste sig at være en foræring: bruddet med den mekanistiske organisation og overgangen til den organiske kom dermed af sig selv. En konflikt kan virke som “lynafleder”: konfliktstoffet kan ligge på et farligt område hvor man ikke kan tillade sig at lade en konflikt bryde åbent ud, men senere kan det så finde udladning på et område hvor det er mere legitimt at slå. Den legitime kamp kan være til fordel for den omstilling der er brug for. I Helsingborg ser det således ud til at den åbne kamp i forbindelse med privatiseringen banede vejen for at den egentlige decentralisering og værdistyring kom til at stå som den udviklingslinje der nu var mulig. Privatiseringen havde at gøre med ansættelsesforholdene som der er tradition for at slå om på arbejdsmarkedet og blev foretaget af de borgerlige, mens decentralisering og omstrukturering er mere legitime handlinger for en ledelse og desuden blev foretaget af et socialdemokratisk styre. I Århus har konfliktstoffet trods alle begivenheder ligget og ulmet videre gennem længere tid.

Adfærdsstyring eller deltagelse?

Der er langt fra Bent Rold Andersens tanker om at se social service som en måde at styre befolkningens adfærd på, og til billedet

af en aktivitet der sigter til at øge integrationen i samfundet, og i den forbindelse næsten ikke kan undgå at rode sig ind i konflikter. Det fælles i de to billeder er imidlertid, at vi her har at gøre med et område der betyder meget for udviklingen af den almindelige adfærd. Med Tim Knudsens konsensuelle rationalitet, hvor det offentlige åbner sig og er påvirkelig for brugeren, har myndigheden naturligvis store muligheder for også selv at påvirke brugeren, idet brugeren også må åbne sig for at være med. En decentralisering af den lokale serviceorganisation, der lægger selvstændighed ned i organisationen, gør denne organisation til et mylder af initiativer, og inddragelse af uafhængige sociale aktører trækker i samme retning. Disse udviklinger er motiveret med at de er nødvendige for at den sociale service kan fungere som tilsigtet.

Hvis man skal forestille sig uafhængige aktører i social service, og ikke tænker forretningsmæssigt, er den italienske model med sociale kooperativer en af de mest nærliggende muligheder. Der er meget der tyder på at den kooperative form har store muligheder på det sociale område også i de skandinaviske lande. Victor Pestoff (1998) har således i en undersøgelse af børnehaver i Sverige fundet, at både forældrenes og personalets tilfredshed med forholdene var langt større i kooperative børnehaver end i offentlige. Der er to typer kooperative børnehaver i Sverige, idet nogle drives af et kooperativ bestående af forældrene til de børn der går der, mens andre bliver drevet af et kooperativ bestående af personalet der arbejder der. Det mest bemærkelsesværdige i Pestoffs undersøgelse er, at begge gruppers tilfredshed er større i begge typer kooperativer. Forklaringen kan altså ikke ligge i at grupperne hypper deres egne kartofler. Det er mere rimeligt at søge den i, at der med det fælles ejerskab er en basis for at danne en social enhed med et ansigt, som det er nemmere for alle at forholde sig til end det abstrakte offentlige.

Problemerne med at styre den sociale serviceorganisation bliver ofte oplevet som en "ustyrlighed". Således fastslår Jørgen Lotz (1998) at styringen i en flerniveau offentlig sektor stadig står som et erkendt uløst problem, specielt gælder dette styringen af de

lokalt producerede serviceydelser. Her er ikke blot tale om det sociale område, men det er et generelt problem. Budgetredegørelsen 1997 viser på linje med tidligere undersøgelser, at der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem kommunernes enhedsudgifter på et område og borgernes tilfredshed med den kommunale service på dette. De store variationer i kommunernes enhedsudgifter kan derfor dårligt forklares uden at man erkender, at nogle kommuner har en lav effektivitet. Lotz mener, at der er gode argumenter for at offentlig service skal udføres under decentraliserede former, og slutter med nogle betragtninger over om kommercielle serviceselskaber kunne være med til at skabe større effektivitet.

Set fra det lokale politiske niveau er "ustyrlighed" dog næppe en holdbar fortolkning, det er måske rigtigere at sige at en social service organisation fordrer mere styring end en traditionel offentlig organisation. Men den sociale serviceorganisation har egenskaber der gør at den er anderledes at styre. Den må udstyres med en egen realitet og inertie for at kunne virke, og er derfor ikke længere et værktøj som de politiske ledere kan bruge til at realisere enhver øjeblikkelig indskydelse. Den tunge sociale serviceorganisation fordrer at den politiske ledelse opbygger en langsigtet linje og idé med politikken. Et sådant politisk engagement er af stor betydning for udviklingen af den sociale serviceorganisation. Det er en forudsætning for at den kan opbygge den filosofi om en menneskelig indsats den skal basere sig på, og den stærke ledelse som er en nødvendig sammenhængsfaktor, når decentraliseringen slipper kræfterne nede i organisationen løs.

Når det betragtes hvor meget den lokale realisering af Social Service til Alle har betydet i den betragtede periode, springer det i øjnene at udviklingen af den lokale sociale serviceorganisation ikke i særligt omfang er taget i betragtning i det sociale reformarbejde der løbende er sket og stadig i dag ikke gives den fornødne opmærksomhed. Da halvfjerdsernes socialreform blev sat i søen gik man ud fra at den kommunale organisation var noget der kunne designes i en lov, og var ikke bevidst om at det var noget som måtte udvikles i den enkelte forvaltning over en længere

periode. Selv om dette siden er blevet åbenlyst, kan man ikke sige at lovgivningsmagten har fundet en rimelig måde at tackle dette faktum på. Socialpolitik tænkes og debatteres i alt for høj grad *nationalt*, men den har i dag i lige så høj grad en international dimension – som dog ikke skal omtales nærmere her – og en *lokal* dimension. Den lokale dimension hører man næsten kun om når landspolitikere der stilles til regnskab for ubehagelige realiteter undskylder sig med at det er en lokal beslutning. Hvad der kan gøres for at stimulere den nødvendige lokale udvikling tales der mindre om. Opbygningen og udviklingen af den lokale sociale serviceorganisation burde skænkes langt mere opmærksomhed idet realiseringen af Social Service til Alle er knyttet hertil og afhængig af de særlige lokale forudsætninger for og processer med at gennemføre udviklingen. Disse forhold er vidt forskellige og kan ikke behandles på en summarisk måde.

Den lokale sociale serviceorganisation har været gjort til genstand for megen organisationsudvikling med det ene eller det andet formål. Skiftende filosofier og patentløsninger har været markedsført som tidens løsen. De byer der her er fulgt gennem mange år har dog ikke forladt sig på tilbud af denne art, men de har satset på *selv at bygge erfaringer og holdninger op*. Det virker som det er den rigtige metode og projektet her kan på nogle punkter tjene til at udbygge denne metode. Det er oplagt at en længere gennemgang af historien og forsøg på uddragning af erfaringer heraf, som rapportens anden del giver eksempler på, kan danne udgangspunkt for en fælles bearbejdning i organisationen og for en politisk proces, hvor der udarbejdes mål for en lokal social service. Ligesom i Helsingborg bør sådanne mål ses i sammenhæng med andre dele af den lokale politik, erhverv, uddannelse osv. Etablering af en sammenhængende vision på lokalt plan – og ikke blot på nationalt – er en forudsætning for at omsætte de socialpolitiske mål i operationelle størrelser på en seriøs måde og opnå at de gennemførte aktiviteter får en effekt af den art som det er sigtet, og ikke blot får karakter af rituelle indsatser.

Fire modeller for organisering af social service

I denne del fortælles historierne om organiseringen af social service i de fire byer, Padova, Ravenna, Helsingborg og Århus. Efter et par ord om den metode der bruges til at etablere og benytte historierne, følger historierne by for by, et kapitel der strukturerer dem i en fælles periodedeling, og et der strukturerer dem som tre temaer eller "historier". Identifikationen og den nærmere bestemmelse af disse er så resultatet af undersøgelsen.

2.1. Model for narrativ analyse

I kapitel 1.2 redegjordes for hvordan "historier" blev det begreb som kom til at strukturere de data der blev indsamlet i dette projekt. Det er åbenbart at "historier" om en udvikling over tre årtier ikke må forveksles med "historie", hvis man ved dette begreb forstår en – i en eller anden forstand – objektiv fremstilling af en udvikling. Der sker ikke bare en filtrering, men også en fortolkning af tidligere perioders erfaringer som kræver tid og måske endda forudsætter kendskab til hvordan historien fortsætter. På den anden side kan man med Mishler (1986) argumentere for at enhver interviewmetode påvirker respondenterne. Man kan ikke være neutral, men ved at lægge op til at der fortælles historier og til at respondenterne tolker bredere sammenhænge kan man opnå at interviewe på en måde der er mindre fremmedgørende end den mere almindelige der er mere styret af forskerens spørgsmål. Man placerer ikke respondenter i bunden af et hierarki som man selv styrer, man hakker ikke begivenheder og erfaringer op, og man bryder ikke sine informanternes forsøg på at få en sammenhængende mening i det der sker omkring dem. I den forstand giver en indsamling af historier et mere rigtigt billede af en organisations liv, som jo er en virkelighed der udspiller sig i de deltagende menneskers bevidsthed.

Narrativ analyse har været brugt en del i forbindelse med enkelte menneskers livshistorier, hvor det jo er særligt oplagt at der kan være forskel på hvad der fortælles og hvad der – i en mere objektiv forstand – i virkeligheden er sket (Spence, 1982). Fortællinger kan ikke forstås som fakta, men de kan give de meningssystemer og tolkninger som mennesker kan benytte til at skabe sammenhæng i en kaotisk masse af indtryk og begivenheder. Det er netop udvælgelsen der er det interessante. Samtidig tillader fortællinger en oplevelse af personen som sammensat, som er vanskelig at få frem på andre måder. Den narrative model giver en proces, et liv i udvikling og ikke blot et øjebliksbillede (Josselson, 1995).

Narrativ analyse ses ofte benyttet i et mikroperspektiv. Forskeren indsamler historier der fortælles i øjeblikket og som – af fortæller såvel som af analytiker – relateres til den øjeblikkelige situation. Skønt historier helt åbenlyst er konstruerede af dem der fortæller dem, kan de alligevel godt ses som “naturlige” fænomener i de organisationer hvor de optræder. De historier der optræder og fungerer i en speciel situation kan benyttes til at sige noget om den. Man vil måske som Boje (1991) finde historier mens de er friske og se selve skabelsen af strukturer mens den sker. Den narrative analyse drives ofte langt, med anvendelse af litterære begreber, som tragedie, komedie og satire (Sköldberg, 1994), ligesom begrebet historie ofte fortolkes som det samme som “myte” (fx i nogle eksempler hos Roe, 1994). Disse former for anvendelse, hvor historienes egen dynamik betones, har ikke været relevante i forbindelse med denne analyse.

Begrebet historier har imidlertid også været anvendt i forbindelser hvor man søger at styre forandring i organisationer (McConkie & Boss, 1986), specielt at påvirke organisationskulturen i den retning som ledelsen ønsker (Wilkins, 1984). Dermed er vi i nærheden af den brug af begrebet “historie” der gøres i dette projekt. Her betragtes historier først og fremmest som det stof som organisationer gøres af, enten der er tale om at skabe ny organisation, eller der er tale om de stadige processer af fornyelse der er en betingelse for at menneskelige organisationer i det hele taget kan

eksistere (Mumby & Clair, 1997). Mumby (1988) anfører således at historier former den sociale virkelighed i en organisation på mange måder: ved at fremstille bestemte gruppers interesser som almene, ved at tilsløre strukturelle modsætninger, ved at transformere strukturelle modsætninger, ved at få menneskelige konstruktioner til at tage sig ud som naturgivne forhold, og ved at fungere som kontrol.

Her interesserer vi os for en periode bestående af knap tre årtier og for hele organisationen af den sociale indsats i en by. Der er ikke lagt vægt på om historien egentlig bliver fortalt i forvejen – vi går til dem der kan fortælle den og beder om at få den fortalt. Vi forsøger ikke på at bygge en helhed op af detaljer, men har på forhånd anlagt det helhedsorienterede perspektiv. Her har de interessante temaer været *opbygningen af organisationen til social service*, specielt *forholdet mellem offentlig og privat organisation* og *forholdet mellem serviceyder og modtager*.

I nærværende analyse har vi interviewet nogle af de mest centrale personer på det sociale område i byerne gennem de sidste tredive år. For at opnå historier er de blevet bedt om at fortælle hvad de har erfaret og hvad de har lært af det (som anbefalet af Chase, 1995). Det har så vist sig, at der blev fortalt lidt forskellige historier, ikke alene fordi de var fra forskellige vinkler, men også forskellige på måder hvor de delvis modsagde hinanden. Der har dog i alle tilfælde tegnet sig et mønster i det meste af indholdet i de fleste af disse historier fra kommunernes folk. For hver by har det således været ret enkelt at konstruere en officiel fortælling på baggrund af hvad de fleste af lederne sagde, for at bestemme hvor kommunen som organisator af den sociale service står i dag og hvor den er ved at bevæge sig hen. Denne syntese kan betragtes som en form for metahistorie.

Når historierne skal benyttes til at sige noget om den igangværende udvikling, må vi interessere os for de modsigelser der er mellem de fortalte historier. For at sætte den officielle historie i perspektiv og få repræsenteret mere af den variationsbredde, der altid

må være i historier, har vi foruden den sammenstykkede officielle historie bragt *en anden historie*, hvor vi formidler et alternativt perspektiv som også spiller en rolle i byen. Det er folk fra det private sociale område, en kommunal mand med ikke-karriere og en venstrefløjspolitiker der står for disse alternative historier. Selv om der kunne trækkes flere andre alternative perspektiver frem, er det ikke tilfældigt hvilken alternativ historie der bringes fra den enkelte by. Vi har spurgt efter de vigtigste synspunkter, og ud fra det kendskab vi opnåede til den sociale situation søgt at identificere en vigtig og velkendt alternativ historie i den enkelte by, en modhistorie som Roe (1994) kalder det. Ligesom den "officielle" historie kan ses som et udtryk for den udvikling der er i gang nu, kan den "anden" historie ses som et alternativt bud på hvilke veje man *kan* gå. I nogle tilfælde er dette andet bud blevet radikalt anderledes, i andre tilfælde adskiller det sig mindre fra den officielle udviklingslinie.

De historiske forløb som er blevet fortalt og skrevet sammen, viser sig at danne mønstre der viser en betydelig lighed med hinanden, således at den samme periodedeling kan lægges ned over dem alle. De bliver til en narrativ struktur, hvor det grundlæggende tema anslås i den første periode, en opbygning af modsætninger sker i den anden, en konflikt udspiller sig i den tredje, og en løsning på denne er indholdet i den fjerde. Denne lighed ses dog kun i det samlede forløb, et tværsnit på et bestemt tidspunkt ville ikke vise den, for perioderne har forskellig længde så udviklingen ikke er synkron. Den struktur der viser sig i dette kan formentlig først og fremmest ses som en dramatisk struktur, en struktur der danner en naturlig ramme om en fortælling. Det afgørende er derfor ikke denne struktur, men det indhold den bruges til at formidle. Dette indhold formuleres sidst i denne anden del i form af tre temaer eller "historier".

For at nå frem til disse temaer er benyttet en læsning af (eller lytning til) de historier vi hører fra byerne, som til dels er inspireret af det Althusser (1970) betegner en symptomal læsning. Når professor Terranova taler om "Social service til alle borgere"

og benytter udtrykket i sin skriftlige plan for udvikling af sociale tilbud i Padova, kan man ikke påstå at han dermed definerer et begreb, der er højst tale om at han bruger nogle ord. Men disse ord har vi hørt og læst som dækkende over et begreb, der blot aldrig er blevet defineret eller bestemt nærmere. Og derefter har vi ikke kun lyttet til det der er sagt, men lige så meget lyttet til fraværet af dette begreb under ordene, som Althusser udtrykker det. På den måde er vi blevet i stand til at identificere begrebet "Social Service til Alle" og synliggøre det der består som usynligt i historierne, og det viser sig at det dominerende tema i den betragtede periode er præget af træk der *ofte skjuler sig under en modsat eller vildledende overflade*. Social Service for Alle er karakteristisk ved:

1. At det offentlige i højere grad tager ansvaret for den enkelte borger – skønt der måske tales om at en egen ansvarlighed må styrkes.
2. At der bliver snævrere grænser for udfoldelse og lavere tolerancer, skønt der tales om flere muligheder og tilbud.
3. At en politisk logik trænger frem på bekostning af en ren økonomisk, skønt der i det meste af perioden bruges mange nyliberale ord.
4. At dannelsen af et netværk af offentlige sociale myndigheder og lokale ikke-offentlige organisationer anses som en nødvendig basis for Social Service for Alle, mens signalerne desangående er ret forvirrede: der tales om decentralisering eller koordinering eller der advares mod central kontrol, der tales om frivilliges rolle, privatisering eller offentligt ansvar, man hører familien mister funktioner eller at den skal styrkes, osv.
5. At en kamp – eller i hvert fald en stærk organisationsdynamik – ofte anses for nødvendig for at virkeliggøre Social Service for Alle, skønt der nok mest tales et konsensus-sprog, hvor kampen kun fremstilles som nødvendig som følge af andre parter traditionalisme og manglende forståelse.

Med disse punkter har vi foregrebet den tolkning af historierne, der lægges frem i kapitel 2.7. I de følgende fire afsnit skal vi se historierne i den først bearbejdede form, som er udgangspunktet for tolkningen, og i 2.6 den bearbejdning der består i at konstruere historien i fire perioder med et fælles dramatisk forløb. Beskrivelsen af de fire byer er i første omgang bygget op efter følgende retningslinier:

1. Der opstilles på grundlag af historierne selv en foreløbig *periodisering* for at opdele i forløb der hver for sig præges af en bestemt proces. For enkelheds skyld anføres grænserne for perioder med et enkelt årstal, selv om overgangen i virkeligheden kan strække sig over nogle år.
2. Efter hver periode ridses det op, *hvilke historier* der fortælles om den, specielt når der er tale om nye historier.
3. Der redegøres for den *grundlæggende struktur* for det politiske ansvar på det sociale område og de administrative funktioners placering i forhold hertil.
4. Den *centrale ledelse* og formen for politisk indflydelse beskrives. Under dette eller det følgende punkt beskrives desuden samarbejdet med og eventuel integration med sundhedsområdet.
5. Formen for *decentralisering* beskrives. I forbindelse med dette og foregående punkt beskrives også i hvilket omfang et forsøgs- og udviklingselement indbygges i strukturen.
6. Opbygningen af strukturen på *udførniveau* beskrives, derunder grad af uafhængighed og pluralisme.
7. Endelig beskrives den *filosofi*, som sammenfatter de mål der udtrykkes gennem strukturen. Samtidig redegøres for det holdningsmæssige og faglige miljø, som udviklingen af det sociale område i byen er foregået i.

8. Et eksempel på en social service fra den seneste periode i hver by betragtes nærmere.

9. Der fortælles en officiel historie stykket sammen med udgangspunkt i de synsvinkler som kommunens ledere har stået for, og dernæst skitseres *en anden historie*.

Hver af byerne indledes med en oversigt, hvorefter følger en mere detaljeret gennemgang af de enkelte perioder.

2.2. Samarbejde med folkelige kræfter i en partnermodel

I Padova deles ved 1980, 1986 og 1993. I 1970'erne gennemførtes en decentralisering og der indførtes en service-orientering, og kommunen søgte allerede i denne tidlige fase at samarbejde med tredje sektor. Lovgivningen om et sundhedsvæsen fra 1978 gjorde dog den hidtidige decentraliseringsmodel umulig, og en ny kom først på plads sidst i 1980'erne. Andre lovændringer og flere skiftende rådmænd skabte tilsammen en slags interregnum. I denne periode opstod de sociale kooperativer, hvilket i Padova skete fra neden som et udtryk for de folkelige kræfters styrke. I 1990'erne etableredes et godt samarbejde mellem den ny rådmand og den administrative leder, og samarbejdet med tredje sektor blev fornyet samtidig med at der skete en styrkelse af det offentlige initiativ.

Den *grundlæggende struktur* i Padovas sociale forvaltning er sådan at der er en social administration med en administrativ chef, som virker nært sammen med den heltidsansatte rådmand. Den italienske titel "assessore" svarer nogenlunde til dansk "rådmand" i de magistratsstyrede kommuner. Der er tale om en politisk valgt leder, i Padova dog ikke nødvendigvis et medlem af partiet. Det dominerende parti i byen har været det kristelig-demokratiske, og efter den politiske fornyelse i Italien Folkepartiet, som er det mere venstreorienterede af efterfølgerne. – Denne politiske leder har ansvaret for planlægning og iværksættelse af planer, og der er således tale om et politisk ansvar som griber langt ind i det administrative område. Det er derfor afgørende for systemet at de to lederfigurer arbejder godt sammen.

Ledelsen var som nævnt svag i de midterste perioder, men i perioderne før og efter var der tale om konsekvente ledelser med udsyn og nogenlunde samme linie præget af den katolske kulturinstitution Fondazione Zancan og dennes markante præsident Giovanni Nervo. Til trods for de gode erfaringer her, og et velfungerende samarbejde med den tredje sektor, frygtedes det stadig at et skift af administrativ eller politisk ledelse vil betyde et nyt tilbageslag.

Decentralisering og service-orientering var en del af linien i 1970'erne, hvor kommunen var mellem de første der foretog forsøg med lokale sociale enheder med det sigte at erstatte den traditionelle "assistenza" (fattighjælp) til det lille antal der har alvorlige sociale problemer med service henvendt til brede kredse. Udviklingen af decentralisering og service blev sat i stå af en række centrale lovændringer og den ustabile ledelse i firserne, men den er fortsat i 1990'erne.

På *udførerniveau* søger kommunen gennem hele perioden og stadig i dag samarbejde med tredje sektor som dels består af foreninger og stiftelser, og siden 1980'erne også af sociale kooperativer. Alle disse foretagender er non profit. Nogle sociale kooperativer fungerer simpelthen som udførere af et arbejde, og de tænker i marked og konkurrence, og prioriterer kun faglig kvalitet i det omfang den spiller en rolle i konkurrencesituationen, mens andre også har en holdning eller et eget socialt engagement med i arbejdet.

Filosofien prægedes i 1970'erne mest af, at den sociale indsats skulle være et tilbud om service rettet til alle i stedet for almisse, og tilbudet skulle være til rådighed der, hvor borgeren er. I 1990'erne er samarbejdet med tredje sektor blevet et fremtrædende element, og det er blevet formaliseret med det offentlige som koordinator.

Den politiske katolicisme står stærkt i Padova, især den socialt engagerede udgave. Der er en stærk associationisme som har været i vækst siden firserne. (Udtrykket "associationisme", som især be-

nyttes i Frankrig og Italien, dækker over et socialt arbejde udført af foreninger, som kan være brugerorganisationer, humanitære eller religiøse organisationer. Mens der i Frankrig mest er tale om brugerorganisationer, er der i Italien mest tale om religiøse organisationer. I Skandinavien ville man bruge udtrykket “frivillige organisationer” om tilsvarende foretagender, og i de latinske lande betegnes de da også som “volontariatet”). Fondazione Zancan i Padova er et nationalt centrum for kristent kulturarbejde som engagerer sig meget i det sociale område, hvor det har stor betydning. Der er desuden universitet i byen, hvor specielt faget psykologi har gjort sig gældende.

1970-80

I denne periode var professor Terranova social rådmænd, og hans politik var at decentralisere og bygge på samarbejde med tredje sektor. Sigtet med denne politik var at komme bort fra at social hjælp kun skulle henvende sig til en gruppe udstødte og være stigmatiserende, og frem til at det var en service der kom direkte ud til borgeren. Med dette udtryk mente Terranova at det sociale arbejde skulle være mere opsøgende i forhold til problemerne. En række lovforslag der blev diskuteret i Italien i disse år havde ligeledes det sigte at erstatte et specialiseret system med et enstrengt, forvaltet direkte af kommunen med en mere opsøgende stil. Disse tanker kunne dog ikke gennemføres på statsligt plan.

Padova var et af de få steder hvor man lokalt forsøgte at virkeliggøre nogle af tankerne. I 1972 oprettedes som forsøg et lokalcen-ter for social service, og i løbet af få år blev byen inddelt i distrik-ter med ca 50.000 indbyggere. Lokalcentrene varetog opgaver som information, socialhjælp, sygepleje, mentalhygiejne, børneundersøgelser, kultur, rekreation og folkeregister, og de var også den kommunale enhed der samarbejdede med skolen om sociale opgaver. Samtidig med at den sociale service blev decentraliseret til disse områdekontorer, indledtes også et samarbejde mellem de forskellige medarbejdere i det enkelte center for at integrere disse typer service. På det tidspunkt var både social- og sundhedsområ-derne under kommunen.

Tidligere havde man kun haft fattighjælp, men den økonomiske udvikling i 1960'erne havde tegnet konturerne af grupper der var ladet tilbage med problemer: husvilde, handicappede, gamle og ikke tilpassede som kommunen nu også syntes skulle hjælpes. De var ikke nødvendigvis fattigere end før, men udviklingen gjorde deres fattigdom mere synlig og gav den karakter af problem. De blev betegnet "nye fattige", og dermed ville man sige at de skulle hjælpes på en *ny måde*. Det var derfor nødvendigt at ansætte socialassistenter på de nye lokalcentre, og efterhånden en række andre fagfolk. Allerede i 1975 var der ansat over 200 personer i lokalcentrene. I begyndelsen mødte socialrådmanden modstand mod denne udbygning i byrådet, men efterhånden som man så at disse tiltag fungerede og at de også betød besparelser, gik det lettere at få flere med på historien "service til borgerne".

Udviklingen af service direkte ud til borgeren i 1970'erne betød ikke at kommunen søgte at overtage opgaver fra familie og nærmiljø, men man prøvede tværtimod at aktivere disse. Man søgte at gøre det klart, at historien "service til borgerne" ikke skulle forstås som en modhistorie til historier om "familiens ansvar" eller "nærmiljøets ansvar". Således gjorde man meget for at motivere familien til selv at tage sig mere af sine ældre medlemmer efter at regionen havde indført en kontant ydelse til dette formål. Der blev endvidere fra de sociale servicecentre indledt et samarbejde med den tredje sektor, som i denne periode var volontariatet. De frivillige blev opfordret til at danne grupper så de fik bedre forudsætninger for at yde modspil til centrene. Fondazione Zancan, som bl.a. arbejder med at uddanne på det sociale område, spillede også en stor rolle i dette samarbejde. I 1975 blev Padova udvalgt til at være den ene af de to italienske byer i EU's fattigdomsprojekt, begrundet med at man her havde indledt en reel decentralisering og var begyndt at angribe fattigdomsproblemerne på en ny måde, hvor man gav brugeren en mere aktiv rolle. Historien fra Padova var således blevet hørt i landet og fundet værd at fremhæve.

Historien fra 1970'erne fortælles næsten enslydende af professor Terranova selv og af de andre vi har interviewet. Det lyder som

den har fået status af en “gylden tid”, der står som et ideal for en social indsats i dag. Det vigtigste element er social service til borgerne. I dette begreb ligger en udvidelse af den sociale indsats til ikke blot at dreje sig om forsørgelse af de trængende, men til også at handle om at skabe betingelser for at den enkelte borger får mulighed for aktivt at integreres i samfundet. Det skal vise sig at en historie med dette tema går igen i alle perioder i alle de undersøgte byer. De andre elementer handler om, hvordan man kan gennemføre dette program. Det er i dette tilfælde ved decentralisering og samarbejde med tredje sektor.

1981-85

Loven om sundhedsvæsenet (833/1978) havde for Padova den konsekvens, at den måde man hidtil havde søgt at integrere social- og sundhedsområderne på, nu blev gjort umulig, idet sundhedsområdet nu blev henlagt under et særligt organ, Usl, som i starten var fælles kommunalt styret. Padova indgik i en enhed sammen med nogle omegnskommuner, i alt med 360.000 indbyggere. Det regionale råd i Veneto fandt det imidlertid betænkeligt, at den nationale sundhedslovgivning adskilte sundhedsområdet fra det sociale område. Det søgte derfor at finde en regional formel for at integrere disse områder mest muligt igen og vedtog i begyndelsen af 1980'erne en lovgivning der modificerede den statslige. For at markere at den regionale lov betød en integration af social- og sundhedsområderne, gav man i den forbindelse de administrative enheder et nyt navn. I stedet for Usl (enhed sundhed lokal) kom de til at hedde Ulss (enhed lokal social sundhed), et navn de stadig har i Veneto, hvor man gerne markerer et vist særpræg i forhold til det øvrige Italien. Med denne regionale lovgivning var det muligt at beholde flere af de vigtigste sociale områder under kommunen. Områderne handicap, narko og familierådgivning *skulle* dog stadig høre under sundhedsenhederne. I Padova valgte man at beholde alle de øvrige områder under kommunen og kun foretage de obligatoriske delegationer til Ulss.

Denne periode var i øvrigt præget af lokal politisk lammelse, ikke alene på grund af statslig og regional sundhedslovgivning, men

også fordi Padova i firserne havde en række rådmænd som i gennemsnit kun sad i et år hver. De personlige netværk, som også i Danmark er afgørende for at man lykkes med en forsøgspolitik (Hegland, 1994), fungerede ikke som i den foregående periode. Derfor trak det ud med at få den decentrale struktur modificeret i overensstemmelse med den ny lovgivning. Det var også i denne periode, at de sociale kooperativer voksede frem, det første var allerede opstået i 1978. I Padova groede de op af volontariatet, mens det offentlige ansættelsesstop, som i mange italienske byer var den afgørende faktor for kooperativernes gennembrud på det sociale område, her ikke spillede større rolle – der var alligevel ingen bevægelse i det offentlige system i disse år. Selv om der ikke var nogen til at fortsætte den “store” historie om “service til alle borgere”, var der mange der skabte små historier om, hvad der kunne gøres for bestemte grupper.

Historien om anden periode er først og fremmest en kritik af det nationale styre. Det var mangelen på national lovgivning der havde tvunget professor Terranova til at bygge sin decentrale struktur på et skrøbeligt grundlag, og det var ligeledes national lovgivning der slog modellen i stykker i 1980'erne. Lovgivningen om sundhedssystem var ikke i sig selv kritisabel, problemet var at den greb ind i de kreative konstruktioner, der var grundlaget for den decentrale service, og at der ikke var kommet en lovgivning der kunne danne en egentlig ramme om denne. En anden historie, som fortsætter i næste periode, er fraværet af en handlekraftig ledelse, hvilket er med til at gøre byens sociale serviceorganisation sårbar over for de nationale og regionale initiativer. Endelig er der historien om den tredje sektors selvstændige potentiale. I en periode hvor det offentlige havde mistet sin handlekraft, fortsatte de folkelige kræfter den udvikling af service til borgerne, som var påbegyndt i den første periode. Det fremhæves af flere af dem, vi talte med, at de sociale kooperativer i Padova opstod fra neden, modsat i de fleste italienske byer, hvor de først kom i gang i 1980'erne for at omgå det offentlige ansættelsesstop. I kooperativernes egen historie nævnes det offentlige ansættelsesstop også som en grund til, at de

sociale kooperativer udviklede sig, men her vil man dog ikke sige det er den vigtigste grund (Martinelli & Lepri, 1997).

1986-92

Først i 1986 var bystyret klar med en struktur til afløsning for strukturen fra 1970'erne. Byen blev nu opdelt i syv distrikter, og man lagde stadig vægt på nogle hovedpunkter fra professor Terranovas historie:

1. At det blev naturligt sammenhængende territorier,
2. At der var servicetilbud til stede i alle distrikter og
3. At centrene kunne nås med offentlige transportmidler.

Det var i den forbindelse også tanken at Ulss skulle distriktsopdeles, men dette kom kun til at ske for nogle af dens funktioner.

De nye lokalkontorer byggede videre på erfaringerne fra de foregående ti år. De fik størstedelen af familieområdet og ældreområdet. Visitation til plejehjem ligger dog stadig under den centrale forvaltning, fordi der kun er et lille antal visitationer årligt. De lokale Ulss-medarbejdere sidder også på lokalkontorerne og arbejder i det daglige nært sammen med de kommunale folk. I alt er omkring 30 personer ansat på et sådant lokalkontor, og man kan derfor samarbejde direkte på uformel basis uden de store problemer. Den daglige arbejdssituation på lokalkontoret er præget af samarbejde, selv om forholdet mellem kommunen og Ulss først i den seneste tid er blevet lige så godt.

Selv om der i denne periode og den foregående var problemer med, at lovændringer forårsagede omplaceringer af kompetenceområder fra kommune til provins, region eller Ulss, lykkedes det således at finde en model hvor erfaringerne fra forsøget fra 1970'erne igen kunne udnyttes og de sociale og nogle af de tilgrænsende sundhedsmæssige områder kunne administreres sammen inden for rammerne af lokalkontorerne. Den tredje sektor udviklede sig videre i denne periode, og i Veneto kom der allerede 1987 en regional lov om sociale kooperativer.

Det europæiske charter om lokal autonomi (Europarådet, 1989) fik stor betydning i Italien, hvor det førte til en lov om lokal autonomi og en om åbenhed i forvaltningen i 1990, samt et direktiv om offentlig service der gav ret til aktivt borgerskab, et begreb der indeholder meget af det samme som begrebet brugerindflydelse i andre lande. Denne lovgivning betød en første bevægelse fra en administration der producerer handlinger og afgørelser henimod en mere responsiv forvaltning, hvor borgeren er i centrum og høres og konsulteres. Det europæiske charter hjalp således Italien til at tage hul på en udvikling i den offentlige struktur, som de nordeuropæiske lande indledte 10-15 år tidligere.

Dette skub udefra betød især noget i Padova, hvor det sociale område havde været præget af stilstand og forvirring siden begyndelsen af 1980'erne. Samtidig rystedes det italienske samfund i almindelighed af de første afsløringer af korruption og magtmisbrug. Der afsløredes i den forbindelse en del forhold om fremtrædende personer på det sociale område i Padova, alle med tilknytning til det kristelig demokratiske parti. Revitaliseringen af den lokale autonomi faldt således i Padova sammen med opgøret med en række korruptionssager, og dette skabte grobund for en ny begyndelse. Det skal bemærkes en passant, at denne del af historien blev fortiet af så at sige alle vi talte med.

Historien om lokale-regionale-statslige tovtrækkerier videreføres i denne periode, nu udvidet med det europæiske niveau. Hvor den i sidste periode handlede om, at man forsøgte at bruge det regionale niveau til at rette op på problemer som den statslige lovgivning havde skabt, ser vi nu Europarådets initiativ blive taget op og udnyttet, således at det lokale niveau gives større betydning. Den handlekraftige ledelse mangler dog stadig, selv om det lykkes at genetablere den decentrale model.

1993-

Med valget af dr. Santone i 1993 får Padova en social rådmand der er i stand til at bringe området ind i en positiv udvikling i en situation hvor dette føles stærkt påkrævet. Ligesom den admini-

strative leder Rao, og professor Terranova, er han præget af Fondazione Zancan og dennes leder Giovanni Nervo. Det betyder at politikken fra 1970'erne bliver genoptaget med et aktivt samarbejde med den tredje sektor. Men mens denne i 1970'erne bestod af volontariatet og associationerne, er der nu også kommet de *social cooperative*. Efter et lederskift i Ulss for et par år siden fungerer samarbejdet her også betydelig bedre. Man er nu i en situation, hvor lederne på det sociale område taler samme sprog.

Efter at sociale kooperativer gennem firserne havde vist de kunne opnå resultater med social service såsom beskæftigelse af mentalt handicappede og sindslidende, havde flere af dem opnået forskellige offentlige tilskud. En egentlig social planlægning indledes imidlertid først i denne periode. Kommunens rolle defineres af den nye socialrådmand til at kende udviklingen, programmere, vurdere kvaliteten af service og bestemme hvad der skal laves. Grundlaget er fremskrivninger som viser at Padova får et stort antal ældre, mens antallet af unge vil blive halveret i løbet af ti år. Dette bliver grundlaget for en nyvurdering af immigrationen, som hidtil har været betragtet meget negativt. Der bliver nemlig en vigtig funktion for immigranter, som Italien endnu kun har få af, og da de overvejende er mænd kan man også se betydningen af blandede ægteskaber. På alle områder er der udarbejdet et program for perioden 1996-98 sammen med Ulss og den tredje sektor.

Samarbejdet med tredje sektor er institutionaliseret således at de sociale budgetter lægges frem og diskuteres med repræsentanter for denne i et særligt forum, hvor kommunen er lydhør over for andre synspunkter. Der kan således ikke gennemføres noget uden at det har været gennem drøftelser. På nogle områder er der nedsat særlige arbejdsgrupper. Det gælder alvorlig marginalisering, hvor kommunen arbejder sammen med dem der beskæftiger sig med immigration, folkekøkken, hjemløse m.m., og det gælder handicap hvor alle foreningerne og sociale kooperativer der har at gøre med dette område deltager.

Den tredje sektor består af flere dele med meget forskellige funktioner. De *socialle kooperativer* er først og fremmest professionelle serviceleverandører. De er samtidig non profit-foretagender der ofte bygger på et særligt socialt engagement, hvilket fremmes af at de ikke er en del af det kommunale bureaukrati. I mange tilfælde inddrages også frivillig arbejdskraft. Alt dette giver dem forudsætninger for på en gang at være professionelle service leverandører og "noget mere", som det udtrykkes, hvis de har ambitioner om det. Der er også katolske associationer der leverer service, som plejehjem og narkobehandling med ansat arbejdskraft. *Volontariatet* har derimod sin styrke i at yde en menneskelig indsats der ikke kan erstatte, men som kan supplere den professionelle.

På mange områder, vurderes det, har de sociale kooperativer og den øvrige tredje sektor løst opgaverne godt i samarbejde med kommunen, det gælder således indsatsen over for handicappede, hjemløse og immigranter. På andre områder høres derimod en vis kritik. Det gælder især på området ældre, hvor mange af hjemmehjælperkooperativerne opfattes som foretagender, der blot er interesseret i at skabe arbejdspladser til deres medlemmer og ikke "noget mere". Der høres ligeledes kritik af manglende udvikling af plejehjemmene. De er drevet af katolske foreninger, så her kan den samme begrundelse ikke anføres, men idealisme er ikke altid ensbetydende med dynamik. Strukturen gør det endvidere vanskeligt at integrere områderne hjemmepleje og plejehjem, hvilket anses for at være en af de kommende opgaver. Der er således nogle svage sider ved modellen, som hænger sammen med den lave grad af centralisme og høje grad af uafhængighed og indflydelse til den tredje sektor. Rådmanden lægger imidlertid stor vægt på at der er en uafhængig tredje sektor som kan tage stilling til de sociale problemer fra deres egne synsvinkler. Denne uafhængige formidling af sociale holdninger er med til at styrke den sociale bevidsthed i befolkningen og stimulere udviklingen.

Med sidste periode falder den samlede historie på plads, med det stærke lederskab og den rigtige filosofi. Det er nu tydeligt hvordan historierne fra de tidligere perioder passer sammen i et møn-

ster der definerer den sociale profil for byen. Kommunen skal have midlerne til at gennemføre den politik man ønsker lokalt, og når nationalstaten er et problem er det godt at Europarådet trækker i lokalistisk retning. Indholdet skal være service til borgerne, dvs. integration og ikke blot forsørgelse, og politikken skal gennemføres med den tredje sektor – de folkelige kræfter – som en aktiv og ligeberettiget part.

Eksempel: Kooperativet Cosep

Cosep er et socialt kooperativ i forstaden Guizza, som er et socialt belastet område. Cosep har 40 medlemmer, hvoraf 22 er arbejdende medlemmer og 18 frivillige. De arbejdende medlemmer står for professionalisme, de frivillige er med af engagement og yder kun få timers hjælp. De er ikke sjældent arbejdende medlemmer af andre sociale kooperativer. Blandt de arbejdende medlemmer er 4 hjemmehjælpere med to års kursus efter folkeskolen, 14 mellemuddannede med tre års uddannelse efter studentereksamen, og 4 psykologer.

For nogle år siden var Cosep ved at vokse sig for stort, idet det var vokset til over 60 medlemmer. Men administrationsrådet fandt at de var ved at tabe perspektivet: socialt kooperativ og bare blive et firma med sociale opgaver. De betalte en konsulent som foretog en analyse af organisationen og pegede på et forløb for at reorganisere den. Til den lovbestemte struktur med medlemsforsamling, administrationsråd og præsident blev føjet en tværgående struktur som er opdelt i sektorer med hver sin ansvarlige person: 1- administration, 2- udvikling af eksterne relationer, 3- projekter, 4- koordinering af servicer, 5- menneskelige ressourcer. Når mere end 8 medlemmer arbejder med et område er der en ansvarlig for dette, mens den ansvarlige for projekter tager sig af nye projekter der kommer til.

Cosep har ikke noget politisk tilhørsforhold og tilhører ikke nogen af de to organisationer af kooperativer. Der er medlemmer med katolsk politisk holdning såvel som venstreorienterede. Derimod har Cosep holdninger om socialt arbejde som de lægger me-

gen vægt på at arbejde ud fra. De indebærer blandt andet at brugerne må deltage aktivt i projekterne. Med den nye struktur kan man fastholde det rigtige sociale arbejde og fristes ikke til at gøre bestemte ting bare fordi man kan få dem betalt af kommunen.

Cosep bygger på teorier der siger at de der udtrykker et socialt behov først og fremmest udtrykker et behov for relationer og participation. Hvis man opfylder materielle behov uden tanke herpå er der en risiko for at fjerne folks sidste ressourcer så de havner i en cirkel af bistand de ikke kan komme ud af fordi de bliver stadig mindre autonome. Herberget for hjemløse er et af de steder hvor Cosep arbejder. Problemet hjemløshed ser Cosep som reduceret tilværelse: På herberget kan man sove billigt, i folkekøkkenet kan man spise billigt, og man kan få tøj af kirken. Det bliver hurtigt til at der ikke er flere behov og personen dermed bliver marginaliseret i samfundet. Der skal sættes ind med det samme med at give ham relationer, føre ham ind i normale omgivelser og ikke i bistandens.

En af de opgaver Cosep har er et forebyggende arbejde over for ungdomsproblemer i Guizza og i et andet belastet kvarter af byen. Dette arbejde har været i gang et par år. De sender gadearbejdere ud i områderne især om aftenen for at kontakte de uformelle grupper og søger at udvikle deres potentialer. Nogle af dem har således organiseret en koncert. De får endvidere de unge til at præsentere sig foran et video. Videoerne vises for de formelle grupper, fx skoler, sogneråd, kommunens socialassistenter, således at de uformelle og formelle grupper lærer hinanden at kende. Så længe der er kommunikationsbarrierer tænker grupperne ondt om hinanden. De unge om de voksne, de voksne om de unge. Gadearbejderen bliver et positivt eksempel for de unge.

Cosep er ved at organisere et samarbejde med andre sociale kooperativer for at kunne præsentere et samlet projekt for kommunen. Tanken er at forvandle det der kunne være problemer i et område til ressourcer: Indvandrere, unge, nomader, hjemløse. Arbejdet skal gøres på en helt anden måde end kommunen ville

være i stand til. Samtidig skal alle kooperativer og frivillige arbejde sammen så det undgås at kooperativerne underbyder hinanden. De privat-sociale opdager som regel problemerne før kommunen og er meget mere fleksible og bedre i stand til at behandle dem.

En anden historie

Fondazione Zancan blev oprettet i 1964. Det er en lille organisation som ligger i Padova, men har til formål at styrke den kristne kulturelle udvikling i hele Italien gennem oplysning og debat. På nationalt plan har man således engageret sig meget i diskussionen om sociale kooperativer måtte beskæftige handicappede, som ledte op til lovgivningen om sociale kooperativer fra 1991. I Padova var Fondazione Zancan som nævnt med til at definere udviklingen fra socialhjælp til social service, hvor man gik fra at fordele et fast beløb mellem de fattigste til at tage udgangspunkt i en analyse af behovet, og søge at give svar på det. Fonden er således en organisation der udelukkende arbejder på det kognitive eller ideologiske plan, men ikke kun på det sociale område.

Fondazione Zancan søger dog først og fremmest at påvirke udviklingen indirekte, ved at knytte forbindelser mellem det offentlige og den tredje sektor. Når man regelmæssigt afholder seminarer er det ikke blot for at styrke uddannelsen af den tredje sektors folk i almindelighed, men hovedformålet er netop at skabe sådanne kontakter. Derfor benyttes i vidt omfang eksperter fra det offentlige som undervisere, så resultatet også bliver en kulturel formidling mellem de to sektorer.

Samarbejdet er meget afhængigt af personer, og det er styrket med den nuværende ledelse på det sociale område i Padova, hvor der er oprettet et såkaldt volontariatsråd. Fondazione Zancans leder dr. Giovanni Nervo synes dog det er forkert, at man ofte betragter hele den tredje sektor under et. Der er stor forskel på det egentlige volontariat som er karakteriseret ved at der ydes frivilligt, ubetalt arbejde, og de sociale kooperativer, som er non profit-foretagender der arbejder for offentlige penge efter licitationer, nogle med et socialt engagement og både betalte og frivillige medlemmer,

andre som rene serviceleverandører og udelukkende betalt arbejde. Endelig er der organisationer af handicappede og pårørende der gør et arbejde for deres egen gruppe, noget helt tredje.

Der er desuden et råd, hvor kommunen og tredje sektor samarbejder om det arbejde, der gøres med sigøjnerne, hjemløse og immigranter. En række katolske foreninger har dannet kooperativet Nuovo Villaggio, som italienere og indvandrere driver i samarbejde. Det arbejder med at få immigranter i varig beskæftigelse, og køber ejendomme hvor lejlighederne udlejes til immigranter.

Nervo var væk fra Padova i en årrække, og da han kom tilbage i 1991 gjorde det stort indtryk på ham at se så mange tiggere i en velhavende by. Han foreslog derfor at der blev gjort en målrettet indsats for at få disse mennesker tilbage i samfundet, af kommunen og de private organisationer i fællesskab. Der blev etableret et samarbejde, hvor man analyserede situationen og udvekslede oplysninger, og organisationerne er nået langt med at kontakte de hjemløse en efter en og gøre noget i det enkelte tilfælde. Efter et par år med metoden "en efter en" er antallet af tiggere blevet betydelig mindre.

Fondazione Zancan samarbejdede også med regionen om regionsplanen 1996-98. Efter de regionale valg kom der imidlertid et nyt styre til, som ikke var enig i denne plan. Selv om den blev opretholdt fordi man ikke kunne nå at udarbejde en ny, er den dog ikke blevet iværksat. Da Fondazione Zancan kritiserede regionen for dette, førte det blot til at den skar kraftigt ned i støtten til fonden.

Giovanni Nervo er trods al fremgang for den tredje sektor alligevel lidt betænkelig ved, at volontariatet mere og mere arbejder for offentlige penge. Den historie han først og fremmest vil fortælle er, at han frygter kommunen vil få for stor indflydelse og mere eller mindre komme til at overtage en del af den tredje sektor. Det er derfor afgørende for et frit volontariat, at det skaffer sine egne midler ved indsamlinger og donationer. Kun et frit og uafhængigt

volontariat kan give det offentlige et virkeligt modspil. Selv om kommunen nok så oprigtigt ønsker at samarbejde med volontariatet på lige fod, tror Nervo ikke på det kan holde, medmindre volontariatet har sin egen uafhængige finansiering.

Nervos historie sætter således spørgsmålstejn ved om de folkelige kræfter nu også i længden kan holde sig uafhængige af og ligeværdige med kommunen, hvor meget den end ønsker dette forhold. Der er dermed også sat spørgsmålstejn ved om responsivitet og socialt demokrati kan opnås ved at satse på tredje sektor.

2.3. Kontrakter med kooperativer af socialarbejdere

I *Ravenna* deles perioderne ind efter 1981, 1989 og 1997. I 1970'erne skete en begyndende opbygning af en kommunal social service i fællesskab med to mindre nabokommuner. Den blev afbrudt af et offentligt ansættelsesstop, og i 1980'erne fandt der en udvikling af sociale kooperativer sted. *Ravenna* er i øvrigt et af de steder i Italien, hvor andelsbevægelsen spiller den største rolle, ikke blot i landbrug og landbrugsrelateret produktion, men også i fiskeri, byggeri, produktion og handel. Social- og sundhedsområdet blev administreret samlet, og som følge af national lovgivning var det nødvendigt at ændre formen herfor, således at det først blev sundhedssystemet Usl der var administrator, senere etableredes et konsortium af dette og kommunerne for at opnå en rimelig politisk indflydelse. Nu søger man at gøre kooperativerne mere selvstændige samtidig med at den politiske ledelsesfunktion søges styrket.

Den *grundlæggende struktur* i *Ravennas* sociale forvaltning har været under udvikling i hele perioden. Der har hele tiden været en samlet forvaltning for *Ravenna* og to mindre nabokommuner. Det meste af perioden har der desuden været forskellige former for fælles administration af det kommunale ansvarsområde og den del af social- og sundhedsområdet, der blev ansvarsområde for de såkaldte Usl-enheder. Denne fælles administration, som i det følgende skal betegnes "den sociale myndighed", har betydet en afstand mellem de kommunale politikere og den sociale administration, som i perioder har været følt som et stort problem. Der

er en heltidsansat rådmand for det sociale område som fungerer som politisk, men ikke administrativ leder.

1981-98 har kommunens sociale afdeling været *ledet* af dr. Rafaela Sutter som er den eneste gennemgående figur i det offentlige system, og som synes at være den der i det daglige definerer filosofien. *Decentralisering* har ikke været på tale, tværtimod har man i hele perioden drevet den sociale indsats sammen med to mindre kommuner der grænser op til Ravenna, og der er endog tanker om at etablere en social enhed for hele amtet (hvor Ravenna er det dominerende bysamfund). Nogle af de mål, som andre steder søges opnået gennem decentralisering, en service til de mange og en indsats der virker menneskelig, søges her opnået gennem en styrket ledelse og en filosofi, der handler om at indsatsen skal være menneskelig.

Strukturen på *udførniveau* blev oprindeligt begyndt opbygget som en kommunal struktur, men tvunget af det offentlige ansættelsesstop først i firserne blev udbygningen fortsat på den måde at kommunen sørgede for, at der blev oprettet sociale kooperativer. Det var i høj grad en formssag, for i mange tilfælde leverer kooperativerne blot arbejdskraft til en social institution som er rent kommunalt drevet, idet nogle få ledere er kommunalt ansatte, mens hovedparten af personalet kommer fra forskellige kooperativer. En række ansatte i administrationen er ligeledes arbejdskraft fra sociale kooperativer. Senere er man også i en række tilfælde begyndt at benytte kooperativet som en mere selvstændig organisatorisk enhed som indgår en kontrakt med kommunen om at drive en service. En tredje form er at kooperativet selv tager initiativet og udarbejder et projekt som kommunen støtter. For at løse større opgaver dannes såkaldte konsortier af kooperativer.

Filosofien bygger på, at det sociale tilbud skal fungere som en nærgruppe, fx som familien hvis der er tale om pleje eller bofunktion, eller som en arbejdsplads hvis der er tale om dette, og give klienten det tilhørsforhold og den nærhed der normalt ligger i denne type relationer. Der opbygges en ledelse der først og frem-

mest sikrer denne kvalitet gennem at følge arbejdet nært og tilbyde uddannelse til personalet, men samtidig give frontarbejderen en høj grad af frihed i det daglige. I den senere tid opfordrer den sociale myndighed miljøet af sociale kooperativer til i højere grad at komme med initiativer til nye typer af social service.

I Ravenna er socialpolitik ikke et centralt politisk emne for kommunen. Socialisterne er største parti og største borgerlige gruppe er republikanerne, som den nuværende sociale rådmand er knyttet til. Dette parti er antiklerikalt, hvilket har baggrund i byens historie som del af pavestaten. Katolicismen har derfor ringe politisk betydning, og der er næsten ingen associationisme. Der er ikke et selvstændigt universitet i Ravenna, men enkelte afdelinger af Bolognas Universitet er placeret i byen. Ved Bolognas Universitet står den akademiske katolicisme stærkt, og her har den administrative leder sin baggrund.

1970-80

Den første opbygning af offentlig støttet social service fandt sted i denne periode. Der blev etableret et konsortium af Ravenna og to mindre nabokommuner, Cervia og Russi, og alle sociale og sundhedsmæssige opgaver blev delegeret til dette. Den service, der blev opbygget i denne periode, var med offentligt ansat personale. Da ingen af de personer vi interviewede havde været med i den sociale service i denne periode, er det vi har erfaret gennem de fortalte historier kun indirekte.

Selv om Romagna religiøst set er katolsk, er der ikke som i det øvrige Norditalien opstået nogen stærk politisk katolsk bevægelse her. Der groede derfor ikke noget socialt arbejde op med rod i et sådant. Den politiske tradition i Ravenna var derimod socialistisk, kommunistisk og republikansk (et borgerligt parti der kan minde om det Radikale Venstre, idet det er antiklerikalt og socialliberalt og har stærk tilknytning til andelsbevægelsen). Med denne baggrund var det naturligt at bygge en offentlig service op.

Strukturen med en samlet administration for social- og sundhedsområderne, som alle hørte under kommunen på det tidspunkt, var hensigtsmæssig fordi disse områder naturligt hænger sammen og man med fordel kan koordinere forskellige typer service til den samme bruger. Den reducerer også udgifterne fordi man undgår dobbelt tilbud. En sådan struktur var dog langt fra almindelig i Italien. Konsortiet med tre kommuner havde især betydning for de to mindre, som traditionelt har tætte bånd til Ravenna.

Det sociale område har både i denne og i de efterfølgende perioder været delegeret ud, hvilket betyder at Ravennas socialrådmand har haft meget mindre direkte indflydelse på administrationen af dette område, end det normalt er tilfældet. Det almindelige billede i italienske kommuner er at man har en rådmand der ligesom i danske magistratskommuner fungerer halvvejs som politisk, halvvejs som administrativ leder.

National lovgivning om sundhedssystemet fra 1978 (lov nr. 833/1978) gjorde det imidlertid umuligt at fortsætte med at administrere social- og sundhedsområdet samlet under en kommunal eller fælleskommunal hat, for den krævede at dele af området skulle ligge under de nye sundhedsmyndigheder Usl, som var de særlige fælleskommunale enheder der blev oprettet ved denne lov, og som senere blev omdannet til at være regionale. Det var først i 1981 at denne lov blev implementeret i Ravenna.

Sigtet med at lovgive om sundhedssystemet var at styrke dette, og det lykkedes også på de fleste områder, så man fik et universelt dækkende og velfungerende sundhedsvæsen som dog ikke er blevet særlig kundeorienteret. Men kommuner der gennem en kreativ udnyttelse af den tidligere lovgivning havde fundet en form til at integrere social- og sundhedsområderne måtte på en eller anden måde tilpasse deres system til det nye. Ravenna valgte at opretholde koblingen mellem områderne social og sundhed, selv om det nu kun kunne lade sig gøre ved at uddelegere alle sociale områder til Usl. Samtidig med denne uddelegering udlånte man også personale til Usl, derunder socialområdets leder. Den nye organisa-

tionsform fik den uheldige og uønskede konsekvens at der blev større afstand mellem politikerne og administrationen af den sociale service. Selv den sociale rådmand kom længere væk, og bort fra en egentlig lederrolle.

Historien for denne første periode går dels på de politiske traditioner i Ravenna, som er usædvanlig sekulære, selv for denne region, og som ikke giver nogen rolle til den politiske katolicisme – heller ikke i den sociale service man begynder at bygge op i denne periode. En anden historie går på en melodi, som vi genkender fra Padova: Det er den om den nationale lovgivning som griber ind og vælter alle de kreative lokale løsninger. Også i Ravenna havde man nemlig for at muliggøre en udvikling af social service foretaget en integration af social- og sundhedsområderne som ikke var forudset i den nationale lovgivning. Bestræbelserne for at opretholde denne forbindelse ser vi de første eksempler på her, men det er i øvrigt en historie, der kommer til at præge alle perioderne i Ravenna og ofte give store vanskeligheder.

1981-89

I 1981 ansattes den administrative leder af det sociale område, Raffaella Sutter, som indtil 1998 har præget udviklingen stærkt med sin filosofi om, at den sociale indsats skal være af en menneskelig kvalitet som i den nære familie. Hun er dog ikke den eneste der har fortalt historien fra denne periode, det samme har repræsentanter for de to store kooperativ-forbund, som spiller en hovedrolle her.

Ved starten af denne periode kom der nemlig et generelt offentligt ansættelsesstop i et forsøg på at styre den offentlige økonomi. Ravenna ønskede imidlertid at fortsætte den udvidelse af den sociale service der netop var begyndt, og når det offentlige ikke kunne ansætte måtte man finde andre der kunne. På det tidspunkt var der opstået enkelte sociale kooperativer i dele af Norditalien hvor det offentlige havde været tilbageholdende med at etablere social service, så socialt arbejde udført af et kooperativ var et begreb man var begyndt at høre om. I betragtning af kooperationens store betydning i produktion og handel i Ravenna var

etablering af kooperativer den mest naturlige form at skaffe den nødvendige arbejdskraft på.

Kommunen henvendte sig til de to store kooperativforbund, det venstreorienterede Lega delle Cooperative og det katolske Confcooperative, også kaldet Unione, og fik dem til at arbejde med sagen. Da situationen var den samme i mange andre kommuner, var forbundenes centrale kontorer også inddraget. De første kooperativmedlemmer, der kom til at medvirke i social service, var to fra et Lega-kooperativ der hjalp handicappede børn i skolen. Unione startede med at etablere et hjemmehjælperkooperativ, men det tog dem otte måneder at få samlet de ni kvinder der skulle til for at starte et kooperativ. Selv om Kooperationen var født blandt landarbejdere i Ravenna-området for over hundrede år siden og stadig blomstrede på mange erhvervsområder, var det en uvant tanke at man kunne bruge den til socialt arbejde.

I starten blev kooperativerne kun betragtet som leverandører af arbejdskraft, og fra politikernes synspunkt var det også en måde at skabe beskæftigelse til unge som netop på den tid fik meget svært ved at få job. Men der kom hurtigt andre hensyn ind i billedet. Politikerne, som ofte selv havde deres rod i Kooperationen, ville gerne beskytte de nye kooperativer, og den sociale myndighed så at de løste mange personaleproblemer. Det var en mere fleksibel arbejdskraft end den offentlige med livslang ansættelse. Kommunen havde allerede en stor gruppe tidligere hjemmehjælpere man havde måttet flytte til andet arbejde fordi de ikke længere kunne klare jobbet som hjemmehjælper, og de var vanskelige at anbringe. Noget tilsvarende gjaldt for handicaphjælpere.

Den sociale myndighed slap også for hele personaleadministrationen når den benyttede kooperativer i stedet for at ansætte folk selv. Nu blev det kooperativets problem at skaffe afløsning ved sygdom. Det viste sig endvidere at det kooperative personale gjorde et meget bedre arbejde, og var nemmere at have med at gøre. Det kan bero på at et ansættelsesforhold lægger op til kontrol ovenfra og stritten imod nedefra, mens psykologien i forholdet er

anderledes hvis man har en kontrakt. I den første tid da man stadig anså kommunal ansættelse som bedre, ansatte man de bedste fra kooperativerne, for kort tid efter at finde dem lige så demotiverede som den gamle stab, fortæller den kommunale leder. Det var tydeligvis organisationsformen der gjorde forskellen.

Kooperativernes første rolle var at levere arbejdskraft til bestemte funktioner som i øvrigt indgik i det offentlige system, og i denne rolle finder vi dem stadig. Det muliggjorde ekspansionen af social service, og det kooperative sociale personale er i dag flere gange større end det kommunale: Ca 600 arbejder i sociale kooperativer mod 130 på det sociale område i kommunen og Usl. Efterhånden har kooperativerne dog fået flere roller: De står for servicetilbud som de også selv administrerer, eller de investerer og leverer de bygninger der skal bruges, eller de analyserer sociale problemer og kommer med løsningsmuligheder. Kooperativformen som i princippet giver medlemmet en status på lige fod med myndigheder og ledelse, gør disse former for samarbejde naturlig. En stor del af denne udvikling har dog først fundet sted i 1990'erne.

Den historie der fortælles om denne periode, er forbavsende ens fra kommunens ledelse og fra de store kooperativforbund. Man kunne ellers have ventet en modsætning, da de er modstående parter på en slags arbejdsmarked. Men kooperativforbundene og deres medlemmer ser udviklingen af sociale kooperativer som den eneste mulighed der har været for at udvikle den sociale service og det arbejdsmarked det repræsenterer, og accepterer i den forbindelse de fordele som den sociale myndighed har af denne arbejdsform.

I forholdet mellem myndigheden som bestiller og de sociale kooperativer som leverandører står myndigheden klart som den stærke part der definerer betingelserne. Den har valget mellem en af to filosofier: Den kan definere forholdet i termer af marked og konkurrence, gennemføre licitationer og gå efter det billigste tilbud, eller den kan se det som sin opgave at modne de sociale kooperativer som "sociale subjekter der er rodfastet på territoriet", som man udtrykker sig. Det vil oversat til skandinavisk sige,

som sociale aktører med egne tanker om det sociale arbejde og med en lokal forankring. Den kommunale leder foretrækker den sidste mulighed, som hun betragter som den kommunen har størst gavn af. I 1980'erne valgte byrådet denne langsigtede linie, idet man satte ind på at udvikle og styrke kooperativerne. Den mulighed ville ikke være lige så nærliggende hvis det drejede sig om kommercielle leverandører af service.

Det byråd der sad sidst i perioden, inddrog Kooperationen i et arbejde med at analysere problemerne og komme med nye forslag. Der blev nedsat arbejdsgrupper med deltagere fra kommunen og de sociale kooperativer for at projektere nye aktiviteter, fx inden for narko-området. Kooperativerne blev desuden opfordret til at danne konsortier for at samarbejdet mellem dem kunne styrkes så de dermed fik mulighed for at magte mere. Byrådet sigtede mod blandede konsortier og fik som et første skridt en kommunal repræsentant ind i de sociale kooperativers råd.

Historien der indleder denne periode er en variant af lokal-national temaet, men her vinder byen klart og omgår det offentlige ansættelsesstop for at udvikle en social service. Hovedhistorien handler imidlertid om den succes det viste sig at være, at man fik dette samarbejde med kooperativerne. Man erstattede en hierarkisk model for organisationen med en kontraktmodel, et samarbejde hvor parterne hver for sig giver noget, og hvor der er en grundlæggende autonomi på begge sider. Organisation af den sociale service blev derved ændret fra at være bureaukratisk og til at være mere organisk, og det skete længe før der havde vist sig alvorlige problemer ved den bureaukratiske form. Det betød desuden to vigtige forbindelser i byen, nemlig de to kooperativforbund, der som nævnt spiller en rolle på en lang række forretningsområder. Mange politikere kommer i øvrigt fra den kooperative verden.

1990-96

Da Ravenna har valgt at integrere social- og sundhedsområderne inden for rammerne af sundhedsenheden Usl, betyder ændringerne i denne enheds status først i 1990'erne problemer. Ligesom det

var tilfældet med det offentlige ansættelsesstop der indledte den foregående periode, var det igen den offentlige økonomi i landet der gav problemer. I et forsøg på at dæmpe udgiftsstigningerne i sundhedsvæsenet ændredes dets status fra fælleskommunalt til regionalt, og den politiske indflydelse mindskedes samtidig med at den økonomiske styring blev forstærket.

Det betød at man i Ravenna, Cervia og Russi stod med et socialvæsen, hvor alle områder var uddelegeret til en enhed der med sin nye struktur var begyndt at tænke meget forretningsmæssigt og hvor den politiske kontrol nu var ringe. Usl kom ind på at afholde licitationer efterhånden som kontrakterne med sociale kooperativer udløb og lod også eksterne foretagender byde ind, men forstod ikke nytten af at bygge videre på det tillidsforhold der var etableret til de lokale sociale kooperativer. Deltagerkredsen i licitationer er inden for regionen Emilia Romagna begrænset til non profit-foretagender, men ifølge de store kooperativforbund var nogle af dem der var med ikke egentlige kooperativer men forklædte private profitvirksomheder. Det viste sig dog i mange af de tilfælde hvor sådanne firmaer vandt en licitation, at de efter kort tid var ude af stand til at klare opgaven, og myndighederne måtte med tab overlade den til et af de lokale kooperativer. Det viste sig således tydeligt selv for de markedsorienterede Usl-ledere at det ikke kunne betale sig at gå efter billigste tilbud.

Samtidig ønskede kommunen og politikerne en anden linie i forhold til den kooperative sektor, idet de mente at vægten på konkurrence og billiggørelse ville være i modstrid med den udvikling af den selvstændige rolle i det sociale arbejde man ønskede, som indebærer at der tages initiativer og arbejdes med en egen social holdning (en "egen projektualitet", som det udtrykkes i Italien). De mente ikke der kunne opnås besparelser, lønnen i kooperativerne var lav og administrationsomkostningerne små, der kunne vindes mere ved at samarbejde med kooperativerne. Allerede sidst i 1980'erne begyndte derfor forhandlinger om at etablere en form for samlet administration af social- og sundhedsområdet i de tre kommuner, som ville give plads til større politisk

indflydelse, så man bedre kunne frigøre sig fra de kortsigtede økonomiske hensyn der nu var kommet til at dominere Usl. Forhandlingerne stod på gennem hele denne periode, og resulterede i et nyt blandet system hvor både Usl og kommunerne er med.

Trods den mere forretningsmæssige stil fra myndighederne i denne periode, fortsætter udviklingen af samarbejdet mellem kommunen og den sociale Kooperation dog samtidig ad samme baner som i foregående periode. I 1990'erne virkeliggøres mange af de muligheder der var skabt gennem samarbejdet i 1980'erne. Det første kommunale plejehjem, "Galla Placidia", etableres således med nogle få kommunale ledere og i øvrigt personale fra sociale kooperativer. Her er kooperativernes rolle altså blot at levere arbejdskraften, mens ledelsen varetages af kommunalt ansatte. Lederen, som har en uddannelse som socialrådgiver, styrer først og fremmest gennem projektet, hvis hovedpunkter er sat op på store plancher, og ved hjælp af det omfattende uddannelsesprogram. Med denne form er det muligt at gennemføre en filosofi, hvor sygeplejen ikke bliver det dominerende, men beboernes aktivitet og kommunikation med dem får en overordnet status. Anvendelsen af arbejdskraft fra sociale kooperativer bliver i dette tilfælde udnyttet på en ny måde: Ledelsesfunktionen bliver først og fremmest at styre projekter med at udvikle arbejdet og gøre plejehjemet til et sted, hvor beboerne ikke bliver passet, men selv lever og engagerer sig i en dagligdag hvor der sker noget, i forhold til hvad de kan. Beskrivelsen af hvordan dette fungerer har jeg fået på stedet af dets leder, socialassistent og kooperativmedlemmer, og jeg har tydeligt kunnet se og føle hvordan denne filosofi slår igennem, og giver en atmosfære præget af menneskelig væren og næsten fri for den ørkesløshed der ellers er karakteristisk for plejehjem. Det er bemærkelsesværdigt at man gennem kombinationen af stærk ledelse, en filosofi om menneskelig udvikling, og en kooperativ bestiller-udførermodel kan løse problemet med at indrette et plejehjem, så beboerne ikke bare sidder og kigger tomt ud i luften.

De flygtninge og indvandrere der er i Ravenna kommer især fra Somalia og Senegal, og der er endvidere kommet et par store

flygtningestrømme fra Albanien. Til at varetage et problem som immigranter er det nødvendigt med et system der samler alle kræfter og kan opbygge en erfaring over årene. Området er for politisk sprængfarligt til at det kan overlades til enten Lega eller Confcooperative, og det er for lille til at dele op, så der blev dannet et konsortium hvor kooperativer fra begge de store forbund deltager. På handicapområdet er der en anden baggrund for at danne et blandet konsortium. Da kommunen var næsten færdig med at bygge et større center med forskellige tilbud til handicappede, var der ikke råd til at gøre det færdigt. Her kom kooperativforbundene ind i billedet fordi de var i stand til at skaffe lån til at gøre det færdigt. Et konsortium med deltagere fra begge sider har fået kontrakt på at drive centret i fem år, hvor de kan få en indtjening der kan afdrage lånene. Ledelsen er blandet privat-offentlig, idet der i denne også er en kommunalt ansat, foruden kooperativernes folk og direktøren der som den eneste er ansat af konsortiet. Fra kommunen lægger man vægt på at deltage direkte i den daglige ledelse, og ikke blot være med gennem bestyrelsen. Endelig ser man i denne periode flere forslag til projekter fra kooperativer, hvoraf nogle virkeliggøres.

Et begreb som brugerindflydelse er fjernt fra italiensk politisk tankegang, hvor demokrati opfattes som *borgernes* deltagelse og indflydelse. Der findes dog en slags brugerråd. Således er der et råd af forældre i handicapcentret og et råd af børn i plejehjemmet. I Lido Adriano – en badeby der uden for sæsonen benyttes som boliger til sociale klienter, med mange albanere og syditalienere, i parentes bemærket et af de få områder i regionen der har officiel status som mafia-område, hvor der er en stadig til- og fraflytning og derfor ikke noget egentligt samfund – eksperimenterer man med at danne fokusgrupper af brugere.

Historien i denne periode er en fortsættelse af kommune - nation historien fra første periode. Den model for integration man valgte i Ravenna med Usl som social myndighed fik nu som konsekvens at hele social- og sundhedsområdet blev styret efter snævert forretningsmæssige principper uden politisk indflydelse, med vægt på

konkurrence og billiggørelse, hvilket blev opfattet som et problem. De dårlige erfaringer med at drive social service efter økonomiske retningslinjer og konkurrencemodel, betød dog at samarbejdsmodellen trods alt overlevede. De konstruktioner den har muliggjort er bemærkelsesværdige, også fra et skandinavisk synspunkt.

1997-

Den nye form for social myndighed er et konsortium, hvor kommunerne Ravenna, Cervia og Russi har halvdelen af indflydelsen og sundhedsmyndigheden Usl den anden halvdel. Man håber med dette at have fundet en formel for forening af social- og sundhedsområdet i de tre kommuner, som samtidig giver en indflydelse til de lokale politikere. Hvis det falder heldigt ud, er det tanken efter et par år at tilslutte alle kommunerne i provinsen, som svarer til det territorium som Usl-enheden dækker.

Eksempel: Kooperativet Libra

Kooperativet Libra (fri) har 45 medlemmer som alle har højere eksamen i forskellige fag, fra sociologi til filosofi og sprog. Libra deltager i forskellige opgaver, bl.a. er de sammen med andre kooperativer med til at varetage integrationen af flygtninge, men deres idé er at de helst vil lave projekter som de selv foreslår, projekterer og udfører. De er i høj grad styret af deres egne kriterier for hvad der er relevant, og derfor kommer de til at lave en del arbejde der ikke kan betales. Således udarbejdede nogle Libra-medlemmer sammen med en senegaleser i Ravenna en bog om Wolof, et sprog fra Senegal der ikke før var blevet beskrevet. Udgivelsen af bogen blev støttet med tilskud fra regionen, men arbejdet med den var ubetalt. Det er ikke socialt arbejde i ordets traditionelle betydning, men det har stor betydning for senegalesernes identitet og for den måde man ser på dem på.

Andre Libra-medlemmer har med støtte fra Ravenna Kommune og en lang række private sponsorer udarbejdet en meget grundig social analyse af kvarteret S. Rocco-Montone som har udviklet sig siden 1950'erne og blevet befolket af tilflyttere fra Syditalien og

som er et område hvor mange problemer koncentrerer. På baggrund af denne analyse har man foreslået et projekt, Città del Sole (Solbyen), til støtte for helt unge i bydelen, og det har kooperativet så arbejdet med i en årrække. Siden er en lignende indsats sat i gang i Lido Adriano, og også dette arbejde står Libra for.

Libra griber sit sociale arbejde videnskabeligt an, efter planer som jævnligt evalueres i lyset af de erfaringer der gøres. Tidligere lagdes stor vægt på at have et åbent sted hvor mange unge fra kvarteret kunne komme og foretage aktiviteter sammen om eftermiddagen. Nu koncentrerer man sig mere om de få unge der har det største behov, men stedet er stadig åbent så deres kammerater også kan komme. Den unge som har behov for særlig støtte henvises af de sociale myndigheder, og efter en kort observationsfase lægger Città del Sole-medarbejderen en plan man arbejder efter og med mellemrum reviderer. Hvert af medlemmerne har 3-4 unge at tage sig af.

Libras bydelsanalyse er fra 1993, og det er noget nyt at man ser kooperativet som en aktiv part der gør opmærksom på sociale problemer og stiller forslag til hvordan de kan løses. Det er en logisk følge af den gradvise udvikling af en selvstændig rolle for kooperativet, som startede med at de var nødvendige som leverandører af arbejdskraft, og fortsatte med at de også kom til at stå for hele servicetilbud. Denne nye udvikling hænger også logisk sammen med at de sociale kooperativer opfattes som nødvendige for at der er blevet skabt så mange job inden for disse områder. Den aktive rolle er på en gang udtryk for et socialt engagement og en bestræbelse for at skabe job inden for området.

Også den sociale myndighed sætter pris på at kooperativerne er ved at udvikle denne nye rolle, og har de senere år opmuntret meget til det, fordi den på den måde får ikke blot en gruppe socialarbejdere der går til opgaverne med utroligt engagement og videnskabelig metodik, men også en kvalificeret modspiller og en udfordring for myndighederne. Den samme holdning findes hos politikerne på det sociale område, som i øvrigt ofte har deres bag-

grund i den kooperative verden. De ser de sociale kooperativets virksomhed, og ikke mindst den mest aktive del af denne, som en måde at skabe en folkelig opbakning omkring den sociale indsats på, og et folkeligt pres for at udvikle denne, som man mener vanskeligt lader sig skabe hvis politikerne og de sociale myndigheder er de eneste aktører. Desuden lægger politikerne stor vægt på de sociale kooperativets evne til at skabe beskæftigelse.

En anden historie

Set fra de sociale kooperativets synsvinkel indeholder forholdet mellem den sociale myndighed og de sociale kooperativer dog flere aspekter end de ovenfor refererede. Riccardo Zoffoli fra Solco – et samarbejdsorgan mellem 13 sociale kooperativer som hører til den katolske kooperativorganisation – peger ligesom alle andre på at kooperativerne oprindeligt kom ind på det sociale område fordi der var ansættelsesstop. Før der blev lovgivet om social Kooperation i 1991 var det kun muligt at bruge dem til at levere arbejdskraft. Alt hvad der ellers kan ligge i en producentrolle skulle varetages af kommunen, Usl eller deres forskellige samarbejdsorganer.

Et andet problem for det offentlige var imidlertid at det meget ofte manglede rede penge. Her fik de sociale kooperativer i realiteten den funktion at være finansiell lunge for det offentlige, forstået på den måde at kommunen begyndte at løse sine akutte finansielle problemer ved at vente med at betale for det arbejde som kooperativerne havde udført. Mens man egentlig skulle betale en måned efter, kom det hurtigt op på tre måneder, dernæst otte måneder, og i den seneste tid har det nærmet sig de tolv måneder. På den måde har det offentlige oparbejdet en gæld på 10 mia. lire til kooperativerne. Det er begyndt at blive et problem at få så lang kredit i bankerne.

Integrationen mellem social- og sundhedsområderne har også flere sider. Det er klart at der er en indholdsmæssig side, og det er funktioner der naturligt hænger sammen. Der er imidlertid også en finansiell side, idet der er betydeligt større midler knyttet til de

sundhedsmæssige områder end til de sociale. Sammenvævningen af områderne social og sundhed er således også en forudsætning for, at det kan lade sig gøre at finde de store midler, der er nødvendige for at betale den gæld der oparbejdes til kooperativerne.

Der har imidlertid været mange problemer med at finde den mest egnede formel for integration af social- og sundhedsområderne. Omstruktureringen af Usl i begyndelsen af halvfemserne til Azienda Usl betød at den skulle styres mere forretningsmæssigt, hvilket bl.a. indebar at der skulle holdes licitationer over de sociale opgaver. Det var imidlertid ikke acceptabelt for de lokale kooperativer, som i årevis havde lånt det offentlige store beløb, at man pludselig kunne risikere at tabe en licitation til et kooperativ fra en anden region. Man kan ikke undgå licitationer, men er nået frem til at det også skal tages i betragtning om virksomheden er solid, om den følger arbejdsoverenskomsterne på området, og om den har bånd til det lokale område.

Der er forskellige interesser inden for det offentlige. I de år hvor socialområdet blev administreret af det forretningsmæssige Azienda Usl kom de finansielle til at dominere. Der har imidlertid hele tiden været stærke bestræbelser for at finde frem til en model, hvor de kommunale politikere også havde en indflydelse, og man er nu nået til konsortiemodellen. Det er vigtigt at finde en ramme om et langsigtet samarbejde, hvor kooperativerne får lejlighed til at udvikle sig og man samarbejder om at fastholde en høj kvalitet.

De sociale kooperativer er begyndt at få en mere aktiv rolle. Dette sker senere i Ravenna end flere andre steder, fordi det offentlige her har været meget progressivt, så der ikke har været så meget behov for en selvstændig Kooperation, og fordi det offentlige har været meget aktivt styrende med på de sociale områder, så der heller ikke har været så meget plads til en selvstændig rolle for kooperativerne. Der er imidlertid ved at opstå en konsensus om at det er ønskeligt at kooperativerne også får en rolle med at foreslå og afprøve nye former for social service.

Riccardo Zoffolis historie adskiller sig fra den officielle ved så stærkt at fremhæve kooperativernes betydning som finansieringskilde, og ved at kritisere at kommunen udnytter det så stærkt. Selve det finansielle forhold er dog også berørt af de andre fortællere. Kritikken fra kooperativforbundenes folk er dog mere afdæmpet, måske fordi de ser deres betydning for det offentlige som finansieringskilde som et stærkt kort og som grundlag for en form for indflydelse. Det synes dog kun at give en basis for at bevare arbejdspladserne – ikke for at få en stærkere faglig stilling, en selvstændig stilling i definition og udvikling af tilbudet. Denne form for indflydelse fra kooperativerne synes mere at bero på, om den sociale myndighed ønsker den.

Historien fra Ravenna handler ligesom den padovanske om, at man ønsker at udvikle en service til borgerne, at man ud over forsørgelse også vil gøre noget for integration af dem der har risiko for at falde ud af de sociale sammenhænge. Udviklingen af en social service støder imidlertid hurtigt på en forhindring, som her betyder, at man kommer til at benytte sig af sociale kooperativer som udførerorganisationer.

Resten af historien handler så om, hvordan man organiserer den sociale service for at opnå sine mål. I Ravenna udvikler man forholdet mellem den sociale myndighed og udførerorganisationerne på en måde, der ligger nærmere ved en kontraktmodel. Det er den sociale myndighed der definerer målene med det sociale arbejde, og kooperativerne kommer i starten kun med som udførere af et arbejde. Det viser sig så, at de er betydelig bedre til at udføre det end kommunalt ansatte.

Metoden til at komme borgerne i møde er her ikke decentralisering, men filosofien indeholder elementer der tjener dette formål. Det ligger i filosofien at man vil nå den enkelte på en menneskelig måde, på en måde der minder om forholdet i familien i en positiv forstand. Når kooperativerne senere opfordres til at vise mere initiativ og komme med forslag, er det for at styrke dem i at arbejde på denne måde.

Desværre præges billedet også af en tredje historie, som handler om en lokal konflikt. Det er historien om integrationsmodellen mellem social- og sundhedsenhederne, som betyder at der gennem tiden etableres en serie af forskellige konstruktioner med kommuner og sundhedsmyndigheden Usl. Det medfører en administrativ ustabilitet, og i en periode betyder det at forretningsmæssige hensyn sættes over de socialpolitiske således at der lægges vægt på konkurrence og billiggørelse på bekostning af udviklingen i det sociale tilbud. Det synes dog som denne historie er sluttet med et kompromis, der kan holde i en årrække.

2.4. Kontrakter med offentlige og kommercielle firmaer

I Helsingborg deles perioderne ind efter 1976, 1986, 1991 og 1995. Her har det været naturligt at dele i fem perioder, mens der i de andre byers historie deles i fire. Når man ser nærmere på hvad der sker i perioderne, viser det sig at udviklingen bliver mest sammenlignelig, hvis vi kalder perioderne her for 1, 2, 3a, 3b, og 4. Det er først i de to sidste af disse perioder at den offentlig-kommercielle bestiller-udførermodel er udviklet, mens der tidligere har været en rent offentlig model af statustypen. I 1970 havde Helsingborg allerede en socialforvaltning på forsøgsbasis, mens andre svenske byer havde tre forvaltninger svarende til de tre sociale lovkomplekser og til de tilsvarende tre kommunale udvalg der var tale om, indtil den sociale reform der repræsenteres af Socialtjenesteloven 1982. I 1976 foretages en første decentralisering, men først revisionen af denne i 1986 skaber reel dynamik i det administrative system. I starten af 1990'erne fortsætter denne udvikling, i nogle år med betydelig uro, gentagne omstruktureringer og introduktion af private serviceleverandører, mens de seneste par år har betydet en mere rolig konsolidering.

Den *grundlæggende struktur* i Helsingborgs sociale forvaltning er et administrativt system med en socialchef, som er ansvarlig over for det politiske system. Dette består af et byråd som i starten af perioden har *tre udvalg* på det sociale område efter de tre lovområder, senere da lovgivningen samles: *et socialudvalg*, og til sidst: *et socialudvalg for hver kommunedel*. Desuden er der et antal fuldtids-

ansatte rådmænd, hvoraf en bl.a. er ansvarlig for socialområdet. Rådmanden optræder i den svenske kommunale tradition ikke som en slags øverste administrator, men har sin rolle i forhold til socialudvalgene og til sociale sager i byrådet. Det vil sige at han har en funktion der minder om den rådmanden har i Ravenna.

Ledelsen var centraliseret trods forsøg på at skabe en mere decentral organisation indtil midt i 1980'erne. Derefter lykkedes det at skabe mere uafhængige enheder med mulighed for og ønske om at forsøge sig frem på forskellige punkter. De skiftende politiske flertal og de omfattende organisationsændringer, der gennemførtes som reaktion på den økonomiske krise i 1990'erne, førte til en kaotisk situation som dog kunne håndteres af den administrative ledelse. En politisk borgfred, der bygger på en forståelse om at bevare strukturen, har nu skabt baggrund for en mere rolig udvikling.

Decentralisering til 5 administrative områder foretoges formelt i 1976, men først med nogle lederskift og holdningsændringer i 1986 fik den reelt indhold. I 1991 foretoges en egentlig politisk decentralisering til 11 kommunedele, men det borgerlige styre der kom til året efter reviderede systemet til at bestå af 6 servicenævn med en bestillerrolle og på ældreområdet desuden en central plejestyrelse med udførerrolle. Der var en del uro både i den administrative stab og i det udførende personale over disse hurtigt følgende forandringer. Servicenævnene udpeges af byrådet, men de 6 administrationer er nu næsten så uafhængige, som var det forskellige kommuner.

Strukturen på *udførniveau* er ændret i 1990'erne ved åbningen for private kommercielle leverandører på ældreområdet, hvor de forhandler med den centrale plejestyrelse om de enkelte opgaver i konkurrence med de 6 servicenævns egne udførerorganisationer. Konkurrencen med private udførere har givet de kommunale enheder en mulighed for at rationalisere deres produktion. Helsingborg var en af de første kommuner i Sverige, der inddrog private leverandører i større omfang på de sociale serviceområder, idet man allerede i 1991 privatiserede 30% af ældreplejen – til

sammenligning angiver Montin (1997), at i 1994 var der stadig kun 15 kommuner i Sverige hvor mere end 10% af denne aktivitet var på private hænder. Der var stor uro i personalet ved overgang til dette system, som betød ny arbejdsgiver for mange og også indebar afskedigelser.

Filosofien har handlet om en decentralisering, som har omskabt kommunen til 6 næsten uafhængige enheder, og introduktion af konkurrence på ældreområdet ved hjælp af de kommercielle leverandører. I de sidste år er der med "Vision 2010" lagt stærk vægt på denne.

1970-75

Når de der dengang medvirkede i dag skal beskrive Helsingborgs socialforvaltning i 1970'erne, er der enighed om at karakterisere den som en helt igennem bureaukratisk og meget stiv organisation. Alt havde karakter af myndighed og kontrol, alle initiativer kom oppefra, ingen nedefra i organisationen.

Sidst i 1960'erne havde Helsingborg på forsøgsbasis fået en samlet socialforvaltning, der administrerede de tre love der dengang gjaldt for det sociale område. Tidligere havde der været tre adskilte forvaltninger, og der var stadig tre politiske udvalg i kommunen, et med ansvar for administrationen af hver lov. Organisationen var også kun integreret på højeste niveau. Under socialchefen var der ledere for hver enkelt funktion, fx en ældrechef for hele kommunen, en børnechef etc. På familieområdet var der desuden distriktskontorer.

I 1972 skete kommunesammenlægningerne i Sverige, hvor de små landkommuner i omegnen blev slået sammen med Helsingborg. Mange af politikerne i 1970'erne kom derfor fra de små kommuner, hvor de havde været vant til at være lige så meget administratorer som beslutningstagere og til at gå stærkt ind i enkeltsager. De var også vant til at kunne tage beslutninger på stedet. Når de var ude at se en institution og tale med personalet kunne de såle-

des uden videre love forbedringer, hvis de blev overbevist om at der var behov for det.

Forholdet mellem politikere og administration var dog glimrende. I de år var politikerne mest optaget af at få udbygget de sociale områder, og opmærksomheden rettedes mod et problem ad gangen. De oplevede at få gennemført det de ville. Politikerne var endnu ikke opmærksomme på den betydning organisationsstrukturen har og havde derfor ingen forventninger i retning af lederskab og effektivitet i organisationen. Udbygningen af servicetilbudene tog fart i 1970'erne. Politikerne på det sociale område var dog endnu relativt svage og kunne derfor ikke altid få gennemført deres sager i byrådet. Da området ikke var så udgiftstungt dengang, valgte man ikke de mest centrale politikere til det.

I perioden 1972-74 blev der foretaget en udredning om organisationen i kommunen med Svenska Kommunförbundet som konsulent. Grunden til at denne blev foretaget var kommunens status som forsøgskommune med en samlet socialforvaltning, men en anden grund var en fornemmelse af at mange chefer ikke fungerede godt, fortæller manden bag denne udredning. På grundlag af den blev strukturen reformeret fra 1976.

Historien fra den første periode med opbygning af en social service skildrer på en måde denne som problemfri, idet politikerne var i stand til at få gennemført det de ville – en vækst i omfang. Alligevel er det ikke en fortælling om en “gylden tid”, men den minder om den padovanske ved – lige så konsekvent og enslydende fra alle sider – at handle om det modsatte. Da den sociale service blev bygget op i Helsingborg, skete det ganske vist i en organisation der var moderne for sin tid i Sverige, idet de tre forvaltninger man ellers havde her var slået sammen. Alligevel hævder myten at det skete i et skræmmebillede af et bureaukrati. Det er næppe muligt i dag at afgøre endsige kontrollere, om skildringen af dette stive og rigide system, som alle er enige om at karakterisere socialforvaltningen i denne periode som, er rimelig. Men den fungerer

tilsyneladende som et anti-ideal, der lige så godt som et positivt sådant kan afmærke og legitimere den vej der skal følges i dag.

1976-85

Den struktur, der blev gennemført i 1976, var distriktsopdelt med fem distrikter og integreret, således at der nu var en chef for den samlede sociale indsats i hvert distrikt. Der var desuden en central afdeling der skulle tage sig af de overordnede spørgsmål. I forbindelse med organisationsændringen blev Bernt Strömgaard ny socialchef. Han havde som organisationskonsulent designet den ny struktur.

Det havde været tanken, at de fem distrikter skulle have stærke chefer, men i den stærkt bureaukratiske struktur var der ikke vokset nogen egnede emner op. De skulle rekrutteres udefra, og man ville derfor gerne have indført lønninger der kunne tiltrække de rigtige. Det blev imidlertid forhindret af kommunens centrale personaleafdeling, som skulle godkende alle ansættelsesforhold, og det lykkedes ikke at tiltrække det lederskab man havde ønsket.

Arbejdsmåden ændredes ikke meget ved denne første decentralisering. Den var stadig lige bureaukratisk. Der udløstes ikke den bevægelse fra neden, som man havde forestillet sig, men alle ventede stadig på initiativer oppefra og distriktscheferne havde en tilbøjelighed til at bremse hinanden. Socialchefen kæmpede i mange år, før man fik hele personaleansvaret til at ligge hos den enkelte distriktschef. Ikke alene var samarbejdsudvalget imod, men de faglige organisationer mente det ville blive til nepotisme, og politikerne var bange for at gå så langt.

I 1982 kom den ny socialtjenestelov som afløste de hidtidige tre love. Som nævnt havde man allerede i mange år haft en samlet forvaltning, så loven medførte ikke de organisationsændringer som var nødvendige i andre byer. Den betød imidlertid at der iværksattes en omfattende uddannelsesindsats i de følgende år, således at man midt i 1980'erne havde et meget bedre uddannet personale i forvaltningen, end det havde været tilfældet tidligere.

Udbygningen af de sociale områder fortsattes i disse år i rask tempo, og problemerne i den forbindelse blev løst udmærket. Nu var det blevet så store udgiftsområder, at det tiltrak de tungere politikere, og socialområdet fik mere politisk pondus. Det var dog stadig sådan at organisationen levede sit eget liv relativt upåvirket af kvalitetskrav. Hvis et plejehjem var godt, var det fordi der var gode folk på stedet. Det skyldtes ikke nogen indsats fra ledelsen, fortæller den daværende socialchef.

I denne periode drøftede man i Sverige politisk decentralisering som en uddybning af demokratiet, og socialdemokraterne i Helsingborg var nået frem til, at de ønskede kommunen delt op i nogle dele med hver sin sociale forvaltning og hvert sit socialudvalg. Socialchefen havde i årene 1984-85 orlov fra sin stilling for at udrede forslag i den retning, og foretager i den forbindelse en grundig analyse af forvaltningsområdet.

Historien om den videre udbygning af den sociale service i anden periode tegner stadig billedet af politikere, der uden større problemer kom igennem med programmer om kvantitativ vækst. Det var den administrative ledelse der så behovet for decentralisering, men forsøget på en reform, som aldrig blev mere end formel, er med til at underbygge billedet af det seje bureaukrati, man ikke uden videre får has på. Historien er derved indirekte med til at definere den type organisation, det er nødvendigt at udvikle sig frem til hvis man vil yde en service til borgerne. I den helsingborgske historie er forholdet mellem stat og kommune ikke noget problem som i de italienske. Byen havde allerede i første periode som forsøg slået de tre sociale forvaltninger sammen, og i anden periode kom Socialtjenesteloven og gjorde denne struktur almindelig. Det er bureaukratiet som sådant der er fjenden, ikke det statslige bureaukrati.

1986-90

I 1986 kommer de borgerlige partier til magten i Helsingborg Kommune, og efter mange år med socialdemokratisk styre kommer vi ind i en periode hvor flertallet skifter ved hvert valg. Det

nye borgerlige styre vil ikke fremme socialdemokraternes forslag om kommunedele, så organisationen fortsætter uden formelle ændringer. Der er imidlertid en del ledere der holder op på dette tidspunkt, og andre bliver flyttet, så der åbnes for en omfattende nyrekruttering af ledere. Samtidig er socialchefen gennem sit teoretiske arbejde i forbindelse med kommunedelforslaget gennem de sidste par år nået til mere klarhed over hvordan han skal tackle sin rolle.

Rold Andersen (1991) hævder, at decentraliseringen er langt større i de skandinaviske lande end i det øvrige Europa, og fremhæver i den forbindelse kommunernes ret til at udskrive egne skatter. Der er imidlertid stor forskel på de formelle rettigheder og den måde de i praksis fortolkes og realiseres på. Trods forsøget på en decentralisering i 1976 har man i Helsingborg langt op i firserne stadig et system der bygger på regelstyring, nu blot kombineret med ressourcestyring, mens der tales meget lidt om mål. Selv om man har forsøgt at fremme initiativet nedefra, oplever medarbejderne kun lille frihed, og der er stadig en tilbøjelighed til at skyde ansvaret opad. Det er et system der straffer fejl, men ikke belønner initiativ, og som derfor opfordrer til at medarbejderne ikke tænker selv.

Nu lykkes det imidlertid for den administrative ledelse at sælge nye ideer til politikerne, om at se på brugeren som kunde i stedet for klient, om at lytte til kunden og finde sin tryghed i kundens tilfredshed i stedet for i regelværket. Der blev opstillet en ledelsesfilosofi om mål- og rammestyring, hvor der skulle være spillerum til at arbejde for målene inden for givne rammer og til at føre overskud og underskud videre til næste års budget. Decentraliseringen fik således mere substantielt indhold, og kunne nu mærkes som nye muligheder på den enkelte sociale arbejdsplads. Meget af dette var der blevet talt om før, men det havde ikke været muligt at realisere med den gamle ledergruppe og den begrænsede politiske interesse for organisationsspørgsmål. Politikernes rolle blev defineret som en overordnet ledelse: De skulle give mål og rammer til socialchefen. De politiske spørgsmål kunne så koncen-

trere sig om at definere målene, og afgøre om de var nået. Ledelsessystemet kunne således ses som et system af kontrakter, og dermed som en forløber for den senere bestiller-udfører model.

Den centrale kommunale organisation var meget imod mål- og rammestyringen, hvor den mistede kontrollen med de enkelte konti for i stedet blot at kunne styre antal pladser og kvalitet. Men en frihed på ledelsesplan var en nødvendig forudsætning for, at det kunne lade sig gøre for den centrale ledelse at slippe taget i organisationen og give friheder nedad, og det var igen en forudsætning for at man kunne mobilisere det potentielle der var til stede ude i organisationen, men som ikke blev udnyttet. Der var også andre former for modstand. Mens nogle distrikter udviklede sig hurtigt, strittede andre imod. Ligeledes mente pensionistorganisationer og forældreforeninger, at der ikke burde være så store forskelle inden for en kommune.

Modsat reformen ti år før var det et afgørende skridt i udviklingen af decentralisering der blev taget her. Selv om den formelle struktur med distrikter var etableret længe forinden, var det her der reelt blev lagt så meget frihed ud i de yderste led, at en irreversibel proces blev sat i gang. Der er dermed skabt en evne til at igangsætte forandringer nedefra i organisationen, hvilket betyder at forandringstakten bliver en helt anden end før. Til gengæld for den frihed den enkelte medarbejder får, tager denne et ansvar for helheden som man ikke så tidligere. Decentraliseringen betyder nu også at de professionelle kulturer – fx pædagogernes og sygeplejerskernes – mister deres styrke idet man lægger mere vægt på et samarbejde om opgaverne på tværs af faggrupper. Det er meget vanskeligt for de traditionelle professionelle kulturer at gøre sig gældende over for en lokal leder der har sit personale med sig, men de kan meget lettere klare sig når de er oppe mod den centrale magthaver som man knap nok kender. Sidst i 1970'erne var det således personalegrupperne der styrede børneomsorgen. De førte forældrene foran sig og fik mange af deres ønsker igennem. Til andre tider har det været andre personalegrupper der har haft en sådan position. Det er næsten håbløst at gøre noget ved det i et

bureaukratisk system, men med reel decentralisering forsvinder det.

Først og fremmest betød den reelle decentralisering nu, at der blev frigjort en masse kræfter i de enkelte distrikter. Det blev nu muligt at starte projekter der mobiliserede det individuelle engagement hos medarbejdere der var tilstrækkelig nær på problemerne. Det viste sig at muligheden for at realisere egne ideer kunne tænde ildsjælen i projektmageren, som Hulgård (1997) udtrykker det. Da der blev decentraliseret fuldt ud, betød det også at der blev sat spørgsmålstejn ved det, der kom fra den centrale stab. Derfra var man vant til at gå ud med retningslinier og regler, men nu blev man mødt med spørgsmål, for nu mente folk at de selv havde ansvar. Den centrale stab blev derfor nødt til at ændre holdning og lytte mere til distrikternes folk. Det var ikke længere nok de havde socialchefen med sig. Alt det stiller større krav til sagligheden af de ting der foretages.

Det er bemærkelsesværdigt i *historien om denne periode*, at gennembruddet for reel decentralisering i 1986 skete på et tidspunkt hvor der ikke blev gennemført formelle ændringer. En formel ændring var forberedt og et undersøgelsesarbejde foretaget, men ændringen blev afblæst netop da den skulle have fundet sted. Alligevel var der blevet skabt de reelle forudsætninger for at fortælle en ny historie, og lederen havde haft en tænkepause – noget man sjældent “risikerer” i en organisation. Sammen med nogle lederskift i andet geled var det nok til at sætte en ny historie i gang. I stedet for den aflyste politiske decentralisering fik man således en reel administrativ decentralisering, der gav indhold til den formelle ændring der havde fundet sted ti år tidligere.

1991-94

Forslaget om kommunedele var dog ikke dødt, og da socialdemokraterne igen fik flertal i 1989 gik de videre med planerne med rådmand Ulf Nordström som den drivende kraft. I 1991 gennemførtes en udflytning af hele den kommunale forvaltning af serviceområder til 11 kommunedele. Men allerede året efter, da de bor-

gerlige igen fik magten, blev dette erstattet af en struktur hvor byen i stedet blev delt i 6 områder (kaldet servicenævn). Samtidig påbegyndtes en udvikling på de store serviceområder, ældre og børn, hvor private entreprenører blev inddraget.

Inddragelse af private serviceleverandører havde været på de borgerlige partiers program siden 1986, men efter at Sverige fra begyndelsen af 1990'erne blev kastet ud i en meget alvorlig økonomisk krise, hvor alle pludselig forstod at der nu måtte skæres ned selv på de sociale budgetter, blev private leverandører interessante som nogle der – i hvert fald efter nogles mening – kunne producere mere social service for de samme penge. Mens der næsten ikke havde været interesse for privatiseringsprogrammet de første par år efter dets lancering, kom der nu fart på udviklingen, og i løbet af et par år blev 4% af ældreplejen i Sverige kontraktet ud til kommercielle leverandører (Bengtsson & Rønnow, 1996).

Den kommunale serviceproduktion blev også skilt ud fra myndighedsfunktionen, således at man fik en adskillelse af bestiller- og udførerrolle. På børneområdet fik hvert servicenævn sin udførerfunktion, på ældreområdet dannedes en central udførerfunktion og 7 divisioner. Den centrale udfører udpeger hvilke geografiske områder der skal liciteres ud, og forhandler med private leverandører på basis af deres tilbud. Den centrale udfører forhandler årligt med de 7 kommunale entreprenører om, på hvilke vilkår de skal levere service. Kommunen fik med denne blandede struktur en stærkere styring af ældreområdet. De 6 kommunedele fik hver et politisk udvalg som er udpeget af byrådet. Der er ikke valg i de enkelte områder, men socialdemokraterne udpeger dog altid repræsentanter som bor i bydelen. Hver kommunedel har en samlet ramme for sin virksomhed og en vidtstrakt frihed til at tage egne beslutninger inden for denne ramme.

Med alle disse forandringer fulgte en betydelig uro i personalet i disse år. Først skulle det administrative personale flytte ud i 11 kommunedele, og allerede året efter skulle de gennem en endnu mere indgribende strukturændring. Ved overgangen til de 6 servi-

cenævn blev de tidligere stillinger nemlig nedlagt, således at personalet skulle søge stillinger i de nye servicenævn. Derefter kom introduktionen af private serviceleverandører, hvor frontpersonalet blev berørt. I løbet af nogle år kom efterhånden 1/3 af aktiviteten over til private leverandører, og samtidig var der en nedskæring af den samlede aktivitet. Det meste af denne nedskæring blev klaret ved at man holdt op med at bruge vikarer og ved at en del medarbejdere gik frivilligt og fik et afgangsvederlag. Selv om man således undgik de store afskedigelser, var der alligevel nogen uro i 1993 som ved nogle lejligheder endog medførte demonstrationer i gaderne.

Der var imidlertid politisk enighed om at besparelserne var nødvendige i den alvorlige økonomiske situation, og efter de mange forandringer opstod der en forståelse mellem de moderate (dvs. konservative) og socialdemokraterne om at fortsætte med den struktur man nu var nået frem til. Socialdemokraterne ændrede heller ikke på strukturen, da de kom til magten igen i 1995. Der er enighed om at den fungerer så godt at det ikke er besværet værd at ændre den foreløbig. Opdelingen i kommunedele har givet en frihed til at udvikle servicen, og de brugerundersøgelser der foretages viser samme tilfredshed med de private som med de kommunale leverandører. Som reaktion på personaleuroen har plejeafdelingen over for de ansatte fastslået princippet: du har ikke to valgretter som ansat i kommunen, fortæller organisationskonsulenten her. Dermed menes at man ikke som ansat har større indflydelse på hvordan organisationen skal være, end alle andre borgere i kommunen har. Man må som ansat acceptere, at det er kun gennem valgene og det politiske arbejde man får indflydelse på kommunen, ikke gennem tillidsmænd og fagforening.

Historien fra denne periode handler om en politisk bevægelighed, der opstår netop som en reel administrativ fornyelse har taget fat, efter man har taget tilløb til den gennem mere end ti år. Den politiske situation bliver præget af magtskifte ved hvert valg netop på et tidspunkt, hvor de to store partier for første gang i mange år står med vidt forskellige modeller for, hvordan de ønsker at orga-

nisere den sociale service. Men man erfarer hurtigt, at det ikke kan lade sig gøre at ændre organisationen igen og igen. Den strukturændring, som der havde været så stor uenighed om, endte med at blive bredt accepteret politisk som grundlag for en længerevarende stabilitet. Brugen af kommercielle serviceleverandører, som først var en borgerlig mærkesag, blev en del af enigheden. Derfor måtte den også nødvendigvis blive en del af den officielle historie.

1995-

For et par år siden skete et skift af kommunaldirektør og nogle andre ledere i byen. Derved kom en gruppe ledere frem, som havde deres erfaringer fra de nye kommunedele, med den frihed og det nære samarbejde med politikerne som kendetegner dem. Med baggrund i disse erfaringer har man siden arbejdet med en plan om at gøre Helsingborg egentlig målstyret, med baggrund i en såkaldt "Vision 2010" og med stærk vægt på kulturen i organisationen.

Opgøret med sektortænkningen var lykkedes godt på det administrative plan. I de mindre enheder, servicenævnene, er sektorerne ikke længere stærke og selvstændige, men der er en overskuelighed så man kan arbejde sammen og fx få et helhedssyn på børns udvikling. Det har betydet, at man har kunnet spare på en måde der ikke var mulig med selvstændige sektorer, og det har også givet større muligheder for udvikling. Derimod er det mere tvivlsomt, om der er kommet den gevinst i nærdemokratisk retning som også var ønsket. Det nye visionsprogram kan ses som et forsøg på at få borgerne i tale på et andet plan end beslutningens, nemlig i et direkte samarbejde om ting der optager folk.

Programmet tegner en virksomhedsidé for Helsingborg som skal være en attraktiv by med langsigtet holdbar udvikling der bygger på lighed, demokratisk beslutning og aktivt borgerengagement. Vision 2010 omfatter alle de mål som alle ønsker og de fleste kan se er nødvendige i dag, men som alligevel ofte fortrænges. De tre hovedpunkter er 1- leve i harmoni med naturen, 2- vokse og ud-

vikles i fællesskab, og 3- magt over mit liv. I Målprogram 1998 konkretiseres de nærmere på 20 små sider med udviklingsplaner for livslang læring, kultur, folkesundhed, arbejde, forsørgelse og næringsliv, miljø og samfundsplanlægning, og der peges på opgaver for de forskellige styrelser. Visionen ser ikke blot velfærdscommunen som en sikring af forsørgelsesgrundlag og dermed med Gustafssons (1996) ord som tilhørende arbejdsmarkedets institutioner, men også som en del af det demokratiske politiske system, hvor alle menneskers livsprojekter principielt set er ligeværdige.

Man vil skabe en ny virksomhedskultur præget af værdifællesskab og med meget mindre kontrol oppefra. Der skal være en åben og tryk atmosfære, og medarbejderen skal identificere sig med visionerne, det skal ikke være noget man oplever som "kommunens" eller ledelsens. Når kvaliteten vurderes må der selvfølgelig rapporteres nogle nøgletal, men det er vigtigt at medarbejderen selv kan se meningen med det, og det ikke blot er noget "de" vil have. En vigtig del af evalueringen er en selv vurdering, som man laver for sin egen skyld, fortæller kommunaldirektøren.

Processen med at gennemføre denne vision er startet i toppen og har derefter bevæget sig ned gennem organisationen. Udgangspunktet var som nævnt at den nye ledelse allerede i nogle år havde gjort sig tanker om målstyring og prøvet sig frem, og politiske kredse havde været inddraget. Derefter er ideerne udbredt i de næste lag af ledere gennem et stort antal seminarer, og efterhånden er stadig større kredse inddraget. Fra 5-10 personer i toppen er det så 50-100 i hele organisationen der er inddraget i aktivt at arbejde med disse tanker. Modellen for organisationsudvikling, hvor der skabes konsensus om mål og filosofi begyndende på lederplan og derefter successivt ned i organisationen, svarer meget godt til den der lanceres under navnet "Teori z" af William Ouchi (1981), men den er ikke hentet herfra – modellen er genopdaget på basis af egne erfaringer på Helsingborgs socialområde.

Historien fra denne periode, som vi betegner den fjerde, handler om, hvordan decentralisering med service til borgeren igen slår

igennem i form af en vision for byen efter de politiske tumulter og nogle år med markedstænkning. Selv om de kommercielle firmaers medvirken blev brugt til en nedskæring som de store partier på begge fløje fandt nødvendig på den tid, er bestiller-udfører systemet blevet et redskab til styring, og der har ikke været tale om en markedsgørelse af den sociale indsats og tænkning generelt. Det er tydeligt nok ikke den forretningsmæssige måde at drive social service på der har præget den socialpolitiske tankegang, men det er historien om at lægge magten ned i systemet, der er blevet rådende. Den er i dag videreført i forsøgene med kooperativ bydel.

Eksempel: Kooperativ bydel

Der er igangsat nogle visionsbærende projekter, som skal illustrere visionen i praksis. Det mest spændende af disse er kooperativ bydel projektet, hvor sigtet er at borgerne i en bydel får ansvaret for at drive hele den kommunale service. På længere sigt er det meningen at der skal dannes kooperativer af brugere og interessenter på lokalt initiativ og disse skal drive de forskellige typer social service. Da man ikke ved hvordan det kan lade sig gøre således at aktivere beboerne i et lokalt område, er man begyndt at forsøge sig frem. Det første forsøg foregår i forstaden Ättekulla og er startet på initiativ af kommunen og boligforeningerne i området.

Der er dannet en styregruppe og ansat en projektleder, som tidligere har været selvstændigt erhvervsdrivende. Hun er startet med en forberedende fase hvor der foregår et aktiveringsprojekt hvor man skal lære at være entreprenør og at gøre en indsats man lærer noget af som samtidig gavner bydelen. Nogle af de unge i projektet har kastet sig over edb, har lært en masse og hjælper nu lærerne i skolen med at finde ud af det. Det er tanken at området skal forbindes med et såkaldt intranet så man hurtigt kan kontakte hinanden, og der skal dannes et såkaldt kompetencecenter for at gøre det lettere for virksomhederne at få kontakt med de folk i området som kan noget de kan bruge.

Ättekulla-projektet starter således med at bygge konkrete menneskelige relationer op i bydelen men venter med at danne de formelle strukturer der kan overtage den sociale service. I det andet forsøg, som nu planlægges i forstaden Kattarp, vil en borgergruppe starte med at etablere et formelt kooperativ. Man vil først overtage den kommunale aktivitet på ét område, men tanken er på længere sigt at danne flere forskellige kooperativer og få hele aktiviteten over på andelsform. Her kom initiativet fra en gruppe borgere omkring en kooperativ børnehave efter at de havde fået kontakter til en bredere kreds i området via et EU støttet projekt. Det skal måske nævnes, at rockergruppen Banditos har slået sig ned i Kattarp, mens Hells Angels holder til i nabolandsbyen. Nogle af dem vi har talt med mener dette har motiveret Kattarp-boerne til at styrke deres lokale samfund. Andre mener dog ikke dette forhold har haft nogen betydning.

En anden historie

Helsingborg har været præget af en række stærke administrative ledere, som har taget initiativ til omfattende programmer af omstrukturering og udvikling i samarbejde med politikere der også ville forandring. I en periode først i halvfemserne har byen desuden været præget af en skærpet ideologisk modsætning med reformer oven i hinanden. Der høres selvfølgelig modstand mod alle disse ændringer, ligesom der sættes spørgsmålstejn ved hvor dybt de egentlig går. Den anden historie skal her fortælles af en der var aktiv i decentraliseringens gennembrud sidst i firserne, senere gik ind i den kommercielle sociale sektor, men stod af i forhold til den og i dag arbejder efter de oprindelige offentlige decentraliseringslinier som udviklingsmedarbejder på familieområdet.

Da Leif Redestig begyndte i 1975 på familieområdet i Helsingborg Kommune var dette felt det store, mens børnehaver og ældreservice ikke var udbygget endnu. Systemet var utrolig stift og lukket. Modtagere af socialhjælp skulle stadig ind en gang om ugen og hente den, selv når det var oplagt at de ikke kunne finde noget at forsørge sig ved. Der var stor personaleomsætning og

hyppige lederskift. Alle ville videre til noget andet for familieområdet blev betragtet som det dårligste. De forandringer der foregik bestod i en effektivisering af bureaukratiet, fx med at indføre mere hensigtsmæssige blanketter.

Socialtjenesteloven kom på et tidspunkt hvor der var penge nok, og hvor man hele tiden udbyggede. Selv om den søgte at sætte klienten i centrum, betød de fede tider et pres i modsat retning. Socialrådgiverne blev tilbøjelige til at søge til nye nicher og specialisere. En social institution vil som regel søge at afgrænse sin klientgruppe for at den kan gøre et godt arbejde. Det er i sig selv udmærket at den tilstræber kvalitet, og en vis specialisering er nødvendig, men det kræver en stærk ledelse at sørge for, at der er relevante tilbud til alle.

Redestig blev distriktsleder sidst i firserne, afbrudt af en periode hvor han arbejdede med en udredning. Under de følgende omstruktureringer dannede han sammen med fem kolleger et privat firma, som fik aftale om at drive plejehjem. Det borgerlige styre ville have privatiseringen til at foregå meget hurtigt, og de kommunale folk som dannede firmaet kendte alle regnskabstal fra den hidtidige drift. Det var derfor ikke nogen egentlig forhandling, men nærmere en foræring, fortæller han. Han blev dog ret snart klar over, at den kommercielle form for socialt arbejde ikke var det han ville. Efter nogle år som direktør for dette foretagende er Redestig nu tilbage i kommunen som udviklingsmedarbejder på familieområdet. Det har været lidt af et chok at opleve, at familieområdet er værre end nogensinde, og fra klientens synspunkt fuldstændig opsplittet. Der er altid to om en sag, og en række specielle funktioner er skilt ud. Resultatet er at det ikke er usædvanligt at der er 5-6 grupper indblandet i en sag. Desuden er der kommet vandtætte skel mellem kommunedelene. Men klienterne flytter ofte, så må sagerne begynde forfra med nye folk, der ikke får oplysninger fra de andre kommunedele. Hvert nyt hold medarbejdere udspørger klienterne forfra om de samme ting, så de må føle situationen er absurd. Trods Socialtjenestelovens sigte og de

mange antibureaukratiske reformer der er fulgt efter hinanden siden, har bureaukratiet alligevel fået lov at gro vildt på dette felt.

Redestig forsøger nu i sit område at omstrukturere sagsarbejdet, så der er én indgang. Den første klienten møder skal være en kompetent medarbejder, som ikke alene kan klare sagen, men som fra starten kan søge at gå bagom denne, og sammen med klienten stille spørgsmålet: hvad er problemet. Klienten skal aktivt med i udredningen, og man skal spørge: synes du det er et problem, hvordan skal vi udrede det? Du skal være med, skal man sige til klienten, det er jo dit problem. Så kan man eventuelt trække eksperter ind i sagen, men det skal være med helt afgrænsede funktioner. Man samarbejder med et andet område om dette projekt, men det er på helt frivillig basis, der er ingen samlet ledelse af familieområdet. Der er knap nok ledelse i den enkelte kommune-del. Man er i projektet ved at udvikle et edb-system, som kan give et overblik over hvor alle sager er og således være forudsætningen for en styring. Her har det vist sig at edb-firmaet man samarbejder med, har folk som er meget spændende at diskutere organisationsudvikling med.

Den største forskel mellem historierne fra Helsingborg går på holdningen til de kommercielle serviceleverandørers medvirken. Da de blev introduceret, var det en borgerlig ideologisk trossag, men det var samtidig en måde at gennemføre en nedskæring på som alle kunne se var nødvendig. Det er mit indtryk at socialdemokraterne accepterede det som sådan, og ikke havde noget bedre alternativ. Redestig var med på tanken om privat service dengang, men oplevede den i praksis blot som en bestikkelse af nogle ejere til at gennemføre de serviceforringelser man ønskede. Denne erfaring køler dog ikke hans interesse for at udvikle organisationen med initiativ nedefra og med metodeudvikling og rationalisering inden for de offentlige rammer. Som en person med et utypisk forløb er han i stand til at distancere sig fra den politiske borgfred, som historien har gjort til et nødvendigt udgangspunkt for strukturen.

Helsingborgs historier er præget af at man havde opbygget en ganske betydelig social service med den traditionelle offentlige struktur i en situation hvor økonomien var god og det offentliges ressourcer rigelige. Der blev følgelig ikke stillet så mange spørgsmål ved, hvor effektivt der blev arbejdet. Derfor fik bureaukratiet en inertens styrke, og historierne kom i høj grad til at handle om, hvordan dette blev angrebet og erstattet med en mere dynamisk og decentral struktur. Tilfældige sammenfald (som kan gøres til "teori" under navnet garbage can, March & Olsen (1976)) gjorde, at en administrativ decentralisering, en politisk decentralisering, og en kontraktmodel med kommerciel medvirken blev blandet til en helt speciel model, der nu er udgangspunkt for gennemførelse af målstyring og forsøg med socialt selvstyre.

2.5. En rent offentlig statusmodel

I Århus deles perioderne ind efter 1978, 1986 og 1995. Der har hele tiden været en rent offentlig model, og Århus har på mange måder været i fronten af den offentlige models udvikling i Danmark. I begyndelsen af 1970'erne foretog man forsøg som forberedte Bistandsloven. Der forsøgtes med elementer af decentralisering fra neden, men som man kunne forvente blev dette af de fleste på lederplan og blandt politikerne oplevet som en trussel, og et langvarigt konfliktforløb begyndte at udvikles. Først i 1980'erne forsøgte man sig frem med en samlet decentralisering af det sociale system, men da problemerne på bistandsområdet ikke forsvandt gik man sidst i 1980'erne over til en model, der søgte at opløse konflikten ved at adskille ældreområdet og området familie-arbejdsmarked. I den seneste tid er man dog begyndt at udvikle samarbejdet mellem disse områder.

Den *grundlæggende struktur* i Århus sociale forvaltning var indtil for nylig en social forvaltning med en administrativ chef. Der er desuden en heltidsansat rådmand, som i den danske tradition i de magistratsstyrede kommuner (det er kommunerne med over 100.000 indbyggere) fungerer som en politisk daglig leder af forvaltningen, hvor det kan være vanskeligt at skille mellem det administrative og det politiske niveau. Rådmandens rolle minder

således om den i Padova. Det politiske system består desuden af et byråd som har nedsat et socialt udvalg, hvis betydning dog er mindre.

Periodens første del var præget af en nyuddannet medarbejderstab med entusiasme og engagement i de nye tanker på bistandsområdet, hvor store dele af ledergruppen ikke kunne følge med. Den *centrale ledelse* måtte gennem en periode af usikkerhed før den kom i besiddelse af en styrke, så den kunne overtage initiativet. Rådmanden indtil 1993, Jens Arbjerg Pedersen, blev efterhånden en stærk politiker og var som formand for Kommunernes Landsforenings sociale udvalg en af de mest indflydelsesrige i den nationale socialpolitik. Det lederteam som udvikledes i hans tid har fortsat linien, ligesom den nuværende rådmand i store træk har. Der har i hele perioden været et bredt delt ønske om at være i fronten af den socialpolitiske udvikling, hvilket blandt andet har betydet en udpræget forsøgsorientering.

Decentraliseringen har været i fokus for forsøgene. Efter et par forsøg omkring Bistandsloven hvor udviklingen i nogen grad gled ledelsen af hænde, kom en række mere centralt styrede forsøg med ældreservice-enheder, hvor der blev knyttet forskellige andre funktioner til. Disse enheder var relativt små, svarende til ca. 7.000 indbyggere. Forsøg på at decentralisere bistandsområdet lige så meget blev imidlertid opgivet. Fra 1986 er man gået over til en model med en opdeling på 4 geografiske områder (på knap 70.000 indbyggere) på områderne uden for ældreområdet.

På *udførniveau* benyttes næsten kun egen organisation, hvilket sammenholdt med størrelsen giver mulighed for en fagpolitisk indflydelse, som man også har kendt til i Helsingborg (hvor man talte om "professionelle kulturer"), men som ikke kendes i de italienske byer. Decentralisering og forsøg førte til store spændinger, som måtte løses gennem en særlig aktion sidst i 1980'erne.

Filosofien var fra starten at forsøge sig frem med den nye organisation der skulle opbygges efter Bistandsloven. Decentralisering, ud

til borgeren, service henvendt til alle, er udtryk der kan karakterisere den oprindelige holdning. Da man så det ikke fungerede med den forvaltningskultur som man havde udviklet, søgte man på kontanthjælpsområdet at tackle den situation at et stort antal henvender sig, men kun få har problemer som det sociale system kan løse. På de store serviceområder udvikles formel brugerindflydelse, men en uformel form for brugermedvirken har også været forsøgt som redskab til at få viden på kontanthjælpsområdet.

Århus er socialdemokratisk domineret og fik ved indgangen til den her behandlede periode en stor vækst i uddannelser. Det bragte mange unge til byen og gav et levende lokalmiljø med mange initiativer som kommunen har åbnet sig for. Selv om konflikten i byen har været mellem en gruppe medarbejdere præget af uddannelsesstedernes holdninger og en ledergruppe med en mere traditionel orientering, er Århus alligevel det sted hvor "68-kulturen" er blevet mest optaget i "systemet". Den har også stadig et uafhængigt udtryk: Fronthuset er rammen om en social bevægelse, som er opstået i kølvandet på studenteroprøret og i dag er udgangspunkt for mange socialpolitiske initiativer. Der uddannes de såkaldte kaospiloter, som er en slags sociale projektledere, og Kaos Management virker som alternative konsulenter på det sociale område.

1970-77

Ved kommunesammenlægningen i 1968-70 blev Århus Kommune lagt sammen med de tidligere forstadskommuner og omkringliggende landkommuner. Socialforvaltningen blev indrettet med otte områdekontorer, men det var af politiske grunde og ikke for at skabe selvstændige organisatoriske enheder. Forvaltningen var stadig funktionelt opdelt og central på nogle områder, og når der blev oprettet nye indsatsområder fik de ofte deres egen, selvstændige administration. Organisation blev derfor stadig stærkere opdelt, og den kunne karakteriseres som en række parallelle bureaukratier som var bundet svagt sammen. Forekomsten af et centralt "institutionsinspektorat" som dækkede alt fra børnehaver til plejehjem er et eksempel på at organisationen af forsyning,

rengøring og bygningsadministration undertiden havde forrang for organisationen af det sociale arbejde.

I løbet af 1970'erne samlede man imidlertid gennem en serie omstruktureringer nogle af de indsatsområder der under en social synsvinkel ligger særlig tæt på hinanden. Det gælder således hjemmehjælp og hjemmesygepleje, som blev lagt sammen og siden forenet med ældreinstitutionerne i en pleje- og omsorgsafdeling. En forudsætning var at hjemmesygeplejerskerne havde fået kontor på områdekontoret, hvor de tidligere blot havde kørt rundt til patienterne alene. Disse reformer kan betegnes som en samling og styrkelse af bureaukratiet – i ordets neutrale betydning. Det blev også forsøgt at lægge disse områder sammen med andre i en stor sundhedsafdeling, men en samling under denne synsvinkel blev igen opgivet efter et par år. Sundhedsdimensionen blev i stedet tilgodeset med et sundhedsråd, sammensat af repræsentanter for de relevante afdelinger. Sundhedsrådet fik stor betydning i forsøgsarbejdet i den næste periode, idet det indstillede til den sociale forsøgsfond der blev oprettet i socialforvaltningen og dermed fungerede som en slags central for en stor del af forsøgsvirksomheden i det meste af 1980'erne.

I 1970'erne kom meget ny social lovgivning og der skete en opbygning af socialforvaltningerne. Det sociale område var karakteriseret af fornyelse, og socialhøjskolerne uddannede mange nye socialrådgivere der gik ind i arbejdet med stort engagement. De kommunale administrationer var derimod præget af traditionelle bureaukrater, og også i det politiske system var man stadig meget traditionelt tænkende. Alt dette var generelt for denne tid i Skandinavien, men i Århus hvor man havde et relativt stort universitetsmiljø blev sammenstødet særlig stærkt. På det sociale område ville kommunen gerne fremstå som progressiv. Allerede i begyndelsen af 1970'erne var områdekontoret i Holme med i arbejdet med at forberede Bistandsloven og gennemføre det første forsøg med det der blev kaldt det enstrengede system, idet man fjernede skodderne mellem forsøgsområdet og børn og unge og socialrådgiverne nu skulle "kunne det hele" (Betænkning 664, 1972). Det

enstrengede system repræsenterer et af de vigtigste principper i Bistandsloven, en organisation hvor brugeren skal henvende sig det samme sted uanset problemets art. Udviklingen af organisationen blev gennemført på en måde som mobiliserede mange ansatte og slap mange kræfter løs i organisationen. En stor del af socialrådgiverne og kontoransatte på bistandsområdet meldte sig til at deltage i arbejdsgrupper, som skulle komme med forslag til den nye organisation. Trods skepsis fra ledelse og politikere blev det vedtaget at organisere sig som selvstyrende grupper.

I 1973-74 gennemførtes det såkaldte Brammersgade-forsøg med en vidtgående decentralisering af alle sociale felter i et lille distrikt, og en kraftig betoning af det opsøgende arbejde. Brammersgade lignede en realisering af alle de drømme som var formuleret af progressive kræfter i tiden, med decentralisering, forebyggelse og nært samarbejde i sagsbehandler-team. Forsøget løb imidlertid ind i en politisk modvind, som af ledelsen i dag forklares ved at politikerne i byrådet knap nok havde lært hinanden at kende efter kommunesammenlægningerne og "tiden derfor ikke var moden" til disse tanker. Det blev standset uden en troværdig begrundelse, men det spillede muligvis en rolle at forsøget havde ledt til spørgsmål og klager til kommunen af en art, som man ikke var vant til på det tidspunkt, og mange ledere og politikere på den tid følte at nu var man på vej ud i det rene anarki. Da forsøget blev standset var der store demonstrationer, og afslutningen var med til at skabe mistillid mellem socialrådgivere på den ene side, og ledere og politikere på den anden. Selv om de fleste af socialrådgiverne sikkert ikke ville andet end udvikle en høj kvalitet i indsatsen, medvirkede disse begivenheder til at mange politikere og kommunale ledere på områder uden for det sociale kom til at opleve dem som revolutionære og farlige, hvilket gjorde at socialforvaltningens ledelse blev usikker på hvor langt man kunne gå.

Da Bistandsloven trådte i kraft i 1976 havde forholdene i samfundet ændret sig afgørende siden den blev designet, så alene af den grund kom det enstrengede system ikke til at virke efter hensigten. En eksplosion i ledigheden de sidste par år havde medført at

der kom en ny type klienter, som ikke havde nogen sociale problemer men bare manglede penge. Denne problematik passede kun dårligt til socialreformens ideer om at satse på behandling. Det enstrengede system betød, at deres situation blev gransket af socialrådgivere, der var uddannet til at behandle alvorlige sociale problemer og som havde en tilbøjelighed til at se sådanne i alle de sager de fik. Den nye problematik passede heller ikke til den fagkultur, der prægede de fleste af socialrådgiverne. Det var ikke muligt at ændre fagkulturen med kort varsel, og den omtalte mistillid mellem socialrådgivere og ledelse stillede sig også i vejen herfor. Der gik derfor ikke lang tid fra Bistandsloven trådte i kraft til man var i gang med at forsøge med nye former for specialisering til afløsning for det enstrengede system.

1970-77 var en periode hvor den sociale indsats voksede stærkt i omfang. Det gjorde den ikke blot på grund af ledigheden i den sidste del af perioden, men især fordi der nu blev opbygget servicetilbud til store grupper: Hjemmeplejen udbyggedes i denne periode til nær ved det nuværende omfang, ligesom børneinstitutionerne udbyggedes stærkt. Denne udbygning af systemet var den positive del af historien set fra politikernes og vælgeres synspunkt i denne periode, som vi også så det var tilfældet i Helsingborg. Det var opfyldelsen af behov, og ikke mindst den eventuelle manglende opfyldelse af behov der blev diskuteret, og dette emne havde også en fremtrædende plads i de følgende perioder.

Historierne fra første periode viser Århus som et sted hvor man har en gammel tradition for at være progressive på det sociale område, men hvor "systemet" samtidig har svært ved at fordøje de mange unge entusiaster der ansættes i disse år. Ledelsen er usikker fordi den på den ene side gerne vil noget af det nye, men på den anden side ikke forstår hvad det er der sker og ikke har faglige forudsætninger for at styre forløbet. Historien adskiller sig herved fra de foregående, den bureaukratiske skrækvision som alle fortæller om i Helsingborg finder man kun på nogle områder, og historien om den "gyldne tid" som padovannerne dyrker finder man kun i glimt. Der er ikke antydning af det modsætningsforhold til

centralmagten som de italienske historier rummede, tværtimod kobler man sine forsøg på den nationale sociale udvikling med en ambition om at være i front af denne. Linjen i historien fra denne første periode er, at man prøver at finde en rationel organisation der kan omsætte Socialreformens tanker i praksis. Rådmand og socialchef vil gerne i gang med en forsigtig fornyelse, men de mange unge socialrådgivere er så langt forud for de fleste af lederne og politikerne, at de tager så meget af initiativet at der åbner sig en kløft som kommer til at præge den kommende udvikling.

1978-85

I denne periode finder der især en udvikling sted på ældreområdet. I 1970'erne var der sket en kraftig udvikling af ældreservice som plejehjem og hjemmepleje. Regeringen havde nedsat en ældrekommission hvor Århus socialrådmand Jens Arbjerg Pedersen var et fremtrædende medlem, og den havde i en af sine rapporter kritiseret ældreplejen for at gøre de ældre passive så de kom ind i en såkaldt senilitetsspiral. Hermed var der lanceret en "historie" som på én gang handlede om kvalitet i plejen og om at stille krav til brugeren. Århus ville nu prøve at tilpasse plejen bedre til behovet og gøre den mere menneskelig ved at opdele organisationen i mindre enheder og gennemføre en integration af tilbud inden for disse. Der blev gennemført et antal forsøg med decentralisering og integration, hvor administrationen af ældretilbudene i et mindre lokalområde blev samlet under en enkelt leder og lagt på et plejehjem i området, som derved blev omdannet til plejecenter. Efterhånden blev nye plejecentre fra starten bygget som sådanne.

Ældreservice var et område hvor både politisk og administrativ ledelse havde den faglige styrke til at have den ledende rolle i en organisationsudvikling. Personalets holdning til denne decentralisering var blandet. Sygeplejerskerne var netop i den tidligere periode blevet samlet med en kontortid på områdekontorerne, og ville gerne bevare dette kollegiale sammenhold. Deres faglige organisation var ikke vant til forsøg med organisation og stillede sig meget skeptisk. Gennem forsøgene udviklede man imidlertid

samarbejdet mellem faggrupper. I de første forsøg lærte de forskellige grupper af ansatte at bruge hinanden, senere ophævedes skellet mellem plejehjem og eget hjem således at det var det samme personale der ydede hjælp de to steder, det som i dag kaldes en integreret pleje. Plejecentrene blev efterhånden udviklet til steder som alle ældre i området kunne bruge, med restaurant, beskæftigelsestilbud og lokaler til forskellige klubber. Da det var relativt små geografiske områder, med mindre end 10.000 indbyggere, lå centrene så nær at de fleste ældre var i stand til at gå dertil.

På det tidspunkt forestillede mange sig, at denne decentraliseringsproces skulle udvides til også at omfatte andre sociale indsatsområder – en tanke der kunne synes rimelig da en stor del af landets kommuner havde denne størrelse. I nogle af forsøgene indgik da også socialrådgivere, og man søgte at etablere et bredt samarbejde med foreninger i området. Formålet med det var at skabe et lokalt miljø, hvor folk engagerede sig og foreninger stod for aktiviteter, der kunne rumme flest muligt mennesker og dermed var forebyggende for sociale problemer. Det lykkedes imidlertid kun i få tilfælde at få et lokalt aktivt miljø stablet på benene. Det kunne være tiden ikke var moden til det, vurderer familieområdet leder i dag, eller det kunne være fordi det hele var blevet planlagt i grupper af offentligt ansatte. Lokalsamfund var i disse år et ideologisk begreb, men det er svært at finde eksempler på metoder, der har kunnet få det til at fungere (Prahl, 1993). Det er også muligt at man var bange for at for mange socialrådgivere i små grupper ville blive for ustyrlige, som man havde oplevet det i Brammersgade-forsøget.

Forsøgene blev styret af Sundhedsrådet som indstillede til kommunens forsøgsfond. For at gøre dem realistiske krævede den at alle forsøg havde en afviklingsplan som fortalte, hvordan forsøgsordningen kunne erstatte den gamle ordning inden for de eksisterende budgetter hvis den skulle vise sig at være bedre. Forsøgsformen var også en måde at komme uden om personaleorganisationernes magt på. På ældreområdet var der især blandt sygeplejersker en modstand mod at splitte faggruppen op på mange min-

dre centre. Hjemmehjælperne derimod syntes de fik mere støtte ved at arbejde nærmere sammen med de andre grupper. Flere af de første forsøg blev gennemført uden "godkendelse" fra organisationerne og havde således til en vis grad karakter af kamp mod disse.

På bistandsområdet så man i denne periode at der fortsat var en mistillid mellem personale og kommune. Med den langvarige økonomiske krise var arbejdspresset stigende. Rådgivningsgrupperne blev spurgt hvad de mente behovet var, og denne proces blev gennemført på en måde som involverede mange og skabte megen opmærksomhed. Beregningerne blev styrket med en meget omfattende driftsstatistik hvor alle sager var registreret og sværhedsgrader kunne vurderes. Da behovet blev gjort op viste de et behov på 85 stillinger, hvilket blev anset for politisk helt uacceptabelt. Forhandlinger med tillidsrepræsentanterne om personalebehov brød sammen i 1979, og situationen udløste en strejke i 1980, som endte med en række retssager mod tjenestemændene.

Der kom også andre problemer på bistandsområdet: Man kunne ikke begynde at tage pc'er i brug, det blev blokeret i samarbejdsorganerne. Der blev lavet mange administrative fejl, og ledelsen fandt at det var dårligere kvalificerede folk man fik fra de sociale højskoler i denne periode. Mange af disse er i øvrigt siden gået over for at arbejde i de mange bofællesskaber for psykisk udviklingshæmmede og sindslidende, der blev etableret i den følgende periode. Det sociale område var i det hele taget præget af en stærk politisering som låste situationen fast. I stedet for at løse de problemer der opstod mellem personale og ledelse på arbejdspladsen, var de lokale repræsentanter for personalegrupperne tilbøjelige til at lede efter alliancepartnere blandt brugerne eller i politiske partier, og finde sager der kunne mobiliseres støtte på. Samtidig begyndte ledergruppen imidlertid som følge af den fornyelse der skete at blive mere fagligt kompetent.

Historien fra den anden periode handler om, hvordan forsøgsvirksomheden på det sociale område føres videre. Ældreområdet brin-

ges i fokus, og her magter man bedre at styre udviklingen. Ved at forsøge sig frem med decentralisering på forskellige måder får man en anskuelsesundervisning i bureaukrati, idet man ser hvordan nogle af de decentrale forsøg kommer til at fungere med direkte kontakt mellem grupper, der før var som adskilte verdener. Samtidig handler den imidlertid om, hvordan denne forsøgs-virkksomhed derved mister sin uskyld, i den forstand at den hører op med at være en aktivitet som alle betragter positivt, men "politiseres" og bliver genstand for stærke holdninger for eller imod hos personalegrupperne. Bureaukratiets egenskaber viser sig nemlig også gennem den modstand mod forandring, der er et af dets karakteristika. Konflikten på bistandsområdet ulmer videre, og retssagerne bidrager ikke til at løse den.

1986-94

Konflikten kulminerede i den anden strejke i 1985, som bliver anledning til at ledelsen ændrer strategi. Herefter søger den at adskille problemerne og løse dem på hvert område for sig. På bistandsområdet fik man et konsulentfirma til at analysere situationen og sige de ting man godt vidste. Det viste sig at det store arbejdspress i den sociale sagsbehandling fremkom, fordi fordelingen af arbejde og kompetence gjorde det nødvendigt at kommunikere meget internt. Problemet blev løst dels ved at man fik et antal stillinger, dels ved at man specialiserede sig når det drejer sig om mere komplicerede problemer, således at en generelt velkvalificeret medarbejder nu tager imod dem der henvender sig, løser de fleste problemer på stedet og sender dem der kræver mere arbejde til en specialiseret sagsbehandler.

Med specialiseringen på bistandsområdet blev det opfattet som urealistisk at decentralisere dette så langt ud som ældreområdet, så ideen om lokalcentre var dermed død. Der var tværtimod brug for større enheder. Der blev derfor kun fire af de nye såkaldte FA-centre (familie-arbejdsmarked). Først blev specialiseringen gennemført og der blev oprettet flere stillinger, således at arbejdspresset blev lettet. Denne del af omlægningen gik forholdsvis gnidningsfrit. Det viste sig derimod at anden del – sammenlægningen af folk

fra de otte lokalkontorer til de fire nye centre – var meget vanskelige. Selv om lokalkontorerne ikke havde været særlig integrerede enheder, havde der udviklet sig meget forskellige kulturer.

Det var tanken at FA-centrene skulle være store nok til at det enkelte center kunne tage en gruppe sagsbehandlere ud til at gøre en særlig indsats, uden at det krævede ekstra bevillinger. De har fået 150-200 medarbejdere hver, således at det kan lade sig gøre at en gruppe på 10 medarbejdere går ud af det daglige arbejde for at løse en særlig opgave. Da problemerne med integration af de gamle lokalkontorers forskellige fagkulturer viste sig at være store, kom man dog ikke i gang med dette i denne periode. Et andet formål med at koncentrere bistandsarbejdet var at gøre sagsbehandling og social bistand til forskellige specialer. På familieområdet var der dog behov for mere specielle tilbud end det enkelte center kunne magte, der blev således etableret et familieværksted som dækkede hele kommunen.

Forsøgene i denne periode var ikke længere koncentreret om decentralisering og organisation, men blev igen mere faglige. Der blev gennemført forsøg med at etablere arbejdspladser for sindslidende, og dette forsøg er siden omdannet til et selvstændigt non profit-foretagende, som udfører forskellige opgaver for kommunen og amtet. Med støtte fra Folketinget blev der gennemført meget omfattende forsøg med hjælp til forældre med et handicappet barn, som har dannet grundlag for lovgivningen om dette emne.

Det forebyggende sundhedsområde udvikles stærkt i denne periode. For den kommunale tandpleje udvikles et koncept hvor man tilpasser sig "gør det selv-kulturen", men samtidig søger at samle den gruppe op, som stadig trives bedst med den traditionelle behandlingskultur. Århus kommer med i Sund By-netværket og begynder at etablere en omfattende sundhedsovervågning. Der startes en række aktioner, fx sundhed på arbejdspladsen. Der uddannes sundhedskonsulenter og tilbydes fx rygeafvænning. Det er svært at få private virksomheder med til det, men interessen er større på de kommunale arbejdspladser.

I den videre udvikling af plejecentrene koncentrerede man sig om ældreområdet, hvor personalet efterhånden var blevet mere positivt over for decentraliseringen. Modellen for et ældrecenter til at betjene et område med ca. 7.000 indbyggere var allerede udviklet og gennemprøvet, og i denne periode sker den største del af udlægningen til de nye centre, hvoraf der i dag er 38. Kvaliteten af arbejdet i disse områder er bl.a. blevet kontrolleret gennem brugerundersøgelser, hvor resultaterne for alle områder er blevet sendt ud så medarbejderne kunne sammenligne og se hvor gode man var i gruppen.

Historien fra den tredje periode skildrer løsningen af de konflikter mellem personale og ledelse, der kulminerede ved periodens start. De blev vel især løst på ældreområdet, hvor de fleste medarbejdere efterhånden var blevet overbevist om at lokalcentermodellen var værd at satse på, og ledelsen havde vist at den kunne udvikle området. På bistandsområdet blev personalet delvis imødekommet, men konflikten havde nu udviklet sig så længe at det ikke kunne lade sig gøre at løse den for alvor. Nogle udtrykker sig på den måde, at den blev opløst snarere end den blev løst. Det var dog uden tvivl en fordel, at man nu havde fået en ledelse hvor alle niveauer var fagligt kompetente. De fleste af politikerne havde aldrig forstået hvorfor man hele tiden fik alle de konflikter. De opfattede dem som et teknisk problem mere end som en modstand mod deres politik. En del af løsningen blev derfor at afpolitisere problemerne og skille dem ad. For at dette kunne gøres måtte ideerne om en altomfattende decentralisering opgives. På ældreområdet, hvor der var gode erfaringer med en decentral struktur, blev den videreudviklet, men på bistandsområdet søgtes en løsning der øgede personalet og reducerede arbejdsbyrden. En del af problemets løsning var således at lokalsamfundsideen måtte opgives.

1995-

Efter en periode hvor man søgte at decentralisere med ældreområdet som lokomotiv, og en periode hvor ældreområdet og bistandsområdet blev decentraliseret i to forskellige strukturer, gennem-

føres nu en formel ændring af kommunens administrative struktur i toppen. Den udvikling der er sket i den foregående periode besegles ved at der oprettes en særlig ældremagistrat. Beskæftigelsesområdet lægges til socialmagistraten. Der oprettes ikke nogen børnemagistrat, men i stedet etableres et tæt samarbejde mellem social- og skolemagistrat.

Brugerindflydelse ventes at udvikle sig på flere felter i denne periode, efter at det er etableret på ældreområdet. Der er gennemført et eksperiment på FA-center Syd med brugerpaneler, hvor det viste sig at brugerne havde nogle meget elementære ønsker, som fx at blive holdt underrettet om sagen. En parallel undersøgelse af hvad sagsbehandlerne mente var godt og dårligt viste at de havde helt andre forestillinger som det ville stille langt større krav at opfylde.

Desuden er Århus med i den såkaldte boligsociale indsats med 11 boligområder. Her spiller boligforeningerne en stor rolle. De er i forvejen veletablerede, har netværk og formue, og de trænger til den fornyelse det er at blive inddraget i nye opgaver. Konfliktfladerne mellem boligforeninger og beboere betyder, at der foregår noget som kommunen ikke er direkte deltager i. Endelig har Århus som den første by i landet for nylig vedtaget en samlet politik for flygtninge og indvandrere. Den lægger vægt på at de skal lære dansk og tilbydes arbejde, og der gøres en indsats for at få flere danskere til at flytte til det mest indvandrer-tætte distrikt for at lette integrationen. Der er etableret en stor basar i en tidligere fabriksbygning, hvor flygtninge og indvandrere har fået mulighed for at drive forskellige små udsalg.

Historien for fjerde periode handler om hvordan man nu, hvor lokalsamfundsideen i form af en vidtgående decentralisering af al social service i byen har måttet opgives, søger at opnå responsivitet på andre måder. Det sker gennem opbygning af de formelle strukturer i brugerråd og ældreråd, såvel som gennem forsøg med mere uformelle former for brugerindflydelse på design af den sociale service på forskellige områder. Det sker også ved at forsøge med lokalsamfund i form af de boligsociale projekter.

Eksempel: Projektarbejde i halv- og heloffentligt regi

Kirkens Korshærs herberg i Århus er ramme om et projektarbejde som på mange måder kan illustrere, hvordan der kan gås nye veje i et offentligt statussystem. Skønt herberget formelt er privat, arbejder det efter overenskomst med amtet og fungerer i praksis næsten som en del af dette. I en række år har Socialministeriet oprettet puljer som kan søges af institutioner som vil udvikle nye tilbud, således at ministeriet kan påvirke udviklingen på det sociale område selv om kommunerne har magten. Med tilskud fra de såkaldte "fattigdomsmidler" har herberget udviklet nogle utraditionelle tilbud.

Man har fået tilskud til et aktivitetscenter for 10 personer. Da tilskuddet kun dækker lønnen til de to medarbejdere, må der tjenes penge ind. Der er dannet et "skovhold" som tager sig af forskellige opgaver med vedligeholdelse af skov og naturområder for private. Der tages markedspriser for arbejdet idet aktivitetscentret ikke må være konkurrenceforvridende. Skovholdet bruger ikke maskiner og er derfor skånsomt mod naturen, men til gengæld skal kunden finde sig i at arbejdet bliver gjort når der er folk til at bemande holdet. Beboere på et herberg er ikke så stabile, men de har brug for disse aktiviteter som er blevet populære selv om beboerne ikke tjener penge på dem. Herberget samarbejder også med en revalideringsinstitution, Århus Planteskole, hvor det sender beboere op på arbejde.

Deltagelse i aktiviteter er frivillig for herbergets beboere. Kirkens Korshær er kendt for at have at gøre med hjemløse og alkoholkere uden at stille krav, og den holdning er ikke ændret. Den mest utraditionelle fornyelse er imidlertid "team F", som især henvender sig til de yngre beboere, som er i tyverne og trediverne. De tager til Rumænien og hjælper med til et udviklingsarbejde. De har fx været nede at lægge tag på en lægeklinik og de har en anden gang bygget et børnehus. Personalet oplever at deres brugere er helt på toppen på sådan en tur. Herbergsbrugerne er på antabus så længe turen varer, men falder som regel i igen når de kommer hjem.

I dag får herbergerne et yngre klientel end tidligere. Det er ikke kun "spritte", men der er mange ret unge mennesker som har meget få relationer, som ikke har kontakt med familien – der som regel er splittet – og heller ikke har kammerater. For dem bliver herberget et hjem og her møder de folk som dem selv. Derfor er kommunen begyndt at bygge et miljø op ude i byen bestående af steder af forskellige typer så man kan tilbyde en form for udslusning fra herberget. Ideen om at lave en café blev til på en overlevelsestur med en gruppe i ødemarken i Sverige. For mange er det vigtigt at der er alkoholfrie steder hvor de kan mødes. Men der er derudover et sted hvor man kan komme selv om man er fuld, bare man ikke drikker mens man er der, og et sted hvor man kan tage sin bajer med i lommen. Desuden er der meget forskellige aktivtilbud. Amtet har fået en rolle som planlægger der sørger for at der er alle de forskellige tilbud.

Tilsammen viser disse tiltag at den offentlige statusmodel ikke er så endimensional endda. Institutionerne – offentlige som halvoffentlige – er meget selvstændige, ministeriet spiller med sine puljer, og amt og kommune planlægger.

En anden historie

Viggo Jonassen, som har siddet i byrådet for VS i en længere periode og nu er formand for det sociale forbrugerråd, har også nogle positive ting at sige om udviklingen. Han fremhæver således den metodeudvikling der har været i tandplejen og på området sundhedsoplysning. Tilbudene til narkotika- og alkoholmisbrugere, hvor der er forskellige typer væresteder og behandlingstilbud, er udviklet efter at dele af midtbyen i en længere periode har været stærkt præget af disse grupper. Men meget mangler i forhold til behovet.

På ældreområdet har decentraliseringen til 38 centre betydet en mærkbar forbedring. Det er et rigtigt princip at tilbudet er tæt på borgerne, men på nogle punkter er decentraliseringen drevet for vidt. Plejepersonalet på det enkelte center tilrettelægger selv arbejdet, og den centrale ledelse hører derfor ikke om de problemer der

er. Jonasen har kritiseret, at det fx ikke skal indberettes når bevilget hjælp udebliver. Der er brugerundersøgelser, men en løbende kvalitetskontrol i produktionsleddet mangler. Byrådet er ikke interesseret i at etablere en sådan.

Jonasens kritik er meget konkret og detaljeret. Således bemærker han, at der er opstillet en prioritetsliste for hjemmehjælpen, hvor rengøring står nederst. I praksis betyder det at denne del af hjælpen ofte svigter. Det sociale forbrugerråd hører mange klager over manglende rengøring. Hvis hjemmehjælpen blev udliciteret til et privat firma, og der blev opstillet krav til at ydelsen skulle leveres som aftalt, kunne det ikke undgå at blive dyrere. Decentraliseringen på ældreområdet er således gennemført alene med det formål at muliggøre en økonomistyring, og noget tilsvarende kan siges om daginstitutionsområdet.

Jonasen har også kritiske bemærkninger til den omstrukturering der blev foretaget ved oprettelsen af de fire FA-centre. I den forbindelse indførte man en specialisering og gik væk fra Bistandslovens idé om, at der skulle være en ankermand, en sagsbehandler der fulgte sagen og havde ansvaret for, at den blev behandlet rigtigt. Nu kan der ofte være tre medarbejdere på en sag, fx en økonomisk-, en revaliderings- og en familiemedarbejder. Når ansættelsesperioden gennemsnitlig er 8 måneder, kan der komme 6 sagsbehandlere på en sag der varer et år. Der er ikke længere de samme konflikter mellem socialrådgivere og ledelse som i 1980'erne, men Jonasen mener grunden til det er, at styringsformen nu "pulveriserer" organisationerne. Medarbejderne er stadig lige utilfredse, nu søger mange af dem blot væk: Der bliver en stor personaleomsætning.

Hvad angår den almindelige klientbetjening ved kontanthjælp, revalidering, aktivering mv. er der sket en kraftig centralisering: fra næsten 20 socialkontorer før kommunesammenlægningen, til 8 områdekontorer i slutningen af 1970'erne, og siden til 4 familie- og arbejdsmarkedscentre. Nu er kontanthjælp og aktivering endda samlet på et enkelt kontor midt i byen. Der har et par gange været

gjort forsøg med lokalkontorer, som både medarbejdere og klienter var glade for. Men den administrative top var ikke, og byrådet fik så lidt indsigt i dem at der ikke kom nogen reel debat om lukningen af lokalkontorerne.

Der mangler i det hele taget en åben debat, specielt om den *sociale* politik i Århus. Det sker ofte at kursen ændres uden nogen egentlig debat om det i byrådet. Det skete således da politikken over for det kulturelle vækstlag blev lagt om. Siden arbejdsløsheden i 1974 begyndte at vokse efter 1960'ernes boom, havde man i Århus accepteret at en del unge fik kontanthjælp samtidig med at de beskæftigede sig mere eller mindre professionelt med musik, teater m.m. Efterhånden var det såkaldte kulturelle vækstlag på omkring 500 personer, hvoraf nogle havde levet på den måde i 10-15 år, var gift og havde børn, og de bar en stor del af byens kulturliv. Flere af de kendte rockgrupper startede og kørte de første år på den måde.

Den første lov om aktivering fra 1990 førte ikke til nogen ændring af denne praksis i Århus. Men i 1994 slog man brat om. Nu blev velfungerende kontanthjælpsmodtagere sendt ud i aktivering på kommunale institutioner og til rengøring hos pensionister, uden at nogen havde forholdt sig til de kulturpolitiske konsekvenser af denne beslutning. Den nye linie har også betydet, at de velfungerende unge vælger at klare sig selv med job på skæve tidspunkter, så de stadig kan lave deres musik og teater. På den måde skubber de en anden gruppe ud af disse job. De mindre velfungerende unge har derfor ikke længere muligheder for at klare sig.

Det største problem i Århus Kommune er efter Jonasens mening den manglende åbenhed, som er en følge af mange års ubrudt socialdemokratisk styre. Man kan ikke få en socialdemokrat til at kritisere en partifælle, selv i tilfælde hvor han egentlig havde lyst til det. I dette styre har økonomismen sejret fuldstændigt, og faggrupperne har opgivet at opponere mod det. Man vil gerne begrænse politikerne til kun at beskæftige sig med de økonomiske rammer, men det kan de ikke nøjes med. De må også ned i detal-

jerne og se på nogle af de konkrete sager, hvis der skal være mening med at deltage i byrådet.

Temaet i denne modhistorie er især den politiske baggrund for udviklingen på det sociale område. Kritikken synes mindre rettet mod selve de ideer der gennemføres, mere mod den måde hvorpå de trækkes ned over hovedet på folk inden for rammerne af et flertalsstyre. Ligesom kompromiset mellem de store partier i Helsingborg har ført til at den kommercielle medvirken er en hellig ko som ikke er til diskussion, hævder Jonassen at socialdemokratiets forvaltning af det sociale område i Århus på mange punkter lukker diskussionen og mulighederne for demokratisk deltagelse. Der er dermed også grænser for de kræfter nedefra, der kan mobiliseres gennem decentraliseringen.

Historien fra Århus handler alt i alt om, hvordan man opbygger en social service med henblik på at integrere alle borgere, og forsøger sig frem med hvordan denne bedst kan organiseres. En administrativ decentralisering er den retning som udviklingen nærmest peger i. Modsat Helsingborg er den organisatoriske decentralisering i det offentlige socialsystem i Århus fra starten initieret nede i organisationen. Ouchi (1981) mener dette meget let fører til konflikt, fordi ledelsen vil føle sin stilling truet. Den første udvikling i Århus synes helt at bekræfte hans opfattelse. Den nedefra kommende mobilisering fører til en konflikt som er meget pinefuld at komme igennem. En stærkt politiseret konflikt mellem personale og ledelse kommer i vejen for en fortsat udvikling ad denne vej. På ældreområdet bliver decentraliseringen derimod drevet igennem fra oven, i den første periode under modstand fra dele af personalet. Et vendepunkt kommer omkring 1985-86, da den anden strejke bliver en anledning til at forholdet mellem ledelse (derunder byrådet) og personale blev taget op for alvor, og nye, mere velegnede strukturer blev etableret. En del af konfliktens løsning bliver adskillelsen mellem ældreområdet og bostandsområdet, som får hver sin decentraliseringsmodel. Strukturen som helhed forbliver derved i høj grad centraliseret. Fagkulturerne er ikke nær så dominerende længere, men man har dog

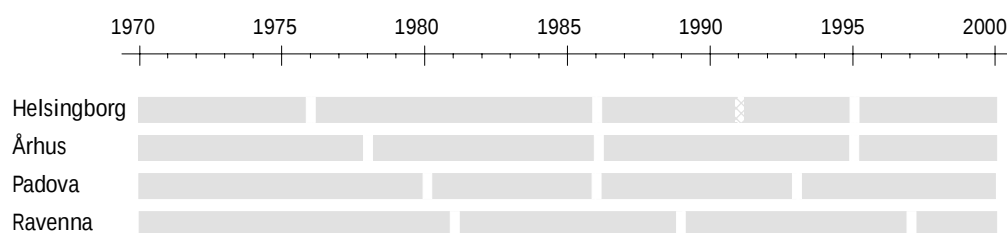
ikke som i Helsingborg gennemført nogen speciel kampagne om, at de kommunalt ansatte kun har en stemmeret.

2.6. Analyse af udviklingen gennem historierne

I de sidste to afsnit skal vi se hvordan historierne fra de fire byer udtrykker de erfaringer, der er gjort med opbygningen af social service og udviklingen af en organisation for den sociale myndighed, som i de fleste tilfælde er kommunen, og hvordan denne erfaring kan forstås med henblik på en fremtidig udvikling af den sociale indsats. Først gives en oversigt over historierne, hvor de fælles elementer trækkes frem på tværs af de fire eksempler. Dernæst går vi ind på historierne hver for sig. Det søges først begrundet hvorfor historien "service til alle" er så generel. Historierne om hvordan denne service gennemføres kædes derefter sammen med nogle relevante tanker om organisering, der ligeledes udtrykker en generel erfaring. Endelig går vi ind på historierne om konflikten og dens løsning, som har vist sig at være meget specifikt lokale, idet vi her finder den konkrete, "stoflige" forankring for serviceorganisationen.

Vi spurgte dem vi talte med i de fire byer om hvordan udviklingen kunne deles op i faser, og foretog en inddeling på grundlag af svarene herpå. Det blev til fire perioder for de fleste af byerne, men fem for Helsingborg. Perioderne er ikke lige lange, men opdelingen i faser ser ud som følger:

Skema 6. Inddeling af udviklingen i de fire byer i perioder.



Når man betragter historierne som fire forløb, og bruger de delepunkter som fortællerne har peget på, viser det sig at forløbene for de fire byer minder meget om hinanden. I første periode starter i alle tilfælde udviklingen af service til borgerne. I anden periode fortsætter denne udvikling, idet midlerne til at skabe service til borgerne udvikles i den ene eller den anden retning. Det drejer sig om en ledelse og filosofi i den sociale myndighed, en decentralisering der styrker kræfterne nede i organisationen, og om et samarbejde med civilsamfundet i betydningen folkelige kræfter. Samtidig udvikler der sig imidlertid en konflikt – hvis den da ikke allerede er startet i den første periode. I tredje periode kulminerer konflikten og finder en lokal løsning. Helsingborg er et særtilfælde, idet der er et ekstra delepunkt (markeret som skraveret), så tredje periode deles i en a og b del. Endelig i fjerde periode skabes på grundlag af ideen om social service fra de første perioder, og den lokale løsning af konflikten i tredje, det unikke lokale “system” for organisation af social service.

Periode 1. I første periode begynder opbygningen af social service i større stil. Denne første opbygning sker overalt inden for rammerne af en organisation der i udgangspunktet er klart bureaukratisk. Det er bemærkelsesværdigt at der ikke er nogen forskel mellem byerne i denne retning, det er således ikke muligt at identificere nogen “oprindelig” forskel mellem en skandinavisk og en italiensk model for social service. I de fleste tilfælde sker den første opbygning af social service ved at bygge videre på denne model, som på mange måder styrkes og fuldkommengøres – her er Århus dog delvis en undtagelse. Bag valget af bureaukratisk model i de fleste tilfælde lå næppe mange overvejelser om hensigtsmæssighed eller effektivitet. Ifølge Meyer & Rowan (1978) bestemmes offentlige organisationsformer i høj grad af hvad der er legitimt på det tidspunkt hvor de etableres. I 1970'erne var den bureaukratiske struktur en form for norm for offentlig organisation. DiMaggio & Powell (1991) hævder at denne norm fortsat består og at den er den almindelige baggrund for bureaukratisering i dag. I de senere perioder skal vi dog se, at der kommer forskellige forhold i vejen for en videreudvikling af den bureaukratiske struktur, eller

at den viser sig så uhensigtsmæssig, at den må modificeres på nogle punkter.

I *Padova* hvor den politiske katolicisme har stor betydning, betoner man samarbejdet med de frie folkelige kræfter inden for disse rammer, det frivillige sociale arbejde som her betegnes *volontariato*. Men i realiteten ser man at den kommunale sociale myndighed må udbygges ganske meget, hvis man vil ud med service til borgerne. Idealet om at komme borgerne i møde omsættes i en decentralisering, som betyder at et antal områdekontorer skal bemandes. Social- og sundhedsområdet integreres fordi modtageren af service nu er den centrale person. Denne periode fremstilles i *Padova* som en gylden periode hvor man allerede tog fat på alle de ting, der står på tapetet i dag. Den stærkt positive beskrivelse er næppe blot en måde at fortælle at de følgende perioder skulle blive præget af mange problemer, for med hensyn til indhold virker det troværdigt: Der er en stærk leder med en faglig vision, der startes en opbygning af en decentral struktur og et lokalt samarbejde omkring brugeren, og der sættes mål for det sociale arbejde som er radikalt højere end de traditionelle på stedet. Men grundlaget for alt dette er skrøbeligt og afhængigt af personen i toppen.

I *Ravenna* er traditionen helt anderledes. Her lægger man vægt på at understrege, at den er meget sekulær og at den politiske katolicisme aldrig har betydet det samme som andre steder i Italien. Derfor har den heller ikke fået nogen betydning på det sociale område. Opbygningen af en social service er startet inden for den offentlige sociale myndighed. Også her har man villet integrere social- og sundhedsområderne, for det første fordi det er sagligt rigtigt, når man synes at brugeren skal være hovedpersonen. En anden og mere teknisk grund er den, at der er mange flere penge i sundhed, og at man ved at integrere de to områder kan "trylle" en del sundhedspenge over til anvendelse på det sociale område. Integrationen af de to områder foregår i *Ravenna* således, at det er den oprindeligt fælleskommunale sundhedsenhed, *Usl*, der også bliver social myndighed for byen og to mindre nabokommuner. I

dette forhold ligger kimen til den konflikt om styringen af det sociale område og politikernes rolle, der skal udspille sig i tredje periode.

I *Helsingborg* havde man allerede i den første fase en forvaltning for hele det sociale område, som ellers i Sverige på den tid hørte under tre forskellige udvalg og forvaltninger som svarede til de tre love. Der var derfor gode forudsætninger for at udvikle en social service, og politikerne fra de store partier på begge fløje var enige om denne udvikling. Men det som sikkert af mange i samtiden blev opfattet som et godt udgangspunkt for udvikling af social service, bliver af historierne som de formuleres i dag fremstillet i helt andre farver. Budskabet om at social service er noget mere end servicearbejde i teknisk forstand, bliver her formuleret i negativ form gennem beskrivelsen af forvaltningen i denne periode som det stiveste bureaukrati, som netop ikke har nogen forudsætninger for at yde en egentlig service til borgeren. Dette bureaukrati-tema forbereder os samtidig på hvad konflikten kommer til at handle om.

I *Århus* er der en gammel tradition for at være socialpolitisk progressiv, og der er man ligeledes med i front af den sociale udvikling i landet med forsøg der indgår i forberedelsen af socialreformen, ligesom der gennem perioden gennemføres en række forsøg der vækker opmærksomhed i andre kommuner. Strukturen er også i *Århus* bureaukratisk og politikerne traditionelle, men her gives der friere rammer for de unge socialrådgivere som kommer ind i stort tal og med et engagement, som kendetegnede de sociale uddannelser i den periode. En gruppe planlæggere får ligeledes lov til at udvikle organisationen på en måde så der slippes store kræfter løs, som de traditionelt tænkende lederlag ikke var i stand til at tæmme. Det der i en vis forstand var en styrke ved organisationen blev derfor samtidig opfattet som en trussel. Der gennemføres mange forsøg i denne periode, men ledelsens rolle til disse er i de fleste tilfælde passiv – den udnytter dem ikke til at gøre erfaringer, men betragter dem mere som noget folk “får lov til”. På bistandsområderne – som dengang blev opfattet som de centrale sociale

serviceområder – blev forudsætningerne for konflikt således skabt allerede i første periode. Uden for bistandsområderne lignede situationen derimod den i Helsingborg. Her foregik den første opbygning af social service ved at der etableredes nye hierarkisk opbyggede forvaltninger, og strukturen blev søgt gjort mere rationel.

Periode 2. I anden periode fortsætter udviklingen af social service, men samtidig ser man som regel starten på de konflikter der kommer til at præge tredje periode stærkt. Grundene til at der begynder at opstå konflikter kan være adskillige: at man udvikler metoderne til at yde service til borgerne, med at styrke ledelsen af den sociale myndighed og dens filosofi, med at decentralisere og styrke kræfterne nede i organisationen, og med at samarbejde med folkelige kræfter, og at man i den forbindelse støder på andre bestræbelser der kan komme i konflikt med nogle af disse. Der er to hovedtyper af konflikter, afhængigt af hvordan det statslige system som kommunen indgår i reagerer på ønskerne om at udvikle social service: Hvis det statslige system ikke spiller med i at konstruere en finansiering af social service, men måske tværtimod søger at hindre dette, bliver resultatet enten en lokalpolitisk front mod staten med forsøg på at arbejde "kreativt" eller en lokalpolitisk lammelse hvor befolkningen opbygger gør det selv-løsninger. Hvis det statslige system omvendt er villigt til at skabe baggrund for udviklingen af social service, udspringer konflikterne af selve denne udvikling og de kræfter der i den forbindelse slippes løs. Den første type konflikter hvor udviklingen af social service bremses i forhold til det der ønskes ser man især i de italienske byer, den anden som er en følge af organisationens udvikling ser man mest udpræget i de skandinaviske.

I *Padova* får den sociale myndighed allerede ved starten af anden periode flere problemer der lammer den. Der er for det første ikke længere nogen handlekraftig ledelse for socialforvaltningen. For det andet betyder de lovændringer, der er sket for at opbygge et sundhedssystem for alle, at de padovanske løsninger med integration af områderne social og sundhed og med etablering af decen-

trale enheder i princippet blev umuliggjort. Man fortsatte dog med den opbyggede struktur men med en usikkerhed fordi man vidste der snart skulle konstrueres en ny løsningsmodel, og usikkerheden gjorde det umuligt at udbygge systemet. Det civile samfund fortsætter så på egen hånd udviklingen af service til borgerne, med de stærke begrænsninger der naturligt nok må være, når både koordinering og finansiering mangler. Volontariatet udvikles, og de sociale kooperativer opstår her på folkeligt initiativ som udtryk for et engagement i det sociale område og et bredt ønske i befolkningen om at gøre en indsats. Samtidig kan denne aktivitet – i hvert fald blandt nogle af de socialt aktive – ses som protest mod en stat der engagerede sig meget lidt på området.

I *Ravenna* dominerer den positive side af historien i den anden periode. Ligesom *Padova* har man problemer med den italienske stat, her fordi det offentlige ansættelsesstop først i firserne kommer i vejen for en videre udbygning af servicen. Her er man – som de fleste steder i Italien – mand for en kreativ løsning, idet man finder ud af hvordan man alligevel kan udbygge servicen i form af sociale kooperativer. Men mens man i de fleste andre byer gav sociale kooperativer en hel institution eller en hel service at forvalte i et distrikt, brugte man i *Ravenna* sociale kooperativer som rene leverandører af arbejdskraft. Det betød at forholdet mellem myndighed og kooperativ fra starten blev defineret som rent kontraktmæssigt, der var ikke de rester af “status”, som ellers i reglen lå i et sådant forhold. Den anden periode er især historien om hvordan man opdagede, at den nye kooperative organisationsform var den kendte bureaukratiske organisationsform meget overlegen. Det er bemærkelsesværdigt at de lokale informanter fremstiller denne opdagelse som et rent tilfælde – i modsætning til dem der studerer og skriver kooperationens historie som gerne vil se det som en del af dens “idé”.

I *Helsingborg* fortsætter udviklingen af service som politikerne ønsker det i anden periode. En decentralisering sigtede til at lægge indflydelse ned i systemet, men den forblev rent formel og uden virkninger. Begge dele peger frem mod de konflikter, som præger

tredje fase. Udviklingen af den sociale serviceorganisation kan stadig foregå fredeligt fordi alle får hvad de vil have og finansieringen af det hele skabes på statsligt plan. Befolkningen og politikerne får en stadig forøgelse af tilbudene på alle serviceområder. Personalet har et ansættelsessted som ikke blot er trygt men som stadig vokser og skaber karrieremuligheder. Der er ikke som i Århus en nytænkende entusiastisk medarbejderstab der søger at overtage initiativet. Det er tværtimod fra ledelsesplan der begynder at komme initiativer til at decentralisere og skabe en bredere dynamik i organisationen.

I Århus engagerer ledelsen sig på et felt hvor den har større chance for at spille en rolle, nemlig ældreområdet. Her indledes en serie projekter som drejer sig om decentralisering, hvor der ligger et forsøg på opgør med bureaukrati og direkte indflydelse for brugeren. I disse forsøg har ledelsen en helt anden aktiv rolle end det var tilfældet i mange af forsøgene på bistandsområderne i den første periode. Decentraliseringen og samarbejdet mellem faggrupper hilses velkommen af dele af personalet, mens specielt sygeplejersker i starten kæmpede mod. Samtidig voksede utilfredsheden i personalet på de sociale områder der hidtil havde været i fokus, og efter en strejke der endte i retssager blev bistandsområdet i mange år frem karakteriseret ved en fastlåst konflikt mellem socialrådgivere og ledelse/politikere. Konflikten havde gode vilkår i en tid der var meget politiseret, og en by der med dens mange studerende var det i ekstrem grad. Den sociale situation med en ny Bistandslov der ville yde mere, og serviceområder hvor man havde været vant til stadig vækst i mange år, samtidig med en økonomisk krise der førte til besparelser, var også nærende for konflikten. Socialrådgiverne tolkede de nye problemer i lyset af erfaringerne fra de første forsøg, eller måske rettere i lyset af den myte der var bygget herpå, mens situationen på ældreområdet var præget af fagpolitik.

Periode 3. I tredje periode når konflikten sit maksimum og løses. Når man ser på konflikter og løsninger i de fire byer, er der meget der støtter den såkaldte garbage can-model, som forestiller sig

problemer, ressourcer og mennesker svømmende rundt i et anarkistisk rod, hvor de tilfældigvis fra tid til anden finder sammen i en løsning som ikke er andet end en konstellation af forhåndenværende søm. Vi så allerede i foregående periode hvordan de sociale kooperativer i Ravenna blev bygget op som en "kreativ" løsning på et ansættelsesstop, men senere viser sig i det stærkt styrede socialvæsen som byen har at repræsentere en organisationsform med mange muligheder. Samtidig med at løsningerne indeholder et stort element af tilfældighed, er konflikterne det udtryk der mest af alt giver et blik ind i væsentlige træk i organisationen. Konflikten viser noget om de potentialer der er i en organisation, idet de afslører hvilke dynamiske kræfter der kan slippes løs. Samtidig viser de imidlertid noget om den konstruktion der skal fungere for at bringe sammenhæng og koordination i organisationen. De dynamiske kræfter bliver nemlig kun til konflikter i det omfang konstruktionen ikke kan rumme dem.

I *Padova* kommer løsningen i tre hak. Først lykkedes det at rekonstruere den gamle decentraliseringsmodel, således at de vigtigste egenskaber blev bibeholdt. Den usikkerhed der havde præget systemet i en tid var derefter reduceret. Så kom Europarådet ind og arbejdede for større magt til de lokale myndigheder, et initiativ som de lokale politikere kunne bruge til at få lidt mere af den magt de længe havde ønsket sig. Selv om denne styrkelse af det lokale politiske niveau var vigtig, gik den dog langt fra så vidt som man kunne ønske, og en styrkelse af det lokale demokrati er stadig et af de brændende spørgsmål i Italien. Endelig fik man en ledelse af det sociale område, som kunne måle sig med den fra den gyldne tid. Det er først med etableringen af denne ledelse at man opfatter de problemer der har ført til en slags stilstand på det sociale område i firserne, som løst og ser en ny udviklingsperiode tage sin begyndelse.

I *Ravenna* er det først i denne periode at der kommer virkelige problemer med den konstruktion med sundhedsmyndigheden Usl, som blev etableret for at integrere social- og sundhedsområderne. I denne tid gennemføres nemlig tanker om, at Usl skal

være mere markedsstyret, og det er i stærk modstrid med den samarbejdsmodel med de sociale kooperativer der er under udvikling. Når man taler om en markedsstyret sundhedsmyndighed, er det for at få en rationel brug af ressourcer i sundhedsarbejdet, men lovgiverne har naturligt nok ikke tænkt på den "kreative" brug af sundhedsmyndigheden som ramme om en social myndighed og om en overførsel af midler fra det sundhedsmæssige til det sociale område. Samarbejdsmodellen overlever imidlertid så nogenlunde, idet man opdager at det ikke altid kan betale sig at tænke snævert markedsorienteret. Til sidst i perioden lykkedes det at opbygge en ny konstruktion med Usl, så politikerne igen fik indflydelse på det socialpolitiske område.

I *Helsingborg* har vi delt tredje periode op i to underdele, fordi der er to konflikter og dermed to løsninger. Den *administrative* konflikt handler om at erstatte et centralt hierarkisk system med et decentralt. I de historier jeg har hørt gøres der meget ud af at legitimere denne proces gennem beskrivelsen af startperioden som det stiveste bureaukrati. Tredje periode begynder med at dette problem endelig finder sin løsning med en konstellation, der reelt decentraliserer magten på en måde så et selvstændigt initiativ begynder at vokse op ude i organisationen. Da man ti år tidligere forsøgte at løse det, var det som vi så forgæves. Derimod ser vi nu hvor man ikke har forsøgt på at decentralisere administrativt, men har gjort et grundigt arbejde med at forberede en politisk decentralisering, som da flertallet skifter bliver opgivet, at løsningen kommer ved et tilfældigt sammenfald af betingelser, og den administrative decentraliseringsproces begynder at tage fart.

Samtidig er der imidlertid opstået et *politisk* problem: Det socialdemokratiske tema om lokalt demokrati og det borgerlige tema om privatisering har været anslået jævnlige i de foregående år. Der opstår imidlertid nu en situation med en pludselig og dyb økonomisk krise, som virker særlig alvorlig fordi man hidtil har kunnet opretholde høj beskæftigelse i Sverige. Situationen betyder at alle politiske kræfter mobiliseres, og partiernes hidtidige tanker og modeller bliver genfortolket i lyset af den nye situation. Samtidig

er folk mere indstillet på at acceptere drastiske politiske indgreb. Helsingborg er en af de byer der søger at bedre økonomien i den sociale service ved at få private kommercielle firmaer til at udføre en del af arbejdet. Den deraf følgende personaleuro fører til, at tredje periode slutter med en – ikke formaliseret men reel – borgfred mellem de store partier på højre henholdsvis venstre side af midten. Uden den pludselige økonomiske krise for landet havde de politiske ideologier næppe fået et sådant gennemslag. Den unikke situation betød at niveauet af uro og konflikt blev betydeligt højere end den forudgående situation havde lagt op til, og virkningen på organisationen tilsvarende mere radikal.

I Århus havde der længe været et højt niveau af personaleuro. Den var især udbredt på bistanksområdet, mens holdningen på ældreområdet var mere blandet. Til trods for at deres organisation havde forbehold, så mange sygeplejersker positivt på decentraliseringen på dette felt og hjemmehjælperne var entydigt positive. Der er imidlertid den afgørende forskel til udviklingen i Helsingborg, at byrådet som helhed og de politiske partier i Århus ikke havde engageret sig ideologisk i det sociale område, og situationen blev heller ikke til at de gjorde det. Det store flertal af byrådets medlemmer så stadig det sociale område med teknisk administrative briller, og de forstod formentlig ikke hvorfor der skulle være så megen uro. Mange byrådsmedlemmer så det som udtryk for en politiseren der ikke havde noget sagligt med det sociale arbejde at gøre. For rådmand og administrativ ledelse var problemet først og fremmest at få så meget kontrol med dynamikken i organisationen, at man kunne gennemføre udviklingen på en mere styret måde, hvilket også var en forudsætning for at den kunne blive accepteret i det politiske bagland.

Da decentraliseringen i Århus – ligesom den administrative decentralisering i Helsingborg – ikke var noget som brede kredse af politikere havde engageret sig i og lavet programmer for, men kun noget som rådmanden og den administrative ledelse på et administrativt plan havde eksperimenteret sig frem med, var der ikke baggrund for at kæmpe en politisk decentralisering som den i

Helsingborg igennem. Med de forudsætninger der var til stede i Århus var det mere naturligt at se mere snævert på problemerne og vælge en teknisk løsning. Decentraliseringen blev begrænset til ældreområdet hvor den var en succes, og på bistandsområdet fandt man en løsning der dels ligner et kompromis, dels søger at undgå at lignende problemer opstår i fremtiden. Mens princippet om nærhed og lokalområde blev bevaret på ældreområdet, kom bistandsområdet til at blive præget af rationalisering af arbejdet og tilpasning af ambitioner i forhold til muligheder.

Periode 4. Med den fjerde periode er vi nået til den nutid som social serviceorganisationernes ledere og de øvrige aktører vi har talt med, selv har været med til at forme og som de også har som udgangspunkt for deres videre arbejde. Det lægger op til en historie som har elementer af “den gode slutning”, men også af “nye udfordringer”. Historien om fjerde periode fortæller hvordan man nu gennemfører den service, som blev defineret allerede i den første af disse perioder. Metoderne til at gennemføre den blev udviklet videre i den anden periode, og de forskellige lokale konflikter der er opstået af den ene eller den anden grund er løst i tredje periode. Derved er der skabt et unikt lokalt grundlag for at yde denne service og organisere det apparat der er nødvendigt hertil. Det er bemærkelsesværdigt at også de kritiske aktører langt hen ad vejen følger denne model for deres historie. Det kan måske forstås på den måde at de benytter sig af at tage et slags medansvar, og med det som udgangspunkt stiller krav om medindflydelse på udviklingen nu. Men det er samtidig åbenbart, at kritikken hænger stærkt sammen med et engagement i arbejdet. De mest kritiske aktører i de sociale serviceorganisationer er samtidig overbevist om, at man gør et arbejde af høj kvalitet, og optaget af at udvikle det yderligere.

I *Padova* er de fleste komponenter til en løsning allerede på plads, men historiens pointe er her at den vigtigste – etableringen af den gode og handlekraftige ledelse – skulle være til stede før der virkelig kunne komme gang i udviklingen igen. Topledelsen er under alle omstændigheder en kritisk faktor, for den må være i stand til

at samle trådene og koordinere hvis sammenhængen i organisationen skal bevares. Men i en fase hvor organisationen stadig er lille og under omstændigheder hvor systemet ikke helt er indrettet til at man udvikler social service er den ekstra vigtig. Nu kan der indledes et ligeværdigt samarbejde med tredje sektor om at udvikle servicen på den måde som man har valgt i Padova, som et fælles projekt mellem kommune og tredje sektor. Det er bemærkelsesværdigt, at udviklingen af en social service fra neden – i form af volontariat og sociale kooperativer – i de foregående perioder ikke giver anledning til konflikt med den igen styrkede kommune, men denne græsrodsaktivitet tværtimod tages med i et positivt samarbejde. Når udviklingen fra neden er sket uden for den kommunale organisation er den ikke farlig, sådan som udviklingen fra neden inden for organisationen sås at være i Århus. Modhistorien fra den tredje sektor priser ligeledes det gode samarbejde med kommunen. Der ligger dog samtidig en advarsel som går på at dette samarbejde kun tilsyneladende er ligeværdigt, men i virkeligheden foregår på kommunens betingelser så længe de uafhængige sociale organisationer ikke skaffer flere af deres finansielle midler selv.

I *Ravenna* drejede konflikten sig om hvorvidt det sociale område skulle styres efter en snæver økonomisk logik, eller om der skulle være en politisk indflydelse. Den løses ved indgangen til fjerde periode ved at der etableres en ny model for et konsortium af kommunerne og Usl, hvor kommunerne har halvdelen af magten. Der skulle nu være grundlag for at bruge de sociale kooperativer på en mere konstruktiv måde. Det mener kooperativernes folk også, men deres modhistorie går på at der stadig er en betydelig interesse for at udnytte dem, men nu blot som finansieringskilde. Ligesom konflikten i *Ravenna* har været på et snævert strukturelt topplan og ikke berørt organisationen i dybden, er løsningen her også en rent teknisk konstruktion. Der er tale om en ny “kreativ” løsning som forsøger at bygge bro over de åbenlyse strukturelle problemer, at den lokale autonomi ikke er tilstrækkeligt udviklet og at den statslige struktur heller ikke er udviklet til at rumme den sociale service.

I *Helsingborg* er konflikten blevet løst på den måde, at alle parter har indset at de kun ville blive slidt op ved at fortsætte den. Der er opstået en slags kompromis om at blive ved den struktur, der nu råder. Alligevel er det ikke udtryk for desillusion, for efter at den administrative og den politiske decentralisering er gennemført, er systemet karakteriseret ved, at initiativerne vokser op nedefra, og udvikling af arbejdsmetoder og service er en indbygget del af det. Kompromiset indeholder blandt andet de private leverandørers medvirken som noget af det der var mest kontroversielt. Man har lært meget af konflikterne her. Det politiske samarbejde danner nu rammen om en udvikling af organisationen, hvor folk der har fået erfaringer med decentralisering og initiativ nedefra nu er kommet op på de højeste poster. Vision 2010 er et udtryk for, at det man har lært om kræfter og kultur i organisationen – selvfølgelig ikke alene på det sociale område men dog i høj grad på dette – nu benyttes på en offensiv måde. Modhistorien indeholder ingen kritik af ideen bag privat kommerciel medvirken og konkurrence på de sociale områder. Den går derimod på at dette ikke har været administreret seriøst, men kun har tjent som anledning eller metode til at skære ned på de pågældende servicetilbud.

I *Århus* var der en ændring af visionerne i konfliktløsningen, idet forestillingen om et system, hvor kommunen aktivt skal gå imod udviklingen af et massesamfund ved at skabe og stimulere nye kræfter der kan vokse op i lokalsamfundet, har måttet ændres væsentligt. Erfaringerne fra halvfjerdserne viste, at en mobilisering af lokale kræfter i nogle kvarterer kunne kobles med en aktiv faggruppe på en måde, så dele af den sociale serviceorganisation kom til at virke ukontrollabel og politisk farlig, mens erfaringerne fra firserne derefter viste, at forsøgene på at skabe den folkelige aktivitet på en mere kommunalt styret måde kun kunne overleve så længe de blev båret af en helt usædvanlig ildsjæl. De oprindelige tanker om at åbne sig for borgerne er i nogen grad afløst af en anden forestilling. Her handler historien i fjerde periode om andre måder at skabe responsivitet, som man nu forsøger sig frem med: Brugerindflydelse på design af servicetilbud, samarbejde med boligforeningerne om at løse problemerne i de belastede

områder, samarbejde med indvandrernes organisationer om at løse problemerne på det felt. Det drejer sig stadig om at komme borgeren i møde med en service og møde borgeren på dennes egne præmisser, men nu søges der delvis nye veje. De nye metoder er dels at gøre den kommunale service mere responsiv over for dens konkrete brugere, dels at gå i dialog med etablerede organisationer i civilsamfundet og derved give dem en større rolle. Modhistorien i Århus er usædvanlig kritisk: den går på at konflikten fra de foregående perioder slet ikke er gennemlevet eller løst, men kun er opløst. Sammenligner man med Borum og Enderuds model for bearbejdning af konflikter (kapitel 1.5) må man nok konkludere, at det der er sket i Århus er at konfliktstoffet er blevet undertrykt ved at der er foretaget nye opdelinger, og det er begrænset hvor meget organisationen derved har lært at styre og udnytte de kræfter, der udgjorde stoffet i konflikten.

2.7. Udviklingen af serviceorganisering

Det fremgår af det foregående at der er tre typer historier:

1. Historien om service til borgerne, som er generel.
2. Historier om de midler der benyttes til at gennemføre denne service til borgerne. De indeholder tre elementer i en lidt forskellig blanding: samarbejde med folkelige kræfter, ledelse af den lokale sociale myndighed på baggrund af en filosofi om en menneskelig indsats, og decentralisering af organisationen, der producerer service med en høj grad af initiativ og indflydelse lagt ud i yderste led.
3. Endelig er der historier om hvordan man under realisering af dette program løber ind i konflikter og løser disse, hvorved man når frem til det lokale grundlag for at arbejde.

De tre slags historier kan alle ses som del af den symbolik, der benyttes til at fastholde og videreudvikle organiseringen af den sociale service. Vi skal her forsøge at placere de enkelte dele.

Type 1. *Service til borgerne* betegner en indsats på sociale områder som er mere omfattende og mere aktiv end forsørgelse af de trængende. Det udvidede ansvar drejer sig om mere end økonomisk støtte. Det har karakter af naturalydelser, hvor det sikres at aktiviteter af netop den karakter der sigtes til med ordningen, faktisk finder sted. Service er mere end at give folk reelle muligheder, det er desuden at sikre at disse muligheder udnyttes på den tilsigtede måde. Udviklingen af denne historie synes at være sket som en bred strømning i tresserne og halvfjerdserne, som kan registreres i den politiske udvikling i mange europæiske lande. Når historien om "service til borgerne" dukker op overalt på denne tid, er det åbenlyst at baggrunden må søges i forhold der er fælles for de europæiske lande.

Udviklingen af social service kan forstås på mange måder. Undertiden ser man den fortolket som en måde et offentligt bureaukrati kan løse sociale problemer på, og samtidig opnå den ekstragevinst at bureaukratiet selv bliver styrket (Thomas & Lauderdale, 1987). En sådan tolkning kan benyttes helt ned i detaljen og til det laveste plan af bureaukratiet. Den ses for eksempel hos Damgaard (1997), der viser hvordan det lykkes den faglige organisation på pædagogområdet i Danmark at undgå en udvikling der truer deres markedsposition. En sådan fortolkning eller forklaring af udviklingen af social service må dog anses for både utilstrækkelig og ubrugelig. Dens perspektiv er bureaukratens og den styrende elites, og den kan højst have en interesse set fra denne gruppes synsvinkel. Damgaard betragter således det offentlige tilskud til børnepasningen og en eventuel pasningsgaranti som forhold der tjener til at styrke personalets stilling. Der er naturligvis den effekt, og den er selvfølgelig vigtig for de faglige organisationer. Men hele denne forklaring går let hen over de væsentlige spørgsmål i denne forbindelse: Hvorfor er politikerne bange for at tage en konflikt, hvorfor finder befolkningen sig i at være fagorganisationernes halehæng, og hvorfor gør den ikke mere for at tilbageerobre dette centrale område fra institutioner og markedsvilkår? Hvordan kan hele denne udvikling legitimeres eller "sælges" til den befolkning der på en eller anden måde afgør, om bureaukrati

og elite får lov at fortsætte ad denne vej. Den manglende forklaring af disse forhold gør, at vi med denne fortolkning står uden ideer om hvad det er for forhold der bestemmer, at fagorganisationerne i den kommende tid formentlig vil miste det meste af den indflydelse de tidligere har haft på organiseringen af den sociale service.

En beslægtet tolkning af social service ligger i begrebet “governmentality”, som bygger på Michel Foucaults værker (Burchell et al., 1991; Cawley & Chaloupka, 1993). I dette ord ligger en tolkning af udviklingen som en udvikling af normer i befolkningen der først og fremmest tjener til at muliggøre en stadig højere form for styring. Fattigdom er fx efter en sådan opfattelse et problem fordi den fattige er sat uden for de normer der styrer andre mennesker (Procacci, 1991), og derfor er nutidig fattigdom også et problem uanset om den sociale sikring med kontantydelse giver samfundet en meget høj bund, og der er mulighed for at klare sig også uden arbejde. Udviklingen af governmentality er ikke blot en styrkelse af centralmagten eller udbygning af denne med et apparat. Det er lige så meget en udvikling af folks forestillinger der betinger, at der kan styres og at styring kan blive stadig mere uafhængig af et styrende subjekt. En vigtig side er således de “historier”, som udviklingen af lovgivning ledsages af, og den motivation disse er i stand til at skabe hos den enkelte. Sociale sikringsordninger har netop denne egenskab, social service har det imidlertid i langt højere grad. Med introduktionen af serviceordninger kommer myndighederne for alvor inden for døren hos folk, enten det er kommunen eller en organisation som denne har aftale med. Individet og familien tildeles pligter og rettigheder, og skal lære at de må vejledes af eksperter for på ansvarlig vis at få deres frihed, som (Rose, 1996) siger det.

Denne tolkning af social service indeholder givetvis rigtige elementer, men behøver ikke af den grund at være dækkende. Historien om service til borgerne taler ikke i noget tilfælde om, at der er behov for at styre mere eller styrke bureaukratiet, men behandler disse effekter af det øgede offentlige ansvar som *problemer*.

Crozier (1964) gjorde opmærksom på bureaukratiets onde cirkel, hvor regelstyre benyttet over for mere komplekse problemer fører til usikkerhed, som et bureaukrati kun kan reagere på ved at styrke netop det regelstyre, der skaber usikkerheden. Burns & Stalker (1966) definerede den organiske organisation, med egenskaber der var modsatte af den mekanistiske organisation, deres betegnelse for hierarkisk regelstyre. "Bureaukratiet" er ikke tilstrækkelig responsivt, det er ikke indstillet til at lytte til brugernes ønsker. Social service indføres ikke *for at* styre borgeren, men med den traditionelle organisation i det offentlige har den som *bieffekt*, at det offentlige kommer til at dirigere mange livsområder meget mere end det ønsker. Dengang den sociale indsats hovedsagelig havde form af kontantydelse i objektivt definerede situationer, var der heri indbygget en betydelig valgfrihed for brugeren, samtidig med at rettighederne var klart defineret. Skal blot en del af denne valgfrihed bevares i en social indsats der bygger meget på service, må organisationen formes til det. Vi skal gå nærmere ind på denne udvikling af organisationen i forbindelse med den anden historie, som netop har dette emne.

Ydelsen af social service kan ikke betragtes som en produktion til forbrug i almindelig forstand. Ideen i en social service er ikke at brugeren modtager en ydelse, men social service må ses som en udvikling eller en udvidelse af det sociale fællesskab og den sociale aktivitet. Nu benytter man ofte udtrykket empowerment, og det giver både en idé om hvori denne udvidelse består og om de midler den sker ved. Når den "magt" der skal skabes nærmere bestemmes som: gennemslagskraft, viden, politisk bevidsthed, social deltagelse, politisk deltagelse, politiske rettigheder og pligter og ressourcer (Schwerin, 1995), står det klart at det er en række dimensioner der alle handler om forudsætninger for at deltage i forskellige sociale sammenhænge. Der er således tale om en udviklet forståelse af det sociale borgerskab. Mens man tidligere så de væsentlige problemer ved det sociale borgerskab som et spørgsmål om forsørgelse, og gik ud fra at når den var sikret kunne man deltage i de væsentlige sociale sammenhænge, defineres det nu bredere. Det er nu ikke bare et spørgsmål om modtageren af kon-

tanttydelser har sin plads for langt nede i samfundet, nu er spørgsmålet om de elementære forudsætninger for overhovedet at have en plads går tabt. Denne udvidede forståelse af begrebet borgerskab findes også hos Turner (1993), som peger på at det ikke er nok at definere det som et sæt af rettigheder og forpligtelser, man må forstå det som en praksis. Derfor må serviceorganisationen være en central størrelse i en analyse.

Grunden til at man på dette tidspunkt vil udvikle den socialpolitiske aktivitet kvalitativt kan som vist i første kapitel forstås på baggrund af Ahrnes generelle organiseringssteori. Udviklingen af arbejdsdeling, arbejdsmetoder og viden har gjort at folk i almindelighed gennem hele dette århundrede er blevet mere og mere informerede og draget ind i organisatoriske sammenhænge af forskellig slags. Denne situation er blevet en forudsætning for at kunne fungere som medlem af samfundet i det hele taget. Landskabet bliver præget af flere og flere organisationer og historier, hvor alle mennesker spindes ind i forskellige net af gensidigt forpligtende relationer. Der er grund til at tro at dette i almindelighed betyder en mobilisering af kræfter for den enkelte og en aktivisering i samfundet. Da der er tale om deltagelse i flere forskellige sammenhænge end tidligere er der også tale om en øget frihed. Det større omfang af formel organisering og information behøver ikke at betyde et mindre omfang af spontan organisering, men kan omvendt være en stimulans for denne. Men landskabet bliver samtidig mindre åbent. Man får ikke længere så let øje på dem der ikke er spundet ind i disse net af organisering, men som tværtimod er ved at glide ud. Den spontane organisering stimuleres ganske vist af den formelle, men det betyder også at den har større tilbøjelighed til at følge de samme baner som denne.

Den der mangler forsørgelse vil i et sådant samfund hurtigt komme til at mangle meget mere, hvis han skal være i stand til at deltage igen på et senere tidspunkt. Men en forsørgelsesydelse er ikke nok til at sikre mod social udstødning. Det er ikke længere en relevant social indsats blot at holde folk i live på et rimeligt niveau. Der skal en anden type indsats til, som indeholder mere

motivation og aktivering af den enkelte. Kun hvis integration af de forskellige grupper, der har risiko for at falde udenfor, gøres til eksplicit tema, kun hvis der dannes historier med dette sigte, er der en mulighed for at det kan lade sig gøre i et samfund der er tilgroet af organisering. Udviklingen fra rent underhold til service til borgerne behøver altså ikke at være udtryk for en kvalitativ forbedring af den sociale indsats. Steincke forestillede sig at den almindelige arbejderfamilie var sikret socialt med ydelser i tilfælde, hvor den ikke var i stand til at tjene en løn, og derved kunne undgå at havne i armod og usselhed. Sætter man sig i det nuværende samfund det mål at integrere alle borgere der er i fare for at blive ekskluderet, må der imidlertid mere end underholdsydelser til.

Social service til borgerne indebærer at den sociale myndighed tager et ansvar for at den enkelte har et nødvendigt tilhørsforhold for at kunne fungere som menneske, det vil sige for integration af den enkelte borger. Den sociale myndighed må derfor kunne forme de "organiserede felter" og "landskaber" som man bevæger sig rundt i lokalt, så der kan drages omsorg for integrationen af den enkelte her. Dette øgede ansvar betyder at den sociale myndighed får øgede interesser i de organisationer der skal anvendes til denne integration og hvori den konkret sker: familierne, firmaerne, de frivillige organisationer. Her skal vi se baggrunden for den megen tale om velfærdssamfund og velfærdsmiks i de senere år. Den sociale myndighed har ansvaret for integrationen, men staten som organisation – med kommune, amt og diverse offentlige myndigheder – er alt for mager og indholdsløs til at nogen betydningsfuld del af integrationen kan ske her. Den kan søge at organisere og koordinere en indsats, men de øvrige organisationer må tages med hvis der skal være mulighed for at integrere mennesker i sammenhænge der kan fylde noget i deres liv. Denne udvikling betyder, at den sociale myndighed i en bestemt henseende søger at gøre sig til en slags central organisation, der koordinerer en integration af alle borgere for hvem dette er et problem, og samtidig får en interesse i at de mange organisationer, som opererer i det lokale landskab, alle gør en indsats i denne integration.

Umiddelbart forekommer service til borgerne at indebære en vis paternalisme: Det offentlige tager ansvaret for at den enkelte kan være med og deltager. Forstået således er social service til borgerne endvidere et paradoks: For hvad kan man i virkeligheden deltage i hvis det offentlige tager ansvaret fra det enkelte menneske? Men den paternalistiske tolkning er – som det er fremgået af diskussionen ovenfor – ikke korrekt, og den paternalisme der opstår i det sociale serviceapparat ser vi ofte bliver korrigeret. Den paternalistiske forståelse af social service kan være nærliggende fordi service til borgerne er noget nyt og ukendt, hvor det er svært at se nuancer. Men service til borgerne handler kun om at forme de sociale *omgivelser* som den enkelte befinder sig i, på en måde så de kan være mulige rammer om en menneskelig tilværelse. Formålet er at give den enkelte muligheder til og ansvar for *selv* at definere en tilværelse inden for disse. Social service til borgerne er et bud på definitionen af et socialt ansvar i et nutidigt samfund, men sigter netop ikke på at tage ansvaret fra dets medlemmer, for det sociale ansvar forudsætter dette. Historien om social service til borgerne hænger dermed alligevel sammen.

For at forstå historien “service til alle” kan vi relatere til Steinckes forståelse af de kontante sociale ydelser, og specielt til hans diskussion af begrebet “værdighed”. Man må forestille sig at et begreb som værdighed oprindeligt har skullet betyde noget i retning af folks vilje til selv at tage et ansvar, men så er degenereret fordi folk i almindelighed forveksler signaler og forstår dårligt, så det er kommet til at betyde noget der hænger sammen med klasse og konvention. Deri ligger dog ikke at det er muligt at komme tilbage til et mere “ægte” værdighedsbegreb eller et begreb der på anden måde kan sortere dem der fortjener hjælp fra dem der ikke fortjener. Man kan forestille sig at et værdighedsbegreb i dag meget hurtigt ville komme til i virkeligheden at betyde, om man vækker medlidenhed eller modvilje når man optræder i et talkshow – og begrebets utilstrækkelighed ville tydeligt fremgå af, at dette nok ville afhænge lige så meget af talkshowværtens som af personen der skal bedømmes! Trods alt der kan harceleres over et værdighedsbegreb, kan Steincke alligevel ikke helt undvære på et

mere generelt plan at kunne referere til et sådant. Hvis de sociale ydelser var til rådighed for enhver kynisk misbruger, ville systemet miste sin legitimitet. Ligeledes forudsatte han de sociale tvangsforanstaltninger som fandtes på hans tid, som for eksempel arbejdshus hvor den subsistensløse kunne leve “under ordnede forhold”. I en vis teknisk forstand kan en sådan foranstaltning betegnes service, idet det er en ydelse der bruges samtidig med at den produceres. Det er imidlertid ikke service i den forstand ordet er brugt her, da der ikke bygges på et samarbejde med brugeren.

Læsningen af historierne fra byerne med begrebet Social Service til Alle i baghovedet – det vi i kapitel 2.1 med Althusser (1970) betegnede en symptomallæsning – har gjort det muligt gennem den lange periodes skiftende retorikker at se den systematiske tendens, at det offentlige sætter sig for at tage en større del af ansvaret for den enkeltes ve og vel. Men at gøre dette er ikke det samme som at tage ansvaret fra borgeren, selv om det umiddelbart kunne se sådan ud. Med “service til alle” introduceres en ny tankegang, som gør det overflødigt at straffe ved at fratage folk retten til social forsørgelse, og som tillader at støtte alle fordi socialiseringen foregår på en anden måde. Det er et udgangspunkt for den nye tankegang, at mennesker helst vil deltage i forpligtende fællesskaber. Spørgsmålet for den sociale indsats bliver at finde frem til det punkt i personen og den form for fællesskaber der kan fungere for den enkelte. Ideelt skal dette ske i samarbejde med brugeren. I stedet for truslen om at dømmes uværdig og fratages ydelse, træder serviceydelser som revalidering, aktivering og motivationskurser. Der er også en tendens til at tidligere tiders tvangsforanstaltninger gradvis forsøges omformet til service i moderne forstand, hvor man prøver på at samarbejde med brugeren for på den måde at sætte de snævrere grænser for udfoldelse, som det øgede sociale ansvar nødvendiggør.

Det ligner en modsigelse at “systemet” vil integrere alle, have alle med i fællesskaber og organisationer, i former for gensidige forpligtelser og gensidigt “bytte” eller udveksling, men samtidig skal det være folks egen motivation og engagement der driver værket.

Denne modsigelse ophæves dog af forudsætningen: at det er deltagelse det enkelte menneske helst vil. Eller måske skal den formuleres, at det er gennem deltagelse at det enkelte individ bliver menneske. Hvordan man end definerer sig frem, er der en oplagt fare: Hvordan griber man tilfælde an, hvor det er vanskeligt at finde frem til det sted i personen, hvor ønsket om deltagelse sidder (vi går her ud fra at den grundlæggende forudsætning er sand). Det er et problem der ret nøje svarer til Steinckes problem omkring værdighed. Svaret må være terapi, men hvordan bærer man sig i det enkelte tilfælde ad med at sikre, at denne ikke i virkeligheden kommer til at fungere præcis som den straf, som man gerne vil undgå?

Type 2. Den anden type historier, der går på organisationsmodellerne, indeholder som nævnt temaerne:

- a. Samarbejde med folkelige kræfter,
- b. Ledelse af den sociale myndighed med den rigtige filosofi, og
- c. Mobilisering af serviceorganisationens egne ressourcer gennem decentralisering.

Disse elementer hænger nært sammen med den ledende historie, service til borgerne. Den rigtige filosofi handler netop om hvordan man kommer borgeren i møde, og kommunikerer på grundlag af dennes oplevelse af sin situation. Udgangspunktet i den enkelte bruger betyder, at integration af servicer også bliver et led i udviklingen af organisationen. Waldfogel (1997) ser en sammenhæng mellem integration og decentralisering, således at integration over perioden kommer til at foregå på en måde der er mere præget af en bottom up-tilgang og af at være en læreproces. De folkelige kræfter og organisationens egne ressourcer i de yderste led indeholder hver på sin måde noget antitetisk til det hierarkiske bureaukrati, der traditionelt kendetegner den offentlige organisation. Ravenna lægger mest vægt på tema a, Padova på tema b og Helsingborg på tema c, mens Århus placerer sig midt imellem.

Temaerne angiver forskellige midler til at gennemføre målet om social service til borgerne. De tre typer af midler kan på nogle måder opfattes som antitetiske, og bliver det ofte i praksis: Man ser eksempler på, at det opfattes som modsatte strategier at satse på den sociale myndighed som udfører af social service og at satse på folkelige kræfter. Man ser imidlertid også omvendt, at tanker om velfærdsmix vinder indpas i systemer af begge typer og derved slører forskellen igen. Man ser ligeledes eksempler på, at det opfattes som modsatte strategier at satse på en stærk ledelse og på decentralisering for at frigøre kræfter nede i organisationen, men man ser også omvendt at de to strategier kan forenes, således som Doyal & Gough (1986) konkluderer at de må. Der skal en stærk ledelse til at indføre og sikre vilkår, hvor autoritetsrelationer bliver erstattet af aftalerelationer, ledelsens kontrol indskrænket til nogle få nøgleparametre og friheden og dynamikken nede i organisationen derved bliver styrket. Set i lyset af at målet med alle tre strategier, som angives i temaerne, er at gennemføre målet om service til borgerne, forsvinder de modsætninger der umiddelbart kan være mellem dem. Det er en fælles forudsætning for alle strategier at den sociale myndighed styrkes, og dette fordrer både en satsning på stærk ledelse og på at dyrke kræfterne nede i organisationen.

Som nævnt viser det sig at en topstyret hierarkisk organisation af mange grunde er uegnet til at yde social service. Det hænger sammen med servicearbejdets karakter. Den organiske organisation som er flad og fleksibel skulle være mere egnet til at løse komplekse opgaver der forudsætter viden og angår menneskelige relationer (de Sitter et al., 1997). Normann (1985) så dette i sammenhæng med, at en produktion af serviceydelser adskiller sig fra en materiel produktion derved, at såvel producenten som brugeren af denne service er en del af produktet. Det er derfor nødvendigt at producent og bruger står relativt frit i de mange små beslutninger der skal tages undervejs. Kompetencen til at tage de lidt større beslutninger skal ligge tæt på producent og bruger. Decentralisering og mobilisering af de kræfter der er nede i organisationen kan imidlertid komme til at styrke den ansatte over for brugeren

(Knutsen, 1989). For at undgå at decentralisering fører til en sådan utilsigtet klientgørelse må der være nær sammenhæng mellem decentralisering og udvikling af det responsive element i organisationen. Responsivitet kan umiddelbart virke vanskeligt at forene med bureaukratisk ansvarlighed, men Stivers (1994) argumenterer for at "den lyttende bureaukrat" til gengæld er nødvendig for en demokratisk ansvarlighed. Racine (1995) foreslår noget så radikalt som at sociale administratorer "dyppes" i det samfund de har med at gøre, og dermed mener han at de i en periode prøver at leve i det!

Et arbejde med service gør det nødvendigt at lægge ledelsen tæt på udførelsen, det er en af de første almindelige tendenser der kan konstateres (Kahn & Kamerman, 1976). Den lokale sociale myndighed bliver styrket, og ansvaret for de sjældne sociale problemer som handicap flyttes fra centrale myndigheder og "ned" til lokale. Det giver familien og nærsamfundet mulighed for at spille en større rolle, idet man ikke længere koncentrerer de handicappede i institutioner langt fra disse. Ansvaret for almindelige sociale problemer som pleje af ældre og pasning af børn bliver omvendt med udvikling af service til borgerne flyttet fra familien og "op" til den lokale sociale myndighed. Det er foreslået at bruge ordet "defamilisering" om denne proces (Fargion, 1997). Dette ord er imidlertid noget misvisende. Den sociale myndighed gør ikke forsøg på at tage ansvaret fra familien, men gør tværtimod meget for at denne beholder en rolle (Lingsom, 1992). I modsat fald er opgaverne på de nævnte områder helt uoverkommelige. Fælles for de to nævnte processer er, at den lokale sociale myndighed får udvidet sit ansvarsområde, og at den dermed må udvide sin virksomhed og sin kontakt med befolkningen.

Det er – som nævnt i kapitel 1.1 – nærliggende at bruge metoderne til at gennemføre Social Service til Alle til at opdele organisationerne i typer. Eksemplerne på social service fra den sidste periode i de fire byer viser imidlertid at de fire typer systemer rummer aktiviteter der arbejder på måder som meget ligner hinanden. Cosep i Padova planlægger selv deres indsats og forhandler

med kommunen, men en del af deres holdning er at de vil drage brugerne med, og deres teori om udstødning minder om vores. Libra i Ravenna arbejder på meget af samme måde, selv om kommunen her i almindelighed har en mere planlæggende rolle. I Århus ser vi at halvoffentlige og heloffentlige organisationer sammen med statslige puljer skaber et billede præget af mindst lige så meget pluralisme som i Padova, og i Helsingborg stiller kommunen sig direkte i spidsen for et projekt om at overføre sine aktiviteter i nogle distrikter til folkelige organisationer som man opfordrer folk til at danne med samme formål. Det er tydeligt at de tre metoder til at gennemføre Social Service til Alle ikke skal forstås som alternative, men skal ses som metoder der kan supplere hinanden og som det vil være mest naturligt at kombinere.

Den anden historie kan opsummeres med ordene, at gennemførelsen af tanken om "Social Service til Alle" er den bevidste udvikling af samfundet med en *samtidig* brug af politiske strukturer, specialiserede organisationer, nærdemokratisk deltagelse og folkelig aktivitet med en demokratisk kultur. Denne formulering er et synspunkt på organisationsudvikling i det offentlige specielt med henblik på social service. Læsningen af de fire historier med begrebet Social Service til Alle i baghovedet har således gjort os i stand til at se den overordnede tendens at en politisk logik trænger frem i denne periode. Ved en mere overfladisk betragtning kunne man nemt nå til en modsat opfattelse, at en økonomisk logik trænger frem. Der tales i det meste af perioden meget om økonomi, og der eksperimenteres på mange planer med markeds-lignende styringsmekanismer. Set i lyset af begrebet Social Service til Alle som gennemgående tendens får denne nyliberale strømning imidlertid en rent instrumentel karakter. Der bliver tale om styrings-, kontrol- og forandringsmekanismer snarere end om selvstændige principper. Målet er ikke at danne et marked, men at danne et netværk af offentlige sociale myndigheder og lokale ikke-offentlige organisationer til at varetage de integrative funktioner.

Offentlig organisation – forstået som praksis og rådgivningsområde – har i høj grad manglet en egen profil. Den har lånt metoder,

teorier og modeller fra andre områder, især fra kommercielle firmaer: service-management, organisk struktur, kvalitetsledelse, markedsundersøgelser, måling af produktivitet og kvalitet. Den største værdi af disse forskellige metoder til organisationsudvikling har formentlig været Hawthorne-effekten: At enhver forandring, når den kombineres med blot et minimum af sund fornuft i ledelsen af en organisation, som oftest fører til forbedring. En del af den "sunde fornuft" er imidlertid mere end det. Vi har set i historierne at i de sociale servicestrukturer er der vokset en bevidsthed om noget der er centralt i deres funktion: Sigtet at udvikle det lokale samfund til at rumme de integrationsmekanismer, der er nødvendige for at skabe et stærkt samfund under nutidige forhold. Dette sigte med social service står centralt i den nye ledelseskultur, som det især ses i Padova og Helsingborg, men også i nogen grad i de to andre byer. Men det er stadig fraværende i organisationstænkningen og i den kommercielle rådgivning der tilbydes og i stort omfang benyttes i udviklingen af organisationen.

Type 3. Konflikten og dens løsning er historien om, hvordan processen med at etablere en service til borgerne når så langt, at den støder på de andre ting der sker i de sociale verdener lokalt, og dermed kommer i konflikt med disse. Det er dermed på én gang historien om hvordan projektet service til borgerne støder på forhindringer, og om hvordan det bliver etableret som en del af den sociale virkelighed.

Denne historie er speciel for den enkelte by, selv om der er nogle generelle linier som hænger sammen med forholdene i staterne. I Italien betyder modsætningerne mellem kommune og stat meget (Rei, 1994), i Skandinavien med de store sociale stabe betyder modsætninger mellem personale og ledelse meget (Knutsen, 1989). Lokale forhold der intet har med staten at gøre betyder imidlertid også meget. I Padova drejer modsætningen sig om, at den specielle model, som de har udviklet for decentralisering, ikke kan opretholdes med den nye statslige lovgivning om sundhedssystemet. I Ravenna er det den samme lovgivning der griber forstyr-

rende ind i den lokale tilpasning, men her er problemet at med den model man her har opbygget bliver systemet med den nye lovgivning for kortsigtet økonomisk styret og uden indflydelse til politikerne. I Helsingborg er konflikten centreret om privatiseringen inden for ældreplejen og børnepasningen, mens den administrative decentralisering i årene før og indførelsen af den nye sociallov endnu før blev modtaget positivt. I Århus drejer konflikten sig derimod om indførelsen af Bistandsloven, den organisationsopbygning der sker i denne forbindelse og de elementer af organisk organisation der plantes ind i bunden af en noget stiv, traditionel bureaukratisk struktur og som nødvendigvis må lede ud i sammenstød. Der er således tale om fire vidt forskellige konflikter, skønt de ydre forhold er forholdsvis ens i de to italienske, henholdsvis de to skandinaviske byer.

Selv om konflikt ikke er garanti for at man når videre, er konflikten en vigtig del af løsningen. Det er næppe tilfældigt at et af de steder hvor konflikten har været stærkest – i Helsingborg – har man også formuleret den mest radikale historie om service og metoder til at gennemføre den. Kooperativ bydel, hvor borgerne i fællesskab tager på sig at engagere sig i og administrere den service de har brug for, og som kommunen har det lovmæssige ansvar for, forener et lokalt ansvar med en aktiv rolle til alle der vælger at deltage, og åbner det lokale samfund. Den sociale service i bydelen bliver indrettet på at imødekomme denne bydels behov, så de ressourcer der for eksempel ligger i aktiveringsprojekter ikke forsvinder i retning af “magneterne”, men kan fastholdes også i en forstadsbebyggelse. I Århus, hvor konflikten er kommet tidligere og har været meget langvarig, synes den derimod nærmere at være gået i hårknode, dernæst opløst uden egentlig at være bearbejdet og måske efterhånden at være glemt.

Løsningerne i de betragtede eksempler er meget forskellige, og det må de være af mange grunde. Det er værd at bemærke, at konflikter ikke kan løses blot ved at ændre de betingelser der oprindeligt satte dem i gang. Konflikter får deres eget liv, og de kan derfor kun løses af den sociale myndighed selv. De skal løses i den enkel-

te by. Regioner, stater, Europarådet kan støtte løsninger, og arbejder for at man etablerer løsninger, det ser vi eksempler på, men de kan ikke løse konflikten. Det er nemlig ikke kun et spørgsmål om at finde en form for organisation der kan fungere teoretisk set. Det er et spørgsmål om at skabe den materielt på det grundlag der findes det enkelte sted.

Læsningen af historierne med begrebet Social Service til Alle i baghovedet peger på at med forsøgene på at realisere denne nye idé er der lagt et gøgeæg i den lokale myndigheds rede. Ud af det kommer en unge der vokser i en takt og som har en adfærd der på den ene eller anden måde truer den etablerede balance. Opbygningen af den lokale sociale organisation der kan yde service i denne forstand er et så radikalt brud med traditionel offentlig organisation at det næsten kan sammenlignes med opløsning af den kendte organisation og etablering af en ny. Et opbrud af denne art kan næppe ske helt velordnet. Konflikter har ganske vist ikke noget godt rygte. De er besværlige, man synes man godt kan undvære dem, men de har dog den egenskab at de skaber mobilisering og muliggør ommøblering i organisationer. Formentlig værdsættes de ikke efter fortjeneste, skønt vi dog lever i et politisk system hvor selve kernen er konflikt, og i det samarbejdende folkestyre en konflikt af samme art som i organisationer, nemlig en som er kombineret med samarbejde. Begrebet konflikt er kompliceret. Det er et spørgsmål om det altid er klogt at "løse" en konflikt, sammenlign fx Århus der "løser" (eller opløser) sin konflikt med Helsingborg der gennemlever den.

De fælles træk i konflikterne har at gøre med ydre omstændigheder. I de italienske byer har de relation til spørgsmålet om lokal autonomi. Italien har en centralistisk tradition, men i de sidste par år er næsten alle politiske kræfter gået ind for en stærk decentralisering. Bliver en sådan gennemført, vil situationen hurtigt blive helt anderledes, og betingelserne for konflikter i fremtiden helt anderledes. I de skandinaviske byer har konflikterne haft at gøre med modsætningen mellem faglige organisationer og kommunernes administrative ledelse. Her synes fagorganisationerne

imidlertid at være ved at miste deres traditionelle interesse i at bevare den kommunale struktur. Også her er man muligvis på vej mod en ny situation. Da det er vanskeligt at se hvilke de nye konflikter bliver, er det også vanskeligt at vurdere hvordan betingelserne for at udvikle den sociale serviceorganisation vil blive.

Konflikterne har dog først og fremmest en lokal karakter. Det er en vigtig, og som regel uerkendt, baggrund for at social service må styres lokalt. Man hævder ofte at "behovet" er lokalt betinget. Men er der virkelig så stor forskel på ældre menneskers behov i den ene og den anden by, eller på andre sociale brugergruppers behov? Det virker næppe sandsynligt, og slet ikke når man taler om forskel fra kommune til kommune. Der er derimod forskel på det miljø, der er grundlaget for at danne de organisationer der arbejder med at opfylde behovene. Der er forskel på traditionerne for hvordan dette gøres, og der er forskel på hvilke uddannelser, og hvilke andre institutioner af betydning for det sociale arbejde, man har i byen.

Interview

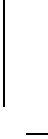
Ravenna: Socialchef Raffaella Sutter i kommunen, kontorchef Sergio Ghinassi i Lega (nu socialrådmand), kontorchef Guiseppe Matteucci i Confcooperative, direktør Riccardo Zoffoli i Solco, daværende socialrådmand Donatella Zanotti, plus et antal ledere mv. i sociale servicetilbud i byen.

Padova: Tidl. socialrådmand prof. Terranova, socialchef dr. Fortunato Rao, socialrådmand dr. Santone, præsident for Fondazione Zancan Giovanni Nervo, kooperativ præsident dr. Giancarlo Sanavio samt et antal ledere mv. i sociale servicetilbud i byen.

Helsingborg: Tidligere socialchef Bernt Strömgård, tidl. sektionsleder Leif Redestig, organisationskonsulent Kajsa Olsson, kommunaldirektør Per Ola Gunnarson, projektleder Eva Ingers, kooperativformand Lennart Månsson samt et antal ledere mv. i sociale servicetilbud i byen.

Århus: Socialchef John Lysholm Jepsen, leder af bistandssektionen Leif Jepsen, overtandlæge Flemming Moss Hansen, tidligere socialrådgiver og forsøgsleder Steffen Røhl, lektor på Den Sociale Højskole Viggo Jonassen, samt et antal ledere mv. i sociale servicetilbud i byen.

Med hensyn til sprog skal det bemærkes at jeg taler noget italiensk. Det er af mange grunde nødvendigt for at forstå den italienske virkelighed, dels fordi kun ganske enkelte af dem jeg har været i kontakt med i Italien taler andre sprog, og dels fordi virkeligheden i så høj grad ligger i sproget. Til interview i Ravenna, hvor jeg har opholdt mig længe, har jeg i nogle tilfælde fået hjælp af Marcella Tarroni fra kooperativet Libra. Til interview i Padova har jeg fået hjælp af Elisabetta Rospini fra Padova Universitet.



Litteratur

Ahrne, Göran (1990)

Agency and Organization. Towards an organizational theory of society. London: Sage.

Ahrne, Göran (1994)

Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations. London: Sage.

Alber, Jens (1995)

A Framework for the Comparative Study of Social Services. Journal of European Social Policy 5 (2): 131-149.

Alexander, Jeffrey (1988)

Action and its Environments. New York: Colombia University Press.

Althusser, Louis (1970)

Från kapitalet till Marx' filosofi, i: Althusser, Louis & Balibar, Étienne: Att läsa Kapitalet 1. Stockholm: Bo Cavefors Bokförlag.

Andersen, Bent Rold (1971)

Grundprincipper i Socialpolitikken. Albertslund: Det Danske Forlag.

Andersen, Bent Rold (1973)

Hvad er der i vejen med tryghedssystemet. København: Teknisk Forlag. Socialforskningsinstituttets pjece 3.

Andersen, Bent Rold (1980)

Planlægning og socialpolitik. København: AKF.

Andersen, Bent Rold (1989)

Den offentlige vækst – i fortiden og i dag. Politica 2, p. 120-131.

Andersen, Bent Rold (1991)

Velfærdsstaten i Danmark og Europa. Kendsgerninger og myter om den offentlige sektor. København: Fremad.

- Anttonen, A. & Sipilä, J. (1996)
European Social Care Services: Is it possible to identify models?
Journal of European Social Policy 6 (2): 87-100.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. (1997)
Five regimes of social care services, i: Moreno, Luis (ed.): Union
Europea y Estado del Bienestar. Madrid, CSIC.
- Baldwin, Peter (1990)
The politics of social solidarity. Class basis of the European welfare
state 1875-1975. Cambridge.
- Bengtsson, Steen (1993)
Er græsset grønnere hos naboen? Tysk og dansk socialpolitik i prak-
sis. København: Socialpolitisk Forening og Forlag.
- Bengtsson, Steen (1995)
To slags solidaritet. Social service i en fransk by og i en dansk.
København: Omsorgsorganisationernes Samråd, 1995.
- Bengtsson, Steen (1996)
Velfærd - med og uden stat. København: Omsorgsorganisationernes
Samråd, 1995. På italiensk: Welfare – con o senza Stato. Køben-
havn: Socialforskningsinstituttet 96:13.
- Bengtsson, Steen (1997)
Social effort in Europe. Arbejdsnotat: København.
- Bengtsson, Steen (1999)
Social service på andelsform, i: Gunnersen, Charlotte (red.): Sociale
kooperativer. København: Kooperativt Idé Center. Under udgivelse.
- Bengtsson, Steen & Birgitte Rønnow (1996)
Marked som styringsredskab. København: Socialforskningsinstitut-
tet 96:2
- Betænkning 543 (1969)
Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge. København:
Statens Trykningskontor.

- Betænkning 664 (1972)
Det sociale trykkesystem. Service og bistand. København: Statens Trykningskontor.
- Boje, David M. (1991)
The Storytelling Organization: A Study in Story Performance in an Office-Supply Firm. *Administrative Science Quarterly*, 36, p. 106-126.
- Borzaga, Carlo (ed.) (1995)
Social Enterprises. An opportunity for Europe. Bruxelles: Cecop.
- Borzaga, Carlo & Santuari, Alceste (ed.) (1998)
Social enterprises and new employment in Europe. Regione Autonoma Trentino Südtirol i samarbejde med EU (DG5) og CGM.
- Borum, Finn & Enderud, Harald (1981)
Konflikter i organisationer – belyst ved studier i edb-systemarbejde. København: Nyt Nordisk forlag Arnold Busck.
- Bourdieu, Pierre (1985)
The Genesis of the Concepts of Habitus and Field. *Sociocriticism*, 2.
- Bruner, J.S. (1990)
Acts of meaning. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Buckley, William (1967)
Sociology and Modern Systems Theory Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Bundesen, Peter (1997)
Socialpolitisk introduktion. Odense Universitetsforlag.
- Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (eds.) (1991)
The Foucault Effect: Studies in governmentality. Chicago: University of Chicago Press.
- Burns, Tom & Stalker, G.M. (1966)
The Management of Innovation. Social Science Paperbacks, London: Tavistock Publications.

- Cawley, R. McGregor & Chaloupka, William (1993)
American Governmentality. Michel Foucault and Public Administration, *American Behavioral Scientist* 41,1, p. 28-42.
- Chase, Susan E. (1995)
Taking Narrative Seriously: Consequences for Method and Theory in Interview Studies, i: Josselson, Ruthellen & Lieblich, Amia (eds.): *Interpreting Experience. The Narrative Study of Life*. Thousand Oaks: Sage.
- Coleman, James S. (1990)
Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Collins, Randall (1975)
Conflict Sociology. Towards an explanatory science. New York: Academic Press.
- Craib, Ian (1997)
Social constructionism as a social psychosis. *Sociology*, 31, 1, p. 1-15.
- Crozier, Michel (1964)
The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dahler Larsen (1998)
Den Rituelle Refleksion – om evaluering i organisationer. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Damgaard, Jens Bejer (1997)
How and Why Bureaucrats Control their Governance Structure. *Scandinavian Political Studies*, 20, 3, p. 243-264.
- Davis, Charles R. (1996)
The Administrative Rational Model and Public Organization Theory. *Administration & Society*, 28, 1, p. 39-60.
- Denhardt, R. (1993)
The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations. Belmont: C.A. Wadsworth.

- DiMaggio, Paul & Anheier, Helmut K. (1990)
The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors. *American Review of Sociology*, 16, p. 137-59.
- DiMaggio, Paul & W. Powell, Walter (1991)
The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, i: Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul: *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Doyal, Len & Gough, Ian (1986)
Human needs and socialist welfare. *Praxis* 6, 1, p. 43-69.
- Durkheim, Emile (1964)
The division of labor in society. New York: The Free Press.
- Ellison, Nick (1997)
Towards a New Social Politics: Citizenship and Reflexivity in Late Modernity. *Sociology*, 31, 4, p. 697-717.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990)
The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Europarådet (1989)
The European Charter of Local Self-Government. Strassbourg.
- Fargion, Valeria (1997)
Current social service regimes in Europe: the rise and development (1965-1995). Paper presented at the ISA Research Committee 19 meeting Welfare State Challenge, Marginalization and Poverty, 21-24 August, Copenhagen.
- Ferrera, Maurizio (1993)
Modelli di solidarietà. *Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Giddens, Anthony (1984)
The constitution of Society. *Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gustafsson, Rolf Å. (1996)

Vad bör kommunerna göra? – om välfärdspolitikens yttre och inre legitimitet. *Socialvetenskaplig tidskrift* 4, p. 256-271.

Hegland, Tore Jacob (1994)

Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling. Aalborg: Forlaget Alulff.

Heinze, Rolf G., Schmid, Josef & Strünck, Christoph (1997)

Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. *Köllner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49, 2, p. 242-271.

Hicks, Alexander & Misra, Joya (1993)

Two Perspectives on the Welfare State. Political Resources and the Growth of Welfare in Affluent Capitalist Democracies, 1960-1982. *American Journal of Sociology*, 99, 3, p. 668-710.

Homans, G. C. (1962)

The Human Group. London: Routledge and Kegan Paul.

Hulgård, Lars (1997)

Værdiforandring i Velfærdsstaten – et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer. København: Forlaget Sociologi.

Josselson, Ruthellen (1995)

Imagining the Real, i: Josselson, Ruthellen & Lieblich, Amia (eds.): *Interpreting Experience. The Narrative Study of Lives*. Thousand Oaks: Sage.

Juul, Søren (1997)

Solidaritet og marginalisering i velfærdssamfundet, i: Hegland, Tore et al. (red.): *Sammenbrud eller sammenhold? Nogle udviklingstendenser for velfærdssamfundet*. København: Akademisk Forlag.

Juul, Søren (1998)

Fællesskab og solidaritet i Danmark. København: SFI arbejdspapir.

- Kahn, A. J. & Kamerman, S. B. (1976)
Social Services in International Perspective, Washington DC: U.S:
Department of Health, Education and Welfare.
- Kersbergen, Kees van (1992)
Social Capitalism. A study of christian democracy and the postwar
settlement of the welfare state. Firenze: European University Insti-
tute.
- Knudsen, Tim (1985)
Hvorfor gik det galt med Bistandsloven? København: Institut for
Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet.
Forskningsrapport 1985/11.
- Knudsen, Tim (1987)
Bistandsloven: En mislykket modernisering? Nordisk Administra-
tivt Tidsskrift 3.
- Knudsen, Tim (1997)
Den motsägelsefulla planerande förvaltningen, i: Rothstein, Bo
(red.): Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundpro-
blem. Stockholm: SNS Förlag.
- Knutsen, Oddbjørn (1989)
Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker: Særtræk, modeller og hy-
poteser for komparativ forskning. Oslo: Inas rapport 1989:1.
- Kolstrup, Søren (1996)
Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension.
København: SFAH skriftserie nr. 38.
- Korpi, Walter (1989)
Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social
Citizenship. American Sociological Review, 54, p. 309-328.
- Kristensen, Ole P. (1987)
Væksten i den offentlige sektor. København: Djøfs forlag.
- Kvale, Steinar (1994)
Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinter-view.
København: Hans Reitzel.

Leibfried, Stephan (1993)

Towards a European Welfare State? I Jones, C. (ed.): New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge.

Lingsom, Susan (1992)

Hjemmehjelp og barna. Innvirkning av offentlig hjelp på den omsorgen voksne barn gir gamle foreldre. Tidsskrift for samfunnsforskning, 33, p. 443-464.

Lotz, Jørgen (1998)

Forholdet mellom stat og kommuner - teori og praksis. Nationaløkonomisk Tidsskrift, 136, p. 224-242.

Lynn, Laurence E. (1994)

Public Management Research: the Triumph of Art over Science. Journal of Policy Analysis and Management, 13, 2, p. 231-259.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1976)

Ambiguity and choice in organizations. Oslo: Universitetsforlaget.

March, James G. & Simon, Herbert A. (1958)

Organizations. New York: John Wiley & Sons.

Marshall, T.H. (1950)

Citizenship and social class. Cambridge: University Press.

Martinelli, Livia & Stefano Lepri (1997)

Le cooperative sociali. Costituzione, bilancio, trattamento fiscale, tipologie dei soci, formulario. Milano: Il sole 24 ore.

McConkie, Mark L. & Wayne R. Boss (1986)

Organizational Stories: One means of moving the informal organization during change efforts. Public Administration Quarterly, 10(2), p. 185-205.

Meyer, John W. & Rowan, Brian (1978)

Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology, 83, 2, p. 340-363.

- Mishler, Elliot G. (1986)
Research Interviewing. Context and Narrative. Cambridge, Mass.:
Harvard University Press.
- Montin, Stig (1997)
New Public Management på svenska. *Politica*, 29, 3, p. 262-278.
- Mumby, Dennis K. (1988)
Communication and Power in Organizations. Discourse, Ideology
and Domination. Norwood, N.J.: Ablex.
- Mumby, Dennis K. & Clair, Robin P. (1997)
Organizational Discourse, i: van Dijk, Teun: Discourse as Social
Interaction. London: Sage.
- Normann, Richard (1985)
Service Management. København: Børsens Forlag.
- OECD (1981)
The crisis of the welfare state. Paris: OECD.
- O'Looney, John (1993)
Beyond Privatization and Service Integration: Organizational Mo-
dels for Service Delivery. *Social Service Review*, December, p. 501-
534.
- Ouchi, William (1981)
Theory Z. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Pestoff, Victor A. (1998)
Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Demo-
cracy in a Welfare Society. Aldershot: Ashgate.
- Plovsing, Jan (1985)
Socialreformens idealer og praksis. *Politica*, 4.
- Prahl, Arne (1993)
Tredje decentralisering – en strategi til lokalsamfundsudvikling.
København: Psykologisk Laboratorium, Københavns Universitet.

- Procacci, Giovanna (1991)
Social economy and the government of poverty, i: Burchell, Graham et al. (eds.): *The Foucault Effect. Studies in governmentality.* London etc.: Harvester Wheatsheaf.
- Racine, David P. (1995)
The Welfare State, Citizens and Immersed Civil Servants. *Administration & Society*, 26, 4, p. 434-463.
- Rei, Dario (1994)
Servizi sociali e politiche pubbliche. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Roe, E (1994)
Narrative Policy Analysis, Durham: Duke University Press.
- Rose, Nikolas (1996)
Governing "advanced" liberal democracies, i: Barry, Andrew et al. (eds.): *Foucault and political reason. Liberalism, neoliberalism, and rationalities of government.* London: UCL Press.
- Rothstein, Bo (1992)
Explaining Swedish Corporatism: The Formative Moment. *Scandinavian Political Studies*, 15, 3, p. 173-191.
- Salamon, Lester M. (1993)
The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State. *Social Service Review*, March, p. 16-39.
- Schwerin, Edward W. (1995)
Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics. Westport, Connecticut & London: Praeger.
- Scott, W. Richard (1992)
Organizations: Rational, Natural and Open Systems. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- de Sitter, L. U. & den Hertog, J. F. & Dankbaar, B. (1997)
From Complex Organizations with Simple Jobs to Simple Organizations with Complex Jobs. *Human Relations*, 50, 5, p. 497-534.

- Sköldbberg, Kaj (1994)
Tales of Change: Public Administration Reform and Narrative Mode. *Organization Science*, 5, 2, p. 219-38.
- Spence, Donald (1982)
Narrative Truth and Historical Truth. New York: Norton.
- Steincke, K. K. (1920)
Fremtidens Forsørgelsesvæsen. København: Schultz.
- Stenson, Kevin (1993)
Social work discourse and the social work interview. *Economy and Society*, 22, 1, p. 42-76.
- Stern, Robert N. & Barley, Stephen R. (1996)
Organizations and Social Systems: Organization Theory's Neglected Mandate. *Administrative Science Quarterly*, 41, p. 146-162.
- Stivers, Camilla (1994)
The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration. *Public Administration Review*, 54, 4, p. 364-369.
- Thomas, George M. & Lauderdale, Pat (1987)
World Polity Sources of National Welfare and Land Reform, i: Thomas, George M. et al: Institutional Structure. Constituting State, Society and the Individual. Newbury Park, Beverly Hills, London, New Delhi: Sage.
- Titmuss (1977)
Brian Abel-Smith & Titmuss, Kay (eds.): Social Policy. London: George Allen & Unwin.
- Turner, Bryan S. (1990)
Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, 24, 2, p. 189-217.
- Turner, Bryan S. (1993)
Contemporary Problems in the Theory of Citizenship, i: Turner, Bryan S. (red.): Citizenship and Social Theory. London: Sage.

Waldfoegel, Jane (1997)

The New Wave of Service Integration. *Social Service Review*, September, p. 463-484.

Wamsley, G. et al. (1990)

Refounding public administration. Newbury Park, CA: Sage.

Wilkins, Alan (1984)

The creation of company cultures: The role of stories and human resource systems. *Human Resource Management* 23, 1, p. 41-60.

Williamson, Oliver E. (1985)

The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press.

Wolfe, Alan (1988)

Whose Keeper: Social Science and Moral Obligation. Berkeley: University Press of California.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1998

- 98:1 Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.
- 98:2 Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.
- 98:3 Leisner, E. & Rosdahl, A.: Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor. Interview på 14 institutioner. 1998. 66 s. ISBN 87-7487-586-8. Kr. 75,00.
- 98:4 Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands, Canada. 1998. 208 s. ISBN 87-7487-587-6.
- 98:5 Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Etniske minoritetsbørn i Danmark - det første leveår. Rapport nr. 2 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 188 s. ISBN 87-7487-588-4. Kr. 185,00.
- 98:6 Bonfils, I.S.: Puljejobordningen. Implementering af puljejobordningen i kommuner og amter. 1998. 160 s. ISBN 87-7487-589-2. Kr. 120,00
- 98:7 Andersen, D.: FRIT VALG af dagpasningsordning. Evaluering af forsøgsordningen. 1998. 148 s. ISBN 87-7487-590-6. Kr. 100,00.
- 98:8 Hussain, M.A. & Pico Geerdsen, L.: Erhvervene og de langtidsledige. Marginalisering og integration på arbejdsmarkedet. 1998. 84 s. ISBN 87-7487-591-4. Kr. 85,00.
- 98:9 Bach, H.B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A.: Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. 1998. 56 s. ISBN 87-7487-592-2. Kr. 65,00.
- Bach, H.B.: En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 108 s. ISBN 87-7487-593-0. Kr. 100,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.
- Aggergaard Larsen, J.: En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 126 s. ISBN 87-7487-594-9. Kr. 125,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

- 98:10 Hussain, M.A.: Marginalisering i regioner 1990 og 1994. 1998. 131 s. ISBN 87-7487-595-7. Kr. 125,00.
- 98:11 Anker, N.: Eleverne, virksomhederne og de nyudlærte. Private virksomheders beskæftigelse af elever og praktikvirksomhedernes betydning for nyudlærtes chancer på arbejdsmarkedet. 1998. 343 s. Udgivet af Handelshøjskolen i København, ph.d.-serie 7.98. ISBN 87-593-8091-8.
- 98:12 Andersen, D. & Bach, H.B.: Virksomhedernes brug af løntilskud – og langtidslediges senere jobsituation. 1998. 114 s. ISBN 87-7487-598-1. Kr. 95,00.
- 98:13 Larsen, M. & Langager, K.: Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. 1998. 219 s. ISBN 87-7487-600-7. Kr. 190,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Velfærd – for hvem? Oktober '98

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.