

Lars Hulgård

## Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfund

Decentraliseringen i de sidste 20 år har bidraget til at introducere ildsjælen som en betydningsfuld aktør i samfundsmæssige moderniseringsprocesser. Ildsjælens betydning for udviklingen af en lokal socialpolitik kom i fokus i forbindelse med det socialpolitiske forsøgsprogram, SUM. Begrebet ildsjæl er i dag en væsentlig dimension både ved borgere/brugere engageret i det nære lokalsamfund og ved projektmagere beskæftiget med konkrete projekter. Men kan begrebet videre anvendes som en slags rollemodel for "den nye embedsmand", der optræder som rådgiver og procesvejleder for de aktører, der har kompetencen ude i de decentrale strukturer?

I Danmark har vi en stærkt decentraliseret offentlig sektor. For at bestemme noget specifikt dansk - en dansk model - er det nødvendigt at supplere begrebet decentralisering med begreber som forhandlingstradition og konfliktinstitutionalisering. Så viser det sig, at det danske samfund samtidig er overordentligt polycentreret, det vil sige et samfund, hvor "de samlende eller centraliserende kræfter mister deres magt" (Bogasons artikel i dette nummer af *Politica*). I en situation præget af politisk og administrativ decentralisering såvel som omfattende konfliktinstitutionalisering mellem stats-, markeds- og civilsamfundsbaserede institutioner får det aktivt handlende individ en stor betydning for de samfundsmæssige moderniseringsprocesser.

Med påstanden om decentralisering har vi udelukkende anlagt en strukturbetragtning på 1970'ernes og 1980'ernes store reformer indenfor det offentlige. I dag taler vi om tre decentraliseringsprocesser over den forløbne 25 årige periode. Den første decentralisering kan historisk stadfæstes til kommunalreformen i 1970 og socialreformkomplekset, der trådte i kraft mellem 1970 og 1980. Anden decentralisering foregår i midten af 1980'erne, med kompetencedelegering til lokalforvaltninger og offentlige institutioner (Prahl, 1993: 41). Den tredje decentralisering er at inddrage borgerne i serviceproduktionen.

Med overgangen til tredje decentralisering kommer aktøren mere i centrum. Der er ikke længere tale om decentralisering fra en central struktur til en lokal struktur, men om kompetenceoverdragelse fra (lokale) strukturer til lokale aktører. Kompetenceoverdragelse er ganske vist decentraliseringsprocessens gennemgående fænomen. Men hvor den anden bølge indebar decentralisering fra rådhuset til skolen og daginstitutionen etc., indebærer tredje bølge decentralisering til forældre, brugere og ansatte i form af bestyrelser med kraftigt brugerislet og i form af lokalråd med et helt lokalsamfund som arbejdsområde.

Artiklen sætter fokus på et af den tredje decentraliserings væsentligste karakteristika: *Ildsjælen*. Skiftende historiske epoker har haft forskellige begreber for den individuelle faktors betydning. Entreprenører, pionerer, ildsjæle og tovholdere er alle begreber, som på en eller anden måde signalerer personer, som

Lars Hulgård

## Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfund

Decentraliseringen i de sidste 20 år har bidraget til at introducere ildsjælen som en betydningsfuld aktør i samfundsmæssige moderniseringsprocesser. Ildsjælens betydning for udviklingen af en lokal socialpolitik kom i fokus i forbindelse med det socialpolitiske forsøgsprogram, SUM. Begrebet ildsjæl er i dag en væsentlig dimension både ved borgere/brugere engageret i det nære lokalsamfund og ved projektmagere beskæftiget med konkrete projekter. Men kan begrebet videre anvendes som en slags rollemodel for "den nye embedsmand", der optræder som rådgiver og procesvejleder for de aktører, der har kompetencen ude i de decentrale strukturer?

I Danmark har vi en stærkt decentraliseret offentlig sektor. For at bestemme noget specifikt dansk - en dansk model - er det nødvendigt at supplere begrebet decentralisering med begreber som forhandlingstradition og konfliktinstitutionalisering. Så viser det sig, at det danske samfund samtidig er overordentligt polycentreret, det vil sige et samfund, hvor "de samlende eller centraliserende kræfter mister deres magt" (Bogasons artikel i dette nummer af *Politica*). I en situation præget af politisk og administrativ decentralisering såvel som omfattende konfliktinstitutionalisering mellem stats-, markeds- og civilsamfundsbaserede institutioner får det aktivt handlende individ en stor betydning for de samfundsmæssige moderniseringsprocesser.

Med påstanden om decentralisering har vi udelukkende anlagt en strukturbetragtning på 1970'ernes og 1980'ernes store reformer indenfor det offentlige. I dag taler vi om tre decentraliseringsprocesser over den forløbne 25 årige periode. Den første decentralisering kan historisk stadfæstes til kommunalreformen i 1970 og socialreformkomplekset, der trådte i kraft mellem 1970 og 1980. Anden decentralisering foregår i midten af 1980'erne, med kompetencedelegering til lokalforvaltninger og offentlige institutioner (Prahl, 1993: 41). Den tredje decentralisering er at inddrage borgerne i serviceproduktionen.

Med overgangen til tredje decentralisering kommer aktøren mere i centrum. Der er ikke længere tale om decentralisering fra en central struktur til en lokal struktur, men om kompetenceoverdragelse fra (lokale) strukturer til lokale aktører. Kompetenceoverdragelse er ganske vist decentraliseringsprocessens gennemgående fænomen. Men hvor den anden bølge indebar decentralisering fra rådhuset til skolen og daginstitutionen etc., indebærer tredje bølge decentralisering til forældre, brugere og ansatte i form af bestyrelser med kraftigt brugerislet og i form af lokalråd med et helt lokalsamfund som arbejdsområde.

Artiklen sætter fokus på et af den tredje decentraliserings væsentligste karakteristika: *Ildsjælen*. Skiftende historiske epoker har haft forskellige begreber for den individuelle faktors betydning. Entreprenører, pionerer, ildsjæle og tovholdere er alle begreber, som på en eller anden måde signalerer personer, som

påtager sig - eller tiltager sig - ekstraordinære opgaver i forhold til deres omgivelser. Begrebet ildsjæl bruges som en metafor for den personlige/individuelle faktors betydning i moderniseringsprocesserne.

### **Aktør eller struktur?**

Med fokus på individets betydning ligger artiklen i forlængelse af en samfundsvidenskabelig trend, der (påny) har gjort det legitimt at forske i den individuelle faktors betydning, når vi skal forstå, hvordan samfundet reproduceres og moderniseres.

Såvel i 1970'enes kapitallogiske marxisme som i strukturelle og funktionalistiske forklaringer af fænomener som velfærdsstatens opkomst og udvikling var betydningen af det enkelte menneskes handlinger bemærkelsesværdigt fraværende. Indenfor velfærdsstatsforskningen skelnes der ofte mellem strukturorienterede og aktørorienterede forklaringstyper. De strukturorienterede - eller funktionalistiske - teorier dominerede velfærdsforskningen frem til begyndelsen af 1980'erne. Siden har der været øget fokus på forskningstilgange, der ser aktørerne som skaberne af udvikling, og teorier der syntetiserer gevinsterne fra de to retninger (Esping-Andersen, 1990: 13-18; Baldwin, 1990: 10 ff.; Andersen og Larsen, 1992: 151-156). Esping-Andersen har fremhævet, hvordan 1970'ernes kapitallogiske marxisme ligner de strukturorienterede forklaringsmodeller. For kapitallogikken er det analytiske udgangspunkt den logik, der udspringer af produktionsmåden: "This tradition of Marxism or 'logic of capitalism' much like its 'logic of industrialism' counterpart, fails to see much relevance of actors in the promotion of welfare states" (Esping-Andersen, 1990: 97). Begrebet "karaktermaskeinteresseartikulation" (Jensen, 1979: 88) er et eksempel på den universitetsmarxistiske udgave af funktionalismen. Ikke blot er ordets længde skræmmende, men det er også substansen, der mere end antyder, at der ikke findes rigtigt handlende individer. Mennesker findes kun udtrykt i de karaktermasker de betjener sig af, når de indgår i tingsliggjorte sociale relationer. Og staten er et udtryk for "produktionsagenternes karaktermaskeinteresseartikulation, som denne kan bestemmes gennem den værdilogiske formbestemmelse af det borgerlige samfunds overflade" (Jensen, 1979; 88).

De rene strukturorienterede modeller er i høj grad blevet forladt, og aktørernes roller i moderniseringsprocesserne er blevet et accepteret tema indenfor samfundsvidenskaberne. Indenfor velfærdsstatsforskningen blandt andet med Peter Baldwins bog *The Politics of Social Solidarity* (1990), der nærmest kan opfattes som et forsøg på at integrere de strukturelle og de aktørorienterede forklaringsmodeller. De strukturelle forklaringer er anvendelige til at forklare velfærdsstaternes opkomst på makroniveau. Men strukturbetragtningen er utilstrækkelig på mesoniveauet og mikroniveauet, når udviklingen i de nationalt set meget forskellige svar på ensartede problemer skal forklares (Baldwin, 1990: 5).

Det, at sætte fokus på aktørernes rolle i moderniseringsprocessen er absolut ikke nogen ny øvelse indenfor samfundsvidenskaberne. En af de teorihistorisk

mest spændende og konsekvensrige kontroverser, der har været mellem strukturorienterede og aktørorienterede forklaringsmodeller udspillede sig i kølvandet på Max Webers analyse af kapitalismens opkomst (Weber, 1981; Weber, 1973b; Weiss, 1988). Weber har et elegant indlæg i denne debat i den veloplagte artikel "Rudolff Stammlers 'Überwindung' der materialistischen Geschichtsauffassung" (Weber, 1973a). I polemisk dialog med den historiske materialisme præsenterer Weber sit videnskabelige grundsyn i koncentreret form. Sarkastisk lader han en såkaldt historiespiritualist postulere, at "historien er intet andet end et udfald af religiøs stillingtagen og menneskets religiøse kampe" (Weber, 1973a: 294). For at stille tingene skarpt op har Weber lanceret denne "aktørfunktionalist" for at gendrive den historiske materialismes opfattelse af, at alle væsentlige samfundsmæssige fornyelser opstår gennem materielle interessermodsatninger. I stedet må loven selv gøres til genstand for empiriske undersøgelser: "Kun ved at gøre begrebet lovmæssighed selv til et problem, kan påstanden om, at 'i sidste instans' var religiøse motiver afgørende, overhovedet sættes til debat" (Weber, 1973a: 298). Her taler Weber som en meget moderne teoretiker og fortaler for et populært synspunkt: det konkrètes videnskab.

Postulatet er, at ved at gå konkret til værks og se på den tredje decentralisering kan vi identificere aktørernes forøgede socialpolitiske betydning (mikroniveau). Dette illustrerer jeg ved at trække nogle erfaringer ud af den tredje decentraliserings hidtil største samlede initiativ. Det Sociale Udviklingsprogram (herefter SUM-programmet). Denne pointe kan skærpes og breddes ud ved at holde den op mod mere omfattende samfundsmæssige fænomener som decentralisering, forhandlingstradition og konfliktinstitutionalisering.

### **Ildsjælen og SUM-programmet**

Omfattende forskning i forbindelse med SUM-programmet har dokumenteret betydningen af aktøren: den lokale entreprenør, ildsjæl og tovholder (Fisker og Møller, 1992a; 1992b; 1992c; Fisker, 1994; Hegland, 1994). Ildsjælens og tovholderens indpas som en væsentlig moderniseringsfaktor er et eksempel på, at det samfundsmæssige fokus på alle niveauer fra den kommunale socialarbejder til den centrale departementchef har flyttet sig fra *organisationen* til den *organiserende aktør* (endvidere Hjern og Hull, 1983; Bogason, 1991; Hulgård, 1994). Dette medfører, at det i højere grad bliver personlige og lokalt baserede erfaringer, der konstituerer udfyldningen af handlemulighederne end formelle regelbaserede bindinger. Lad mig tage udgangspunkt i SUM-programmet for at belyse dette nærmere.

Folketinget vedtog i 1988 at afsætte 350 mill. kroner til et socialt udviklingsprogram (SUM-programmet), som skulle løbe over en treårig periode frem til 1992. Med denne bevilling er SUM det hidtil største initiativ indenfor den socialpolitiske forsøgsstrategi (Adamsen og Fisker, 1990; 1991).

Formålet med SUM-programmet som angivet af Folketingets Socialudvalg i "Beretning om et socialt udviklingsprogram":

“Formålet er at styrke det lokale initiativ og fremme omstillingen og den forebyggende indsats inden for det sociale område. Udviklingsprogrammet skal fremme lokalt forankret udviklingsarbejde for at styrke det lokale fællesskab og nedbryde generationsopsplittningen. Gennem programmet skal der skabes bedre muligheder for menneskers udfoldelse og deltagelse i de beslutningsprocesser, som vedrører deres dagligdag. Programmet skal bidrage til at styrke forebyggelse og fremme løsning af sociale problemer på tværs af sektor-, forvaltnings- og faggrænser. Økonomisk set er ideen at binde eksisterende ressourcer sammen på nye måder” (Folketingets Socialudvalg, 1988: 1).

I alt opnåede omkring 1.600 projekter fordelt på fem temaområder at få støtte fra programmet: 1) børn, unge og deres familier, 2) grupper med behov for aktivering og revalidering, 3) ældre, 4) grupper med særlige behov, herunder handicappede samt flygtninge og indvandrere samt 5) lokalsamfundsprojekter.

At SUM er en del af den velfærdsstatslige omstilling, der har taget fart op gennem 1980'erne, hersker der næppe uenighed om. Men hvad det er for en type omstilling, SUM bidrager til, og hvordan SUM overhovedet skal opfattes som moderniseringsstrategi, er der uenighed om blandt de forskere og debattører, der har udtalt sig om programmet. Uden at yde kommentatorerne fuld ret, vil jeg kort berøre uenigheden ved at dele dem op i kritikerne og tilhængerne.

*Kritikerne* tæller en blanding af SUM-evaluators (Clausen, 1990; 1991; 1992), forskere der har iagttaget SUM fra sidelinjen (Winter, 1991; Albæk, 1993), socialpolitiske lærebogsskribenter og kommentatorer (Sørensen, 1989; Egelund, 1993; Hansson, 1993). Blandt andet har det forhold, at så mange områder er blevet støttet set i sammenhængen med programmets løse målformulering været udsat for skarp kritik. Winter har lagt vægt på, at SUM-programmet er udtryk for de politiske systemers handlingslammelse “med hensyn til at vælge en fremtidig socialpolitik” (Winter, 1991: 38). Winter siger videre, at når Socialministeriet, regeringen og Folketinget ikke kan blive enige om socialpolitikens mål og midler, “så kan man i det mindste enes om, at der skal ske en udvikling” (p. 38), hvilket i Winters optik er det samme som at fralægge sig ansvaret taget den løse målformulering i betragtning. Først Winter og siden Albæk (1993) hæfter sig ved, at det tilknyttede evalueringsprogram var stort, nemlig omkring fem pct. af programmets beløbsramme, og at “evalueringsoplægget var ligeså diffust som programmet selv” (Albæk, 1993: 22).

Andre har lagt vægt på, at SUM er udtryk for markedsstyring, fordi programmet er styret af efterspørgsel. De organisationer og professionelle socialarbejdere som først hørte om programmet og mulighederne for at få tilført nye midler, opnåede mulighed for at blive støttet - simpelthen fordi de kom først (Clausen, 1991: 100). Samtidig beskrev Clausen SUM-programmet som “et af elementerne i realiseringen af moderniseringsprogrammet” (Clausen, 1990). Denne opfattelse indebærer, at SUM-programmet først og fremmest må ses som et led i et stort administrativt reformkompleks iværksat fra oven.

Sørensen (1989) tager udgangspunkt i en art bestikkelsesfilosofi, når iværksættelsen af SUM-programmet skal forklares. Programmet skal give indtryk af, at socialpolitikken er inde i en fornyelsesproces. Men det indtryk koster 100 mill. kroner om året, der bruges til at sløre “kendsgerningen om nedskæringer og forringelser” (Sørensen, 1989: 322). Metoden er at lade social-

arbejdere som tidligere kunne optræde kritisk kollektivt få succes som individuelle og affirmative projektmagere: "På den måde kan forsøgsprogrammerne siges at have *erstattet det fælles mismod og den fælles kritik af forringelserne med individuel kamp for udviklingsmuligheder og succes*" (Sørensen, 1989: 323).

Nu skulle man forvente, at programmet var skudt effektivt i sønk. Men sådan forholder det sig ingeniende. Der tegnede sig nemlig en markant "professoralliance", der som fælles akse havde, at de så SUM-programmet som udtryk for en bred satsning på at øge det folkelige, ikke forhåndsstrukturerede, engagement i socialpolitikken (Hegland, 1990; 1994; Jensen, 1991; Jørgensen, 1991). Fælles for *tilhængerne* er endvidere, at de trækker perspektivet i retning af aktørernes rolle i moderniseringsprocesserne.

Allerede på en konference i 1990 om "Planlægning af kursen for resten af SUM-programmet", fremhævede Uffe Juul Jensen, at SUM-programmet rejser konflikten mellem systemtænkningen og forsøgsmagerne, og at forsøgsarbejdet er en chance til at ændre på betingelserne for samarbejde mellem borger og forvaltning. Senere har Juul Jensen (1992: 22-29) hæftet sig ved, at der i forhold til landets størrelse er udløst meget store ressourcer og energi på at sikre retning i forsøgsverdenen. Faktisk bringer disse bestræbelser Danmark ind i en førerposition, når det gælder folkeligt inspirerede fornyelsesbestræbelser. Således fremhæver både Jensen (1992: 22) og Jørgensen, at der i høj grad bliver spidset øre, når der i udlandet berettes om det danske SUM program. Og især Jørgensen har sporet misundelse blandt svenske kolleger "på den danske udgave af de 1000 blomster" (1992: 44). Hvis man på politisk niveau skal udpege en enkelt initiativtager til SUM-programmet, må det være den mangeårige formand for Folketingets Socialudvalg og tidligere socialminister Aase Olesen. Hun siger, næsten som om hun udtrykker sig i forlængelse af "professoralliancen":

"I udlandet er man fuldstændig forbløffet over, at det kan lade sig gøre. Jeg har ofte talt om det her i Norge, Sverige og Finland. Her kan man slet ikke forstå, at vi ikke har en mere nøje formuleret målsætning: hvor vil vi hen med SUM-programmet. Det der med, at man bare siger: frit! Det bliver de helt eksede i øjnene over. Det svarer næsten til, at jeg engang forsøgte at forklare en kinesisk seminarlærerinde, hvad dansk friskoleordning gik ud på. Hun sagde, det passer ikke: der findes ikke sådan et land, som bare siger, at man giver pengene ud til forældrene, og så må de selv lave skole, det findes ikke. Det kan de næsten heller ikke forstå i Norge, hvor man har nogle præcise, centralt fastsatte mål der skal opfyldes. Det er nok det, der er dansk, og det er nok kernen: at vi tør det - at vi tror så meget på folk, at vi tør det. At vi næsten tør sætte en pengekasse op på torvet. Det er ret flot!" (Aase Olesen i Hulgård, 1994: 81).

Nu skal man ikke være blind for, at der er forskel på socialpolitik og en social forsøgsstrategi. Det ville være uheldigt, såfremt man introducerede rene markeds-kriterier i socialpolitikken. Det ville være uheldigt, hvis socialpolitikken fungerede ved, at der stod en pengekasse, som borgerne kunne betjene sig af. Men når kritikerne hævder, at markedsstyring er blevet introduceret på det sociale område, sammenblender de forsøgsstrategien med socialpolitikken normale procedurer. Et resultat af, at programmet var efterspørgselsorienteret var, at det ikke fik de svageste grupper med (Hegland, 1994: 51). På den anden

side behøvede man næppe et program til 350 mill. kroner for at få stadfæstet, at lokalsamfundet ikke er den bedste instans til at udvise solidaritet overfor samfundets svageste grupper. Problemet er nemlig, at lokalsamfundets "normalbefolkning" ikke ønsker at tage ansvaret for løsningen af tungere sociale opgaver (Fisker og Møller, 1992c: 14).

I den forbindelse udtrykte en af SUM-programmets nøglepersoner, at decentraliseringen tilsyneladende skaber strukturer, som svigter samfundets svageste grupper: "Jeg er bekymret for de allersvageste, hvis de bliver afhængige af kommunalpolitikere ude i de små kommuner, som ikke har skyggen af chance for at blive genvalgt, hvis de slås for de allersvageste"<sup>1</sup>. Dette rører imidlertid ikke ved det forhold, at lokalsamfundet er det mest adækvate forum for en forebyggelsesstrategi. Indenfor det sundhedspolitiske område i form af for eksempel Sund By Butikker samt i form af den brede borgerorienterede strategi der er kendetegnet ved lokalråds- og lokalnævnstanken. Når forebyggelsen svigter er det imidlertid nødvendigt med instanser, der er fjernere fra de lokale meget synlige og direkte solidaritetsformer.

En netop afsluttet undersøgelse af SUM-programmet (Hulgård, 1994) tager udgangspunkt i divergensen mellem kritikerne og tilhængerne. Den centralt formulerede decentraliseringspolitik med rod i kommunalreformen, styrelsesloven og moderniseringsprogrammet er ganske vist væsentlig for at forstå, hvorfor et program som SUM bliver til. Disse tiltag er politisk-administrative forudsætninger for, at den lokale udformning af socialpolitikken overhovedet kan tematiseres som genstand for forsøgsstrategien. Først den stærkt decentrale offentlige struktur giver rum for et program som SUM.

Dette perspektiv kan samtidig give et svar på, hvorvidt SUM er et led i et fundamentalt opgør med den institutionelle velfærdsstat: SUM-programmet er først og fremmest et forsøg på at udvikle - eller eksperimentere med - den substantielle side af decentraliseringspolitikken. Dette bliver meget klart udtrykt gennem et interview med en af decentraliseringspolitikens vigtige aktører, Ole Høeg (mangeårig chef for Socialstyrelsen): "Der lå et skrigende lokalt behov for at få udviklet det indholdsmæssige, for der havde været så meget struktur i tankegangen om 'ud til kommunerne'" (Ole Høeg i Hulgård, 1994: 86).

SUM og forsøgsstrategien er således snarere bidrag til en indholdsmæssig udvikling af den decentrale struktur end bidrag til en fundamental omstilling af velfærdsstaten. Et blik på 1980'ernes moderniseringsprocesser indenfor det offentlige viser således store modsætninger i både retorik og effekt mellem for eksempel Haarders uddannelsespolitiske reformer og Det radikale Venstres indflydelse på de social- og kulturpolitiske forsøgsprogrammer. Haarders anvendelse af metaforer som *perestrojka* og *operation regelstorm* (just i kølvandet på general Swarzkopfs' operation ørkenstorm) introducerer et stærkt ønske om fundamental omstilling. Mens SUM-programmets målsætninger om at styrke det lokale fællesskab, nedbryde generationsopsplittningen og forbedre mulighederne for menneskers deltagelse peger i retning af blød omstilling. Men for at fastholde og virkeliggøre en moderniseringstype båret af myndige aktører er det nødvendigt at "sætte sig ind som individ", idet den er båret af personer

(livsverden) og ikke strukturer (system). Derfor sættes der i det følgende fokus på ildsjælen, der er et samlet udtryk for det personlige engagement i samfundets modernisering på mikro- såvel som mesoniveau.

Ildsjælen/projektkoordinatoren er en afgørende faktor for projekternes succes (Fisker, 1994: 77). I SUM-regi har der været bred enighed om, at både problemløsningen og kreativiteten i lokalsamfundet i meget høj grad er personbåret. Det vil sige, at konkrete resultater kan føres tilbage til navngivne personer. Disse fakta identificerer både den "personbårne" models styrker og svagheder. Styrker, fordi den bidrager til at forøge fællesskabet i et lokalområde. At leve i lokalsamfundet indebærer således også dannelse af en lokal identitet (Balle-Petersen, 1992; Fisker og Møller, 1992c). Svagheder, fordi den kan bidrage til etableringen af diverse former for institutionsegoisme og udviklingen af små lokale "kongedømmer" centreret omkring personer, der forstår at gebærde sig ligeså naturligt blandt fra neden orienterede borgergrupper som på de bonede gulve i myndighedsregi.

I det følgende vil jeg mere systematisk give en idealtypisk belysning af ildsjælens rolle i samfundsmæssige moderniseringsprocesser. Det politiske individ - ildsjælen - kan således karakteriseres ved hjælp af en række roller, vedkommende idealtypisk set skal kunne betjene sig af. Fremstillingen går fra en afsøgning af ildsjælens lokale betydning til en afsøgning af, hvorvidt det at sætte fokus på individbårne moderniseringsprocesser har relevans som en bred samfundsmæssig problemstilling. Nogle af dimensionerne ved ildsjælen begrænser sig således til at have lokal gyldighed, mens andre har bredere samfundsmæssige implikationer.

## Ildsjælen

I sit historiske udgangspunkt (det socialpolitiske område) er en ildsjæl nærmest en person drevet af sit hjertes godhed. En dimension som også genfindes i evalueringer af forsøgsstrategien. For eksempel har Adamsen og Fisker iagttaget, at

"forsøgsmagerne brænder for ideen i deres projekter, at de ofte selv tog initiativet til projektet, og at de var fulde af energi og villige til at yde en ekstraordinær indsats. De arbejdede under arbejdsvilkår, som ofte var meget ringe: uklare ansættelsesforhold, stort merarbejde og forskudte arbejdstider" (Adamsen og Fisker, 1990: 90).

Men fra det historiske udgangspunkt har ildsjælsbegrebet bredt sig ud til at blive en væsentlig dimension både ved borgere/brugere engageret i det nære lokalsamfund og ved projektmagere beskæftiget med konkrete projekter. Men mit postulat er videre, at begrebet ildsjæl med fordel kan bruges som betegnelse på "den nye embedsmand". Det bliver en rollemodel for den kommunale embedsmand, der optræder som rådgiver og procesvejleder for de aktører, som har kompetencen ude i de decentrale strukturer, og dermed et begreb der er anvendeligt, når man vil undersøge i hvilket omfang den traditionelle regel-tænkende og organisationsfunderede embedsmand er en uddøende race. Mens embedsmanden som en holistisk tænkende procesrådgiver er i fremmarch<sup>2</sup>.



Det interessante fokus opstår, når vi ikke længere betragter ildsjælen som en konkret person, men som en række dimensioner. I dette perspektiv er ildsjælen:

- lokomotiv og tovholder,
- formidler mellem samfundsmæssige sfærer,
- tilvejebringer af ressourcer,
- netværksorienteret mere end organisationsfunderet og
- et begreb for en ny embedsmandstype, der gør fundamentalt op med den klassiske bureaukrat.

#### *Lokomotiv og tovholder*

Ildsjælen som lokomotiv og tovholder er inspireret af evalueringen af SUM-programmets lokalsamfunds projekter (herunder Fisker og Møller, 1992 samt Balle-Petersen, 1992). Ildsjælen som lokomotiv og tovholder er et væsentligt moment ved revitaliseringen af lokalsamfundet. Lokomotivfunktionen er i front, når processen - ofte båret af frivillige kræfter - mangler en vitaminindsprøjtning. Derfor er den lokale ildsjæl ofte professionel, det vil sige ansat som projektkoordinator/daglig leder af et aktivitets- eller beboerhus (Husmandsstedet, Sdr. Nørå på Fyn), som daglig leder af et lokalt baseret privat organiseret socialt miljøarbejde (Sidegaden, Vesterbro i København) eller som daglig leder af en kommunalt finansieret kvikskranke og informationsbutik, men med instruktionsbeføjelsen udlagt til et lokal brugerråd (Informationsbutikken i Grantofte, Ballerup kommune).

Det er den voldsomme og effektive "funktionstømning", der er foregået i lokalsamfundene, som gør det nødvendigt at have en ansat professionel ildsjæl til konkrete sociale og kulturelle projekter. Projekterne har typisk til formål at genskabe lokalsamfundenes førlighed (Balle-Petersen, 1992). I en lang årrække fandtes der simpelthen ikke de nødvendige ressourcer internt i lokalsamfundet til at fastholde det lokale som meget andet end en drøm om noget hedengangent, der burde genoplives, fordi det gav mindelser om et godt liv. Men på grund af ressourcetømningen - hvis årsager blandt andet skal findes i industrialiseringen, urbaniseringen og den sociale stratificering - var det nødvendigt med professionel støtte såfremt drømmen om at genoplive lokalsamfundet skulle have chance for at kunne realiseres. Det er således urealistisk at forestille sig, at sociale såvel som kulturelle tiltag kan trives i et lokalt rum udelukkende båret af frivillige borgere og brugere. Tvært imod peger erfaringerne i retning af, at det er nødvendigt i en lang årrække med offentligt støttede og eksternt (del)finansierede netværk ofte med professionelle ildsjæle/koordinatorer. Det offentlige engagement er simpelthen en uafhængig variabel, såfremt drømmen om lokalsamfundet skal realiseres.

Det SUM-støttede projekt Husmandsstedet er et godt eksempel: Susanne Berner er på sjette år (hvilket er meget længe for en lokal projektkoordinator) daglig leder. Hun har fortalt om husets udvikling, fra det blev stillet til rådighed af kommunen for de lokale borgere (udelukkende frivillige) i midten af 1980'erne og frem til i dag:

“De frivillige initiativtagere var ved at køre træt. De havde knoklet i 3 år og stod med et forfaldent, men dejligt hus, og ikke tilstrækkelige kræfter til at realisere alle deres smukke intentioner om børn og forældre i samvær om aktiviteter og med et fælles ansvar for huset. Alle drømmene var ved at drukne i interne stridigheder mellem to rivaliserende interessegrupper og dårlig samvittighed over ikke at være i stand til at yde nok, over manglende rengøring og svigtende kontinuitet. Det var ikke længere lysten, men pligten der drev værket...De fleste havde børn og fuldtidsarbejde, men brændte så meget for ideen, at de nægtede at give op så tæt på målstregen” (Berner, 1992: 21).

På dette tidspunkt var der ikke meget andet end drømmen tilbage. Drømmen var til gengæld meget manifest udtrykt i husets adresse, der fremhæver det nære og den landlige idyl: “Over Bækken nr. 1, Sdr. Nørå”. Ydermere ligger huset på gammel præstegårdsgjord, som i 1920 blev udstykket til statshusmandsbrug. På det tidspunkt, hvor de frivillige kræfter var ved at slippe op, hørte et bestyrelsesmedlem om SUM-midlerne. Ansøgningen gav bonus, og der kom midler fra centralt hold til ansættelse af en projektkoordinator. Da SUM-midlerne ophørte, lykkedes det at overbevise kommunen om det fornuftige i at fortsætte finansieringen af en projektkoordinator til det 100 pct. selvstyrende sociale og kulturelle eksperiment (Hulgård, 1994: 121ff).

#### *Formidler mellem samfundsmæssige sfærer*

“Jeg har oplevet mange ting og samarbejde med borgergrupper, hvor man på forhånd godt kan sige, at der og der vil der være en faldgrube, fordi man ikke forstår det politiske system. Og det er utroligt vigtigt at få forklaret. Men så må der også være en vis accept fra begge parter. Der må være en accept fra borgergrupperne af, at der findes nogle politiske mønstre, der skal accepteres. Men politikerne må så også forstå, at de andre jo ikke er vant til at arbejde på den måde” (kommunaldirektør Jette Johnsen i Clausen, 1992).

Borgergrupper og det politiske system taler ofte et forskelligt sprog. Jette Johnsen fremfører, at det politiske system og borgergrupperne skal mødes ved, at borgergrupperne lærer at acceptere de politiske mønstre, og politikerne lærer at forstå, at de samme borgergrupper ikke er vant til at arbejde på det politiske systems præmisser.

En facet af dette er, at de kommunikationsformer, der knytter sig til det politiske system, er forskellige fra civilsamfundsbaserede kommunikationsformer (Habermas, 1981: 471 ff). Ildsjælen spiller ofte en vigtig rolle som bindeled - eller oversætter - mellem “systemet” og projektet. Noget tyder på, at barriererne mellem civilsamfundsbaserede projekter og de kommunale myndigheder vokser proportionalt med kommunens størrelse. Susanne Berner fortæller således, at det som adskiller Husmandsstedet fra mange tilsvarende kultur-, aktivitets- og medborgerhuse i de store byer har noget med begreberne nærhed og tæthed at gøre: “Vi er også betydelig tættere på kommunen for eksempel, end de er i de store byer. Vi kan ringe op til borgmesteren og sige, at der er sørme kuk i et eller ande. Kan du ikke lige komme herved? Så kommer han ned og sætter sig” (Balle-Petersen, 1992: 79).

Den professionelle ildsjæl kender til de kommunikative spilleregler begge steder. Ofte har ildsjælen tidligere været ansat i forvaltningen (Fisker og Møller, 1992: 11). Ildsjælen er projektets koordinerende led, både internt i den nære projektverden og eksternt i forhold til fonde, den kommunale forvaltning, andre projekter mv.

At ildsjælens "ambassadørfunktioner" kan bidrage til at skævvride de oprindelige intentioner med et projekt, findes der et utal af eksempler på. For det første er det et problem for projektkoordinatoren, at vedkommende ikke kan bruge tid på at forfølge de oprindelige intentioner med projektet:

"Vi er jo bundet op på alle vores butikker, bundet op på at servicere lokalsamfundet, og bundet op på at jobtræne folk. Jeg må sige, at det tager utroligt meget også af min tid. For at drive ti butikker og en lille fabrik, det tager mere tid end man tror...For mig er det stadig utroligt vigtigt at have alle perspektiverne om socialt miljøarbejde i baghovedet at arbejde med. Men det er ikke det, vi når at realisere mest af. For det er også den vanskeligste del af arbejdet" (Johs. Bertelsen, leder af Sidegaden, i Hulgård 1994: 144-145. Sammenlign i øvrigt med Christensen, 1990: 41).

Johs. Bertelsen er i dag, udover at være koordinator for det sociale miljøprojekt Sidegaden, chef for en stor medarbejderstab og en række virksomheder (butikker) med en stor samlet omsætning. Det vil sige, at projektets "materielle" succes forhåndsbestemmer projektlederens arbejde, så de oprindelige "ildsjælsfunktioner" bliver trængt i baggrunden.

For det andet kommer almindelige brugere af og til i opposition til den mere synlige ildsjæl. Problemet er velkendt og opstår på grund af den nøgleposition ildsjælen har som vidensbank og praktisk gris (Fisker og Møller, 1992: 11). Positionen som hovedansvarlig for intern og ekstern kommunikation - ja som formidler mellem civilsamfundsbaserede kommunikationsprocesser og det offentlige - giver den tovholdende ildsjæl en ubetinget magtposition. Fisker og Møller fremhæver, at denne magt som oftest forvaltes på en tilfredsstillende måde; men når det går galt "kan det skyldes, at andre føler sig udenfor og derfor anfægter tovholderens position" (1992: 12).

#### *Ressourcer*

Normalt tænker vi på organisationer som de institutioner, der stabler ressourcer på benene. Der er imidlertid en tendens til, at ildsjælen bliver den centrale instans, når der skal tilvejebringes ressourcer til at igangsætte nye projekter. Det er ildsjælen, der har overblikket over hvilke fonde, der findes indenfor de pågældende områder. Det er ildsjælen, som nærmest har professionaliseret sig til at kunne skrive de ord, der får de bevilligende instanser til at åbne kasseapparaterne. Måske er der en bred tendens til at færre og færre ressourcer i bred samfundsmæssig målestok er forhåndsallokerede og tilsvarende flere er blotlagte for kampe om hvem, der skal have midlerne. I en sådan situation bliver ildsjælen ikke blot et lokalt fænomen; men et begreb for personfaktorens forøgede betydning. Blandt andet bliver det i stigende grad nødvendigt at sidde inde med de korrekte informationer om offentlige og private fondes bevillingspraksis.

At en stigende andel af socialpolitikens beløbsramme er afsat til puljer, vidner den såkaldte Satsreguleringspulje om. Puljen udgør en så eksplosiv vækst indenfor det socialpolitiske område, at nøglepersoner har talt om muligheden for, at vi i løbet af nogle få år kommer til at stå med en social finanslov.<sup>3</sup> I 1993 var Satsreguleringspuljen på 300 mill. kroner, i 1997 forventes puljen at være

vokset til 1950 mill. kroner. Puljeorienteringen af det socialpolitiske område medfører, at en stigende andel af områdets indsats er blotlagt for forhandling mellem en række parter, og dermed endnu et eksempel på individfaktorens støt stigende betydning for de samfundsmæssige reproduktions- og moderniseringsprocesser.

#### *Netværksorientering eller organisationsfundering?*

Nu bevæger vi os væk fra det eksklusivt lokalt betingede for at beskæftige os med nogle bredere sammenhænge, hvor ildsjælens indmarch kan iagttages.

Postulatet er, at der, når vi tænker organisationsteoretisk, er en tendens til netværksorientering på bekostning af organisationsfundering. Postulatet har sin teoretiske fundering i implementeringsteoretikeren Benny Hjerns opfordring til at sætte fokus på menneskers aktive organisering i dannelsen af sociale institutioner (Hjern og Hull, 1983). En opfordring Hjern uddybede under en forelæsning om "Bottom-up analyser: metode og teknik" (RUC, 1993), hvor han kom med det programmatisk udsagn: "Vi har brug for organiseringslære i stedet for organisationslære". Dette kan uddybes med begreberne *intermediaries* og *netværksdannelse*. Hjern og Hull (1987: 251) fremhæver, at fordelene ved at gå på tværs af faste organisationsdannelser og undersøge de intermedierende aktører er, at metoden kan bidrage til at kaste lys over, hvordan effektive "intermediatorer" etablerer sig og reproducerer deres netværk. Hjerns og Hulls forhåbning er, at afdækning af effektive personnetværk kan bidrage til at få lidt mere struktur ind i det tilsyneladende forvirrende og ustrukturerede net af relationer, der eksisterer mellem talrige aktører. Samtidig er intentionen at kortlægge, "how threads holding the whole together tend to pass through a small number of strategically key hands" (Hjern og Hull, 1987: 251).

Såfremt Hjerns og Hulls påstand holder, ser det ud som om tendensen til vigtige netværksdannelser og personlige alliancer er et generelt fænomen og ikke blot vedrører det sociale område. De fund jeg gjorde i forbindelse med SUM-programmet tydede på, at det var den personlige netværksdannelse (eller med Hjerns ord: organiseringen) omkring implementeringen af programmet, der kom til at spille hovedrollen på bekostning af den formelle organisation, der i udgangspunktet var udset til at have en central funktion (Hulgård, 1994: 98).

En spidsformuleret tese lyder: De aktører, der på forskellige niveauer (fra lokale projektmagere til topembedsmænd) er involverede i et program som SUM, retter store dele af deres aktiviteter ind efter ideer, tværgående netværksdannelser og personlige alliancer, og hverken efter de formelle regler, der ligger til grund for deres virke eller de interesser, de er "sat til" at varetage ved deres udpegning til diverse styrende råd og organer.

#### *Ildsjælen: en ny bureaukrattype?*

Fokus rettes nu mod embedsmandens rolle i den disaggregerede offentlige forvaltning eller for at fastholde begrebsapparatet fra denne artikel embedsmandens rolle i det decentraliserede og polycentrerede samfund. Spørgsmålet er:

Er "ildsjæl" et dækkende og anvendeligt begreb for en ny embedsmandstype, der gør fundamentalt op med den klassiske bureaukrat?

På tværs af diskussionerne om effekterne af 1980'ernes moderniseringsprogrammer, vil jeg hævde, at fænomener som afbureaukratiseringsplanen, moderniseringsprogrammet og Bertel Haarders perestrojkavirkning indenfor uddannelsessektoren understøttet af traditionen for decentralisering, polycentring og forhandling (se nedenfor) har bidraget til at svække det klassiske bureaukрати. De pågældende fænomener har i høj grad bidraget til på godt og ondt at genskabe adfærdsmønstrene fra det nære personbaserede fællesskabs-samfund på bekostning af spillereglerne i det formelt organiserede selskabs-samfund. Det vil sige, at der faktisk er forekommet en omfattende nedbrydning af det herredømmeforhold, der på Max Webers tid tog sig ud som ubrydeligt.<sup>4</sup> I den decentrale kommunale struktur er den traditionelle embedsmand på retur.

Denne situation er indvarlet af mange samfundsdebatører inden for de seneste år. Ulrich Horst Petersen (1991) har set på de demokratiske konsekvenser af kommunalreformen, og når frem til, at der i kølvandet på reformen er foregået "en voldsomt øget politisering på det lokale og regionale niveau forbundet med langt større økonomisk formåen og magt" (1991: 25). Politiseringen og kompetenceoverdragelsen har blandt andet medført en voksende tendens til konfrontation mellem regering/Folketing på den ene side og den kommunale sektor på den anden. En yderligere konsekvens fremhævet af Horst Petersen er udhulingen af ministeransvaret: Når ministrenes informationsniveau og deres påvirkningsmuligheder er drastisk svindende, "hvad er så realiteten i at gøre ministrene ansvarlige", spørger forfatteren (1991: 27).

En tidligere minister har til undertegnede udtalt, at der går omkring et år før, en minister er i stand til at overskue sit område og overtage "det politiske" fra embedsmændene. Dette er et stort problem, da forbruget af ministre har været enormt de seneste små 20 år. I Socialministeriet har den gennemsnitlige ministerperiode eksempelvis næppe været på meget mere end halvandet år. En anden debattør med indsigt i det sociale område har hævdet, at der i et så overskueligt samfund som det danske gør sig en del personnetværk gældende, når nye - socialpolitiske - initiativer skal søsættes (Hegland, 1994).

De tre iagttagelser om politisering af de regionale niveauer, af embedsværket og eksistensen af indflydelsesrige personnetværk peger i retning af en øget politisering af niveauer, som traditionelt set ikke blev betragtet som politiske. Og den øgede politisering forudsætter individer, der er i stand til at gebærde sig politisk - den forudsætter ildsjæle, eller personer der på godt og ondt føler sig kaldede til at tiltage sig ekstraordinære opgaver - lønnede eller ulønnede - i forhold til deres omgivelser.

Såfremt Horst Petersens tese om den øgede politisering ikke blot af lokale og regionale niveauer, men også af embedsværket holder, må man formode, at der nødvendigvis sker en underminering af den forudsigelighed og formelle rationalitet, der ligger i forvaltningens organisering efter faste kompetenceområder, hierarkisk opbygning og journalisering af dokumenter (Weber, 1982:

107). En proces som bidrager til at overlade scenen fra den formelt regulerende(n)de embedsmand til den private politiserende ildsjæl.

### **Decentralisering og polycentrering**

Begrebet decentralisering forudsætter, at der kan identificeres en enhed, der decentraliserer - udlægger ansvar og kompetence til en anden enhed. Men spørgsmålet er, hvorvidt der i dag findes et sådan magtcenter. For at forstå den samfundsmæssige betydning af det enkelte individs handlinger er det nødvendigt at supplere decentraliseringshistorien. Det kunne se ud som om aktørens - eller det enkelte individs - betydning er forøget som en konsekvens af decentraliseringsprocessens tre faser.

Sådan forholder det sig naturligvis også, men samtidig er det nødvendigt at gå bredere til værks. For noget tyder på, at vi i Danmark ikke blot har en stærkt decentraliseret offentlig sektor, men samtidig, at vi lever i et overordentligt polycentreret samfund. Samtidig tyder erfaringerne fra 1980'ernes og 1990'ernes forsøgsstrategi indenfor de sociale og kulturelle områder på, at det moderne differentierede og polycentrede samfund leverer særdeles gode vækstbetingelser for et fænomen som ildsjælen. De positive konsekvenser er åbenlyse: Med ildsjælens indmarch vokser initiativrigdommen og omstillingsparathed. De negative - eller i det mindste mere problematiske - konsekvenser er imidlertid nok så væsentlige, når betydningsfulde samfundsmæssige områder bliver afhængige af individuelle præferencer. "Feltet" åbnes for profileringsivrige borgere, professionelle med skår i det faglige fundament, konsulentfirmaer der er i stand til at rationalisere hvad som helst, og evalueringsforskere der kan orientere en amputeret centraladministration om, "hvad der i virkeligheden rører sig lokalt".

Den samtidige eksistens af decentralisering og polycentrering forøger betydningen af individuelle handlinger. Handlinger som oftere beror på personlige præferencer og interpersonelle netværk end formelle organisatoriske og juridiske hensyn. Den historiske decentralisering fra kommunalreformen og frem er således kun det ene element i den proces, som har givet et større spillerum for individuelle - og ofte ganske værdiorienterede - handlinger. For at forstå den proces, som har ledt frem til den forøgede betydning af ildsjæle og vægt på lokal kollektiv handlen med myndige borgere og brugere som væsentlige aktører, er det nødvendigt at se på forhandlingstraditionen og konfliktinstitutionaliseringen som væsentlige kendetegn ved det polycentrede samfund.

### **Forhandling og konfliktinstitutionalisering**

Forhandling og kompromis er væsentlige kendetegn ved det danske parlamentariske system. Siden indførelsen af parlamentarismen har intet parti haft flertal i Folketinget. I nyeste tid er traditionen for forhandling og kompromis udtrykt i, at der stort set var samme parlamentariske grundlag for 1980'ernes Schiüter-regeringer som for de to første Nyrup-regeringer. Siden 1913 har socialdemokratiet været det største parti med mellem 30 og 42 pct. af stemmerne. Men samtidig har socialdemokratiet aldrig været enedominerende.

Under 1980'ernes borgerlige regeringer var det alene af disse grunde umuligt at reformere det danske samfund "i engelsk retning". Samtidig har socialdemokraterne aldrig kunnet implementere en tilsvarende vision om "folkhemmet", som har gjort sig gældende i Sverige. For aktive politikere har der ofte været tale om "mudrede Folketing"; men måske er der snarere tale om en hårfin institutionalisering af konfliktende interesser og ideologiske præferencer. Det har været populært at sætte alle 1980'ernes reformer indenfor den offentlige sektor i forbindelse med moderniseringsprogrammet og afbureaukratiseringsplanerne. Det har også været populært at se SUM-programmet i dette lys (Sørensen, 1989; Clausen, 1990; 1991). Men det forholder sig snarere sådan, at mens moderniseringsprogrammet havde sit ophav i et liberalt tankegods og politiske diskussioner omkring partiet Venstre (Bentzon, 1988), havde SUM-programmet og de to punktprogrammer deres ophav i et radikalt tankegods og politiske processer omkring Det radikale Venstre (Hulgård, 1994).

Den parlamentariske forhandlingstradition har sin pendant i den finmaskede konfliktinstitutionalisering, der foregår mellem civilsamfundsbaseerede reproduktionsprocesser og de offentlige systemer (M. Rainer Lepsius i Hulgård, 1994: 173 ff).

Ved at vende blikket øst på bliver tingene sat i relief: Den fraværende konfliktinstitutionalisering mellem staten, markedet og det civile samfund var en væsentlig grund til, at det gik galt for den østeuropæiske kommunisme (Cohen i Larsen, 1994: 31-32; Lepsius i Hulgård, 1994: 181). Set i et civilsamfundsperspektiv gik det galt, fordi der ikke var en balanceret udvikling mellem stat, marked og civilt samfund: Man *forsøgte* at give et enkelt princip overherredømme (stat) og udrangerede de to andre samfundsbærende sfærer. Når vi i Danmark har haft et relativt udramatisk århundrede, er det, fordi vi har et polycentreret samfund, hvor det civile samfund er en meget aktiv medspiller i formuleringen og initieringen af moderniseringsbestræbelser; men ofte i et integreret samspil med det offentlige. Højskolens nys overståede 150 års jubilæum er et godt eksempel på det civile samfunds reelle indflydelse på samfundets modernisering.

Det er med andre ord sammenfaldet af decentraliseringsprocessen, forhandlingstraditionen og polycentreringsen samt den fortløbende og finmaskede konfliktinstitutionalisering, der dels kendetegner den danske velfærdsmodels udviklingspotentiale, dels giver et større spillerum for den ny "socialkarakter", ildsjælen.

## Noter

1. Udtalelsen faldt under interview i forbindelse med min undersøgelse af SUM-programmet.
2. Sammenlign eventuelt med Heglands inddeling af forsøgsstrategien i tre faser. Hegland kobler ikke de tre roller til de tre faser. Men det ligger lige for at koble den "oprindelige" ildsjæl til den første fase, karakteriseret af "de tusinde blomsters periode", projektmageren til anden fase, karakteriseret af en udviklingsperiode, og den nye embedsmandstype på tredje fase, som er "de styrede og selektive puljers periode" (Hegland, 1994: 9).

3. Udtalelsen faldt under et interview i forbindelse med den tværgående evaluering af Storbypuljen. Puljen er for øjeblikket på 70 mill. kroner årligt. Pengene kommer fra Satsreguleringspuljen, og skal anvendes til udviklingsprojekter målrettet mod storbyernes mest socialt udsatte grupper. Den har baggrund i forespørgselsdebatten i Folketinget den 1/12 1992 om "Hvilke initiativer agter regeringen at iværksætte for hurtigst muligt at afhjælpe hjemløsheden og den sociale nød i storbyerne, herunder problemerne for de psykisk syge".
4. Det bureaukratiske herredømmeforhold har Weber sammenfattet med de seks kendetegn: faste kompetenceområder, hierarkisk opbygning, administration baseret på journalisering af dokumenter, omfattende teoretisk uddannelse og faglig oplæring, generelle regler, fuldtidsjob (Weber, 1982: 107). Måske har disse kendetegn i dag en væsentlig "troldspejlsfunktion": de bliver en slags sindbillede på en forvaltningsmåde, vi gerne vil se; men som i stigende grad fungerer på andre måder og efter andre rationaler.

## Litteratur

- Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1990). *Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver*, bd. 1, København: AKF Forlaget.
- Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1991). *Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver*, bd. 2, København: AKF Forlaget.
- Albæk, Erik (1993). "Evaluering af forskning i Norden", *Politica*, nr. 1, pp. 6-26.
- Andersen, John og Jørgen Elm Larsen (1992). "Velfærdsstaten", pp. 148-168 i Heine Andersen (red.), *Sociologi - en grundbog til et fag*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Balle-Petersen, Margaretha (1992). *Levende Lokalområder - Samtaler om fem borgerinitiativer*, København: Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988). *Fra Vækst Til Omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Berner, Susanne (1992). "En tovholders synsvinkel", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 5, pp. 20-23.
- Bogason, Peter (1991). "Control for whom? Recent advances in research on governmental guidance and control", *European Journal of Political Research*, nr. 20, pp. 189-208.
- Christensen, Carl (1990). "Kommentar til Clausen", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 1, pp. 34-41.
- Clausen, Egon (1992). "Radioudsendelse om kommunerne og SUM-programmet", deltager programredaktør Egon Clausen (red.), forskningschef Nils Groes, kommunaldirektør Jette Johnsen, *Danmarks Radio*: P1.
- Clausen, Hans (1990). "SUM-programmet og 80'ernes socialpolitik", *Social Kritik*, nr. 8, pp. 101-107.
- Clausen, Hans (1991). "Forsøgsmarkedets anatomi", *Social Kritik*, nr. 15, pp. 94-101.
- Clausen, Hans (1992). *Livskvalitet og handicap - Forsøgs erfaringer fra SUM-programmet*, København: SIKON.
- Egelund, Tine (1993). "SUM-programmet", *Social Rapport*, pp. 17-19, København: CASA.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). "The Three Political Economies of the Welfare State", *International Journal of Sociology*, vol. 20, No. 3, 1990, pp. 92-123.
- Fisker, Jesper (1994). "Forsøgsprojekter og offentlige organisationer", Ph.D afhandling, under udgivelse.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992a). *Lokalsamfund og forvaltning - 241 SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, København: AKF Forlaget.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992b). *Lokalt Set - fem SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, København: AKF Forlaget.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992c). "Om fem år vil vi nok være endnu mere gråhårede og hæse i stemmen", *SUMma summarum*, 3. årgang nr. 5, pp. 4-19.
- Folketingets Socialudvalg (1988). *Beretning afgivet af Socialudvalget den 23. juni 1988*.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hansson, Finn (1993). "Evaluering af forskning og sociologisk teori", *Dansk Sociologi*, nr. 4, pp. 20-38.
- Hegland, Tore Jacob (1994). *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Aalborg: Forlaget Alfuff.
- Hegland, Tore Jacob (1990). "SUM-programmet - en historisk sociologisk baggrundsanalyse", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 1, pp. 8-23.
- Hjern, Benny og Christopher J. Hull (1983). *Going Interorganizational: Weber meets Durkheim*, paper: Annual Meeting of the American Political Science Association, The Palmer House, September 1-4, 1983.
- Hjern, Benny og Chris Hull (1987). *Helping Small Firms Grow*, Beckenham: Croom Helm.



3. Udtalelsen faldt under et interview i forbindelse med den tværgående evaluering af Storbypuljen. Puljen er for øjeblikket på 70 mill. kroner årligt. Pengene kommer fra Satsreguleringspuljen, og skal anvendes til udviklingsprojekter målrettet mod storbyernes mest socialt udsatte grupper. Den har baggrund i forespørgselsdebatten i Folketinget den 1/12 1992 om "Hvilke initiativer agter regeringen at iværksætte for hurtigst muligt at afhjælpe hjemløsheden og den sociale nød i storbyerne, herunder problemerne for de psykisk syge".
4. Det bureaukratiske herredømmeforhold har Weber sammenfattet med de seks kendetegn: faste kompetenceområder, hierarkisk opbygning, administration baseret på journalisering af dokumenter, omfattende teoretisk uddannelse og faglig oplæring, generelle regler, fuldtidsjob (Weber, 1982: 107). Måske har disse kendetegn i dag en væsentlig "troldspejlsfunktion": de bliver en slags sindbillede på en forvaltningsmåde, vi gerne vil se; men som i stigende grad fungerer på andre måder og efter andre rationaler.

## Litteratur

- Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1990). *Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver*, bd. 1, København: AKF Forlaget.
- Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1991). *Forsøgsstrategi - samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver*, bd. 2, København: AKF Forlaget.
- Albæk, Erik (1993). "Evaluering af forskning i Norden", *Politica*, nr. 1, pp. 6-26.
- Andersen, John og Jørgen Elm Larsen (1992). "Velfærdsstaten", pp. 148-168 i Heine Andersen (red.), *Sociologi - en grundbog til et fag*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Balle-Petersen, Margaretha (1992). *Levende Lokalområder - Samtaler om fem borgerinitiativer*, København: Udviklingscenteret for folkeoplysning og voksenundervisning.
- Bentzen, Karl-Henrik (1988). *Fra Vækst Til Omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Berner, Susanne (1992). "En tovholders synsvinkel", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 5, pp. 20-23.
- Bogason, Peter (1991). "Control for whom? Recent advances in research on governmental guidance and control", *European Journal of Political Research*, nr. 20, pp. 189-208.
- Christensen, Carl (1990). "Kommentar til Clausen", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 1, pp. 34-41.
- Clausen, Egon (1992). "Radioudsendelse om kommunerne og SUM-programmet", deltager programredaktør Egon Clausen (red.), forskningschef Nils Groes, kommunaldirektør Jette Johnsen, *Danmarks Radio*: P1.
- Clausen, Hans (1990). "SUM-programmet og 80'ernes socialpolitik", *Social Kritik*, nr. 8, pp. 101-107.
- Clausen, Hans (1991). "Forsøgsmarkedets anatomi", *Social Kritik*, nr. 15, pp. 94-101.
- Clausen, Hans (1992). *Livskvalitet og handicap - Forsøgs erfaringer fra SUM-programmet*, København: SIKON.
- Egelund, Tine (1993). "SUM-programmet", *Social Rapport*, pp. 17-19, København: CASA.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). "The Three Political Economies of the Welfare State", *International Journal of Sociology*, vol. 20, No. 3, 1990, pp. 92-123.
- Fisker, Jesper (1994). "Forsøgsprojekter og offentlige organisationer", Ph.D afhandling, under udgivelse.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992a). *Lokalsamfund og forvaltning - 241 SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, København: AKF Forlaget.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992b). *Lokalt Set - fem SUM-støttede lokalsamfundsprojekter*, København: AKF Forlaget.
- Fisker, Jesper og Frank Møller (1992c). "Om fem år vil vi nok være endnu mere gråhårede og hæse i stemmen", *SUMma summarum*, 3. årgang nr. 5, pp. 4-19.
- Folketingets Socialudvalg (1988). *Beretning afgivet af Socialudvalget den 23. juni 1988*.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hansson, Finn (1993). "Evaluering af forskning og sociologisk teori", *Dansk Sociologi*, nr. 4, pp. 20-38.
- Hegland, Tore Jacob (1994). *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Aalborg: Forlaget Alfuff.
- Hegland, Tore Jacob (1990). "SUM-programmet - en historisk sociologisk baggrundsanalyse", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 1, pp. 8-23.
- Hjern, Benny og Christopher J. Hull (1983). *Going Interorganizational: Weber meets Durkheim*, paper: Annual Meeting of the American Political Science Association, The Palmer House, September 1-4, 1983.
- Hjern, Benny og Chris Hull (1987). *Helping Small Firms Grow*, Beckenham: Croom Helm.

- Hulgård, Lars (1994). *Værdiforandring i velfærdsstaten - Det Sociale Udviklingsprogram (SUM) i weberiansk belysning*, Ph.D afhandling, Roskilde Universitetscenter.
- Jensen, Torben Pilegaard (1979). *Stat og Socialpolitik*, København, Sociologi.
- Jensen, Uffe Juul (1991). "Udvikling som metode - SUM i forskningsmæssigt perspektiv", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 4, pp. 22-29.
- Jørgensen, Per Schultz (1991). "SUM-evaluering: Et felt i bevægelse", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 2, pp. 42-49.
- Larsen, Øjvind (1994). "Interview med Jean Cohen", *Social Kritik*, nr. 29, pp. 29-34.
- Petersen, Ulrich Horst (1991). *Her går det ufatteligt godt*, København: Gyldendals pamfletter.
- Prahl, Arne (1993). *Tredje Decentralisering - en strategi til lokalsamfundsudvikling?*, København: Psykologisk Laboratorium, Københavns Universitet.
- Riesebrodt, Martin (1980). "Ideen, Interessen, Rationalisierung: Kritische Anmerkungen zu Tenbrucks Interpretation des Werkes Max Webers", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, nr. 1, pp. 111-130.
- Schluchter, Wolfgang (1988). *Religion und Lebensführung Band 1: Studien zu Max Webers Kultur- und Werttheorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schluchter, Wolfgang (1988). *Religion und Lebensführung Band 2: Studien zu Max Webers Religions- und Herrschaftssoziologie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sørensen, Torben Berg (1989). *Socialpolitik. Udvikling og funktion*, København: Munksgaard.
- Weber, Max (1973a). R. Stammers "'Überwindung' der materialistischen Geschichtsauffassung", pp. 291-359 i *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: J.C.B.Mohr.
- Weber, Max (1973b). *Die protestantische Ethik II. Kritiken und Antikritiken*, Hamburg: Siebenstern Taschenbuch Verlag.
- Weber, Max (1981). *Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weber, Max (1982). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B.Mohr.
- Weiss, Johannes (1988). "Max Weber in den sozialistischen Ländern, pp. 126-141 i Christian Gneuss (ed.), *Max Weber. Ein Symposium*, München: dtv wissenschaft.
- Winter, Søren (1991). "Summarisk forskning. Forskning, politik og SUM", *SUMma summarum - tidsskrift for social udvikling*, nr. 2, pp. 32-41.