

seau fastslår, at abbed de Saint-Pierres forslag om en ny og bedre verdensorden er moralsk gyldigt. Han går videre og siger, at *hvis* planen blev ført ud i livet, ville den aldrig blive omstødt. Men i en verden af snæversynet egoisme bliver planen ikke gennemført med det gode. En stor leder kan måske gennemføre planen med det onde ("ved midler som er voldelige og forfærdelige for menneskeheden" (p. 74)). Dette argument er et klart ekko af Machiavelli (*Discorsi*, bog I, kap. 26). For den, der både har høje idealer og en skeptisk vurdering af menneskelig adfærd åbnes der en afgrund mellem teori og praksis. Et problem, der altid er en overvejelse værd. Rousseau er en væsentlig tænker, og dette er en god bog.

Jørgen Poulsen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Bjørn Hvinden, *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*, Oslo: Scandinavian University Press, 1994, 308 + xii s., NOK 295,00.

Bjørn Hvinden fokuserer på koordinations- og integrationsproblemer i den offentlige sektor, og specielt i de norske og skotske socialforvaltninger. Bogens grundlæggende problemstillinger er for det første: Hvorfor dukker koordinations- og integrationsproblemer konstant op på trods af lovgivning og regler, som indeholder fælles mål for forvaltningsenhederne, og som påbyder koordination og helhedssyn? For det andet: Hvorledes hænger disse problemer sammen med grundlæggende bureaukratiske træk i velfærdsstaten og her specielt den sociale sektor?

Det empiriske materiale er hentet fra en række casestudier af norske og skotske kommunale socialforvaltninger og af de tilsvarende statslige lokale myndigheder, der administrerer de sociale sikringsordninger - *trygdekontorer* og lokalerheder af *Department of Health and Social Security*. Bogens hovedfokus er norske forhold. Den belyser koordinations- og integrationsproblemer både *inden for* og *mellem* offentlige myndigheder, og det er en af bogens pointer, at disse grundlæggende er af samme teoretiske karakter, idet begge typer af relationer kan studeres med samme begrebsapparat, ligesom det mere eller mindre er samme mekanismer, der medfører koordinations- og integrationsproblemer i de to relationer (p. 276).

Bjørn Hvinden er særdeles velbevandret i organisations- og bureaukrati-teori, og det er velgørende at se en forsker fra et samfundsvidenskabeligt sektorforskningsinstitut - det norske INAS, som svarer til Socialforskningsinstituttet i Danmark - gennemføre et så klart teoretisk relateret forskningsprojekt, der forener grundforskning og anvendelsesorienteret forskning. Den danske sektorforskning kunne lære heraf. De socialreformundersøgelser, der gennemførtes i Danmark i 1960'erne og 1980'erne, og som i høj grad vedrørte koordinations- og samarbejdsproblemer, savnede en sådan teoretisk forankring.

seau fastslår, at abbed de Saint-Pierres forslag om en ny og bedre verdensorden er moralsk gyldigt. Han går videre og siger, at *hvis* planen blev ført ud i livet, ville den aldrig blive omstødt. Men i en verden af snæversynet egoisme bliver planen ikke gennemført med det gode. En stor leder kan måske gennemføre planen med det onde ("ved midler som er voldelige og forfærdelige for menneskeheden" (p. 74)). Dette argument er et klart ekko af Machiavelli (*Discorsi*, bog I, kap. 26). For den, der både har høje idealer og en skeptisk vurdering af menneskelig adfærd åbnes der en afgrund mellem teori og praksis. Et problem, der altid er en overvejelse værd. Rousseau er en væsentlig tænkere, og dette er en god bog.

Jørgen Poulsen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Bjørn Hvinden, *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*, Oslo: Scandinavian University Press, 1994, 308 + xii s., NOK 295,00.

Bjørn Hvinden fokuserer på koordinations- og integrationsproblemer i den offentlige sektor, og specielt i de norske og skotske socialforvaltninger. Bogens grundlæggende problemstillinger er for det første: Hvorfor dukker koordinations- og integrationsproblemer konstant op på trods af lovgivning og regler, som indeholder fælles mål for forvaltningsenhederne, og som påbyder koordination og helhedssyn? For det andet: Hvorledes hænger disse problemer sammen med grundlæggende bureaukratiske træk i velfærdsstaten og her specielt den sociale sektor?

Det empiriske materiale er hentet fra en række casestudier af norske og skotske kommunale socialforvaltninger og af de tilsvarende statslige lokale myndigheder, der administrerer de sociale sikringsordninger - *trygdekontorer* og lokalerheder af *Department of Health and Social Security*. Bogens hovedfokus er norske forhold. Den belyser koordinations- og integrationsproblemer både *inden for* og *mellem* offentlige myndigheder, og det er en af bogens pointer, at disse grundlæggende er af samme teoretiske karakter, idet begge typer af relationer kan studeres med samme begrebsapparat, ligesom det mere eller mindre er samme mekanismer, der medfører koordinations- og integrationsproblemer i de to relationer (p. 276).

Bjørn Hvinden er særdeles velbevandret i organisations- og bureaukrati-teori, og det er velgørende at se en forsker fra et samfundsvidenskabeligt sektorforskningsinstitut - det norske INAS, som svarer til Socialforskningsinstituttet i Danmark - gennemføre et så klart teoretisk relateret forskningsprojekt, der forener grundforskning og anvendelsesorienteret forskning. Den danske sektorforskning kunne lære heraf. De socialreformundersøgelser, der gennemførtes i Danmark i 1960'erne og 1980'erne, og som i høj grad vedrørte koordinations- og samarbejdsproblemer, savnede en sådan teoretisk forankring.

Bjørn Hvinden vælger at belyse koordinations- og integrationsproblemerne i bunden af det sociale system, på "markarbejderniveau", ud fra den betragtning, at koordinations- og integrationsproblemerne må formodes at have størst betydning, hvor de sociale ydelser "leveres til" målgrupperne. Michael Lipsky's teori om *street-level bureaucracy* synes klart at være hovedinspirationen for Bjørn Hvinden, hvis tese er, at koordinations- og integrationsproblemerne i høj grad skyldes de arbejdsvilkår, som markarbejderne er underlagt og selv udvikler. Disse socialbureaukrater har et betydeligt skøn i deres arbejde, men benytter sig ofte af forskellige afværgemekanismer til at beskytte sig mod arbejdspress og ubehageligheder i deres arbejde, herunder konflikter med klienter og med andre forvaltningsgrene og myndigheder. Mens Lipsky interesserede sig for en lang række afværgemekanismer, der fjerner den bureaukratiske adfærd fra lovgivningens mål, vil Hvinden specielt fokusere på afværgemekanismer, der vedrører og hæmmer samarbejde og koordination.

Han kombinerer så dette *street-level bureaucracy* perspektiv med et interorganisatorisk perspektiv. Han forventer, at koordination og integration fremmes, hvis der er tale om gensidig opmærksomhed mellem aktører, hvis aktørernes perceptioner og mål er forenelige, og hvis der er gensidig afhængighed mellem aktørerne.

Den norske sociallovgivning betoner et mål om at gøre de sociale klienter selvhjulpne, hvilket kræver et samspil mellem passive forsørgelsesydelse og mere aktiverende, revaliderende og forebyggende foranstaltninger. I Norge og Skotland er administrationen af disse ydelser i betydeligt større omfang end i Danmark opdelt på flere forskellige myndigheder, herunder både kommunale og statslige lokalforvaltninger, og undersøgelsen viser, at der er tale om betydelige koordinationsproblemer både inden for og mellem disse.

Målsætningen om at fremme selvhjulpethed skubbes lokalt i baggrunden, idet der fokuseres mere på at få sagerne ekspederet (*processing of cases*). Målmiddel overvejelser trænges i baggrunden til fordel for regel anvendelse; tvetydigheder og konflikter i det klientrettede arbejde får mange markarbejdere til at søge en mere beskyttet position; uenighed om operationelle mål fører til, at man rådfører sig mindre med andre forvaltningsenheder; de enkelte forvaltningsenheder har en tendens til at være sig selv nok, hvilket forstærkes gennem socialisering af nye medarbejdere. Ledernes koordinerende indsats er overraskende svag. Koordination bliver vanskeligere, når afhængigheden mellem to forvaltningsmyndigheder (som i Skotland) er ensidig, end når der (som i Norge) er tale om gensidighed. Den svage part kan dog i visse tilfælde skaffe sig koalitions partnere, som når skotske kommunale socialforvaltninger allierer sig med frivillige organisationer for at lægge pres på de statslige myndigheder.

Hovedkonklusionen er, at markarbejdernes tilpasningsstrategier eller afværgemekanismer giver sig udtryk i, at arbejdsopgaver, som indebærer samarbejde, undlades (*avoidance/evasion*) i begge lande, at markarbejderne især i Norge erstatter ydelser fra andre myndigheder med egne ydelser i strid med lovgivningens intentioner (*substitution*), og at de overvælter ubehagelige eller tidkrævende sager til andre myndigheder (*off-loading*). Disse strategier modvir-

ker målsætningen om integration, koordination og helhedssyn i den sociale forvaltning, og betyder, at en del sociale klienter fastholdes unødigt på offentlig forsørgelse, at en del klienter bliver katebold mellem offentlige myndigheder, at en del sager afgøres på forkert grundlag, og at kontrollen med ydelserne bliver mere mangelfuld.

Disse effekter af koordinationsproblemerne svarer ganske godt til dem, der blev påvist i Socialforskningsinstituttets socialreformundersøgelser i 1960'erne af det dengang meget opsplittede danske sociale system. Det er Bjørn Hvindens fortjeneste, at han giver en god teoretisk forklaring på koordinationsproblemerne sammen med en solid empirisk analyse. Andre har beskæftiget sig med markarbejdernes afværgemekanismer og berørt deres betydning for koordination og samarbejde - herunder Lipsky, Weatherley, Prottas og undertegnede, men ingen har undersøgt sammenhængen mellem afværgemekanismer og koordination så grundigt som Hvinden.

Det er imidlertid både styrken og svagheden ved hans afhandling. Hans fokus på samspilsrelationer får ham måske til at overvurdere betydningen af koordinationsproblemerne. Det er nærliggende at tage undersøgelsen til indtægt for et mindre opsplittet socialt system end i Norge og Skotland, selv om Hvinden i sin afslutning refererer flere forskellige synspunkter herpå. Det såkaldt *enstrengede* danske sociale system placerer ansvaret for langt flere sager hos kommunen og i mange tilfælde også hos den enkelte markarbejder, og dets etablering var i høj grad begrundet i koordinationsproblemer i det gamle system før 1976 og i et ønske om at betone et helhedssyn, forebyggelse og revalidering i behandlingsarbejdet. I det norske og skotske system medfører markarbejdernes afværgemekanismer, at klienternes selvhjulpethed hæmmes på grund af besværlig koordination. I det stærkt afspecialiserede danske system hæmmes selvhjulpetheden, forebyggelsen og revalideringen måske i højere grad af andre afværgemekanismer, som indebærer, at den enkelte sociale markarbejder nedprioriterer det besværlige behandlingsarbejde til fordel for udbetaling af kontantydelse. Det opsplittede system giver uvægerligt koordinationsproblemer, men sikrer til gengæld, at der er vagthunde, der sørger for en vis indsats på specialområder, som ellers kunne nedprioriteres. Den private mødrehjælpsforening blev netop dannet i protest mod kommunernes nedprioritering af denne målgruppe efter mødrehjælpens ophør i 1976.

Søren Winter
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Søren Winter, *Implementering og Effektivitet*, Herning: Systime, 1995, 199 s.

Implementering og effektivitet er inspirerende, ja næsten spændende læsning. Især implementeringskapitlerne (kap. 2, 3 og 4) samt kapitel 5 om evaluering tiltalte mig.