

Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?

Antologi

Redigeret af Torben Fridberg

København 1997
Socialforskningsinstituttet
97:11

Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?

Antologien er redigeret af international forskningskonsulent Torben Fridberg
Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Lotte Renner

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-564-7

Design: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted Design A/S

Sats og tilrettelæggelse: Kirsten Bjørneboe

Omslag: J.F. Willumsen: *Maleren og hans familie*. 1912.olie på lærred. 229,5 x 242,5 cm.

Deponeret på J.F. Willumsens Museum af Nationalmuseum, Stockholm. Foto: Kit Weiss. Fotoet er
venligst stillet til rådighed af J.F. Willumsens Museum.

Fotos på omslagets bagside: Helle Holt fotograferet af Jørgen True/Sputnik.

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

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 tre hovedtemaer, nemlig: Er der veje til fuld beskæftigelse? Hvordan sikres en større social integration? Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? Som led i instituttets arbejde med disse temaer udgives en antologi for hvert tema.

Denne antologi bidrager til belysning af spørgsmålet: Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? Baggrunden for dette tema er den fortsatte diskussion, om hvorvidt det er ønskeligt eller muligt at ændre på det såkaldte velfærdsmiks, hvorved forstås arbejdsdelingen mellem det offentlige, den private sektor og civilsamfundet – herunder familien. Hensigten med antologien er at give en oversigt over problemstillingen, om hvem der løser eller kan løse opgaverne på det sociale område i et velfærdssamfund, samt at bidrage til en belysning af hvilke direkte og indirekte konsekvenser forskellige modeller har for opgavernes løsning. Antologien omfatter dels en række artikler, som belyser problemstillingen på tværs af de enkelte sektorer, dels nogle artikler som tager udgangspunkt i den viden, som findes om fx den tredje sektors og civilsamfundets opgaveløsning og muligheder på det sociale område. Antologien bidrager således også til en afklaring af, hvilke behov der er for yderligere forskning på området

Udkast til artiklerne i alle tre antologier blev fremlagt på en konference afholdt af Socialforskningsinstituttet i Køge den 5.-6. november 1996. Som opponenter til artiklerne i denne antologi bidrog seniorforsker Jens Bonke, lektor Peter Munk Christiansen, seniorforsker Ole Gregersen, forskningsleder Vita Pruzan, forsker Jon Kvist, forsker Elisabeth Toft Rasmussen og forsker Tine Rostgaard. Lektor Kurt Klaudi Klausen fungerede til afslutning som opponenter på den samlede antologi. Alle de nævnte opponenter skal have tak for deres kritik og inspiration.

København, april 1997
Jørgen Søndergaard

Indhold

Forord	3
Hvem løser de sociale opgaver?	7
Af Torben Fridberg	
Velfærdsstatens udvikling, konsekvenser og udbydere: Tre traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning	39
Af Jon Kvist	
Er det nødvendigt både at styre og ro - og er det overhovedet godt? Om markeds løsninger inden for den sociale servicesektor	63
Af Peter Munk Christiansen	
Opgaveløsninger i fremtidens velfærdssamfund: Den britiske velfærdsstat og ældreforsorgen	93
Af Anne Jamieson	
Når opgaverne skal løses	113
Af Steen Bengtsson	
Sektorspecifitet eller institutionelt set-up	157
Af Kurt Klaudi Klausen	
Den frivillige sektors rolle i socialpolitikken	179
Af Inger Koch-Nielsen	
Virksomhedernes sociale ansvar	207
Af Helle Holt	
Forfatterne	231
Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.96	233

Hvem løser de sociale opgaver?

Af Torben Fridberg

Indledning

Hvem skal løse opgaverne i velfærdssamfundet er et af spørgsmålene i Socialforskningsinstituttets program for forskning i velfærdssamfundets problemer og udviklingsperspektiver.

Baggrunden for dette spørgsmål er den fortsatte diskussion om den danske velfærdsstatsmodel, der er karakteriseret ved den offentlige sektors helt dominerende rolle, samt ved at de sociale ydelser som hovedregel bliver finansieret gennem skatterne. Denne model er i de senere år kommet under pres, idet den er blevet kritiseret for at være for dyr og for ineffektiv, samt for at være formynderisk i en udstrækning, så den enkeltes følelse af ansvar og solidaritet er blevet udvandet. Og så har den ikke været i stand til at løse en række opgaver tilfredsstillende. For det første er der ventelisteproblemerne. Der er ventelister på dagpasningspladser og på sygehuse samt kapacitetsproblemer på hjemmehjælp mv. til ældre. For det andet er der problemer med indsatsen over for de svageste og mest elendige grupper af hjemløse, narkomaner, grupper blandt de ikke indlagte psykisk syge osv. Endelig har modellens manglende evne til at sikre integration på arbejdsmarkedet stillet spørgsmålstegn ved modellen.

Velfærdsstatens legitimitetsproblemer har ført til en del overvejelser om alternative måder at organisere den offentlige service på. Debatten har imidlertid også drejet sig om, hvorvidt det er ønskeligt og muligt at ændre på det såkaldte velfærdsmiks, hvorved forstås opgavefordelingen mellem det offentlige, markedet (herunder arbejdsmarkedet) og civilsamfundet (herunder familien). Diskussionen startede som en generel diskussion om privatisering for 10-15 år siden, men inden for det sociale område

er de aktuelle overskrifter for debatten: Udlicitering af sociale serviceopgaver, virksomhedernes sociale ansvar, prioritering af det frivillige sociale arbejde, prioritering af familiens – især børnefamiliens – muligheder for selv at klare problemerne, og betoning af den enkeltes ansvar for at klare sig.

Denne artikel indeholder et forsøg på at systematisere og skabe en oversigt over problemstillingen, omkring hvem der løser og kan løse opgaverne på det sociale område i et velfærdssamfund. Hensigten er endvidere, at bidrage til en belysning af hvilke direkte og indirekte konsekvenser forskellige modeller har for opgavernes løsning.

Forskellige modeller

For at kunne konkretisere debatten om et ændret velfærdsmiks er der behov for en afklaring af, hvad det egentlig er, der kan mikses, hvordan der kan mikses og af de forskellige velfærdsmiks-modellers egenskaber og muligheder for at løse de ønskede velfærdsopgaver i samfundet. Under den aktuelle debat ligger der som regel en antagelse om, at nogle af de offentlige opgaver kunne tages op af andre aktører i samfundet, således at vi fik mindre velfærdsstat og mere velfærdssamfund.

Ved analyser af forskellige landes overførselsindkomster er problemstillingen blevet beskrevet som en fordeling af opgaverne inden for den såkaldte velfærdstrekant, hvor stat, marked og civilsamfund hver udgør et hjørne i trekanten. I velfærdsstats-teorien har man forsøgt at skelne mellem forskellige "velfærdsregimer", alt efter hvilken sektor i trekanten der har et hovedansvar for indkomstsikringen (Esping-Andersen, 1990; Ploug & Kvist, 1994). Her fremtræder de skandinaviske lande med hovedvægten på staten, der sikrer *universelle* løsninger for alle borgere i landet. Danmark skiller sig ud fra de øvrige skandinaviske lande ved helt overvejende at finansiere ydelserne gennem skat-systemet. USA og til dels UK fremstår som samfund med en liberal/residual karakter, hvor indtægtssikringen først og fremmest er baseret på private løsninger af ideologiske grunde, mens

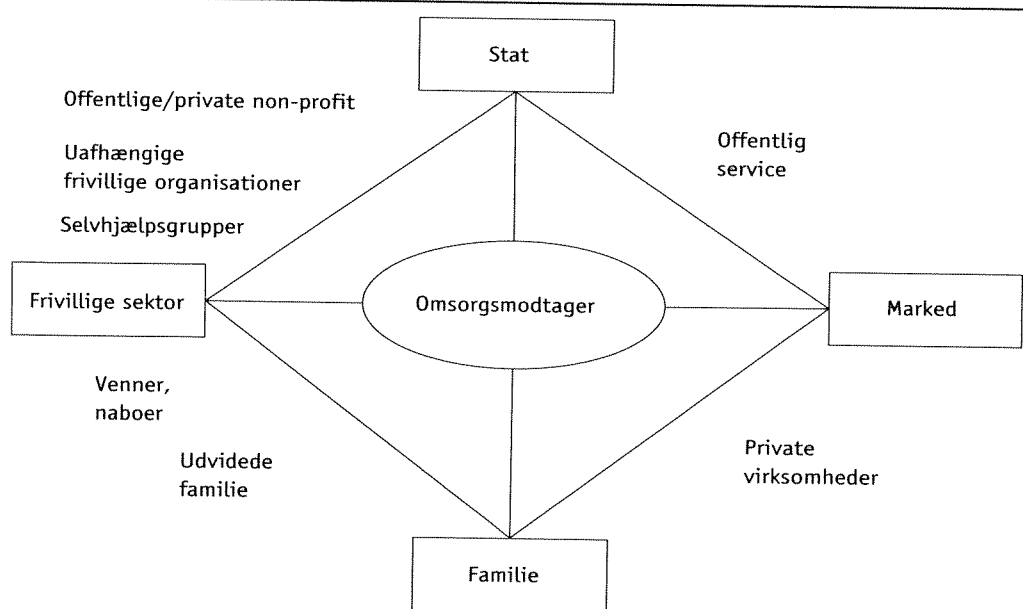
kun *residuelle* fattigdomsproblemer er det offentliges ansvar. Tyskland fremstår som et konservativt/korporativt velfærdssamfund, hvor *selektive* løsninger typisk er overladt til arbejdsmarkedsbaserede forsikringsordninger med inddragelse af de store "frivillige" eller non-profit organisationer til at administrere og levere sociale ydelser. I realiteten kan man i alle landene finde elementer af alle tre typer af velfærdsregimer, og modellen er da også blevet kritiseret for at overforenkler forskellene mellem landene.

Indtrykket fra sammenlignende studier er i øvrigt, at der er nok så store lighedstræk mellem udviklingen af velfærdsordningerne i de europæiske lande. Velfærdsstatsforskningen har haft en tendens til at betone forskellene mellem de enkelte landes systemer frem for at søge fællestrækkene, men i store træk er parallelle velfærdsordninger udviklet i de nord-europæiske lande med mindre tidsforskydninger. At de enkelte lande så havde meget forskellige institutionelle forudsætninger for at udbygge velfærdsordningerne har ført til, at ordningerne er blevet organiseret noget forskelligt, men hovedlinierne har været bestemt af, at en række fælles problemer har skullet finde en løsning.

Forskellige aktører

Når man beskæftiger sig med de sociale serviceordninger bliver det hurtigt klart, at familiens betydning i samfundet har en afgørende rolle. Det gælder både i forhold til dagpasningen af børn og til hjælp og pleje til de ældre, som er de to største områder for serviceordninger. Man har derfor udvidet velfærdstrekanten ved at dele civilsamfundet op på de to grupper: den "frivillige" sektor og familien, således at man får en firkant eller en velfærdsdiamant, som den bliver kaldt, i stedet for en velfærdstrekant (Evers et al., 1994). Herved får man udskilt familien som en relativt entydig størrelse, men tilbage bliver, at de øvrige sektorer dækker over et bredt spektrum af delsektorer med hver især meget forskellige karakteristika og forudsætninger for at kunne varetage velfærdsopgaver:

Figur 1.
Velfærdsdiamanten.



Staten, eller det offentlige, omfatter både et politisk niveau, der beslutter, hvilke ydelser der skal stilles til rådighed, hvilke grupper i befolkningen, der skal nyde godt af dem, hvorledes ordningerne skal finansieres, og hvem der skal sørge for, at de bliver leveret. Herudover er der det administrative niveau, hvor man igen må skelne mellem offentlige institutioner, kommuner, amter, den centrale stat og eventuelt et overstatsligt niveau.

Markedet betegner den private erhvervssektor, herunder arbejdsmarkedet, hvor aktørerne dels kan være de private virksomheder, dels kan være arbejdsmarkedets organisationer eller institutioner oprettet efter aftale mellem disse parter. Når man taler om virksomhedernes sociale ansvar og om familievenlige arbejdspladser tales der dog i reglen om alle arbejdspladser, uanset om disse er private eller offentlige. Når det derimod drejer sig om produktion af velfærdsgoder, der kan sælges direkte til husholdningerne eller indirekte gennem det offentlige, så er det alene de private

kommercielle virksomheder, der tænkes omfattet af denne sektor.

Den frivillige sektor omfatter organisationer eller foreninger mv., som varetager sociale opgaver. Disse organisationer behøver ikke nødvendigvis alene at være baserede på frivilligt ulønnet arbejde, men kan være store professionelle organisationer med mange af de egenskaber, som vi ellers forbinder med offentlige bureaukratier. Sektoren defineres til dels ved, hvad den ikke er. Den er non-profit (ikke marked) og den er non-governmental (ikke stat). Når man taler om den frivillige sektor, taler man imidlertid også ofte om det frivillige ulønnede arbejde, der udføres i mere eller mindre fast organiseret sammenhæng fx i følge en fast aftale i et netværk, en besøgstjeneste eller lignende.

Familien består især af den nærmeste familie, dvs. forældre-børn og søskende. Familiebaseret velfærd er ikke nødvendigvis indgået frivilligt. Dels kan familien være forpligtet gennem lovgivningen, som fx forældre er over for deres børn, eller som børnene er over for deres gamle forældre i Tyskland. Dels kan der være tale om, at normative sanktioner kan træde i kraft, hvis man ikke som familiemedlem hjælper hinanden. Naboer, venner og kolleger på arbejdet kan også yde hjælp, men denne hjælp vil i reglen omfatte mere uforpligtende ydelser.

Der findes i Danmark ikke mange eksempler på, at private virksomheder på et kommercielt grundlag står for en social serviceordning. Derimod findes der mange eksempler på, at de frivillige organisationer, foreninger eller andre løser opgaver, som også bliver løst inden for det offentlige. Fx drives en del daginstitutioner, plejehjem mv. som selvejende institutioner med offentlige driftsoverenskomster. Ofte har de private organisationers rolle været at opbygge disse institutioner, som så senere er overgået til en overvejende offentlig finansiering. De nordiske velfærdsstater er netop udviklet i et konstant samspil mellem folkelige bevægelser, foreninger, humanitære og kristelige organisationer på den ene side og det offentlige på den anden. Grund-

læggende er velfærdsområdet imidlertid reguleret og i reglen også finansieret af det offentlige, uanset om nogle af serviceydelserne bliver leveret af andre aktører, og uanset at der fx på dag-institutionsområdet er tale om en delvis brugerfinansiering. På det sociale område er det især kommunerne, der står for styringen, af hvad og hvor meget der skal tilbydes samt har ansvaret for kvaliteten af ydelserne.

Forskellige roller

I denne sammenhæng må man således skelne mellem forskellige funktioner eller roller ved frembringelsen af social service. 1) Afgørelsen af om en person er berettiget til ydelsen. 2) Finansieringen af ydelsen. 3) Ansvaret for at levere ydelsen, (rollerne 1-3 kan også betegnes bestillerens rolle). 4) den konkrete produktion af ydelsen (betegnet udførerens rolle) (Salonen-Soulié, 1992).

I Udvalget om offentligt privat Samspil formuleredes samme system som tre roller 1) Hvilken myndighed (arrangør eller udformer) tager stilling til, hvilke ydelser borgerne skal tilbydes samt til, hvorledes de skal produceres og finansieres, 2) Hvem er betaler for ydelsen og hvordan (finansieringsmåde) og 3) Hvem producerer og leverer ydelsen? (Dræby, 1995).

Hovedreglen på det sociale område er, at ydelserne er politisk fastlagte, samt at staten og/eller kommunerne som myndighed udformer velfærdsydelserne og finansierer dem (ofte 100 pct.), samt ofte også selv producerer velfærdsydelserne. Der findes dog som nævnt også mange eksempler på, at selvejende institutioner udfører behandlings- og forsorgsopgaver, og med en vis egenbetaling fx driver plejehjem. At udformerrollen er politisk bestemt er karakteristisk for den "danske model", som netop er baseret på offentlige ydelser. Spørgsmålene, der først og fremmest diskuteres, drejer sig om i hvilken udstrækning ikke-offentlige udførere i højere grad kan imødekomme nogle forventninger, om større kvalitet, lavere pris, større fleksibilitet, og øget hensyntagen til brugernes individuelle ønsker og behov, samtidig

med at andre hensyn også bliver tilgodeset. Herunder hvilke ønskede eller uønskede konsekvenser nye aktørers varetagelse af opgaverne måtte have for fx en helhedspræget indsats, ligheds- og omfordelingsmålsætninger, borgernes rettigheder etc.

Befolkningens holdninger

Som udgangspunkt må man nok se i øjnene, at det offentliges rolle ikke er nem at nedtone – i hvert fald når det gælder det overordnede ansvar, for at velfærdssamfundet fungerer, og at de sociale ordninger fungerer. Det gælder, hvad enten det drejer sig om indkomstoverførsler, serviceydelser eller forskellige overvågnings-, tilsyns- og kontrolfunktioner. Efter alt hvad vi ved bakker befolkningen massivt op om velfærdsamfundet, som det bl.a. fremgik af Socialforskningsinstituttets holdningsundersøgelse *Borgerne om velfærdssamfundet (1996)*. Langt hen ad vejen betyder det også en opbakning om velfærdsstaten i den forstand, at man finder, at disse opgaver skal varetages under velfærdsstatens kontrol og helt overvejende under dens finansielle rammer. Det er politikerne, der bliver krævet til ansvar for, at velfærdssamfundet fungerer. Selv om store dele af befolkningen er kritisk indstillet over for misbrug af systemerne og mener, at folk i højere grad, end det i dag er tilfældet, bør klare sig uden hjælp fra det offentlige, så er der ingen tvivl om, at befolkningen vil have deres velfærdsydelser til tiden. Det er sådan, at serviceydelser som dagpasning af børn og plejehjemspladser ligesom hofteoperationer mv. nærmest opfattes som retsbestemte ydelser. Dette fremgik også af *Borgerne om velfærdssamfundet*, idet undersøgelsen viste, at stort set alle i befolkningen (94 pct.) er enige i, at *man burde få plads i børnehave, på sygehus eller plejehjem med det samme – ligesom man får dagpenge med det samme, når man bliver arbejdsløs*. I undersøgelsen var også et spørgsmål som lød: *Hvis de offentlige serviceydelser ikke er gode nok, vil jeg foretrække at få udbetalt et beløb – og så løse opgaverne selv*. To tredjedele af befolkningen var enige i dette udsagn. Alternative løsninger til de offentlige løsninger er således ikke helt fremmede tanker for store dele af befolkningen – når det gælder selve leveringen af ydelsen. Men også i dette spørgsmål forudsættes det, at man får

udbetalt et beløb af det offentlige, og at det altså er et offentligt ansvar, at borgerne får de ydelser, som de har brug for.

Diskussionen om den private sektors effektivitet kontra trygheden ved, at ydelserne produceres af det offentlige, blev også taget op i holdningsundersøgelsen gennem nogle få spørgsmål. Svarene viser klart, at befolkningen principielt ikke er negativt indstillet over for private løsninger. Snarere tværtimod. Dels er meget store andele af befolkningen overbevist om, at "private virksomheder løser opgaverne mere effektivt end det offentlige" (58 pct. er enige i dette), og at "de private løser opgaverne billigere, fordi de er bedre til at organisere arbejdet" (66 pct. er enige i dette). Ligeledes er det kun lidt mere end hver tredje borger, der mener, at "det er mere trygt, at det offentlige løser opgaverne, også selv om det koster mere" (37 pct. er enige i dette). Andelen, der finder, at det er mere trygt, at det offentlige løser opgaverne, ville muligvis være større, hvis spørgsmålet ikke omfattede tilføjslen: "... også selv om det koster mere". Netop prisen på opgaveløsningerne kan være baggrunden for befolkningens holdninger på dette område. Flertallet finder tilsyneladende ikke, at trygheden, ved at det offentlige står for opgaverne, kan retfærdiggøre en merpris, ved at opgaverne ikke bliver løst så effektivt og billigt som muligt. Og det er slet ikke i orden, hvis merprisen skyldes, at lønniveauet er højere hos offentligt ansatte. Kun en femtedel af befolkningen finder, at "det er i orden, at det offentlige er dyrere, fordi de ansatte får en bedre løn". Over halvdelen er meget uenige i dette.

Fra tidligere undersøgelser ved vi, at mange mener, at man kan få en bedre service for færre penge, bl.a. fordi der kan effektiviseres i den offentlige sektor, eller ved at opgaver kan overlades til den private sektor. Det er imidlertid ikke alle opgaver, som befolkningen er indstillet på at overlade til private. Goul Andersen viste i 1994, at holdningen er klart positiv, når det gælder udlicitering af behandlinger på privathospitaler for at nedbringe ventelister, samt udlicitering af rengøring på hospitaler. Derimod bliver holdningerne mere delte, når det gælder udlicitering af

hjemmehjælp samt af børnehaver og vuggestuer. Goul Andersen konkluderer på bl.a. denne baggrund, at "navnlig accepten af privatiseringer som princip viser, at vælgerne ikke er så konservative, at de afviser ændringer i den offentlige sektors måde at fungere på – og opfattelsen af, at den offentlige sektor kunne være mere effektiv trives selv hos en stor del af de offentligt ansatte" (Goul Andersen, 1995).

Forskellige problemer der skal løses

Det er klart vanskeligt at diskutere andre måder at løse opgaverne på uden at tale konkret om, hvilke opgaver det drejer sig om. Det kan derfor være nyttigt at skelne mellem forskellige typer af opgaver, som kræver forskellige løsninger, og som også har forskellig historie og traditioner for opgavernes løsning. En måde at opdele opgaverne på er (her frit efter Bengtsson i denne antologi) at skelne dels mellem opgaver, der sigter på personer, der har brug for en hjælp i *normale* situationer og i *unormale* situationer. Dels mellem opgaver, der sigter mod personer i henholdsvis *almindelige* situationer og i *særlige* situationer. Særlige fordi de er mere sjældne. Kombinerer man disse to dimensioner får man følgende fire opgavetyper:

A. Almindelige og normale situationer er situationer, som er normale, fordi de ikke i sig selv kan ændres, men fx er en følge af, at vedkommende personer befinder sig i en bestemt fase i livsforløbet. Børnefamilierne har brug for dagpasning, og de gamle har brug for hjemmehjælp, pleje mv. Mange har selv brug for disse ydelser på et eller andet tidspunkt i deres liv, og alle kender nogen, der gør brug af eller har gjort brug af dem. Det er således også meget almindelige situationer.

B. Almindelige og unormale situationer er fx arbejdsløshed. Det er en ret almindelig situation, men til gengæld en unormal situation i den forstand at enten den ledige selv eller et hjælpesystem, arbejdsformidlingen eller den kommunale socialforvaltning vil søge at ændre situationen, der i princippet opfattes som midlertidig. Hvis den unormale situation varer ved, er der behov

Figur 2.
Opgavetyper efter personens situation.

Opgavetyper efter personernes situation		
	Normale	Unormale
Almindelige	A Børn/Dagpasning Ældreområdet	B Arbejdsløshed - langvarig -
Særlige	D Handikappede	C Hjemløse Misbrugere Udstødte

for aktivering eller andre foranstaltninger, som kan sikre integrationen på arbejdsmarkedet og dermed en tilbagevenden til en normal situation.

C. Særlige og unormale situationer er fx vore dages fattigdom. Grupperne af fx hjemløse og stofmisbrugere omfatter personer i en særlig situation, som de færreste forestiller sig at de kan komme i. En situation som påkalder sig en speciel indsats, hvis et menneske skal hjælpes på vej mod en mere normal situation. En særlig hjælp til social integration.

D. Særlige og normale situationer er fx grupper af handicappedes situation. Selve situationen at være handicappet er normal i den forstand, at den er permanent. En hjælp kan ikke ændre denne situation, men den kan afhjælpes mere eller mindre. Situationen er endvidere særlig i den forstand, at mange ikke kommer i den. Hertil kommer at de forskellige grupper af handicap hver især repræsenterer en række meget forskellige problemer. Nogle af grupperne er endog meget små.

Opgaveløsningerne for alle fire typer af situationer og problemer er i Danmark klart blevet defineret som et offentligt ansvar, og kommunerne er blevet tillagt en central rolle i løsningen af de fleste af opgaverne. Men diskussionerne om, i hvilken udstrækning andre aktører end det offentlige kan overtage nogle af opgaverne, er noget forskellige mellem de fire typer af problemstillinger. Her skal nævnes nogle eksempler:

A. Ældre- og børneområdet.

Ældreområdet er et område for social service med store og voksende behov. Det er samtidig allerede et stort beskæftigelsesområde, men også et område hvor udgifterne er svære at kontrollere. Måske fordi området op gennem 1980'erne har været underlagt et pres for at begrænse udviklingen i udgifterne, har der fundet en betydelig udvikling sted af den kommunale service, først og fremmest gennem decentralisering og lokal samordning af de forskellige serviceområder: plejehjem, hjemmehjælp, hjemmesygepleje, dagcentre, madudbringning, telealarm mv. Ønsket om at spare eller begrænse stigningen i udgifterne er herigennem langt hen ad vejen blevet kombineret med et ønske om at levere en bedre service, der kan imødekomme brugernes ønsker og behov.

Den aktuelle diskussion på området handler om mulighederne for at udlægge nogle af opgaverne til private virksomheder eller til non-profit organisationer, uden at det går ud over kommunernes muligheder for at levere en helhedspræget service. Licitationer benyttes allerede i en vis udstrækning til ældre- og handicapkørsel og i de kommunale madordninger. Alligevel synes det at være meget vanskeligt at ændre på de etablerede systemer. Forslag om at introducere nye aktører til at levere serviceydelser som fx hjemmehjælp bliver i reglen mødt med mistro og bekymring for, hvilke evt. uønskede konsekvenser ændringerne kan få, og selv små forsøg løber ofte ind i praktisk og ideologisk modstand. En del af baggrunden for dette er, at betalingsevnen og behovene for hjælp ikke altid hænger sammen. På ældreplejens område kan der være tale om meget store udgifter. Man er så-

ledes nødt til at holde finansieringen af ydelserne inden for det offentlige rammer eller inden for en lovbestemt ramme, hvis man vil sikre alles adgang til de ydelser, som man har besluttet, der skal stilles til rådighed. I diskussionen er det derfor også nødvendigt at skille spørgsmålet om bestiller og finansiering fra spørgsmålet om leverandør.

Diskussionen har bl.a. drejet sig om mulighederne for indførelse af tillægsydelser i den offentlige sektor. Som det er fremgået af en rapport fra SFI (Rønnow, 1996) er begrebet tillægsydelser blevet anvendt om to principielt forskellige situationer: én hvor der for brugeren via en hel eller delvis egenbetaling opnås mulighed for tilkøb af eksisterende ydelser eller af nye ydelser, og én hvor brugeren får valgmulighed mellem forskellige producenter. Rapporten viser imidlertid, at tillægsydelser i begge udgaver endnu kun findes i meget begrænset omfang. I en del kommuner kan ældre mod en lille egenbetaling tilkøbe sig fx havehjælp fra en beskæftigelsesgruppe. En sådan foranstaltning er imidlertid først og fremmest en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der afhænger af kommunens beskæftigelses- og aktiveringspolitik. Også anvendelsen af tillægsydelser som en valgmulighed mellem fx en offentlig og en privat producent er endnu meget beskednen, når man ser bort fra drift af forskellige institutioner. Aktuelt er der kun enkelte kommuner, der som led i forsøgsordninger har private firmaer inde som medproducent af hjemmepleje.

Også dagpasningen af børn hører til gruppen af almindelige og normale situationer, hvor velfærdsstaten søger at stille tilbud til rådighed for befolkningen. På dette område er der en tradition for en betydelig egenbetaling, samt for at vælge mellem forskellige pasningsformer fx vuggestue, kommunal dagpleje, børnehaver, aldersintegrerede institutioner m.m. Endvidere er der en hel del selvejende institutioner på området. Til forskel fra ældreområdet er behovet for dagpasning af børn stort set det samme for alle, således at den anvendte brugerbetaling også virker neutralt set fra et fordelings- og lighedssynspunkt. Forsøg på at afhjælpe

den kroniske mangel på dagpasningspladser ved at tilbyde økonomisk støtte til forældreorganiserede pasningsordninger har imidlertid kun fundet mindre anvendelse. Børnefamilierne foretrækker helt overvejende en offentligt kontrolleret dagpasning for at være sikre på, at kvaliteten er i orden.

B. De svage på arbejdsmarkedet

Når det gælder problemerne med at reintegrere marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet, drejer det sig ikke længere om at levere en bestemt hjælp eller ydelse, men om at sætte en aktiverende proces i gang, der kan skaffe den arbejdsløse en plads på arbejdsmarkedet. Erfaringerne fra de senere års mange tiltag med aktivering synes at vise, at placeringer (med offentlig støtte) i rigtigt arbejde i en privat virksomhed giver større muligheder for, at den ledige får et varigt arbejde uden offentlig støtte.

Her er en diskussion i gang, om i hvilken udstrækning virksomhederne i højere grad kan bidrage til reintegration af marginaliserede grupper og grupper med en nedsat erhvervsevne. Fra politisk side har det været ønsket, at de private virksomheder påtog sig et større ansvar i forbindelse med ikke alene løsningen af disse opgaver, men også i højere grad med at forebygge problemer i forbindelse med marginalisering, og i øvrigt også med samspillet mellem familieliv og arbejdsliv. Mange virksomheder har vist interesse for at tage opgaverne op, måske mest (eller mest synligt) blandt de store virksomheder. Det rejser en række spørgsmål om virksomhedernes muligheder for og incitamenter til at løse disse opgaver, samt om hvorledes samspillet med det offentlige skal udformes. Herunder kommer spørgsmål om finansiering, samt måske om beskatning, retsstilling og klagemuligheder, omfordeling og lighedshensyn. Endelig indgår spørgsmål om de øvrige ansattes reaktioner og holdninger til evt. at skulle bidrage til løsningen af disse opgaver. Også disse spørgsmål kan formentlig belyses noget ved at se på erfaringerne i andre lande. Bl.a. Tyskland og Holland har egentlige obligatoriske kvoter for ansættelse af personer med nedsat erhvervsevne.

C. De udstødte

Især omkring de særlige/ualmindelige problemer har den "frivillige" såkaldte tredje sektor traditionelt haft en rolle at spille i tillæg til den offentlige indsats. De private organisationer, institutioner og foreninger har altid udført et hjælpearbejde rettet mod de mest udsatte og hårdest belastede grupper i samfundet, herunder de specielt belastede grupper af misbrugere, sindslidende og indsatte i kriminalforsorgens institutioner. De har stået for oprettelsen af forskellige behandlings- og omsorgsinstitutioner inden for de forskellige områder, og de er igen i de senere år blevet engageret i etableringen af forskellige dagtilbud, væresteder, aktiveringsforanstaltninger, etablering af selvhjælpsgrupper mv., samt i etableringen af de nye boligtilbud, som er under udvikling. Det offentlige har i de senere år søgt at øge de frivillige organisationers rolle på dette område gennem forskellige puljemidler til dette arbejde. Men der er tilsyneladende grænser for, hvor stort det frivillige element kan være i disse opgaver, fordi der kræves en professionel indsats for at kunne hjælpe sindslidende eller andre grupper med tunge problemer.

Fra SFI's undersøgelser ved vi, at blandt dem, der udfører frivilligt arbejde, er det kun de færreste, der udfører arbejde rettet mod udstødte grupper. Organisationerne har også kun sjældent de udstødte som målgruppe. De, der har det, er netop de store gamle filantropiske og kristne organisationer. Således forholder det sig også i en række andre europæiske lande. Ofte anvender disse organisationer, som fx Kirkens Korshær professionelle i arbejdet. Vi ved også, at forsøgsprojekter sjældent får de allersvageste med. Vi har endnu evalueringerne fra de mere målrettede puljer til gode. Muligvis bliver konklusionen bl.a., at man nok får de udstødte med i de projekter, der specielt er rettet mod denne gruppe, men at de frivillige spiller en lille rolle her.

D. De handicappede

Når det gælder de særlige, men mere permanente situationer, som forskellige grupper af handicappede repræsenterer, er det også klart, at der ofte kræves en professionel ekspertise til at

hjælpe med specielle problemer. Men også på dette område har de frivillige organisationer, foreninger mv. traditionelt en stor rolle at spille. De ramte selv, pårørende eller andre personligt engagerede har ofte mulighed for at opdage et behov og måske udvikle løsninger eller komme med ideer til løsning af problemer, som ellers kan virke perifere for de fleste, fordi de angår relativt få mennesker. Der ligger således en opgave på dette område i bedre at udnytte de ressourcer, der findes her i form af de berørtes engagement, interesse og kendskab til de specielle problemer.

Forskellige aktørers/sektorer rolle

Når man stiller spørgsmålet, om hvem der skal løse de sociale serviceopgaver i fremtidens velfærdssamfund, er hensigten ikke udelukkende at spare på det offentliges udgifter til disse opgaver. Det drejer sig også om, hvorledes man kan forbedre kvaliteten af ydelserne.

Til kravene om en bedre kvalitet hører forventninger om, at ydelserne ikke er bureaukratiske standardløsninger, men derimod er tilpasset den enkeltes behov og ønsker. En måde at imødekomme disse behov på er at bringe nye aktører på banen som leverandører af velfærdsydelserne. Det vigtigste er formodentlig ikke at få flyttet mange opgaver over i den private sektor eller i den frivillige sektor, men først og fremmest at få introduceret et vist konkurrence-element for at sikre udviklingen af velfærdsydelsernes pris og kvalitet. Hvis ikke alene det offentlige, som bestiller af ydelserne, fik nogle valgmuligheder, men også brugerne selv fik nogle muligheder for at vælge fx leverandør af en serviceydelse eller rådgivning og hjælp til løsning af andre problemer, ville yderligere en anstødssten i det overvejende offentlige system blive fjernet, og endnu et konkurrence-element blive indført, som kunne være med til at sikre en udvikling af velfærdssamfundet.

Det offentliges rolle

Fordelene ved offentlige, statslige løsninger er, at de er universelle i den forstand, at de dækker alle borgere i samfundet, der har brug for dem, og at de giver løsning på de lighedsproblemer, som opstår, fordi behov og betalingsevne ikke nødvendigvis hænger sammen. Disse fordele er svære at opgive, og befolkningen er som nævnt, efter alt hvad vi ved, heller ikke indstillet på det.

Man bliver således nok nødt til at tage som udgangspunkt, at serviceniveauet på det sociale område fortsat vil være politisk bestemt og reguleret i Danmark, og at det offentlige i alt væsentligt skal varetage det, man kan kalde udformerrollen. På det grundlag kan man så overveje, hvilke muligheder der kan være, hvis man vil have, at andre sektorer i højere grad skal medinddrages i opgaveløsningerne eller skal have et ansvar eller et medansvar for løsningerne.

Når det offentlige i alt væsentligt skal varetage udformerrollen, kan man endvidere overveje, hvilke krav der bliver stillet til den offentlige sektor, hvis andre aktører i højere grad skal kunne indgå som producenter og leverandører af de sociale ydelser. En deling af rollerne mellem forskellige aktører vil i sig selv kræve en klar specifikation af, hvad de enkelte aktører skal levere. Og det offentlige må i udformerrollen afklare, hvilken kvalitet og hvilket omfang af sociale ydelser, der skal være til rådighed.

Ligeledes må det offentlige som udformer, etablere mekanismer, som sikrer, 1) at de ydelser, der leveres, har en acceptabel kvalitet, 2) at brugerne eller modtagerne er tilfredse med de ydelser, de modtager og 3) at ydelserne produceres så effektivt som muligt. På det sociale område er det især de kommunale social- og sundhedsforvaltninger, der har udformerrollen, og dermed er ansvarlige for kvalitetssikringen og kvalitetsudviklingen, uanset hvem der leverer eller producerer ydelserne.

På baggrund af en gennemgang af markedsforhold i ældreservice i Holland og Sverige bliver der i en rapport fra SFI (Bengtsson

& Rønnow, 1996) nævnt en række motiver for privat medvirken i sociale services. Der kan være 1) et *ideologisk* motiv for at gå fra en offentlig til en privat løsning. 2) Der kan være et *økonomisk* motiv for at indføre konkurrence, så kommunen kan vælge det billigste tilbud i en licitation blandt dem, der lever op til de opstillede krav. 3) Der kan være et *styringsmæssigt* motiv for at kunne få bedre muligheder for at styre udviklingen i en bestemt ønsket retning. 4) Der kan være et *organisatorisk* motiv til fx at ville splitte en forvaltning op i selvstændige enheder for derigennem at give disse enheder ny dynamik evt. gennem markedsrelationer. 5) Der kan være et *udviklingsmæssigt* motiv, idet indførelsen af markedsforhold kan give anledning til at nye tilbud udvikles. 6) Endelig kan motivet være at skabe *valgmuligheder for brugeren* mellem forskellige alternative ydelser.

Rapporten peger imidlertid på, at indførelsen af markedsforhold i social service under alle omstændigheder kræver en meget udviklet styring for at blive vellykket. Hvis der ikke i forvejen er moderniseret og decentraliseret til en slags resultatenheder med fuld klarhed over, hvilke produkter der skal leveres, i hvilken sammenhæng de skal leveres, og hvilke udgifter der konkret er forbundet med det, kan det være vanskeligt at vurdere fordelene ved en udlicitering. I rapporten fremhæves det derfor, at indførelsen af markedsforhold medfører en udvikling af styringsmekanismerne i systemerne, og den ser derfor en eventuel indførelse af markedsforhold i ældreplejen i Danmark som en fortsættelse af den modernisering, der har fundet sted gennem de sidste 10-15 år: "Decentraliseringen førte en betydelig magt ned igennem systemerne ud i det enkelte plejedistrikt eller på den enkelte institution. En adskillelse af kommune og udfører kan ses som en fortsættelse af denne proces. Aftalen i forbindelse med en licitation præciserer, hvad det er, kommunen kan kræve, men betyder samtidig, at der er frihed med hensyn til udførelsen (op.cit. p.21).

Rapporten konkluderer imidlertid ikke, at det er helt ligegyldigt, hvem der er producent, blot der er en tilstrækkeligt klar kon-

trakt mellem opgavebestiller og opgaveudfører, idet den gør opmærksom på, at "det næppe er tilfældigt, at den egentlige private andel af dette marked er ganske lille i det meste af Europa. Offentligt regulerede non-profit organisationer som foreninger, stiftelser, velfærdsorganisationer, brugerorganisationer m.m. samt det offentlige selv står for langt den største del. Det svarer formodentlig til en udbredt holdning i befolkningerne. Men derfor kan man godt bruge en mindre, privat deltagelse til at fremme fleksibilitet og effektivitet, og markedslignende forhold kan være med til at sikre brugeren valgfrihed" (op.cit. p.22).

Også når det gælder om at spare, synes erfaringerne fra Sverige at vise, at det var indførelsen af konkurrence snarere end privat medvirken, der var afgørende. Kommunale enheder, der konkurrerer, sparer næsten lige så meget som private, og konkurrencen synes at fungere bedst, når der også er kommunale udførere eller leverandører på linie med de private.

I den tidligere nævnte rapport om mulighederne for at udvikle tillægsydelser i den offentlige ældreservice peges der på to forhold, som kunne åbne op for en sådan udvikling. For det første at kommunerne definerer, prisfastsætter og opstiller kvalitetskrav for de kommunale grundydelse og dermed skaber grundlag for, at man overhovedet kan tale om indførelse af tillægsydelser. For det andet at kommunerne er interesseret i konkurrence som en mekanisme til at sikre en kvalitetsforbedring og effektivisering af driften, hvilket kan ske, ved at brugeren opnår en valgmulighed – enten mellem offentlige leverandører eller mellem offentlige og private leverandører (Rønnow, 1996).

Virksomhedernes rolle

Når man taler om virksomhedernes rolle i forbindelse med løsningen af opgaver i velfærdssamfundet, drejer det sig om mindst to forskellige diskussioner. For det første er der diskussionen om, i hvilken udstrækning private virksomheder kan gå ind som *producenter af velfærdsydelser* på det sociale område evt. i konkurrence med offentlige forvaltninger. For det andet dis-

kuterer *virksomhedernes sociale ansvar* for på den enkelte arbejdsplads at være med til dels at forebygge sociale problemer, dels at løse nogle af de problemer, som man har på det sociale område. I denne sammenhæng er det ikke alene de private virksomheder, der tænkes på, men i princippet alle arbejdspladser. Især de store private virksomheder formodes imidlertid at være foregangsvirksomheder, når det drejer sig om at vedkende sig og udmønte et socialt ansvar.

Perspektivet i at private virksomheder i højere grad skal kunne indgå som producenter af sociale serviceydelser har været set dels som en mulighed for at etablere en konkurrence til det hidtidige offentlige monopol på produktionen af disse ydelser, dels som en erhvervspolitisk mulighed for at opdyrke nye erhvervsområder, som der eventuelt kunne være et kommercielt og beskæftigelsesmæssigt perspektiv i at opdyrke.

Som en udløber af arbejdet i Kommissionen for fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder (Velfærdskommissionen) blev der nedsat et Udvalg om offentligt privat samspil, som belyste mulighederne for private virksomheder i rollen som operatører for, og som samarbejdspartnere med det offentlige i forbindelse med forskellige serviceydelser. Udvalget konstaterede, at det ikke forekommer realistisk at udbygge den danske velfærdsmodel yderligere gennem en forøgelse af skattetrykket, samtidig med at efterspørgslen efter serviceydelser formodentlig vil være stigende i de kommende år, samt at der allerede i dag er en udækket efterspørgsel på flere områder. Der er således en mulighed for en større beskæftigelse, hvis fx private opgaveløsninger gør det nemmere at tilbyde supplerende brugerbetalte ydelser (Udvalget om offentligt privat samspil, 1994).

En nok så vigtig baggrund for udvalgets overvejelser var imidlertid, at der er tendenser til, at markederne for de varer og tjenester, herunder velfærdsydelser, der er knyttet til det offentlige i Danmark, undergår en internationaliseringsproces. Internationaliseringen medfører både nogle muligheder for at kunne

eksportere danske servicesystemer til andre lande, og nogle muligheder for at udenlandske producenter, der allerede har erfaring med serviceproduktion på internationale markedsvilkår, kan tage konkurrencen op på det danske marked. Som eksempel på det sociale område nævnes den amerikanske børnehavekæde, KinderCare Learning Centers Inc., der i øjeblikket retter fokus mod Sverige, hvor den første børnehave er etableret. Endvidere nævnes den amerikanske ældreservicekæde, Interim HealthCare, der i USA har en kundekreds på mere end 15.000 personer i døgnet, med tilbud, som i vidt omfang dækkes af den offentlige hjemmesygepleje og hjemmehjælp i Danmark. De danske muligheder for at kunne klare sig på eksportmarkederne og på hjemmemarkedet vil således afhænge af, om den danske servicesektor kan udvikle sig i takt med behovene, og et udvidet offentligt-privat samspil kan medvirke til at give de indenlandske serviceproducenter i både den offentlige og den private sektor bedre muligheder for at kunne modstå det forventede konkurrencepres fra udenlandske servicevirksomheder, og helst kunne udnytte de eksportmuligheder, der findes på de internationale højvækstmarkeder for service. En forudsætning for dette er formodentlig, at virksomhederne får mulighed for at udvikle sig på hjemmemarkedet.

Udvalget forsøgte at formulere samspilsmodeller, der ikke flyttede beskæftigelse fra den offentlige til den private sektor, men derimod kunne stimulere den samlede beskæftigelse. Mulighederne for dette kan i en række tilfælde fremmes gennem såkaldte "entreprenørmodeller", hvor de private virksomheder indgår som leverandører, mens det offentlige fortsat har ansvaret. En anden mulighed er de såkaldte "klippekortsmodeller", hvor den enkelte bruger kan vælge mellem et antal autoriserede offentlige eller private udbydere. I begge modeller kan en vis brugerbetaling indgå. Udvalget gør opmærksom på, at modellerne kan fremme effektiviteten, men ikke øger den samlede beskæftigelse på kort sigt, men derimod på længere sigt, hvis de leder til en bedre konkurrenceevne.

I udvalgets rapport gennemgås en række forskellige samspilsformer:

Udviklingskontrakter som de er udviklet gennem den specielle udviklingskontraktpulje, som regeringen har afsat. Kun offentlige myndigheder kan stå som ansøger, men beløbet skal medfinansiere de ekstraudgifter, der følger af at indgå en kontrakt med en eller flere private virksomheder om levering af et nyt produkt eller en ny serviceydelse. Produktet skal på samme tid forbedre den offentlige service og indeholde et eksportpotentiale.

Udlån af medarbejdere, som typisk drejer sig om udlån fra en offentlig institution i en kontraktperiode i forbindelse med fx et systemeksportprojekt.

Samarbejdsaftaler mellem offentlige og private parter til realiseringen af et bestemt projekt med det formål at forbedre kvaliteten af den offentlige service og/eller ressourceanvendelsen samt evt at skabe rammer for systemeksport.

Udliciteringer der kan defineres som den del af de offentlige opgaver, der udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører. Udliciteringer må ikke forveksles med privatiseringer, hvor det offentlige trækker sig ud af aktiviteten. Ved udlicitering har det offentlige fortsat ansvaret for omfang og kvalitet af ydelserne og fastholder dermed udformeransvaret. Generelt er der ikke lovmæssige hindringer for udliciteringer på velfærdsområdet, såfremt de nødvendige kvalitets- og kontrolkrav er opfyldt, og omkostningerne ved udliciteringen ikke overstiger den økonomiske gevinst derved. Hertil kommer at der skal være et velfungerende marked for den pågældende ydelse, samt at dårlige arbejdsforhold ikke indgår som en konkurrenceparameter. I det statslige udbudscirkulære specificeres det, at den udbydende institution skal søge at inddrage oplysninger om arbejdsmiljø. Omkostningerne ved en licitation består dels i omkostningerne ved at tilrettelægge og gennemføre et udbud, samt omkostningerne ved bagefter at kontrollere om kontrakten overholdes, og

om kvaliteten er i orden. Hertil kommer et tab af fleksibilitet, idet kontrakten typisk vil dreje sig om en kontraktperiode på flere år. Hermed kan der opstå vanskeligheder med løbende at justere serviceniveauet i takt med ændrede pris- og konkurrenceforhold eller i takt med ændrede økonomiske vilkår, fx skattegrundlag, for udbyderen.

Strategiske udliciteringer og alliancer er udbud af større sammenhængende opgaver, hvor fx kommuner og private virksomheder samarbejder om at levere en serviceydelse. Et sådant samarbejde forventes at kunne stimulere vækst og beskæftigelse i private virksomheder bl.a. ved at kunne tilbyde supplerende selvbetalte tillægsydelser i forlængelse af de regelbundne grundydelse, der kan tilbydes i fx den offentligt finansierede hjemmehjælp. Adgangen til ydelserne vil være enkel, idet de i så fald kan tilbydes som en pakke "oven på" hjemmehjælpen.

Fællesskaber. Siden 1992 har amter og kommuner kunnet indskyde ansvarlig kapital og deltage ledelsesmæssigt i selskaber, der sælger produkter eller tjenesteydelser, som bygger på den ekspertise, som er udviklet i kommunerne eller i amtskommunerne. Størrelsen af det offentlige indskud må dog højst udgøre 10 mio. kr. Eksemplerne på sådanne selskaber sigter typisk mod at oparbejde et egnet grundlag for systemeksport.

I diskussionen omkring *virksomhedernes sociale ansvar* drejer det sig om en helt anden type problemstillinger. Her stilles spørgsmål om virksomhederne i højere grad kan forebygge problemer i forbindelse med marginalisering af svage grupper på arbejdsmarkedet, om virksomhederne kan bidrage til reintegration af sårbare grupper eller grupper med nedsat erhvervsevne samt om samspillet mellem familieliv og arbejdsliv. Fra politisk side har det været ønsket, at de private virksomheder påtog sig et større ansvar i forbindelse med løsningen af disse opgaver, og mange virksomheder har været interesseret i at tage opgaverne op, måske mest (eller mest synligt) blandt de store virksomheder. Det rejser en række spørgsmål om virksomhedernes muligheder

for og incitamenter til at løse disse opgaver, samt om hvorledes samspillet med det offentlige skal udformes. Herunder kommer spørgsmål om finansiering, samt måske om beskatning, retsstilling og klagemuligheder, omfordeling og lighedshensyn. Endelig indgår spørgsmål om de øvrige ansattes reaktioner og holdninger til evt. at skulle bidrage til løsningen af disse opgaver.

Mange virksomheder har allerede deres egen social- og arbejdsmarkedspolitik med fx personalegoder, muligheder for efteruddannelse, ligestillingspolitik, alkoholpolitik og en række politikker på det personalemæssige område. Der findes imidlertid ikke en bred belysning af den udtalte og faktisk førte personalepolitik i virksomhederne, som kan belyse, hvordan forskellige grupper af virksomheder forebygger og afhjælper sociale og arbejdsmarkedsmæssige problemer. Herunder hvordan og under hvilke betingelser man integrerer svage grupper som langtidsløse, revalidender og handicappede. Også en belysning af hvorledes de sociale kapitler, som er indført i en del overenskomster, udmøntes i praksis, kunne bidrage til en belysning af virksomhedernes rolle.

Den frivillige sektors rolle

Den frivillige sektor omfatter såvel de frivillige organisationer som de frivillige personer, der lægger et stykke arbejde i en mere eller mindre fast organisatorisk sammenhæng. Som tidligere nævnt defineres sektoren ofte ved, hvad den ikke er. Den er non-profit (ikke marked), og den er non-governmental (ikke stat) (Pestoff, 1996). Positivt kan sektoren karakteriseres ved, at den er baseret på ideelle rationaler og ikke på økonomi eller lovgivning. Sektoren hører til det civile samfund og omfatter såvel den formelle del som dele af den informelle del af civilsamfundet, idet familien ikke er omfattet. Sektoren omfatter således mindst følgende undergrupper (Se Inger Koch-Nielsen i denne antologi):

Netværk (ud over familien), som omfatter enkeltpersoner eller grupper af personer, der i fællesskab løser opgaver eller udfører sociale aktiviteter uden for organisationernes rammer.

Selvhjælpsgrupper som kan fungere med professionel bistand eller uden. Selvhjælpsgrupper er ofte opstået i tilknytning til patientforeninger eller frivillige organisationer. Selvhjælpsprojekter kan imidlertid også føre til, at foreninger bliver grundlagt. I en undersøgelse af selvhjælpsgrupper i 1992 (Mehlbye & Christoffersen, 1992) blev en selvhjælpsgruppe karakteriseret ved at være en selvstyrende gruppe, der mødes regelmæssigt, og hvor alle kender alle. De har et klart defineret problem og mødes for at drøfte netop dette problem. Undersøgelsen viste, at 3 pct. af befolkningen deltog eller tidligere havde deltaget i en selvhjælpsgruppe. 6 pct. havde overvejet at opstøge en selvhjælpsgruppe uden at gøre det.

Frivillige er personer, der frivilligt udfører en ulønnet aktivitet, der ikke udelukkende er til gavn for den enkelte selv eller familien. Det meste frivillige arbejde udføres i tilknytning til en forening eller frivillig organisation, men det kan også finde sted i tilknytning til offentlige organisationer eller hybridorganisationer.

Omfanget og arten af det frivillige arbejde er senest belyst i 1993 (Anker & Koch-Nielsen, 1995) og i undersøgelsen om Borgerne om velfærdssamfundet (1996). Undersøgelserne viser, at ca. en fjerdedel af befolkningen er engageret i frivilligt ulønnet arbejde i ca. 15 timer om måneden i gennemsnit. Yderligere en fjerdedel har tidligere været engageret. Langt den største del af denne indsats lægges i foreninger, der arbejder med børn og unge, herunder idrætsforeningerne. Fra en socialpolitisk synsvinkel er det således det forebyggende arbejde, der dominerer. En direkte indsats over for "sociale klienter" udføres derimod kun af ganske få procent. De frivillige er i øvrigt karakteriserede ved at være aktive i arbejdslivet. Mænd og kvinder er lige aktive.

Frivillige organisationer og foreninger, er karakteriseret ved at være oprettet på eget initiativ og ved at kunne nedlægges på eget initiativ. En vis grad af frivillig arbejdskraft forudsættes normalt også at indgå. Blandt de landsdækkende frivillige organisationer på det sociale område er det dog hver tiende, der slet ikke gør brug af frivillig arbejdskraft (Anker, 1995). En tredjedel af de landsdækkende organisationer og to tredjedele af de lokale organisationer og foreninger er udelukkende baseret på frivillig arbejdskraft. Næsten halvdelen af de landsdækkende organisationer er sygdoms- og handicaporganisationer. En femtedel retter sig mod børn og unge. Humanitære og kirkelige organisationer udgør kun 10 pct., men er til gengæld ganske store. På det lokale plan er det pensionistforeningerne, der dominerer. Der opstår jævnt hen nye organisationer og foreninger, der afspejler nye behov. En del af især de kirkelige og humanitære organisationer er forholdsvis gamle, men de fleste af de eksisterende organisationer er blevet oprettet i perioden fra midten af 1960'erne til midten af 1980'erne, hvor også den moderne velfærdsstat blev opbygget. Knap en tredjedel af organisationerne er dannet inden for de sidste 10 år. Gennemgående er interesseorganisationerne oprettet senere end de mere filantropiske organisationer – det gælder især på sygdoms- og handicapområdet, hvor de nyeste organisationer findes.

Endelig kan man nævne de såkaldte "*hybrider*", der er opstået i et privat/offentligt samarbejde og befinder sig i en gråzone mellem stat og civilsamfund – på engelsk kaldes disse QUANGOs.

Set fra det offentliges synsvinkel udfører netværk, selvhjælpsgrupper og en del af de frivillige personer opgaver af forebyggende karakter. Set fra de pågældendes egen synsvinkel udfører de nogle aktiviteter, som de har lyst til at udføre, og de opfatter normalt ikke sig selv som en del af en (offentlig) forebyggende indsats.

Organisationerne og foreningerne løser ofte opgaver, som også bliver løst af det offentlige selv. Det gælder fx driften af forskellige institutioner. Her har det offentlige efter lovgivningen rollen som arrangør, men udførerrollen har traditionelt mange steder været varetaget af de frivillige organisationer, eller af enkeltstående selvejende institutioner.

Historisk har det været en vigtig rolle for den frivillige sektor at udvikle velfærdsstaten og dens serviceniveau ved at tage ny opgaver op – når staten overtog de gamle samt ved at presse på for at fastholde et statsligt ansvar (Klausen, 1995; Lundstrøm, 1995).

Der er fortsat en betydelig interesse for at udvikle samspillet mellem det offentlige og det frivillige sociale arbejde. I de senere år er der gennemført en del forskning til belysning af denne sektors arbejde. (Men der er fortsat væsentlige udestående spørgsmål vedrørende potentialet og effektiviteten i det frivillige sociale arbejde sammenlignet med det offentlige, og det offentliges indflydelse i sektoren (Skov Henriksen, 1996; Selle, 1996).

Familiens rolle

Når der tales om familiens muligheder for at varetage sociale opgaver, herunder pasning og omsorg af børn, gamle, syge, handicappede m.m., tænkes der i reglen på den nærmeste familie, men undertiden også på venner og naboer. Det er personligt baserede forhold, som er opbygget gennem længere tid. Familiebaserede velfærdsydelser er ikke nødvendigvis indgået frivilligt, idet der ofte er visse normative sanktioner, der træder i kraft, hvis ikke man som familiemedlem hjælper. Undertiden er der også tale om formelle sanktioner. Forældre har således pligt til at tage sig af deres børn.

Diskussionen om familiens rolle i omsorgen for de ældre har i vid udstrækning drejet sig om den personlige pleje og omsorg, hvor det offentlige i de skandinaviske lande i vid udstrækning træder til med hjælp. Der findes ikke mange undersøgelser af

hjælpen fra familien. Af de få, der findes, fremgår det, at familien som helhed ikke yder megen hjælp med personlig pleje, som at blive vasket eller få tøj på, men oftere med hjælp til tøjvask og indkøb og administrative opgaver (Boll Hansen & Platz, 1995).

Det offentlige instrument til at inddrage familien har i en del lande bestået i indførelsen af plejeydelser, hvor fx et familiemedlem betales for at pleje et ældre familiemedlem. Plejeydelserne bliver set som en anerkendelse af det offentliges ansvar for opgaven, men bliver ofte kritiseret for at være en underbetaling af kvindeligt arbejde uden rettigheder til arbejdsløshedsunderstøttelse eller pension. Plejeydelser er også blevet brugt i forsøg på at etablere netværk i lokalsamfundene. I England har naboer til ældre kunnet indgå i betalte omsorgsarrangementer.

Der findes i Danmark kun få oplysninger om, i hvilken udstrækning familien indgår som ressource i velfærdssammensætningen. Der kan således være behov for at følge familiens situation i relation til den øvrige udvikling på det sociale område og herunder familiens varetagelse og muligheder for at varetage opgaver og eventuelt påtage sig et større ansvar i forbindelse med pasnings- og omsorgsopgaver, samt hvilke krav dette måtte stille til det offentlige og samspillet mellem familieliv og arbejdsliv. Den øgede anvendelse af orlovsordningerne samt de igangværende forsøgsordninger med støtte til forældreorganiserede pasningsordninger betyder muligvis, at der allerede er en udvikling i gang på dette område. Også spørgsmålene, om hvilke konsekvenser dette har for ligestillings- og omfordelingsmålsætningerne, er vigtige.

Når man taler om familiens muligheder for at påtage sig et større ansvar for at løse sociale opgaver må man imidlertid tage i betragtning, at den store uafhængighed, som den enkelte har fået – konens uafhængighed af ægtemanden, de gamles uafhængighed af deres børn osv. – netop er højt værdsatte resultater af velfærdsstatens udbygning. Denne udvikling er der formodentlig

ikke mange, der ønsker at rulle tilbage. Det bliver således på den præmis, at familiens øgede muligheder må udvikles.

Konklusion

Diskussionen om det ønskelige og mulige i at ændre på det såkaldte velfærdsmiks har ført til en del overvejelser om andre sektors muligheder for at kunne påtage sig større dele af de sociale opgavers løsning. Det falder imidlertid også i øjnene, hvor snævre rammer der er for disse diskussioner. En meget bastant ramme er, at det offentliges rolle og det politiske niveau's rolle er svære at nedtone. Og et af de store spørgsmål er, når man diskuterer et ændret velfærdsmiks, hvilke krav der bliver stillet *til den offentlige sektor*, når andre sektorer skal indtages i opgaveløsningen. Den udvikling, der er i gang, fører således muligvis ikke til mindre stat og mere marked og civilsamfund, men derimod til en udvidet inddragelse af de øvrige sektorer i det offentliges opgavevaretagelse. Perspektivet i dette er nok ikke et helt ændret velfærdsmiks – forstået som en overførsel af opgaver fra en sektor til en anden – men derimod udvikling af nye relationer og samarbejdsformer mellem sektorerne. Nye partnerskaber som det hedder i diskussionen omkring virksomhedernes sociale ansvar. Spørgsmålet er måske ikke så meget HVEM, der skal løse opgaverne i fremtidens velfærdssamfund, som spørgsmålet om, hvordan der kan samarbejdes på tværs af sektorerne om at løse opgaverne.

Litteratur

Anker, Jørgen (1995)

De frivillige sociale organisationer. København: Socialforskningsinstituttets rapport 95:12.

Anker, Jørgen & Koch-Nielsen, Inger (1995)

Det frivillige arbejde. København: Socialforskningsinstituttets rapport 95:3.

Bengtsson, Steen & Rønnow, Birgitte (1996)

Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. København: Socialforskningsinstituttets rapport 96:2.

Boll Hansen, Eigil & Platz, Merete (1995)

80-100 åriges levevilkår. AKF og SFI. København: Socialforskningsinstituttets rapport 95:14.

Dræby, Tage (1995)

Velfærdsservice – af hvem – for hvem?. i: Socialforskning – Tema-nummer: Velfærdssamfundets Fremtid. København: Socialforskningsinstituttet.

Esping-Andersen, Gösta (1990)

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Evers, A. Pijl, Marja & Ungerson, C. (1994)

Payments for care – a comparative overview. European Center Vienna. London: Avebury.

Goul Andersen, Jørgen (1995)

Velfærdsstatens folkelige opbakning. I Socialforskning – Tema-nummer: Velfærdssamfundets Fremtid. København: Socialforskningsinstituttet.

Lundström, Tommy (1995)

Staten og det frivilliga arbetet i Sverige, i Klausen, Kurt Klaudi & Selle, Per (red.): Frivillig organisering i Norden. København: TANO og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mehlby, Jill & Christoffersen, Mogens Nygaard (1992)

Selvhjælpsgrupper – omfang, karakter og erfaringer i nationalt og internationalt perspektiv. AKF og SFI. København: AKF Forlaget.

Klausen, Kurt Klaudi (1995)

Et historisk rids over den tredje sektors udvikling i Danmark, i: Klausen, Kurt Klaudi & Selle, Per (red.): Frivillig organisering i Norden. København: TANO og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pestoff, Victor A. (1996)

Den tredje sektor og civilsamfundet – nogle begrebsmæssige overvejelser, i: Toft Rasmussen, Elisabeth & Koch-Nielsen, Inger (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet 96:15.

Ploug, Niels & Kvist, Jon (1994)

Social tryghed i Europa – Udvikling eller afvikling? København: Socialforskningsinstituttet.

Rønnow, Birgitte (1996)

Tillægsydelse i velfærdsservicen. København: Socialforskningsinstituttet 96:1.

Salonen-Soulié, Ulla (1992)

Nye roller for det private og offentlige. i: Mogens Kjær Jensen (red.): Marked for nye ideer. København: Socialforskningsinstituttets rapport 92:5.

Selle, Per (1996)

Norsk frivilligdom i endring, i Toft Rasmussen, Elisabeth & Koch-Nielsen, Inger (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet 96:15.

Skov Henriksen, Lars (1996)

Lokale frivillige organisationer – autonomi eller underordning, i Toft Rasmussen, Elisabeth & Koch-Nielsen, Inger (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet 96:15.

Socialforskningsinstituttet (1996)

Borgerne om velfærdssamfundet. Socialforskningsinstituttet. Socialforskning. Særnummer August 96'.

Udvalget om offentligt privat samspil (1994)

Offentligt-privat samspil – perspektiver, barrierer og eksempler. København: Industri og samordningsministeriet.

Velfærdsstatens udvikling, konsekvenser og udbydere: Tre traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning

Af Jon Kvist

Indledning

De første ordninger i velfærdsstaten fejrer i disse år 100-års fødselsdag i de vesteuropæiske lande, og det gør en del af velfærdsforskningen også. Forenklet kan man opdele forskningen, der sammenligner velfærdsstater, efter dens fokus i tre traditioner. Den første tradition beskæftiger sig især med velfærdsstatens udvikling, hvorimod den anden tradition hovedsageligt undersøger fordelingen af den statslige velfærd. Senest har den tredje tradition af komparative velfærdsstatsstudier vist en stærk interesse for den velfærd, som andre end staten udbyder. Det være sig i civilsamfundet såsom familie, lokalsamfund, foreninger som på arbejdsmarkedet, fx seniorpolitik og familievenlige arbejdspladser. De tre traditioner er en del af den historiske og forskningsmæssige baggrund for Socialforskningsinstituttets satsning på forskning i, hvem der løser de sociale opgaver i fremtiden.

Landesammenligninger blev mulige med fremkomsten af nationalstater, men deciderede komparative velfærdsstatsstudier så først dagens lys i 1960'erne samtidig med opståen af, hvad vi i dag opfatter som velfærdsstater i en række vesteuropæiske lande¹⁾. Den fortsatte datateknologiske udvikling har gjort mulig-

1) Forskellen mellem national og komparativ forskning er i denne artikel, hvad der studeres i, snarere end hvem der står bag undersøgelsen. Ved komparativ velfærdsstatsforskning forstås derfor sammenligninger af velfærdsstater, og ved national velfærdsforskning forstås studier i et givent land.

hederne for sammenligninger stadig bedre, eftersom data bliver flere, bedre og billigere. Den komparative velfærdsstatsforskning er således en forskningsgren i vækst. Denne artikel søger at gøre rede for hovedtræk i den hidtidige komparative velfærdsstatsforskning og derved at bidrage til kommende studier af den sociale opgavevaretagelse – temaet for denne antologi.

Hvorfor har vi en velfærdsstat? Hvem modtager og betaler for velfærdsstatens ydelser? Og hvem andre end staten udbyder velfærd? Disse tre hovedspørgsmål har hver især ledet én af de hidtidige tre skoler eller traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning. Hver tradition har bidraget væsentligt til indsigt i velfærdssamfundets dynamik, resultater og kompleksitet, og de bliver her refereret i korthed (jf. Esping-Andersen, 1993; Abrahamson & Borchorst, 1996; Kvist & Torfing, 1996).

De tre forskningstraditioner er i høj grad opstået som reaktioner på hinanden. Umiddelbart kunne man derfor forestille sig, at traditionerne ville trække på hinandens viden og så at sige stille sig på hinandens skuldre. En kort gennemgang af deres undersøgelser peger imidlertid på, at forskerne inden for hver tradition har haft så travlt med at distancere sig fra den foregående, at resultatet snarere er blevet videnstætte skodder mellem de forskellige traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning. I stedet for at stille sig på hinandens skuldre har man haft travlt med albuerne. Tiden er måske derfor inde til, at socialforskningen, både når det gælder studier af nationale forhold og komparativ forskning, får glæde af at kombinere spørgsmål og analysemetoder (især) fra de to sidste skoler. En af hovedpointerne i denne artikel er således, at Socialforskningsinstituttet har et potentiale i en sådan brobygning mellem traditioner ved at fokusere på de fordelingsmæssige konsekvenser for levestandard af et forandret miks af den velfærd, som staten, markedet og civilsamfundet udbyder. Det vil konkret sige at undersøge, hvem gør hvad med hvilke velfærdsmæssige resultater. En sådan "ny tradition" eller skole af forskning bliver diskuteret i slutningen af artiklen. Artiklen er opbygget i fire afdelinger, nemlig én om

hver af de tre traditioner og en med forslag til, hvordan kommende komparativ forskning kan skrues sammen.

Velfærdsstatens udvikling: Fra fattighjælp til velfærdsstat

Fra cirka 1960 til midten af 1970'erne var hovedspørgsmålet i den komparative velfærdsstatsforskning, hvorfor vi fik en velfærdsstat. Man undersøgte baggrunden for velfærdsstatens opståen med udgangspunkt i sociallovgivningen omkring århundredskiftet fx i Danmark og Tyskland, eller den senere udbygning af velfærdsstaten efter anden verdenskrig, og forskerne var stort set enige om, at velfærdsstaten opstod som en reaktion på eller funktion af forandringer i samfundet. Men de var langt fra enige om, hvilke samfundsforandringer, der spillede den afgørende rolle. De såkaldte modernister mente, det var i overgangen fra et traditionelt til et moderne samfund, industrialisterne fremhævede overgangen fra landbrugs- til industrisamfund, mens marxisterne mente det var i overgangen fra et feudalt til et kapitalistisk samfund, de udslaggivende forandringer skulle søges.

Det moderne samfund, opløsning af sociale netværk og nye behov

Både marxister og industrialister hæftede sig ved, at der samtidigt med den industrielle revolution i en række vesteuropæiske lande, omkring århundredskiftet startede en folkevandring fra land til by. Folk søgte væk fra det stadigt mindre arbejdskrafttunge landbrug, der var udsat for hård international konkurrence. I stedet blev om ikke lykken, så overlevelsen, søgt i fabrikker og anden virksomhed i byerne. Alt var dog ikke idel lykke. Tidligere sociale netværk og former for social opgavevaretagelse blev opløst. Og behovene for sociale opgaver blev ikke mindre. Dele af fællesskabet i de lokale samfund forsvandt, ikke mindst den traditionelle storfamilie og landsbyfællesskaberne. Derudover medførte industrialiseringen også en række sociale begivenheder, fx arbejdsulykker og arbejdsløshed, (jf. fx Flora & Alber, 1982). Dette skabte et behov for en ny måde at organisere de sociale opgaver på. Denne ny måde blev starten på, hvad vi i dag kalder velfærdsstaten. Det vil sige etablering og udbygning af sociale ordninger, der sikrer hele – eller dele af – befolkningen, når

de bliver arbejdsløse, syge, invalide, ældre, stifter familie, eller – mere generelt – bliver udsat for økonomisk trang. Modernisterne mente derfor, at overgangen fra et traditionelt til et moderne samfund betød en opløsning af sociale netværk og opståen af nye behov, som velfærdsstaten blev svaret på.

Industrialisering, velstand og velfærd

Industrialiseringen bragte dog ikke alene nedbrudte sociale netværk med sig. Den betød også materiel fremgang. Dermed var der flere penge at dele ud af, samtidig med at folk levede længere på grund af den øgede materielle standard. Med den længere levetid blev der efter barndoms- og arbejdsfaserne føjet en alderdomsfase til livsforløbet. Industrialisterne så derfor især den øgede velstand og de demografiske ændringer som væsentlige faktorer bag velfærdsstatens opståen (jf. fx Wilensky, 1975). Den ny velstand gav med andre ord både mulighed og behov for en velfærdsstat. Udviklingen af en velfærdsstat skete stort set uden politisk kamp og styrkemål, nemlig som et "automatisk" resultat af den generelle samfundsudvikling. Det er kun et spørgsmål om tid (læs: økonomisk udvikling), før alle lande har en velfærdsstat, og efterhånden som landene nærmer sig hinanden industrielt vil også de nationale velfærdsstater gøre det (Kerr et al., 1960).

Kapitalisme, profit og brød til folket

Det er marxisterne dog ikke enige i. Staten er ifølge marxisterne et instrument for den herskende klasse. Og med overgangen fra et feudalt til et kapitalistisk samfund bliver staten en velfærdsstat, hvis primære interesse er at sikre kapitalens interesser, dvs. profit og ingen samfundsomvæltninger. De velfærdsstatslige programmer som uddannelse, overførsler og social service er ikke givet ud fra altruistiske motiver eller som svar på ændrede sociale behov og ressourcer, men har til formål at sikre den fortsatte akkumulering af kapital og det eksisterendes legitimitet. De nyere marxister fra 1970'erne og fremefter mener endvidere, at velfærdsstaten har en iboende modsætning, der fører til dens eget endeligt. Velfærdsstaten kan ikke blive ved med at give

brød og skuespil til folket samtidig med, at profitten sikres (O'Connor, 1973; Gough, 1979; Offe, 1984).

Kritikken af den første tradition af velfærdsstatsforskning

Set i bakspejlet kan man se, at den første tradition af komparativ velfærdsstatsforskning er præget af funktionelle forklaringer på velfærdsstatens opståen. Velfærdsstaten er et resultat af samfundsmæssige forandringer. Især siger modernisterne og industrialisterne, at samfundsudviklingen har betydet, at markedet eller familien "fejler". Og når disse to nøgleinstitutioner i samfundet ikke kan tage sig af menneskers forsørgelse eller forsorg/omsorg, må staten gå ind og sørge for dette. Dette var – og er stadig i dag – nogle af de væsentligste årsager til, at vi har en velfærdsstat. Men man kan også se, at denne forskning ikke nærmere undersøger, hvad velfærdsstaten egentlig er for en størrelse.

Velfærdsstaten bliver typisk betragtet som et samfund, hvor en vis andel af ressourcerne i et samfund bruges på sociale formål, fx sociale udgifters andel af bruttonationalproduktet. Derudover ser disse forskere heller ikke på spørgsmål om fordeling, det vil sige på, hvem der nyder godt af de sociale ydelser, og hvem der ikke gør, hvem der betaler for velfærdsgildet, og hvem der ikke gør. Den funktionelle logik i den første generations forskning kan ikke forklare de betydelige forskelle på velfærdsstatens udformning mellem lande, som ellers på andre væsentlige områder er sammenlignelige. Ikke mindst var og er der store forskelle på de socialpolitiske principper bag velfærdsstatslige ydelser, og hvordan disse er organiseret og finansieret.

Velfærdsstatsforskere inden for den første tradition har også problemer med at forklare den faktiske udvikling af velfærdsstaten i en række lande. Det er ikke alle lande, der fik en velfærdsstat, da de blev moderne, industrialiserede eller kapitalistiske. Oven i købet fik visse lande en velfærdsstat, selvom de ikke var gået igennem en sådan samfundsforandring. Fx har industrialisterne svært ved at forklare velfærdsstatens opståen i Storbritannien og Danmark. Storbritannien var sen om at udvikle statsligt garanterede sociale ordninger, selvom landet var ledende inden for den

industrielle revolution. Og herhjemme var vi for hurtigt fremme, i forhold til industrialisternes forudsigelser, med statslige ordninger, når det ses i lyset af den dominerende landbrugssektor i dansk økonomi omkring sidste århundredeskifte. Det har været med til at styrke troen på, at en velfærdsstat ikke opstår per automatik i takt med samfundsforandringer, hvilket bidrager til fortsat at gøre studier i velfærdsstatens udvikling relevante.

Velfærdsstatens typer og konsekvenser: Forskelle og uligheder

Den anden tradition af komparativ velfærdsstatsforskning kom således med en saltvandsindsprøjtning, da den gik i gang med at undersøge, dels hvad selve velfærdsstaten er for noget, dels konsekvenserne af de velfærdsstatslige programmer, især spørgsmålene om fordeling af ressourcer såsom indkomst og arbejde.

Definitioner af velfærdsstaten

I de sammenlignende studier af velfærdsstaten fandt man hurtigt ud af, at det ikke gav videre mening at definere velfærdsstaten som én absolut størrelse. For eksempel fortæller den første traditions udgiftsmål for velfærdsstaten ikke noget om graden af opnået velfærd i et land eller dens fordeling. Der er store forskelle på velfærdsstater med hensyn til:

- hvilket mål de har (intentionelle definitioner),
- hvad de gør (funktionelle definitioner),
- og hvordan de gør det (instrumentale definitioner).

Når man definerer velfærdsstaten ud fra dens mål, skelner man ofte mellem en minimal eller residual velfærdsstat, der har til formål at skabe et nederste sikkerhedsnet for de borgere, der ikke kan klare sig selv, og en institutionel velfærdsstat, hvor staten aktivt søger at bidrage til en stadig forbedring af befolkningens levkår (Titmuss, 1958). Der er selvfølgelig stærke normative og ideologiske islæt i sådanne definitioner.

Definitioner af velfærdsstaten ud fra dens funktioner fokuserer bl.a. på fordeling. Det kan være fordeling af ressourcer over livsforløbet, fx fra arbejdsliv til alderdom, eller mellem forskellige grupper i befolkningen, fx fra rige til fattige eller fra arbejdende til ledige. Derudover har velfærdsstaten til formål at forebygge, kompensere, og/eller udbedre markedets eller familiens uhensigtsmæssigheder.

De mere instrumentale definitioner af velfærdsstaten fokuserer på velfærdsstatens måde at føre politik på, fx fordelingspolitik. Et dansk eksempel fremgår af titlen på den danske professor i socialpolitik, Jørgen S. Dichs bog "Socialpolitikens teori. Læren om de offentlige tilskud". Statens overførsler til husholdningerne ses af Dich som socialpolitik, ligegyldigt om det sker gennem direkte overførsler, gennem skattesystemet, eller om det sker til fattige eller landmænd (1964). Man kunne også i en instrumental definition af velfærdsstaten inkludere juridiske instrumenter og offentligt udbud af service på linje med overførslerne.

Flere typer af velfærdsstater

Der var således bred enighed om, at velfærdsstaten ser forskellig ud i forskellige lande, og om, at velfærdsstaten forandrer sig over tid inden for et land, da den danske professor Gøsta Esping-Andersen blev verdensberømt inden for velfærdsstatsforskningen på at lancere en typologi over velfærdsstater. Han skelnede mellem tre typer af velfærdsstater, nemlig den anglosaksiske, liberale model, den kontinentaleuropæiske korporative-konservative model og den skandinaviske, socialdemokratiske model (Esping-Andersen, 1990; se også Titmuss, 1974 og Ploug & Kvist, 1994). De tre modeller bygger på studier af henholdsvis den amerikanske, tyske og svenske velfærdsstat, om end de fleste landes velfærdsstater er en blanding af de tre typer. I den anglosaksiske model er statens rolle residual. Dens primære opgave er at udgøre et nederste sikkerhedsnet, at afhjælpe fattigdom, men ikke meget andet. Staten træder kun til i sidste instans med kontanthjælp og lignende ordninger.

Velfærdsstaten i den kontinentaleuropæiske model har derudover til formål at sikre arbejdstagere mod indkomstbortfald i situationer, der er uden for deres egen kontrol, hvilket især er arbejdsløshed, sygdom, invaliditet og alderdom. Den kontinentaleuropæiske model sikrer i højere grad arbejdstagere end fattige, staten har en relativt passiv rolle, og foretager især indkomstsikringen gennem overførselsindkomster.

I modsætning hertil har den skandinaviske velfærdsstat på papiret en mere aktiv rolle, idet staten skal sikre, at alle borgere uafhængigt af status får de bedst mulige standarder inden for social service. Instrumenterne er således ikke kun offentlige subsidier, men også en bred vifte af serviceydelser fra hjemmehjælp til uddannelse.

Konsekvenser af velfærdsstaten

Et andet vigtigt bidrag fra den anden tradition er dens større fokusering på konsekvenserne af velfærdsstatens aktiviteter. Her har de komparative studier haltet langt bagefter national socialforskning, der allerede i 1901 havde udført de første systematiske studier af fattigdom, og som i 1960'erne i de nordiske lande havde nået en grad af forfinelse ved levestandardstudierne, der stadig lader vore kolleger syd for grænsen grønne af misundelse (Rowntree, 1901; Hansen, 1986 og 1988). Den anden generation af komparative velfærdsstatsforskere undersøger især de nationale velfærdsstats grad af fattigdom og fordeling mere generelt. Teknologiske landvindinger inden for surveys og registre har givet flere og mere pålidelige data om især indkomstforhold, der er blevet brugt i tværnationale sammenligninger (se fx Atkinson et al, 1995).

I forhold til de tre velfærdsstatstyper kan man lidt firkantet sige, at den liberale, anglosaksiske model er kendetegnet ved relativt lave offentlige udgifter til sociale formål og en høj grad af ulighed (Esping-Andersen, 1990; Smeeding et al., 1990; Mitchell, 1991). I den konservative-korporative, kontinentaleuropæiske model bruges flere midler på sociale formål, men på trods heraf

er den kendetegnet ved nogen ulighed, idet statusforskelle på arbejdsmarkedet bliver overført til modtagere af sociale ydelser. I modsætning hertil har den skandinaviske model en høj grad af lighed, hvilket ikke mindst skyldes relativt store, offentlige udgifter til sociale formål og en relativt generøs dækning af lavindkomstgrupper. Derimod er indkomstsikringen af mellem- og højindkomstmodtagere generelt mindre generøs end i den konservative-korporative model.

Andre studier påpeger dog, at fattigdom ikke kan anskues alene i materielle termer, men også har sammenhæng med ikke-materielle forhold. "Social udstødelse" er et af nøgleordene, der minder os om, at velfærd ikke blot kommer fra en kanal og er den samme for alle personer i samfundet. Social udstødelse og mangel på velfærd må anskues som dele af en proces snarere end et endegyldigt resultat. Og man kan være fattig på penge såvel som på sociale relationer i familien, på deltagelse i arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt (Berghman, 1996). I Danmark har nationale studier delvist taget højde herfor gennem forløbsundersøgelser. Ikke mindst Erik Jørgen Hansens løbende afrapportering fra studiet af en generations opvækst i velfærdsstaten er enestående, og for marginalisering fra arbejdsmarkedet kan nævnes forløbsundersøgelser af ledige fra Socialforskningsinstituttet, Socialkommissionen, og Velfærdskommissionen (se fx Hansen, 1982, 1995; Ploug, 1990; Socialkommissionen, 1992; Velfærdskommissionen, 1995; Ingerslev & Pedersen, 1996). De sammenlignende velfærdsstatsstudier har endnu ikke formået at inddrage disse dynamiske og flerdimensionelle aspekter af marginalisering, social polarisering og social udstødning over tid (se dog Esping-Andersen, 1993).

Kritikken af den anden tradition

Den komparative velfærdsstatsforsknings anden traditions fokus på det statslige element af velfærdsstaten er på en gang både dens styrke og achilleshæl. Som sagt har det øget vor forståelse af den statsligt tilvejebragte velfærd. Men en række forskere mener, at typologierne ikke fanger alle typer og udbydere af

velfærd. Det drejer sig især om den informelle velfærd tilvejebragt af familien, af sociale netværk og frivillige organisationer (se fx Sainsbury, 1994; Pestoff, 1995; O'Connor, 1996, og for en nærmere diskussion af kritikken, Kvist & Torfing, 1996). Kort sagt bliver den anden tradition inden for komparativ velfærdsstatsforskning kritiseret for at tilsidesætte ikke-statsligt tilvejebragte former for velfærd og ikke-statslige aktører.

Udbydere af velfærd: Fra velfærdsstat til velfærdssamfund

Omkring midten af 1980'erne starter en fornyet interesse for den velfærd, som andre end staten står for. Interessen har både en forskningsmæssig og politisk baggrund. Som nævnt tidligere er baggrunden for statens dominerende rolle i velfærdsstaten, at den gik ind og sikrede forsørgelse og forsorg, når familien og markedet fejlede. Det nye fra 1980'erne og fremefter er, at man begynder at tale stadigt mere om "statsfejl". Med statsfejl menes de uhensigtsmæssigheder og skuffelser, som det sociale apparats virkemåde medfører på visse områder. Staten har med andre ord spillet fallit på en række områder – den kan ikke på alle områder og til evig tid sikre os al den velfærd, vi ønsker os. Politisk kan vi også på tværs af politiske partier iagttage en stor interesse for at forandre velfærdsstaten, og næsten alle taler om *velfærdssamfundet* snarere end *velfærdsstaten*. Dette skift i retorik signalerer både en erkendelse og ønskværdighed af ikke-statsligt velfærd. Lad os se lidt nærmere først på den politiske, dernæst på den forskningsmæssige baggrund for denne nyorientering i velfærdsforskningen.

Politisk enighed om projekt velfærdssamfund

Politisk kan man faktisk på tværs af de politiske partier konstatere en sjælden enighed om, at velfærdsstaten skal forandres. Og denne enighed fortsætter ud over dette lands grænser. Både i Danmark og i andre lande diskuteres det, hvorfor og hvordan velfærdsstaten skal laves om, og i argumenter og løsningsforslag afspejles de tre traditionelle, politiske ideologier, liberalisme, socialisme og konservatisme:

- liberalisterne er fortalere for mere marked og vægtning af det enkelte individ
- socialisterne ser lokalsamfundet og mere inddragelse af brugere som vejen frem
- de konservative ønsker en tilbagevenden til mere traditionelle værdier som familien og selvhjælp.

Selvfølgelig er en kategorisering i tre politiske ideologier lige lovlig firkantet til at indfange de politiske partiers ideologier i alle lande. Man kan for eksempel betvivle, at danske konservative har samme visioner og planer for velfærdssamfundet som deres partifæller i USA og Tyskland. Men en international vin- kel og en afgrænsning til tre ideologier tillader os at sætte tingene lidt på spidsen og dermed få et klarere billede af, hvad vi taler om. De politiske debatter i andre lande foregår nemlig ligesom herhjemme under paroler om et nyt, bedre og mere tidssvarende velfærdssamfund. I Storbritannien startede den konservative premierminister John Major en kampagne, der hed Back to Basics. Dermed menes en tilbagevenden til traditionelle, konservative værdier som familie og selvhjælp, og en såkaldt rullen tilbage af staten.

Efter Berlinmurens fald er socialisternes tro på staten som bedste – og måske eneste – udbyder af velfærd endeligt forsvundet. Staten kan ikke løse alle opgaver, og nogle sociale opgaver løses bedst af andre end staten. Socialisterne taler derfor også om en mindre eller en anden stat. Løsningen på velfærdsstatens problemer ses som en styrkelse af lokalsamfundet og større delta- gerinddragelse.

Liberalistiske strømninger findes både i Storbritannien og i partiet Venstres seneste velfærdsudspil, hvor markedsløsninger ses som en mere effektiv måde at løse sociale opgaver på, og hvor individets valgmuligheder sættes i centrum. Oversigt 1 giver en smagsprøve på Venstres og andre danske politiske parti- ers holdninger til velfærdsstatens problemer og løsningsforslag ved uddrag fra deres senere velfærdsudmeldinger.

Oversigt 1.

Udvalgte nyere velfærdsudmeldinger fra danske politiske partier.

Parti	Udvalgt(e) citat(er)
Venstre	<i>Problem:</i> "Velfærdsstaten var smukt tænkt men er stik imod hensigten endt med at nedbryde det enkelte menneskes evne og for nogles vedkommende også ønske om at kunne klare sig selv" <i>Svar:</i> "en lettelse i bruttoskatten, som er målrettet til mennesker i beskæftigelsen", og "frit valg mellem offentlige og private serviceydelser på så mange områder som muligt".
Socialistisk Folkeparti	<i>Problem:</i> "Fællesskabets problemer og opgaver løses bedst i fællesskab. Men det er ikke afgørende, hvor opgaverne løses. Og det er ikke altid, at opgaverne løses bedst i offentligt regi". <i>Svar:</i> "det offentlige skal ikke løse opgaver og problemer for den enkelte, men samarbejde med brugerne om at skabe en situation, hvor man i størst muligt omfang skaber og udfylder sig eget liv" ..."det gælder om at skabe netværk og om at aktivere brugerne med henblik på at håndtere egen situation – netop ikke om at fratage brugerne indflydelse på deres eget liv".
Socialdemokratiet	<i>Problem:</i> "Vi står midt i en teknologisk revolution. Økonomien er global. Massemedierne ophæver fornemmelsen af tid og sted, landene knyttes stadig tættere sammen". <i>Svar:</i> "...at udvikle velfærdssamfundet til den ny virkelighed". "Velfærdssamfundets fornyelse skal ske i et bredt samarbejde mellem stat, amter og kommuner, mellem arbejdsmarkedets parter, på arbejdspladserne i den offentlige og private sektor, i familierne".
Konservative Folkeparti	<i>Problem:</i> "Det danske samfund står overfor store udfordringer i de kommende år. Den internationale konkurrence er hård. Benhård. ... sikre velfærdssamfundet fremover under de skærpede konkurrencevilkår...rettet op på nogle af de områder, hvor velfærdssamfundet i dag svigter menneskers naturlige behov for valgfrihed og tryghed". <i>Svar:</i> "Skal velfærdssamfundet ikke drukne totalt i skattetryk og dårlig offentlig service, må der spares på overførsler". "Besparelser og privatiseringer giver penge i kassen her og nu. Men kun hvis vi samtidigt får gennemført de nødvendige ændringer og reformer i skattesystemet, i dagpengesystemet og på kontanthjælpsområdet vil vi være i stand til at opretholde et velfungerende velfærdssamfund i fremtiden".

Kilder: Venstre (1996); Socialistisk Folkeparti (1992); Socialdemokratiet (1996); Konservative Folkeparti (1996).

Dyr, dårlig og formynderisk er bare nogle af de problemer, velfærdsstaten har i følge de politiske udmeldinger i Oversigt 1. De økonomiske argumenter for at staten er for dyr og dårlig, er velkendte, men også argumenterne om borgernes ændrede – og i nogle tilfælde større – forventninger og krav til velfærdsstaten spiller en prominent rolle i velfærdsudmeldingerne. Til fælles har velfærdsudmeldingerne, at velfærdsstaten ofte ses som bærende en del af skylden for dagens problemer, og/eller at velfærdsstaten ikke er i stand til at løse de sociale opgaver. Løsningen er derfor for alle de udvalgte politiske partier, at staten får en mindre eller forandret rolle i opgaveløsningen. I stedet skal der overlades et større ansvar til markedet eller civilsamfundet. Det er i denne sammenhæng man kan se diskussioner om decentralisering, brugerbetaling- og inddragelse, udlicitering og privatisering. Endemålet for sådanne forandringer af vor velfærdsstat er derimod forskelligt for de udvalgte partier. Ifølge liberalisterne og de konservative skal målet være flere og bedre muligheder for henholdsvis individet og borgeren, mens socialisterne ønsker at styrke brugerne, evt. i samarbejde med de professionelle.

Den forskningsmæssige baggrund for nyorientering af den komparative velfærdsforskning

Forskere lever ikke forskansede i et elfenbenstårn, men er modtagelige for indtryk fra samfundet, herunder politiske ønsker. Specielt orienterer forskerne – ligesom bankrøvere – sig mod, hvor pengene er, i dette tilfælde mod de midler som forskningsråd og politikere afsætter til forskning i velfærdssamfundet og velfærdsstatens krise. Der er imidlertid også andre selvstændige, forskningsmæssige belæg for velfærds- og velfærdsmiks-studierne. Det drejer sig om (gen)opdagelsen af forskellige typer af velfærd, velfærds-politiske instrumenter, og – sidst, men ikke mindst – udbydere af velfærd.

Forskellige typer af velfærd

Den velfærd, som staten sikrer, er hovedgenstand for undersøgelse i de traditionelle velfærdsstatsstudier i den første og anden generation af komparativ velfærdsstatsforskning. Allerede i 1958

påkaldte den første engelske professor i socialpolitik, Richard M. Titmuss sig opmærksomhed for sin sociale opdeling af velfærd (social divisions of welfare). Han gjorde opmærksom på, at ud over den offentlige velfærd, som består af de traditionelle velfærdsydelser, er der også en arbejdsrelateret velfærd i form af de velfærdsordninger, man har i tilknytning til arbejde såsom frynsegoder og arbejdsmarkedspensioner, samt skattevelfærd, som er det offentliges ydelser gennem skattesystemet i form af skattefrihed, skattefradrag og særligt lave skattesatser (Titmuss, 1958). I Danmark var det som beskrevet tidligere Jørgen S. Dich, der i 1964 omtalte skattevelfærden som det offentliges skjulte subsidier til persongrupper i befolkningen.

Dich og Titmuss gjorde således opmærksom på, at der er stor forskel på, hvordan man opgør, offentliggør og diskuterer oplysninger om direkte velfærdsydelser og velfærden i skattesystemet (jf. Søndergaard & Sørensen, 1983; Kvist & Sinfield, 1996). En række lande har dog – inspireret af bl.a. USA og OECD – i de senere år publiceret stadig flere oplysninger om skattevelfærden, mens man i Danmark mere bruger *ad hoc* undersøgelser. I efteråret 1996 udkom den første danske offentlige opgørelse over udgifter relateret til skattevelfærden (Erhvervsministeriet m.fl., 1996). Der er endnu ingen rutinemæssig opgørelse over det totale omfang af skattevelfærden og om dens fordeling. Skatteydelser går ofte til dem, der har, da skatteydelser i mange tilfælde er mest værd for dem, der har de højeste indkomster og dermed skattesatser. Dette omvendte Robin Hood princip står i modsætning til mange af de socialpolitiske ydelser, der er rettet mod personer udsat for en social begivenhed og/eller i økonomisk nød, om end en række ydelser, såsom daginstitutioner, bruges mest af velhavende. På grund af de manglende undersøgelser og manglende statistik er skattevelfærden ikke udsat for den samme demokratiske kontrol som overførselsindkomsterne, ligesom skattevelfærd heller ikke er en del af den generelle debat om velfærdsstaten og det offentliges udgifter til velfærdsydelser. Derfor kan skattevelfærden betegnes som en usynlig del af velfærdsstaten.

Derudover har der også været en stigende erkendelse af den velfærd, som bliver givet af civilsamfundet. Det drejer sig især om den velfærd, familien sikrer sine medlemmer. Men også den velfærd, man opnår fra venner, bekendte og naboer og fra deltagelse i lokalsamfundet, fx foreninger og andre organisationer. En særlig og voksende del af denne forskning beskæftiger sig med de frivillige organisationer og det frivillige arbejde. I udlandet har disse organisationer længe været anerkendt som en integreret del af den sociale opgaveløsning, fx Caritas i Tyskland. Herhjemme har de private hjælpeorganisationer, fx Kirkens Korshær, også længe spillet en vigtig rolle, men der har først i de seneste 10 år været en hastigt øget interesse, både politisk og forskningsmæssigt, for disse organisationer (Henriksen, 1996). I 1992 signalerede etableringen af et Center for Frivilligt Arbejde den øgede politiske interesse, og her fire år efter er en af Socialministeriets store prioriteter stadig at styrke det frivillige sociale arbejde.

Forskellige typer af politikinstrumenter

Politikere har en stor værktøjskasse til rådighed, når de søger at styrke en særlig udvikling som fx at fremme overgangen til mere velfærdssamfund. Nogle politiske styringsinstrumenter er hårdere end andre – og nogle er mere synlige end andre. Forenklet kan man sige, at der til værktøjsskassen af velfærdspolitiske styringsinstrumenter i hvert fald hører juridiske instrumenter, overførsler og offentlig service.

Love og cirkulærer er blandt de velkendte juridiske instrumenter, som styrer befolkningens, bureaukратиets og virksomhedernes adfærd. Gennem den offentlige service påvirker det offentlige befolkningens adfærd og velfærd. For eksempel betyder det i forhold til andre lande veludbyggede, offentlige børnepasnings-system i Danmark, at danske kvinders erhvervs- og fertilitetsfrekvenser er relativt høje sammenlignet med lande med færre offentlige børnepasningsordninger.

Overførslerne er også velbelyste. De kan være overførselsindkomster til folk i særlige situationer, fx handicappede og ledige. Men de kan som sagt også være mere skjulte og knap så velkendte, hvis de kanaliseres gennem skattesystemet. Skattesystemet bidrager nemlig ikke blot med økonomisk velfærd, men også til at styre virksomheders, organisationers og enkeltpersoners adfærd. Man kan med andre ord også anskue skattesystemet som et politisk styringsinstrument, og i forbindelse med velfærdssamfundet har man fra politisk side længe benyttet skattesystemet til at tilgodese særlige aktiviteter og formål, som politikerne anså for ønskelige – eller aktiviteter og formål som blev udført af organisationer eller lignende med en politisk slagkraft, stor nok til at opnå særlig favorabel skattebehandling. Det viser sig for eksempel, når man ikke beskatter visse fonde og organisationers indkomst og formue.

Nyere politiske styringsinstrumenter på velfærdsområdet er forsøgsprogrammer og hensigtserklæringer. Både de nye og gamle politiske styringsinstrumenter bliver i dag brugt aktivt, såvel af det offentlige som af politikerne, til at sikre forandringer i velfærdsstaten. Til at sikre overgangen fra velfærdsstat til velfærdssamfund. For eksempel fremmer det offentlige familiens øgede rolle i velfærdssamfundet gennem barselsdagpenge og børnepasningsorlov (overførsler) og Socialministeriets kampagne, Familievenlige arbejdspladser (hensigtserklæringer og forsøgsprogrammer). Måske vi kan iagttage en bevægelse mod mere brug af bløde politikinstrumenter såsom kampagner og forsøg. I så fald kan det bl.a. forklares ved den mere udbredte erkendelse af, at det ikke er muligt gennem grundige studier og nøje regulering at planlægge mere velfærd. Den sociale ingeniørkunst har spillet fallit. Dertil kommer en øget erkendelse af, at ikke alle er lige, selvom det måtte se sådan ud på papiret. Personer i ens situationer kan have forskellige behov og ønsker. Derfor nytter det ikke at tilbyde offentligt designede standardpakker. I stedet tilbyder det offentlige rammer, som den enkelte person, gruppe eller virksomhed selv kan udfylde. Og det offentlige går ind og virker som vidensformidler gennem en overvågning af de sociale initia-

tiver og identificering af "best practice", dvs. solstrålehistorier, der kan inspirere til efterfølgning (se fx Holt & Thaulow, 1996).

Velfærdssamfundet som universalmiddel

Der er således vægtige årsager til en fortsat politisk debat om og forskning i velfærdssamfundet. Men der er også preskriptive elementer i velfærdssamfundsstudierne trods deres hyppige krav på neutralitet (Johnson, 1987). Velfærdssamfundet er ikke blot et indiskutabelt faktum, det er også godt og vi skal have mere af det. Således bliver årsagerne til, at vi har en velfærdsstat, såsom fx markedsfejl og forskelle i familiers ressourcer, ofte nedspillet til fordel for en opremsning af velfærdsstatens mangler og fejl økonomisk, politisk og socialt (se fx Evers, 1990).

Velfærdsstatens økonomiske krise kan således, ifølge fortalere for et nyt velfærdsmiks, ofte imødegås helt eller delvist ved mindre stat og mere marked og/eller mere (civil-)samfund. Legitimitets- og styringsproblemer kan løses ved at overlade flere opgaver til mindre officielle institutioner såsom de frivillige organisationer. Formynderi kan man komme til livs ved at give plads for mindre bureaukratiske og mere deltagerinddragende organisationer såsom de frivillige. Og så fremdeles. Der er næsten ingen grænser for de principielle muligheder og fordele ved at ændre på mikset mod mindre stat og mere af noget andet. Velfærdssamfundet bliver med andre ord ofte set som et universalmiddel mod velfærdsstatens før beskrevne kriser. Men ligesom man i 1980'erne kom til en erkendelse af, at man ikke kan planlægge større velfærd, er der, som det forhåbentlig vil fremgå nedenfor, også god grund til i 1990'erne at være varsom med at tro, at forandringer i velfærdsmikset per automatik vil give alle mere velfærd.

Kritikken af velfærdsmiksforskningen

Først og fremmest kan velfærdsmiksforskningen kritiseres for den relativt neutrale fremstilling af socialpolitiske problemstillinger om, hvordan forskellige velfærdspakker påvirker udvalgte

grupper. Forandringer bliver typisk anskuet som positive sumspil, hvor alle deltagere nyder godt af et skift i velfærdsmikset. Med andre ord bliver de socialpolitiske kernespørgsmål om hvem, der nyder, og hvem, der betaler for sociale ydelser, ikke undersøgt i videre omfang. Man har haft så travlt med at distancere sig fra den komparative velfærdsstatsforsknings anden tradition, at man også har fornægtet dennes ledende interesse for levkårene og deres fordeling.

Der er desuden en skæv balance i områderne for forskningen. Det er især serviceydelser, såsom omsorg for børn og ældre, der er under luppen, mens kontantydelse direkte eller gennem skattesystemet er underbelyst. Det er vigtigt at huske begge sider af mønten, da omsorg og kontanter i høj grad kan stå i stedet for hinanden, når staten vælger at udføre eller fremme en vis aktivitet, og da begge elementer indgår i enhver velfærdspakke. Dette er særlig vigtigt i landesammenligninger, hvor de skandinaviske lande har ry for deres servicetilbud, mens de kontinentaleuropæiske lande i højere grad vægter overførselsindkomster.

Trods den primære afgrænsning til omsorg, står velfærdsmiksforskerne ofte i det problem, at deres undersøgelser har så mange dimensioner, at dette umuliggør formulering og testning af hypoteser af mere generel karakter. Velfærdsmiksforskernes modeller er med andre ord ikke særligt økonomiske, forstået som få forklarende forhold, om end deres modeller i høj grad er relevante, forstået som af vital betydning for forståelse af alle elementer i den enkelte velfærdspakke (Kvist & Torfing, 1996).

Endelig kan selve rationalet for den tredje tradition af komparativ velfærdsstatsforskning og for den politiske debat om velfærdssamfund snarere end velfærdsstat problematiseres. Både den tredje tradition, velfærdssamfundsforskningen og -debatten tager udgangspunkt i, at velfærdsstaten har store problemer. Beslægtet hermed antages det, at samfundet har ændret sig økonomisk, socialt og politisk i et sådant omfang, at velfærdsstaten er blevet et gammelt system i en ny verden. Men hvad der egentlig udgør

en forandring, som kunne give et fingerpeg om problemets relevans og størrelse, er imidlertid en diskussion, som udmærker sig ved sit fravær i såvel forskning som debat. Det fristende spørgsmål om der virkelig er tale om fundamentale samfundsforandringer eller blot krusninger på overfladen er lige så essentielt, som det er fraværende i debatter og undersøgelser. Og det er et vigtigt spørgsmål. Ikke mindst fordi disse samfundsmæssige forandringer bliver udlagt som udfordringer for velfærdsstaten eller sågar som velfærdsstatens kriser. Og dermed lægges op til grundlæggende forandringer af velfærdsstaten mod mere velfærdssamfund.

En ny tradition inden for velfærdsstatsforskning?

Hvad kan vi så lære af historien? Hvor har de tre traditioner bragt os hen? Skal vi tilrettelægge en mere anvendelig, komparativ velfærdsstatsforskning, er en af vejene måske at tage et skridt tilbage og på ny overveje, hvad man kan bruge af den forskning i velfærdsstaten, som er skitseret i denne artikel. Det vil da være oplagt at sammentænke de to sidste traditioner af komparativ velfærdsstatsforskning og koble velfærdsmiksets bredere forståelse af velfærdstyper, -instrumenter og -udbydere med velfærdsstatsforskningens fokusering på fordeling af levkår. Vi skal med andre ord stille spørgsmål om velfærdens fordeling ud fra den anden tradition og for det andet undersøge den brede vifte af velfærdsudbydere identificeret af den tredje tradition. De centrale velfærdsudbydere kortlægges for en nærmere udvalgt gruppe eller problemstilling, og dette kan kobles med data om fordelingen af denne velfærd, hvad angår såvel udbuddet som modtagerne af velfærd. En sådan analyse kunne eksempelvis koble institutionelle sammenligninger af velfærdspakker for udvalgte grupper med survey eller registerdata om velfærd.

Konkret kan man inden for et nøje afgrænset område, relevant for den givne problemstilling, undersøge fx hvem der er modtagere af en given velfærdspakke. Inden for ældreområdet kunne man fx sammenholde ældres levkår med et givent velfærdsmiks ved sammenligning over tid eller mellem forskellige geografiske

områder (kommuner eller lande). Derved ville man opnå en dybere forståelse af velfærdsmiksets betydning for fordelingen af ældres velfærd.

Ideelt set ville forløbsundersøgelser af denne karakter give os ny indsigt i komplekse processer, som fx er på spil ved social udstødning og marginalisering fra arbejdsmarkedet. Ligeledes ville sådanne studier gøre det klart, at man ikke kan skelne mellem rene "private" (markeds- eller civilsamfunds-) og "offentlige" (stats-) elementer i velfærdsudbuddet, da grænsen offentlig-privat er udvisket. Og det ville blive klart, at velfærdsfunktionerne i henholdsvis stat, marked og civilsamfund er komplementære, supplerende eller ligefrem substituerbare.

Sådan fokuserede velfærdsmiks-studier ville kunne yde væsentlige bidrag til belysningen af de to andre hovedproblemstillinger i Socialforskningsinstituttets velfærdsprogram om veje til fuld beskæftigelse og social integration. Samfundsmæssige forandringer giver velfærdsstaten eller velfærdssamfundet en række udfordringer af både økonomisk, politisk og social karakter. Disse udfordringer bliver mødt af forandringer i tilrettelæggelsen af den sociale opgavevaretagelsen. Et ledende princip for den sociale forskning må da være at undersøge forholdene for de grupper i befolkningen, der kan antages at kunne drage mindst fordel af markedet og af civilsamfundet på de områder, hvor forandringerne sker.

Litteraturliste

Abrahamson, Peter & Borchorst, Anette (1996)

EU og Socialpolitik, Rådet for Europæisk Politik's Skrift, nr. 13.

Atkinson, A.B. et al (1995)

Income Distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study. Paris: OECD.

Berghman, Jos (1996)

The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security? Paper presented at ISSA European Conference, Aarhus, 19.-21. November 1996.

Dich, Jørgen S. (1964)

Socialpolitikens teori. Læren om de offentlige tilskud. København: Dansk Videnskabs Forlag.

Erhvervsministeriet m.fl. (1996)

Skatteudgifter i Danmark. København: Finansministeriet.

Esping-Andersen, Gøsta (1990)

Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1993)

The Comparative Macro-Sociology of Welfare States, i: L. Moreno (ed): Social Exchange and Welfare Development. Madrid: CSIC.

Esping-Andersen, Gøsta (ed.) (1993a)

Changing Classes. London: Sage.

Evers, Adalbert (1990)

Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of Transformation in Welfare and Social Policy, i: Evers, A. and Wintersberger, H. (eds.): Shifts in the Welfare Mix – Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Flora, Peter & Alber, Jens (1982)

Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe, i: P. Flora & A. Heidenheimer (eds): The Development of Welfare States in Europe and America. London: Transaction Books.

Gough, Ian (1979)

The Political Economy of the Welfare State. London: Macmillan.

Hansen, Erik Jørgen (1982)

Hvem bryder den sociale arv? København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 112, I-II.

Hansen, Erik Jørgen (1986)

Danskernes levkår – 1986 sammenholdt med 1976. København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, Erik Jørgen (1988)

Generationer og livsforløb i Danmark. København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, Erik-Jørgen (1995)

En generation blev voksen. Den første velfærdsgeneration. København: Socialforskningsinstituttet. 95:8

Henriksen, Bjarne Lenau (1996)

De private organisationers rolle. Social Forskning, Tema: Det sociale ansvar, p. 26-30.

Holt, Helle & Thaulow, Ivan (1996)

Familievenlige arbejdspladser. København: Socialforskningsinstituttet.

Ingerslev, Olaf & Pedersen, Lisbeth (1996)

Marginalisering og ledighed. København: Socialforskningsinstituttet.

Johnson, Norman (1987)

The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. London: Harvester Wheatsheaf.

Kerr, Clark et al (1960)

Industrialism and Industrial Man. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Konservativt Folkeparti (1996)

Balance '97: Den rigtige retning mod årtusindeskiftet.

Kvist, Jon & Sinfield, Adrian (1996)

Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, Jon & Torfing, Jacob (1996)

Changing Welfare State Models. CWR Working Paper 96/5.

Mitchell, Deborah (1991)

Income Transfers in Ten Countries. London: Avebury.

O'Connor, James (1973)

The Fiscal Crisis of the State. New York: St Martin's Press.

O'Connor, Julia (1996)

From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes. Current Sociology 44, 2, p. 1-125.

Offe, Claus (1984)

The Contradictions of the Welfare State. London: Hutchinson.

Pestoff, Victor (1995)

Citizens as Co-producers of Social Services in Europe – From the Welfare State to the Welfare Mix. Stockholm University: Department of Business Administration.

Ploug, Niels (1990)

Arbejdsløshedsrisiko og beskæftigelseschance. En undersøgelse af integration og marginalisering fra arbejdsmarkedet. København: Socialforskningsinstituttet.

Ploug, Niels & Kvist, Jon (1994)

Social tryghed i Europa 1. Udvikling eller afvikling? København: Socialforskningsinstituttet.

Rowntree, Seebohm B. (1901)

Poverty: A Study of Town Life. London: Macmillan.

Sainsbury, Diane (ed.) (1994)

Gendering Welfare States. London: Sage.

Socialdemokratiet (1996)

Statsministerens åbningstale i folketinget.

Socialistisk Folkeparti (1992)

Mere samfund – mindre stat.

Socialkommissionen (1992)

Forløbsundersøgelse af de 25-59 årige i 1980'erne. København: Socialkommissionen.

Søndergaard, Jørgen & Henning Sørensen (1983)

Sammenligning af udgifter til sociale kontantydelse i Norden: En undersøgelse af beskatningens betydning for tværnationale sammenligninger af sociale udgifter. Nordisk statistisk sekretariat. Tekniske rapporter 33. København: NOSOSKO.

Titmuss, Richard M. (1958)

Essays on the Welfare State. London: Allen and Unwin.

Titmuss, Richard M. (1974)

Social Policy: An Introduction. London: George Allen & Unwin Ltd.

Velfærdskommissionen (1995)

Marginalisering på arbejdsmarkedet. København: Sekretariatet for Kommissionen for fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder.

Venstre (1996)

Velfærd og valgfrihed.

Wilensky, Harold L. (1975)

The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press.

Er det nødvendigt både at styre og ro – og er det overhovedet godt? Om markedsløsninger inden for den sociale servicesektor

Af Peter Munk Christiansen

Indledning

De nordeuropæiske lande har et internationalt set højt ydelsesniveau inden for det sociale område. Danmark og Sverige skiller sig imidlertid markant ud fra de øvrige lande med hensyn til sammensætningen af de sociale ydelser og – navnlig – med hensyn til, hvordan den sociale service er organiseret. Konsumet udgør en stor andel af de samlede sociale udgifter, og det sociale konsum er overvejende organiseret som hel traditionel, offentligt serviceproduktion.

De danske overvejelser om alternative måder at organisere den offentlige, sociale service på adskiller sig ikke fra de generelle overvejelser om reformer i den offentlige sektor, som har kendetegnet stort set alle OECD-landene de seneste 15 år. Det er dog karakteristisk for reformerne af de traditionelle, offentlige velfærdsopgaver – sundhed, undervisning og social service – at de langt overvejende har holdt sig inden for den hierarkiske organisationsform. Mål- og rammestyringen – med væsentlig mere vægt på rammer end på mål – er om noget hovedreformen i Danmark det seneste tiår. Egentlige institutionelle reformer, der bryder med den hierarkiske organisation, er ret få.

Der er en lang række sådanne mulige institutionelle reformer. De kan rette sig mod producentsiden, mod efterspørgselsiden

eller mod begge. De kan betjene sig af rigtige markeder eller mod simulerede markeder, hvor konkurrence etableres mellem forskellige offentlige organisationer. Der kan overvejes overførsler i stedet for serviceydelser, frit valg mellem forskellige leverandører osv. Man kan inddrage frivillige, sociale organisationer mv. Der er mange muligheder. I denne artikel overvejes alene et enkelt alternativ, nemlig brugen af private virksomheder som leverandører af sociale serviceydelser.

Artiklen starter med en diskussion af den traditionelle, integrerede model og de problemer, som kan give anledning til overvejelser om alternativer. Herefter følger en kortfattet sammenligning af det danske sociale konsum med nogle få udvalgte landes. Artiklens hoveddel drøfter mulighederne for institutionelle reformer gennem et intensiveret offentligt-privat samspil, herunder mulighederne for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet gennem brugen af private virksomheder som leverandører af sociale serviceydelser. Artiklen afsluttes med at påpege, at der er magt og interesser på spil i valget af organiseringen af den kollektivt finansierede, sociale service. Det har væsentlige konsekvenser for muligheden for at realisere brugen af virksomheder som sociale serviceleverandører.

Gennem de seneste 20 år er danskerne blevet vant til at diskutere den offentlige sektor med udgangspunkt i den "økonomiske nødvendigheds" lov. Vi bliver nødt til at gøre sådan og sådan, fordi betalingsbalancen, skattetrykket, budgetunderskuddet, den offentlige gæld – find selv på mere – tilsiger det. "Nødvendighedens lov" kan begrunde mangt og meget. Hvis vi ikke har disse "nødvendigheder" hængende som aktuelle eller fjerne trusler, er der, forstås, ingen grund til at gøre noget. Det vil ligge forfatteren fjernt at se bort fra disse forhold. Vi *har* verdens højeste skattetryk, vi *har* svært ved at imødekomme presset for flere serviceydelser med de restriktioner som offentlig gæld og stærkt stigende overførsler har lagt på den offentlige service-sektor.

Udgangspunktet for det følgende er imidlertid et lidt andet: Hvis der ikke var alle disse "nødvendigheder", ville der da alligevel være grund til at overveje brugen af private virksomheder som leverandører af kollektivt finansierede, sociale serviceydelser? Svaret er med denne artikel et klart ja. Den traditionelle, integrerede, offentlige servicemodel giver et skævt forhold mellem udbuds- og efterspørgselskræfter. Den gør det i virkeligheden meget svært for politikerne at styre den offentlige sektor – hvilket her forstås som muligheden for at realisere de politiske intentioner med den offentlige serviceproduktion. Den gør det også svært at være bruger i systemet – forstået som muligheden for at brugeren kan få tilfredsstillet ønsket om gode og individuelt tilpassede ydelser. Eller sagt med andre ord: Den traditionelle, integrerede model stiller producenterne ulige godt i spillet mellem producenter, politikere, brugere og skatteydere. Hvordan denne balance skal være, kan ikke på nogen måde begrundes videnskabeligt eller analytisk. Derimod kan man på et analytisk grundlag vise, hvorledes balancen er i dag. Man kan også på et analytisk grundlag sige noget ædrueligt om, hvordan denne balance ville blive påvirket gennem forskellige reformer. Men om man er villig til at gøre noget ved det, er naturligvis en politisk sag.

Artiklen argumenterer for, at det afgørende for, hvorledes en ydelse leveres, hvad den koster, i hvor stort omfang den tilfredsstiller brugernes ønsker, og i hvilket omfang den er politisk styrbar mv., afgøres af de institutionelle rammer for de forskellige aktører, som er involveret i at tilvejebringe ydelsen. Det afgørende er således ikke nødvendigvis, om den produceres i offentligt eller i privat regi, men om der i det samlede institutionelle set-up er indbygget tilskyndelser til bestemte former for adfærd og begrænsninger på andre former for adfærd. Institutioner består i denne sammenhæng af de *formelle og uformelle regler og normer, der forbyder, påbyder eller tilskynder individer til en bestemt adfærd* (jf. fx Ostrom, 1986). Tankegangen indebærer, at den sociale servicesektor som sådan ikke betragtes som unik. En række af artiklens overvejelser vil med fuld rette gælde for andre

områder, hvor problemet er, hvordan man skal organisere tilvejebringelsen af kollektivt finansierede ydelser.

Velfærd på dansk. Den integrerede offentlige serviceproduktion

Generelt adskiller organiseringen af den sociale opgavevaretagelse i Danmark sig ikke fra organiseringen af andre kollektivt finansierede, offentlige opgaver. Den hyppigst forekommende, sociale institution er organiseret som traditionel integreret serviceproduktion. Det indebærer, at rollen som udformer, betaler og producent er offentlig. Det sociale konsum er i Danmark stort set alene et kommunalt og amtskommunalt fænomen. Med den integrerede model betyder det, at (amts)kommunalbestyrelsen udgør den politiske ledelse, og at der er et hierarkisk forhold mellem den politisk-administrative ledelse på amtsgårdene og rådhusene og de producerende institutioner. Produktionsniveauet har typisk en meget høj grad af selvforsyning. "*Make or buy*" beslutninger er sjældent relevante, og når de er det, er beslutningen oftest "*make*".

Dermed holder den danske hovedmodel for organisering og styring af sociale, serviceproducerende institutioner sig inden for rammerne af det, som har været og i vidt omfang fortsat er den traditionelle, offentlige institution (se eksempelvis Walsh, 1995: 12ff.). Samtidig er der dele af det sociale område, der bryder med modellen. Det gælder i begrænset omfang de forskellige typer af selvejende, offentlige institutioner, som drives med ren eller næsten ren offentlig finansiering og med en offentlig driftsoverenskomst. Det gælder også nogle af foranstaltningerne for børn og unge, narkomaner mv., hvor der anvendes forskellige former for familiepleje eller andre organisationsformer, som typisk er mindre formaliserede end i den offentlige sektor i øvrigt. De store områder af den sociale sektor, der varetager børnepasning, hjemmepleje og pleje af ældre på institutioner er imidlertid hyppigst helt traditionelt organiseret.

Der er blandt de fleste politiske og administrative beslutningstagere og blandt den offentlige sektors ansatte og deres organisationer en ret stærk præference for den integrerede model. Denne præference kan være ideologisk bestemt, den kan være forårsaget af, at aktørerne faktisk finder, at den tilfredsstiller kravene til kontrol i en politisk styret serviceproduktion, og endelig kan den skyldes, at den integrerede model sikrer nogle ret kontante interesser for de ansatte og deres organisationer.

I den *public choice* inspirerede, institutionelle teori (fx. Williamson, 1975; 1985; Moe, 1984; Kristensen, 1987; Christensen, 1994) fremhæves typisk den hierarkiske models skavanker, om end der i visse tilfælde indrømmes den hierarkiske organisation en fordel. Den hierarkiske organisation af serviceproduktion indebærer et betydeligt politisk og administrativt kontrolproblem. Asymmetrisk fordeling af information om forholdet mellem faktiske og mulige omkostninger og faktisk og mulig kvalitet kombineret med den typiske monopolstatus gør det uhyre vanskeligt for politikere og embedsmænd at gennemskue, kontrollere og påvirke produktionen. I modsætning til den officielle, danske ideologi er den traditionelle, integrerede serviceorganisation i dette perspektiv kun i begrænset omfang responsiv i forhold til krav fra efterspørgerne. Efterspørgerne er i denne sammenhæng i første omgang politikerne og i anden omgang brugerne. Retteligt bør borgerne/skatteyderne naturligvis også nævnes som efterspørgere. Den integrerede model betyder generelt meget stærke positioner for systemets udbydere og relativt svage positioner for efterspørgerne.

Den integrerede model for offentlig serviceproduktion er i det seneste tiår undergået forskellige reformer. De har kun i begrænset omfang betydet egentlige brud med den hierarkiske organisationsform, om end graden af detaljering i den hierarkiske styring er reduceret. Hovedreformen har været introduktionen af rammebudgetter og en udvidelse af institutionernes adgang til frit at disponere inden for den afstukne ramme (Christensen, 1992). I en del institutioner er rammestyringen supple-

ret med målstyring. Man kan vælge at betragte mål- og ramme-
styringen som en slags kontrakt mellem det politisk-administra-
tive og det producerende niveau. I så fald er der tale om en
"skæv" kontrakt. Hvor ressourcesiden er fastlagt med et årligt
budget og de dertil hørende dispositionsrettigheder og -begræns-
ninger, er målsiden typisk anderledes uklar (Christiansen, 1994a;
1996). I den slappeste udgave udtrykker målsætningen ikke an-
det, end at institutionen sigter på at levere ydelser af en høj
kvalitet tilpasset brugernes ønsker. Det kommer der, som de
fleste vil vide, ikke meget ud af.

I de seneste par år er der i terminologien begyndt at ske ændrin-
ger fra mål- til resultatstyring. Der ligger mest heri en semantisk
betoning af at bevæge sig fra generelle mål til konkrete resulta-
ter. Der er ingen tvivl om, at der en del steder er kommet eller
vil komme noget godt ud af at anvende mål- eller resultatstyring.
Processen, hvorigen gennem mål og resultater formuleres, kan i sig
selv have en positiv effekt på den pågældende institution, lige-
som der i nogle tilfælde gennem resultatstyringen kan etableres
resultatkrav, der faktisk har en adfærdspåvirkende effekt. Ikke
desto mindre har mål- og resultatstyringen mange svagheder,
fordi den i de færreste tilfælde lægger effektive restriktioner på
udbyderne, når der sammenlignes med de mange andre tilskyn-
delser, som påvirker aktørernes adfærd. Den økonomiske ram-
mestyring har klart forbedret mulighederne for at styre de sam-
lede udgifter inden for et område. Men mål- og resultatstyrin-
gen har kun i begrænset omfang bidraget til øget politisk styring
af den indholdsmæssige side af den sociale serviceproduktion,
herunder sikringen af politisk fastsatte krav til kvaliteten af
ydelseerne.

Et kort internationalt udblik

Inddragelsen af private virksomheder i løsningen af den offent-
lige, sociale opgavevaretagelse er stort set kun relevant i relation
til den offentlige serviceproduktion inden for det sociale om-
råde. De følgende kortfattede sammenligninger vedrører derfor
alene det sociale konsum. Det fremgår af tabel 1, at Danmark

og Sverige skiller sig ud fra tabellens øvrige lande ved for det første samlet at have et højt offentligt konsum, og – mest interessant i denne sammenhæng – ved at det sociale konsum er det område, hvor Danmark og Sverige adskiller sig mest fra de øvrige lande. Det kan tilføjes, at det i øvrigt ikke ændrer denne del af billedet væsentligt, hvis man medtager andre OECD-lande.

Fokuserer vi lidt nærmere på udviklingen i det sociale konsum i de samme lande siden 1980'ernes begyndelse, som det er gjort i tabel 2, viser tallene fra tabel 1 sig at være udtryk for et ret stabilt mønster. I hvert fald er forskellene mellem Danmark og Sverige på den ene side og de øvrige lande på den anden opretholdt over denne periode. I relation til Danmark er det ikke uden interesse at bemærke, at det sociale konsum i perioden er vokset stærkere end de samlede indkomster i samfundet.

Tallene i tabel 1 og 2 er ikke rensset for sammenlignelighedsproblemer. Der er i nogle tilfælde afgrænsningsproblemer mellem eksempelvis det sociale konsum og konsumet inden for sundhedssektoren. Hertil kommer, at offentlige udgifter til pasning af førskolebørn i nogle lande sker i førskoler, der nogle steder konteres under uddannelsesområdet. Endelig kan man ikke være helt sikker på, at der er fuld sammenlignelighed med hensyn til konteringen af offentlige udgifter til selvejende institutioner eller andre særlige institutioner, der producerer ydelser uden for det direkte politisk-administrative hierarki. Sådanne organisationer er langt mere udbredt i landene syd for Danmark. For nogle af disse sammenlignelighedsproblemer henvises til Andersen og Christiansen (1991, kap. 2 og 5).

Uanset sammenlignelighedsproblemerne er der en betydelig forskel i den danske og svenske organisation på det sociale område, når man sammenligner med det øvrige EU. Forskellene skyldes såvel forskelle i ydelsesniveau som organiseringen af den del af den sociale opgavevaretagelse, som er kollektivt finansieret. Et klart eksempel på forskelle i ydelsesniveau gælder pasningen af

Tabel 1.
Offentligt konsum i udvalgte lande fordelt på funktioner. Pct. af BFI, 1993.

	Danmark	Sverige	Norge ¹⁾	Tyskland ²⁾	Frankrig ³⁾	Stor- britannien
Generelle offentlige tjenester	2,6	4,0	2,0	2,1	2,8	1,4
Forsvar	2,5	3,4	3,6	2,4	3,5	4,5
Offentlig orden og sikkerhed	1,2	1,9	1,0	1,6	1,0	2,5
Uddannelse og forskning	7,4	6,8	6,2	4,0	5,9	5,2
Sundhed	6,8	6,6	5,5	6,3	3,9	6,7
Social velfærd	8,4	7,8	2,5	2,4	1,7	2,2
Boligforhold mv.	0,2	0,7	-0,1	0,3	1,5	0,7
Kulturelle tjenester mv.	1,4	1,8	0,9	0,5	0,7	0,6
Erhvervsforhold mv.	3,0	2,7	2,5	0,9	1,4	1,5
Andre formål	0,0	0,1	0,7	0,0	0,1	0,7
I alt	33,6	31,2	24,1	20,5	22,6	26,0

1) 1991.

2) 1990.

3) 1992.

Kilde: National Accounts 1982-1994. Paris: OECD. 1996.

Tabel 2.
Socialt konsum i udvalgte lande, udvalgte år 1982-1993. Pct. af BFI.

	1982	1985	1988	1991	1993	1994
Danmark	7,4	6,9	7,6	7,7	8,4	8,5
Sverige	6,1	6,0	6,0	6,8	7,8	n.a.
Norge	2,0	1,9	2,4	2,5	n.a.	n.a.
Tyskland (Vest)	2,4	2,4	2,5	2,6 ¹	n.a.	n.a.
Frankrig	2,0 ²	1,9	1,8	1,7	1,7 ³	n.a.
Storbritannien	1,8	1,7	1,8	2,0	2,2	2,2

1) 1990.

2) 1983.

3) 1992.

Kilde: National Accounts 1982-1994. Paris: OECD. 1996.

de helt små – det vil sige de 1-2-årige – børn. Her er den offentligt finansierede dækning væsentligt større især i Danmark, men også i Sverige sammenlignet med det øvrige EU. Allerede når man ser på førskolebørnene på 3 år og opefter, afviger Danmark og Sverige imidlertid i langt mindre grad med hensyn til dækningsgraden, om end der i nogle lande i højere grad anvendes halvdagsinstitutioner for disse aldersgrupper (Andersen og Christiansen, 1991 p. 132ff.).

Organiseringen af den sociale serviceproduktion er formentlig den væsentligste forklaring på forskellene i det sociale konsums størrelse mellem Danmark og Sverige og det øvrige EU. I nogle lande lægges der væsentligt højere vægt på overførsler på det sociale område end på serviceydelser. Det gælder eksempelvis i Holland. Af nok større betydning er det, at sociale, religiøse og andre frivillige organisationer i mange europæiske lande, herunder Holland (jf. Bengtsson og Rønnow, 1996) driver forskellige sociale institutioner med et betydeligt driftstilskud fra det offentlige. Endelig er virksomheder i nogle lande involveret i den sociale opgavevaretagelse. Det gælder formentligt i ret begrænset omfang. I Danmark er private virksomheders andel af den sociale opgavevaretagelse endog meget beskednen.

Der ligger selvfølgelig ingen nødvendige tilpasningsbehov i den danske model på det sociale område, blot fordi opgaverne varetages på måder, der typisk afviger fra andre lande. Internationale sammenligninger kan mest tjene til i dette tilfælde at vise, at det er Danmark (og Sverige), der adskiller sig fra de andre lande, samt at der er forskellige måder at organisere kollektivt finansierede serviceydelser på. De kan samtidig vise, at hvis den *public choice* inspirerede kritik af den offentlige, integrerede organisation har noget på sig, kan der være en særlig grund til at fokusere på alternativer i organiseringen af den sociale service. Alternative organisationsmodeller forudsætter selvfølgelig, at de kan løse nogle af de problemer, der er nævnt ovenfor, og at de samtidig ikke øger andre problemer så meget, at man fortsat vil foretrække den traditionelle sociale institution organiseret inden

for hierarkiets rammer. Det alternativ, som overvejes i det følgende, er anvendelsen af private entreprenører som leverandører af offentligt finansierede, sociale serviceydelser.

Markedsløsninger: Brud med den integrerede model

Udgangspunktet er på den baggrund at undersøge, om anvendelsen af private leverandører kan (1) forøge, eller i hvert fald under ingen omstændigheder reducere, den politiske kontrol med den offentlige, sociale serviceproduktion, (2) sikre en højere kvalitet eller i hvert fald en kvalitet mindst på niveau med den, der kendes i dag, herunder sikre en bedre tilpasning af ydelserne til de enkelte brugere samt (3) sikre ydelser, der er billigere eller i hvert fald ikke dyrere end i dag.

Svarene er overvejende bekræftende. Præferencerne for den integrerede model bygger blandt andet på den illusion, at den politiske ledelse har bedre styringsmuligheder i forbindelse med hierarkisk sammenlignet med kontraktligt organiseret serviceproduktion, hvis målet er et optimalt forhold mellem pris og kvalitet. I en verden præget af aktører, om hvem man kan være ret sikker på, at de blandt deres væsentlige præferencer har at skabe fordele for sig selv eller for en gruppe, som de tilhører, vil der altid opstå problemer med informationsasymmetri. Det betyder på den ene side, at dele af den hierarkisk organiserede produktion foregår på måder, som den politiske ledelse har få muligheder for – og ofte også få interesser i – at få nærmere kendskab til, så længe der ikke er synlige problemer. Ind imellem kan man få det indtryk, at mange politikere accepterer, at væsentlige områder af den offentlige serviceproduktion er "selvregulerende", og at man derfor skal være varsom med at intervenere. Det stemmer også overens med empiriske undersøgelser af offentlige serviceproducenter, der opfatter politisk intervention som utidig indblanding i spørgsmål, som politikerne ikke bør blande sig i (Gruber, 1987). På den anden side – og på baggrund af det just fremhævede ganske paradoksalt – er der en tendens til periodisk stærk detailindblanding i hierarkisk organiseret serviceproduktion. Logikken er her overvejende politisk og kun i begrænset

omfang udtryk for et forsøg på at optimere forholdet mellem pris og kvalitet.

Kontraktliggørelse af ydelsen, hvorefter produktionen finder sted i en organisation, der ikke er underlagt hierarkisk styring, tvinger den politiske ledelse til stillingtagen til de væsentlige spørgsmål om ydelsens mængde, pris og kvalitet, herunder også forholdet mellem de tre. Under forudsætning af reel konkurrence løses også et andet problem. Det følger af informationsasymmetrien og den manglende valgmulighed mellem alternativer til den hierarkiske organisations producenter, at det er svært eller umuligt at vide, hvor megen *slack*, der er i en organisation. Kontraktstyringens filosofi er at erstatte budgetbissens hierarkiske kontrol med effektivitet og produktivitet med konkurrencens. Effektiv konkurrence antages at skabe omkostninger, der giver den mindste afstand mellem faktiske og mulige omkostninger. Endelig giver kontraktformen, når den er designet på en begavet måde, muligheder for i højere grad at sikre en ønsket tilpasning til den enkelte brugers ønsker, eksempelvis ved etablering af valgmuligheder for borgeren.

I sin mest simple form ækvivalerer kontraktlig styring den enkle udlicitering. Udlicitering indebærer, at producentrollen løftes ud af den offentlige sektor, eller at der i hvert fald laves vandtætte skotter mellem det politiske og det producerende niveau. Det er vel ganske overflødigt at påpege, at udlicitering ikke indebærer privatisering af udformerrollen, det vil sige rollen for den juridiske person, der fastsætter omfang og kvalitet af den ønskede ydelse, ligesom udlicitering ikke flytter finansieringsrollen væk fra kollektiv skattefinansiering.

Udlicitering af især hjælpeydelse i forbindelse med varetagelsen af offentlig serviceproduktion har været kendt og brugt længe i Danmark. Omfanget har været ret begrænset, og der ser ikke ud til at være sket ret meget inden for det seneste tiår. De foreliggende undersøgelser, der alle lider af betydelige dataproblemer, peger på en lille reduktion i den samlede andel af de offentlige

driftsudgifter, der indebærer egentlig udlicitering sammenlignet med for et tiår siden. Det fordeler sig på et fald i kommunernes andel og en mindre stigning i staten (Christiansen, 1994b; Finansministeriet, 1991; Finansministeriet og Indenrigsministeriet, 1995; Finansministeren, 1996). Heller ikke når man ser lidt bredere på anvendelsen af forskellige former for markedsmekanismer i den offentlige opgavevaretagelse, synes Danmark i noget nævneværdigt omfang at have betrådt denne vej sammenlignet med andre lande (se eksempelvis Schwartz, 1994; Christiansen, 1994b).

Det er ikke nogen teknisk vanskelig opgave at anvende udlicitering på områder, hvor den udliciterede opgave er forholdsvis enkel, og hvor der i forvejen findes et marked og institutionelle mekanismer, som understøtter brugen af eksterne leverandører. Erfaringerne viser dog, at det også i sådanne tilfælde kan gå galt. Nogle af problemerne behandles nedenfor. Det interessante er at spørge, om private virksomheder kan indgå i leverancer af mere komplekse ydelser, det vil sige offentlige kerneydelser på det sociale område eller dele af sådanne kerneydelser. Det korte svar er, at det synes ikke blot at være muligt, men at det også på nogle områder faktisk er gennemført med, hvad der ser ud til at være en pæn succes. Et eksempel kan være de svenske og hollandske erfaringer inden for ældreområdet (Bengtsson, 1994; Bengtsson og Rønnow, 1996).

Det står dog klart, at ingen institutionelle reformer "giver sig selv". Man kan ikke bare udbyde en offentlig kerneydelse og forvente uden videre at modtage et tilbud, der er tilfredsstillende i henseende til pris, mængde og kvalitet. Den offentlige opgavevaretagelse er og vil altid være fanget mellem en flerhed af hensyn, eksempelvis omkostningsmæssig effektivitet, politisk responsivitet, "retfærdighed", responsivitet i forhold til brugerne i almindelighed og særligt svage brugergrupper i særdeleshed mv. Anvendelsen af private virksomheder som leverandører af mere komplekse ydelser vil derfor kræve mange overvejelser og ofte et komplekst institutionelt set-up. Bengtsson og Rønnow (1996)

giver et godt indblik i de forskellige overvejelser, problemer og muligheder, som knytter sig til udlicitering af ældrepleje.

Anvendelsen af private leverandører af offentlige serviceydelser afføder naturligvis omkostninger ud over de rene tilbudspriser. Ligsom hierarkiet kræver transaktionsomkostninger, afføder markedet omkostninger til etablering af en kontrakt og til overvågelse af dens overholdelse (Williamson, 1975). Er anvendelsen af markedsløsninger blandt andet en mulig løsning på nogle af de politiske kontrolproblemer, der opstår, når der skal føres hierarkisk kontrol med aktører, som kan finde på at overvurdere de faktiske omkostninger ved deres produktion, må denne skepsis naturligvis også rettes mod virksomheder. Ligesom det i en hierarkisk organisation er umuligt at kontrollere alt, er der også i forbindelse med kontraktstyring en *trade-off* mellem kontrolomkostninger og gevinsten ved yderligere kontrol.

Under alle omstændigheder skal der kunne specificeres et output med hensyn til mængde og kvalitet. Hvis det er et stort problem, kan omkostningerne ved etablering af en fuldstændig kontrakt blive store. Alt kan ikke nedfældes i en kontrakt, ligesom det som nævnt ikke er muligt at kontrollere alt. Derfor vil enhver kontraktlig relation også blive styret af normer for ydernes mængde og kvalitet, om hvordan konflikterne løses i mindelighed etc. Man kan indvende, at vi jo så er lige vidt. Uanset om vi betjener os af en hierarkisk eller en kontraktlig organisation, kan vi ikke forlade os fuldstændigt på formelle hierarkiske eller kontraktlige regler. I den situation er kontrakten en fordel, fordi det i kontraktsituationen er muligt at fravælge en entreprenør, hvilket det stort set ikke er i den hierarkiske model. Forekomsten af en vis stabilitet i markedet for sådanne ydelser og et tidsperspektiv, som rækker ud over den øjeblikkelige kontrakt, er et værn mod, at aktørerne i den øjeblikkelige situation blot søger at komme nemmest muligt ud af det. Det bør tilføjes, at udlicitering, der kombineres med frit valg for brugeren mellem alternative leverandører, reducerer problemerne med specifikation af outputtet betragteligt. Også på de fleste

sociale områder er brugeren i stand til at vurdere, om en ydelse har tilstrækkelig kvalitet.

Endelig er det selvfølgelig en forudsætning for at anvende private leverandører, at der faktisk etableres konkurrence om den pågældende leverance. Det er uden større problemer situationen i en del tilfælde. I andre kan fraværet af konkurrerende udbydere være prohibitivt for at levere ydelser til den offentlige sektor.

Det må naturligvis antages, at en hvilken som helst leverandør – offentlig som privat – er interesseret i mindst mulig konkurrence. Under fraværet af konkurrence kan den traditionelle hierarkiske organisation være at foretrække for en privat monopolist. Igen vil det dog være sådan, at den entreprenør, der har tænkt sig at blive længe på markedet, har gode grunde til at bekymre sig om pris og kvalitet.

Hvordan sikres politisk kontrollerbare og gode ydelser til den rigtige pris?

Der er ovenfor argumenteret for, at anvendelsen af private entreprenører som leverandører kan være et brugbart alternativ til traditionel, offentlig egenproduktion. Der er også peget på nogle mulige problemer ved en sådan udvidet brug af markedet. I dette afsnit diskuteres brugen af kontrakter ud fra den antagelse, at den centrale opgave først og fremmest er at sikre borgerne forsyning af gode ydelser til den lavest mulige pris gennem brugen af private virksomheder som leverandører. Er det under den antagelse muligt, at den kontraktlige organisation er lige så god som hierarkisk organiseret serviceproduktion og måske endda har fordele?

Politisk kontrol

Ovenfor er der argumenteret for, at den traditionelle hierarkiske organisation – vel pænt imod vanetænkningen herom – skaber ganske betydelige, politiske kontrolproblemer. I litteraturen beskrives problemet som *principalens* problem med at vurdere pris og kvalitet for *agentens* præstation (Moe, 1984). Netop fraværet af en reel mulighed for valg mellem alternative pro-

ducenter i den hierarkiske organisation øger faren for, at den asymmetriske fordeling af information bruges i kampen om knappe, økonomiske goder. Logikken i den kommunale budgetproces tilsiger, at udgangspunktet for det kommende budget er det indeværende. Budgetprocessen har derfor en tendens til asymmetrisk tilpasning, hvor det vedvarende, opadrettede budgetpres kun lader sig holde nede ved konstante marginale tilpasninger (Christiansen, 1990). Derfor levnes der kun politikerne få frihedsgrader i virkelighedens budgetproces. Forsøg på at skaffe sig klarhed over mulig *slack* i organisationen vil typisk blive møde med undvigende strategier.

Kontraktstyring kan reducere nogle af mulighederne for at betjene sig af en undvigende strategi, hvorfor den også vil reducere det politiske kontrolproblem. En øget brug af kontraktstyring, som bevirker en adskillelse af efterspørger og udbyder, kan give politikerne flere frihedsgrader i valget mellem alternative producenter og derfor også mellem alternative løsninger. Indgåelse af en kontrakt giver mulighed for at få beskrevet og fikseret de væsentlige aspekter ved en given serviceydelse, som bidrager til den påpegede informationsasymmetri. Det forudsætter, at kontrakten indgås efter en forudgående udbudsrunde med deltagelse af flere bydere under konkurrence. Som fremhævet ovenfor indebærer kontraktstyringen også transaktionsomkostninger. Specielt i forbindelse med den første kontraktindgåelse vil disse omkostninger kunne være betydelige. Når brugbare kontraktparadigmer er udarbejdet, vil en del af disse transaktionsomkostninger blive reduceret. Kontraktliggørelsen af en ydelse vil med andre ord føre til en fokusering på outputtet og forholdet mellem input og output. I forbindelse med overvejelser om reformer i den offentlige sektor har det netop gang på gang været fremhævet, at den overvejende interesse for den offentlige sektors inputside udgør et styringsmæssigt problem (Hood, 1991).

Man skal på ingen måde overdrive lettelsen af det politiske kontrolproblem. Der er al mulig grund til at forvente, at det

kommunale, politiske niveau i al overskuelig fremtid vil blive mødt med større krav til den offentlige service, end det er muligt at honorere. Den politiske dagsorden vil fortsat være fyldt op med en lang række konflikter mellem stærke sektorbaserede krav og tværgående økonomiske hensyn, herunder til skattniveau mv. I den forbindelse kan udlicitering gennem stærk modstand fra de berørte i kommunen evt. i kombination med uro blandt brugerne bidrage til at øge konfliktniveauet og dermed presset på det politiske niveau. Man kan også forestille sig, at kontrakter, som ikke i tilstrækkeligt omfang har taget hensyn til relevante parametre, eksempelvis konsekvenserne af en ændret efterspørgsel efter den producerede ydelse, kan bidrage til oplevelsen af større problemer. Det viser blot, at politikere og embedsmænd må tænke sig lige så godt om, når de vil udlicitere, som når de betjener sig af en traditionel, hierarkisk organisationsform.

Når bortses fra de stærkt konfliktende situationer, forekommer det ret klart, at udlicitering vil bidrage til at reducere det politiske kontrolproblem snarere end at øge det. Sammenlignet med den hyppigst anvendte rammestyring skaber anvendelse af egentlige kontrakter muligheden for større overblik over og gennemskuelighed i de (amts-)kommunale budgetter.

Pris

Med den tiltagende og ret omfattende dokumentation af effekten af brugen af kontraktlig styring er det et efterhånden ret entydigt billede, at konkurrence giver besparelser målt som omkostningerne pr. produceret enhed med en givet kvalitet. Det foreligger også ret veldokumenteret, at det næppe er ejerformen, men at det er konkurrencen, der er afgørende. Konkurrence tvinger den rationelle udbyder til i højere grad af afsløre *slack* i organisationen (for blot nogle af de nyere erfaringer se Walsh, 1995 p. 222ff.; Domberger & Hall, 1996; Sørensen, 1996).

Effektiviseringsgevinsterne opnås som resultat af flere forhold. De er i sagens natur stærkt afhængige af den opgave, der under-

gives kontraktlig styring og af udgangspunktet. Litteraturen fremhæver typisk bedre teknologi, bedre udnyttelse af arbejdskraft og materiel, herunder større arbejdsproduktivitet (Walsh, 1995 p. 232ff.). Lavere lønninger er en hyppig forklaring i lande uden eller med lave minimumslønninger. I Danmark, hvor minimumslønningerne er høje, vil det være begrænset, i hvilket omfang en effekt vil fremkomme som et resultat af lønreduktioner, selv om den offentlige sektor traditionelt er lønførende for de lavest lønnede. Det er værd at bemærke, at nogle af de vellykkede udliciteringer i Danmark, eksempelvis HTs busdrift, har været gennemført under stort set uændrede overenskomstmæssige vilkår og alligevel givet betydeligt lavere pris og mindst lige så god eller bedre service. Der er også eksempler på, at lønnen er steget som følge af udlicitering.

Ind imellem anføres som argument imod anvendelsen af udlicitering, at virksomhedernes profitkrav udgør et dræn, som skal "betales" af de ansatte. Der ligger vel to forhold heri. For det første, at det er tæt på at være umoralsk at blande indtjeningshensyn ind i offentlig opgavevaretagelse, eller, sat lidt mere på spidsen, at det ikke er rimeligt at anlægge økonomiske betragtninger på opgaver inden for sundhed, uddannelse og det sociale område. Argumentet, for så vidt det skal tages alvorligt, ser ganske bort fra, at private økonomiske hensyn indgår endog meget stærkt også i den traditionelle offentlige opgavevaretagelse. Her er ganske vist ingen profit involveret, men ækvivalenten til profit er organisatorisk *slack*, det vil sige forskellen mellem faktiske og mulige omkostninger. Det er ikke blot naivt at tro, at den offentlige sektors service produceres under iagttagelse af alle andre end økonomiske hensyn fra producenterne; det er også forkert. For det andet udtrykker argumentet troen på den fuldkomne relation mellem den offentlige sektors input og output. En krone mere ind i systemet giver også ydelser for en krone ud af systemet. Heri ligger just det økonomiske problem. Under monopole produktionsvilkår kan en krone mere i bevilling omsættes i så mange ting. Det er langt fra sikkert, at ydelsens mængde eller kvalitet påvirkes af større bevillinger. Det

kan man heller ikke være sikker på under konkurrencevilkår, men sandsynligheden for en nøjere relation mellem input og output er dog større.

Kvalitet

Hvor det vel står ret uomtvistet, at konkurrence som hovedregel medvirker til at flytte produktionsomkostningerne tættere på det mulige, er kvaliteten anderledes kontroversiel. Det hænger selvfølgelig sammen med, at det er meget nemmere at tælle penge end at opgøre kvalitet. En almindelig indvending mod introduktionen af konkurrence er derfor, at det uvægerligt vil gå ud over kvaliteten. Det ligger vel i indvendingen, at kvaliteten under traditionel offentlig produktion er høj eller i hvert fald så høj, som den kan blive under de givne bevillinger.

Det er muligt, at konkurrence vil gå ud over kvaliteten. Det er også muligt, at kvaliteten under traditionel integreret produktion er optimal. Det er imidlertid også muligt, at det slet ikke forholder sig sådan.

Udgangspunktet er klart nok: Det er svært at definere kvalitet, og det er svært at måle kvalitet. Under almindelige markedsvilkår bestemmes kvaliteten, når forbrugeren demonstrerer sin betalingsvilje over for en given ydelse. Det forudsætter selvfølgelig, i mange tilfælde ganske problematisk, at forbrugeren vælger i et gennemskueligt marked præget af konkurrence, og at forbrugeren har tilstrækkeligt mange valgmuligheder til at optimere forholdet mellem pris og kvalitet. Når finansieringen er kollektiveret, tvinges forbrugeren ikke til at demonstrere betalingsvilje over for en ydelse. Det ligger også heri, at det vil være gratis at forlange en højere kvalitet. I det omfang, det er korrekt som fremhævet ovenfor, at den integrerede model indebærer stærke udbuds- og svage efterspørgselskræfter, bliver også kvaliteten i højere grad bestemt af udbyderne. Der kan fra politisk og administrative hold fastsættes krav til kvaliteten. Alle, der har prøvet, ved imidlertid, hvor svært det er, jf. også betragtningerne ovenfor om svaghederne i den offentlige mål- og resultat-

styring. Der er derfor som udgangspunkt ikke grund til at antage, at kvaliteten af den offentlige serviceproduktion nødvendigvis er optimal. Man kan også betvivle, at de institutionelle mekanismer, hvormed kvaliteten er søgt styrket, fungerer som stærke restriktioner på producenterne's adfærd (se eksempelvis Finansministeriet, 1993).

Under normal integreret offentlig serviceproduktion er det altså et problem at bestemme og påvirke kvaliteten. Der kunne være grund til at tro, at en øget anvendelse af kontraktstyring i ikke helt få tilfælde vil have en gavnlig effekt på kvaliteten. For det første tvinger kontraktindgåelsen politikere og embedsmænd til at tage eksplicit stilling til kvaliteten. Netop fordi kontraktindgåelsen bryder med den hierarkiske styring, er der større incitamenter til at fokusere på, hvordan kvaliteten skal være, og hvordan den kan måles. Kontraktstyring skaber således større åbenhed og transparens i forbindelse med etablering af en serviceproduktion. Rationelt handlende politikere og embedsmænd vil have gjort deres arbejde dårligt, om de ikke sikrer sig mod kritik ved at fokusere på kvaliteten.

Af mindst lige så stor betydning er det, at der også bliver stærkere incitamenter til at kontrollere kvaliteten i kontraktens løbetid. Kontrol kan være indbygget som standardprocedurer i kontrakten. Endnu vigtigere er det, at en række parter har en interesse i at fokusere på kvalitetsproblemer. Det kan være aktører, som har været modstandere af udliciteringen, og som vil benytte en god lejlighed til at gøre opmærksom på problemer med kvaliteten. Det kan også være de politikere eller embedsmænd, hvis interesse for netop kvaliteten er øget som følge af kontraktindgåelsen. Under alle omstændigheder vil den private entreprenør være mere sårbar over for kritik af kvaliteten. Han eller hun har sværere ved at bortforklare kvalitetsproblemer sammenlignet med traditionel offentlig organisation, hvor en hyppig forklaring på kvalitetsproblemer vil være, at de skyldes mangel på bevillinger. Den argumentation vil den private leverandør have sværere ved at komme igennem med, da kon-

trakten jo netop fikserer krav, hvor ufuldstændige de end kan være, til ydelsernes kvalitet.

Det bør tilføjes, at det under alle omstændigheder, hvor mulighederne byder sig, vil give bedre tilfredsstillelse af brugernes ønsker, når der er et reelt valg mellem alternativer. Eksempelvis kan valget mellem to leverandører af hjemmepleje i en kommune imødekomme brugernes individuelle behov og ønsker. Det er vel overflødigt at tilføje, at et reelt frit valg med bevillingsmæssige konsekvenser næppe ville undgå at have gavnlige effekter på leverandørernes tilbøjelighed til at lytte til brugernes ønsker.

Særlige værdier i den offentlige sektor

Hvad da med de særlige kvaliteter eller værdier i den offentlige sektor? Det er fremhævet ovenfor, at offentlig serviceproduktion i mange tilfælde må respondere på en flerhed af ikke altid lige let forenelige krav. Ud over omkostningsmæssig effektivitet kan de være politisk responsivitet, retfærdighed, særlig hensyntagen til personalet, responsivitet i forhold til almindelige og særligt svage brugergrupper. Det fremhæves i nogle sammenhænge, at disse krav ikke kan tilfredsstilles under vilkår, hvor hensynet til effektivitet sættes højt (Dalsgaard og Jørgensen, 1994). Det ligger også mere eller mindre implicit i nogle af disse betragtninger, at hensynene kun kan varetages inden for traditionelt organiseret, offentlig virksomhed.

Disse hensyn *er* vigtige. I forbindelse med myndighedsudøvelse fremhæves traditionelt lighed, retssikkerhed, gennemskuelse, et klart grundlag for beslutninger mv. I mange – måske de allerfleste – tilfælde vil disse forhold være afgørende for, hvor stærkt problematisk det vil være at anvende private leverandører af ydelser, der har myndighedsudøvende karakter. Disse særlige hensyn varetages ud fra mange betragtninger bedst i en organisation, hvor der er en klar hierarkisk relation mellem den politiske ledelse og forvaltningen, eller hvor der på andre måder, eksempelvis ved etableringen af domstolslignende organer, er sikret væsentlige hensyn til borgerne.

Det stiller sig i de fleste tilfælde lidt anderledes, når der fokuseres på serviceproduktion. Særlige krav til serviceproduktion er sjældent meget præcise, men ikke desto mindre meget vigtige. Inden for den sociale servicesektor er der oftest tale om svagere grupper, hvad enten der er tale om børn, handicappede eller ældre. I en vis forstand er vi derfor her i samme situation som i forbindelse med kvalitet. Igen kan man med fuld ret argumentere for, at netop kontraktstyringen kan sikre en større eksplicit fokusering på de særlige krav, som man fra politisk hold ønsker varetaget. De kan være svære at bygge præcist ind i en kontrakt, men herved adskiller de sig ikke fra den måde, hvorpå de formidles i et hierarkisk styret system. Ekspliciteringen af hensynerne giver som i forbindelse med den generelle diskussion om kvalitet klarhed over, hvad kravene er, ligesom der vil være nogle, der har et større incitament til at checke disse hensyns overholdelse. Igen vil den private leverandør have incitamenter til at dække sig over for kritik af netop disse krav. De svenske erfaringer fra ældreområdet viser eksempelvis, at der ikke er noget, der tyder på, at de ældre bliver specielt dårligere stillet med private leverandører af ældreservice, tværtimod (jf. Bengtsson, 1994; Bengtsson & Rønnow, 1996).

Denne diskussion har også et demokratisk aspekt. I diskussionen om de særlige krav til eller den særlige etik, der udøves i forbindelse med offentlig virksomhed, er det ofte uklart, hvor disse krav egentlig kommer fra. I hvilket omfang er de udtryk for krav, til hvilke der er taget politisk stilling? Kontraktstyringen kan tvinge politikerne til at overveje, om og på hvilke måder de eksempelvis vil tage særlige hensyn til personalet. Uden en sådan eksplicit stillingtagen kan sådanne krav blive et resultat af udbydernes ønske om at beskytte sig selv snarere end et demokratisk formuleret krav.

Alt i alt kan der argumenteres for, at anvendelse af private virksomheder som leverandører ikke umiddelbart svækker nogle af de værdier, som traditionelt er standard for offentlig serviceproduktion. Hverken hensynet til den politiske styring, til den

økonomiske effektivitet, til ydelsernes kvalitet eller til de helt særlige krav til den offentlige sektors ydelser synes at blive forringet ved anvendelsen af private leverandører. Tværtimod kan der argumenteres for, at disse normative krav i nogle tilfælde bliver bedre tilfredsstillet under anvendelsen af kontrakter, ikke mindst på grund af åbenhed og transparens i forbindelse med etableringsprocessen.

Magt og interesser på spil

Man kunne spørge sig, hvorfor private virksomheder anvendes i så beskedent omfang, som tilfældet er, hvis det er rigtigt, at de i mange tilfælde faktisk kan bidrage til at reducere nogle af de problemer, som til stadighed dukker op i den offentlige debat. Der kan være to hovedtyper af forklaringer. Den ene er, at når det kommer til stykket, er private virksomheder ikke velegnede som leverandører af offentlig service inden for det sociale område eller for den sags skyld inden for hvilket som helst offentligt kerneområde. Billedet ovenfor er fortegnet til fordel for kontrakten, mens den traditionelle, offentlige opgaveløsnings problemer er overdrevne. *The proof of the pudding is in the eating* – og smagen viser sig at være dårlig. Det er en mulig forklaring. Indvendingen er, at så kan man jo prøve sig lidt frem, jf. også det afsluttende afsnit.

Der kan også være en anden forklaring. Den fokuserer på, at der er magt og interesser på spil i valget af den grundlæggende model for offentlig serviceproduktion. Den tilfredsstiller dominerende aktører, hvorfor den er svær at ændre. Der vil i det følgende blive argumenteret for, at magt og interesseforklaringen har en hel del på sig (Christiansen, 1994b).

I det foregående afsnit blev det forudsat, at den væsentligste præmis bag organiseringen af den offentlige serviceproduktion er at sikre borgerne forsyningen af gode sociale serviceydelser til den lavest mulige pris. Der er ingen tvivl om, at det om noget er den officielle ideologi. Det ville i hvert fald vække opmærksomhed, om nogen af den sociale serviceproduktions interessen-

ter kunne finde på at sige det modsatte. Bag den officielle ideologi er problemet naturligvis, at den forudsætter en rationalitet på systemniveau, som det er lidt vanskeligt at argumentere for analytisk. Om noget er vel den offentlige sektors størrelse og organisering et politisk problem. Politiske problemer løses i politisk liberale samfund som et resultat af forskellige interessers kamp om forskellige materielle og immaterielle goder. Hvis man på den baggrund forventer, at løsninger skabes med udgangspunkt i en forestilling om rationalitet på systemniveau, kan man komme galt afsted (Moe, 1989).

Den (rationelle variant af den) ny-institutionelle teori fokuserer på institutioner som udtryk for tilstræbt rationelle aktørers strategiske valg. Institutioner vil derfor afspejle de dominerende interesser hos de aktører, der har skabt dem. Det følger heraf, at man ikke kan ændre sådanne institutioner uden videre – og i hvert fald ikke uden væsentlig modstand fra dominerende aktører (North, 1990; Knight, 1992).

Det er som udgangspunkt interessant at bemærke, at der ikke er store variationer i valget af organisationsmodel for den offentlige, sociale serviceproduktion på tværs af landets amter og kommuner. Mens der nok kan konstateres forskelle i partiernes holdninger til inddragelsen af private virksomheder i den offentlige serviceproduktion, er disse forskelle langt større på landsplan end på (amts-)kommunalt plan. Der er heller ikke de store variationer i eksempelvis anvendelsen af udlicitering mellem kommuner med forskellig politisk farve. Denne mangel på variation – der umiddelbart kan undre, fordi der i mange tilfælde kun er få formelle bindinger på valget mellem hierarkisk og kontraktlig organiseret serviceproduktion – er interessant af flere grunde.

For det første har de fleste (amts-)kommunale politikere en ret stærk præference for integreret produktion, som oven i købet strider mod de ovenanførte betragtninger om sammenhængen mellem organisationsform og politiske kontrolmuligheder. Mod-

striden er imidlertid kun tilsyneladende. Som det politiske kontrolproblem er behandlet ovenfor, er det teoretisk formuleret som forholdet mellem en principal, som vil have en agent til at levere en given ydelse bedst og billigst. Det er påpeget, at den hierarkiske organisationsmodel giver principalen et alvorligt kontrolproblem vis-a-vis agenten. Der er imidlertid også et andet aspekt af den politiske kontrol. Det er knapt så præcist formuleret. I denne variant er politisk kontrol et spørgsmål om at vælge en organisation, som eksempelvis giver mulighed for løbende politiske interventioner i organisationen, herunder muligheden for at varetage særlige partipolitiske hensyn. I den variant af det politiske kontrolproblem er politikerens bekymring i mindre omfang forsyningen med god og billig service. Samtidig varetages denne form for politisk kontrol væsentligt bedre i den hierarkiske end i den kontraktligt organiserede organisation. Den stærke, politiske præference for hierarkiet kan altså være helt rationelt begrundet – men da ikke så meget ud fra hensynet til skatteyderne og borgerne som ud fra hensynet til realiseringen af (andre) politiske målsætninger.

For det andet siger manglen på variation i den sociale og for så vidt øvrige offentlige serviceproduktion mellem amter og kommuner, at der er stærke institutioner på spil, som ikke uden videre lader sig påvirke af forskelle i politiske præferencer, om sådanne skulle eksistere. Det er flere gange ovenfor fremhævet, at den hierarkiske organisationsform stiller udbyderne meget stærkt sammenlignet med efterspørgerne. For den aktør, der har blik for egne interesser og for sin egen sektors interesser sammenlignet med andre sektorer, med hvem der konkurreres om knappe midler, er det noget nemmere at varetage sine interesser i en hierarkisk organisation sammenlignet med en organisation, der løbende eller med mellemrum udsættes for konkurrence. Disse fordele behøver ikke blot at være direkte pekuniære, men kan også bestå i mere begrænsede krav til arbejdsproduktivitet, i muligheden for at skabe organisatorisk *slack*, som kan anvendes til opgaver, som medarbejderne finder interessante.

Det kan være værd at bemærke, at de enkelte medarbejdere kunne have rationelle motiver til at ønske en kontraktlig organisering af arbejdet. Det er muligt, at en privat leverandør vil stille større krav til arbejdet. En kontraktlig organisering giver imidlertid også færre løbende politiske interventioner i arbejdet. En kontraktlig organisering kunne derfor give mere stabile arbejdsforhold og flere muligheder for at dyrke en ægte, faglig interesse i arbejdet.

Derimod er det svært at se, at de faglige organisationer kan have nogen større interesse i kontraktlig organisering. For disse organisationer giver hierarkiet gode muligheder for at drive fagligt og i denne sammenhæng derfor også politisk arbejde. Den hierarkiske organisation giver først og fremmest mulighed for at undvige kravene om overlevelse på et marked. Konkurrencehensyn vil i mange tilfælde kunne tilsidesætte organisationernes krav om indflydelse. Derfor vil anvendelsen af kontraktorganisationen nok bryde med den hierarkiske relation mellem det politisk-administrative niveau og producentorganisationen, men den vil typisk styrke ledelsen inden for producentorganisationen. Under et brudt hierarki mellem den politisk-administrative ledelse og de producerende organisationer brydes også muligheden for faglig intervention i det politiske niveau. Det vil af mange blive oplevet som en alvorlig svækkelse af de faglige organisationer – og især indehaverne af tillidsposter. Det er vel på den baggrund ikke mærkeligt, at de faglige organisationer på såvel centralt som lokalt niveau oftest er de første, der melder sig som modstandere af anvendelsen af private virksomheder som sociale serviceleverandører. Det er vel heller ikke mærkeligt, at det hyppigst sker med hensynet til brugerne som den vægtigste begrundelse.

Kan ideerne realiseres?

Valget af alternativer til den næsten enerådende, hierarkiske organisationsmodel sker ikke på basis af ønsket om at vælge "bedst og billigst", som der i 1990'ernes begyndelse var en pæn politisk bekendelse til. Der ligger betydelige politiske og faglige interesser bag den traditionelle, hierarkiske organisation. Det er

også hovedbegrundelsen bag fraværet af en synderlig udbredelse af alternative former for offentlig serviceproduktion.

Anvendelsen af markedsløsninger er ikke uden videre uproblematisk. Det er den hierarkiske organisation heller ikke. Argumentationen i artiklen har været, at man i mange tilfælde kan opnå mindst lige så gode – eller bedre – løsninger i den sociale serviceproduktion ved at anvende private virksomheder som leverandører.

I overskuelig fremtid vil det være forholdsvist begrænset, hvor langt danske amter og kommuner vil gå ad den vej. Det er altid svært at gennemføre større reformer. Der er to hovedtyper af forklaringer på fraværet af alternativer. Den ene fokuserer på problemer af "teknisk" art. Fraværet af institutionelle normer for, hvordan kontrakter skal udformes og kontrolleres, vil naturligvis gøre de første skridt vanskelige. Man vil opdage problemer og muligheder, som ikke har været overvejet, eller som der ikke bliver taget tilstrækkelige hensyn til. Man vil også støde på områder, hvor forskellige legitime hensyn tilsiger anvendelsen af hierarkiske løsninger. Disse "tekniske" problemer kan naturligvis kun løses eller søges løst gennem omtanke og overvejelser om alternativer.

Problemet er selvfølgelig, at de tekniske problemer ikke kan løsrives fra de politiske og institutionelle. Den væsentligste grund til begrænsede reformudsigter er derfor bundet i ret klare interesser. Det er politikernes ønske om politisk kontrol – ikke at forveksle med hensynet til skatteydere og brugere – og det er producenternes og deres faglige organisationers interesse i at undgå krævende konkurrence.

Må man realistisk set forvente en ret begrænset udvikling i brugen af virksomheder som leverandører af sociale serviceydelser i de kommende år, kunne der være tungtvejende grunde til at ønske sig en vis udvikling. De færreste ønsker sig massive udliciteringer i den sociale sektor. Der er dog også mellemveje.

Forsøg med virksomheder som leverandører af sociale serviceydelser kunne afprøve nogle af de problemer og muligheder, der er peget på i denne artikel. Det er også meget muligt, at sådanne forsøg kunne have en gavnlig effekt på de offentlige institutioner på området og i hvert fald rette politikernes opmærksomhed mod problemer og muligheder ved alternative organisationsformer.

Artiklen har argumenteret for, at det selv uden økonomiske nødvendigheder, som er det traditionelle argument for at lave noget om i Danmark, er en brugbar vej at bruge private virksomheder i den sociale opgavevaretagelse. Hensynet til såvel den politiske styrbarhed som til de sociale serviceydelsers brugere kunne tilsige en langt større accept af alternative organisationsformer. Bekymringen på vegne af brugerne kunne komme til at stå deres prøve i praksis. Foreløbig viser eksempelvis de svenske og hollandske erfaringer (jf. Bengtsson og Rønnow, 1996) inden for ældreområdet, at man slet ikke behøver at være så bekymret. Der er sådan set grund til at være mere bekymret over fraværet af alternativer. Naturligvis kan også økonomiske hensyn tale for alternativer, ikke mindst når man tager den store politiske og folkelige bekymring for den aktuelle og fremtidige forsyning af velfærdsydelser i betragtning. Uanset hvordan man vender og drejer det, vil de økonomiske rammebetingelser for den offentlige servicesektor ikke ændre sig markant i de kommende år. En større pluralisme i organiseringen af den offentlige opgavevaretagelse vil i den forbindelse være et velkomment bidrag til vurderingen af velfærdsstatens problemer.

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul & Christiansen, Peter Munk (1991)

Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Bengtsson, Steen (1994)

Valgfrihed og konkurrence i svensk ældrepleje. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat 1994:2.

Bengtsson, Steen & Birgitte Rønnow (1996)

Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. København: Socialforskningsinstituttet. 96:2.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1992)

Hierarcical and Contractual Approaches to Budgetary Reform, i: Journal of Theoretical Politics. 4, 1, p. 67-91.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1994)

Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State. Paper for the Workshop on "The New Public Management", ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22, 1994. Aarhus: Department of Political Science.

Christiansen, Peter Munk (1990)

Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning, i: Politica. 4, p. 442-456.

Christiansen, Peter Munk (1994a)

Reformer af velfærdsstatens institutioner, i: Økonomi og Politik, 67. 2, p. 4-13.

Christiansen, Peter Munk (1994b)

A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance. Paper for the Workshop on "The New Public Management", ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, April 17-22, 1994. Århus: Department of Political Science.

Christiansen, Peter Munk (1996)

Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer, i: *Politica*, 28, 3, p. 271-285.

Dalsgaard, Lene og Henning Jørgensen (1994)

Det offentlige. Sektorens og de ansattes værdier og værdighed. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Domberger, Simon & Christine Hall (1996)

Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience, i: *Public Administration*, 74, p. 129-47.

Finansministeren (1996)

Finansministeriets redegørelse til Finansudvalget vedrørende ministeriernes udbud og udlicitering af 10. oktober 1996.

Finansministeriet (1991)

Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver. Betænkning nr. 1227, København.

Finansministeriet (1993)

Nyt syn på den offentlige sektor. København: Finansministeriet.

Finansministeriet og Indenrigsministeriet (1995)

Erfaringer med udbud og udlicitering. København.

Gruber, Judith E. (1987)

Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance. Berkeley etc.: University of California Press.

Hood, Christopher (1991)

A Public Management for All Seasons?, i: *Public Administration*, 69, Spring, p. 3-19.

Knight, Jack (1992)

Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press.

Kristensen, Ole P. (1987)

Væksten i den offentlige sektor. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Moe, Terry (1984)

The New Economics of Organization, i: American Journal of Political Science, 28, 4, p. 739-777.

North, Oliver (1990)

Institutions, Institutional Change, And Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor (1986)

An Agenda for the Study of Institutions, i: Public Choice, 48, p. 3-25.

Schwartz, Herman (1994)

Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, i: World Politics. 46, 4, p. 527-555.

Sørensen, Rune (1996)

Offentlig tjenestetilbud – fra offentlig til privat produktion? i: Årbok om BIs forskningsvirksomhet 1996. Oslo: Bedriftsøkonomisk Institutt, Handelshøyskolen (udkast).

Walsh, Kieron (1995)

Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. Houndmills og London: MacMillan.

Williamson, Oliver E. (1975)

Markets and Hierarchies. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1979)

Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, i: The Journal of Law and Economics. XXII (2), p. 233-261.

Opgaveløsninger i fremtidens velfærdssamfund: Den britiske velfærdsstat og ældreforsorgen

Af Anne Jamieson

Dette oplæg vil redegøre for reformerne inden for ældreforsorgen i UK. Spørgsmålet er, om der er noget ved denne udvikling, som kan bidrage til debatten omkring velfærdsstatens fremtid i Danmark. Kan vi lære noget om, hvad der er muligt, hvad der er umuligt, og hvad der egentlig er ønskeligt? Eksemplet fra UK giver i hvert fald muligheden for at inddrage et forskningsfelt, som ikke eksisterer i særligt omfang inden for de danske rammer, nemlig velfærdspluralismen, hvis dyder og laster i stigende grad er genstand for diskussion i Danmark. Jeg skal nedenfor redegøre for betydningen af ordet "velfærdspluralisme", men først vil jeg skitsere sammenhængen, inden for hvilken reformerne af ældreforsorgen har fundet sted, dvs. den britiske velfærdsstat, dens grundlæggende principper og baggrunden for den seneste udvikling i velfærdsdebatten og velfærdsreformerne generelt.

Det britiske "velfærdsregime"

Efterkrigstidens velfærdsstat

Tager man udgangspunkt i Esping Andersen (1990) kategorisering af velfærdsregimer, falder UK nærmest inden for det, han kalder det liberale velfærdsregime. Esping Andersen kategorier er imidlertid overvejende baseret på den del af velfærdsstaten, der vedrører indkomstoverførsler. Områder som sundhedsvæsen og sociale tjenester er stort set uden for denne analyse. Inddrager man disse, får man et meget mere blandet billede af den britiske situation. Der er således på mange måder klare *ligheder*

med det danske system. Den britiske velfærdsstat udvikledes i 1940'erne efter slutningen af anden verdenskrig som et system, der skulle sikre alle "fra vugge til grav". Både sundheds- og uddannelsessystemet blev – og er stadig – finansieret af generelle skatteindtægter, gratis og universelt til rådighed for alle borgere – stort set i lighed med det danske system. Sociale tjenester blev også til en vis grad åbne for alle, men omfanget af ydelser har altid været indkomstafhængigt, og ydelserne fra det offentlige mere begrænsede end tilfældet er i Danmark. For ældreforsorgens vedkommende var retten til disse i princippet meget lig situationen i Danmark. Den største *forskel* ligger dog i omfanget af tjenester, der er til rådighed og derfor i omfanget af modtagernes medfinansiering. Hvad angår indkomstoverførslerne, har der altid hersket et forsikringsprincip i den forstand, at pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse, sygepenge osv. er afhængige af bidrag, men med et socialhjælpsystem som sikkerhedsnet for dem, der ikke har bidraget. Igen i princippet et system, der ligner det danske, men med meget lavere ydelser generelt. Med andre ord, forskellene mellem rig og fattig er langt større i UK end i Danmark.

Efterkrigstidens velfærdsstat var baseret på en række forudsætninger, nemlig: fuld beskæftigelse, en forholdsvis lille gruppe pensionister, der ville trække pension over en relativt kort tid, nedgang i efterspørgslen efter lægebehandling (sundhedsvæsenet skulle resultere i en sundere befolkning med mindre behov), et traditionelt familiemønster, hvor manden tjente brødet, og kvinden tog sig af familien.

Nye udfordringer

Disse forudsætninger har som bekendt ikke holdt stik. Mange af de faktorer, der har påvirket udviklingen i UK i de sidste 10-15 år, er faktorer, der generelt har gjort sig gældende i den vestlige verden (Esping-Andersen, 1996).

Blandt de vigtigste tendenser, der har bragt nye udfordringer til velfærdspolitikken i UK, er følgende: pres på den offentlige sek-

tor, dels som følge af faldende økonomisk vækst, dels som følge af stigende efterspørgsel efter velfærd. Foruden det økonomiske pres på velfærdsstaten udvikledes også helt klart en politisk udfordring. Således markerede Thatcherregeringen, som havde overvældende flertal i parlamentet, en begyndelse på et brud med den velfærds-konsensus, der hidtil havde eksisteret. Men trods en explicit neo-liberal, anti-statsideologi blev velfærdsinstitutionerne opretholdt, og det offentliges budget blev ikke reduceret i 1980'erne (Hills, 1993). På den anden side voksede det heller ikke i takt med efterspørgslen, og resultatet var, at velfærdsydelserne for den enkelte blev mindre – især pensioner og socialhjælp. På et område voksede udgifterne, nemlig til plejeinstitutioner for de ældre, og baggrunden for denne udvikling bliver diskuteret nedenfor.

Debatten omkring velfærdsstatens fremtid

Trods betydelige, politiske splittelser omkring statens rolle var der imidlertid i slutningen af 1980'erne bred enighed om, at der var brug for nytænkning i forhold til velfærdsstatens fremtid. Således har der nu i de seneste år hersket debat både inden for venstre- og højrefløjen. Men problemerne opfattes vidt forskelligt af de to fløje. For venstrefløjen drejer problemerne sig om, at velfærdsstaten ikke har tilfredsstillet samfundets og individernes behov. De peger på voksende sociale uligheder, voksende arbejdsløshed, voksende hjemløshed og fattigdom, voksende kriminalitet og en ringe uddannelse af arbejdsstyrken. Nytænkningen fra denne side fokuserer på en forbedring af velfærdsstaten og social retfærdighed.

Velfærdsreformerne siden begyndelsen af 1980'erne

Statens rolle i finansieringen af velfærd

Den konservative regerings dominerende position siden slutningen af 1970'erne har helt klart påvirket udviklingen i denne periode. Kritikken af velfærdsstaten er fortrinsvis kommet fra højrefløjen, og i princippet er den konservative regerings mål at reducere statens rolle så meget som muligt og at lægge mere ansvar over på de enkelte individer, familien og arbejdsgiverne.

Selv om det ikke er lykkedes dem at reducere det offentliges udgifter på velfærd, har der dog været en klar tendens til at stramme kriterierne for modtagelse af velfærd, fx hvad angår arbejdsløshedsunderstøttelse, børnebetaling til enlige mødre, og værdien af folkepensionen stiger ikke mere i takt med lønningerne. Folk opfordres gennem forskellige incitamenter til at tegne privat forsikring både på pensions- og sundhedsområdet; men trods alle disse gradvise forskydninger mod private ordninger må man sige, at stort set er der (endnu) ikke sket nogen væsentlig privatisering af *finansieringen* af velfærd.

I relation til skemaet nedenfor, er der således i praksis ikke sket radikale bevægelser med hensyn til *betalingsfunktionen* (fra 1 og 2 til 3 og 4), især ikke i forhold til tjenester som uddannelse, sundhed og socialvæsen. Til gengæld er der på disse områder sket meget på *leveringsområdet*, dvs. inden for og mellem 1 og 2.

Hvem leverer?	Hvem betaler?	
	Offentlige sektor	Private sektor
Offentligt	Eksempler: 1. sundhedsvæsen (NHS) undervisning sociale tjenester hjemmeservice, plejehjem socialhjælp, pension	Eksempler: 3. private bidrag til offentlige tjenester (plejehjem) private senge på hospitaler bidrag til børnepenge
Privat	2. hjemmeservice offentligt støttede pladser i private skoler plejehjem	4. dalende(?): privatskoler, hospitaler debat: privat forsikring, fx langtidspleje voksene: pensioner, plejehjem, børnepasning

De største ændringer, der er sket, drejer sig således om den måde, hvorpå ydelserne administreres og leveres. Disse ændringer har påvirket både centraladministrationen, uddannelsesvæsenet og sundheds- og socialsektoren. Denne udvikling kan opsummeres i begrebet *"new public management"*.

"New public management" doktrinerne

Grundlaget for mange af de væsentligste forandringer, der begyndte i 1980'erne og stadig finder sted, er regeringens stærke tilslutning til det, der i international sammenhæng beskrives som *"new public management"*. *"New public management"* opfattes – i det mindste af den nu siddende regering – som et af hovedmidlerne til løsningerne af velfærdsstatens problemer. Således opfattedes det offentlige monopol som en hindring for effektivitet, forbrugerindflydelse og valgfrihed. En stor del af kritikken fra regeringsside har været rettet imod de professionelle i systemet – hvad enten det drejer sig om læger, lærere eller socialrådgivere – som ifølge regeringen i det offentligt drevne system er motiveret af egeninteresse i stedet for interessen for klienterne og skatteyderne.

"New public management" (NPM) har siden begyndelsen af 1980'erne påvirket debatten og reformerne ikke blot i UK, men overalt i den vestlige verden. Den britiske regering er imidlertid nok blandt dem, der mest uforbeholdent og entusiastisk har tilsluttet sig disse ideer eller "doktriner", som de ofte kaldes (Hunter, 1993). Kernen af NPM er følgende: fokus på styringsredskaber (*management*) snarere end strategiske/politiske spørgsmål (*policy*) og vægt på effektivitet og output, opsplittelse af offentlige bureaukratier i enheder (*agencies*), der udveksler tjenester mod betaling, brug af kvasi-markeder og udlicitering med henblik på at skabe konkurrence, omkostningsbeskæringer, korttidskontrakter og finansielle incitamenter.

NPM skal ses i sammenhæng med de tendenser, der karakteriserede 1980'erne i mange dele af den vestlige verden. Tendenser, som indebar forsøg på at mindske statens rolle, reduktion af

de offentlige udgifter, privatisering og indførelse af den private sektors ledelsesprincipper og af de nye informationsteknologier.

NPM doktrinerne har gjort sig gældende på flere områder. Jeg skal nedenfor koncentrere mig om reformerne på ældreplejeområdet. Andre områder – mest udpræget uddannelsesområdet og sundhedsvæsenet – har også undergået eller er ved at undergå ændringer. Disse har indtil nu mest drejet sig om ændringer *inden* for 1, dvs. ændringerne har først og fremmest været rettet mod at omorganisere den offentlige sektor, således at der er blevet skabt konkurrence mellem de forskellige offentlige aktører. Dette er sket ved at give de (offentlige) leverandører/producenter ("*providers*" – fx skoler eller hospitaler) mere selvstændighed i relation til betaljerne eller bestillerne ("*purchasers*"). Jeg skal ikke her forsøge at redegøre for indholdet eller virkningerne af disse reformer, om end jeg nedenfor skal berøre sundhedsvæsenet, for så vidt det påvirker ældreplejen.

Udlisitering af statsfinansierede funktioner – "*Community Care*" – "velfærdspluralisme": "blandet velfærdsøkonomi" (bevægelse fra 1 til 2)

Baggrunden for 1990 reformerne

Ældreplejen er ét af de områder, der har været genstand for de mest radikale velfærdsreformer. Den er også et eksempel på, hvordan en kombination af faktorer har påvirket udviklingen strukturelt, økonomisk og politisk/ideologisk. Reformerne, der blev indført i forbindelse med "*The NHS and Community Care Act 1990*", skal ses på baggrund af en udvikling, som skete i 1980'erne, som *ikke* var *planlagt*, og som faktisk kom bag på regeringen. For at forklare denne udvikling og de reaktioner, der har været på lovgivningen, er det imidlertid nødvendigt først at skitsere strukturen, inden for hvilken ældreplejen praktiseres.

Når man taler om ældreplejen, er der to instanser, der er relevante: sundhedsvæsenet og socialforsorgen. Sundhedsvæsenet er et nationalt system, finansieret af staten og gratis for brugerne. Adgang til læge- og sygeplejehjælp – hvad enten det er på hospi-

talet eller i hjemmet – har siden sundhedsvæsenets oprettelse været anset for en borgerret, skønt der ikke er noget formelt, lovmæssigt grundlag for denne tro. I praksis har der selvfølgelig som i Danmark altid hersket rationering i form af ventelister baseret på professionelle vurderinger af prioriteter. Sociale tjenester, som for de ældres vedkommende drejer sig om plejehjemspladser og hjemmehjælp, er kommunernes ansvar, og retten til disse er ikke universel, men afhænger af indkomst. Kommunerne har altid drevet deres egne plejehjemsinstitutioner, men samtidig har der også altid eksisteret private og frivillige institutioner, som folk med en vis indkomst eller kapital ville blive henvist til. Omkring 5-6 pct. af befolkningen over 65 bor i institution (meget lig tallet for Danmark), og omkring 9 pct. af folk over 65, der bor i eget hjem, modtager hjemmehjælp (sammenlignet med 17 pct. for Danmark) (Jamieson, 1992). Ældrepolitikens formål har i mange år – i hvert fald i retorikken – været, at folk skulle blive i eget hjem så længe som muligt, "*care in the community*". I praksis nærmede man sig imidlertid ikke dette mål. Således skete der i 1980'erne en dramatisk vækst i antal institutioner i den uafhængige sektor, især i antallet af private plejehjem.

Årsagen til det var, at presset på kommunernes finanser voksede så meget, at de i stedet for at forsyne ældre mennesker med hjemmehjælp eller sende dem til et kommunalt plejehjem benyttede sig af muligheden for at sende mange til den private sektor. Dette var muligt, fordi folk, som modtog socialhjælp, automatisk også havde ret til betaling af kost og logi, hvis de boede på en institution. Socialhjælp og betaling af kost og logi kom fra *statens pengekasse*, og ikke kommunernes. Med andre ord havde den finansielle struktur et indbygget incitament for kommunerne til at skubbe byrden fra sig over på staten. Således voksede den private sektor gradvist igennem 1980'erne, og udgifterne på institutionerne voksede. I denne periode voksede private plejehjemspladser med over 500 pct., og kommunernes andel af markedet faldt fra 80 pct. til under 50 pct. (Jamieson,

1994)¹⁾. Selv om den konservative regering selvfølgelig ikke havde noget imod, at den private sektor voksede, så havde den ikke forudset, at det skulle være på det offentliges bekostning, og at byrden blev lagt på staten i stedet for kommunerne. Der var generel kritik af situationen, fordi den førte til, at mange uden behov for det blev institutionaliseret i stedet for at blive i deres eget hjem.

Et andet problem, som må nævnes, vedrører forholdet mellem *sundheds- og socialforsorgen*. Der har altid eksisteret et problem omkring grænsen mellem disse to systemer og i spørgsmålet om, hvorvidt hospitalernes rolle kun bør være behandling og ikke pleje. Samtidig har der altid været problemer med koordineringen af sygepleje og sociale tjenester på grund af de strukturelle barrierer. (I modsætning til i Danmark er hjemmesygeplejen i England en del af sundhedsvæsenet og ikke det kommunale socialvæsen.)

Da regeringen blev gjort opmærksom på, at væksten i de uafhængige institutioner skete på statens bekostning (Audit Commission, 1986), bestilte den en undersøgelse fra R. Griffiths, Direktør for Sainsbury, en af de største supermarkeds kæder. Griffiths' (1988) rapport, *"Community Care: Agenda for action"*, dannede grundlaget for 1990-lovgivningen og beskæftigede sig med en lang række områder inden for langtidspleje: forholdet mellem sundheds- og socialvæsenet, den finansielle struktur og kommunernes rolle i levering af tjenester.

1990-reformerne

Forholdet mellem sundheds- og socialvæsenet

Et stort problem i forbindelse med at vurdere reformernes virkning er, at der er sket så mange forskellige ændringer på samme tid, ikke blot inden for ældreservicesektoren, men også

1) Jeg er ikke her gået ind på den lidt mere komplicerede situation i UK, hvad angår plejehjem. Det skal dog påpeges, at der er to slags hjem: *"residential homes"* og *"nursing homes"*. Om forholdet mellem disse, se Jamieson (1994).

inden for sundhedsvæsenet. Reformerne af sundhedsvæsenet har helt klart påvirket kommunernes situation. Således har de interne markeder i sundhedsvæsenet gjort hospitalerne langt mere omkostningsbevidste, og de søger at spare, hvor de kan. Dette pres på hospitalerne har betydet, at antallet af langtidssenge er blevet reduceret. Nedgangen startede allerede før reformernes indførelse, men har siden accelereret. Hospitalerne har derfor i stigende grad tolket deres rolle mere og mere snævert i retning af akut behandling, hvor folk bliver udskrevet tidligere og tidligere – "*quicker and sicker*" – og hvor kommunerne er endt med et stadigt mere omfattende ansvar. Kort sagt, efterspørgselen efter kommunal pleje er steget i højere takt end udbuddet, og omfanget af udækkede behov er derfor steget. Af den grund alene opleves reformerne af borgerne som et tilbageskridt. Dette ikke mindst fordi hospitalsophold er gratis for brugerne, mens sociale tjenester er indkomstbestemt. Mange ældre mennesker må således sælge deres hus og bruge deres opsparing på at betale for pleje.

Der er stadig store uløste problemer, såvel hvad angår ansvarsdelingen som samarbejdet mellem sundheds- og socialvæsenet (Hudson, 1996). Samarbejde og koordinering er væsentligt i forbindelse med pleje i eget hjem, som involverer både de alment praktiserende læger og hjemmesygeplejen, og begge disse er uden for kommunerne. Griffiths' rapport behandlede nogle af disse problemer, men stort set er "grænsestridighederne" mellem sundheds- og socialsektoren ikke løst, og ældre mennesker bliver skubbet mellem de to som brikker i et spil, hvor ingen har det overordnede ansvar.

Ændringerne i den finansielle struktur

Med hensyn til den finansielle struktur, så afskaffede reformerne (med virkning fra 1993) muligheden for statsstøtte til plejehjemspladser og gav kommunerne fuldt ansvar for betaling både af hjemmepleje og institutionspleje. Statsmidler, der tidligere ville være brugt til støtte for plejehjemspladser, blev således overført til kommunernes budget. Hensigten var at give kommunerne

incitament til at finde de billigste løsninger og ikke sende folk til en institution, hvis de kunne klare sig i eget hjem. Summen, der blev overført, var baseret på en vurdering af, hvor meget staten ville have betalt under den gamle struktur. Der har selvfølgelig været en debat om, hvorvidt kommunerne har fået tilstrækkeligt overført. Under det gamle system var der intet loft på denne sum – betalinger afhang fuldstændigt af efterspørgselen, og ældre mennesker på socialhjælp kunne automatisk få en statstøttet plejehjemsplads. Det eneste kriterium var indkomst, og helbredsmaessige faktorer spillede ingen rolle. Dette ændrede sig efter overførslen af faste budgetter til kommunerne. Siden ændringen skal den enkeltes behov vurderes, og kun hvis de ikke er i stand til at klare sig hjemme med hjemmehjælp osv., vil de blive tilbudt en institutionsplads.

Om reformerne har ført til en ændring fra institutions- til hjemmepleje er vanskeligt at sige. I perioden op til reformerne trådte i kraft var antallet af henvisninger til institutioner usædvanligt højt, og det kan have bidraget til den efterfølgende nedgang. Det er dog klart, at det er blevet vanskeligere at få en institutionsplads, og at forsøgene på at støtte folk i eget hjem er mere intense end før reformerne. Mange peger på, at byrden for de pårørende er blevet tungere, fordi hjemmehjælpen er utilstrækkelig, og det er blevet sværere at få en institutionsplads, samtidig med at hospitalerne udskriver folk tidligere. Mange frygter således, at hjemmeplejepolitikken i realiteten er en måde for det offentlige, hvorpå det kan reducere sin rolle og skubbe ansvaret tilbage på familien. I betragtning af regeringens individualistiske og familieideologiske standpunkter er en sådan frygt ikke helt ubegrundet.

Et velfærdsmarked?

Den anden store ændring, der skete med den nye lovgivning, drejer sig om en indførelse af "*new public management*". Nøglebegreberne er her "blandet økonomi" og "velfærdspluralisme". Griffiths var således ivrig fortalende for at nedbryde det offentlige, dvs. kommunernes, rolle i leveringen af tjenester. Han så ind-

førelse af et *marked* med *konkurrerende* leverandører som et middel til at fremme effektiviteten og imødekomme brugernes behov og ønsker. Det er nu *påbudt* kommunerne, at de skal *udlicitere* størsteparten af deres tjenester og ikke selv drive dem. Kommunernes rolle skal primært være at *istandsætte* ("*enable*") pleje, dvs. identificere behov, planlægge strategi og kontrollere/ regulere markedet. Ideen er, at *leverandørfunktionen* skal være uden for den kommunale forvaltning. *Køberfunktionen* skal blive inden for det kommunale regi, men decentraliseres, således at de, der er involveret i at organisere tjenester for klienterne, fungerer som "*care managers*" med deres eget budget. Det er deres rolle at identificere *behov* ("*needs led service*") og sammensætte en "plejepakke" (*care package*) inden for givne budgetrammer. De skal forhandle kontrakter med leverandørerne, som skal bestå af en blanding af kommunale, private og frivillige organisationer.

Før man kan begynde at vurdere virkningerne, må man rejse spørgsmålet, om der overhovedet kan siges at være indført et "velfærdsmarked". Et marked eksisterer, når visse betingelser er opfyldt (Le Grand, 1992). For det første må der være en struktur bestående af *konkurrerende aktører*. For det andet må både købere og sælgere have adgang til fuld og akkurat *information* om både omkostninger og kvalitet. For det tredje må aktørerne i det mindste i et vist omfang være *motiveret* af *finansielle* hensyn. Endelig må mulighederne for *ugunstig selektion* ("flødeskumning") være begrænsede.

Det er ganske åbenlyst, at der endnu ikke eksisterer et marked inden for ældreomsorgen. Der er simpelthen ikke nok leverandører på markedet til at erstatte de kommunale tjenester – især ikke hvad angår hjemmeplejetjenester. Man kan så rejse spørgsmålet, om der er tegn på, at markedet i det lange løb kan udvikles. Analyser af dette spørgsmål drager meget forbeholdne konklusioner (Forder et al., 1996; Wistow et al., 1996). Blandt problemerne kan nævnes følgende: For det første er det tvivlsomt, om man kan skabe et marked af aktører, der kommer og

går alt efter deres konkurrenceevne. Nye aktører tager en stor risiko i form af investering i bygninger, personale og træning, og uden en vis garanti for at overleve i form af langtidskontrakter er det svært at motivere dem. Desuden vil det være svært at skubbe eksisterende aktører ud af markedet, dels fordi de har et vist forspring i form af erfaring og ekspertise, dels fordi det kan indebære større omkostninger for dem at forlade markedet end at blive. Dette hænger sammen med begrebet "nedsunkne omkostninger" ("*sunk costs*") for eksempel for et plejehjem, som skal ombygges for at blive solgt til anden brug. Desuden er der hensynet til brugerne og de "menneskelige" omkostninger, der er forbundet med at lukke et plejehjem.

Et andet problem, der skal nævnes i forbindelse med en konkurrencefremmende strategi, er transaktionsomkostningerne. Det er helt klart langt billigere at indgå langtidskontrakter på blokbasis end at forhandle kontrakter i forbindelse med hver klient.

Hvad angår adgang til fuldstændig information, så er der også her store problemer. For det første er det som bekendt både vanskeligt og dyrt at måle "*outcomes*" eller "produkterne" på plejeområdet. For det andet er der et problem med at få korrekte oplysninger fra leverandørerne. De kan skjule oplysninger om deres klients behov – fx overdrive behovene, hvis betalingen er efter behovsvurdering. De kan også nemt skjule, hvad de egentlig yder og således blive overbetalt. Leverandøradfærden afhænger naturligvis af indholdet af en given kontrakt. En blokkontrakt, hvorefter der betales for et vist antal brugere, kan føre til "flødeskumning" – *adverse selection*.

Endelig skal nævnes aktørernes incitamenter. Er det muligt at skabe et marked af økonomisk "rationelle" aktører, der alle i højere grad er drevet af egoistiske, finansielle hensyn end af markedsforudsætningerne? For så vidt angår leverandørerne, så er de frivillige organisationer per definition ikke drevet af et profitmotiv. De er interesseret i klienternes velfærd og har desuden – i modsætning til de private organisationer – adgang til

gaver, som kan bruges til at dække omkostninger. På købersiden kan der også være andre motiver end de rent finansielle, der spiller ind. Erfaringerne hidtil viser klart, at kommunerne har været højest tilbageholdende med hensyn til at fremme private foretagenders rolle; de foretrækker at forhandle med de frivillige og andre "*non-profit*" organisationer. Kommunerne har fx måttet afhænde en stor del af deres egne plejehjem, fordi kun en vis del af dem må være kommunalt ejet. Den foretrukne løsning har været at skabe selvejende institutioner – "*trusts*" – i stedet for at sælge til den private "*for-profit*" sektor.

Kommunernes holdning til privatisering er forståelig på baggrund af det politiske klima, som har fået mange til at være på vagt over for regeringsinitiativer, der kunne opfattes som en trussel mod velfærdsstaten. På den anden side er det klart, at nye ledelsesmetoder er nødvendige, hvis kommunerne skal være i stand til at styre og regulere et pluralistisk marked. Den hierarkiske model lider af svagheder såsom mangel på fleksibilitet, paternalisme over for brugerne, mangel på fantasi og dyrkning af professionelle egeninteresser. En holdningsændring, eller, som nogle kalder det, en "kulturændring" (Hunter, 1993), hvorved effektivitet såvel som brugerønsker og behov skal tages i betragtning, er nødvendig. Faren er dog, at den gamle "offentlige serviceetik" bliver undermineret, og at brugerne igen bliver ladet i stikken til fordel for en ledelsessideologi, hvor markedet bliver målet i stedet for midlet.

Der vil som på alle andre områder, og især på velfærdsområdet, altid eksistere markedsfejl. Dette er ikke i sig selv nogen overraskelse – det fuldstændige marked eksisterer kun i teorierne. Spørgsmålet er, om man ved tilstrækkelig regulering kan høste nogle af fordelene ved en markedslignende situation. Det paradoksale er, at mange af markedsfejlene bedst kan rettes ved at etablere langtidskontrakter, samarbejde og tillid – elementer som i sig selv indebærer reduceret markeds konkurrence (Forder et al., 1996). Men det er kun paradoksalt, hvis man tror, at indførelse af markedet er vejen til at løse problemerne. Troen på markedet

har sin rod i troen på ortodoks, økonomisk teori, som har haft så stor en indflydelse i britisk politik siden slutningen af 1970'erne, men hvis værdi som grundlag for praksis er yderst tvivlsom (Hunter, 1996). Både hierarkier og markeder har deres fejl og begrænsninger. Velfærdsbeslutninger kræver bevidst styring og regulering baseret på klare målsætninger, informations- og kvalitetskrav såvel som evner til at samarbejde og forhandle. Med andre ord, markedet kan ikke erstatte behovet for, hvad Hunter kalder *"effective performance management"* – et begreb han ser som et alternativ både til hierarki og marked. På makroniveauet kræver det klare politiske beslutninger, som ikke kan klares af markedet. *"Markets can do the dirty work – they can close down hospitals and throw people out of work without political responsibility"* (Klein, 1996, p. 13). Som Wistow et al. (1996, p. 174) konkluderer, *"..the role of government in making judgements between competing values and interests, as well as judgements about the balance between individual and collective interests, remains an essential one"*.

Konklusioner – hvad kan vi lære?

I en diskussion om fremtidige løsningsmuligheder for velfærdsstaten er det oplagt at søge at drage erfaringer fra andre systemer, og der er en voksende industri i komparative beskrivelser, når det gælder spørgsmålet om velfærdspluralisme både i bred europæisk sammenhæng (fx Evers et al., 1993) og mere specifikt med henblik på den danske debat (Bengtsson & Rønnow, 1996). Problemet med sammenligninger er, at vi ikke som i et laboratorium kan holde forskellige variabler konstante. Hvis man vil drage meningsfulde konklusioner med praktisk anvendelse, er det derfor vigtigt at forstå så meget som muligt om sammenhængen mellem de forskellige variabler eller faktorer, som spiller en rolle i udviklingen.

En analyse af velfærdsdebatten og reformerne i det britiske system illustrerer, hvor svært det er at lære noget om helt konkrete aspekter som velfærdspluralismen. Udviklingen af denne har fundet sted inden for en specifik økonomisk, strukturel og poli-

tisk/ideologisk sammenhæng. Reformerne inden for ældreområdet er således tydeligt påvirket af specielle strukturelle problemer, som der var generel enighed om skulle løses. Men derudover har ideologiske faktorer haft indflydelse ikke blot på selve udviklingen, men også på fortolkningen af situationen. Med hensyn til fortolkningen er der nogle, der ser udviklingen som begyndelsen til enden på den britiske velfærdsstat. Om en sådan fortolkning er korrekt afhænger af, hvad man forstår ved en velfærdsstat. Hvis den indebærer, at der er en form for kollektiv solidaritet manifesteret gennem et offentligt ansvar for finansieringen af borgernes velfærd, så er der kun få konkrete eksempler på, at staten har trukket sig tilbage fra den rolle og privatiseret velfærd. Der er som nævnt begyndende tegn på det; men det er uvist, om processen vil accelerere. Man kan selvfølgelig ikke ignorere, at der på andre områder end de traditionelle velfærdsområder har været en større privatiseringsbølge i form af salg af offentligt ejede institutioner som gas- og elektricitetsværker, jernbaner m.m. Men når det gælder sundheds- og socialvæsenet og uddannelsessektoren, så er *finansieringen* stadig en opgave for det offentlige.

Den private (og frivillige) sektor er relevant i forhold til *leveringen* af velfærdsydelser. Involveringen af den uafhængige sektor i denne rolle er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for skabelse af en *markedssituation*. På sundhedsområdet har man forsøgt at skabe en markedssituation inden for det offentlige domæne (interne markeder). På ældreområdet er man gået videre og har inkluderet den uafhængige sektor. Men der er ikke på noget område skabt det, man i økonomisk teori forstår ved en markedssituation. Ydermere er det ikke sandsynligt, at der kan skabes en markedssituation, ikke blot fordi denne kun eksisterer i teorien, men fordi der på ældreplejens område som antydnet er specielle problemer forbundet med det. Dette betyder ikke, at man ikke kan forestille sig, at flere uafhængige aktører kan komme ind i billedet. Modstanden mod den private sektor i britisk sammenhæng er i et stort omfang ideologisk grundet, og det er muligt, at en sådan modstand er mindre i dansk sammen-

hæng, *forudsat* debatten foregår inden for en helt klar politisk ramme, som understreger det offentliges traditionelle ansvar for alle borgernes velfærd. I det britiske system er det usikkerheden over for, hvad politikerne egentlig har til hensigt – afskaffelse af velfærdsstaten? – som skaber mistro over for begrebet privat velfærd.

Én af de ting, som erfaringerne fra UK viser, er, at en ændring i retning af stigende udlicitering, dvs. en ændring af det offentliges traditionelle rolle fra leverandør til formidler/regulator, ikke kan ske automatisk. Det kræver helt andre færdigheder end i det traditionelle system, færdigheder, som bedst kan opsummeres i det engelske begreb "*management*" (i modsætning til det bureaukratiske "*administration*"). Kommunerne i UK har endnu ikke udviklet disse færdigheder; de har endnu ikke været i stand til at udvikle informationssystemer, decentralisere budgetter, indgå kontrakter og udvikle nye agenter, og hvis man skal høste nogle af fordelene ved velfærdspluralismen, så skal der helt klart investeres meget i træning og udvikling af formidlerne.

Hvad er så fordelene ved velfærdspluralismen? Én af dem skulle være, at brugerne havde et bredt spektrum af valgmuligheder. Dette er ikke endnu i noget væsentligt omfang tilfældet i UK, og man kan rejse tvivl om, hvorvidt det nogensinde kan realiseres. Der er megen tale i det britiske system om "*empowerment*" af brugerne (Means and Smith, 1994), men der er fare for, at jo mere komplekst systemet bliver, jo mere afhængige vil brugerne blive af deres "*care managers*" – formidlerne (Hunter, 1993).

Der skulle imidlertid være en anden potentiel fordel ved velfærdspluralismen, nemlig en øget interesse for kvalitet og effektivitet. Ved at adskille betalingsfunktionen fra leverandørfunktionen har man skabt en situation, hvorved de, der regulerer systemet og sidder på pengene, er "*at arms length*" fra leverandørerne. Argumentet, som blev understreget af Griffiths (1988) i hans rapport, er, at hvis man betaler andre for et job, er man

mere interesseret i at få noget for pengene. Men det forudsætter, at man har adgang til de nødvendige oplysninger, og som nævnt ovenfor så er dette ikke uden problemer og omkostninger.

Kort sagt, det er meget vanskeligt at sige noget afgørende om, hvorvidt ændringerne går i retning af en forbedring af systemet. Der er mange kritiske røster, og erfaringerne fra andre steder, fx USA peger på enorme problemer omkring velfærdspluralismen og markeder. På mange områder har Danmark måske en mere afslappet holdning til udlicitering og en vis tradition for i begrænset omfang at bruge private foretagender til forskellige funktioner. Det er muligt, at der her er en tradition, som man kan bygge på, som i modsætning til UK ikke involverer et hårdnakket forsøg på at ændre systemet totalt uden at tænke tilstrækkeligt på selve ændringsprocessen og uden at klargøre sig både ulemperne og fordelene ved det eksisterende system.

Litteratur

Audit Commission (1986)

Making a reality of community care. London: HMSO.

Bengtsson, Steen & Rønnow, Birgitte (1996)

Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. København: Socialforskningsinstituttet 96:2.

Commission on Social Justice (1994)

Social Justice, Strategies for national renewal. London: Vintage.

Esping-Andersen, Gøsta (1990)

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1996)

Welfare states in transition. London: Sage.

Evers, Adalbert og Svetlik, Ivan (red.) (1993)

Balancing pluralism. New mixes in care for the elderly. Aldershot: Avebury.

Forder, Julien, Knapp, Martin & Wistow, Gerald (1996)

Competition in the Mixed Economy of Care. Journal of Social Policy. 25, 2, p. 201-221.

Griffiths, Roy (1988)

Community care: Agenda for action. London: HMSO.

Hills, John (1993)

The future of welfare. A guide to debate. London: Joseph Rowntree Foundation.

Hudson, Bob (1996)

Nobody's Baby? Health Service Journal. 31. Okt., p. 26-27.

Hunter, David (1993)

To market! To market! A new dawn for community care?
Health and Social Care, 1, p. 3-10.

Hunter, David (1996)

There is a Third Way forward. Health Service Journal 28.
Nov., p. 20.

Jamieson, Anne (red.) (1990)

Home care in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Jamieson, Anne (1992)

De ældres forhold, i: H. Friis (red.): Hverdag i EF. København: Spektrum.

Jamieson, Anne (1994)

Residential care and nursing homes in Great Britain, i: J. Rogers Hollingsworth and E Hollingsworth (eds): Care of the Chronically and Severely Ill. New York: Aldine de Gruyter.

Klein, Rudolf (1996), citeret i

Rapport af A. May, Health Service Journal 4 July, p. 12-13.

Le Grand, Julian (1992)

Paying for or providing welfare? Bristol: SAUS.

Means, Robin and Smith, Randall (1994)

Community care. Policy and practice. London: Macmillan.

Wistow, Gerald, Knapp, Martin, Hardy, Brian, Forder, Julien, Kendall, Jeremy & Manning, Rob (1996)

Social Care Markets. Buckingham: Open University Press.

Wistow, Gerald (1995)

Aspirations and realities: community care at the cross-roads.
Health & Social Care in the Community, 3(4), p. 227-240.

Når opgaverne skal løses

af Steen Bengtsson

Set i bakspejlet virker udviklingen af socialsystemer i de europæiske lande som en bred, fremadskridende bevægelse, der løber stort set ubrudt gennem hele dette århundrede. Efter anden verdenskrig tog den fart, især fra 1960, hvor opbygningen af store servicesystemer indledtes. Der er forskelle på, hvornår de første skridt blev taget, og hvor hurtigt det gik i de forskellige lande, men i store træk ser vi samme mønster.

Økonomisk fremgang giver i perioder som 1960'erne mulighed for social fremgang. Omvendt gav krisen sidst i 1970'erne anledning til angreb på velfærdsstaten. Studeres udviklingen i sociale udgifter i landene, ser det imidlertid ud til, at disse angreb i langt de fleste tilfælde kun betød, at udgifts*væksten* blev bremset. En egentlig social nedgang er det ikke nemt at finde eksempler på. Nye perioder med fremgang benyttes ofte som lejlighed til at fortsætte den sociale ekspansion.

Det er imidlertid kun set i bakspejlet, at udviklingen forekommer så entydig. Undervejs har der hele tiden været konflikter og modsætninger. Kræfter, der arbejdede for at udvide og støtte det sociale system, og kræfter, der havde til mål at spare og afskaffe de rettigheder, der allerede var indført. Også den seneste krise kaldte de reaktionære kræfter frem. Det var længe et åbent spørgsmål, om den ville betyde, at den udvikling af sociale ydelser og service, der havde fundet sted i 60'erne og 70'erne, ville blive kørt igennem igen – baglæns.

I 80'erne blev udgifterne betragtet som det største problem ved socialsystemerne og det offentlige i almindelighed. Der blev spurgt, om vi havde råd til velfærden, og om flertallet var villig til at betale. Efter at den sociale udvikling er kommet et stykke videre, kan denne debat virke som en fordrejning. Det kan

tværtimod hævdes, at vi var begyndt med de letteste former for problemløsninger gennem blot at tilføje aktiviteter – og det havde medført øgede udgifter. Men man kan ikke blive ved med at lappe sig ud af problemerne. På et tidspunkt bliver det nødvendigt også at ændre ved *systemerne*.

Velfærdsstaten kritiseredes ikke kun, fordi den var dyr, men også fordi mange fandt at den ødelagde noget: moralen, civilsamfundet (Wolfe, 1988). Udviklingen synes dog mere at have styrket Therborn og Roebroek i deres opfattelse, at velfærdsstaten er irreversibel til trods for midlertidige tilbageslag, som kan hænge sammen med overbelastning af systemet ved massearbejdsløshed, overbelastning af solidariteten, når arbejdsløsheden koncentrerer geografisk ved større omstillingsprocesser eller elitistisk, politisk tradition (Therborn og Roebroek, 1986). På empirisk baggrund siger Ploug og Kvist det samme (1994).

Gennem angreb kan et system svækkes, men det kan også styrkes. Der er næppe tvivl om, at 80'ernes angreb på velfærdsstaten i Danmark fik den sidste effekt. De blev anledning til, at man gik i gang med en omfattende udvikling af organisation og system, som førte til større effektivitet. I forhold til udgangspunktet i udgiftsbegrænsning repræsenterer dette en form for målfor-skydning. Forsøget på at reducere udgifterne endte med at blive et bidrag til den sociale ekspansion og styrkelse af systemet.

I dag hører man mere og mere den kritik mod socialsystemet, at folk er blevet for uansvarlige og bare tænker på at få fordele selv – eller er det en kritik mod folket? (Petersen, 1996). Det er vel ikke helt forkert, at der er en del sort arbejde og ikke tilsigtet udnyttelse af ordninger. Men det er svært at leve op til en moralsk økonoms forventninger! I alle andre tilfælde skal man optræde som rationel aktør, men så er der lige pludselig nogle tilfælde, hvor man bør optræde socialt.

Nu stilles spørgsmålet, *hvem skal løse opgaverne* i fremtidens velfærdssamfund? Igen er der tale om en variant af bekymringen

over den offentlige sektors vækst. Nogle mener, at problemet løses ved at omdefinere en række af aktiviteterne til at blive private – om end stadig offentligt finansierede. Derved – forestiller man sig – vil der opstå en privat ekspansiv sektor, hvor mange sideproduktioner vil vokse op på rent markedsmæssige vilkår (Mandag Morgen, 1995).

Det kan virke lettere absurd først at opstille et problem om, at de sociale aktiviteter er for dyre for siden efter et navneskifte at lancere præcis de samme aktiviteter som et nyt vækstområde! Det er det da også. Sagen er, at de fortids-økonomiske termer, diskussionen føres i, overhovedet ikke rammer problematikken, som den reelt er. Men heldigvis sker det hele i samfund, hvor mange i praksis har næse for, hvad det er rigtigt at gøre, og hvor det er nødvendigt at indgå kompromiser.

Spørgsmålet om at løse opgaverne er meget bredere, det bør formuleres: Hvordan skal opgaverne løses? Det handler ikke om at reducere udgifterne eller begrænse den offentlige sektor, for det er slet ikke den vej, udviklingen går. Det handler heller ikke om at skabe betalingsvilje eller løse finansieringss spørgsmål, for det er henholdsvis illusion og teknik. Det handler derimod om at nå frem til et system, hvor opgaverne kan blive løst bedre.

De sociale apparater er fra først af bygget op af foreninger og er siden blevet til bureaukratier, nogle steder stadig i foreningsregi, andre steder i offentligt. Denne struktur er ikke i den forstand valgt, for man har tidligere ikke kendt til alternativer. I dag, hvor mange nye organisationsformer er under udvikling på det private område, er det naturligt at stille spørgsmålet: Hvilke strukturer er de bedst egnede til at løse de sociale opgaver?

Systemet skal kunne det hele

Der er mange fagområder inden for det sociale arbejde, mange specialer, hvor der både er meget at lære teoretisk og meget, der skal tilegnes gennem erfaring, og det kræver en betydelig men-

neskelig kompetence af den, der går ind i socialt arbejde. – Dette er næsten en selvfølge.

Mindre påagt er det, at den *organisation og struktur*, der er nødvendig for at rumme det sociale arbejde, kan være afgørende for, hvilke muligheder der er for at udvikle det. Forskellige organisationsformer har forskellige egenskaber. I en social struktur kan der satses på forskellige typer kræfter. De, der selv er ramt af et problem, og deres nærtstående er én social kraft, frivillige fra en lidt bredere gruppe omkring målgruppen er en anden. Decentrale politiske enheder er en helt tredje type social kraft.

Den følgende oversigt bygger på en fænomenologisk undersøgelse af den sociale indsats i seks europæiske byer, som ventes offentliggjort midt i 1997 (Bengtsson, 1997); i denne artikel henvises til en række delrapporter. Undersøgelsen giver indtryk af, at man i det enkelte sociale system især har satset på bestemte typer af kræfter og måske endda set en modsætning mellem disse. Det lokale demokrati har været særligt stærkt i Danmark med magt til at øge de sociale udgifter og udvikle sociale services. Dette ser ud til især at have fremmet udviklingen af en service som hjemmepleje til at dække det behov for hjælp, som mange har.

Drejer det sig om at opfylde behov for social integration, som mange har – fx hvis der er mange, der mangler et arbejde med indtægt – er det desuden vigtigt, at der er flere muligheder for den enkelte på samme måde, som der er på arbejdsmarkedet. Traditionelle socialhjælpssystemer har stadig så megen fattighjælp i sig, at de betyder klientgørelse af brugeren – og grunden er netop, at der kun er denne ene mulighed tilbage.

Drejer det sig derimod om behov, som kun få har, viser det sig, at på steder, hvor man ikke har udviklet massive tilbud til de mange, kan det alligevel være muligt at opfylde nogle af de behov, som de få har. Det kan lade sig gøre, ved at engagerede

grupper og idealister får mulighed for at gøre forarbejdet. Når de engagerede tager initiativer og etablerer de nødvendige tilbud, viser det sig, at befolkningen er villig til at bakke op om det, og at politikerne støtter det.

I den omtalte undersøgelse når jeg på grundlag af en lang række iagttagelser frem til et begreb om social indsats som en indsats for at skabe og bevare solidaritet i samfundet, for at integrere. Solidaritet må i overensstemmelse med Durkheim (1964) forstås som en fundamental side ved samfundet, en forudsætning for dets eksistens og funktion. På grundlag af Homans (1962) teori om, hvordan solidaritet skabes i interaktion mellem mennesker deler jeg social indsats op i fire typer. Homans teori siger, at skabelsen af solidaritet afhænger af interaktionens hyppighed og valens. Der skabes mere solidaritet ved hyppig interaktion end ved sjælden, og der skabes kun solidaritet ved positiv interaktion, ikke hvis holdningen er ambivalent.

Positiv holdning er naturlig over for folk, der uforskyldt rammes af et problem; ambivalent holdning optræder derimod, hvis der kan være en mistanke om, at det i virkeligheden drejer sig om

Problemet er:	Holdningen er:	
	Ren positiv	Ambivalent
	der er folk, der helt uforskyldt risikerer isolation	det kan være folk, der har meldt sig ud af samfundet
et almindeligt problem, vi kender sikkert nogen, der har det	A. ældreservice, børnepasning	C. aktivering af unge, arbejdsløshed
et ualmindeligt problem, vi kender næppe nogen med det	B. handicapservice hjemløshed	D. problemfamilier,

folk, der selv melder sig ud af samfundet eller vil unddrage sig forpligtelserne. Da solidaritet er helt afgørende for, hvordan betingelserne i samfundet er for at arbejde med et socialt problem, kan man dele problemerne op i fire typer, som det fremgår af følgende skema: I venstre margen skelnes mellem et almindeligt og et sjældent problem, foroven skelnes mellem en positiv og en ambivalent holdning.

Organisationen eller systemet af organisationer, der varetager de sociale services, er altafgørende. Kun hvis dette system kan styres, så det producerer til befolkningens behov og på dens betingelser, kan der opretholdes en tilslutning til at bevare den sociale standard og integration – i modsat fald vil dele af samfundet søge at beskytte sig selv. Men der stilles store krav til denne organisation. Den skal være dynamisk, responsiv og styrbar. Af systemet, der skal producere den optimale velfærd, kræves noget ekstraordinært: Det må være en organisation eller et kompleks af organisationer, der rummer ligefrem modstridende egenskaber. Systemet skal på én gang:

Felt A – kunne omsætte folks ønsker om høj social standard i de enkelte kulturfællesskaber i praktisk politik. Dertil kræves store ressourcer, men det hele behøver ikke at komme fra skatter og bidrag – der kan også mobiliseres frivillige til at klare opgaver. Hvis det er brugere eller mulige brugere, slås to fluer med et smæk.

Heri ligger en omvurdering af den såkaldte asymmetri-tese, som siger: At der altid er holdningsmæssig baggrund for en udgift i en gruppe, nemlig den gruppe, som udgiften gavner, mens det er sværere at få flertal for skatteydernes generelle interesse i at spare. Det danske system er blevet helt effektivt til at varetage en fornuftig forvaltning af midlerne, men der er ikke tvivl om folks holdninger: Der er et udbredt ønske i alle europæiske lande om en høj grad af velfærd.

Adskillige undersøgelser bl.a. Eurobarometer (1993) om befolkningernes holdninger til øgede sociale tilbud og udgifter konkluderer, at der i alle europæiske befolkninger er stor tilslutning til de sociale systemer også set i forhold til, hvad de koster. I de fleste lande er befolkningen endog villig til at betale mere for en øget social indsats. Det gælder specielt i lande, hvor udgifterne ikke er blandt de største.

Felt B – give brugere, ramte og personligt engagerede mulighed for at løse deres problemer selv og bruge nogle af de ressourcer, der ellers ville blive dirigeret ud i offentlige tilbud. Når en brugerforening overtager en service, bør det dog tilstræbes, at den ikke er det eneste tilbud – muligheden skal være åben, for at den, der har ret til ydelsen, går et andet sted hen eller etablerer et alternativ.

I den forbindelse er det vigtigt at pege på, at brugeres, ramtes og engageredes indsats i løsningen af sociale opgaver ikke synes at føre til, at det offentlige slapper af. Tværtimod: de engagerede pionerer får lejlighed til at opdage et behov og tegne et billede, som trænger sig på, så befolkningens forståelse vækkes på områder, der ellers kunne virke perifere for de fleste, fordi de kun angår få mennesker. De engagerede har en opgave i at vække den almindelige forståelse for, at der må gøres en social indsats.

Felt C – give det enkelte samfundsmedlem et antal muligheder for at klare sig selv i enhver situation – dvs. noget der fungerer som en social og beskæftigelsesmæssig sikkerhed fra den enkeltes synsvinkel og som en indgang til samfundet for den, der er ved at stødes ud.

Det *enstrengede danske sociale system* må helt omvurderes: Efter pc'en er opfundet, er der ingen som helst fordele ved at begrænse den sociale klient til at henvende sig ét sted, hvor muligheder, myndighed og magt er samlet. Overalt i samfundet i øvrigt gør man alt for at afpersonalisere og fordele magten. Det, vi forstår ved frihed, er en vis valgmulighed mellem forskellige

typer pres og tvang, som netop derved begrænses. En sådan frihed er lige så vigtig for den person, der for tiden har sociale vanskeligheder, som den er for alle andre.

I felt D gælder det om, at det sociale system ikke smittes af den opgivelse, der præger mange af de udstødte. Det er ofte religiøse og meget idealistiske organisationer, der tager dette område op, selv i et gennemført offentligt land som Danmark har de en stor plads. Men selv om de gør det ud fra et religiøst eller humanitært motiv, kan de alligevel godt have "mistet troen" på, at der kan opnås ret meget. Vi ser tit herberger, hvor folk kan sove og måske spise, og det er da bedre end slet ikke at gøre noget for denne gruppe. Det er uhyre svært at nå resultater. Er rammerne for menneskets samfundsmæssige eksistens først brudt sammen, er det meget vanskeligt at genetablere dem. Men det er afgørende, at medarbejderne her forstår, hvad det er, der skal bygges op, og at de stimuleres til at gøre en indsats.

Hvis de sociale kræfter skal mobiliseres og forme fremtidens samfund, skal de selvfølgelig koordineres og effektiviseres, men der skal også lukkes op for alle muligheder og åbnes for alle kilder. Kræfterne skal koordineres for ikke at virke mod hinanden, hvilket kræver, at tilstrækkeligt stærke, politiske strukturer efterhånden udvikles. De skal effektiviseres for ikke at gro til i bureaukратиets onde cirkel, hvad enten det handler om offentlige bureaukratier eller om privat etablerede organisationer, som i realiteten ikke er meget anderledes. I alle typer organisationer er der brug for udvikling og forandring, hvis de skal holde sig livlige.

Eksemplerne i andet kapitel – og de større sammenhænge de kommer fra – giver indtryk af den danske velfærdsstat som alt i alt fremskreden med evne til at løse problemerne. Også i den seneste periode har den haft en evne til at forny sig – trods den ensidige offentlige form med de muligheder for bureaukrati og stivhed, der erfaringsmæssigt ligger heri.

Jeg bruger med vilje ikke udtrykket den danske model. Det, synes jeg, er farligt, fordi det automatisk forsyner de sociale foranstaltninger med en indre logisk sammenhæng. Den danske model er noget, "vi skal bevare", som "ikke må slås i stykker". Men vi skal passe på ikke at blive lige så meget til grin som franskmændene, der har forbudt brugen af engelske fremmedord. Er den danske model egentlig andet end en tilfældig samling af løsninger, hvoraf nogle er eminente, andre måske knap så geniale. En funktion som hjemmehjælp har vi løst rigtig godt hidtil, men det er alligevel muligt at udvikle den fortsat. På andre områder er det bemærkelsesværdigt, at lande, der ellers ikke har megen service, kan være bedre end os. Dér tror jeg sagtens, vi kan lære af dem og indføre – eller genopdage – nogle af de former, der bruges, uden at det vil skade nogen dansk model.

Det, det derimod kan skade, er noget meget mindre abstrakt, nemlig de etablerede interesser på forskellige felter. De skal nok påkalde sig et mantra som "den danske model" og hele skalaen af stereotyper om de mange slags barbarer, der omgiver os, hvis de føler, at nye forslag træder dem for nær. Det gælder de professionelle på et område, hvor man kan foreslå, der lukkes op for frivillige. Eller kommunens og amtets ledere af et serviceområde, som måske kunne fungere bedre, hvis dele af det blev styret af særligt engagerede som forældreforeninger eller andre handicaporganisationer. De frygter måske, at de ikke har samme råderum, hvis de folk skal være deres bosser. Disse indvendinger er legitime nok, men de må forstås som det, de er: Bekymring for levebrød eller modstand mod forandring af de vilkår, man arbejder på.

Mens sociale funktioner i decentrale, politisk styrede enheder som i Danmark i almindelighed betyder omfattende, sociale servicier, er der områder, som det er svært at skaffe midler til, fordi den folkelige forståelse ikke rækker til. Psykiatri er et godt eksempel. På mange andre felter betød det udvikling at decen-

tralisere, på psykiatriområdet er der ikke sket tilstrækkeligt i kommunerne i retning af at udbygge distriktspsykiatrien.

Historien bag PIA – Psykiatriske Patienter i Arbejde – i Århus (Bengtsson, 1995b) viser, hvor meget der skal til for at etablere et tilbud om arbejde til denne gruppe i Danmark, og virksheden er den eneste af slagsen. Der skulle en ildsjæl fra det offentlige system samt EF-tilskud i flere år, før foretagendet var banket op. Som kontrast kan man tænke på det tilsvarende padovanske foretagende Aurora. Det beskæftiger lige så mange, men i det italienske miljø var det muligt at etablere en arbejdsplads for psykiatriske patienter uden om systemerne primært ved engagerede behandleres indsats.

Det århusianske foretagende har mange gange større personale end det padovanske. Det kan umiddelbart virke, som om man gør mere for brugerne; men hvis det store personalekrav i virkeligheden bliver en hindring for, at der gøres noget som helst for gruppen, er fordelene tvivlsomme. PIA er et enkeltstående eksempel, så perfektionismen har formentlig hindret danskerne i andre kommuner i at gøre meget for de sindslidende.

Som et andet eksempel på, at udtrykket "den danske model" i virkeligheden kan dække over en type skyklapper – så tænk på Secours Catholique (Bengtsson, 1995a). Instinktivt rykker det i os, og har man læst Steinckes "Fremtidens Forsørgelsesvæsen" fra 1920, kan man også sætte ord på: Secours Catholique ligner jo lige præcis en af disse afskyelige "frie hjælpe-kasser", som Steincke fortæller os, er med til at ødelægge de fattige. De trængende går fra sted til sted, fremstiller deres situation, så de vækker mest mulig medlidenhed og fortæller ikke, hvad de har fået de andre steder. Alt sammen noget, som ikke fremmer de mest heldige sider ved folk og ikke gavner deres muligheder for at forsørge sig selv.

De frie hjælpe-kasser havde til formål at holde arbejderne ude af fattighjælpen, så de ikke mistede deres valgret. Det er muligt, at

de fik den af Steincke nævnte kedelige bivirkning, og det er meget tænkeligt, at de retsbestemte ydelser uden fattighjælpsvirkninger, som Steincke gik ind for til alle, der ikke ligefrem var arbejdssky, kunne fremme en mere værdig holdning. I al fald forenkledes systemet, så det blev vanskeligere at 'gå rundt' og søge hjælp. Men hvis vi uden videre paralleliserer, glemmer vi, at kommunens socialforvaltning i mellemtiden er blevet den rene "hjælpekasse". Der sidder jo en sagsbehandler, og det kan måske betale sig at vække medfølelse... Steincke kendte af gode grunde ikke udtrykket klientgørelse, men det var præcis, hvad han talte om (Steincke, 1920).

I dag er det, der kan bringe os ud over klientgørelsen, måske netop, at der er alternativer, at der er andre steder end sagsbehandleren at gå til og andre typer af hjælp og støtte at hente. Det handler ikke kun om kontrol, men også om tværtimod at styrke klientens egne handlemuligheder og egen motivation.

I socialreformen i 1970'erne i Danmark var én af begrundelserne for at samle alle sociale services i kommunen, at det derved blev muligt at koordinere dem, således at der blev tale om en samlet indsats set fra brugerens synspunkt. Dette var også grunden til, at det i de forudgående betænkninger blev pointeret, at disse områder i kommunens administrative system skulle samles i en social forvaltning.

Det har imidlertid siden vist sig, at samling af offentlige services under samme administrative myndighed – fx kommunen – ikke i sig selv er garanti for en samordnet indsats. I første omgang blev services på ældreområdet – plejehjem, hjemmehjælp, hjemmesygepleje, madservice, telealarm, dagcentertilbud, og hvad der ellers kunne nævnes – bygget op som forskellige systemer uden dybere sammenhæng. I Århus blev plejehjem endda administreret i en såkaldt institutionsafdeling sammen med kommunens øvrige sociale institutioner med helt andre brugergrupper, en inddeling, som synes at have mere logistisk end social ræson.

Fra 1980'erne er udviklingen på mange områder gået i retning af integration af servicier. Ældreplejen i Danmark var én af de første til at gå denne vej. De kræfter, der ville besparelser og udgiftskontrol, blev i høj grad omformet til at tage fat på problemer med samordning og substitution. Ønsket om at spare blev på en konstruktiv måde kombineret med ønsket om at udvikle et bedre tilbud og bedre imødekomme brugernes ønsker.

Når opgaven er integration af servicier, er det selvfølgelig en ideel situation, at disse er den samme myndigheds ansvar. Der er kun administrative problemer forbundet med at få de daglige medarbejdere til at arbejde nært sammen eller direkte slå medarbejdergrupper sammen og kombinere arbejdet på en ny måde. De få lovgivningsmæssige problemer blev løst, således ændredes den kommunale styrelseslov, så det blev muligt at integrere sociale områder med ikke-sociale og inddele administrationen konsekvent på basis af brugergrupper.

Organisationsprincipper slides dog op, således også integration. Foreningen af pleje og rengøring i et system har betydet, at plejen mere og mere er prioriteret på bekostning af den praktiske hjælp. Århus har netop draget konsekvensen af dette og igen skilt den praktiske hjælp ud som en særlig aktivitet, nu kombineret med et system til at få modtagere af socialhjælp i beskæftigelse.

Integration af servicier kombineret med geografisk decentralisering har i Århus været en udviklingsproces, der har holdt ældreområdet levende og ført til en situation med et varieret og fleksibelt udbud. Integration af servicier er også et tema i andre systemer. I Montpellier så vi, at Mutualité Sociale Agricole gennemførte en integration under betegnelsen "Présence Verte". Udgangspunktet var at have et fælles koncept for markedsføring. Der er tale om en markedsføring over for læger, og her spiller det en rolle, at der er en sammenhæng mellem tilbudene. Det er

konkurrencen mellem forskellige organisationer på ældreserviceområdet, der er baggrund for det hele.

Omvendt så vi i den tyske by et eksempel på, at integration er vanskeliggjort ved, at der optræder forskellige velfærdsorganisationer (Bengtsson, 1993). Forskellen ligger i strukturen. I Münster er der ikke nogen konkurrence, de "deler i porten" og enes om, at én tager madudbringningen – og så er det vanskeligt at samordne denne med servicer, der ligger i andre organisationer. Kommunens forsøg på at få en rolle som planlægger modsætter alle sig.

En organisation, der skal varetage sociale funktioner, må konstrueres som en *søstjerne* med mange arme, hvor hver arm har sine evner og egenskaber. Det er bedst, som det står skrevet, at den ene arm ikke ved, hvad den anden gør, for de egenskaber og principper, der her skal forenes, er så forskellige, at de ikke kan undgå at komme i konflikt indbyrdes.

Alan Wolfe har hævdet, at når velfærdsstatens udvikling i tiden efter anden verdenskrig var så generel og uproblematisk, hænger det sammen med, at de vigtigste principper bag den i denne periode lod sig forene. Det drejer sig om sikring af autonomi, gruppesolidaritet og lighed. Så længe disse tre principper trak den samme vej, var der bred opbakning; men da de begyndte at komme i konflikt med hinanden, fordi de hver for sig blev ført til ekstremer, splittedes denne.

Hvis vi går fra dette filosofiske plan og ned på et mere konkret, kan vi i dag se en række udviklingstendenser på de sociale serviceområder. Ud over planlægning, decentralisering og integration drejer det sig om:

- rationalisering, fx færdigmad, telealarmer...
- stordrift, private for-profit firmaer ind.
- private non-profit firmaer ind.

- organisationskultur, service-management.
 - frivillige organisationer ind, styrkelse af folkelige engagement.
 - styrkelse af lokalsamfund og fællesskab.
-
- valgfrihed for brugeren.
 - styrkelse af sociale rettigheder generelt.
 - styrkelse af den svage bruger.

Hvis hele det potentiale, der er for udvikling af den sociale solidaritet, skal udnyttes, gælder det om at søge løsninger, der forener alle disse tendenser, og om at undgå, at de gennem indbyrdes konflikt svækker hinanden.

Der skal gøres et effektivt arbejde

Jo flere ressourcer, der bruges på de sociale områder, des vigtigere er det at sikre sig, at de bruges rigtigt og derunder, at de effektivt omsættes i resultater. *Konkurrence* er ét af de mest benyttede redskaber til at opnå et effektivt arbejde. I sin rene form vil det sige et system, hvor enhver kan slå sig ned og producere, og kunderne, ved at vælge det bedste til den laveste pris, sorterer ud i producenterne. I dag er konkurrencen næsten altid reguleret af regler, standarder og kontroller, ikke for at begrænse den, men for at sikre, at den sortering, den fører med sig, får det ønskede resultat.

Konkurrence kan benyttes som middel til at sikre, at der gøres et effektivt arbejde på sociale områder. Også her er det imidlertid tilfældet, at den rene konkurrence ikke er nok til at opnå dette formål. Det kan være vanskeligt for brugeren at gennemskue, hvilken kvalitet af service der egentlig leveres, og om der sker besparelser på dele, der er mindre synlige, men meget afgørende. Der må stilles krav om en vis kvalitet. Disse forhold er en del af baggrunden for, at organisationer og faggrupper, der arbejder med sociale forhold, traditionelt har modsat sig konkurrence.

En anden baggrund kunne ligge i, at sociale ydelser tidligere tit blev betragtet som "gaver", som modtageren måtte være taknemmelig for. Der kunne ikke være tale om at stille krav og optræde som en kunde, der vælger mellem tilbud. Siden 60'erne er efterhånden næsten alle sociale ydelser i de europæiske lande blevet defineret som rettigheder. Alligevel er det vanskeligt at komme helt ud over velgørenhedstanken. Ordet "klient" – et ord som på fransk og italiensk betyder kunde – har således fået en klang af person, der passivt og tålmodigt må finde sig i, hvad myndighederne gør i sagen.

Et egentligt marked regulerer dobbelt: Det fremmer effektivitet, ved at dyre leverandører udkonkurreres, og det regulerer desuden udbudets størrelse i forhold til kundernes betalingsvilje. På det sociale område kan der kun blive tale om den første type regulering, og man benytter derfor ofte udtrykket pseudo-marked. Sociale brugere er typisk ikke i stand til at betale, men selv om man kunne fordele penge præcis efter behov, var det ingen løsning. Al erfaring viser nemlig, at når disse funktioner overlades til individers beslutning, når man ikke det sociale niveau, som fremkommer ved kollektiv beslutning. Den sociale indsats er med andre ord ikke kun til for brugernes skyld, men også fordi andre medlemmer af samfundet ønsker den.

Det er almindeligt at se en modsætning mellem, at der indføres konkurrence mellem uafhængige foretagender i sociale services – at "fast koblede" systemer erstattes med "løst koblede", som det undertiden udtrykkes – og den integration af services, som vi har set som tendens overalt, og som især er virkeliggjort i den danske ældreservice (O'Looney, 1993). Konkurrence behøver imidlertid ikke at hindre integration af services. Hvis dette er tilfældet, skyldes det uheldig design af systemet. Skånske kommuner, der har åbnet for private leverandører af sociale services, har defineret opgaverne således, at den ønskede integration kunne ske inden for det enkelte firmas aktiviteter (Bengtsson & Rønnow, 1996).

Det er ikke kun professionelle, man kan høre tage til orde mod konkurrence. Skønt det private erhvervsliv som sådan i princippet stiller sig yderst positivt til dette begreb, er det ikke sjældent at høre repræsentanter for brancher, der leverer til det sociale område, advare mod "de alvorlige følger", det vil få, hvis der skæres ned på det sociale område, således at de bevilgende instanser begynder at presse priserne! Disse ytringer er ikke udelukkende "klynk". Der er det rigtige i dem, at offentlige udgiftsposter ofte beskæres ved ret pludselige og kortsigtede beslutninger, således at der kommer voldsomme stigninger og fald som ensidigt rammer erhverv, der er afhængige af offentlig finansiering. Hvis man fx vil have en hjælpemiddelindustri, der kan konkurrere, udvikle sig og skabe beskæftigelse, må man beskytte den mod disse pludselige offentlige sparekampagner og sikre den et rimeligt stabilt afsætningsforløb.

En enkelt form for konkurrence har dog meget længe været en del af det sociale system. Jeg tænker på beskyttede værksteder, som giver arbejde til handicappede – fysisk, psykisk eller socialt handicappede, hvor det sidste af begreberne står for folk, der ikke er i stand til at få og fastholde arbejde. For at kunne fungere med en arbejdskraft, der ikke er lige så effektiv som den almindelige, modtager beskyttede værksteder typisk et offentligt tilskud, i Danmark, Holland og Sverige er de desuden i reglen offentligt ejet. På grund af tilskuddet er det uklart, i hvilken grad de konkurrerer reelt. De kommer nemt under mistanke for at konkurrere for offentlige penge, hvilket igen fører til, at tilskuddet ofte er for lille til, at det er muligt for disse virksomheder at fungere.

Eksemplerne fra Montpellier viste nogle beskyttede værksteder, som havde store vanskeligheder ved at overleve. IPS-ateliers søgte at klare sig ved at få de tilskud, som enhver virksomhed kunne få for at beskæftige handicappede, fx den såkaldte ansættelsespræmie. Men virksomheden må regne med stort sygefravær og vanskelige arbejdsvilkår og er ikke nem at få til at fungere. I Holland er der imidlertid en løsning på dette problem,

hvor tilskud og fri konkurrence forenes (Bengtsson, 1996). De Zijlbedrijven i Leiden får et tilskud til hver ansat. Der er imidlertid en fast ramme for den samlede sum af tilskud for hele Holland, så selv om en enkelt virksomhed kan blomstre, kan de beskyttede virksomheder tilsammen ikke øge deres antal af ansatte uden at få deres tilskud begrænset tilsvarende. I Sverige er denne kontrol endnu stærkere, idet de statslige tilskud til Samhall sættes ned, samtidig med at man øger antallet af beskæftigede.

Indførelse af konkurrence på sociale områder må ikke forveksles med det meget bredere og mere uklare begreb "*privatisering*". Begrebet privatisering har spøgt siden sidst i 70'erne, hvor spørgsmålet blev stillet, hvorfor den offentlige sektor ikke kunne bremses. En for stor og voksende offentlig sektor blev set som årsag til, at den økonomiske krise ikke kunne håndteres.

Bag denne diskussion lå den holdning, at udgifter, der afholdes efter husholdningernes individuelle valg, repræsenterer velstand, mens udgifter, der afholdes efter en kollektiv beslutning, hvor mange deltager – fx af et politisk organ – repræsenterer en begrænsning af velstanden. Umiddelbart virker denne holdning absurd, hvis folk i en periode kan acceptere den, kan det kun forstås som et udtryk for, at der ikke er tillid til formen for den kollektive beslutning. Alle samfund må bygge på både individuelle og kollektive beslutninger, men i forhold til de sidste indgår et problem om styring og legitimering.

Begrebet "*privatisering*" kan også indebære, at den enkelte i højere grad skal til at betale for sine ydelser. Det er foreslået, at de ældre selv skal betale for hjemmehjælp og så til gengæld have noget mere i folkepension. Men de fleste ældre er jo friske nok og vil bare få til en ferie mere, mens nogle få har behov for rigtig meget hjælp. Når det handler om servicen, er behovet ofte så forskelligt, at der må en særlig bedømmelse til. I det tilfælde kan bedømmelsen lige så godt omsættes til en servicecheck som

til en direkte ydelse af hjælp, men det vil både være urimeligt og umuligt at lade brugerne selv betale.

Endelig kan "privatisering" stå for, at private udførere af det offentlige betales for at klare opgaverne på sociale områder enten efter licitation eller efter forhandling. Den private udfører kan stå for hele servicen, for servicen i en del af kommunen, eller den private kan give et tilbud, hvor brugeren kan vælge mellem dette og kommunens. En sådan ordning har kun med udførelsen af opgaverne at gøre og vedrører ikke den enkeltes sociale rettigheder eller spørgsmål om, hvor meget den enkelte bruger skal betale for ydelserne. I denne sidste betydning indebærer privatisering en vis form for konkurrence, idet der vil være forskellige firmaer med i licitationen. Konkurrencen vil dog blive begrænset, hvis kommunen vælger at udlicitere servicen som et hele til et enkelt foretagende, som så vil få monopol i den pågældende kommune. Der er mere virkelig konkurrence, hvis et antal private firmaer er aktive, og konkurrencen er mere gennemsigtig, hvis kommunen selv beholder en del af aktiviteten i sin egen organisation.

Udviklingen i lande, der har forsøgt sig med privat medvirken på sociale områder, viser, at det ikke er spørgsmålet om privat kontra offentlig virksomhed, der er af betydning, men at der er mere grund til at fæste sig ved indførelsen af konkurrence og de vilkår for socialt arbejde, der kan ligge i de pseudo-markedsmæssige vilkår. Således ses der i Sverige – hvor formålet med konkurrence i ældreplejen var besparelser – et eksempel på, at der kan spares mere, ved at kommunale enheder konkurrerer, end ved at private kommer ind (Bengtsson & Rønnow, 1996). Privat deltagelse er nødvendig for at skabe betingelserne for konkurrence, men når den først er der, kan offentlige virksomheder konkurrere med. Kommunale "selskaber" – dvs. resultatenheder – der konkurrerer, sparer lige så meget som private, undertiden meget mere.

Skønt udelukkelsen af konkurrence på sociale områder har anden baggrund – som nævnt ovenfor – viser erfaringen, at den ofte fører til, at de, der arbejder på områderne, kommer ind i en *tornerosesøvn*. En "tjørnehæk" afskærmer dem fra det, der sker i verden ude omkring og fra de krav, almindelige mennesker kunne finde på at stille til deres arbejde, og i mangel på bedre broderer de videre på noget, som de selv kalder "professionelle standarder".

De hollandske stiftelser – især indtil for fem år siden – giver et godt eksempel på en sådan *tornerosesøvn*. Her viste det sig, at de små private plejefirmaer kunne bruges i forbindelse med forsøg og utraditionelle institutioner. Brugen af private plejefirmaer i denne forbindelse lagde efterhånden så meget pres på de traditionelle stiftelser, at de blev nødt til at åbne for en mere fleksibel og brugervenlig funktion.

Erfaringerne fra hele denne proces føres videre i nye, mere omfattende forsøg, hvor udviklingen af en mere uafhængig, markedsorienteret fungerende plejesektor stimuleres. Nu ikke blot som kommercielle firmaer, men også som formelt private firmaer, der fungerer i tilknytning til de gamle, såkaldte regulære organisationer. Det bliver spændende at se, om det lykkes at modernisere de hollandske stiftelser. Umiddelbart er der jo noget tiltalende ved uafhængige, lokalt baserede foretagender – de kunne næsten have været inspireret af Grundtvig!

De svenske kommuner giver et eksempel på en form for *tornerosesøvn*, som lige så godt kunne have ramt de danske. I Sverige er ældreplejerne bygget op nogenlunde samtidig som i Danmark. Af en række årsager ramte 70'ernes og 80'ernes kriser ikke så hårdt som hos os, og der var ikke de samme bølger af offentlige besparelser og omstruktureringer. Der er god grund til at tro, at dette er baggrunden for, at de svenske ældreplejer ikke strukturelt blev nær så meget udviklet som de danske gennem 80'erne. Således blev en integration af plejer først mulig gennem den såkaldte Ädel-reform i 1992.

I Sverige blev en privatisering sat i gang på ideologisk baggrund, men udviklingen tog først fart, da det et par år senere på grund af en kraftig økonomisk krise viste sig nødvendigt at gøre noget drastisk for at reducere eller begrænse udgifterne i kommunerne. Skønt økonomiske motiver havde været afgørende for, at private firmaer kom med som serviceleverandører, viste dette sig også at medføre en øget fokusering på servicekvalitet og brugertilfredshed – nu skulle kommunen jo kontrollere!

Måske undrer det rigtige liberalister, at kommunale enheder også kan konkurrere med hinanden, og at det kan give lige så stor effekt, som når der arbejdes for profit, undertiden endda større. Det kan altså ikke være pengene, der giver virkningen, men snarere den belønning, der ligger i at kunne præstere et godt arbejde – og det kan jo ses, når der er noget at sammenligne med. Socialt arbejde stimuleres i det hele taget af belønninger, og det går i stå, når situationen er håbløs. Det håbløse arbejde illustreres godt af arbejdet med hjemløse, som i almindelighed ikke kommer videre end at give disse mennesker tag over hovedet og mad. Men når der opstår muligheder for at sætte aktiviteter i gang – som det ses i Kirkens Korshær i Århus og i Cosep's arbejde i herberget i Padova – så kan dette godt lade sig gøre.

Konkurrence er ikke noget, der uden videre kan indføres i et kompliceret system. Der skal være virksomheder til stede, som er i stand til at gå ind og byde på opgaverne. Hvis kompetencerne er fordelt på et antal mindre foretagender, skal der også være betingelser for, at de kan samles og virke sammen. Således er udvikling af hjælpemidler tidligere sket i mindre virksomheder. Men der er grænser for mulighederne i smedens lille værksted. Det er nødvendigt med en kombination af praktisk kendskab til anvendelsen, tekniske specialer, elektronik m.m.

I et tilfælde som dette kan systemet "smøres" af et særligt *udviklingsselskab* med deltagelse af offentlige administrationer, private firmaer på feltet og eventuelt andre interessenter, som vi

nu kender en række eksempler på. Én af funktionerne af offentligt-privat samarbejde er netop på sådan vis at skabe konkurrencegivende vilkår trods en situation, som i sig selv indeholder blokeringer for konkurrencen. PIA i Århus kan ses som et eksempel på, at det offentlige har haft den rolle at søsætte en virksomhed, som ikke ville kunne udvikles uden denne støtte, men som kan fungere, når den er kørt ind. I øvrigt er dette en funktion, som det offentlige som regulator af markedsforholdene ofte tager på sig. De mange udviklingsselskaber, der opstår for tiden, har samme funktion.

Selv om alle forudsætninger er på plads, er der imidlertid ingen garanti for, at konkurrencen virker, som man skulle tro, og begrænser udgifterne. I Padova så vi, at kommunen ikke driver plejehjem selv, men benytter pladser på et stort antal plejehjem i byen og i omegnen. Det er plejehjem, som også benyttes af andre kommuner, og som samtidig har mange beboere, hvis økonomi er så god, at de betaler. Selv om dette umiddelbart ligner et marked med mange uafhængige enheder, har kommunen alligevel problemer med "standardglidning", som vi kaldte det, da de danske plejehjem i 70'erne og 80'erne blev dyrere. Og som danske kommuner har gjort, reagerer man med en "længst muligt i eget hjem"-politik. Eksemplet viser, at konkurrence ikke behøver at betyde, at kunden – som her er kommunen – får det, den ønsker. Det er meget tænkeligt, at kommunen i højere grad kunne påvirke udbuddet ved selv at drive nogle af plejehjemmene.

Skønt mange er med på, at der er sociale rettigheder, og brugerne ikke skal føle ydelserne som velgørenhed, har færre fået forståelse for, at dette ideal ganske effektivt kan virkeliggøres ved at give brugeren *et frit valg* mellem flere konkurrerende services. En grund hertil kan være, at mange socialfolk ikke synes at have forstået, at man i dag sikrer kvalitet gennem regulering og kontrol og ikke længere gennem at give monopoler.

I samfundsforskningen benyttes ordet "exit" til at betegne, at brugeren har en udgang – som ordet betyder – fra den aktuelle leverandør af service og mulighed for at vælge en anden. Dette begreb stilles over for begrebet "voice" som betegner, at brugeren har en formel stemme eller indflydelse på, hvordan leverandøren skal fungere.

En grund, til at der tænkes så lidt på valgfrihed, er ganske givet, at sociale brugere ikke i samme grad som andre interessegrupper i dag er organiseret og i stand til at fremføre kollektive synspunkter. Holland synes at være det eneste europæiske land, hvor der er en bred forståelse hos myndigheder på alle planer af, at en sådan organisering skal støttes og måske endda skabes for at give dem det nødvendige modspil.

De mange decentrale brugerorganisationer, der støttes af hollandske kommuner, betyder, at centrale brugerorganisationer får andre vilkår at arbejde under end fx i Danmark. De er i højere grad nødt til at konfrontere sig med konkrete, lokale brugerholdninger og er ikke på samme måde som centralistiske organisationer i stand til at diktere de lokale afdelinger, hvad de skal mene.

Det kan virke besynderligt, at man i et land som Tyskland med mange sociale udførere ikke i noget videre omfang stimulerer en konkurrence mellem disse. Konkurrencen bremses eller hindres af, at de store velfærdsorganisationer er enige om at fungere som et reelt monopol. Det kan de, fordi kommuner og amter er stækkede af den særlige tyske fortolkning af subsidiaritetsprincippet, som giver velfærdsorganisationerne førsteret til at udføre de sociale servicier.

I Italien er man kommet ind på at udlicitere servicen på et område som hjemmepleje. Denne udlicitering sker dog ikke til kommercielle foretagender som i Sverige, men udførerne er her såkaldte sociale kooperativer. Som navnet siger, er det andelsforetagender, som ejes af medarbejderne, og der kan også være

frivillige medarbejdere med. Det er én af de virksomhedsformer, vi skal se nærmere på i næste afsnit. Man har dog ikke tænkt på at give brugerne et valg mellem serviceleverandører.

Der er brug for mere end arbejdskraft

Mange sociale problemer kan udmærket løses med brug af professionel betalt arbejdskraft. Men da problemerne ofte kan handle om social integration, som går ud over praktisk hjælp, er der grænser for, hvilke opgaver professionelle kan løse. Selv om de ofte misbruges til det, kan professionelle i sociale services ikke erstatte de følelsesmæssige relationer, der er en forudsætning for, at mennesker kan fungere i et samfund. Det kan være svært at trække en grænse mellem, hvornår en opgave kan løses i form af ren praktisk hjælp, og hvornår der også er behov for menneskelig kontakt. Derfor kan der på alle områder være brug for mere end professionelt personale.

En anden grund til at lukke op for *frivillige* på sociale områder er, at der er mange arbejdsopgaver, som der er brug for at få udført, og som mennesker, der ikke har nok at lave, kan have glæde af at udføre. De fleste i arbejdsfør alder i et nutidigt samfund har selvfølgelig mere end nok at lave, og har de ikke det, er de udstødte og skal selv være genstand for sociale services! Men med den tidlige afgang fra arbejdsmarkedet er der raske og friske ældre som måske ikke længere har stor lyst til at gå på det arbejde, de har været bundet til hele deres liv, men som alligevel kunne have lyst til at gøre en indsats. I Leiden så vi, at der var masser af sådanne pensionister. Ouderenwerks mange aktiviteter giver dem en rolle, de trives med – med at køre mad ud til pensionister, med at passe telealarmer, med at drive servicecenter eller være rådgiver for ældre.

De frivillige, jeg taler om her, er almindelige mennesker, ofte er det folk, der selv står nær ved dem, som servicen retter sig mod, som de raske pensionister der godt kan se, at de måske snart selv får brug for den hjælp, eller de mennesker der tilfredsstiller deres egen lyst til menneskelig kontakt ved at blive besøgsven-

ner. Betegnelsen "frivilligt socialt arbejde" er måske ikke helt dækkende – man kan simpelthen tale om "social aktivitet": Skønt under mindre formelle rammer minder det om, at nogle i en uformel kreds i højere grad tager arrangørrollen end andre. Det er folk, der er med til at gøre samfundet mere menneskeligt, mere nært for alle, og som også selv føler glæde ved dette.

En anden type frivillige er de personer, der har fået problemerne ind på nært hold og derved er blevet motiveret til at gøre en særlig indsats. Der kan være tale om nogle af dem, der selv er ramt af et problem, deres forældre eller børn, ægtefæller eller venner eller bare nogen, som af en eller anden grund har oplevet problemet og dets konsekvenser på nært hold og derved er blevet motiveret til at gøre en særlig indsats i forbindelse med det. Den oprindelige årsag til dette engagement for socialt arbejde noget man lever sig ind i, har man evnerne og kan opnå resultater, bliver arbejdet hen ad vejen sin egen motivation.

De *særligt engagerede* er ofte de første, der får øje på et problem og giver sig i lag med at løse det i praksis. I de fleste lande ser man mange services, som drives af sådanne kredse, især handicapforeninger og forældreforeninger. Vi har set nogle eksempler på forældreforeninger, der arbejder med at skabe beskæftigelse for handicappede i Frankrig. Undersøgelserne i de europæiske byer gav også flere andre eksempler, således en forældreforening der driver en integreret børnehave, og en blindeforening der gør et arbejde som konsulent i integration bl.a. for skoler.

I Montpellier er der også en forening af forældre til handicappede børn, der driver et bosted for disse. Både her og i de beskyttede værksteder er der tale om en balancegang for de professionelle ledere. Forældrene er deres chefer og børnene – som jo er voksne – deres beboere eller arbejdere. De kommer derved i høj grad til at arbejde med forholdet mellem børnene og deres forældre. Heri er der også en social indsats, systemet giver en forpligtelse til at tage familien med, den kan ikke blive magtesløs. I

et tilsvarende dansk eksempel havde en forældreforening oprettet en boinstitution. Her fik jeg imidlertid indtryk af, at de professionelle ledere og lederne i kommunen i meget højere grad havde mulighed for at hægte forældreforeningen af.

I Danmark har kredse og foreninger af denne type tidligere spillet en stor rolle, men fra 1960'erne har de ofte overladt deres aktiviteter til offentlige myndigheder. På en eller anden måde har et engageret socialt arbejde i en periode fået et dårligt ry, og det er blevet blandet sammen med begrebet "velgørenhed", noget med at det er ydmygende for brugeren, som ikke har nogen rettigheder, men får en slags almisse. Det er lidt svært for mig at forstå, at et engageret socialt arbejde har fået dette ry, og de eksempler, jeg har set i byerne, har ikke virket, som de havde denne karakter. Måske deres dårlige rygte især stammer fra offentlige professionelle, som ikke har tænkt på, at de også selv kunne få en stilling som "paver".

Det kunne godt se ud, som vi i de særligt engagerede og nærtstående grupper har en ressource for socialt arbejde, som vi ikke udnytter godt nok i Danmark. De særligt engagerede har en nærføling med de mennesker, det drejer sig om, og det kan derfor være nyttigt, at de er med til at skabe løsningerne. Det ser også ud til, at når der først er givet eksempler på, at der kan gøres en indsats, er det lettere at overbevise myndigheder, og i sidste ende selvfølgelig politikere og deres vælgere, om, at det er værd at ofre noget på at arbejde med dette problem.

Som begrundelse for at lade professionelle definere og lede sociale tilbud benyttes ofte – lidt ordspilsagtigt – at tilbudet jo skal være "professionelt" i betydningen "på højt fagligt plan". Engagerede mennesker behøver imidlertid ikke at optræde som amatører, når de skal stå for en social indsats. Tværtimod, i de fleste af de eksempler jeg er truffet på er der tale om en høj faglig standard. Her kan både faglighed og arbejde måle sig med professionelt styrede foretagender fx i Århus.

Der er ikke tale om, at vi skal *belaste* de nærtstående mere, fx forældre til handicappede. Der er derimod tale om, at vi skal udnytte deres kreative evner og lade dem gøre den indsats, de selv føler trang til og er stærkt motiveret til – det er jo også svært ikke at få lov at gøre det, man synes, er det rigtige. Der kan også være grund til at understrege, at brugeren skal ikke bringes i en afhængig og ydmygende situation – men det gælder jo lige så meget, når der er tale om et offentligt tilbud, at der er mulighed for at indrette det med valgmuligheder for brugeren, skal dette selvfølgelig gøres.

En tredje type frivillige er de, der arbejder på baggrund af deres egen *holdning* – hvis holdninger til mennesker og samfund i almindelighed motiverer dem til at arbejde socialt. Traditionelt kender vi disse frivillige i form af de kristelige sociale organisationer, men også humanitære som Røde Kors må regnes med her. Arbejderbevægelsen har fået en social aflægger i Arbejdersamaritterne. Alle disse sociale bevægelser er imidlertid ret gamle og i mellemkrigstiden og efter anden verdenskrig virkede denne form for frivillige organisationer nærmest historiske.

I de senere år har der imidlertid igen fundet en kraftig holdningsudvikling sted, som har afsat sig i en række sociale initiativer. Mødrehjælpen i Århus (Bengtsson, 1995b), selvhjælpsgrupper (Bengtsson, 1993) og sociale kooperativer i Padova er eksempler på, hvordan nye ideologier motiverer til frivillig, social indsats – ud fra et ønske om direkte at påvirke hvad det er for et samfund, vi lever i. I Montpellier så vi et eksempel på, at en "gammel" ideologi kan live op og få nye funktioner, sådan som "mutualismen" der oprindeligt var bøndernes sammenhold omkring nogle praktiske andelsforetagender, men i dag er blevet til et grundlag for forsvaret af landsbysamfundet mod den fremtrængende bykultur – og et grundlag for det sociale arbejde i Mutualité Sociale Agricole.

Det tyske socialsystem med dets velfærdsforbund på ideologisk grundlag er ligefrem konstrueret til at være ramme om socialt arbejde på ideologisk grundlag, hvor grundlaget kan ses som friheden til gennem sin sociale indsats at være med til at skabe det samfund, man ønsker. Det viser sig nu, at de fleste velfærdsorganisationer er formet efter datidens ideologiske mønstre, og de viser ikke stor evne til at opfange de tilsvarende kræfter i dag. Den eneste organisation, der kan rumme disse, er – pudsigt nok – den neutrale Parität (Deutsche Paritätische Wohlfahrts Verband), som er oprettet for at give alle de små en plads i billedet også.

En helt speciel type frivillige er de personer, der arbejder med deres egne problemer. Når det drejer sig om socialt ekskluderede, er dette formentlig vejen til den mulige integration. Det er en type arbejde, som endnu kun findes sporadisk, fx har en præst i Århus fået en række personer, som lever af forskellige sociale ydelser, i gang med at lave café og mødested, og andre er i gang med en genbrugsbutik for at finansiere dette (Bengtsson, 1995b).

Under indtryk af den fornyede interesse for frivilligt socialt arbejde og private organisationer på disse områder har der været talt om en udvikling fra velfærdsstat til et *velfærdssamfund* – eller til en blanding af de to ting, velfærdsmiks. Som argumenteret ovenfor er der nogle kræfter på disse områder, som vi kan bruge bedre.

Taget på ordet mener jeg imidlertid, at et udtryk som velfærdssamfund er en misforståelse af velfærdens væsen. Velfærd er stadig en magtbaseret omdirigering af goder i forhold til det resultat, det økonomiske system i første omgang giver. Som med anden statsaktivitet – forsvar, retsstat, infrastruktur – er hensigten hermed at skabe et stærkt samfund og støtte økonomien. Men modsat mange andre statsaktiviteter er velfærd på én gang et middel til at skabe et stærkt samfund og et vigtigt mål med

det. Det gør, at velfærdsområdet – specielt sociale servicier – bliver et af de vigtigste elementer i en fremtidig stat.

Men velfærdssystemet, sociale servicier og alle de øvrige personaletunge servicier, som en stat i dag beskæftiger sig med, gør også noget ved staten. Idet servicier har indbygget en nærhed og umiddelbarhed – de produceres og forbruges på en gang – indeholder de en stærk kraft for decentralisering, og vi har også set en decentralisering i de fleste nationalstater i de senere år. På den anden side er det sociale område stærkt afhængigt af, at der produceres, og i den henseende har udviklingen været internationalisering.

Decentraliseringen, som har været en følge af den store vækst i offentlig service, må i det hele taget forstås som en dobbelt proces. Der er tale om en decentralisering af konkrete funktioner, beslutningerne om, hvad der skal ske detaljeret, lægges længere og længere ud, hvor det foregår. Men samtidig sker en stærkere central styring af nogle få vigtige parametre, således at det sociale niveau kan sikres, og udgifterne fordeles. I stedet for staten i gammeldags forstand, som tit er barsk i sine krav til den enkelte og derfor fordrer patriotisme, får vi således systemet, hvor det er nok, man med sin fornuft forstår, at disse mekanismer er grundlaget for vores eksistens.

Når de ramte, frivillige og religiøse skal slippes løs på sociale problemer side om side med kommuner, amter og regioner, er det også, for at socialsystemet kan bryde ud af den døende nationalstat. Frivillighed, civilsamfund, humanisme og religion er imidlertid ikke nok til at skabe den sociale sikkerhed. Det er også nødvendigt at opbygge en ny form for *stat*. Der må udvikles et net af aftaler om at dele forpligtelser, en magt til at sikre retsforhold og undgå etniske konflikter, en struktur af demokratisk indflydelse, der kan sikre socialsystemet også på europæisk plan og verdensplan.

Det kan undre, at ordet velfærdssamfund – forstået som velfærd der skabes uden om staten – eller velfærdsmiks er på mode. Det sidste ord er der dog så meget fornuft i, at det er forstået, at velfærd skabes ikke uden stat. Der ligger lidt almindelig økonomisk forvirring bag: Staten har ikke råd til mere velfærd, så må de private træde til (men staten skal alligevel betale!). Så ligger der måske også lidt fornemmelse af, at det ikke er nok med upersonlige bureaukratier, vi må også have frivillige med og brugerne selv aktiveret. Men offentlige socialbudgetter, der faktisk falder, er det ikke nemt at finde eksempler på i Europa.

Socialsystemet – som forbinder integrationen i det nære samfund med afhængigheden af den store sammenhæng – er et essentielt element i skabelsen af de strukturer, der skal afløse nationalstaten. Flertallets motiv til at ville have en stat er netop, at de med en sådan kan få social sikkerhed og rammer for at leve en god tilværelse. De fleste tror imidlertid, at nationalstaten stadig magter denne opgave. Før de opdager det modsatte, ville det være fint, hvis folk på det sociale område kunne samarbejde sig frem til at lægge grunden til den politiske solidaritet, der er en forudsætning for den sociale, og forankre denne solidaritet i bredere, internationale sammenhænge, der er nødvendige for at bære og udvikle solidariteten, fx EU.

Eksklusion

Vi har netop set, at de frivillige skal med i billedet, når der er brug for noget "almindeligt samfund", noget der går ud over, hvad professionelle i almindelighed kan klare, og hvad der vil være råd til at betale sig fra. De ramte selv, nærtstående og særligt engagerede mennesker er vigtige til at give eksempler på, hvad der kan gøres og skabe forståelse i befolkningen for det. I begge tilfælde drejer det sig om lidt mere end at yde en rent praktisk hjælp, der er også et element af integration og normpres.

Der er imidlertid grænser for hvor meget, der kan klares af frivillige og engagerede i denne retning, og grænser for, hvilke

typer af funktioner de kan klare. Når der er brug for en høj grad af integration, som går ud over praktiske hjælpemidler og assistance, slår mekanismerne fra den daglige omgang mellem mennesker ikke længere til. Der er brug for professionel uddannelse eller for en arbejdsdeling: En forening af forældre til mentalt handicappede børn kan godt drive et værksted, hvor denne gruppe kan arbejde, og et boligområde, hvor de kan bo, men det er på mange måder ikke hensigtsmæssigt, at de varetager det daglige arbejde disse steder – der må de ansætte professionelle, som det også er tilfældet i Montpellier.

Omvendt er der en klar fare ved, at professionelle får for megen magt, specielt som ledere: Man kan iagttage en magtkamp mellem professionelle og engagerede grupper på felter, hvor der er lejlighed til det, fx de nævnte hvor det drejer sig om mentalt handicappede. Men det behøver ikke at være til skade. De professionelle har et skarpt blik for, hvornår forældrene presser børnene, og hvornår man bør spørge beboerne eller arbejderne selv frem for deres forældre. En vis magtbalance mellem disse parter kan være en sikkerhed for, at de mentalt handicappede selv ikke undertrykkes unødigt.

Med 60'ernes og 70'ernes økonomiske vækst formindskedes arbejdsløshed og økonomisk trang i en periode. Det gav mange anledning til at tro, at det nu var muligt at løse de sociale problemer endegyldigt, "restproblemerne" som det hed i tidens sprog. Men allerede i denne periode kunne det ses, at de nye betingelser kunne give anledning til nye problemer.

Unge fik tidligere mulighed for at gøre sig uafhængige og normpresset aftog af flere grunde. Narkotiske stoffer, som hidtil kun havde været marginalt til stede, vandt større udbredelse. Skilsmisser og midlertidige samlivsformer blev mere almindelige. Kløften mellem de mange, der nu fik mellemlang og højere uddannelse, og den gruppe, der stadig var tilbage uden uddannelse, blev større. Med massearbejdsløsheden fra sidst i 70'erne kom et nyt element ind i billedet. Der er nu både de faktorer, der har

at gøre med rigdommen, og de, der består i udelukkelsen fra den vigtigste sociale sammenhæng.

Samtidig må man sige, at samfundet i dag stiller større krav om socialisation og tilpasning til den enkelte, end det gjorde tidligere. Det gælder på mange felter. Man skal i højere grad holde kontrol med sig selv, for verden er ikke så fuld af kontrollanter, som den var tidligere, da der var billetkontrollører, småbutikker med disk i stedet for selvbetjening, osv. Flere skal igennem uddannelser, og stoffet er blevet mere omfattende. Den, der kommer i arbejde, får ofte ansvaret for meget dyrt apparatur eller for processer, hvor det er forbundet med stor risiko, hvis der sker uheld.

Tilsammen har forhold som disse betydet, at der igen sker eksklusion af en gruppe i samfundet. Situationen fra 60'erne, hvor det så ud som de sociale problemer kunne løses, var utypisk og hang kun sammen med, at udviklingen i nogle år gik særlig hurtigt, på længere sigt har det vist sig, at samfundet har fået nye eksklusionsmekanismer. Samtidig har den økonomiske udvikling betydet, at der er råd til at brødføde og eventuelt integrere den ikke erhvervsmæssigt beskæftigede del af befolkningen.

Dermed er det dog ikke givet, at man gør det. I Århus har vi set, at den, der ikke har egen indtægt – og som ikke er gift med en som har – kan gå til kommunen og få sikret en indtægt, dog med forpligtelse til i perioder at gøre et arbejde til gengæld. I Holland gælder en lignende ordning med aktivering for de unge. Den franske RMI betegnes ofte "aktivering", men der kræves ikke nødvendigvis et arbejde af RMI'sten, det kan også være en indsats af anden art som fx at lære at lægge et budget. I Montpellier er den synlige fattigdom klart størst. Arbejdsløsheden er imidlertid ikke større end i Århus. Padova ligger i et område med ret lille arbejdsløshed, og der er udviklet en kultur, således at ledigheden koncentrerer hos de unge, som familierne til gengæld tager sig af.

Op til 80'erne blev der især etableret sociale servicere til at bistå med rent praktiske problemer som pleje af ældre og pasning af børn. Derefter er der kommet mere og mere fokus på integrerende servicere som revalidering, aktivering og foranstaltninger for hjemløse. Løsningen af de praktiske problemer var meget dyr, da de kræver en stor indsats af personale. De mere integrerende foranstaltninger angår især personer, som i forvejen har deres underhold fra det offentlige. De koster noget, men giver også i mange tilfælde et produkt tilbage.

Der er ingen tvivl om, at Danmark bedre end de fleste andre lande har løst problemerne omkring de nye udstødningsmekanismer i samfundet. Den synlige fattigdom er ikke nær så stor som i de fleste andre europæiske lande, selv i lande på samme økonomiske niveau og med socialudgifter af samme størrelsesorden som de danske ser man tiggere på gaden og stationerne, og unge der er ivrige for at pudse forruder på bilerne, der holder for rødt.

Samtidig kan en sammenligning med, hvad man gør i andre lande, dog få en til at tænke over, om vi ikke i det danske system i for høj grad holder folk fast i en situation som sociale klienter. Aktiveringsloven, som betyder, at der nu kræves et vist arbejde af alle, der modtager kontanthjælp til underhold, har dog sat de pågældende i en mere normal situation. Mange steder organiseres aktiveringen sådan, at de fleste, som ikke har nogen sociale problemer, men bare mangler et job at leve af, slet ikke skal i kontakt med socialkontoret, men får deres aktiveringstilbud gennem et jobcenter, som ligger et helt andet sted.

Er det nødvendigt at låse folk fast i denne ene mulighed blot for at kontrollere, om de nu også seriøst søger et job på det almindelige marked, som de kan forsørge sig selv ved? Er det enstrenget, danske system blevet så uniformt, fordi det blev indrettet, før computeren blev opfundet? I Montpellier kan socialklienten henvende sig på amtet, som har hovedansvaret for det sociale område, men hun eller han kan også gå til kommunen eller til

familiekassen. Deres sagsbehandlere vil lige så gerne behandle sagen i alle aspekter og sørge for, at de ydelser, man har ret til, bliver søgt på rette sted. Pc'erne og deres netværk sørger for, at de nødvendige oplysninger kommer frem.

Vi ser dog kurrer på tråden, når myndigheder skal samarbejde. Således mener man i amtet, at kommunen med vilje skønner således, at den giver tilskud til mange, som ikke er berettigede. Det irriterer amtet, for kommunen kan komme og hente udgiften ind hos amtet, selv om det skulle vise sig, at dens skøn senere bliver underkendt. En pudsigt historie af en type som slet ikke er ukendt i sociale eller andre bureaukratiske systemer, men som samtidig virker som noget, der meget nemt kunne udrenses.

Hvorfor åbner vi ikke for konkurrence på dette felt, så fx amtet eller private kontorer også kunne tage den grundlæggende sagsbehandling og aktivering af klienten op? Der er ingen tvivl om, at en sådan konkurrence ville medføre noget, man i dag vil kalde "misbrug" af ordningen, nogle unge vil sikkert hellere arbejde med booking, drive lokalt miljøspillested eller andre smarte beskæftigelser – selv til en løn på kontanthjælpsniveau – end de vil ekspedere i døgnkiosk eller arbejde i supermarked som andre.

Men hvad gør det egentlig, mister vi noget ved at lade en gruppe unge arbejde med noget, de synes er sjovt i en længere periode, når det samtidig sikres, at det drejer sig om fornuftige aktiviteter? På den måde får man måske bibragt dem netop det, de har manglet, og løst det, vi kalder deres problem. Som det fungerer nu, vil denne gruppe gå fra et halvt års projekt om dit til et halvt års projekt om dat. Det skaber ikke sammenhæng i deres liv, tværtimod.

Mens de fleste systemer lader folk med langvarige forsørgelsesproblemer i stikken, er fejlen ved det danske, at det holder dem fast. Vi har troet for meget på, at kommunen kunne professionalisere sig ud af alle de betænkeligheder, der har været ved den som forsørger. Det er egentlig mærkeligt, for den har ikke haft

noget godt ry. Det værste, fagforeningen kan forestille sig, er, at dens medlemmer skal "på kommunen" efter hjælp, fra fagligt hold har man holdt hårdt på, at man skulle have sit eget system. Selv om kommunerne er blevet meget større med hundreder af ansatte, er det stadig en enkelt sagsbehandler, den enkelte klient er henvist til. En klientgørelse, der nemt modvirker det, der er formålet med det sociale arbejde.

På en eller anden måde har systemet jo altid magt over den enkelte, men personaliseringen af denne magt er uheldig. Der er en modsigelse mellem den solidaritet, der er indbygget i institutionerne – og som har form af en kontrol – og den, personerne udfolder direkte over for hinanden – som også kan tage form af favorisering og mere eller mindre omgæelse af systemer. Hvis denne modsigelse tipper, så personens direkte handling får karakter af "system" og kontrol og ikke af særbehandling, vil systemet blive oplevet som umenneskeligt.

Psykologisk virker "ydre vilkår" på os som noget, vi tilpasser os, men "menneskelig kontrol" som noget vi slås imod. Når vi kan se et menneske bag ved tvangen, indordner vi os ikke bare sådan, som når vi kan se en naturlov. Der skal være et nederste socialt sikkerhedsnet under alle, men det er samtidig vigtigt at indrette systemet ovenover sådan, at flest mulige mennesker kan klare sig igennem på basis af egne valg – også når det er ved forskellige ordninger, de klarer sig.

Spørgsmålet om *marginalisering af store grupper* – eller mere korrekt udtrykt om manglende evne til at integrere – vil være det uden sammenligning vigtigste, socialpolitiske spørgsmål i den nærmeste fremtid. Et samfund, der lader 1/3, eller hvor mange det nu vil være, uden for de vigtigste sammenhænge, vil savne en fundamental legitimitet. 1/3 er nemlig så meget, at næsten alle vil have problemerne inde på livet i familien og blandt arbejdskammerater.

2/3 samfundet er som så meget andet blevet misforstået af empiriske socialforskere. Man har diskuteret, om det kun var 1/6 eller 1/10, der blev tabere, og peget på, at der så at sige ikke fandtes virkelig fattigdom i Danmark. Jeg synes, det danske eksempel viser, at selv om der gives ydelser til at leve for til alle, betyder det ikke automatisk integration. Vi har endnu opgaven at finde en måde at skabe en plads til alle i videnssamfundet, således at der er grundlag for, at alle respekterer hinanden.

I dag blomstrer en anden misforståelse om integrationen, denne gang med rod i økonomisk tankegang. Det er spørgsmålet, om vi kan "skabe arbejde" til alle, og hvilke fiksfakserier af tilskudsmæssig eller skattemæssig karakter der kan få det forklædt, så det virker som resultat af markeds kræfter. Men ligegyldigt hvad man kalder det, vil der skulle politiske beslutninger og styret allokering af midler til at integrere alle. Det afgørende må være, om vi integrerer folk i aktiviteter, som vi ønsker udført, og som kan få os til at fungere sammen som samfund.

Mere end national stat

Paradokset omkring det sociale system er, at det på den ene side er meget lokalt, på den anden side må være betinget af økonomiske forhold, der rækker langt ud over det lokale. Det system, der reelt finansierer en social sikring i dag, rækker langt ud over den enkelte nationalstat, det omfatter ikke blot en enhed som EU, men også dets relationer udadtil. Samtidig er det sociale system et vigtigt led, hvis det skal lykkes at opbygge de tværnationale, politiske strukturer i EU og på verdensplan, som den sociale sikring skal støtte sig på.

Sociale ordninger og social service er groet op et bestemt sted på et bestemt tidspunkt og præget af traditionerne på dette sted og tendenserne på det tidspunkt, hvor de blev til. Hidtil har nationalstaten i de europæiske lande været den enhed, de sociale systemer er opbygget indenfor, og de sociale systemer har derfor bidraget mere og mere til identifikationen med samme nationalstat. Med decentraliseringen som tendens og mere regional og

lokal selvbestemmelse vil disse mere lokale niveauet komme til at betyde mere. Især ser det ud til, at den regionale størrelse (et par eller få millioner indbyggere) får en øget betydning. Det er i denne størrelse, bevidstheden om en national kultur og identitet især udvikles med de nuværende kommunikationsforhold. Hvis den ikke forhindrer folk i at se deres afhængighed af verden udenfor, kan den være en opbyggende og integrerende kraft i samfundet.

Udviklingen af forhandlingssamfundet er måske den vigtigste grund til, at den regionale størrelse er blevet så central. Forvandlingen af det repræsentative demokrati til et forhandlingssystem er undertiden opfattet som en udvikling i ikke-demokratisk retning, men det forekommer mig rigtigere at se den som et udtryk for, at demokratiet i staten suppleres med demokratier i de strukturer, staten bygger på. Samtidig med at de enkelte europæiske stater har udviklet sig til forhandlingsstater, har EU udviklet sig fra et økonomisk samarbejde mellem stater i retning af et bredere forhandlingssystem, hvor ikke kun staterne, men også de enkelte aktører i staterne deltager (Kelstrup, 1993).

Sociale systemers umiddelbare sigte er at skabe en social trykthed for den enkelte. Samtidig burde de sociale systemer være velegnede til at forbinde den trykthed, den enkelte søger, med en struktur, der er bredere end nationalstaten, fordi den regionale og globale afhængighed er et vilkår for den samme trykthed. Uden man forstår det sociale element som *afhængigt af overnationale systemer*, kan det være vanskeligt at skabe den folkelige forståelse og legitimitet, der skal bære de systemer, som er nødvendige for at sikre en stabil verden. Sammenhængen er dog langt fra klar for alle.

Hvordan skaber vi denne gennemskuelighed, hvordan ændrer vi på forholdene, så alle almindelige mennesker, der har brug for gode, sociale ordninger, kan se, at disse er afhængige af en national og overnational integration? Metoden kan være at benytte en social opbygning som et af midlerne til at gennemføre den

politiske opbygning, som egentlig "burde" være forudsætning for den sociale. Sociale services kan slå bro mellem landene og være med til at åbne befolkningernes øjne for den internationale afhængighed på tre planer:

A – på det plan der hedder den sociale funktion på mikroplan, selve det sociale problem og dets løsning. Der kan udvikles problembevidsthed og bedre løsninger ved at sammenligne og lære af sociale løsninger i andre lande. Professionelle har længe benyttet sig heraf, myndigheder begynder mere og mere på det.

B – på det plan der hedder organisationen, der løser problemet. Samarbejde mellem brugerorganisationer er ved at blive udviklet. Ligeledes samarbejde mellem udførelsesorganisationer. En særlig effektiv bro kan slås ved, at der udvikles grænseoverskridende udførelsesorganisationer, såvel non-profit som profit.

C – på planet der hedder strukturen, det foregår i. Stat – forsikring – kommune – amt – region. På dette plan har nationalstatssystemet efterladt de største skel, og her er den politiske udvikling især nødvendig for at skabe forudsætning for en socialstruktur med bredere integrative kræfter.

Der vil af mange grunde være en tendens i den retning, mener Perry 6 (1993), fordi EU vil fremme en sådan integration. I en socialøkonomisk sektor i et marked med frie kapitalbevægelser vil der imidlertid være mange muligheder for at snyde systemet. Derfor er en vis regulering nødvendig, og dette forhold vil – paradoksalt nok – tale for yderligere integration.

For at de sociale kræfter skal være stærke, skal de kunne identificeres med det lokale samfund og den lokale kultur, som den enkelte knytter sin identitet til, og som giver systemet legitimitet. Det kan imidlertid blive uheldigt, hvis det sociale systems lokale karakter udarter på den måde, at man søger at understrege forskellene, at man på basis af bestemte træk ved syste-

met uden videre giver sig til at tage afstand fra træk ved andre systemer. Desværre ses ofte en tendens til det.

Oplevelsen af forskellige servicesystemer har netop vist, at alle systemer har stærke sider. For at tage et eksempel har det danske system vist sig stærkt i retning af, at finansieringen af services i kommuner har givet mulighed for, at befolkningens ønske om et højt socialt serviceniveau er omsat i praksis. Man kan imidlertid nu se, at den ensidige satsning på kommuner har nogle bagsider, nemlig at de øvrige sociale kræfter ikke er taget i anvendelse. De kræfter, der kunne mobiliseres af personligt engagerede, er ikke kommet til udfoldelse, og det ønske om system, som kommunen i lighed med enhver organisation må have, har givet administrativ effektivitet, men ikke megen pluralisme for brugeren.

Den nationalistiske tankegang, vi er flasket op med, har fået os til alt for ureflekteret at knytte de mange forskelle, vi har set, til "kultur" og overse, at de fleste sociale forskelle i Europa er udviklet de sidste par årtier, da de moderne socialsystemer blev bygget op. Herberget i Padova er et sted, hvor hjemløse kan bo og få et bad. Trods de par tusinde kilometer derved virker opskriften bekendt, og det kommer næppe heller bag på nogen, at der i de senere år er knyttet et socialt arbejde til, nemlig det som kooperativet Cosep udfører. Der er en klar parallel til Kirkens Korshærs herberg i Århus. Selv om der er en afstand i kilometer, er der en nærhed i koncept, som måske hænger sammen med, at begge institutioner er fra en tidligere periode, og på det grundlag har de taget en moderne opgave op. En ny institution som krisehjemmet i Leiden har et koncept, der ligger lysår fra de andre.

Ideen i Binnenvest i Leiden er reintegration. Man sigter ikke på den evige vagabond, men på den der har gået i skole, er flyttet hjemmefra, måske har en periode med familie bag sig eller kommer fra en anden situation og nu trues af marginalisering. Alle steder oplever man et nyt klientel i herbergerne, men traditio-

nen, som har formet konceptet, er sej og kun ved at søge en løsning på ny fra punkt nul ser man, hvor meget anderledes den nu må se ud. Vi skal altså ikke overdrive betydningen af "kultur" – forskellig tilblivelsestid kan skabe en helt anden slags afstand mellem de sociale tilbud, der findes i europæiske byer.

Fælles for de europæiske stater er den høje grad af "*statshed*", de besidder, som hænger sammen med, at deres traditioner går tilbage til tiden før liberalismen. De er meget langt fra at være minimalstater. Skønt mange funktioner i denne tid glider fra nationalstaten og til på den ene side regioner, på den anden side unioner, kan den høje grad af statshed i det samlede system godt bevares i den betydning, at der tages væsentlige kollektive, beslutninger – blot i flere forskellige systemer. En høj grad af statshed i betydningen kollektiv styring er en nødvendig forudsætning for et socialt system.

Denne forudsætning bliver om muligt endnu mere central, når de kræfter, som er omtalt i dette kapitel, slippes løs på det sociale område. Uden statsligheden som forudsætning kan disse mange kræfter blive destruktive, komme til at vælte den sociale solidaritet omkuld i stedet for at give den kraft. Introduktionen af markedsforhold kan – hvis der spares på offentlige midler til at sikre, at personer med behov kan få de rigtige services – føre til, at sociale foretagender orienterer sig i retning af at blive mere forretningsmæssige.

Erfaringen fra USA i 80'erne er ifølge Salamon (1993) en udvikling af markedsforhold med flere ikke ønskede konsekvenser. Sigtet med reformerne i denne periode var, at statslig velfærd skulle erstattes af gensidig hjælp og frivillig indsats, som man forestillede sig havde været til stede i en tidligere, gylden periode. Men de reelle konsekvenser af at introducere markedsforhold blev, at non-profit foretagenderne blev mere orienteret mod betalende kunder og glemte deres egentlige funktioner, samt at der dukkede en masse ny for-profit virksomhed op på det sociale område.

Forskellen mellem USA og Europa ligger i det statslige engagement. Hvis det offentlige bliver ved med at finansiere de sociale servicier og sikre, at de er til rådighed for dem, der har behov, kan markeds kræfter og frivillige bruges mere konstruktivt. Traditionen for statshed er en styrke i de europæiske lande og kan – hvis den bevares – blive styrken i det europæiske unionsprojekt. Der er jo ingen nationalfølelse knyttet til Europa og det er der heller ingen grund til. Hvis der kan skabes en politisk ramme om de statsfunktioner, flertallet ønsker, og den kan fungere, er det nok.

Internationaliseringen har stillet alle lande over for den udfordring at nå frem til et stærkt samfund, hvis man fortsat vil klare sig på et højt niveau. Dertil hører teknologisk udvikling og konkurrencedygtighed, men en vigtigere forudsætning er, at alle kræfter i samfundet kan bringes til at samarbejde, og destruktive konflikter undgås. En forudsætning herfor er, at samfundet har en høj grad af legitimitet, hvilket kan opnås ved, at det har en evne til at integrere alle og tilbyde en udviklende opvækst. Det betyder ligeledes noget, at de øvrige sociale servicier fungerer tilfredsstillende.

Det sociale system er den suverænt mest populære del af staten og en af de funktioner, der kan integrere folk i lokalsamfundet og åbne for de samfundsbyggende kræfter, samtidig med at det med hensyn til finansiering er afhængigt af de nationale og internationale politiske systemer. De massive servicier, der er brug for i dag – især på det sociale område – har muligheder for at skabe integration og legitimitet i samfundet på en helt anden måde end tidligere. De er også blevet vigtige kræfter i samfundets udvikling – de presser for decentralisering og regionalisering, og de vil mere og mere presse på for, at det økonomiske samarbejde i verden suppleres med et politisk, så det sociale niveau kan sikres.

I opbygningen af fremtidens politiske struktur er forståelsen af det komplicerede forhold mellem centralisering og decentrali-

sering en central forudsætning. Med andre ord en forståelse af at nationalisme fører til ødelæggelse, under moderne forhold ofte borgerkrig. Kun med et solidarisk system, der samtidig indeholder accept af kultur- og samfundsforskelle, kan velfærden fornyes.

Litteratur

Bengtsson, Steen (1993)

Er græsset grønnere hos naboen? København: Socialt Forlag.

På tysk: Ist das Gras beim Nachbarn grüner? København: Socialforskningsinstituttet f.u.10.

Bengtsson, Steen (1995a)

To slags solidaritet. København: Omsorgsorganisationernes Samråd.

På fransk: Deux sortes de solidarité. København: Socialforskningsinstituttet f.u.11.

Bengtsson, Steen (1995b)

Velfærd – med og uden stat. København: Omsorgsorganisationernes Samråd.

På italiensk: Welfare – con o senza stato. København: Socialforskningsinstituttet 96:13.

Bengtsson, Steen (1996)

Welzijn – velfærd på hollandsk. København: Omsorgsorganisationernes Samråd.

Bengtsson, Steen & Rønnow, Birgitte (1996)

Marked som styringsredskab. Erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. København: Socialforskningsinstituttet 96:2.

Bengtsson, Steen (1997)

Social indsats i Europa. Forventes udsendt midt i 1997.

Durkheim, Emile (1964)

The Division of Labor in Society. New York: Free Press.

Eurobarometer (1993)

EC citizens and social protection. (By Maurizio Ferrera). Brussels.

Homans, George Casper (1962)

The Human Group. London: Routledge & Kegan Paul.

Kelstrup, Morten (1993)

Small States and the EC-integration: Reflections on Theories and Strategies, i: T. Tiilikainen et al. (eds.): The Nordic Countries and the EC. København: Copenhagen Political Studies Press, p. 136-162.

Mandag Morgen (1995)

Slip velfærden løs. Debatoplæg: En strategi for velfærdssamfundets udvikling, Oktober 1994.

O'Looney, John (1993)

Beyond Privatization and Service Integration: Organizational Models for Service Delivery. Social Service Review. 67, 4.

Petersen, Jørn Henrik (1996)

Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet. København 1996. Odense: Odense Universitets forlag.

Ploug, Niels & Kvist, Jon (1994)

Social Tryghed i Europa 1 og 2. København: Socialforskningsinstituttet.

Salamon, Lester M. (1993)

The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State. Social Service Review. 67, 1, p. 16-39.

Perry 6 (1993)

The voluntary and non-profit sectors in continental Europe. Paper, 9 juni 1993.

Steincke, K.K. (1920)

Fremtidens Forsørgelsesvæsen. København.

Therborn, Göran & Roebroek, Joop (1986)

The Irreversible Welfare State: ...? International Journal of Health Services. 16, 3.

Wolfe, Alan (1988)

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

Sektorspecifitet eller institutionelt set-up

Af Kurt Klaudi Klausen

Komplicering af problemet

Problemet drejer sig om, hvem der kunne tænkes at løse fremtidens velfærdsopgaver (Socialforskningsinstituttet, 1996), og hvordan man kan diskutere fordele og ulemper ved valg af forskellige producenter af disse opgaver. Overvejelserne her drejer sig med andre ord ikke om, hvordan man kunne forestille sig at løse nogle af de store (nutidige og ikke mindst) fremtidige velfærdsproblemer såsom arbejdsløsheden, overførselsproblematikken, ældreplejen, den sociale integration mv., eller om hvad der i øvrigt skal løses, dvs. hvad man anser for velfærdssamfundets opgaver. Disse forhold bestemmes politisk.

Her vil der altså alene blive lavet betragtninger over, hvem man kunne tænke sig varetager opgaver, som på forhånd er bestemt politisk, og dette vil blive gjort med henblik på at sige noget om, på hvilken baggrund man kan diskutere fordele og ulemper ved forskellige arrangementer. Man skal altså heller ikke forvente, at jeg vil diskutere, hvori disse fordele og ulemper består.

Endnu før jeg går igang med disse overvejelser, skal jeg imidlertid tage højde for, at det naturligvis ikke er så enkelt, at man "bare" kan diskutere, hvordan forskellige typer organisationer eksempelvis på baggrund af deres sektormæssige placering og øvrige organisatoriske indretning er teknisk og funktionelt egnede til en given opgavevaretagelse. Kompliceringen fremkommer ved at stille fire spørgsmål: 1) er valget af opgaveløser teoretisk og ideologisk neutralt?; 2) er det politisk/interessemæssigt neutralt?; 3) er valget konsekvensmæssigt neutralt i forhold til fremtidige problemer og løsninger?; 4) kan vi klart identificere aktører, motiver, handlemuligheder mv.?

Det synes umiddelbart indlysende, at valget af opgaveløser også vil afspejle valg af løsningsmodel for de overordnede problemer – *valget er ikke politisk og ideologisk neutralt*. Dette kan illustreres ved at se på, hvilke antagelser forskellige løsningsforslag typisk udgår fra. Der er en lang tradition for at knytte demokrati og velfærdsdiskussioner sammen med forestillinger om, hvad der karakteriserer menneskelig adfærd. Det er, hvad vi kender fra traditionel økonomisk og politisk teori og fra de tidlige filosoffer, som forenede de forskellige videnskaber. Aristoteles tog udgangspunkt i, at mennesket måtte betragtes som et *zoon politicon*, et væsen, der ikke kunne tænkes at leve uden for det politiske fællesskab i polis (Aristoteles 4. årh fvt.). Rationalister som Hobbes og Spinoza udledte deres politiske teori, dvs. deres forestillinger om den bedste samfundsindretning fra forskellige antropologiske udgangspunkter og nåede dermed forskellige "optimale" samfundsindretninger (Hobbes, 1651; Spinoza, 1677). En klassisk sontring vil her være mellem opfattelser af mennesket som henholdsvis økonomisk, socialt eller politisk.

Hvis udgangspunktet er, at der er tale om et "økonomisk menneske", som fundamentalt set står alene og er egennyttemaximerende, fremkommer naturligt socialdarwinistiske forestillinger om, at enhver er sin egen lyktes smed, og så anbefales individuelle løsninger på sociale problemer: problemet er løst, for så vidt det er den elendiges egen skyld, og vedkommende selv må gøre noget ved det (dette er utilitaristernes og liberalisternes udgangspunkt). Hvis udgangspunktet derimod er, at mennesket er et socialt væsen, som rummer evnen til næstekærlighed, som er noget og bliver noget i kraft af sociale relationer, bliver andres problemer også den enkeltes problem, og så anbefales sociale og humanitære arrangementer: problemet løses ved at andre træder til og hjælper i familien, i nære og lokale netværk, gennem etablering af humanitære organisationer mv. (dette er tanken bag megen religiøs tænkning om menneskelige relationer og bag veldædig handling). Hvis udgangspunktet er, at mennesket er et politisk væsen, som, samtidig med at det er frit og lige, evner at tænke i helhedens interesse, opfattes den enkeltes problem også som et

samfundsanliggende, og så kan der skabe skabes en "social kontrakt" (Rousseau, 1755), som i moderne tid betyder at: problemet kan løses gennem offentlige ordninger.

En anden måde at antyde den samme logik og de samme bagvedliggende rationaler på er at sige, at hvis udgangspunktet er, at markedsmekanismen med dens penge og kontrakter løser de fleste problemer, anbefales privatisering, virksomhedsorganisering og markedslignende forhold; hvis civilsamfundslogikken med dens relationer baseret på gensidig afhængighed, tillid, frygt mv. kan løse problemerne, anbefales sociale netværk og humanitære organisationer; og hvis udgangspunktet er, at hverken markedet eller civilsamfundslogikken kan løse alt, eller hvis disse løsninger har u hensigtsmæssige bieffekter (fx eksternaliteter i det ene og udelukkelse i det andet tilfælde), bliver anbefalingen politisk bestemt, statslige eller offentlige arrangementer, som sikres gennem love og regler og kan udføres af mere eller mindre offentlige arrangører (Klausen, 1994).

Valget af opgaveløser afspejler ideologiske forestillinger om, hvad man mener, der er den "rigtige og retfærdige løsning" på problemer, og hvad man anser for den funktionelt set "bedste" løsning. Det er med andre ord ikke sådan, at vi uden videre kan tage udgangspunkt i, hvad der måtte være bestemt politisk, som det der skal tages vare på, som de opgaver der skal løses, og diskutere selve opgaveløsningens organisatoriske varetagelse, som om det blot var et "teknisk" problem. Valget af problemløsningssted/-organisation er også og altid politisk. Der er tale om politiske/komplicerede problemer, ikke blot om tekniske (Harmon and Mayer, 1986).

Ved siden af de mere overordnede politisk/ideologiske modsætninger vedr. fastlæggelsen af den mest hensigtsmæssige varetagelse af velfærdsstatens opgaver, kan man endvidere identificere mere snævre interessemodsætninger – *valget er ikke politisk/interessemæssigt neutralt*, det handler også om magt og politiske interessemodsætninger.

Dette antydes bl.a. ved at se på, hvad der er udgangspunktet for overvejelserne. Er det statens interesse, sådan som den er udkrystalliseret gennem politisk mediering og har resulteret i en bestemt velfærdsmodel-tankegang. Det som nogle har kaldt for den skandinaviske velfærdsstat (Erikson et al. red., 1987), hvortil også er knyttet en speciel skandinavisk tredjesektor-model (Klausen og Selle, 1995; 1996) – en velfærdsstat som i dag har mange delmodeller indbygget, såsom den suveræne, den autonome, den forhandlende og den responsive stat (Jørgensen og Melander, 1992, efter Olsen, 1986). Eller er udgangspunktet fx amter og kommuner, de decentrale led af velfærdsstaten? For de har deres egne interesser knyttet til interesser vedr. autonomi vis-a-vis staten og responsivitet over for bruger og borgerkrav. Er udgangspunktet institutionerne i den decentrale stat, såsom skoler, plejehjem, sygehuse mv., hvor ledere har deres interesser, og medarbejdere har deres interesser knyttet til, hvordan velfærdsstatens opgaver løses. Eller er udgangspunktet brugerne eller borgerne, som igen kan have hver deres interesser? I nogle sammenhænge kan der være overlap i interesser, eksempelvis kan det være, hvis vi antager, at der er noget om demokrati, at der er sammenfald mellem borgernes interesser og de interesser, som fremkommer i statens forskellige folkevalgte led. Ligeledes kan der fra tid til anden være sammenfald mellem eksempelvis bruger- og institutionsinteresser. Men typisk vil netop de politiske systemer for interesserepræsentation – i dag godt hjulpet af brugerbestyrelser mv. – potentielt set udhule demokratiet gennem assymetrisk interesseartikulation (Kristensen, 1987). Der er interesse modsætninger både uden for og inden for demokratiet, og den "parlamentariske styringskæde" er på mange måder hopped af i den forhandlede økonomi (Nielsen og Pedersen, 1989). Problemet er politisk og komplekst – det er ikke simpelt og teknisk.

Oven i dette kommer, at valget af løsning producerer sine egne problemer – *valget er ikke konsekvensmæssigt neutralt* i forhold til fremtidige problemer og løsninger. Det er højst sandsynligt, at markedsløsninger skaber ulighed og tabere, civilsamfundsløsning-

ger skaber anarki og vilkårlighed, og offentlige arrangementer, formynderi og manglende fleksibilitet. Dermed "bider" lønningerne så at sige sig selv i halen og producerer en ny begrundelsessammenhæng, som peger i retning af andre løsningsforslag – det er i den forstand, man kan se de tre styringslogikker som nogle, der supplerer og komplementerer hinanden. Jeg har forsøgt at argumentere mere uddybende for denne tankegang andre steder (Klausen, 1994; 1996b).

Men som om det ikke var nok med disse kompliceringer, støder der yderligere problemer til i forsøget på at levere en blot nogenlunde neutral diskussion af fordele og ulemper ved, at givne opgaver varetages i udvalgte organisatoriske sammenhænge. For oven i, at det kan være svært nok at adskille den snævre opgavevaretagelse fra overordnede, politiske og ideologiske modeller for opgaveløsningen (velfærdsmodeller) og fra mere snæver politisk interessemodsætning, og oven i at valget meget nemt kommer til at producere en ny begrundelsessammenhæng – oven i dette kommer, at det ikke er sikkert, at vi på "face value" klart kan identificere, hverken hvem der står bag, hvilke aktører der er tale om, eller hvilke motiver, der driver værket i de forskellige organisatoriske sammenhænge, dvs. i de forskellige kontekster. Ved vi, blot ved at se på hvem der producerer, og ved at identificere hvilken sektormæssig sammenhæng der er tale om, hvad der karakteriserer mulighederne for og fordelene og ulemperne herved? Det er *ikke sikkert, at vi klart kan identificere aktører, motiver, handlemuligheder mv.*

Med henblik på at indkredse svaret på disse kompliceringer, herunder ikke mindst det sidste spørgsmål om identifikationen af de spilleregler, der gælder for de enkelte aktører i forskellige sammenhænge, kan det være på sin plads kort at komme ind på nogle modeller, som måske kan være med til at skabe klarhed herover.

Det forkerte spørgsmål: hvor skal opgaverne varetages?

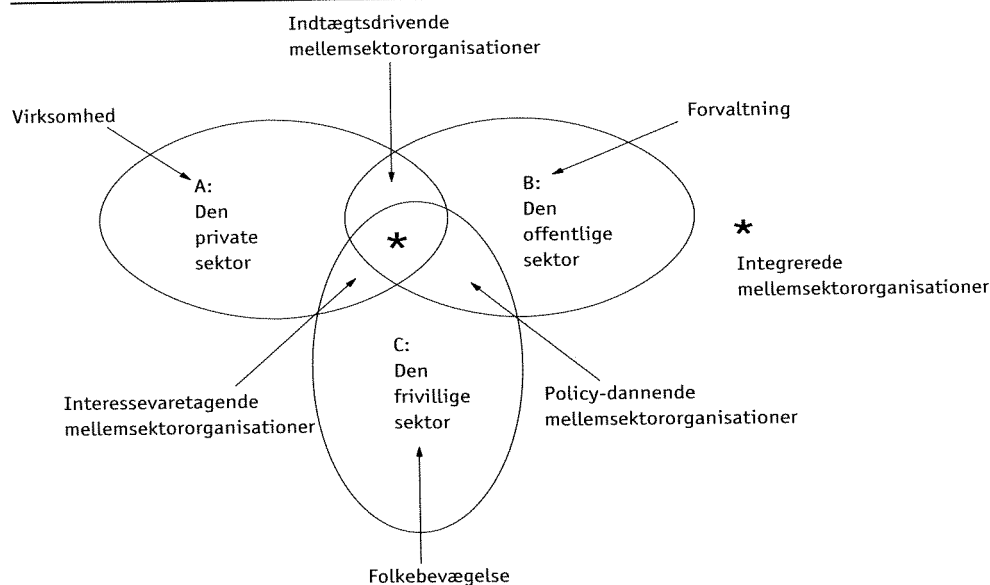
Spørgsmålet er, hvem der skulle varetage opgaverne og dermed hvor de skal varetages? Desværre rækker min fantasi ikke meget videre end til at forestille mig, at man kan vælge mellem allerede kendte former og placere opgavevaretagelsen nye steder, samt at man kan kombinere allerede kendte måder at angribe tingene på, så der fremkommer nye aktører og spilleregler, og så der opstår hybrider af allerede kendte former.

De kendte former knytter sig typisk til sektorbetragtninger, til de idealtypiske organisationsformer, vi finder i de forskellige sektorer, samt til overgangs- og blandformer heraf. Typisk tager disse sektorbetragtninger udgangspunkt enten i at diskutere, på hvilken måde organisationer indgår i samarbejde med og ligner offentlige organisationer eller i sektorbetragtninger per se.

Førstnævnte drejer sig om diskussioner vedr. deres offentlighedsgrad dvs. diskussioner vedr. paragovernmentale organisationer (Hood & Schuppert, 1988), og af organisatoriske mellemformer på et kontinuum fra GOs over QUAGOs og QUANGOs til NOGOs, hvor eksempelvis QUANGO står for Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization (Hague, Mackenzie & Barker, 1975; Kaufmann et al., 1988).

Sidstnævnte tager som regel udgangspunkt i, at der er tale om tre sektorer: den offentlige sektor, den private sektor og den tredje sektor (Anheier & Seibel, 1990). Der findes gode heuristiske modeller, som kan give anledning til at diskutere fordele og ulemper ved varetagelsen af opgaver i forskelligt regi. Typisk sker det ved at tegne fire- eller seksfeltstabeller, lave sammenligninger i skemaer på forskellige dimensioner, ved at tegne overlappende cirkler mv. En god heuristisk model er Steinthorssons udfyldning af de forskellige overlap imellem tre sektorer med hvilke organisationer, man typisk kan finde. Det er, hvad nogle har kaldt for grænseorganisationer (Winai, 1989), andre den grå zone (Greve, 1996), og som Steinthorsson mere betegnende end den uheldige grå-zonebetegnelse kalder for mellemsektororganisationer (1995).

Figur 1.
Klassifikationsmodel: Syv idealtyper af samfundsmæssig organisering (Steinthorsson).

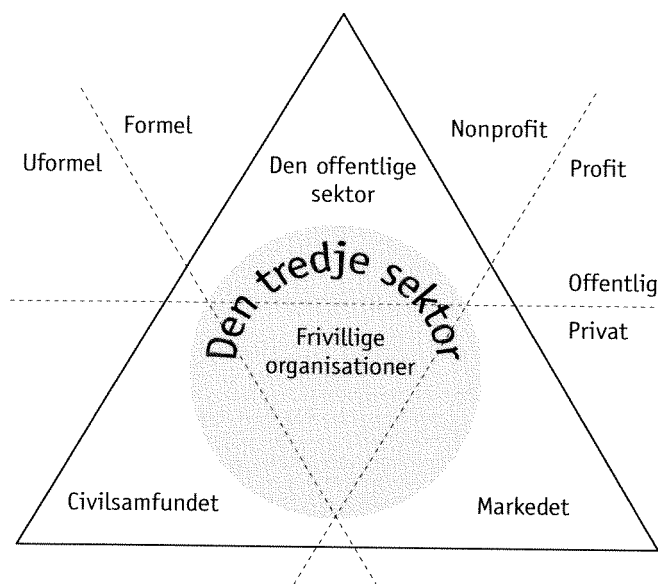


På baggrund af sådanne sektor- og mellemsektorovervejelser kan man lave den øvelse, der har at gøre med at præcisere, hvilke idealtypiske rammebetingelser de enkelte organisationer er underlagt i kraft af deres sektormæssige tilhørsforhold.

Selv finder jeg det af mange grunde, i lighed med bl.a. Grindheim og Selle (1990), hensigtsmæssigt at sondre mellem fire sektorer, idet den 4. sektor kommer til at bestå af ikke formaliserede sociale netværk og familierelationer. Men det ændrer ikke ved den sektormæssige tankemåde.

Et andet godt eksempel på udviklingen af en heuristisk model er fx den model, som bl.a. Pestoff ofte referer, nemlig nedenstående, hvor der sondres på de interessante, kvalitative dimensioner: formel-informel, nonprofit-forprofit og offentlig-privat.

Figur 2.
The Welfare Mix (her efter Pestorff, 1992).



Ud fra sådanne sektormæssige og blandformsmæssige betragtninger, hvor der åbnes rum for hybride mellemformer af de rene idealtyper, bliver det altså muligt at sige noget om, både hvad der karakteriserer deres organisatoriske og ledelsesmæssige ræderum, og hvilke fordele og ulemper der måtte være ved, at en given opgave varetages der. Det er, hvad tidsskrifter som *Journal of Voluntary Action Research*, *Voluntas* og *Nonprofit Management and Leadership* har formidlet i årtier (uden at det i øvrigt har tiltrukket sig synderlig opmærksomhed på vore breddegrader, når bortses fra nogle få forskningsmiljøer med forskningsprogrammer som afspejles i publikationer fra Socialforskningsinstituttet, samt fra Forskningsprojektet vedr. Arbejds- og Levemiljøer ved Ålborg Universitet, Andelsforskningen ved Sydjysk Universitetscenter og Center for Frivilligt Socialt Arbejde i Odense).

Dvs. med sektorbetragtningerne kan man diskutere de muligheder, som de respektive organisationer har for at udføre op-

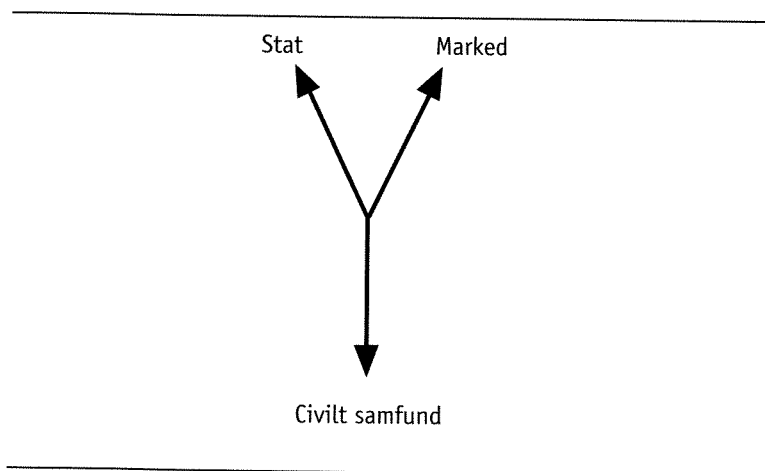
gaven på den ene eller anden måde og under (eller uden) hensyn til det ene eller det andet forhold, sådan som dette måtte være givet af deres sektormæssige rationale og retlige status, samt de fordele som man ud fra forskellige hensyn og udgangspunkter måtte mene, at den ene eller anden opgavevaretagelsesform måtte have. Inden for denne diskurs bliver det vigtige at påpege, hvad den ene eller anden organisationsform er god til ud fra en "teknisk og funktionel" betragtning.

Sådanne overvejelser er og har af mange grunde været meget vigtige at gøre sig. Det skal jeg ikke gøre her. Det kan man finde i ovenrefererede bøger og forskningsprogrammer. Jeg skal derimod problematisere, hvorvidt dette overhovedet er det rigtige, det vigtige og interessante spørgsmål (et standpunkt man naturligvis først virkelig kan tage, når ovennævnte øvelse er overstået). Det skal jeg gøre ved at pege på, at andre forhold måske er nok så vigtige som de rene organisatoriske og sektormæssige betragtninger.

Den tidligere refererede tankegang vedr. stat, marked og civilt samfund som normative vektorer bryder for så vidt med den sektorspecifikke tankegang og kan måske bedre redegøre for blandformer i såvel sektor som mellemsektorsammenhæng. Hermed antydes også løsningen på det problem, der er forbundet med, at valget af løsningsform producerer sine egne dysfunktionelle, utilsigtede konsekvenser, at løsningsformerne producerer en ny begrundelsessammenhæng, der betinger at andre løsningsformer naturligt bringes i spil. Løsningen er i al sin enkelthed den at lave en hensigtsmæssig blanding af de tre ordningsformer: stat, marked og civilt samfund som normative vektorer, som samfundsmæssige og organisatoriske ordningsformer. Vektortankegangen er søgt illustreret i figur 3. Tankegangen er, at disse vektorer bringes i spil med forskellig vægt i forskellige sammenhænge og dermed vil "trække" samfund og organisationer i forskellig retning.

Figur 3.

Stat, marked og civilt samfund som normative vektorer.



Denne tankegang lægger op til det næste spørgsmål, som måske er mere interessant end spørgsmålet om, hvem der skal producere velfærdsydelserne og dermed, hvor opgaverne bedst varetages.

Det interessante spørgsmål: hvad er det institutionelle set-up?

I stedet for at spørge hvem der udfører opgaverne, og dermed på hvilket niveau (centralt eller decentralt) eller i hvilken sektor eller mellemkommende sektor det finder sted, får vi måske mere viden om den enkelte organisation ved at spørge, hvad det er, der i øvrigt rammesætter aktiviteterne i den givne sammenhæng. De er nemlig ikke blot sat af niveauet og sektorsammenhængen – det er de også, men andre forhold trænger sig på.

Disse forhold drejer sig om de traditionelle styringsredskaber i velfærdsstaten. Man kan sige, at spørgsmålet om, hvem der producerer, blot er et i en længere kæde af spørgsmål, som vedrører graden af decentralisering og kompetenceudlægning: hvem rammesætter/regulerer, hvem har det endelige ansvar og kontrol-

lerer, hvor ligger beslutningskompetencen, hvem finansierer og endelig, hvem producerer.

Jeg skal ikke diskutere forholdene vedrørende beslutningskompetencen og finansieringsformen nærmere her. Men det siger sig selv, at autonomi i beslutningstagning både sættes af ansvarets placering og rammerne for, hvad man kan beslutte (udlægges såvel personale som budgetansvar mv.?) og af, i hvilken udstrækning der er tale om økonomisk afhængighed eller uafhængighed. I forhold til finansieringen indbygges der eksempelvis nogle markedslignende incitamenter, som er adfærdspåvirkende gennem etablering af forskellige typer af indtægtsdækkende virksomhed, ved udlicitering, intern konkurrence, privatisering, etablering af nye selskabsformer mv. Dette er, hvad der ligger til grund for mange af moderniseringsreformerne i den offentlige sektor, og det er, hvad der finder næring i teorier og samlekoncepter såsom Public Choice og New Public Management (Christiansen, 1996; Klausen, 1996b).

Vender vi os mod den øvrige regulering, står den lovgivningsmæssige regulering først for. Hvor præcist udstikker den rammerne for, hvad man må og skal (principper for lovmæssig forvaltning, kommunalfuldmagten mv.)? Hvis der er tale om en meget stram regulering, bliver der naturligvis mindre forskel på, hvad den enkelte organisation uafhængigt af niveau og regi kan gøre, og dermed bliver det så at sige "lige meget", hvem der producerer. I den forstand er en børnehaveinstitution en børnehaveinstitution, uanset om den er offentlig eller privat – og her er der snævrere grænser end eksempelvis inden for skoleområdet, hvorfor man finder større variation der, eller indenfor miljø- og levnedsmiddelkontrollen, hvor man finder helt forskellige organiseringer til løsningen af samme opgave.

I samme boldgade finder vi de krav, der i øvrigt bliver stillet fra statens og politikernes side (centralt såvel som i amter og kommuner), til hvad der skal og må gøres. Hvor snæver og specifik er den driftsoverenskomst, som indgås mellem det offentlige og

private/frivillige institutioner? Hvor specifik er den øvrige regulering, eksempelvis den mål- og rammestyring og den kontraktstyring og de certificeringer og servicedeklarationer, der eksperimenteres med? Hvad sker der eksempelvis med hjemmeplejen, når alt er skrevet ned på en kontrakt? På den ene side kan man argumentere for, at der signaliseres klare kvalitetskrav, og dermed at der skabes realistiske forventninger, på den anden side at der sker et fleksibilitetstab. Sådanne krav opstilles uanset finansieringskilden, men kravenes styringsmæssige gennemslag styrkes naturligvis, hvor der er tale om bevilgende myndigheder.

En anden side af samme sag kan være de incitamenter, som de centrale myndigheder kan indbygge i tildelingsprocedurer, evalueringskriterier mv. Hvad sker der eksempelvis med undervisnings- og forskningsinstitutioner, når de underlægges taxameter-ordninger og evalueres på antallet af internationale publikationer? De ændrer adfærd fra at være styret af en type kvalitet i undervisning og forskning til at være styret af en anden form for kvalitet og effektivitetstænkning. Mens denne styring er mere indirekte, er kontrol en meget direkte måde at gribe styrende ind på, også fordi den rummer truslen om sanktioner. Ingen af disse evaluering- og kontrolforanstaltninger ligger iøvrigt i forlængelse af en læringsintention – de udtrykker primært en styrings- og kontrolinteresse i klassisk forstand.

Stort set alle disse eksempler på, hvordan centrale eller decentrale myndigheder lægger institutionelle rammer omkring opgavevaretagelsen, kan betragtes som noget, der styrker udviklingen af organisatorisk isomorfi (DiMaggio & Powel, 1983). Dvs. organisationerne kommer i deres opbygning og virkemåde til at ligne hinanden på stadig flere områder. Adfærden i organisationerne bliver ligeledes ligedannet såvel blandt medarbejdere, som søger at overholde offentlige reguleringer og faglige normer, som hos ledelsen, der forskyder deres strategiske fokus fra udvikling af kerneydelsen i retning af at erobre legitimitet på politiske markeder (Berg og Johnsson, 1991; Klausen, 1996).

Dette er, hvad vi eksemplarisk ser som modpoler ved sammenligningen af, hvad der over en bred kam karakteriserer eksempelvis frivillige og nonprofitorienterede institutioners funktionsmåde i den anglo-amerikanske model (Anheier & Seibel, 1990), og hvad der karakteriserer den skandinaviske 3. sektormodel (Klausen & Selle, 1995; 1996). De engelske og amerikanske organisationer minder mere om private virksomheder, mens de skandinaviske minder mere om offentlige organisationer. Baggrunden herfor ligger – i den tolkning jeg her anlægger – i den historiske udvikling og det samtidigt udviklede, institutionelle set-up.

Noget af det, der i det institutionelle set-up kan modvirke den styring, som finder sted og peger i retning af institutionel og organisatorisk isomorfi, er en stærk organisationskultur, herunder eksempelvis det der er knyttet til fagligheden. De forskellige faglige traditioner kan måske være med til at virke som et filter, der bevirker, at eksempelvis den samme regulering får et forskelligt gennemslag – det som Jørgensen og Melander (1992) knytter til den "autonome stat". Dette kan fx forklare den forskellighed, der blev nævnt ovenfor, mellem daginstitutioner og skolevæsenet, hvor indførelsen af brugerbestyrelser har fået helt forskellige konsekvenser (Sehested, 1996). Fagligheden virker altså på paradoksal vis både som noget, der måske kan holde ensretningen på afstand (nemlig hvor forskellige professioner udsættes for samme påvirkning, og det får forskellige konsekvenser), og noget som slår bro over sektorgrænser og styrker isomorfien (nemlig hvor samme profession arbejder i forskellige sammenhænge og gennem fagligheden styrker ligedannetheden). En anden måde at sige dette på, er at spørge hvorvidt den enkelte fagprofessionelle i en given sammenhæng har sin loyalitet hægtet op på fagligheden eller på den øvrige sammenhæng, vedkommende indgår i? Det jeg hævder er, at medmindre der er tale om en meget vellykket værdiorienteret ledelsesstrategi, hvor der sikres en meget høj grad af intern viden og opbakning til det særlige værdigrundlag, organisationen måtte hvile på, så vil fagligheden i mange situationer veje stærkere end andre hensyn.

Dertil kommer, at mange professionelle ansat i institutioner på kontrakt med det offentlige nok i vid udstrækning opfatter sig selv som en del af det offentlige system.

Uden om disse institutionelle set-ups findes andre igen, som har mere at gøre med brede og store forandringer over tid, og som afspejles i såvel politik som organisation. Anderledes sagt så afspejler de ovennævnte tiltag/institutionelle forhold nogle bagvedliggende strukturer eller insitutionelle forhold. Der kan eksempelvis identificeres tre helt modsatrettede strukturelle/institutionelle forandringer, forandringer tilknyttet hver sin omverdensdimension, hvis man sonderer mellem tekniske, politiske og institutionelle omverdener (Klausen, 1996). De tre tendenser, jeg vil pege på, er tendenser i retning af New Public Management tænkning, tendenser i retning af en mere detaljeret statslig styring og tendenser i retning af øget fokusering på etik og værdier.

Tendenserne i retning af at sikre effektivitet og kvalitet gennem New Public Management tankegangene betinger en fokusering på forhold i den tekniske omverden, dvs. vedr. produktions- og konkurrenceforhold, og er udsprunget af nye institutionelle forhold: forestillinger om at det er i orden, at man eksperimenterer med markedsmekanismer i det offentlige mv. Dette ses helt tydeligt i dele af den offentlige velfærdsproduktion, hvor der eksperimenteres med udliciteringer, privatiseringer mv. Den opmærksomme læser vil her allerede have bemærket, at dette naturligvis repræsenterer et træk i retning af det markedsræssige rationale.

Tendenser i retning af en øget og mere detaljeret offentlig styring og kontrol ses af de forskellige kontrakttiltag (kontraktstyring mv.), og af at der eksempelvis knyttes nye og mere detaljerede krav til offentlig støtte til tredjesektororganisationer. Denne styringstænkning illustreres af, at der i forslaget til en ny bistandslovgivning i bemærkningerne opereres med forestillinger om, at man kan erstatte traditionelle driftsoverenskomster med kvalitetsstyring. Det ligger endvidere fx i, at politikerne taler om

idrætsforeningers sociale ansvar, og i, at de udvikler forestillinger om, at institutioner skal udvikle detaljerede handlingsplaner, som muliggør ekstern evaluering. Samtidig hermed sker en øgning af den politiske omverdens betydning, i og med at stadig flere forhold er til forhandling. Dette repræsenterer således et træk i retning af det statslige rationale.

Tendenser i retning af øget vægt på etiske forhold, værdiorienteret ledelse, værdiorienteret strategi, etiske regnskaber, grønt image mv. slår nok mere sporadisk og foreløbigt igennem i de fleste offentlige institutioner, mens andre organisationer i frivilligt og privat regi har styrket deres profil netop gennem en fokusering på disse forhold i den institutionelle omverden. Dette repræsenterer et træk i retning af civilsamfundslogikken.

Mens mange af de forhold, der vedrører statens traditionelle styringsmekanismer, peger i retning af en udvikling af institutionel isomorfi (en systemintegration og kolonisering af livsverdenen for at bruge Habermas' termer 1986) og en dermed følgende organisatorisk og strategisk isomorfi og konvergens, rummer en forskellig vægtning af de tre tendenser en mulighed for differentiering.

Hvorvidt der vil ske det ene eller andet afhænger i vid udstrækning af, hvordan centrale aktører i overgangsfaser vælger at handle ledelsesmæssigt og strategisk. Det er altså min klare opfattelse, at der altid uanset de strukturelle/institutionelle bindinger er et handlerum, hvor centrale aktører – typisk ledende politikere, embedsmænd og institutionsledere – har muligheder for at lave strategiske satsninger for sig selv og deres organisationer. Der er med andre ord for at bruge et malende billede hverken tale om, at lederne skal betragtes som rene marionetter i et teater, der styres af en række hensyn og interesser, som trækker i forskellig retning, eller om, at de skal betragtes som "fuglefri" orkesterledere eller generaler, der egenhændigt kan dirigere og kommandere rundt med orkestre og tropper efter forgodtbefindende. Relationen mellem aktører,

organisationer og institutioner er, som jeg ser den, at der sker en overordnet rammesættelse af aktørernes handlemuligheder via institutionerne, en underordnet rammesættelse via organisationernes kapacitet og kapabilitet dvs. evne og vilje til at implementere de strategier, som måtte udvikles under hensyntagen hertil i strategiske fora, hvor aktørerne handler på baggrund af begrænset viden, tilfældige omstændigheder i tilstræbt rationelle, men ofte inkrementelle, emotionelle og situationsbestemte processer. Disse handlinger virker så igen tilbage på såvel institutioner og organisationer.

I figur 4 er det søgt illustreret, hvordan forskellige grundvilkår i den institutionelle, tekniske og politiske omverden rummer mulighed for udviklingen og satsningen på forskellige strategier, og hvordan dette samtidig stiller krav til ledelsen om udviklingen af nye egenskaber, kvalifikationer og roller. Det er endvidere søgt illustreret, hvordan disse forhold karakteriseres ved et forskelligt

Figur 4.
Nye grundvilkår skaber krav til strategi og ledelse (Klausen, 1996: 46).

Omverden	Grundvilkår	Strategi	Ledelse
Institutionel	kultur og identitet krydspres, fokus på etik m.v.	værdiorienteret strategi 	krav om nye lederegenskaber 
Teknisk	turbulens, usikkerhed, krav om markedsorientering	traditionel strategi 	krav om nye lederkvalifikationer 
Politisk	kamp om legitimitet og politiske dagsordener	strategi på politiske markeder 	krav om nye lederroller 

træk i retning af stat, marked og civilt samfund samt et forskelligt miks af disse normative vektorer.

Det helt afgørende for en balanceret udvikling i eksperimenterne med velfærdsproduktionen vil under alle omstændigheder være et fornuftigt velfærds-miks, miks af normative vektorer mv., og fordelene og ulemperne herved kan bl.a. diskuteres på baggrund af de forskellige figurlige afbildninger, som er optrykt her. Men det er helt afgørende ikke at have illusioner om, at man klart kan gennemskue og forudsige, hvilke aktører, hvilke motiver og hvilke handlemuligheder der er tale om alene på baggrund af sektor (og mellemsektor) betragtninger. Sektorgrænserne nedbrydes af centrale træk i det institutionelle set-up, som bryder med det traditionelle sektormæssige set-up.

Pointen i hele denne argumentation er altså, at det sektormæssige set-up måske er af mindre betydning end det institutionelle. Dette er tilfældet, hvor det tværsektorielle, institutionelle set-up er stærkere end det sektormæssige, institutionelle set-up. Dette passer fint overens med, at pointen i teorien om stat, marked og civilt samfund som normative vektorer både er, at de kan betragtes og benyttes som styringsmekanismer på et mere overordnet plan, at de har adfærdsregulerende betydning i organisationer og blandt ledere og medarbejdere, samt at de mekanismer, som man typisk identificerer med sektorspecificitet, sagtens kan mobiliseres i andre sammenhænge. Anderledes sagt: de regelstyrede offentlige organisationer kan også mobilisere den motivation, der er bundet til såvel frivilligheden og værdiorienteringen som til de økonomiske incentiver.

Dermed bliver spørgsmålet, om hvem der skal løse fremtidens velfærdsopgaver, og hvor dette mest hensigtsmæssigt kan finde sted, nuanceret med spørgsmålet om, gennem hvilke styrings- og reguleringsmekanismer adfærden i disse organisationer bliver rammesat, altså til et spørgsmål om det institutionelle set-up. Forskningsmæssigt peger det i retning af at opprioritere studier af organizational fields og institutionelle set-ups.

Litteratur

Anheier, Helmut K. & Seibel, Wolfgang (eds) (1990)

The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin: Walter de Gruyter.

Aristoteles (4. årh. fvt.)

Politics. Penguin classics. Hermondsworth, 1975.

Berg, Per Olof & Johnsson, Christer (1991)

Strategisk ledning på politiska marknader. Lund: Studentlitteratur.

Christiansen, Peter Munk (1996)

Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer. Politica 1996:3, p. 271-85.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter N. (1983)

Institutional Isomorphism and Collective Rationality. American Sociological Review. 48, p.147-60.

Erikson, Robert, Hansen, E.J., Ringen, S. & Uusitalo, H. (eds) (1987)

The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research. London: M. E. Sharpe

Greve, Carsten (1996)

Den grå zone. København: Rapport fra Projekt Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid

Grindheim, Jan Erik & Per Selle (1990)

The role of voluntary social welfare organisations in Norway: a democratic alternative to a bureaucratic welfare state? Voluntas, 1, 1, p. 62-76.

Habermas, Jürgen (1985)

Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Hague, D.C., Mackenzie, W.J. & Barker, A. (eds) (1975)**
Public Policy Interests. The Institutions of Compromise. London and Basingstoke: The Macmillan Press LTD.
- Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T. (1986)**
Organization Theory for Public Administration. Glenview: Scott, Foresman and Company
- Hobbes, Thomas (1651)**
Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civill. Penguin Books.
- Hood, Christopher & Schuppert, Gunnar Folke (eds) (1988)**
Delivering Public Services in Western Europe. Sharing Western European Experience on Para-Government Organization. London: SAGE.
- Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben (red.) (1992)**
Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked., Charlottenlund: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Majone, Giandomenico & Ostrom, Vincent (eds) (1988)**
Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin: Walter de Gruyter.
- Klausen, Kurt Klaudi (1994)**
Normative vektorer: Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer. Ledelse og Erhvervsøkonomi 1/94, p.31-42.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996a)**
Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse. Gylding: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996b)**
New Public Management. Ledelse i Dag 6/3, p.75-86.

Klausen, Kurt Klaudi & Selle, Per (red.) (1995)

Frivillig organisering i Norden. København og Oslo: Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag og TANO A/S.

Klausen, Kurt Klaudi & Selle, Per (eds) (1996)

The Third Sector in Scandinavia. *Voluntas*, 7, 2.

Kristensen, Ole P. (1987)

Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Klaus & Pedersen, Ove K. (1989)

Forhandlingsøkonomi i Norden. Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Olsen, Johan P. (1986)

Foran en ny, offentlig revolusjon. *Nytt Norsk Tidsskrift* 1986/3, p.3-15.

Pestoff, Victor A. (1992)

Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, 15, p. 21-45.

Rousseau, Jean-Jacques (1755)

Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique. Genève: Les Édition du Cheval Ailé.

Sehested, Karina (1996)

Professioner og offentlige strukturændringer. København: AKF Forlaget.

Socialforskningsinstituttet (1996)

Social Forskning. Temanummer: Det sociale ansvar. København: Socialforskningsinstituttet.

Spinoza, Baruch de (1677/1965)

En afhandling om staten, i: Hansen, Oskar (ed) "Spinoza". København.

Steinhorsson, Runólfur Smári (1995)

Strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer. København: Handelshøjskolen i København: Ph.D.-serie.

Steinhorsson, Runólfur Smári (1996)

Strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer. Ledelse og Erhvervsøkonomi 3/96, p.133-49.

Winai, Peter (1989)

Gränsorganisationer. Affärer och samhällsuppdrag. Södra Sandby: Liber.

Den frivillige sektors rolle i socialpolitikken

Af Inger Koch-Nielsen

Formål

Formålet med denne artikel er at beskrive, men også at problematisere den frivillige sektor som "producent" af opgaveløsninger på det sociale område. Udgangspunktet er socialpolitisk – ikke teoretisk. Det vil sige, at artiklens anliggende ikke er, hvilke opgaver man ud fra en oversigt over "sociale opgaver" kunne forestille sig, at den frivillige sektor kunne tage sig af. Dels fordi afgrænsningen af, hvad en "social opgave" er, ikke er indlysende, dels fordi alle opgaver ud fra en teoretisk synsvinkel lige så vel kan placeres hos det offentlige som hos markedet eller hos den frivillige sektor. Den placering, som de sociale opgaver har i Danmark, er udtryk for en historisk udvikling og en mere eller mindre bevidst politisk prioritering, der ikke nødvendigvis er videre logisk eller konsistent. Endvidere kan den ikke uden videre ændres *overnight*. I et længere tidsperspektiv er større forandringer naturligvis mulige.

Artiklen beskæftiger sig med velfærds-miks-spørgsmålet fra to synsvinkler. Den ene går på den frivillige sektors rolle i udviklingen af velfærdssamfundet, eller formuleret på en anden måde, på hvilken rolle den kan spille i socialpolitikken, og hvad de socialpolitiske konsekvenser er af en øget inddragelse. Den anden anskuer problemstillingen fra den frivillige sektors side: hvilke konsekvenser har et bevidst tilrettelagt velfærds-miks med en bevidst øget inddragelse af de frivillige organisationer for sektoren og organisationerne selv?

Det er efter min opfattelse ikke muligt at deducere sig frem til, hvori de sociale opgaver består – og slet ikke til, hvad der er de basale ydelser, de såkaldte kerneydelser i velfærdsstaten. Med ud-

gangspunkt i den aktuelle danske socialpolitik kan opgaverne imidlertid godt kategoriseres således:

1. Forsørgelse gennem overførselsindkomster
2. Revalidering/aktivering til egen forsørgelse
3. Service, der består af omsorgs- og plejeopgaver i og uden for institutioner
4. Aktiviteter, hvis formål bredt kan karakteriseres som forebyggende og (re)integrerende.

Diskussionen om den frivillige sektors rolle i løsningen af opgaverne i fremtidens velfærdssamfund har ikke drejet sig om forsørgelse, men først og fremmest om forebyggende eller (re)integrerende aktiviteter samt om omsorg og service.

Baggrund

Det aktuelle udgangspunkt

Lad os indledningsvis slå to ting fast. Den ene er, at den ny interesse for den frivillige sektor ikke bør lede til en proportionsforvrængning; den offentlige sektor er i alle henseender den altdominerende på det socialpolitiske område. Den anden er, at der intet nyt er i et såkaldt "velfærdsmiks". Den frivillige sektor har under opbygningen af velfærdsstaten ofte været i første række med at løse en række opgaver – først på egen hånd, senere som "producent" for den offentlige sektor. Det gælder mest iøjnefaldende på døgn- og daginstitutionsområdet, hvor oprindeligt private institutioner fortsat drives af private, men nu på grundlag af en driftsoverenskomst med det offentlige. Andre eksempler er menighedssygeplejersker, der er blevet afløst af en offentlig hjemmepleje og sundhedspleje. I de allerseneste år ser vi eksempler på, at besøgstjenester og væresteder også etableres i kommunalt regi.

Allerede ifølge den gældende lovgivning kan det *offentliges ansvar* på en række områder løftes ved, at det overdrages til den frivillige sektor at tilvejebringe de pågældende ydelser. Det drejer sig især om opgaver, som det ifølge *Bistandsloven* påhviler det offent-

lige at løse eller sørge for bliver løst. Ud over at det offentlige er ansvarlig for, at den tilstrækkelige service er til stede, og at det betaler for ydelsen, viser ansvaret sig i et lovpligtigt tilsyn med udførelsen af opgaven. Det drejer sig om opgaver som pleje og omsorg i hjemmet (kap. 12), om privat dag- og døgnpasning (kap. 14 og 15), om kommunale institutioner (kap. 16) som børnehaver (hvor 1/3 er private) og plejehjem, og om de amtskommunale institutioner (kap. 17).

Det skal fremhæves, at i det omfang de frivillige organisationer går ind her, sker det oftest helt professionelt. *Der trækkes ikke – som i andre lande – på en frivillig arbejdskraft* i fx børnehaver, hospitaler, plejehjem, derimod inddrages de ofte på værestederne. Bortset fra på hjemmehjælpsområdet, *er* den frivillige sektor i vidt omfang inddraget i løsningen af de nævnte opgaver.

I forslaget til ny servicelov foreslås, at adgangen til at delegerer den kommunale kompetence ikke længere kun er forbeholdt selvejende institutioner i form af en driftsoverenskomst, men også foreninger og organisationer i form af andre aftaler. Der lægges med andre ord op til et øget velfærdsmiks.

Herudover kan nævnes de muligheder, der er for at passe eget barn, passe døende familiemedlemmer, eller at få midler for en handicappet til at passe sig selv. Alt dette er en blanding af af-institutionalisering og privatisering.

Endelig skal nævnes, at kommunerne ifølge *Lov om kommunal aktivering* kan indgå aftaler med den frivillige sektor om jobtræningspladser, ligesom frivilligt arbejde under visse omstændigheder kan accepteres som jobtræning.

På andre områder, hvor der *ikke er noget offentligt ansvar*, søger staten gennem forskellige initiativer understøttet af puljemidler at *fremme en frivillig indsats* med det formål at inddrage den frivillige sektor i løsningen af de forebyggende opgaver. Som eksempler kan nævnes: ældrekonsulenterne, oprettelsen af center

for frivilligt socialt arbejde, frivillighedscentralerne, et projekt igangsat i 11 kommuner til fremme af frivillig indsats i det lokale ældrearbejde, støtte til frivillige aflastere på senil demensområdet. Altsammen aktiviteter, der omfangsmæssigt ikke betyder ret meget.

Endelig er der så de *virkeligt frivillige opgaver*. Det vil sige dem, der tages op af de frivillige organisationer *på egen hånd*, og hvor der ikke er noget offentligt ansvar – og kun en begrænset offentlig finansiering. Det drejer sig især om det, som vi ovenfor har kaldt "aktiviteter", fx rådgivnings- og informationsopgaver, men også i et vist omfang personrettet socialt arbejde som besøgs- og omsorgstjenester, telefonkæder, personlig rådgivning.

Spørgsmålet er følgelig ikke, om den frivillige sektor kan og skal inddrages, men om hvordan vægtfordelingen skal være mellem en offentlig og en frivillig opgaveløsning, samt hvordan de såkaldte "roller" i velfærdsproduktionen – arrangørrollen, producentrollen og financierrollen nærmere udformes i forskellige samarbejdsrelationer.

De socialpolitiske problemstillinger

Spørgsmålet om, hvem – andre end det offentlige – der løser opgaverne og den frivillige sektors rolle heri, rejses på grund af velfærdsstatens berømte kriser, som vi her vil omdøbe til socialpolitiske problemstillinger. Hvilken rolle kan den frivillige sektor spille, når det drejer sig om de væsentlige og aktuelle problemstillinger som

- at skaffe tilstrækkeligt med ressourcer til at imødekomme de forventede krav til service, omsorg og pleje eller at forebygge at kravene opstår?
- at sikre indsatsen over for og solidariteten med de svage grupper
- at bibringe den sociale indsats og det sociale arbejde en anden og bedre kvalitet

Afgrænsningen af den frivillige sektor

Når jeg vælger udtrykket den *frivillige* sektor, er det, fordi artiklen drejer sig om såvel de frivillige (personer) som de frivillige organisationer. Organisationerne kaldes også ofte non-profit eller non-government (NGO'er) alt efter den egenskab ved dem, som ønskes fremhævet. I Skandinavien er det udtrykket, de frivillige foreninger eller organisationer, der anvendes, fordi man ønsker at understrege betydningen af medlemskab og af tilknytningen til det frivillige arbejde (oftest udført af medlemmerne).

I denne artikel fokuseres der på den del af den frivillige sektor, der arbejder inden for det sociale område – i bred betydning. Det skal imidlertid understreges, at størstedelen af den frivillige sektor i de skandinaviske lande ikke befinder sig på det sociale område – men på idræts- og kulturområdet. En konkret illustration af, at opgavefordeling er historisk og politisk bestemt giver Lundström & Wijkström (1995).

Der er gjort mange forsøg på at afgrænse og definere den frivillige sektor eller den tredje sektor, som den er en del af (se fx Pestoff, 1996). Den kan defineres residualt, dvs. ved det som den ikke er: den er således ikke en del af staten (den politiske beslutningskæde) eller af markedet (udveksling af varer og tjenester). Her ved lægges netop vægt på non-profit aspektet og non-government aspektet. En mere positiv definition tager sit udgangspunkt i de (ideelle) rationaler, som den bygger på (fællesskab, solidaritet), og på, at den reguleres gennem normer og moral – i modsætning til gennem lovgivning og økonomi. Den udgør en del af det civile samfund, hvor overgangen mellem den formelle og den uformelle sektor er flydende. I denne artikel vil vi – fordi det er her, den socialpolitiske debat bevæger sig – diskutere den uformelle sektor (fraset familien) og den formelle sektors muligheder som opgaveløsere med størst vægt på den formelle sektor.

Den formelle sektor

De formelle aktører er først og fremmest de *frivillige organisationer/foreninger*. Disse er karakteriseret ved at være oprettet på eget

initiativ (dvs. ikke på grundlag af en lov eller en administrativ beslutning), og de kan derfor også nedlægges på eget initiativ. De er også karakteriseret ved en vis grad af frivillig arbejdskraft (i hvert fald på bestyrelsesniveau), som i udpræget grad rekrutteres fra medlemsskaren.

Organisationerne/foreningerne løser ofte opgaver, som enten lige så godt kunne løses af det offentlige, eller som organisationerne tager op for at demonstrere, at det burde være tilfældet. Den historiske udvikling på serviceområdet har vist, at når det offentlige begynder at regne med, at opgaver bliver løst i den frivillige sektor, bliver det offentlige også langsomt ansvarligt for, at mulighederne foreligger. Det vil sige, at det offentlige bliver arrangør på et område, der oprindeligt var "politikfrit". På den måde er det offentliges forpligtelser løbende blevet udvidet. For de nordiske velfærdsstater er netop udviklet i et konstant samspil mellem folkelige bevægelser, foreninger, humanitære og kristelige organisationer på den ene side og staten på den anden side. Den skandinaviske forskning (Klausen & Selle, 1995; Toft Rasmussen & Koch-Nielsen, 1996) accepterer ikke de angelsaksisk inspirerede teorier om, at stat og 3. sektor har bekæmpet hinanden, eller at der har fundet en kolonisering sted af civilsamfundet fra statens side. Organisationerne har netop gennem deres virke været med til at udvikle velfærdsstaten og dens serviceniveau ved at tage ny opgaver op – når staten overtog de gamle – og ved at presse på for at fastholde et statsligt ansvar. Det kan tilføjes, at koloniseringsteorien også modsiges af resultaterne fra en sammenlignende undersøgelse af frivillig indsats i 9 europæiske lande, der viser, at den højeste andel af frivillige findes i to så udbyggede velfærdssystemer som Sverige og Holland (Gaskin & Smith, 1995).

I de seneste år konstateres dog en vis bekymring for, hvordan den ny og overvældende, statslige interesse for den frivillige sektor (alligevel) vil kolonisere denne (Selle 1996; Lorentzen, 1996). Dette tema tages op nedenfor.

Nye formelle aktører er de såkaldte "*hybrider*", der er opstået i et privat/offentligt samarbejde, og som befinder sig i en gråzone mellem stat og civilsamfund – på engelsk også kaldet *QUANGOs*. Ofte er de oprettet som konsekvens af et puljestøttet forsøgsprogram.

Den uformelle sektor

De uformelle aktører rummer (ud over familierne) *de såkaldte netværk* (oftest omtalt som lokale netværk), dvs. både enkeltpersoner og grupper af personer, der i fællesskab løser opgaver og udfører aktiviteter, uden at det drejer sig om en organisation. *Selvhjælpsgrupperne* (med eller uden professionel bistand) må også placeres her. Der findes ingen entydig definition af selvhjælpsgrupper. Det kan således diskuteres, om der altid skal ligge et fælles problem til grund for aktiviteten (hvilket vel er det mest almindelige), om den skal rette sig mod styrkelsen af den enkeltes ressourcer, eller om den også skal interessere sig for vilkårene i det omgivende samfund, og om selvhjælpsbegrebet også kan rumme, at der indgår professionel assistance i etableringen af og eventuelt også i det løbende arbejde med gruppen.

Sætter vi disse grupperinger i relation til de ovenfor omtalte sociale opgaver, vil det ofte være sådan, at netværk, selvhjælpsgrupper og en del af de frivillige udfører opgaver, som set fra det offentlige synsvinkel er forebyggende dvs. forhindrer eller forsinker egentlige sociale opgaver i at opstå. Set fra de pågældendes egen synsvinkel udfører de nogle *aktiviteter*, som de har behov for bliver udført – eller som de har lyst til at udføre. De opfatter langt fra altid sig selv som del af en (offentlig) forebyggende indsats.

Ressourcer og aktiviteter i den frivillige sociale sektor

For at den frivillige sektor skal kunne spille nogen væsentlig rolle i socialpolitikken, må den være i besiddelse af ressourcer i form af organisation, penge, arbejdskraft og viden. Uden disses tilstedeværelse i en eller anden form og mængde er det menings-

løst at tale om ændret opgavefordeling. Organisatoriske og finansielle ressourcer kan vi kun vente at finde i den formelle sektor, mens arbejdskraft og viden også forefindes i den uformelle sektor.

Den formelle sektor

Indledningsvis skal der gøres opmærksom på, at der hele tiden dannes nye, frivillige organisationer, og at disse afspejler de aktuelle, socialpolitiske behov og den generelle, samfundsmæssige udvikling. På den måde har sektoren vist sig i stand til at respondere på ændrede sociale behov. En ret stor del af organisationerne er ganske vist forholdsvis gamle, det drejer sig om de kirkelige og humanitære organisationer. Men ca. 30 pct. er opstået inden for de sidste 10 år. Og perioden fra midten af 60'erne til midten af 80'erne (velfærdsstatens store tid) er den periode, hvor de fleste af de eksisterende organisationer blev oprettet. Hovedparten af interesseorganisationerne er oprettet senere end de mere filantropiske organisationer. Det gælder især på sygdoms- og handicapområdet, hvor de nyeste organisationer findes (Anker, 1995).

Ressourcer

De frivillige sociale organisationer er en meget heterogen gruppe, både hvad angår organisationsstruktur, størrelse, finansiering, målgrupper og opgaver. Organisatoriske og til en vis grad også finansielle ressourcer finder vi især i de store humanitære og kristelige hjælpeorganisationer, der kun tegner sig for 10 pct. af samtlige organisationer. En stor gruppe udgøres af sygdoms- og handicaporganisationerne, der imidlertid rummer såvel store ressourcestærke og velorganiserede organisationer som små patientforeninger. Tre fjerdedele af de landsdækkende organisationer er medlemsorganisationer og en fjerdedel paraplyorganisationer. Størrelsen fremgår også af medlemstallet, der viser, at de fleste af organisationerne er ret små. 30 pct. har under 500 medlemmer, 25 pct. mellem 500 og 5.000 medlemmer og 6 pct. mellem 5.000 og 25.000 medlemmer. Kun 6 pct. har flere medlemmer. Igen ser vi et billede med ret store forskelle. Det har vist sig

meget vanskeligt at få et overblik over de økonomiske ressourcer i sektoren. Vi har her et mål for den årlige omsætning, som dels viser det samme brogede billede, dels viser, at der findes nogle enkelte meget ressourcestærke organisationer. Se tabel 1 (Anker, 1995).

Tabel 1.
De frivillige organisationer opdelt efter årlig omsætning (1993 eller 1992).

	Antal	Pct.
0-200.000 kr.	54	25
200.001-2.000.000 kr.	47	22
2.000.001-10.000.000 kr.	37	17
10.000.001-50.000.000 kr.	24	11
Over 50.000.000 kr.	13	6
Ved ikke/uoplyst	43	20
I alt	218	101

Udvalget om det frivillige sociale arbejde (1997) må også konstatere, at der ikke findes mulighed for at få et samlet billede af sektorens økonomiske ressourcer – heller ikke af de samlede offentlige tilskud.

Den frivillige sektors egentlige ressourcer ligger imidlertid først og fremmest i det ulønnede arbejde, der leveres af de frivillige, selv om sektoren også råder over visse private, økonomiske midler i form af arv og gaver. Blandt de landsdækkende frivillige organisationer på det sociale område (Anker, 1995) gælder det da også, at kun 10 pct. ikke gør brug af frivillig arbejdskraft, og at en tredjedel slet ingen lønnede medarbejdere har. Det er interessant og værd at understrege, at store organisationer, der har en omsætning, der muliggør en professionel indsats, netop også bruger mange frivillige. Ser vi på de små lokale organisationer/

foreninger, kører 2/3 udelukkende på frivillig arbejdskraft (Haberman, 1995).

Anskuet på individniveau er det ca. 10 pct. af befolkningen, som ifølge egne udsagn udfører et stykke ulønnet arbejde for en social organisation, mens lidt over 1/4 af befolkningen udfører frivilligt arbejde i det hele taget (Anker & Koch-Nielsen, 1995; Koch-Nielsen, 1996). Indsatsen er i gennemsnit på ca. 15 timer om måneden. Den største indsats lægges altså ikke i det direkte, sociale arbejde, men i kultur- og idrætsorganisationerne, der arbejder med børn og unge og derigennem udfører et stykke forebyggende arbejde.

Meget af det arbejde, der udføres, er af politisk, administrativ karakter, dvs. det er organisatorisk og som sådan en forudsætning for, at det overhovedet kan siges, at der findes en struktur til opgaveløsninger. En direkte klientrettet indsats udføres derimod kun af få procent af de frivillige. Til dette arbejde trækker organisationerne også på en professionel indsats.

Et spørgsmål, som ofte stilles i denne forbindelse, er, om det er muligt at ekspandere sektorens ressourcer ved at rekruttere flere frivillige (til især socialt arbejde). Udgangspunktet for besvarelsen af dette spørgsmål må være en forståelse for, hvad der motiverer og kan motivere et sådant arbejde.

De frivillige er først og fremmest karakteriserede ved at være aktive – i arbejdslivet, i foreningslivet og i samfundsspørgsmål i det hele taget. Der er desuden en sammenhæng mellem den aktivitet, som man engagerer sig i, og ens egen livssituation, men mere altruistiske motiver spiller også en rolle. Skal man forstå den frivillige indsats, skal man også inddrage den motivation, der udspringer af lyst og interesse samt af ønske om medindflydelse. De fleste frivillige rekrutteres til det frivillige arbejde gennem uformelle, personlige kontakter (Anker & Koch-Nielsen, 1995). Alt i alt tegner der sig et billede af forskelligartede og ret individuelle motiver, som ikke uden videre kan gøres

til genstand for en socialpolitisk planlægning som led i et ønske om at skaffe flere ressourcer til en ændret opgaveløsning.

På den anden side erklærer 40 pct. af den del af befolkningen, som ikke aktuelt udfører frivilligt arbejde, at de gerne ville deltage heri, hvis de blev opfordret til det – det gælder især tidligere frivillige. To grupper, som ikke er særligt aktive – arbejdsløse og studerende – erklærer sig for halvdelens vedkommende positive over for tanken. Nu er dette ikke udsagn, der kan bygges en ny socialpolitik op på. For det første er det ret gratis at svare således i en undersøgelse, for det andet ved vi ikke, om de pågældende overhovedet kunne motiveres til *socialt* arbejde – muligvis er det andre aktiviteter, de har i tankerne, når de svarer.

Gundelach (1996) påpeger, at udviklingen i den frivillige indsats vil være knyttet til udviklingen i medlemsrollen, og at organisationerne oplever medlemmerne som mindre trofaste og integrerede i organisationerne end tidligere. Han og andre påpeger, at den øgede individualisering, der præger hele samfundet, naturligvis også slår igennem i de frivillige organisationer og vil medføre, at de frivilliges tilknytning til disse ændres fra at være tæt til løs, fra permanent til midlertidig og fra gennemgribende til overfladisk.

Spørger man organisationerne selv, om "det bliver stadig sværere at få fat i frivillige", svarer 35 pct. bekræftende og 45 pct. benægtende.

Lorentzen (1996), konstaterer en faldende deltagelse i det frivillige arbejde i Norge (en konstatering, som vi ikke har gjort her i landet), men mener alligevel, at mange organisationer vil være i stand til at styrke den frivillige arbejdsindsats gennem en mere aktiv rekruttering, et mere aktivt lederskab og ved at finde frem til ny opgaver for de frivillige. Også fra Tyskland meldes der om faldende deltagelse.

Generelt er der nok grund til at forvente et fortsat stigende aktivitetsniveau på alle "fritids"-områder (Fridberg, 1994), herunder også i det frivillige arbejde, på grund af det stigende uddannelsesniveau, af at kvindernes aktivitet nærmer sig mændenes, samt af at medlemskabet af foreninger stadig stiger. Men hvordan denne øgede aktivitet vil give sig konkret udslag, og om det specielt vil koncentrere sig om socialt arbejde, kan vi ikke vide. Skal vi tage Gundelachs forudsigelser i betragtning, tyder det heller ikke på, at de frivillige bliver en stabil, trofast gruppe, som man kan planlægge med.

Endelig kan vi sammenligne os selv med andre europæiske lande.

Tabel 2.
Deltagelsen i frivilligt arbejde og holdninger hertil i 5 europæiske lande. Procent.

	England	Holland	Tyskland	Sverige	Danmark	
Deltaget i frivilligt arbejde inden for det sidste år	34	38	18	36	28	
					1993	1996
<i>Enig i at:</i>						
• frivilligt arbejde fremmer deltagelse i demokrati	69	73	18	74	85	96
• tilbyder noget, som det lønnede/ professionelle ikke kan	56	37	41	57	82	94
• er en trussel mod lønnet arbejde og bruges til offentlige nedskæringer	41	39	56	10	22	12
• ikke var nødvendigt, hvis det offentlige løste sine opgaver ordentligt	53	31	35	11	19	18

Andelen af frivillige i Danmark er lavere end i Sverige, Holland, Belgien og England, men en hel del højere end i Tyskland, Bulgarien og Slovakiet og noget højere end i Irland. I forhold til den tid, der anvendes på frivilligt arbejde, ligger danske frivillige derimod relativt højt – dog lavere end både Tyskland og Holland. Den danske indsats er mindre på det sociale og klientrette område (der er visse uoverensstemmelser i spørgsmålsformuleringerne i det internationale studie, der gør, at man må være forsigtig med sammenligningen) (Gaskin & Smith, 1995). En sådan sammenligning viser os, at den frivillige sektors rolle og de frivilliges indsats er forskellig i de forskellige lande. Men den siger ikke noget om, at der kan inddrages flere i Danmark, fordi der fx er så mange i England.

Aktiviteter

Ligesom organisationerne er meget forskellige i størrelse, er de engagerede i mange forskellige aktiviteter, hvoraf kun en del har noget at gøre med opgaveløsninger for det offentlige. Det drejer sig først og fremmest om drift af dag- og døgninstitutioner, som ca. 1/3 er engagerede i, og om drift af væresteder og cafeer (1/5). Hertil kommer så de mere personrettede aktiviteter som rådgivning, vejledning og terapi (2/3), etablering af selvhjælpsgrupper (1/3), besøgs- og aflastningstjenester (1/5) – og overraskende nok også økonomisk støtte, som lidt over 1/4 af organisationerne angiver som en aktivitet. Det, der fylder meget i aktivitetskataloget, er, dels de aktiviteter der skal til for at få sig selv finansieret, dels det politiske, meningsdannende arbejde (63 pct.).

En række af de opgaver, der her er nævnt, er opgaver, der stort set ikke er taget op af det offentlige, og hvor den frivillige sektor derfor må siges at have bidraget med *"en anden kvalitet"*. Det gælder driften af cafeer og væresteder, besøgs- og aflastningstjenester, selvhjælpsgrupper og mange former for rådgivning.

Den anderledes kvalitet viser sig også i brugen af frivillig arbejdskraft, der som nævnt forekommer i næsten alle organisationerne.

En mindre undersøgelse af fire af de store, kristelige, humanitære organisationers egen opfattelse af kvaliteten i deres brugerrettede indsats på cafeer og væresteder og i besøgstjenester fremhæver først og fremmest selve den frivillige status som basis for en anderledes kvalitet (Gruber & Villadsen, 1997). Organisationerne definerer sig på en række områder ud fra det offentlige – faktisk som et modbillede til det offentlige. De mener, at det frivillige arbejdes særlige kvalitet viser sig i, at de kan skabe nære medmenneskelige relationer og opnå et særligt tillidsforhold til brugerne.

Deres muligheder herfor bunder i,

- at det frivillige sociale arbejde ikke er underlagt kassetænkning
- at der ikke foretages nogen form for registrering
- at aktiviteterne har en uafhængig status i forhold til det offentlige system
- at der ikke er en målrettet behandlersynsvinkel i brugerkontakten
- at de frivillige er sammen med brugerne af egen fri vilje
- at de frivillige kan tage den tid, som menneskelig kontakt kræver
- at der er en kontinuitet og trofasthed i den direkte brugerkontakt.

Desuden fremhæves væsentligheden af, at arbejdet udspringer af konkrete, lokale behov og er udtryk for en demokratisk funktion. Det skal samtidig tilføjes, at organisationerne forholder sig ret skeptiske og afvisende over for at måle kvaliteten i et kvantitativt output – i mål for succes, idet de frygter, at sådanne målemetoder, som bærer præg af en instrumentel og målrationel tankegang, vil slå tilbage på arbejdet og derved ødelægge den særlige kvalitet.

Drejer det sig om de aktiviteter, hvor en frivillig organisation som producent og med lønnet arbejdskraft udfører de samme

opgaver som det offentlige, gør de samme forskelle sig næppe gældende. De er her underlagt de samme krav og benytter personale med den samme uddannelsesmæssige baggrund som tilsvarende offentlige institutioner. En "anden kvalitet" vil forudsætte, at deres ideologisk-religiøse grundlag får mulighed for at påvirke arbejdet.

Den frivillige sektors ressourcer består således, ifølge dens egen opfattelse, i en særlig viden, en særlig holdning, som netop kommer til udtryk gennem de frivilliges indsats. Forudsætningen om, at man ved at overflytte opgaver til den frivillige sektor kan opnå en anderledes kvalitet i det sociale arbejde, skulle således forudsætte inddragelse af de frivillige personers ressourcer. Derimod er det måske ikke så afgørende, hvilket organisatorisk regi det foregår i (jf. Klausen's artikel i denne antologi).

Det er i vidt omfang de store humanitære, kristelige organisationer – der også er præget af professionalisme – som står for drift af institutioner og væresteder. Det er i realiteten også disse samarbejdspartnere, man tænker på, når der ledes efter nye aktører i velfærdsproduktionen.

Organisationerne er engagerede i samarbejdet med det offentlige. Det kan tage *mange former* som:

Driftsoverenskomst	24 pct.
Konkrete projekter	62 pct.
Råd og udvalg	56 pct.
Uformelt samarbejde	56 pct.
Henvisning fra det offentlige	54 pct.
Henvisning til det offentlige	46 pct.
Andre aftaler	17 pct.

Opgaveløsninger for det offentlige, som er det, vi taler om i en velfærds- og sammenhæng, er som oftest reguleret via driftsoverenskomster, men kan også forekomme ved aftaler om konkrete projekter, evt. ved det samarbejde, der kaldes uformelt og

ved henvisninger af klienter fra det offentlige side til institutioner, projekter osv. Men den del af samarbejdet, der finder sted i forbindelse med deltagelse i råd og udvalg, er politisk arbejde, hvor de frivillige organisationer søger at få indflydelse på såvel politikudformningen som den førte politik. Henvisningen af klienter til det offentlige fra det private er på tilsvarende måde et led i de privates traditionelle advokatfunktion, der principielt går ud på at fastholde det offentlige på ansvaret eller måske at udvide det.

Samarbejdets mulige konsekvenser for den frivillige sektor selv vender vi tilbage til under pkt. 6.

Lokale, formelle netværk finder vi i de mange foreninger, der gennemsyrrer det danske samfund. Bjarne Ibsen (1995) gør opmærksom på det urealistiske i, at foreningerne får tillagt så stor betydning i bestræbelserne på at styrke de lokale netværk og således modvirke lokalsamfundets opløsning; "der må gøres op med drømmene om foreningernes oprindelige, samlende og integrerende kraft". For etableringen af foreningerne var i sin tid mere udtryk for en samfundsopsplitning og differentiering end for en lokalsamfundsmanifestering. Foreningerne tog sig netop af de opgaver og interesser, der ikke var knyttede til lokalsamfundet, og det gjaldt i udpræget grad de humanitære og sociale organisationer. Foreningerne var udtryk for, at interessefællesskabet kom til at betyde mere end nabofællesskabet. Han gør også opmærksom på, at væksten i antallet af foreninger stort set har fundet sted samtidig med den offentlige sektors ekspansion. Man skal derfor være forsigtig med at tro, at en tilbagetrækning af en offentlig indsats af sig selv fremmer en lokal indsats.

De lokale, formelle netværk leder over i den uformelle sektor og lokalsamfundet.

Den uformelle sektors ressourcer og aktiviteter

Når det drejer sig om at *reducere behovene* for en offentlig indsats, stilles der i den socialpolitiske debat især forventninger til

en øget personlig ansvarlighed (der ikke falder inden for rammen af denne artikel), selvhjælpsgrupper og sociale – ofte også lokale – netværk.

I begyndelsen af 90'erne anslår Lis Adamsen (Adamsen & Hertz, 1992) på basis af en række undersøgelser, at der eksisterer ca. 1.300 selvhjælpsgrupper. Grupperne opstår ofte i tilknytning til patientforeninger og frivillige organisationer, eller de er tilknyttet selvhjælpsprojekter, men er efterhånden også blevet organiseret som foreninger. I en survey om selvhjælp, som SFI gennemførte i 1992 (Mehlbye & Christoffersen, 1992), deltog 3 pct. af befolkningen, eller de havde tidligere deltaget, i en selvhjælpsgruppe, mens 6 pct. havde overvejet at opsøge en sådan gruppe uden at gøre det. (Definitionen på en selvhjælpsgruppe var her en gruppe, der mødes regelmæssigt om et klart defineret problem. Alle deltagerne kender hinanden, og gruppen er selvstyrende, selv om der i nogle tilfælde deltager en igangsætter eller en professionelt uddannet som rådgiver for gruppen). Selvhjælpsgrupper kan ikke betragtes som nogle, der løser opgaver for det offentlige, men deres forebyggende karakter kan næppe betvivles. Egentlige resultater af sådanne gruppers arbejde er vanskelige at dokumentere på anden måde end ved deltagerudsagn, men ifølge disse har mennesker i meget forskelligartede livssituationer oplevet en værdi i deltagelsen (Adamsen & Hertz, 1992).

De sociale netværk spiller en stor rolle i den socialpolitiske debat, og der stilles til tider store forventninger til, hvad en styrkelse af disse kan betyde for socialpolitikken og presset på de offentlige ressourcer. På indeværende tidspunkt savnes en systematisk og omfattende forskningsindsats. Formålet med denne artikel er, som tidligere omtalt, ikke at belyse familiens rolle som opgavevaretager, men de fleste af de undersøgelser, der foreligger om det sociale netværk, inddrager familie uden for husstanden. Det var også tilfældet, da Socialforskningsinstituttet i midten af 80'erne undersøgte de sociale netværks udbredelse og bæredygtighed i Ballerup og Horsens (Kjær Jensen et al., 1987). Man

fandt her, at praktisk hjælp mellem venner og naboer var meget udbredt, men også psykisk hjælp i en svær situation forekom hyppigt (halvdelen havde fået en sådan hjælp), og hele 40 pct. havde fået en form for økonomisk hjælp. Især børnefamilierne fik hjælp til børnepasning (3/4) og til hentning og bringning af børn (2/3). Blandt de ældre fik en tredjedel hjælp til indkøb, rengøring og madlavning. Og andre undersøgelser har vist lignende tendenser – blandt andet på ældreområdet. Men det viste sig også, hvilket ikke er så overraskende, at netop de, som havde mest brug for hjælp, var uden et socialt netværk, og at de i modsætning til andre efterlyste en større, gensidig hjælp i boligområdet.

Ifølge generelle, landsdækkende undersøgelser yder en tredjedel af den voksne befolkning regelmæssig hjælp til nogen uden for husstanden – halvdelen heraf til nogen, som de ikke er i familie med. Mest aktive er de 30-59-årige, dvs. den i forvejen mest aktive gruppe, og kvinder er ikke mere aktive end mænd – hvad man normalt forventer. Et andet punkt, hvor forventningerne heller ikke holder stik, er, at hjælpeindsatsen skulle være højere på landet end i byerne. Det er faktisk ikke tilfældet (Koch-Nielsen, 1996; Anker & Koch-Nielsen, 1995). Dagligdags hjælpeaktiviteter er på en vis måde en del af en forebyggende indsats, men de, der udfører dem, opfatter ikke sig selv som "opgaveløsere" af socialpolitiske problemer. Det er også uvist, om det er et felt, som overhovedet er tilgængeligt for offentlig påvirkning og politik.

Ofte knyttes de socialpolitiske forhåbninger mere konkret til de såkaldte lokale, sociale netværks eller til lokalsamfundets bæredygtighed. Hvad kan vi på en forskningsmæssig basis sige herom?

Kjær Jensen gør i en artikel (1996) opmærksom på, at der findes mindst 94 videnskabelige definitioner på lokalsamfundet og citerer i øvrigt en rapport fra Socialstyrelsen fra 1989:

"Forskerne tror næppe idag, at der findes mange uudnyttede ressourcer i nuværende lokalsamfund. Dertil er de enkelte beboeres livsform, sociale og kulturelle netværk alt for forskelligartede. Relationerne til lokalsamfundene er i dag sjældent så store som til arbejdspladsen, fritidslivet, familie og venner uden for det lokale, geografiske område."

Hvis man tager udgangspunkt i, at bæredygtige fællesskaber også skal være funktionelt betingede, siger det næsten sig selv, at de lokalsamfund, der er blevet tømt for funktioner og for økonomiske og institutionelle centre (købmanden, posthuset, skolen osv.), ikke kan etablere et fællesskab og et alternativ til offentlige opgaveløsninger ud af ingenting. Men omvendt siger det også, at institutioner kan være et forankringspunkt for fællesskaber, men fællesskaber, hvis opgaver er koncentreret om institutionens opgaver – en tanke, der også ligger bag de mange ny brugerbestyrelser.

Den frivillige sektors rolle i relation til de svage grupper

Det er et væsentligt led i argumentationen for en øget inddragelse af den frivillige sektor, at den er særligt velegnet til at tage sig af de svage grupper og integrere dem. Udsagnet må siges at være meget forenklet, men er knyttet til diskussionen ovenfor om den anderledes kvalitet, og hvoraf det også fremgik, at det var et led i sektorens selvforståelse, at man her havde en særlig kvalitet at byde på. Emnet trænger imidlertid til en mere kritisk undersøgelse.

Det er nok vigtigt at understrege, at det er den helt udbredte opfattelse i befolkningen, at det er det offentliges opgave at tage sig af de svage grupper som de sindslidende, de handicappede, de kronisk syge og de gamle (Koch-Nielsen, 1996b). Det gælder også for grupperne af hjemløse og misbrugere, selv om en hel del mener, at det er deres eget ansvar. Også de frivillige organisationer fremhæver gang på gang, at det basale ansvar for socialpolitikken og de svage grupper ligger hos det offentlige.

De fleste af de frivillige, sociale organisationer har først og fremmest til opgave at varetage deres egne medlemmers interesse – medlemmer, der netop har sluttet sig til organisationen, fordi de oplever sig som svage på et specielt område, meget ofte helbredsrelateret. Derimod har de egentligt svage eller udstødte grupper ikke den slags organisationer til at varetage deres interesser (selv om der er visse begyndende tendenser). Når vi spørger om den frivillige sektors rolle i relation til de svage grupper, tænkes der igen på de store kristelige og humanitære organisationer. Spørgsmålet, om de er særligt eller muligvis bedre egnede til at tage sig af de svage grupper og fremme deres integration, kan der ikke gives noget forskningsbaseret svar på. De resultater, som vi har, drejer sig om muligheden for at anvende *frivillig arbejdskraft* i dette arbejde, og en hel del resultater tyder på, at det ikke uden videre er vejen frem. (Just Jeppesen et al., 1992; SBI & SFI, 1997).

Frivilligt arbejde som sådan er heller ikke løsningen på de svageste gruppers problem på den måde, at de gennem egen deltagelse i frivilligt arbejde kan blive (gen)inddraget i et fællesskab. Vi har ovenfor vist, at der er en stærk sammenhæng mellem status og deltagelsen i frivilligt arbejde. I den nyeste undersøgelse (Koch-Nielsen, 1996a) af den frivillige aktivitet finder vi dog, at mennesker, som er midlertidigt uden for arbejdsmarkedet, stort set er lige så aktive som de beskæftigede. Men hvad der i øvrigt karakteriserer denne gruppe – om den fx har en længere uddannelse bag sig – ved vi ikke. En undersøgelse af de såkaldte frivillighedscentraler tyder imidlertid på, at man igennem disse har fået mobiliseret grupper til frivilligt arbejde, som normalt anses for at være "svage" (Christiansen, 1996). Men dokumentationen er sparsom.

Barrierer mod og konsekvenser af en øget inddragelse

Hvilke barrierer er der over for en øget inddragelse af den frivillige sektor, og hvilke konsekvenser kan man forudse? De to spørgsmål hænger sammen, fordi barriererne i vid udstrækning udspringer af forventninger om konsekvenserne.

Det meste af den forskning, der foreligger i Norden, koncentrerer sig om konsekvenserne for den frivillige sektor som sådan eller for de enkelte samarbejdende organisationer. Mindst lige så vigtigt må det imidlertid være at opridsse nogle temaer, som inkluderer konsekvenser for socialpolitikken som sådan, for den offentlige sektors funktion og virkemåde og for borgerne.

Barriererne over for en for stærk integration med den offentlige sektor er strejft ovenfor under spørgsmålet om kvalitet og kvalitetsmålinger. I undersøgelsen af de landsdækkende sociale organisationer (Anker, 1995) blev der stillet nogle spørgsmål om de oplevede eller mulige konsekvenser af et tæt samarbejde med det offentlige. Et stort mindretal på ca. 1/3 af organisationerne svarer bekræftende på et udsagn om, at samarbejdet bevirker, at organisationerne underkastes for megen styring og kontrol, dog er de humanitære og kirkelige organisationer, der ofte har disse meget tætte forbindelser, i mindre omfang nervøse for denne konsekvens, sandsynligvis på grund af deres størrelse, der muliggør en vis uafhængighed. En anden mulig konsekvens af samarbejdet, der også ofte fremhæves i forskningen, er, at samarbejdet indebærer en risiko for, at man mister særpræg og styrke. En opfattelse, der deles af knap en tredjedel af organisationerne. En fjerdedel mener, at man risikerer at miste brugernes tillid – en frygt, der især præger indvandrer- og flygtningeorganisationerne, men ikke pensionistorganisationerne.

Derimod er frygten udbredt blandt de nordiske forskere (se fx Toft Rasmussen & Koch-Nielsen, 1996). Klausen (sammesteds) forventer derimod, at et øget velfærdsmix vil fremme organisationernes kritiske funktion.

Henriksen (1995) har i et case-studie opstillet fem forskellige samspilsrelationer eller måder, hvorpå lokale, frivillige organisationer kan forholde sig til et offentligt pres:

1. Entreprenørrelationen, der betegner en "tæt og ofte detaljeret forhandlet position for den frivillige organisation med kontraktligt specificerede arbejdsopgaver".
2. Den kritisk samarbejdende relation "udtrykker ligeledes et tæt samarbejde, men i modsætning til den første relation har den frivillige organisation her større frihedsgrader i arbejdsopgaverne, samt et større kritisk potentiale og dermed større påvirkningskraft i forholdet til den offentlige samarbejdspartner."

Begge disse relationer karakteriseres som "præget af åbne og brede målgruppedefinitioner og til dels professionaliserede problemforståelser og menneskesyn. Dette bringer organisationerne i tæt overensstemmelse med den herskende socialpolitiske diskurs" (en formulering de nok selv ville sætte spørgsmålstegn ved, jf. ovenfor om kvaliteten i det frivillige arbejde). På denne baggrund betegnes de to relationer som en del af en slags "skyggestat".

3. Den private, som repræsenteres af fx Kræftens Bekæmpelse, hvor "der er tale om svage relationer til det offentlige både hvad angår opgaveløsning – og formulering".
4. Den autonome, som omfatter selvhjælpsgrupper og private foreninger, hvis organisatoriske uafhængighed og aktiviteterens karakter af gensidig støtte fjerner dem fra det offentlige.
5. Den lukkede, selvlegitimerende som de traditionelle afholdsbevægelser og stærkt religiøse organisationer. "Deres relative lukkethed om egne tolkninger og forståelser fx af sociale problemer og deres løsninger" mindsker den offentlige interesse i dem som samarbejdspartnere.

Derimod er konsekvenserne for den offentlige sektor og for socialpolitikken som sådan ikke på samme måde belyst. Hertil kan siges, at det jo også kun til en vis grad kan dreje sig om spekulationer evt. på basis af historiske erfaringer eller erfaringer fra andre lande med et anderledes velfærdsmiks.

Lorentzen (1996) peger på tre problemer, der må tages i betragtning, når den frivillige sektor inddrages:

- fordelingsproblemet
- ansvarsproblemet
- kundskabsproblemet.

Hertil kan føjes retssikkerhedsproblemet.

Fordelingsproblemet er set fra en velfærdstatslig synsvinkel et meget basalt problem. Tildelingen af velfærdsgoder bør være efterspørgsels- og ikke udbudsstyret, men det er på den anden side et princip, som den omfattende decentralisering og kommunalisering har brudt med. Ikke desto mindre er det et problem, som bør tages i betragtning.

Ansvarsproblemet drejer sig om, hvem der skal have ansvaret for kvaliteten af ydelserne. I det omfang, det drejer sig om ydelser efter Bistandsloven, har det offentlige i dag en tilsynsforpligtelse. Det er her, at spørgsmålet om kvalitetsmålinger og kvalitetssikring dukker op sammen med risikoen for, at selve kontrollen "ødelægger" det frivillige arbejdes såkaldte egenart.

Kundskabsproblemet sigter til, at der opbygges forskellige former for viden i det professionelle og det frivillige arbejde. Den viden, der opbygges gennem det frivillige arbejde, vil ofte være konkret og baseret på erfaringer, der egner sig til at føre tilbage til andre frivillige eller brugere. De professionelle baserer deres arbejde på fagligt funderede opfattelser af problemernes årsager og mulighederne for indsats over for disse. Spændinger mellem de forskellige opfattelser i en organisation er ikke usædvanlige.

Retssikkerhedsproblemet fremføres ofte i debatten uden dog at blive præciseret. En del af dette problem hører hjemme under fordelingsproblemet. En anden del drejer sig om spørgsmål som tavshedspligt, offentlighed og klageadgang.

Spørgsmålet om konsekvenserne for den generelle, socialpolitiske udvikling omtales også af Henriksen (1995). Hans generelle synspunkt er, at de store frivillige organisationer, som overhovedet vil kunne løfte øgede velfærdsopgaver, også er bærere af velfærdsstatens idealer, og at de derfor forholder sig meget kritiske til en statslig tilbagetrækning. I den omtalte undersøgelse af de landsdækkende frivillige organisationer var der da også kun 14 pct., der mente, at de skulle overtage en del af det offentlige opgaver. Imidlertid gør han opmærksom på nogle ny tendenser.

For det første er der en begyndende accept af, at de *uløselige opgaver* (narkomaner, misbrugere, sindslidende) overvæltet på de frivillige organisationer (jf. også ovenfor om disses forventede særlige evne til at tage sig af de svageste).

For det andet kan "de frivillige organisationer på længere sigt blive en slags "buffere" mellem på den ene side et absolut krav til det offentlige om lighed, retfærdighed og politisk kontrol, og på den anden side visse befolkningsgruppers *krav om responsive, fleksible og personlige løsninger af deres problemer her og nu*".

Afslutningsvis skal jeg komme ind på, at barriererne mod et udvidet velfærdsblik ikke kun findes i den frivillige sektor. De findes også i den offentlige – dvs. i de kommunale forvaltninger. Case-studier indikerer, at en på overfladen meget positiv holdning og muligvis også noget idylliserende holdning til den frivillige sektor slår revner, hvis man går tættere på, ligesom de forventninger, der stilles fra den kommunale sektors side, er i en vis modstrid med de forventninger, som de frivillige organisationer har til et samarbejde (Haberman, 1996).

Også befolkningen reagerer positivt på en række holdnings-spørgsmål om det frivillige arbejdes rolle og reflekterer den herskende ideologi om, at det frivillige arbejde fremmer folks ansvarlighed og aktive deltagelse i samfundet, og at det har en selvstændig kvalitet. Det er måske lidt mere interessant, at der ikke ser ud til at være nogen frygt for, at det frivillige arbejde

udgør en trussel mod betalt arbejde og bruges til offentlige besparelser. Anderledes forholder det sig med holdningen i et land, der netop har været gennem en omstilling med uddelegering af opgaverne også til den frivillige sektor, nemlig England. Her reagerer befolkningen anderledes med større skepticisme (Gaskin & Smith, 1995).

Den socialpolitiske konklusion af det foregående må være, at de ressourcemæssige – og det gælder sandsynligvis også de holdningsmæssige – forudsætninger for en væsentligt ændret opgavefordeling mellem det offentlige og den frivillige sektor ikke foreligger. Det relevante er ikke spørgsmålet om overdragelse af opgaver, men om samarbejdsformer omkring bedre opgaveløsninger. Det vil sige, at spørgsmålet ikke er, *hvem* der løser opgaverne, men *hvordan* de løses.

Den forskningsmæssige konklusion er, at en ændret opgavefordeling eller et øget samarbejdes konsekvenser stort set kun er belyst set fra den frivillige sektors side. Konsekvenserne for den offentlige sektor og for borgerne trænger til en forskningsmæssig belysning. De problemdimensioner, der er skitseret ovenfor, kunne danne udgangspunkt for en sådan indsats.

Litteratur

Adamsen, L. & Hertz, E. (1992)

Selvhjælpsgrupper inden for SUM-programmet og tilgrænsende områder. En sammenhæng af forskningsmæssige resultater. København: Akademisk Forlag.

Anker, J. (1995)

De frivillige sociale organisationer. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 95:12.

Anker, J. & Koch-Nielsen, I. (1995)

Det frivillige arbejde. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 95:3.

Bunnage, D. (1996)

De unge ældre i 1990'erne. København: Socialforskningsinstituttet. 96:18.

Christiansen, B. (1996)

Frivillighedscentraler. Hvorfra? Hvorhen? Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

Fridberg, T. (1994)

Kultur- og fritidsaktiviteter 1993. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 94:6.

Gaskin, K. & Smith, J.D. (1995)

A New Civic Europe. A study of the extent and role of volunteering. London: The Volunteer Centre.

Gruber, T. & Villadsen, K. (1997)

Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. København: Socialforskningsinstituttet. 97:4.

Gundelach, P. (1996)

Foreninger, sociale bevægelser og ideen om den tredje sektor, i: Toft Rasmussen & Koch-Nielsen (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet. 96:15.

Habermann, U. (1996)

Kommuneprofiler. Center for frivilligt socialt arbejde. Odense.

Henriksen, L. (1995)

Frivillige organisationer i en dansk kommune, i: Klausen, K.K. & Selle, P. (red.): Frivillig Organisering i Norden. København og Oslo: Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag og TANO A/S.

Ibsen, B. (1995)

Forandringer i den frivillige organisering i den sociale og kulturelle sektor i Danmark. i: Klausen, K.K. & Selle, P. (red.): Frivillig Organisering i Norden. København og Oslo: Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag og TANO A/S.

Just Jeppesen, K. et al. (1992)

Udstødte og sårbare. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 92:9.

Kjær Jensen, M. m.fl. (1987)

Sociale netværk og socialpolitik. En undersøgelse i to lokalområder. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 163.

Kjær Jensen, M. (1996)

Lokale netværker i socialt arbejde? i: Social Forskning. Tema: Det sociale ansvar. København: Socialforskningsinstituttet. September 96.

Klausen, K.K. & Selle, P. (red.) (1995)

Frivillig Organisering i Norden. København og Oslo: Dansk Jurist- og Økonomforbunds Forlag og TANO A/S.

Koch-Nielsen, I. (1996a)

Den personlige indsats lever og har det godt. i: Social Forskning: Borgerne om velfærdssamfundet. København: Socialforskningsinstituttet. Særnummer, august 96.

Koch-Nielsen, I. (1996b)

Hvem er de svage? i: Social Forskning: Borgerne om velfærdssamfundet. København: Socialforskningsinstituttet. Særnummer, august 96.

Lorentzen, H. (1996)

Stat og organisationer fra et historisk perspektiv. i: Toft Rasmussen & Koch-Nielsen (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet. 96:15.

Lundström, T. & Wijkström, F. (1995)

Från röst til service. Den svenske ideele sektorn i förändring. Stockholm: Sköndalsinstituttet.

Mehlbye, J. & Christoffersen, M. (1992)

Selvhjælpsgrupper – omfang, karakter og erfaringer. København: AKF Forlaget.

Pestoff, V.A. (1996)

Den tredje sektor og civilsamfundet – nogle begrebsmæssige overvejelser. i: Toft Rasmussen & Koch-Nielsen (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet. 96:15.

SBI og SFI (1997)

Rapport om sociale boformer under 50-M puljen. Under udgivelse på Statens Byggeforskningsinstitut.

Selle, P. (1996)

Norsk (skandinavisk) frivillighed i endring. i: Toft Rasmussen & Koch-Nielsen (red.): Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet. 96:15.

Toft Rasmussen, E. & Koch-Nielsen, I. (red.) (1996)

Den tredje sektor under forandring. København: Socialforskningsinstituttet. 96:15.

Virksomhedernes sociale ansvar

Af Helle Holt

Indledning

Denne antologi har til formål at diskutere, om man i Danmark kan forestille sig nye aktører på den socialpolitiske scene. I nærværende artikel vil det blive diskuteret, om markedet eller mere præcist om virksomhederne kan og skal overtage et socialt ansvar fra henholdsvis familien og det offentlige.

Som allerede diskuteret i andre artikler kan et socialt ansvar bestå af flere delelementer. Det kan bestå af ansvaret for, at opgaven bliver udført, ansvaret for finansieringen og endelig ansvaret for produktionen/fremstillingen. I den offentlige debat har virksomhederne været på banen i mange sammenhænge, men især i den senere tid som producent af forskellige offentlige opgaver (jf. diskussioner om udlicitering). Det er imidlertid ikke denne diskussion, der er denne artikels ærinde.

Her skal derimod diskuteres mulighederne og begrænsningerne i at lade virksomhederne være ansvarsbærende over for et bredt spektrum af sociale opgaver dvs. opgaver, som ellers familien eller det offentlige har været hovedansvarlige overfor.

Virksomhedernes målgruppe eller ansvarsområde skulle i så fald være egne medarbejdere, personer, der står uden for arbejdsmarkedet, men gerne vil ind, samt det lokalområde, hvori virksomheden er placeret.

Artiklen vil indledningsvis diskutere, hvad virksomheders sociale ansvar kan betyde, og hvordan man kan overdrage et ansvar til en ny aktør. Dernæst vil det blive beskrevet, hvad vi ved om virksomhedernes sociale ansvar i dag. Det interessante i en dis-

kussion om et eventuelt nyt velfærdsmix vil være, hvilke incitamenter og barrierer virksomhederne har for at påtage sig et større socialt ansvar. Dette vil blive diskuteret i de efterfølgende afsnit. Endelig vil det blive diskuteret, hvilke konsekvenser det kan få, hvis virksomhederne påtager sig et øget socialt ansvar. Kan man tale om, at der er nogle grænser for, hvad virksomhederne kan og skal påtage sig?

Baggrunden for debatten om virksomhedernes sociale ansvar

Debatten om virksomhedernes sociale ansvar er blusset kraftigt op i Danmark inden for de seneste år ikke mindst båret frem af det Tværministerielle Børneudvalgs indsatsområde: Bedre harmonisering af børneliv, familieliv og arbejdsliv, samt Socialministeriets kampagne "Det angår os alle".

Hovedtanken bag både det Tværministerielle Børneudvalgs arbejde og kampagnen er, at der skal ske en fornyelse af dansk socialpolitik, og i denne fornyelse tåntænkes virksomhederne en større rolle. Man er nået til et punkt, hvor socialpolitikken ikke kan opretholdes uden aktiv medvirken fra virksomhederne. På lidt længere sigt skal kampagnen også ses som et bud på, hvordan velfærdssamfundet skal se ud i fremtiden, og hvordan det kan forhindres, at samfundet yderligere polariseres i dem, der har arbejde, og dem, der ikke har, med social armod og uro til følge (Duus, 1994).

Debatten i Danmark er imidlertid ikke enestående. I internationale sammenhænge har emnet også været genstand for en stigende interesse. I forbindelse med det sociale topmøde i København i 1995 blev der således afholdt et symposium med netop virksomhedernes sociale ansvar som tema. Her blev der blandt andet argumenteret for, at det er i virksomhedernes langsigtede interesse ud fra en global synsvinkel at påtage sig et øget socialt ansvar. Det blev bl.a. påpeget, at det er nødvendigt for at undgå ustabilitet i verden, yderligere forurening af det fysiske miljø, befolkningsekspllosion og stigende fattigdom med folkevandrin-

ger til følge. Globale problemer som alle i den industrialiserede del af verden må tage et ansvar for (Mandag Morgens Strategiske Forum, 1995). Endvidere er der fx på europæisk plan etableret et netværk af virksomheder, der alle har underskrevet en deklaration kaldet "European Declaration of Businesses against Exclusion", hvor virksomhederne forpligter sig til at forebygge, at medarbejdere udstødes fra arbejdsmarkedet. Endelig kan det oplyses, at der i skrivende stund planlægges en større international konference i København i 1997 med deltagere fra virksomheder, organisationer og de politiske systemer om netop dette emne.

I den danske debat har man hidtil begrænset diskussionen om virksomhedernes sociale ansvar til den nationale kontekst. Mere præcist diskuterer man primært de private virksomheders rolle i forebyggelse og afhjælpning af marginalisering og udstødning af personer fra arbejdsmarkedet.

Går man mere abstrakt til begrebet "virksomhedernes sociale ansvar", fremgår det, at begrebet tillægges forskellig betydning alt efter, hvilket teoretisk synspunkt man anlægger.

I den traditionelle, *økonomiske teori* har virksomhederne kun et ansvar for at tjene flest mulige penge til gavn for virksomheden, medarbejderne såvel som samfundet i almindelighed. At tale om et virksomhedsansvar, som rækker ud over dette grundlæggende økonomiske ansvar, giver ingen mening (fx Friedman, 1970). I den for *organisationsteori* ser man derimod en langsigtet interesse for virksomhederne i at tage et socialt ansvar i forhold til virksomhedernes egne medarbejdere. Ved at investere i medarbejdernes kvalifikationer og velbefindende antages virksomhederne at kunne optimere brugen af ressourcer og minimere spild og fejl i produktionen. Endvidere ser organisationsteorier også på de markedsføringsmæssige aspekter af virksomhedernes handlemåde og påpeger i den sammenhæng PR-værdien af at fremstå over for offentligheden som en virksomhed med et socialt ansigt (fx Bakka og Fivelsdal, 1986). Endelig tillægges

*velfærdsteori*erne virksomhederne et socialt ansvar på linie med såvel staten (det offentlige) som civilsamfundet. Virksomhederne tillægges med andre ord et medansvar for både deres egne medarbejderes trivsel og for den samfundsmæssige udvikling i bred forstand (fx Wolfe, 1989).

Hvor de to førstnævnte positioner ser virksomhedernes sociale ansvar som snævert knyttet til deres kort- eller langsigtede egeninteresser, ser *velfærdsteori*erne dette ansvar ud fra et samfundsmæssigt rationale. Det kan alene af den grund være vanskeligt for repræsentanter for disse to synspunkter at nå til en fælles forståelse af, hvori virksomhedernes ansvar består, og i hvilken udstrækning der er behov for at øge det.

Disse forskellige teoretiske positioner afspejles i den måde, man i Danmark har diskuteret virksomheder på. Bortset fra virksomhedernes ansvar i miljødebatten diskuterede man helt frem til slutningen af 80'erne stort set ikke virksomhedernes sociale ansvar. I overensstemmelse med den økonomiske teoris verdensbillede anså man samfundsudviklingen som det offentliges ansvar. I slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne dukkede diskussionen af "det etiske regnskab" op. Tankegangen var – i overensstemmelse med dele af organisationsteoriene – at en effektiv produktion i et stærkt pluralistisk og hurtigt ændrende samfund kræver en vis grad af fælles værdigrundlag blandt virksomhedens medarbejdere og øvrige interessenter. Derfor begyndte man at diskutere, hvordan virksomheder kunne kortlægge sådanne værdier og opstille dem, så de kunne bruges som et fælles styringsinstrument (Morsing, 1991). Endelig er Socialministeriets kampagne "Det angår os alle" – som i dag helt dominerer debatten om virksomhedernes sociale ansvar – udtryk for en *velfærdsteoretisk* tankegang: Velfærdssamfundet står over for nogle problemer, som det vil være svært eller måske ligefrem umuligt at løse med den nuværende ansvars- og opgavefordeling mellem stat, marked og civilsamfund. Staten (det offentlige) kan ikke løse de forestående problemer alene. I den forstand kan man tale om, at virksomhederne har et socialt ansvar.

Som allerede denne indledning viser, kan synspunkterne på virksomhedernes sociale ansvar variere betydeligt alt efter udgangspunktet.

En pragmatisk opdeling

Betragter man problemstillingen med mere praktiske øjne, fx ved at se på den lange liste af aktiviteter, som knytter an til virksomhedernes sociale ansvar, tegner der sig et tilsvarende broget billede. Virksomhederne kan – i hvert fald ud fra et velfærdsteoretisk synspunkt – tage et socialt ansvar på mange forskellige måder og på forskellige områder. I Danmark har man imidlertid primært diskuteret, hvordan virksomhederne kan aflaste det offentlige system og ikke i så høj grad, hvordan virksomhederne kan aflaste eller overtage nogle af de sociale opgaver, der i dag ligger hos familierne, i et samarbejde med det offentlige. Her tænkes fx på børne- og ældreomsorgen.

Tages udgangspunktet i den danske kontekst, indsnævres de ansvarsområder, der er tiltænkt virksomhederne, således noget, hvilket vil afspejles i den pragmatiske opdeling.

Det kan være formålstjenligt at skelne mellem et *internt* og et *eksternt* socialt ansvar. Det interne ansvar vedrører virksomhedernes egne medarbejdere, mens det eksterne ansvar vedrører det omkringliggende samfund. Det eksterne sociale ansvar kan vedrøre såvel det lokale, det nationale som det internationale samfund. Denne opdeling er empirisk forankret. Dernæst kommer selve definitionen af, hvilke sociale opgaver der er tale om med henholdsvis det interne og det eksterne ansvar. Her er der forskellige sondringer.

Man kan skelne mellem et socialt ansvar for *forebyggelse* af samfundsmæssige problemer og et socialt ansvar for *afhjælpning* (løsning) af problemer. Kombineres disse to dimensioner af et socialt ansvar, får man fire typer socialt ansvar.

En anden måde at skelne mellem de forskellige tiltag på er at se på det interne ansvar, som er rettet mod almene initiativer for alle medarbejdere, og de initiativer, der er rettet mod medarbejdere i en særlig udsat position. Det eksterne ansvar kan ses som tiltag, der er rettet mod integration af personer på arbejdsmarkedet, eller tiltag, der er rettet mod lokalsamfundet (Kylling, Bach & Kjær, 1996).

Disse sondringer giver fire forskellige områder, som en virksomhed kan rette sine tiltag mod:

1. Et *forebyggende internt* socialt ansvar, som fx omfatter det fysiske og psykiske arbejdsmiljø og hovedparten af virksomhedernes personalepolitik som fx seniorpolitik, familievenlige tiltag, med andre ord almene tiltag rettet mod samtlige medarbejdere.
2. Et *afhjælpende internt* socialt ansvar, som fx omfatter omplacering af medarbejdere, der rammes af en længerevarende sygdom, alkoholafvænning af medarbejdere, med andre ord tiltag rettet mod medarbejdere i en særlig udsat position o.lign.
3. Et *forebyggende eksternt* socialt ansvar, som fx omfatter tilbud om praktikpladser til skoleelever eller unge uddannelsessøgende, lokal sponsorering af sociale aktiviteter, med andre ord tiltag, der er rettet mod lokalsamfundet.
4. Et *afhjælpende eksternt* socialt ansvar, som fx omfatter virksomhedernes medvirken i at skaffe særlige job til langtidsledige, revalidender, handicappede eller blot ansættelse af dem på almindelige overenskomstmæssige vilkår, med andre ord tiltag rettet mod integration af personer på arbejdsmarkedet.

Opdelingen af de forskellige typer af sociale opgaver, som en virksomhed kan påtage sig, er vigtig, fordi det er sandsynligt, at der til hver type opgave findes et sæt af forskellige incitamenter og barrierer. Det er fx ikke vanskeligt at forestille sig, at medarbejderne på en virksomhed vil finde det helt i sin orden med

tiltag, der generelt kommer medarbejderne til gode, fx en personalepolitik, mens fx særlige ordninger for småbørnsforældre kan møde en vis modstand i den ældre del af medarbejderskaren, der har overstået børnestadiet.

Eksisterende empirisk viden på området

Med udgangspunkt i ovenstående systematiseringer af virksomhedernes sociale ansvar gennemgås i det følgende kort den empiriske viden, der eksisterer om virksomhedernes sociale ansvar i Danmark.

Vores viden er størst på det beskrivende plan. Især har FormidlingsCenter Aarhus udarbejdet en række eksempelsamlinger, som beskriver konkrete virksomheder og det sociale ansvar, de har påtaget sig. Her er tale om beskrivelser af både virksomhedernes eksterne og interne ansvar. Ud fra de beskrevne eksempler konkluderes det, at danske virksomheder primært koncentrerer deres indsats på det interne ansvar og hovedsageligt på det forebyggende, mens det eksterne ansvar i almindelighed fylder meget lidt (Kylling, 1993; Kylling, 1994; Kylling & Bach, 1994; Kylling, Bach & Kjær, 1996).

En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar blev gennemført af Burson og Marsteller via et spørgeskema til 6.400 virksomheder i to amter. Ud over en afdækning af omfanget af og indholdet i det sociale ansvar på danske virksomheder i dag var formålet at belyse, hvilke incitamenter der får virksomheder til at tage et socialt ansvar og de barrierer, der eventuelt forhindrer virksomhederne i at tage et sådant (Burson-Marsteller A/S, 1994a).

Undersøgelsen når frem til nogle af de samme konklusionen som FormidlingsCenter Aarhus. De virksomheder, der påtager sig et socialt ansvar, tager det primært for egne medarbejdere, dvs. som et internt socialt ansvar. Virksomhederne er langt mindre tilbøjelige til at tage et eksternt socialt ansvar i Danmark.

Ud over at de refererede undersøgelser giver et billede af, hvilke typer af sociale opgaver virksomhederne allerede påtager sig, bekræfter beskrivelserne, at de private virksomheders sociale aktiviteter primært er rettet mod forebyggelse og afhjælpning af marginalisering og udstødning. Der findes fx ikke nogle eksempler på, at virksomheder har påtaget sig opgaver, som før primært lå i familierne, eventuelt i et samarbejde med det offentlige. Enkelte virksomheder har en familierpolitik, men den er rettet mod at give fx forældre bedre mulighed for selv at varetage det sociale ansvar for familierne. Dette ligger også i forlængelse af forældres generelle ønske om at adskille familielivet fra arbejdslivet (Holt & Thaulow, 1996).

Endelig kan man få et billede af trenden lige nu ved at se på, hvilke typer af projekter der er ansøgt om ressourcer til i Socialministeriets virksomhedspulje. Halvdelen af puljemidlerne går til projekter, der arbejder med at forebygge udstødning på grund af langvarig sygdom. Resten af projekterne fordeler sig mellem udvikling af modeller for indslusning på arbejdsmarkedet, udvikling af modeller for de ældre på arbejdspladsen og udvikling af modeller for et mere rummeligt og fleksibelt arbejdsmarked. Langt den overvejende del af midlerne går til virksomheder, der vil gøre noget for egne medarbejdere, der står i fare for at blive udstødt.

Det er ikke nogen stor overraskelse, at virksomhederne primært påtager sig et ansvar for egne medarbejdere. Det er der traditioner for, og det er der for virksomhederne et oplagt rationale i. Det kan derimod være vanskeligere at se incitamenterne for virksomhederne til at påtage sig at handle socialt ansvarligt over for personer uden for virksomheden. I det følgende skal incitamenterne og barriererne for, at virksomhederne påtager sig forskellige former for sociale opgaver, diskuteres.

Incitamenter og barrierer

Incitamenter og barrierer vil være meget afhængige af, hvordan man fra politisk side har tænkt sig at give en ny aktør et ansvar.

Man kan kun *give* en aktør et fuldt ansvar for en opgave, hvis man fx lovgiver på området.

Det danske arbejdsmarked er allerede gennemreguleret af love og overenskomster, der på deres områder har pålagt virksomhederne et socialt ansvar. Det gælder fx lønforhold, fysisk arbejdsmiljø, ligebehandlingslovgivningen, orlovsordninger, arbejdstidsregler osv. Det vil sige, når man i den offentlige debat diskuterer virksomhedernes sociale ansvar, er det opgaver, der ligger ud over det, der allerede er lovgivet omkring.

Man kan prøve at få virksomheder til at handle mere socialt ansvarligt uden at give dem ansvaret. Det kan man gøre ved fx at belønne en bestemt type adfærd i form af fx løntilskud ved ansættelse af særlige grupper, eller man kan straffe en anden form for adfærd ved fx at give bøder til virksomheder, der forurener det fysiske miljø.

Endelig kan man forsøge at få virksomhederne til af sig selv at handle socialt ansvarligt ved at holdningspåvirke virksomhederne.

Fra politisk side er det den sidste vej, der er valgt i Danmark. Via kampagnen "Det angår os alle" forsøges det at få virksomheder til at handle mere ansvarligt over for egne medarbejdere, for personer uden for arbejdsmarkedet og for lokalsamfundet. Dog er der stadig belønninger at hente ved den rette adfærd i form af løntilskud til personer med nedsat erhvervsevne, af virksomhedpuljer til virksomheder, der vil lave forsøg med at handle ansvarligt, og endelig giver de sociale kapitler i overenskomsterne mulighed for at ansætte personer på en løn under den normale overenskomstmæssige løn.

Incitamenterne og barriererne vil ud over at være afhængige af, hvilke midler der bliver brugt fra politisk side, være afhængige af ud fra hvis synsvinkel, man vurderer fordele og ulemper.

Den vigtigste aktør i denne diskussion er den daglige ledelse, og hvilke incitamenter den kan se i en social ansvarlig adfærd. Den daglige ledelse skal stå til regnskab over for en bestyrelse, en ejer eller aktionærerne og have gode (økonomiske) argumenter for ændringer i virksomhedens personalepolitik, ansættelsespolitik osv.

Det er temmeligt nemt at finde incitamenterne, hvis der er tale om lovgivning eller overenskomstmæssige aftaler på området. Her vil den daglige ledelse formentlig kunne gøre op, om det kan betale sig at overholde loven eller at bryde den, hvilket kommer an på straffen ved at bryde den. Som allerede nævnt kan man også forsøge at ændre virksomheders adfærd ved at etablere en økonomisk incitamentsstruktur fx ved hjælp af diverse løntilskudsordninger. Her vil ledelsen så skulle afgøre, hvad der bedst kan betale sig.

I Danmark har det vist sig, at de økonomiske tilskudsordninger til ansættelser af særlige grupper ikke har været nok til at ændre virksomhedernes ansættelsespolitik over for disse grupper. Og direkte påbud som fx kvoteordninger eller at gøre offentlige ordrer afhængige af virksomhedernes sociale ansvar eller afgifter, hvis ikke virksomheden har udvist en vis social adfærd, har ikke været på tale i den danske diskussion. Man har ikke tradition for direkte ved lov at fratage virksomhederne deres ledelsesret. Spørgsmålet er således, om der findes incitamenter, der ad frivillighedens vej kan bane vejen for en mere social ansvarlig adfærd.

I det følgende skal det således diskuteres, hvilke incitamenter en ledelse har for at påtage sig en socialt ansvarlig adfærd, for det første over for egne medarbejdere og for det andet over for personer, der er uden for virksomhederne, og endelig en ansvarlighed over for lokalsamfundet.

Ses først på incitamenterne i forbindelse med at påtage sig et socialt ansvar over for egne medarbejdere, giver organisations-

teorierne og måske især managementteorier en stor del af argumenterne.

Medarbejdere, der føler sig værdsat, der føler, at ledelsen interesserer sig for dem og deres eventuelle problemer, der føler, at ledelsen udviser en fleksibel holdning og imødekommenhed over for medarbejdernes ønsker og forslag, der føler, at ledelsen tager hensyn til familiemæssige problemer, arbejdsmæssige problemer eller sundhedsmæssige problemer, vil trives på arbejdspladsen og føle en loyalitet over for ledelsen og for virksomheden som sådan. Medarbejdere, der trives, yder mere, har et lavere fravær og vil udvise større fleksibilitet over for ledelsens behov og krav end medarbejdere, der mistrives (se fx Torrington & Hall, 1991).

Ud over disse kendte argumenter for de såkaldte bløde ledelsesværktøjer kan man forestille sig andre incitamenter for ledelsen til at påtage sig et socialt ansvar over for egne medarbejdere.

For det første kan der være et incitament omkring fastholdelse af medarbejdere. Incitamentet kan dække over to vidt forskellige problemkomplekser. Der er situationen med den langtidssyge medarbejder, der, medmindre ledelsen foretager sig noget aktivt, vil forsvinde fra arbejdspladsen. Ved at fastholde medarbejderen vil man kunne bevare nyttig viden og erfaring samt spare optræningen af en ny medarbejder. Usikkerhedsmomentet er, om den langtidssyge overhovedet har mulighed for at vende tilbage til arbejdspladsen.

For det andet kan der være et incitament i at fastholde særligt kvalificerede medarbejdere, der er attraktive for andre virksomheder. Dette reguleres traditionelt via lønnen, men forskellige goder i form af en god personalepolitik, gode arbejdstidsforhold, efteruddannelsesmuligheder, familiepolitik osv. kan også være med til at fastholde kvalificeret arbejdskraft.

I direkte forlængelse heraf kan en social ansvarlig adfærd fra en ledelses side også betyde, at virksomheden får lettere ved et re-

kruttere kvalificeret arbejdskraft, hvilket i nogle tilfælde formentlig vil være et incitament i sig selv. En virksomhed med et godt omdømme, og hvor medarbejderne trives, vil alt andet lige være en mere attraktiv arbejdsplads end en arbejdsplads med det modsatte rygte. At kunne rekruttere arbejdskraft kan meget vel blive afgørende for virksomhederne i fremtiden, hvor det må forventes, at udbuddet af arbejdskraft formindskes drastisk.

At der skal mere end lønnen til at rekruttere arbejdskraft i dagens Danmark, er der flere eksempler på. Virksomheder, der flytter til Vestdanmark, har traditionelt haft svært ved at rekruttere den ønskede arbejdskraft. Dette råder man fx bod på i et projekt i Viborg Amt, hvor 30 virksomheder har slået sig sammen om et projekt, hvor man via et netværk kan forsøge at skaffe job til en medfølgende ægtefælle. For mange er det ikke nok, at den ene part har et interessant arbejde – det er hele familien, der skal trives. Ligeledes er det almindeligt at se ventelistedørrelsen på daginstitutionerne i den pågældende kommune i stillingsannoncen, hvilket også må tages som et tegn på, at ledelserne er klar over, at der efterhånden skal mere end lønnen til at rekruttere en kvalificeret arbejdskraft.

Endelig kan et incitament til at handle socialt ansvarligt over for ens medarbejdere udspringe af holdningen hos den enkelte leder. Der er ikke tale om et egentligt incitament i økonomisk forstand. En ledelse kan ud fra moralske overvejelser behandle medarbejderne på en sådan måde, at nedslidning og udstødning fra arbejdspladsen undgås.

I de fleste ledelser i dag er der nok en vis forståelse for, at personalepolitik, seniorpolitik osv. er en forebyggende aktivitet, der både på kort og lang sigt vil kunne betale sig for virksomheden. Derimod er det måske lidt vanskeligere at se de åbenbare fordele ved de lidt mere afhjælpende foranstaltninger over for egne medarbejdere. Her vil indsatsen formentlig meget komme an på, hvilken medarbejder der har behov for en særlig indsats. Er det fx en medarbejder med lang anciennitet, eller er det en med-

arbejder med nogle specielle kvalifikationer, der er vanskelige at erstatte? Det kunne være denne type af kriterier, en ledelse ville vurdere ud fra, når der skal regnes på omkostningerne i forhold til gevinsten.

Medarbejdernes incitamenter til at støtte en ledelse i at handle socialt ansvarligt over for egne medarbejdere er forholdsvis nemme at få øje på. Medarbejdernes gevinster er, at de befinder sig på en arbejdsplads, hvor der er et godt arbejdsmiljø, hvor der tages hensyn til den enkelte medarbejder, og hvor man i en krisesituation kan regne med opbakning fra ledelsen.

Incitamentet for medarbejderne er formentlig størst, når der er tale om generelle, forebyggende goder, som kommer alle medarbejdere til gode. Modstanden kan opstå, når der er tale om mere behovsbestemte goder. Medarbejdere uden børn eller ældre børn kan have modstand mod en familiepolitik, der tilgodeser medarbejdere med små børn. Unge medarbejdere kan have ringe forståelse for en seniorpolitik osv.

Barriererne eller modstanden fra medarbejderside mod de mere afhjælpende foranstaltninger har været synlige i den offentlige debat. Det drejer sig især om modstand mod de såkaldte skånejob eller job på særlige vilkår, som enten kan skabes via de sociale kapitler i overenskomsterne eller via offentlige tilskud fx 50/50-ordningen. Disse job etableres til medarbejdere, der har fået en nedsat erhvervsevne og dermed ikke kan leve op til de almindelige præstationskrav. Jobbet på særlige vilkår er karakteriseret ved lavere løn og/eller færre timer, end den almindelige overenskomst foreskriver. Jobbet kan også have en lettere karakter, dvs. at der ikke stilles så store præstationskrav til personen i jobbet. Modstanden mod denne type af job skal primært findes i to forhold. For det første kan medarbejdere ansat på normale vilkår føle deres egne stillinger truet. Det er billigere for virksomheden at ansætte personer på særlige vilkår. For det andet kan medarbejderne på normale vilkår være bekymrede for, at job i virksomheden, der har haft karakter af "naturlige" skåne-

job, skal forsvinde til fordel for job, der er langt dårligere betalt, nemlig job på særlige vilkår.

På mange arbejdspladser, hvor der traditionelt har været tale om en langsom nedslidning af medarbejderne, har man haft job i virksomheden, der blev forbeholdt nedslidte kollegaer, der her-ved kunne bevare både indtægten og arbejdsmarkedstilknytningen. Disse job er i fare ved etablering af job på særlige vilkår.

Modstanden mod disse skånejob og altså modstanden mod en afhjælpende foranstaltning vil formentlig være størst, når der er tale om personer uden for virksomheden, hvorimod der formentlig er større forståelse, når det drejer sig om en af kollegaerne.

Vendes blikket mod det eksterne ansvar, som indledningsvist blev defineret henholdsvis som sociale aktiviteter, der berører personer uden for virksomheden såsom langtidsledige, revalidender etc., og som sociale aktiviteter der har med lokalområdet som sådan at gøre, er situationen formentlig en anden.

Umiddelbart er det vanskeligere her at pege på incitamenterne set fra en ledelsessynsvinkel over for disse sociale opgaver. I det omfang, der i forbindelse med ansættelse af personer fra de svage grupper uden for arbejdsmarkedet er tale om offentlige løntilskud eller ansættelse på særlige vilkår i forbindelse med de sociale kapitler, er det muligt, at det for virksomheden rent økonomisk kan betale sig. Dette er dog formentlig afhængigt af, hvordan medarbejderne reagerer, og det er igen afhængigt af, hvilken social ansvarlighed ledelsen har vist over for egne medarbejdere.

En ledelse vil altså i sine overvejelser skulle holde de egentlige omkostninger ved ansættelse af langtidsledige eller personer med nedsat erhvervsevne op mod indtægterne i form af løntilskud og personens produktion. Dertil skal yderligere lægges, om ansættelserne vil skabe en negativ stemning på arbejdspladsen, der vil påvirke den generelle produktivitet i nedadgående retning.

Et andet incitament skal nævnes. Virksomheder kan ved at bidrage til integrationen af personer uden for arbejdsmarkedet skabe sig et positivt lokalt omdømme. Et positivt, lokalt omdømme kan være et gode i forhold til de offentlige samarbejdspartnere, men vel i lige så høj grad i forhold til befolkningen i lokalområdet. Et positivt omdømme er et godt udgangspunkt for indflydelse på kommunale beslutninger, der kan have betydning for virksomheden både på kort og lang sigt. Til gengæld kan man forestille sig, at netop samarbejdet med de offentlige institutioner med det medfølgende bureaukrati kan opleves som en barriere for nogle ledelser. Ligesom ukendskab til de tilskudsordninger, der faktisk findes, vil hindre nogle i overhovedet at tænke tanken.

Endelig kan der være grunde, som ikke umiddelbart er rationelle, men som hører til den kategori, man kunne kalde ledelsens personlige holdning til de svage grupper uden for arbejdsmarkedet. Ledelsen kan ud fra en moralsk opfattelse mene, at det er virksomhedens ansvar at tage del i integrationen af de svage grupper. Det kan skyldes en personlig kontakt til personer i den situation, eller det kan ske ud fra en generel bekymring over samfundets udvikling og herunder de næste generationers muligheder. Det kan opleves som en del af tidsånden, at man tager del i det fælles ansvar, det er at integrere de udstødte.

Den største barriere for at tage et eksternt afhjælpende, socialt ansvar er formentlig, at de færreste ledelser ser det som deres ansvar. Det offentlige har hidtil haft det sociale ansvar for de svageste personer, og mange virksomheder vil foretrække, at det forbliver sådan i fremtiden. Virksomhederne ønsker ikke at påtage sig de omkostninger og besværligheder, der er forbundet hermed.

Medarbejdernes synspunkter til det afhjælpende, eksterne ansvar vil tage udgangspunkt i konsekvenserne for egne stillinger og arbejdsvilkår. Som allerede påpeget vil der formentlig være en betydelig skepsis over for, at udefra kommende personer får job

på særlige vilkår på virksomheden. For det første fordi det kan opleves som en trussel mod egne stillinger, og for det andet fordi job på særlige vilkår kan inddrage de arbejdsopgaver, som før blev betragtet som de såkaldte "naturlige" skånejob. Det er muligt, medarbejdernes holdninger vil være afhængige af, om der er tale om langtidsledige eller fx revalidender, men det vides ikke for nærværende, idet der ikke er lavet forskning på området.

Det forebyggende eksterne ansvar har en helt anden karakter end det afhjælpende ditto og er formentlig langt mindre konfliktfyldt. Uddannelse af lærlinge og elever samt at tage forskellige uddannelsessøgende i praktik er oplagte virksomhedsopgaver, som der da også er tradition for. Virksomheder har ganske enkelt en egeninteresse i, at der vedbliver at være en kvalificeret arbejdskraft, og deltager derfor også i socialiseringen og uddannelsen af de unge.

Tilskud til forskellige fritidsaktiviteter eller humanitært arbejde har en forebyggende side, men er for virksomhederne formentlig primært et middel til at opnå reklame og positivt omdømme i lokalområdet.

Medarbejderne på virksomhederne har næppe noget væsentligt at indvende mod det forebyggende arbejde. Det berører næppe i større omfang deres egne arbejdsvilkår og kommer formentlig dem selv og deres familier til gode.

Konsekvenser af et nyt velfærds-miks

Mange faktorer vil påvirke konsekvenserne af et nyt velfærds-miks. Nyt velfærds-miks er i denne artikel indsnævret til at dreje sig om, at virksomheder skal tage et øget medansvar for egne medarbejdere, så marginalisering og udstødning undgås, samt et øget medansvar for at reintegrere allerede udstødte på arbejdsmarkedet. Flere faktorer vil i denne sammenhæng have indflydelse på konsekvenserne. Her skal fremhæves tre:

For det første vil det være afgørende på hvilket niveau, der diskuteres konsekvenser. Ses der på konsekvenser for kernearbejdskraften, de marginaliserede, virksomhedens overlevelse, lokalsamfundet, arbejdsmarkedet som sådan eller for hele velfærdssamfundet? Konsekvenserne vil formentlig være vidt forskellige afhængige af synsvinkel. For det andet er det afgørende på hvilket sigt, der ses på konsekvenser. En ændring i rollefordelingen kan måske på kort sigt have positive konsekvenser, mens det på længere sigt kan have nogle negative konsekvenser. Endelig er det afgørende på hvilken måde, man fra politisk side vælger at ændre ansvarsfordelingen på. Hvis det sker af frivillighedens vej, har det et sæt af konsekvenser, mens man må forvente andre konsekvenser, hvis der lovgives på området, eller hvis det offentlige simpelthen trækker sig ud af nogle af de sociale opgaver, det offentlige har ansvaret for i dag.

Diskussioner om konsekvenser kan altså ikke undgås at have en spekulativ karakter. Alligevel skal der i det følgende gøres nogle overvejelser, idet det kan være med til at sætte spørgsmålstegn ved, om man overhovedet kan afgøre, hvad der er en social ansvarlig handling.

Danske virksomheder tager allerede i dag et socialt ansvar både for egne medarbejdere og for de allerede marginaliserede. Virksomhederne gør det frivilligt formentlig primært ud fra et økonomisk rationale. Det skal kunne betale sig. Der er altså tale om, at virksomhederne skal tage et endnu større ansvar, end de gør i dag, således at det offentlige aflastes. For at kunne give konsekvensovervejelserne lidt mere vægt er det oplagt at vende sig mod lande, hvor virksomhederne allerede har et stort ansvar for egne medarbejdere og de allerede udstødte. Eller sagt på en anden måde lande, hvor der ikke er en velfærdsstat, der traditionelt har taget sig af alle former for sociale problemer. USA er her et oplagt valg. Her har de private virksomheder et stort socialt ansvar for deres medarbejdere, ganske enkelt fordi der ikke er et socialt system til at samle op. Nogle af de følgende overvejelser tager således udgangspunkt i nyere amerikansk forskning.

Overordnet kan man sige, at der i hele problemstillingen er tale om paradokser. Handlinger, der for den enkelte medarbejder eller leder ser ud som og opleves som en social handling, vil ud fra en anden synsvinkel fx arbejdsmarkedets synsvinkel vise sig at have nogle asociale konsekvenser. Det kan der gives følgende eksempler på:

Når virksomheder i stigende grad investerer ressourcer i egne medarbejdere i form af en offensiv personalepolitik, uddannelsespolitik, fastholdelsespolitik osv., er det oplagt, at det vil opleves som en social ansvarlig handling for de medarbejdere, der får gode arbejdsvilkår. Men det har også nogle oplagte negative konsekvenser, når man udvider synsvinklen til at omhandle arbejdsmarkedet som sådan. For det første vil der være en fare for, at virksomheden lukker sig om sig selv. Man tager ansvaret for egne medarbejdere, som man holder på, men man er ikke tilbøjelig til at tage svage personer ind. Den socialt ansvarlige adfærd kan risikere at stoppe ved kernearbejdskraften. Det kan i realiteten betyde en øget polarisering mellem de fastansatte på normale vilkår og de "andre". Konsekvenserne kan blive, at det kan blive endnu vanskeligere for de svage grupper at få fodfæste på arbejdsmarkedet. De svage grupper kan måske få midlertidige job på grund af offentlige tilskudsordninger, men vil aldrig blive dem, der vil blive investeret i. Netop denne effekt ses i USA. Her har det yderligere den konsekvens, at en større del af arbejdskraften bliver ansat på løse vilkår uden rettigheder. Det går hårdest ud over den dårligst rustede del af arbejdsstyrken, der både har svært ved at få sig et job, og lykkes det endelig, bliver det på løse vilkår uden form for sikkerhedsnet (Lundgren-Gaveras, 1996). I USA opleves der en stigning i den del af arbejdsstyrken, der ikke tilhører kernearbejdskraften. Endvidere må det konstateres, at det også rammer den specialiserede og oftest højtuddannede del af arbejdsstyrken, der bliver ansat på korttidskontrakter eller på freelance basis. Lønnen er måske høj, men der følger ingen velfærdsgoder og forsikringer med (Christensen, 1996).

En virksomhed, der lukker sig om sig selv, vil også virke bremsende på mobiliteten på arbejdsmarkedet, idet virksomheden ved de forskellige personalepolitiske tiltag forsøger at hindre mobiliteten. En faldende mobilitet på arbejdsmarkedet blandt kernearbejdskraften vil igen have konsekvenser for grupperne uden for arbejdsmarkedet, der herved får endnu vanskeligere ved at få foden indenfor.

Endelig må man også forestille sig, at virksomheder, der investerer mange ressourcer på medarbejderne, forventer at få noget til gengæld. Det vil sige, at der vil blive stillet større og større krav til kernearbejdskraften, hvor det i sig selv vil kunne skabe en ny marginaliseringsproces, fordi nogle af medarbejderne ikke kan klare de stigende krav.

Prøver man på at se på de samfundsmæssige konsekvenser af et øget socialt ansvar til virksomhederne, er der mindst én konsekvens, der springer i øjnene. I en dansk kontekst er universalitet, lighed og omfordeling en vigtig del af den ideologiske basis for den skandinaviske velfærdsstat (se fx Esping-Andersen, 1990). Et øget ansvar til virksomhederne kan ikke undgå at ændre på dette. Der vil opstå væsentlige forskelle fra område til område afhængig af virksomhedernes indstilling i de pågældende områder. Der vil blive tale om stor forskelsbehandling af allerede ansatte, hvilket der allerede er i dag. Men vigtigere er, at chancerne for at blive reintegreret på arbejdsmarkedet vil variere stærkt. I dag er det et offentligt ansvarsområde, men med et øget ansvar til virksomhederne vil retssikkerheden og sikkerhedsnettet for den enkelte være afhængig af virksomhederne i området, og det kan have voldsomme konsekvenser for legitimiteten og dermed samfundet som sådan.

Netop dette forhold diskuteres i USA i dag, hvor mange taler for, at man må bryde med den opfattelse, at den enkeltes rettigheder er knyttet til den enkeltes arbejdsmarkedstilknytning og ikke er universelle rettigheder knyttet til ens statsborgerskab, som det endnu er i Danmark. Med den udvikling, der er i gang

i USA, hvor en stigende del af arbejdsstyrken kun er løst tilknyttet virksomhederne, har det voldsomme sociale konsekvenser til følge, såsom fattigdom, kriminalitet og ustabilitet (Goo-gins, 1996).

Ser man derimod på de positive konsekvenser af et nyt velfærds-miks, skal det først og fremmest fremhæves, at med inddragelse af virksomhederne i den sociale opgavevaretagelse kan det næsten ikke undgås, at der findes nye måder at tackle sociale problemer på. Måder, som måske aldrig var blevet fostret i det offentlige system. Dertil skal lægges, at det formentlig er virksomheder, der er bedst til at socialisere personer til arbejdsmarkedet og dermed også at få personerne integreret igen. Endvidere vil et fleksibelt og rummeligt arbejdsmarked formentlig være et gode for alle. Når der så samtidig på virksomhederne vil blive lagt vægt på en udvikling af de menneskelige ressourcer, vil de danske virksomheder være godt rustet til fremtidens arbejdsmarked.

Hvis virksomheder begynder at forebygge marginalisering og udstødning af egne medarbejdere, må det selvfølgelig have en positiv konsekvens for de personer, der i stedet for en udstødning faktisk bliver fastholdt, ligesom en eventuel forebyggende indsats i lokalområdet vil have en positiv effekt på disse processer.

Grænser for virksomhedernes sociale ansvar

Der er ikke tvivl om, at der er tale om et paradoks, hvor som beskrevet i foregående afsnit mange handlinger, der i intentionen er sociale, kan vise sig at blive asociale og negative for samfundet på et andet niveau.

Ligeledes må det formodes, at der er indbygget en modsætning mellem det interne og det eksterne ansvar, som formentlig ikke kan løses, men som skal medtages, når virksomhedernes rolle i et nyt velfærdsmiks skal diskuteres.

En virksomhed, der tager et socialt ansvar for egne medarbejdere, kan være med til at gøre det vanskeligere for de svage grupper at blive lukket ind i varmen. Det bliver simpelthen mindre sandsynligt, at virksomheder vil ansætte personer, der ikke fuldt ud lever op til præstationskravene, fordi der ved en ansættelse følger så mange goder, at de kun kan tilbydes til den absolutte kernearbejdskraft.

Ydermere er det sandsynligt, at de to typer af ansvar er afhængige af hinanden. Det er vanskeligt at forestille sig en virksomhed, der påtager sig et stort eksternt ansvar, men samtidig nedslider og udstøder egen arbejdskraft. Derimod er det ikke vanskeligt at forestille sig en virksomhed, der påtager sig et stort internt ansvar, men ikke et eksternt ansvar, hvilket blandt andet de amerikanske erfaringer viser.

Så længe man i Danmark kun diskuterer, hvordan man ad frivillighedens vej kan få virksomhederne til at påtage sig et øget socialt ansvar, vil mange af de ovenfor nævnte, negative konsekvenser formentlig ikke blive aktuelle. Så længe det sociale ansvar for de marginaliserede grupper ligger i den offentlige sektor, vil det være begrænset, hvor meget virksomhederne vil påtage sig. Det vil ud fra denne forfatters mening også være afgørende, at det er det offentlige, der har ansvaret for de svage grupper. Til gengæld vil det formentlig have positive konsekvenser, hvis man kan få inddraget virksomhederne mere aktivt i reintegrationen af de udstødte. Både for de personer det drejer sig om, men også for miljøet på arbejdspladserne, der ikke vil kunne undgå at blive påvirket. En øget solidaritet mellem kernearbejdskraften og de udstødte kunne blive et resultat.

Med hensyn til det interne ansvar er det ikke usandsynligt, at det får stigende betydning, måske især på de større virksomheder, fordi kravene til den enkelte arbejdstager øges i de kommende år. For at et stigende internt engagement i kernearbejdskraften ikke skal få nogle af de beskrevne, negative effekter på arbejdsmarkedet, må det offentlige hele tiden kunne tilbyde al-

ternative tilbud, således at personer ikke bliver stavnsbundet til deres arbejdspladser, fordi det er det eneste sted, vedkommende kan få sine forsikringer, sine børn passet, sin efteruddannelse, kan gå til sine fritidsaktiviteter osv.

Litteratur

Bakka, J.F. & Fivelsdal, E. (1986)

Organisationsteori. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk.

Burson-Marsteller A/S (1994a)

Det angår os alle. Rapport om Socialministeriets spørgeskemaundersøgelse i Vejle og Frederiksborg amter.

Burson-Marsteller A/S (1994b)

Det angår os alle. Rapport fra Socialministeriets høring d.15.juni.

Christensen, K. (1996)

Contingent Work Arrangements in Family – Sensitive Corporations in the United States, i: Holt & Thaulow (eds.): Reconciling Work and Family Life. København: Socialforskningsinstituttet. 96:12.

Duus, P. (1994)

Virksomhedernes sociale ansvar i Socialpolitisk Forening nr.3

Esping-Andersen, G. (1990)

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity.

Friedman, S.M. (1970)

The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. New York Magazine. 13.9.70.

Googins, B. (1996)

Family Friendly Corporations/Family Friendly Societies. A redefinition of public-private roles, i: Holt & Thaulow (eds.): Reconciling Work and Family Life. København: Socialforskningsinstituttet. 96:12.

Holt, H. & Thaulow, I. (1996)

Erfaringer fra et udviklingsprojekt om familievenlige arbejdspladser. København: Socialforskningsinstituttet. 96:17

Kylling, A.B. (1993)

Socialt engagement i danske virksomheder – en pilotundersøgelse.
Århus: FormidlingsCenter Aarhus. Arbejdsrapport.

Kylling, A.B. (1994)

Virksomhedernes sociale engagement – en interviewundersøgelse.
Århus: FormidlingsCenter Aarhus.

Kylling, A.B. & Bach, H. (1994)

Virksomhedernes sociale engagement – en eksempelsamling.
Århus: FormidlingsCenter Aarhus.

Kylling, A.B., Bach, H. & Kjær, M. (1996)

Initiativer på 70 private virksomheder. Århus: FormidlingsCenter Aarhus.

Lundgren-Gaveras, L. (1996)

The impact of family-friendly Policies and Work Options on Low-Income Families: A Cross-National Concern? i: Holt & Thaulow (eds.): Reconciling Work and Family Life. København: Socialforskningsinstituttet. 96:12.

Mandag Morgens Strategiske Forum (1995)

Partnership for new social development. UN World Summit for Social Development. København.

Morsing, M. (1991)

Den etiske praksis: en introduktion til etisk regnskab. København: Handelshøjskolens Forlag.

Torrington, D. & Hall, L. (1991)

Personnel Mangement: A New Approach. Prentice Hall International, UK.

Wolfe, A. (1989)

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

Forfatterne

Steen Bengtsson

Født 1941. Steen Bengtsson er mag.scient.soc. og seniorforsker ved Socialforskningsinstituttet. Hans forskningsfelt omfatter socialpolitik, førtidspension og handicap, den sociale sektor, administration, service og brugere, samt komparativ forskning i sociale serviceydelser.

Peter Munk Christiansen

Født 1956. Peter Munk Christiansen er lic.scient.pol. og lektor ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet. Hans forskningfelt omfatter offentlig udgiftspolitik, offentlig reformpolitik, stat og interesseorganisationer og offentlig reguleringspolitik.

Torben Fridberg

Født 1946. Torben Fridberg er mag.scient.soc. og international forskningskonsulent ved Socialforskningsinstituttet. Hans forskningsfelt omfatter socialpolitik, velfærdsstaten, familien og socialt udsatte grupper.

Helle Holt

Født 1960. Helle Holt er cand.adm.pol., ph.d. og seniorforsker ved Socialforskningsinstituttet. Hendes forskningsfelt omfatter det kønsopdelte arbejdsmarked, sammenhængen mellem familieliv og arbejdsliv og virksomhedernes sociale ansvar.

Anne Jamieson

Født 1946. Anne Jamieson er cand.mag., M.Sc. og lektor i gerontologi ved Birckbeck College, University of London. Hendes forskningsfelt omfatter komparativ social- og sundhedspolitik, velfærdssystemer og gerontologi.

Kurt Klaudi Klausen

Født 1954. Kurt Klaudi Klausen er cand.mag. i historie og exam. scient. i legemsøvelser, lic.merc. og professor ved Institut for offentlig organisation og politik, Odense Universitet. Hans forskningsfelt omfatter den tredje sektor og frivillige organisationer, offentlig organisation, internationalisering i kommuner og amter samt nye organisations- og ledelsesformer i kommunerne.

Inger Koch-Nielsen

Født 1940. Inger Koch-Nielsen er cand.jur. og forskningsleder ved Socialforskningsinstituttet. Hendes forskningsfelt omfatter ældre, ressourcetsvage og handicappede grupper. Deres levevilkår og den socialpolitiske indsats over for dem, samt den tredje sektors og de frivillige organisationers rolle.

Jon Kvist

Født 1967. Jon Kvist er cand.scient.adm. og forsker ved Socialforskningsinstituttet. Hans forskningsfelter omfatter komparativ velfærdstatsforskning, social sikring i Europa og den sociale dimension i EU.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1996

96:1

Rønnow, B.: Tillægsydelser i velfærdsservicen. 1996. 94 s. ISBN 87-7487-526-4. Kr. 150,00.

96:2

Bengtsson, S. & Rønnow, B.: Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. 1996. 136 s. ISBN 87-7487-527-2. Kr. 175,00.

96:3

Inger Koch-Nielsen: Family Obligations in Denmark. 1996. 40 s. ISBN 87-7487-524-8.

96:4

Hansen, E.J.: The First Generation in the Welfare State. 1996. 44 s. ISBN 87-7487-528-0.

96:5

Christensen, E.: Daginstitutionen som forebyggende tilbud til truede børn – en undersøgelse af 769 daginstitutioner. 1996. 144 s. ISBN 87-7487-530-2. Kr. 125,00.

96:6

Gregersen, O. & Hølek, L.: Arbejdsmarkedsuddannelserne – en vidensopsamling. 1996. 175 s. ISBN 87-7487-531-0. Kr. 140,00.

96:7

Kvist, J. & Sinfield, A.: Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom. 1996. 51 s. ISBN 87-7487-532-9.

96:8

Juul, S.: Sårbarhedsskabende træk i det moderne samfund. Et essay. 1996. 164 s. ISBN 87-7487-533-7. Kr. 140,00.

96:9

Langager, K.: Ledige på kursus. Effekter af specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment. 1996. 191 s. ISBN 87-7487-534-5. Kr. 190,00.

96:10

Pedersen, L.: Orlov, ledighed og beskæftigelse. 1996. 109 s. ISBN 87-7487-535-3. Kr. 110,00.

96:11

Andersen, D., Appeldorn, A. & Weise, H.: Orlov – evaluering af orlovsordningerne. 1996. 221 s. ISBN 87-7487-536-1. Kr. 200,00.

96:12

Holt, H. & Thaulow, I. (eds.): Reconciling Work and Family Life. An International Perspective on the Role of Companies. 1996. 256 s. ISBN 87-7487-538-8. Kr. 200,00.

96:13

Bengtsson, S.: Welfare – con o senza stato. I servizi sociali a Padova e ad Århus. Un'analisi comparata. 1996. 68 s. ISBN 87-7487-541-8.

96:14

Christoffersen, M.: Opvækst med arbejdsløshed. En forløbsundersøgelse af to generationer født 1966 og 1973. 1996. 203 s. ISBN 87-7487-544-2. Kr. 200,00.

96:15

Toft Rasmussen, E. & Koch-Nielsen, I.: Den tredje sektor under forandring. 1996. 180 s. ISBN 87-7487-545-0. Kr. 150,00.

96:16

Christensen, E.: Definition, Measuring and Prevalence of Child Neglect. A Study of Children Aged 0-1 year. 1996. 31 s. ISBN 87-7487-546-9.

96:17

Holt, H. & Thaulow, I.: Erfaringer fra et udviklingsprojekt om familievenlige arbejdspladser. 1996. 188 s. ISBN 87-7487-547-7. Kr. 120,00.

96:18

Bunnage, D.: De unge ældre i 1990'erne. 1996. 71 s. ISBN 87-7487-548-5. Kr. 80,00.

96:19

Ingerslev, O. & Pedersen, L.: Marginalisering 1990-1994. 1996. 95 s. ISBN 87-7487-549-3. Kr. 95,00.

96:20

Høgelund, J.: Orlovsordninger i Norden. København: Nordisk Ministerråd. Arbejdsmarked. TemaNord 1996:612. 1996. 162 s. ISBN 92-9120-956-2. Kr. 50,00 ekskl. moms. Købes hos Svensk-Norsk Bogimport, Esplanaden 8 B, 1236 København K. Tlf. 33 14 26 66. Fax 33 14 35 88.

96:21

Bonke, J.: Nordisk arbejdsmarkedsforskning 1993-95. København: Nordisk Ministerråd. Arbejdsmarked og arbejdsmiljø. Nord 1996:40. 1996. 176 s. ISBN 92-9120-984-8. Kr. 134,00 ekskl. moms. Købes hos Svensk-Norsk Bogimport, Esplanaden 8 B, 1236 København K. Tlf. 33 14 26 66. Fax 33 14 35 88.

96:22

Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1995. Catalogue of Projects 1996. 1996. 44 s. ISBN 87-7487-550-7.

96:23

Nygaard Christoffersen, M.: Opvækst hos fædre. En sammenligning af 3-5-årige børns opvækst hos fædre og mødre. 1996. 152 s. ISBN 87-7487-551-5. Kr. 160,00.

97:1

Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN 87-7487-552-3. Kr. 140,00.

97:2

Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.

97:3

Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.

97:4

Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 87-7487-556-6. Kr. 130,00.

97:5

Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487-557-4. Kr. 140,00.

97:6

Hestbæk, A-D: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487-558-2. Kr. 210,00.

97:7

Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.

97:8

Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.

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:

Det sociale ansvar. September '96. 68 s.

Borgerne om velfærdssamfundet. Særnummer. August '96. 66 s.

Kr. 50,00.

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

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