

# SYSTEMISK FORANDRING

*Af Andreas Hjort Frederiksen og Bernhard Jensen*

.....  
 Resonanstillgangen udfordrer det bureaukratiske system, fordi det udfordrer den måde, systemet håndterer og sammensætter menneskelige relationer.  
 .....

**S**ociale opfindelser er nye initiativer, der ændrer måderne, vi relaterer os til hinanden i samfundet og skaber nye tanke- og handlemåder. Til de helt store historiske sociale opfindelser hører fx biblioteket, skolesystemet, andelsbevægelsen og endnu længere tilbage religion, ægteskab og lovgivning (Baldwin 1911). Alle sammen initiativer som ændrede måderne, vi omgås hinanden. I første tredjedel af det 20. århundrede så vi globalt opbygningen af en egentlig socialektor, og mange sociale opfindelser er efterfølgende snævret ind omkring organisering, lovgivning, metode, processer og produkter i et socialpolitisk og -fagligt felt.

Sociale opfindelser er i sin natur eksperimenterende. Som med alle andre opfindelser kender vi ikke på forhånd deres holdbarhed, effekt og sociale værdi. Vi kan i hvert fald konstatere, at fx lovgivningen omkring tvangssterilisering af mennesker med udviklingshæmning ikke i dag bliver betragtet som en socialt værdiskabende

opfindelse. Og vi kan konstatere, at fx rækken af ligestillingstiltag mellem mænd og kvinder, fx valgloven 1915 og tronfølgeoven 1953 indtil videre skaber markant social værdi og forhåbentlig har en lang levetid.

Succesfulde sociale opfindelser skaber systemisk forandring. Det vil sige, at forandringerne sker i hele systemer og mellem systemer – og påvirker relationer og handlemønstre på tværs af individer og grupper. Det gælder, uanset om vi betragter de enkelte sociale opfindelser som positive eller negative for samfundet. De sociale opfindelser kan derfor principielt medføre såvel positiv som negativ systemisk forandring.

Når en social opfindelse medfører systemisk forandring, og gennem en årrække bliver fuldstændig integreret i vores måde at handle på, kan vi tale om en social konvention. Og sociale konventioner fastlåser os i tankesæt, som ikke nødvendigvis følger med tiden – og behovene. Sociale konventioner skal derfor altid udfordres af nye so-

cialle eksperimenter og nye sociale opfindelser (Frederiksen & Sørensen 2013).

### Bureaukratiet som social konvention

Bureaukratiet er en af de mere markante historiske sociale opfindelser. Termen 'bureaukrati' blev først født af den franske økonom Jacques Claude Marie Vincent de Gournay i midten af 1700-tallet – og var fra sin begyndelse en satirisk systembeskrivelse (Riggs 1979). Men bureaukratiet i form går langt længere tilbage og kan nok allerede identificeres allerede i 'civilisationens vugge' i de sumeriske bystater for over 6000 år siden (Pearce 1995). Og ikke mindst det meget senere Romerrige må karakteriseres som decideret bureaukratisk, hvilket er folkekendt fra det ny testamente med folketællinger og tunge beslutningsgange. Monty Pythons komediefilm *Life of Brian* ironiserer netop dette aspekt af det antikke bureaukrati.

Det moderne bureaukrati har i særlig grad sin oprindelse fra 1800-tallets England. I første omgang som led i en kraftig professionalisering og vækst af statsautoriteterne og effektivisering af den voksende skatteopkrævning (til omfattende krigsførelse). Ifølge den britiske historiker Niall Ferguson blev det moderne bureaukrati baseret på eksamenbaseret uddannelse og rekruttering, forfremmelse efter merit, regulerede lønninger og pensioner og standardiserede procedurer. Systemet var underlagt et strengt hierarki og lagde vægt på tekniske og effektive metoder til skatteopkrævning (Ferguson 2013).

Mange har siden beskrevet og teoretiseret over bureaukratiet, blandt de fremmeste Karl Marx, John Stuart Mill og Max Weber. I Max Webers beskrivelse af bureaukrati i *Economy and Society* (1922) lægges der vægt på, at alle skal følge de gældende regler. Bureaukraten skal loyalt overholde reglerne og udøve magt. Helt grundlæggende karakteriserer Marx bureaukratiets mekanisme således: "Bureaukratisk administration betyder fundamental dominans gennem viden" (oversat fra engelsk, Swedberg 2005). Magtrelationen er derfor en grundlæggende for-

udsætning for moderne bureaukrati. Organisationsstrukturen er endvidere karakteriseret ved regulerede procedurer, arbejdsdeling, hierarki og upersonlige forhold (Swedberg 2005).

Mange aspekter af moderne offentlig administration henføres tilbage til Max Weber, som faktisk var kritisk over for bureaukratiet, men dette til trods populariserede og udbredte termen og tankesættet (Sashkin 2003).

Bureaukrati bliver ofte et negativt ladet udtryk om et system med ressourcspild og manglende demokrati. Men alt andet lige er bureaukrati i en dansk kontekst en garant mod korruption og begunstiggelse af venner og bekendte. Ikke mindst fordi transparens og tillid er grundingredienser i en moderne velfærdsstat for at sikre den relativt høje omfordeling af goder, midler, tilbud og services. Bureaukratiet er derfor i dag en social konvention.

### Paradigmer og modparadigmer

I socialsektoren har der i mange år været regler og rutiner, der ofte følger bureaukratets regler. Borgeren, der kommer til socialkontoret, får fx oftest en sagsbehandler eller kontaktperson med udgangspunkt i personens CPR-nummer. Det vil sige en tilfældig 'matchning' mellem borger og myndighed.

I sundhedssektoren er forholdet mellem borger og myndighed anderledes indrettet. Borgerens 'kontaktperson' er en selvstændig erhvervsdrivende, privatpraktiserende læge, som borgeren selv vælger – og kan fravælge. Ligesom lægen, hvis denne skulle ønske det, kan fravælge 'besværlige' klienter – dog underlagt et etisk lægeløfte.

Der er altså tale om to vidt forskellige forvaltningsparadigmer – og konventioner – med vidt forskellige historiske baggrunde. Men de kan begge udfordres og det oplevede sundhedssektoren under lægekonflikten i 2013, hvor alle danskere lærte betydningen af et 'ydernummer' og regionerne raslede med sablen - og truede med at løse den borgernære sundhedsopgave i offentligt regi.

Så tænk, hvis man valgte sagsbehandler,

som man vælger læge. Og tænk, hvis man fik tildelt en praktiserende læge, som man får tildelt en sagsbehandler.

I socialektoren ser vi også paradigmatisk opgør med etablerede konventioner. Et eksempel kunne være særforborgens udlægning fra stat til amter i 1980. En stor omvæltning, der blandt andet betød, at mennesker med handicap flyttede fra store centralinstitutioner med fælles sovesale isoleret fra 'normalsamfundet' til små bofællesskaber med egne værelser og 'almindelige mennesker' som nærmeste naboer (Frederiksen & Sørensen 2013).

### Individualisering som megatrend

I de seneste mindst femten år har vi oplevet en massiv individualiseringsbølge, som i meget høj grad også har haft sit liv i det socialfaglige univers. I fx det frivillige sociale arbejde har foreninger således for længst måttet indrette sig på, at det ikke længere er muligt at opstøve livstidsloyale frivillige.

Samme individualiseringsbølge ses i tidens megen tale om iværksætteri og entreprenørskab. Jo, der er en global økonomisk krise, men retorikken omkring det individuelle iværksætteri er nok i højere grad udtryk for et individfokus snarere end den strategiske løsning på den finansielle krise.

Der er tale om et individualiseringsparadigme, som længe har været en global megatrend. Individualiseringen af fx undervisning, løn- og ansættelsesforhold og sociale indsatser er udtryk for denne trend. Og paradigmet påvirker måske også vores syn på sociale problemer. Inden for de sidste ti år kan man fx se en bevægelse i opfattelse af arbejdsledighed som et samfunds- og konjunkturproblem til i dag i højere grad at blive betragtet som et individuelt kompetence- og motivationsproblem. Og man kan inden for psykiatrien iagttage en vækst i diagnoser, som måske kan identificeres som individualisering af diagnoser.

Individualiseringsparadigmet er i høj grad kædet sammen med et individuelt retfærdighedsprincip, som ikke mindst er stadfæstet i de universelle, nedskrevne menneskerettigheder. Bureaukratiet udfordres af den retfærdighedsbaserede individualisering og

skaber dermed et paradoks: Bureaukratiet er (ifølge Weber m.fl.) baseret på standardiserede tiltag. Når et bureaukratisk system vil individualisere 'sine' tiltag, skabes der paradoksal nok mere bureaukrati og administration for at kunne håndtere individualiseringen. Den grundlæggende mekanisme i bureaukratiet er nemlig uændret trods individualiseringsbølgen. Max Webers beskrivelse af bureaukratisk som 'dominans gennem viden' gælder fortsat.

I de seneste 20 år har vi set borgernær demokratisering af sociale tilbud gennem brugerindflydelse. Men magten er uændret. Vi har set tendenser til at respektere, at alle mennesker er eksperter i deres eget liv – men magten til at underkende denne ekspertise tilfalder fortsat bureaukratiet.

Men i den konkrete relation mellem borger og professionel ser vi socialfaglige bevægelser, som udfordrer bureaukratiets 'dominans gennem viden': Nemlig en tiltagende ændring i den faglige selvforståelse blandt fx socialrådgivere og socialpædagoger fra at være systemeksperter til at være borgerfacilitatorer (se også Vibeke Bruhn Tofts artikel).

Herigennem øjner vi måske en egentlig, fundamental og banebrydende udfordring af bureaukratiet som social konvention. Måske ikke ligefrem et anslag mod bureaukratiets magtfundament, men en ny relationsbaseret administration af systemmagten. Og i modsætning til (men måske i kraft af) individualiseringsparadigmet sker denne bevægelse inden for systemet.

### Et resonansparadigme?

Man har længe talt om relationskompetence som en socialfaglig grundsøjle. Og en grundsøjle i bureaukratiet er, at alle behandles lige (Allan 2005).

Relationskompetence bliver i den grad central, såfremt forudsætningen for udøvelsen af socialfaglighed er, at man skal kunne udøve denne socialfaglighed lige godt over for alle borgere, således at de behandles lige. Og det er netop forudsætningen for socialfagligheden i dag.

Et schweizisk studie viser, at der opnås højere beskæftigelseseffekter, hvis der sker



en identifikation mellem den ledige og sagsbehandleren. Studiet har analyseret om lighed i personlige karakteristika mellem den ledige og sagsbehandleren påvirker beskæftigelseseffekten (Ekspertgruppen 2014).

Studiet viser, at ledige, der har en sagsbehandler med mange af de samme karakteristika som den ledige selv, såsom alder, køn og uddannelse, opnår en større grad af efterfølgende beskæftigelse. Samtidig viser studiet, at de samme effekter ikke opnås, hvis der kun er lighed mellem sagsbehandleren og den ledige inden for få karakteristika (Behncke m.fl., 2008).

Der er derfor god grund til at diskutere, hvor langt relationskompetence i sig selv rækker. For nok findes der socialfaglige supermænd og -kvinder, der mestrer denne kompetence. Men vi kan vel næppe forvente, at alle socialrådgivere og socialpædagoger kan mestre alle relationer. Relationskompetence er essentiel for at kompensere for et ikke-relationsbaseret system. Men relationskompetence kan kun kompensere. Der er derfor grund til at se på systemet, ikke blot på fagligheden.

Resonans er et fysisk begreb for den tilstand, som opstår, når et (fysisk) system udsættes for en påvirkning med frekvens, der svarer til systemets egenfrekvens. Og vi kender måske bedst begrebet fra den akustiske resonans mellem toner, når vi fx sammensætter toner til akkorder. Hver tone har kun et begrænset resonansspektrum, dvs. hver tone kan resonere med et udvalg af andre toner i en bestemt sammensætning.

Når man eksperimenterer med resonansbegrebet mellem mennesker, ophører de fysiske love højst sandsynligt. Men analogien bringer interessante perspektiver med sig.

Resonanstillgangen vil således hævde, at mennesker har et resonansspektrum, som muliggør relation og kommunikation på samme frekvens – og at dette resonansspektrum er begrænset. Matcher et andet menneskes frekvens ikke med ens egenfrekvens, er der således ikke resonans. Og uden resonans foregår relation og kommunikation på forskellige frekvenser. Med de misforståelser og disharmonier som heraf måtte følge. Kon-

sekvensen er, at ansvaret for relationen bliver pålagt den enkelte medarbejder og dennes relationskompetence. Og svigter denne kompetence må ansvaret overdrages til den 'besværlige borger'.

Resonanstillgangen udfordrer det bureaukratiske system, fordi det udfordrer den måde, systemet håndterer og sammensætter menneskelige relationer. Resonanstillgangen påpeger således en mulig systemfejl.

Og måske er resonanstillgangen netop repræsentant for et opblomstrende paradigme. I hvert fald er det interessant at eksperimentere med og opfinde nye systemer for, hvordan vi sammensætter relationer mellem mennesker i og uden for systemet.

#### LITTERATUR

- Allan, Kenneth (2005): *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*. Pine Forge Press. pp. 172–176.
- Baldwin, James Mark: *Social Invention and Progress*, kap. 5 i: Richard G. Badger: *The Individual and Society or Psychology and Sociology*. Boston 1911.
- Behncke, S. m.fl. (2008): *A Caseworker Like Me: Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements?*
- Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*. Beskæftigelsesministeriet, bm.dk.
- Ferguson, Niall (2013): *The Cash Nexus: Money and Politics in Modern History, 1700-2000*. Penguin UK.
- Frederiksen, Andreas Hjorth; Sørensen, Anne (2013): *Sociale opfindelser og social innovation*. København.
- Pearce, Laurie E. (1995): *The Scribes and Scholars of Ancient Mesopotamia*. In Jack M. Sasson. *Civilizations of the Ancient Near East*. Macmillan Library Reference.
- Riggs, Fred W. (1979): *Introduction: Évolution sémantique du terme 'bureaucratie'*. *Revue internationale des sciences sociales*. Unesco, Paris vol. XXX I (1979), n° 4.
- Sashkin, Marshall (2003): *Leadership that matters: the critical factors for making a difference in people's lives and organizations' success*. Berrett-Koehler Publishers. s. 52.
- Swedberg, Richard; Agevall, Ola (2005): *The Max Weber dictionary: Key words and central concepts*. Stanford University Press. s. 18–21.

