

**Masterafhandling**

**Udvikling og strategier i omstillingen af  
børne-, unge- og familieområdet i  
Aotearoa New Zealand**

- **New Public Management, staten, professionelle  
og non-governmental organizations**

**Leif Jacobsen  
MPA 2008**

**Vejleder:  
Professor Carsten Greve, CBS**

**CBS  
januar 2010**

## Indhold

1. Indledning
2. Opgavens motivering
  - 2.1. Undersøgelse af ledelse i området; børn, unge og familier
  - 2.2. Problemformulering
  - 2.3. Teorivalg
  - 2.4. Metodiske problemstillinger
3. Opgavens perspektiver
  - 3.1. Aotearoa New Zealand – i diskussion om 'child protection' i den anglofone verden
4. Ledelse i offentlig virksomhed – under indflydelse af NPM
  - 4.1. De ledelsesmæssige udfordringer ved årtusindskiftet.
  - 4.2. Managerialismen og dens samfundsmæssige begrundelser.
5. New Public Management og Aotearoa New Zealand
  - 5.1. Reformernes idé
  - 5.2. Proces
  - 5.3. Laboratoriet
  - 5.4. Politisering af offentlig ledelse
6. Børn I familien – de socio-økonomiske træk bag ledelse i børn&unge-området.
  - 6.1. Forbindelserne til den uformelle hjælp
  - 6.2. Børnenes sociologi og økonomi
  - 6.3. Professionalisering af børn&unge-området
  - 6.4. Professionsanalyse og ledelse
7. Staten indleder sin formforvandling af børneområdet i Aotearoa New Zealand
  - 7.1. Det frivillige sociale arbejde – ny- og genfødt
  - 7.2. Ledelse, lokalsamfundsarbejdet i partnerskaber
  - 7.3. De frivillige organisationers reaktioner på målsætningerne
8. Andre løsninger og andre veje?
9. Konklusioner
10. Perspektivering – og den danske kontekst
11. English summary

Litteratur; kilder

## 1. Indledning

Der er altid noget umiddelbart fascinerende i teorier, modeller og forandringer, der præsenteres som 'løsningen' på et givent problem eller en udfordring. Fascinationen får dog nemt karakter af et irritament – og en ambition om at finde fejl og mangler i 'the grand theory'. Aotearoa New Zealands<sup>1</sup> status i den vestlige verden som 'laboratoriet' for den vestlige verdens offentlige sektorer udgør en sådan blanding af fascination og irritament. Denne opgave forsøger dels at samle og formidle et omfattende stof fra landets nyere udvikling – til belysning af politiske, administrative, faglige og folkelige forhold, der har været og er i spil i forhold til de historiske vilkår for en voksende gruppe af børn, unge og familier, der lever under et voldsomt, socio-økonomisk pres. I en dansk eller nordisk kontekst ville vi typisk angive dette felt som værende indrammet af socialpolitikken. Denne parcellering af de politiske områder står for fald – også i de velordnede, nordiske samfundsmodeller. På mange måder har denne opdeling af verden ikke været nær så fremherskende i Aotearoa New Zealand. Heri ligner den på sæt og vis de øvrige, anglofone lande i den vestlige verden.

*Det opdeltte* vil ofte producere viden (og videnskab) om hver enkelt bestanddel, mens videreførelsen af '*det oprindelige*' ikke med samme ildhu appellerer til stadigt nye og fornyede indsigter i den enkelte parcel. Den danske situation kan ultrakort sammenfattes i den sidstnævnte situation: socialpolitikken opgaver er ikke længere *kun* simple og knyttet til det klassiske socialkontor (med klare, weberske sammenhænge mellem klart definerbare, sociale begivenheder og hjælpemuligheder), men i stigende grad knyttet til den myriade af trusler på socio-økonomiske vilkår for opvækst, trivsel, læring, indtræden som et aktiv i.f.t. familie, netværk, (lokal)samfund m.v.

I en stærkt forsimplet sprogdragt kan man tale om forskellen mellem *det klassiske socialkontor* og *netværket af formelle og uformelle tilværelsesfaciliteringer*<sup>2</sup>. Indeholdt i denne sondring ligger dels en grundopfattelse af staten (som mono-aktør?), dels en sammensat klynge af vidensformer og tilgange til såvel opgaveløsningerne og den ledelse, som knytter sig til feltet. Denne opgave vil pege på statens fortsatte, centrale rolle i udviklingen af begge forståelser ('socialkontor' og 'tilværelsesfacilitering').

På et *samfundsmæssigt niveau* er det en grundstrøm i opgaven, at staten, markedet og civilsamfundet indebærer anvendelige logikker. Men forholdene

---

<sup>1</sup> "Aotearoa" er den oprindelige maori-befolknings navn for landet – betydende "Den Lange Hvide Skys Land". Aotearoa New Zealand er i dag nationens officielle navn.

<sup>2</sup> Forskellen – *ikke* modstillingen – trækker i nogen grad på norske Edgar Marthinsen og dennes arbejdshypotese om ændringen fra et *socialkontorbaseret* børneværn ("barnevern") til et *opvækstbaseret* børneværn. Marthinsen, Edgar: "Sosialt arbeid og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern", Trondheim 2003, side 2.

kan tilsyneladende ikke 'blandes' helt så frit, som Aotearoa New Zealand har forsøgt det.

Som politisk hensigt synes materialet bag opgaven at vise, at civilsamfundet som trækraft (vektor; se nedenfor) er en klar mulighed for nationale omdannelser af velfærdssamfundet. Forholdet kan og skal ikke almenføres som havende gyldighed for *alle* udviklede samfund, men – som andre nationer i den anglofone verden – har Aotearoa New Zealand en veludviklet civil sektor (non governmental organizations – ngo'er). Opgaven vil fremlægge og diskutere et materiale, der synes at vise, hvorledes New Public Management (statens omformning via markedsgørelse; herefter NPM) i sig selv som programskrift eller qua den skoling, som nøglepersoner i kredsen af statslige topembedsmænd havde gennemgået i bl.a. USA<sup>3</sup>, lagde strategiske hindringer for en række ændringer i styring, åbning mod et egentligt samspil mellem vektorerne.

Området *udvikling af ledelse* kan naturligvis ikke være upåvirket af forståelsen af og synet på de afgørende kræfter, der – so oder so – indgår i en relevant styring af samfundskræfter, og blandt disse: den offentlige sektor. Et afgørende misforhold synes at optræde i denne forbindelse, idet udviklingen af ledelse i Aotearoa New Zealand har haft en kraftig, ja, entydig forankring i NPM – med et indholdsmæssigt fravær af netop civilsamfundet som egentlig samfundskraft.

Også politikområder, der har børn, unge og familier som genstandsfelt, kalder på en genforening af det opdeltte og en sammentænkning af stat, marked og civilsamfund. Notorisk en opgave, der kræver sine bråvallaslag – al den stund *systemer og fagligheder* kan have vundet hævd (?) på en flig af verden.

Aotearoa New Zealand har aldrig 'delt verden op'. I denne forstand er pionerånden stadig intakt. Men der er heller ikke megen professionel viden og indsigt om den videreførte oprindelighed. NPM kom ind i historien som et svar på *serviceglidningen* mellem *det klassiske socialkontor* og *netværket af formelle og uformelle tilværelsesfaciliteter*. Men kom også til at *vælge side*.

Jeg skylder stor tak til ledelsen i Børne- og Kulturafdelingen i Næstved Kommune, der fandt min idé til et master-projekt både spændende og relevant – i en grad, så de lod mig tilbringe to sommermåneder (under den new zealandske vinter) i landet. Tak til professor Carsten Greve, CBS, for de første kontakter i landet og for fortrinlig vejledning. Og uden stor imødekommenhed, hjertelighed og aldrig svigtende iver for at være behjælpelig fra bibliotekspersonalet ved University of Waikato, Hamilton, var det aldrig

---

<sup>3</sup> Carsten Greve anfører denne (ud)dannelsesdel som en faktor i embedsværket. Se Greve, Carsten: "Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv", 2. udgave, København 2009, side 136. Lotte Jensen har korresponderende betragtningsmåder i afhandlingen "Den store koordinator. Finansministeriet som styringsaktør", København 2003.

lykkedes. Sidst, men langt fra mindst: til min kone, Jannie Dyring, hvis Ph.D.-relaterede studieophold (via Juridisk Fakultet ved Københavns Universitet) ved Waikato gjorde master-projektet muligt. Vores genstand er forskelligt, men feltet – børnenes trivsel, ve og vel – er en fællesmængde, en daglig genstand – også under 2 måneders ophold i New Zealand.

## 2. Opgavens motivering

De politiske og ledelsesmæssige rammesætninger i store dele af den offentlige sektor i kredsen af OECD-lande har haft et varierende præg af indflydelsen fra NPM. I al sin indholdsmæssige ubestemthed har NPM været anvendt i bestræbelserne på at modernisere offentlig virksomhed gennem forskellige former for markedsgørelser eller -orienteringer.

Som andre dele af det sociale og sundhedsrettede område har de særlige indsatser i børn&unge-området i Danmark været skeptiske overfor disse tiltag – begrundet i hævdelser af et tab i problem- og indsatsforståelse, såfremt områdets typiske, 'wicked problems'<sup>4</sup> underlægges (forsimplende) produktforståelser.

Aotearoa New Zealand har siden 1984 været præget af omfattende og konsekvente NPM-omformninger af den offentlige sektor. Under indtryk af et voldsomt økonomisk pres på den nationale økonomi, fremkaldt af tabet af den privilegerede markeds-position i.f.t. England, satte en nyvalgt Labour-regering sig for at udfri landet af den økonomiske trussel, som hang over landet.

Den nye bevægelse havde to sider, således at man

- bredt ønskede en mindre, men især en mere dynamisk offentlig sektor, sikret gennem indførelse af markedsmekanismer, der kunne forbedre effektivitet og 'lade de mest konkurrencedygtige' vinde produktionsretten i offentlige virksomheder

og

- ønskede at øge den politiske kontrol med administrationen, samt en øget økonomisk ansvarlighed og regnskabsansvarlighed (accountability) overfor de politisk valgte.

Man bør bemærke sig, at denne opstilling kun anvender dikotomien mellem fænomenet 'stat' og fænomenet 'marked' – naturligvis begrundet i den daværende politiske dagsorden i 1980'erne. Med den angelsaksiske tradition

---

<sup>4</sup> Harmon&Meyers klassiske begreb om 'wicked problems' (efter en terminologi fra Rittel og Webber) – multivariable problemstillinger, hvor målbarhed ofte (altid) vil være behæftet med store vanskeligheder og manglende troværdighed; her efter Kurt Klaudi Klausen: "Skulle det være noget særligt", Kompendium "Strategi og ændringer", foråret 2009, side 19. Hanne Katrine Krogstrup har oversat og anvendt begrebsparret "tame and wicked problems" til "tamme og vilde problemer". Se f.eks. "Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor", København 1997 og "Evalueringer på det sociale område", København 2003.

for involvering af det civile samfund i løsningen af sociale opgaver kom elementer fra denne 3. sektor først systematisk og konsekvent med i forbindelse med statens plan om en vis tilbagetrækning fra børn-, unge- og familieområdet omkring årtusindskiftet.

Denne særlige involvering af 3. sektor var ikke en del af de senere berømte 7 punkter, som professor Christopher Hood opstillede som indholdselementer i NPM. Disse var:

1. Synlig professionel ledelse
2. Eksplicitte mål for performance
3. Fokus på output
4. Disaggregering af den offentlige sektor organisation med henblik på at skabe selvstændige enheder
5. Konkurrence og markedsgørelse
6. Brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold
7. Effektiv resurseudnyttelse<sup>5</sup>.

Hood satte en simpel skematik op for de forandringstendenser, der fra midten af 1980'erne prægede diskussionen om den offentlige sektor i en række OECD-lande<sup>6</sup>, ja, den opsummerede en række træk i forandringsprocesserne, der allerede var i gang mange steder. Som styringsteknologi forblev NPM naturligvis ikke snævert inden for denne ramme, men – som vi skal se gennem denne opgave – var versioneringerne på Aotearoa New Zealand i udtalt grad tæt på denne oversigt over centrale krav til offentlig ledelse.

Denne forandringsproces er naturligvis særdeles interessant i sig selv. Aotearoa New Zealand er en ekstrem case i forhold til betydningen af politiske og strategiske valg og deres konsekvenser. Som sådan rummer landets makro- og mikrosociologiske forhold en række nøgler til en forståelse af bl.a. sammenhængen mellem politiske og strategiske valg. For den opgave, jeg stiller mig i denne sammenhæng, er det i særlig grad interessant, at NPM som ledelsesmæssig metodik og strategi også fandt anvendelse i forbindelse med bestræbelsen på en øget involvering af det civile samfund i løsningen af sociale og tilgrænsende opgaver for børn, unge og familier.

## **2.1. Undersøgelse af ledelse i området: børn, unge og familier i Aotearoa New Zealand.**

At undersøge politiske målsætninger og strategiske valg på et makro- og mikroniveau indebærer an lang række metodiske vanskeligheder. Der optræder ofte betydelige divergenser alene mellem politiske intentioner og de administrative forholdsregler på nationalt niveau. Ustabiliteten i materialet

---

<sup>5</sup> Christopher Hood: "A Public Management for All Seasons", her efter Greve, anf. værk (2009), side 82.

<sup>6</sup> En nøjere redegørelse findes i Greve, anf. værk (2009), side 80ff.

tiltager naturligvis legio, hvor de samme hensigter og valg skal vurderes i deres udformning, håndtering, gennemslagskraft og effekt på lokalt niveau. Konklusioner på politiske målsætninger og udformningsmodeller må derfor foretages med stor forsigtighed.

En måde at reducere kompleksiteten i det undersøgte felt er naturligvis at udvælge et mindre og eksemplarisk-illustrativt udsnit. Til en sådan afgrænsning har jeg valgt en af de senere udviklingsstrategier i Aotearoa New Zealand, nemlig den hensigt, hvor:

- staten indleder en tilbagetrækning fra børne-, unge- og familieområdet under en forøget involvering af non-profit organisationer, frivillige m.v.

I dette snit befinder sig et eksempel på den (traditionelle) modstilling mellem offentlig og privat sektor, mellem almenvældets og civilsamfundets ethos.

Men børnenes indtræden i økonomi, politologi og sociologi er per se et forhold, der i særegen grad er omfattet af *det lokale*. Med bl.a. nye informations-teknologier er den enkelte borger blevet bevidst om at politik mere handler om *identitet og autonomi* end om *effektivitet og solidaritet*<sup>7</sup>. Det 20. århundredes væsentligste politiske og samfundsvidenskabelige dagsordener synes at være ændret. Under alle omstændigheder synes der at være brug for at diskutere offentlige systemers ageren – hvor adskillelsen mellem ekspertstyring og borgerstyring enten ikke længere kan opretholdes eller ikke lader sig forklare med 'de gamle modeller' for analyse.

Det gængse blik på analyser af det lokale, politiske niveau domineres af betragtningsmåder, der arbejder i modsætninger mellem central og lokal, offentlig og privat eller stat og individ<sup>8</sup>. Som vi skal se det repræsenteret i det new zealandske materiale anses *det lokale* også her som en særlig sfære eller sektor, der er (eller bør være) underordnet en central instans.

Opgavens temakredse er tegnet op af livsverdenens politik (omsorg m.v. for børn, syge, ældre, mennesker med et handicap, marginaliserede og udstødte). Og gennem de seneste årtier har disse opgaver i udtalt grad bevæget sig i retning af en genopblødning af skellet mellem 'privat' og 'offentlig' regi. Tendensen bevæger sig også ind i det egentligt politiske - hvor der besluttes og handles i hverdagen<sup>9</sup> - med betydelige implikationer for den vanlige forståelse af aktøren, politiske vanebilleder. Jeg vil vende tilbage til disse dele nedenfor

Men jeg sætter mig også opgaven at knytte disse eksemplariske snit til den klynge af temaer og problemstillinger, som hurtigt fæstner sig til politisk, administrativ og faglig udvikling i dette felt – præget, som det er, af de anførte

<sup>7</sup> Bang, Henrik P.: "Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab"; i: "Politica", årgang 27, no. 1, 1995, side 55.

<sup>8</sup> Page, Edward: "Localism and Centralism in Europe", Oxford, 1991; efter Bang, anf. værk, side 54.

<sup>9</sup> Bang, anf. værk, side 54

'wicked problems'. Opgaven vil således også omfatte relevante ekskurer af central betydning for udvikling af ledelse i området: børnenes økonomi, de særlige forhold i udviklingen af myndighedsfagligheden i Aotearoa New Zealand, anglofone perspektiver (diskurser) i de seneste årtiers forskningsarbejde og disses omsætning til lovinitiativer og ledelse i Aotearoa New Zealand.

Denne temakreds knytter sig direkte til den skepsis, som opgaven udtrykker i forhold til store dele af hævdelser af 'generisk ledelse' som generelt brugbar/attraktiv i de omfattende udviklinger af velfærdsmodellerne, som mange (alle?) vestlige samfund står overfor eller midt i.

Et bærende element i denne opgave vil endvidere være nødvendigheden af at ledelse i børn&unge-området foretager sit eget, specifikke opgør med hovedstrømningerne i det 20. århundredes managerielle og tekniske aspekter af offentlig ledelse. Disse elementer er fortsat og vil fremover være væsentlige for ledelse per se, men – som vi skal se realiteter og andre værdiladede emner fra ledelseshorizonten. Vertikal ledelse, såvel som ledelsesformer, der tænker i central-decentral dikotomier, har været en hovedårsag til den afskæring af borgerne, social viden, komplekse sammenhænge og marginaliseret den sociale viden og den sociale handlekraft. Men i de seneste tiår er det blevet manifest, at en realisabel udvikling af myndigheds- og servicesiden (de 'hårde' og de 'bløde' opgaver) i børn&unge-området i det 21. århundrede fordrer inddragelsen af den samlede, sociale kapital. Det får betydelige, ledelsesmæssige konsekvenser

I forhold til den politiske opgave om at effektivisere den offentlige sektor gennem NPM synes *enten* selve forståelsen af de forandrende kræfter per se *eller* de strategiske valg at have været hæmmende, ja, ødelæggende for omstillingens mål i børn&unge-området. Opgaven underkender ikke markedsgørelsen som sådan, men markerer *nødvendigheden* af langt mere præcise analyser og politiske overvejelser om det målfremmende versus det målhæmmende<sup>10</sup>.

Udvikling af ledelse i nutidige (og fremtidige) sammenhænge forholder sig kritisk til de konventionelle styringsmodeller, hvor styring ansues ud fra en mono-aktør-opfattelse (government)<sup>11</sup> - baseret på forståelsen af ledelse som hævet over samfundets øvrige kræfter og, som sådan, i stand til at styre og lede det. Kritik af statens position som mono-aktør i vestlige samfund er typisk og bliver stadig afvist under henvisning til den legitimitet, som mono-aktøren gives qua det repræsentative demokrati.

---

<sup>10</sup> Denne åbne, men kritiske tilgang til ledelse afspejles f.eks. i Greve, anf. værk (2009). Sprogbrugen her er dog min egen; LJs note.

<sup>11</sup> Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (red.): "Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector", London 1997, side 7.



I 1980'erne blev statens evne til styring som en *deus ex machina* udfordret. Kickert, Klijn og Koppenjan hævder, at der ikke kan findes større spor af en videnskabelig debat om styringsforhold og – principper (governance) i den anglofone verden<sup>12</sup>. Her blev udfordringen af staten begrænset til budgetreduktioner og en ny, offentlig managerialisme (se mere herom nedenfor). De fremhæver Frankrig, Tyskland og Holland som hjemsteder for en debat om statens nyorientering i forhold til det civile samfund i samspil med staten. Selve konceptet om netværksledelse er funderet i denne diskurs.

## 2.2. Problemformulering

Omdefinering af statens rolle i produktionen af velfærdsydelser har optaget samtlige OECD-lande gennem en årrække. I særlig grad har den betydelige udvidelse af det socialpolitiske servicefelt (ofte benævnt 'serviceglidning') været anledning til omfattende diskussion. Bl.a. i denne forstand har NPM sat omkostning og resultat på de vestlige samfunds dagsorden.

Men der er flere perspektiver, der trænger sig ind på, hvorledes moderne og postindustrielle samfund. Devisen har været og er, at mange perspektiver (professionelle såvel som lægmands) gennem de seneste årtier er blevet aktuelle og relevante for måden, hvorpå vi dels betragter os selv som tilhørende eller knyttede til forskelligartede sociale grupperinger.

Denne opgave formulerer som udgangspunkt det problem eller vilkår, at socialstaten som garant for gode vilkår for opvækst, adgangen til betryggende positioner og roller i samfundsformationen, sikring mod social deroute som følge af sociale o.a. begivenheder m.v. tilsyneladende nåede sit politisk-økonomiske maksimum - i Aotearora New Zealand i midt-1980'erne. Måden, hvorpå et samfund i kredsen af OECD-lande sikrede sine borgere en tryghed i familien, blandt slægt og naboer, i et lokalsamfund, på en arbejdsplads, i rollen som (med)borger og aktør).

Aotearora New Zealand satsede sin samlede, offentlige modernisering på en anvendelse af NPM.

Denne opgave vil forsøge at indsamle et omfattende internationalt og new zealandsk materiale på spørgsmålet, dels forsøge en vurdering af denne metodiks anvendelighed som samlingsmærke for den lange række perspektiver, videnskabelige discipliner, der med føje blandede sig i diskussionen om de samfundsmæssige kræfter, der kunne fremme bedre vilkår og prognoser for børn, unge og familier.

---

<sup>12</sup> Kickert m.fl. (red.), anf. værk, 1997, side 5

Med andre ord:

I hvilket omfang fik NPM og Aotearora New Zealand det *klassiske socialkontor* og *tilværelsesfaciliteringen* til at træde sikrere og mere produktsikkert frem? Spørgsmålet interesserer sig således ikke primært for disse opgavers *placering* (stat, marked eller civilt samfund?), men for deres medtænkning i formforvandlingerne af disse samfundsmæssige opgaver.

### 2.3. Teorivalg

I forhold til livsverdenens sociale opgaver indtager staten tidligt en særlig rolle i de fleste vestlige landes udvikling. I ganske særlig grad bliver staten en vektor i de nordiske velfærdsmodeller. Staten har således haft rollen som garanten for afhjælpning af sociale begivenheder. I Sverige fik denne diskurs en særlig semantik i 'folkshemmet'<sup>13</sup>: statens omsorg som en hjemlig, paternalistisk tryghed. Disse billeder har stået og står i nogen grad stadig stærkt i den offentlige bevidsthed. Når disse modeller udfordres udløser det derfor ganske særlige reaktioner, hvor politik, politisk arvegods og emotioner farver blikket. Det kræver derfor ganske stærke teoridannelser at trænge ind til kernematerialet – i egen kultur og i den new zealandske, såfremt ambitionen om at fremanalysere et brugbart materiale om, hvorledes demokratiske samfund trænger igennem det rationelle og centralistiske styringsperspektiv og frem til åbne, demokratiske og netværksbaserede styrings- og produktionssystemer.

I den skridtvise opbygning af den dekonstruktion, som denne opgave sætter sig for i forhold til Aotearoa New Zealand og dette samfunds opfattelse af børn, unge og familier, er Kurt Klaudi Klausens teori om de mikrodynamiske træk-mekanismer i forholdet mellem stat, marked og civilsamfund og de ordningsformer, som disse kraftforhold altid frembringer. Han benævner disse kræfter *normative vektorer* – angivende dels et kraftforhold og en retning på den enkelte vektor i sig selv og/eller i samspil med andre<sup>14</sup>. 'Kraft' såvel som 'retning' bliver således beslutnings- og handlingsforeskrivende, d.v.s. normativ.

"Brugen af metaforen om normative vektorer [...] er et ønske om skildre den dynamik, der ligger i disse [vektorer; LJs tilføjelse] logikker, rationaler og organisatoriske ordningsformer. En *vektor* har et udgangspunkt, en retning og størrelse.[...] Når jeg kalder dem for *normative*, er det fordi hver af disse har deres egen foreskrivning af, hvad der er passende og hensigtsmæssig adfærd, hvilke beslutninger, der er fornuftige og legitime etc."<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 'Folkshemmet' er især knyttet til socialdemokraten Per Albin Hansson, statsminister i perioderne 1932-1946, kun afbrudt af en kort periode i 1936.

<sup>14</sup> Klaudi Klausen, anf. værk, side 22f.

<sup>15</sup> Samme, side 24.

Metaforen om vektorer udtrykker således på udmærket – og tiltrængt – vis en sammentænkning af de ellers ofte adskilte forståelser af stat, marked og civilt samfund.

Standpunktet kan næsten virke selvfølgelig, men Kickert, Klijn og Koppenjan markerer, hvor *sent* denne flerfoldige og dynamiske opfattelse er blevet en egentlig del af forskningen og ledelsesudviklingens korresponderende klynge af videnskabelige discipliner og praksisser. Selve *afvigelsen* fra opfattelsen af staten som mono-aktør og agerende ud fra et rationelt, autoritativt og central-perspektivisk afsæt blev set som et bevis på (indtruffet) inkompetence i styringen (government)<sup>16</sup>. Og dette negative udgangspunkt har historisk udgrænset forskning i forhold og fænomener, der først i slutningen af 1990'erne lader sig indkredse som netværksledelse.

Netværksteorien bygger udtalt videre på organisationsteoriens nyere historie. I 'garbage can'-modellen<sup>17</sup> er en beslutning i mindre grad slutpunktet af en rationel overvejelse af relevante data, men et resultat af modtagne og fortolkede flerfoldigheder af relativt uafhængige 'strømme' af informationer o.a. I samme teori blev disse strømme afgrænset til: problemer, løsninger, deltagere og løsningsmuligheder, mens netværksteorien identificerer viden, autoriteter, kræfter, partnere m.v. i såvel dannelse af et handlegrundlag (policy) og dens udførelse (politics; praktisk handling).

Som udgangspunkt anser jeg således netværksteorien som *nærværende* og *relevant* for fremanalyseringen af det sammensatte om et politisk program og en realisering via en flerhed af aktører i Aotearoa New Zealand.

## 2.4. Metodiske problemstillinger

Denne opgave omhandler forhold og vilkår for arbejdet med de udsatte børn, unge og familier i Aotearoa New Zealand. Alene denne indledende terminologi udgør en signifikant påmindelse om, at diskursen – og ikke blot debattens toning – er betragteligt anderledes i Aotearoa New Zealand end i Danmark. Man kunne forledes til at formode, at disse forskelle primært skulle findes i lighederne/divergenserne mellem en skandinavisk og en angelsaksisk forståelsesramme. Og ganske rigtigt er det, at Aotearoa New Zealand i udtalt grad har forholdt sig til *udvalgte* dele af såvel de forskningsmæssige aktiviteter som den politiske diskurs i Storbritannien, U.S.A., Australien, samt – i mindre udstrækning – Canada. Men som denne opgave skal forsøge at illustrere det er der store forskelle i de *institutionelle* indretninger. På et makroniveau er *diskursens* historiske bestanddele, dens ydre udfordringer (skiftende formelle

---

<sup>16</sup> Kickert m.fl. (red.), anf. værk, 1997, side 10.

<sup>17</sup> Cohen, March og Olson (1972); efter Kickert m.fl. (red.), anf. værk, 1997, side 16f.

og uformelle dagsordener gennem økonomi, familiesociologiske forhold, juridiske grundprincipper, moralbegreber) genkendelige fra den anglofone til den skandinaviske verden.

To måneders ophold på New Zealand har naturligvis givet adgang til et materiale, der kun med stor vanskelighed ville være tilgængeligt fra Danmark. For opgaven har dette betydet, at den oprindelige idé om et vist mål af komparativ analyse er blevet forladt. Dog vil en afsluttende perspektivering indeholde materialets mulige betydning for en dansk sammenhæng.

På en anden front er 'den danske iagttagelse' naturligvis til stede. Et mål af etnocentrisk blik, d.v.s. tilbøjeligheden til at 'se' og medtage ud fra en dansk forforståelse af 'det betydningsfulde' og udsagnsrige (måske endda uden en klar erkendelse af betydning og rækkevidde) er et følgevilkår, der ikke troværdigt kan elimineres. Jeg vil tilføje: opgaven udtrykker en form for dobbeltstrategi, idet jeg *både* har ønsket at indsamle, bearbejde og fremlægge et nøgternt og validt materiale om rekonstruktioner i (en del af) den offentlige virksomhed (bl.a. befriet for rent politiske vurderinger af modeller og strategier), og udvælger problemstillinger og udfordringer, der også har relevans i en dansk kontekst.

Dramatiske omstillinger producerer en lang række data, 'virkeligheder' og konfliktende synspunkter, der gør den nøgterne vurdering og f.eks. strategiske valg særligt vanskelige.

Som et land, der i midten af 1980'erne satte sig ambitiøse og radikale mål for en reduktion af det statslige resurseforbrug på en række service- og foranstaltningssområder på forholdet mellem privat og offentlig virksomhed m.v., ja, så har Aotearoa New Zealand, som anført, været et laboratorium for primært OECD-landenes strategier i omformningen af den moderne stat. Af samme årsag har landets udvikling på flere felter været fulgt nøje – primært gennem en lang række internationale forskeres (primært fra den angelsaksiske verden) interesse for eksperimentet. Til gengæld er den nationale forskning mere sparsom og specifikt på de særlige indsatser over for børn, unge og familier er den stort set ikke-eksisterende<sup>18</sup>.

Det primære kildemateriale til opgaven er en lang række udgivelser - new zealandske og andre – der behandler perioden fra indledningen af New Public Management. Hertil kommer en række rapporter, redegørelser o.lign. fra new zealandske myndigheder.

---

<sup>18</sup> De særlige indsatser er et bredt felt, men også omfattet af nationale-kulturelle forskelle. Som vi senere skal se det er New Zealand Aotearoa fortsat præget af en kriminalitets- og kriminalitetsteknisk ('forensic') tilgang i interventionsstrategierne i området børn, unge og familier. Men det lader sig end ikke gøre at få simple, statistiske angivelser på foranstaltningstyperne. Ministry of Justice el.a. offentliggør ikke denne type statistikker. Flere henvendelser om adgang til opgørelser for disse områder gav ikke resultat. Forskning, planlægning, politisk og folkelig diskussion hæmmes af manglende opgørelser, ringe overblik over forandringer over tid m.v.

Det falder uden for denne opgave at fremkomme med nærmere konklusioner på disse ministerielle publikationer. Men det kan konstateres, at deres opgave og fokus varierer meget – også selv om de umiddelbart præsenteres som evalueringer, erfaringsopsamlinger el.lign. Visse har:

- forskningsmæssige præg og efterlever almindelige kriterier for forskningsindsatser (problem, problemafgrænsning, relevant metodik i forhold til det udforskede, redelig indsamling og bearbejdning af data, metode- og resultatkritik).

Andre har:

- karakter af centraladministrativ/nationalpolitisk informations- eller markedsføringsmateriale,

mens en tredje kategori

- har samme ophav, men præges af ensidige og fortegnende indsamlings- og bearbejdningsformer<sup>19</sup>.

Opgavens erkendelsesinteresse er funderet på indrømmelsen af enhver demokratisk valgt regerings ret (og pligt) til politisk begrundet handling. Rapportens materiale fra Aotearoa New Zealand vil forsøge at vise, hvorledes overensstemmelse/disharmoni i politiske/styringsmæssige målsætninger synes at knytte sig nært til valgte strategier.

Som et supplerende illustrativ til opgavens belysning inddrages 4 eksplorative interviews med repræsentanter for et city council, et lokalkontor under Child, Youth and Family, Ministry of Social Development, samt et forskningsmæssigt blik på offentlig ledelse og socialt arbejde.

Den anførte, internationale interesse for det new zealandske eksperiment har sikret denne periode i landets historie en betydelig placering i den internationale litteratur (primært økonomi, politologi). Den nationale aktivitet har været præget af en lille håndfuld forskere<sup>20</sup>. Men tæt på delområder i den socialpolitiske praksis kommer man ikke. Indholdsmæssigt og metodisk vil dette forhold præge denne opgave. De historiske og institutionelt historiske

---

<sup>19</sup> Et eksempel på denne tredje form er ”The Working for Families Evaluation Report”, Inland Revenue, 2006. Rapporten var tilgængelig på nettet under perioden på New Zealand, men er nu fjernet (<http://www.ird.govt.nz/aboutir/reports/research/>). Working for Families er en økonomisk støttepakke til familier med børn, trådt i kraft den 1. april 2005. Hensigten var og er at betrængte og arbejdsløshedsprægede familier skulle kunne opnå støtte pr. barn, såfremt de finder beskæftigelse. Rapporten kritiseredes for at være en studie i éndimensional økonomisme, helt uden interesse for familiernes reelle nytteværdi af ydet hjælp, familiers situation, for familier som ikke kunne opnå støtte m.v.

<sup>20</sup> Jonathan Boston, Brian Easton, Robert Gregory, Jane Kelsey.

redegørelser vil derfor bæres af en tilgang à la *middle range theory*<sup>21</sup>: det historisk-empiriske stof formidles gennem en forening af teoretisk tilgang/ refleksion og historiske data. Eller anderledes formuleret: med denne tilgang forsøges en formidling og en forklaringskraft, der binder mikro-niveau (adfærd) sammen med makro-niveau (strukturer)<sup>22</sup>.

Det er dog væsentligt at påpege, at det egentlige mikro-niveau ikke er til stede i denne opgave. Fra første færd var det ikke en artikulert målsætning at lade opgaven omfatte et egentligt mikro-niveau. Åbenlyse 'makroficeringer' (defineret som hensigter og mål med en lovgivning, en offentlig indsats, der vedrørte børnenes og familiernes hverdagsliv, livssituation, livsprognose, valgmuligheder m.v., men hvor evalueringen af disse initiativer udelukkende blev gennemført under anvendelse af 'systemdata'; se note 19) skærpede dog interessen for at forsøge en vis belysning via mikrosociologiske data (via frontlinjemedarbejdere i det new zealandske system o.lign.), men det viste sig umuligt at få adgang til dette niveau. Det egentlige kildemateriale, hvor der kunne formodes at være mikrosociologisk stof, er endvidere sparsomt og har ofte markedsføring eller skærpsen af motivation og fælles målsætning som ledetråd (jf. ovenstående simple kategoriseringer af det anvendte materiale).

De nævnte, eksplorative interviews med chefer og mellemledere på lokalt niveau kan langt fra kompensere for dette forhold. Opgavens materialegrundlag skulle tilvejebringes og bearbejdes inden for en tidsramme på 2 måneder, ligesom helt afgørende dele af det samlede materiale er ikke tilgængeligt fra Danmark. Middle-range-delen af opgaven måtte tilmed prioriteres for at sikre en ramme om opgaven. Med det yderst beskedne kendskab til *det lokale*, der måtte udgøre grundlaget for de 4 interviews, var den metodiske valgsituation reelt ikke-eksisterende. Det kvalitative interviews grundform måtte anvendes – med et stærkt islæt af en rent eksplorativ afvikling. Teknikken anvendes netop, hvor man kun har mere eller mindre vage ideer om, hvilke emner, interview'et skal (eller kan) trænge ind i. Eller anderledes formuleret: fleksibilitet er en væsentlig faktor i det eksplorative interview, fordi man søger viden om det "ukendte"<sup>23</sup>.

Interview'ene var vanskelige at få i stand – om end alle var venlige og imødekomne. Prægningen fra 25 års centralperspektiv (økonomi, effektiv-

---

<sup>21</sup> Den amerikanske sociolog Robert K. Merton foreslog i 1957 denne integration af egentlig, sociologisk teori og empiriske studier som en løsning af dilemmaet mellem abstrakt teoretisering og en teoriløs dataophobning og – formidling. Se Merton, Robert K.: "Social Theory and Social Structure", New York 1957.

<sup>22</sup> Se Bertilsson, Margaretha: "Sociologiens problemer i en social verden uden grænser"; i: "Dansk Sociologi", no. 4. 1999, side 56.

<sup>23</sup> Se Freytag, Per Vagn og Per Darmer (red.): "Erhvervsøkonomisk undersøgelsesmetodik, København 1996. Steiner Kvale anvender metoforen om undersøgeren som 'den rejsende' som nogenlunde kongruent med den eksplorative teknik. Se Kvale, Steiner og Svend Brinkmann: "Interview. En introduktion til et håndværk", 2. udgave, København 2009.

sering, dokumentationskrav m.v.) var tydelig i interviewforløbene<sup>24</sup>. Det kvalitative materiale er indarbejdet i opgaven.

Langt hovedetparten af opgavens baggrundsmateriale er affattet på engelsk. I alle tilfælde er oversættelserne således mine. Hvor der kan være nuancer (og uenighed) i den foretagne oversættelse til dansk har jeg tilføjet termen fra den originale tekst.

### 3. Opgavens perspektiver

**I afsnit 3 belyses først de værdifastlæggelser, der – i deres historiske og kulturelle foranderlighed – markerer de former for adfærd hos forældre, børn og unge, som vi anser som værende tolerable – og hvilke, der (under tidernes forandring) kalder på sanktion, intervention, behandling. Den anglofone verden har/har haft næsten kriminalistiske kriterier for store dele af det 'fordømte'. Afsnittet gennemgår en række centrale temaer i 'child protection' og den historisk funderede orientering mod at "finde krænkeren". Endelig angiver afsnittet behovet for en 'genkontekstualisering' af barndommen, d.v.s. en art genforening med det væsentligt bredere (og dybere) stof, som barndommen udfolder sig i. Her ligger kimen til en forståelse af ledelses-opgaverne i denne sektor.**

Opgavens perspektiv lader sig indkredse af en forudsætning, der kan formuleres som følger: under forskellige former er samtlige samfund og samfundstyper i nutiden omfattet af udfordringer i et hidtil uset omfang. Det stiller helt særlige krav om at se samfundsmæssige institutioner, logikker m.v. i et udogmatisk og dynamisk lys. Ledelse i offentlige systemer er langt fra nogen undtagelse. Såvel ledelse som sådan, dets former, strategier og det materiale, der må anvendes i udøvelsen af ledelse, må forventes at undergå forandringer. Eller – i det mindste – kendte variable skal gentænkes i forhold til nye rammer og vilkår. I denne henseende er opgaven også en kritisk belysning af mange års hævdelse af fænomenet 'generisk ledelse', d.v.s. en professionalisering af ledelse, som dels almengør dets rækkevidde og gør den uafhængig af konteksten, dels hævder et vist (læs: større) råderum for ledelse i forhold til virksomhedens ejere/politisk ansvarlige.

Professionaliseringen er uomtvisteligt et stigende vilkår – men en tiltagende kompleksitet synes at genskabe et nyt ledelseslandskab.

Aotearoa New Zealand har generelt forsøgt sig med en særdeles offensiv omformning af forholdet mellem stat, marked og civilsamfund. I analysearbejdet med denne opgave er det derfor nærliggende at anvende den klynge af perspektiver og sondringer, som angives af Kurt Klaus Klausen gennem

---

<sup>24</sup> Interviewperson (IP) 2, Youth Justice Manager i et lokalt regeringskontor, brugte uopfordret lang tid på indledningsvis at gennemgå lokalkontorets produktionstal til ministeriet i Wellington. Nervøsiteten lagde sig mærkbart, da interview'et ikke i øvrigt havde disse fokuspunkter.

dennes markering af det egentligt socialt konstruerede. I særlig grad er hans kobling mellem metaforen *vektor* og denne trækmechanismes størrelse og retning, dens potentiale til at være beslutnings- og handlingsforeskrivende og relevant<sup>25</sup>. Denne nyinstitutionelle tilgang vil udgøre en væsentlig, analytisk element i opgaven.

Et centralt punkt i opgavens analyser vil omfatte de liberale rekonstruktioner af velfærdsstaten, hvor den new zealandske regering – især siden årtusindskiftet – har indledt sin plan om en vis tilbagetrækning af staten som ansvarlig for sociale opgaveløsninger. En øget grad af selvstændighed og selvhjulpethed ("self-reliance") har været væsentlige, værdimæssige afsæt for statens formforvandling af indsatserne. I den omfattende diskussion af disse bestræbelser er bl.a. lakonisk blevet hævdet, at staten må, at den enkelte *ikke* skal være i stand til at tage vare om sig selv, men at denne skal gøres afhængig af egen, umiddelbar familie og frivillige organisationer frem for offentlig assistance. Velgørenhed blev set som kompatibelt med det neo-liberale ethos, der tillod de rige egenrådigt at vælge, i hvilket omfang de ville betænke hvem med hvor meget<sup>26</sup>.

Med et Foucault'sk blik på materialet vil opgaven komme til at vise, hvorledes det sociale arbejde, i høj grad assisteret af en række 'nabo-fagligheder og discipliner, bliver sat til at udøve en magt og regulere det sociale liv gennem udviklingen af et altid foranderligt og evigt kontroversielt fundament af viden om børn, unge og familier.

Socialarbejdere har levet og lever med de forskydninger inden for det, der anerkendes som legitime væremåder, og må således også være dem, der må trække de nye grænser frem for det anerkendte og det fordømte.

Evnen til at håndtere denne løbende debat er en *diskursiv kompetence*<sup>27</sup>, d.v.s. evnen til dialog om værdifastsættelse. Denne værdifastsættelse får helt konkrete former, idet det sociale arbejde som profession(er) udstyres med adkomsten til at trække grænserne for (og handle i forhold til) det anerkendte og det fordømte. Men selv i forhold til begreber som mishandling og omsorgssvigt (som er omdrejningspunkter i den anglofone verdens opfattelse af adkomsten til intervention) er det anerkendt at disse begreber aldrig har opnået nogen præcision – trods den næsten naturvidenskabelige/kriminaltekniske tilgang<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Kurt Klaudi Klausen, anf. værk, side 23

<sup>26</sup> Jonathan Boston: "Redesigning the State in the New Zealand Economy"; i: Holland & Boston (red.): "The Fourth Labour Government: Politics and Policy in New Zealand", Auckland 1990. Efter Kelsey (1997), side 291.

<sup>27</sup> Marthinsen, Edgar, anf. værk (2003), side 153.

<sup>28</sup> Edgar Marthinsen redegør nøje for disse opgaver, som det samfundsmæssige kollektiv overlader til udøverne i det sociale felt. Anf. værk, side 150ff.



Socialpolitikens kerne ligger her. Det sociale henviser til vor evne til at føle koderne for et godt liv anerkendt i en historisk situation og i den kultur, hvor vi søger anerkendelse.

Socialt arbejde som fag synes særligt at have engageret sig i det rum, hvor udstødning fra det gode selskab er relateret til økonomisk, kulturel og social kapital, som med sin symbolske karakter bliver bestemmende for hvilke positioner og relationer enkeltmennesker tildeles af de andre. Dette gør socialt arbejde relationelt: man kan arbejde for at øge kapitaltilgangen hos den enkelt eller gruppen.

I de diskursive tilgange optræder børn, børns beskyttelse og relaterede diskurser til feltet socialt arbejde - gennem discipliner som medicin, jura, psykologi, psykiatri og jura. I diskursen er artikulationen (sproget) det centrale i repræsentationen og konstitueringen af den samfundsskabte virkelighed. Men der er også mere på spil end 'blot ord'. Eller som den engelske socialforsker Nigel Parton anvender Michel Foucault:

"Diskurser er videnstrukturer gennem hvilke vi forstår, forklarer og beslutter ting. De er *forpligtelsernes strukturer*, der etablerer forskellige former for ansvar og autoritet til forskellige kategorier af personer, som f.eks. forældre, børn, socialarbejdere, læger, advokater etc. De er upersonlige former, der eksisterer uafhængigt af nogen af disse personer 'som enkeltpersoner'<sup>29</sup>.

Det er de sociale organisationers historiske og politiske rammer, der gør nogle typer af samfundsmæssig handling mulig - hvorved de også udelukker andre.

En diskurs kan ses som et system af muligheder, der gør det muligt for os at producere udsagn, som enten kan være sande eller falske. Dette 'system' giver os en hel boldbane af viden. Hvordan kan vi 'vide' at et barn har været udsat for seksuelle overgreb, når det indtil for ikke så mange år siden stort set ikke fandtes - hverken som fænomen eller som en praksis, der kan identificere det? Og hvordan kan vi beregne, at en familie er 'sikker' nok eller at et barn 'formodentlig vil lide betydelig overlast'? Både konstruktionen af og de praktiske strukturer i forholdet til disse fænomener har ikke bare undergået finjusteringer siden 1980'erne, men er dramatisk blevet placeret som centrale dagsordenpunkter for den brede offentlighed, politikere og forskere.

Foucaults primære mål var at fremlægge en kritik af de moderne samfunds måde at kontrollere og disciplinere sine befolkninger gennem sanktioneringen af en fordring om en særlig viden fra de nye humanvidenskaber - specielt

---

<sup>29</sup> Foucault, Michel: "The Archaeology of Knowledge"; her efter Parton, Nigel: "Governing the family: child care, child protection and the state", New York 1991, side 4; min kursivering, LJ.

medicin, psykiatri, psykologi og kriminologi – forhold, som Ingleby<sup>30</sup> og Rose<sup>31</sup> kalder 'the psy complex'. Han argumenterede for at disse nye discipliner legitimerede nye former for viden og nye måder at udøve social regulering på, som havde undergravet den klassiske, politiske ordenshåndhævelse, baseret på suverænen og retten. Den normale familie, den sunde barn, den perfekte hustru og den ordentlige mand giver os både informationer om os selv og reproduceres og legitimeres gennem praksisser i 'the psy complex'<sup>32</sup>. Op gennem det 19. århundrede koloniserede de nye videnskaber de gamle magtformer i en sådan grad, at de mere traditionelle former for lov og rettigheder blev overtaget af dem. Beslutninger tages ikke længere, ifølge Foucault, i retslokalet i medfør af juridiske rettigheder og forordninger, men på hospitalet, klinikken eller socialkontoret i medfør af kriterier om 'normalisering'.

Selv i rettens sammenhæng koloniseres denne i stigende grad af 'the psy complex'. The psy complex er optaget af de bagvedliggende årsager og behov og forsøger at bidrage til forbedringer for såvel de berørte borgere som for den samlede, sociale orden/harmoni. I sammenligning er den juridiske vægtlægning på rettens håndhævelse, hvorved de, der bryder loven, vil være hjemfaldne til netop den 'mængde' straf, proportionalt og afstemt med de krænkede interesser.

Efter samme recept som Foucault har argumenteret for at retten er blevet koloniseret af 'the psy complex' har andre fundet, at stigende, sociale problemer er blevet medikaliseret på en måde, så krænkelser er blevet anskuet gennem sygdom snarere end gennem moral<sup>33</sup>. Den fysiske straf og indespærringen blev gradvist erstattet af magt gennem overvågning, klassifikationssystemer, undersøgelser, ordinerings og kodning. Magt og viden blev nu anskuet som uadskillelige størrelser, og vidensformer som netop medicin, psykiatri og socialt arbejde blev direkte relateret til magtens udøvelse – mens magten selv skabte nye felter for kommende viden og intervention.

Med afsæt i Foucaults arbejde har Jacques Donzelot undersøgt de transformationer i det 19. århundrede, der også påvirkede familien. Heri lå et nyt felt af aktiviteter og nye begrebsliggørelser, der ikke tidligere havde eksisteret. Donzelot kalder feltet for '*det sociale*'. '*Det sociale*' udviklede sig som en hybrid i rummet mellem den private og de offentlige sfærer og producerede nye relationer mellem juraen, administration, medicin, skolen og familien<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ingleby, David "Professionals as Socialisers: the "Psy Complex"; i: A. Scull & S. Spitzer (red.): "Research in Law, Deviance and Social Control", no. 7, New York 1985.

<sup>31</sup> Rose, Nicolas: "The Psychological Complex: Psychology, Politics and Society in England 1869-1939", London 1985.

<sup>32</sup> Parton (1991), side 5.

<sup>33</sup> Parton (1991), side 7.

<sup>34</sup> Donzelot; efter Parton (1991), side 11ff

I denne historiske epoke udviklede filantropien, og efterfølgende socialt arbejde, sig som en midterposition mellem det personlige initiativ og den altomfattende stat. Som konsekvens heraf leverede staten et kompromis mellem den liberale vision om uhindret privat filantropi, hvor børnene uundgåeligt ville blive underkastet forældrefigurernes uindskrænkede magt, og den socialistiske vision om den allestedsnærværende og altomfattende stat, der ville tage ansvaret for alle børnenes behov og efterfølgende underminere forældrenes ansvar. Hvis børn skulle udvikle sig i deres fulde omfang og efter deres muligheder kunne dette ikke overlades til markedets tilfældigheder og den autonome patriarkalske familie. Opkomsten af 'det sociale' blev set som en passende måde, hvorpå den liberale stat kunne opretholde sin legitimitet mens den beskyttede børnene. For den liberale er der imidlertid det uløste problem, hvordan børnenes opvækst kan blive gjort til en opgave af interesse for offentligheden og dens kvalitet kan blive monitoreret - uden at man derved ødelægger idealet om familien og dens domæne af frivilligt, selvregulerede handlinger: en modvægt til staten.

I Aotearoa New Zealand var (og er?) familien omfattet af en næsten ahistorisk romantisering. Man har naturligvis været udsat for stort set de samme forandringer/revolutioner som andre vestlige samfund (den anden industrielle bølge, kvindebevægelsen, sammenbruddet i familien som et harmonisk helle, den tøvende anerkendelse af at familien havde/kunne have magtesløse medlemmer - kvinder, børn)<sup>35</sup>.

I særlig grad etablerede netop den angelsaksiske verden sig med en konstruktion, der både styrkede og svækkede det sociale arbejde. Den institutionelle ramme er forskellig mellem Aotearoa New Zealand og andre dele af den anglofone verden, men i sociale børnesager blev socialrådgiveren hér udstyret med en særlig form for indre splittelse, idet man skulle fungere *mellem*, og efterfølgende også være *tro mod*, både *det civile samfund* i form af individer og familier og *staten*, iklædt rettens gevanter og dette systems lovfæstede ansvarsområder.

Opsummerende om opgavens videnskabsteoretiske katalysatorer kan man sige:

Foucault selv eller Foucault-inspirerede læsninger af stof er ofte berusende og svimlende i deres kompromisløse afdækning af allehånde disciplinære institutioner, som de liberale retsstater indsatte under påberåbelse af frihedsrettigheder - med henblik på at regulere og forme borgerne. Denne demaskering af 'de gode gerninger' er altid aktuel. Også - og måske i særlig grad - i socialt arbejde? I denne opgave er det dog mit primære hensigt at 'forblive i det værende' (det ontologiske) frem for at 'afsløre' disciplineringen i

---

<sup>35</sup> Parton (1991), side 196.

den anvendte viden i socialpolitikken (det epistemologiske)<sup>36</sup>. Klaudi-Klausens metafor om vektorer er virkningsfuld og analytisk stærk i forhold til de samlede, samfundsmæssige kræfter, der indvirker på retning og kraft for institutionelle udviklinger. Med børnenes særskilt lokale sociologi er kræfterne i det civile samfund af betydning for udviklingsmuligheder i servicering og ledelse. Men umiddelbart synes metaforen om vektorer at være mindre virksom og mindre egnet til analyser 'tæt på' ledelsesopgaven.

Som opsummering af perspektiverne i offentlige styringsopfattelser, der samtidig indvarsler tematikker i de næste afsnit, kan nedenstående figur 1 illustrere nogle grundtræk mellem den klassiske tilgang til styring i den offentlige sektor. NPM har så klart sit videnskabsteoretiske/diskursive udgangspunkt i den rationelle og centrale styringsaktør. Figuren indfanger dog ikke Klaudi-Klausens metafor om de normative vektorer.

Figur 1:

<b>Tre perspektiver på offentlig policy making og governance</b>			
<b>Perspektiv/ Dimensioner</b>	<b>Det rationelle, centrale styringsperspektiv (mono-aktøren)</b>	<b>Multi-aktør-perspektivet</b>	<b>Netværksperspektivet</b>
Analysens genstand	Relation mellem central magt ("ruler") og målgrupperne	Relation mellem central magt og lokal aktør	Netværket af aktører
Perspektiv	Den centrale magts perspektiv	Den lokale aktørs perspektiv	Interaktion mellem aktører
Karakteristika ved relationerne	Autoritativt	Centraliseret versus autonom	Interdependente
Karakteristika ved policy-processen	Neutral implementering af en ex ante-formuleret politik	Processer omhandlende politisk interessevaretagelse og uformel anvendelse af guidelines og resurser	Interaktionsprocesser i hvilke information, mål og resurser udveksles.
Succeskriterier	Opnåelse af målene for den formelle politik	Opnåelse af lokale beslutningsbeføjelser og erhvervelse af resurser til lokale aktørers anvendelse	Udførelse af kollektiv handling
Årsager til fejl	Tvetydige mål; for mange aktører; mangel på information og kontrol	Rigide politikker; manglen på resurser; manglende deltagelse fra lokale aktører	Mangel på incitamenter for den kollektive handling eller eksisterende blokeringer

<sup>36</sup> En viden, som Kaspar Villadsen bemærker, hvor det moderne menneske har gjort sig selv til objekt for viden – for at underkaste sig denne viden. Kaspar Villadsen i Ole Berg og Kaspar Villadsen: "Sociologiske metoder", København 2006, side 90.

Anbefalinger i.f.t. styring	Koordination og centralisering	Den centrale magt trækker sig tilbage og overlader indflydelsen til lokale aktører.	Ledelse af policy netværk; forbedring af betingelserne under hvilke aktørerne interagerer.
-----------------------------	--------------------------------	---	--

Efter Kickert m.fl. (red.), anf. værk, 1997, side 10.

### 3.1. Aotearoa New Zealand - i diskussionen om 'child protection' i den anglofone verden

Den anglofone verden er forenet i nogenlunde samstemmende tilgange til det arbejdet med udsatte børn gennem:

- Tendensen til en terminologi og forståelse omkring "børns beskyttelse" ("child protection").
- De fleste af landene er udtalt tekniske (medicinsk, juridisk, kriminaltekniske) ("forensic") og primært fokuseret på risikovurdering i forhold til børn i familier eller hos andre omsorgsgivere.
- Serviceydelse i feltet tenderer til at være omfattet af strukturer underkastet ledelsesmæssige exsesser ("extremely managerialized structures"), procesdele, hvor risikoaverse praksisformer er prioriteret højt, samt procedurer med en høj grad af regelstyring.
- Adgangen til henvisning tenderer til at være af en beskaffenhed, hvor indberetninger og henvisningsårsagerne er "barn i risiko" frem for "barnet eller familien har et udtalt behov".
- De fleste af landene har lovpligtig indberetning i deres respektive lovgivning (eller ækvivalenter hertil i form af indrapporteringsprotokoller), der forpligter til at foretage indberetninger til en offentlig myndighed om alle forhold vedrørende skade på og risiko for børn.
- Forebyggelse og støtte til familier er generelt *accepteret* i politikkerne for de lovbestemte dele af børns beskyttelse, men er *sekundære* i forhold til børnebeskyttelsens primære rolle<sup>37</sup>.

I forhold til f.eks. den bredere, nordiske tilgang er de fleste af de anglofone lande er i udtalt teknisk ladede i deres tilgang til børn. Og traditionen er i høj grad orienteret mod *børnenes beskyttelse*, ofte med en næsten kriminalteknisk orientering mod enkeltbegivenheder, deres forløb og skadevirkninger på barnet/børnene. Når en indberetning eller en børnebeskyttelsesrapport er foretaget er hovedmålet og den fremherskende opgave for det undersøgende team at:

<sup>37</sup> Lonnie, Bob, Nigel Parton, Jane Thomson & Maria Harries: "Reforming Child Protection", London & New York, 2009, side 3f. Kursiveringerne er mine, LJ.

- Vurdere om barnet har lidt overlast eller om der består en risiko herfor (bekræfte eller understøtte påstanden)
- Træffe en beslutning om barnet skal fjernes fra hjemmet eller ej og om der skal rejses sag mod forældrene/omsorgsgiverne
- At foretage en registrering af det passerede i en sag.

England, Scotland, Wales og Northern Ireland har ændret sit fokus over de seneste år, således at *børnenes behov* er det primære orienteringspunkt og i mindre grad *konkrete risikoforhold*. Men i samme periode er de managerialistiske og proceduralistiske træk i arbejdet øget betydeligt<sup>38</sup>.

Behovet for et ændret fokus stod allerede klart i 1980'erne. Med mindre nationalt betingede forskelle var praktikere og forskere i den anglofone verden at de kendte systemer var tæt på den endelige fallit, at de gjorde mere skade end gavn og at de ofte ødelagde familier gennem deres intervention<sup>39</sup>.

Det kan virke overraskende, at den offentlige serviceansvarlighed har udvist en større langsommelighed end andre i den anglofone verden i at optage nye serviceparadigmer – til trods for det påviseligt stigende behov for både flere og bedre ydelser. Men måske skyldes det at billedet af mishandlede børn ("abused children"), mishandlende forældre og forsømmelige, 'dårlige mødre' er indprentet i lokalsamfundenes forståelse og at denne giver meget lidt plads til bevægelser, der fortolkes som sættende børnenes liv og velfærd på spil? Eller er der tale om en industri på forsorsområdet, der ønsker at beskytte sin nyvundne status og autoritet, og derfor endnu ikke kan rumme udfordringen om at gentænke sit eget fundament? En tredje mulighed er at nye veje og metoder endnu er for uprøvede og mangler dokumentation.

Over en reelt meget lille variationsskala behøver den anglofone verden en række nyorienteringer. For en del af punkternes vedkommende vil disse også være anvendelige i en dansk faglig og ledelsesmæssig afklaring på området<sup>40</sup>.

Der er behov for:

- et fornyet fokus på *trivselsaspekterne* hos børn og familier frem for orienteringen mod undersøgelse og overvågning
- en ny, etisk ramme om arbejdet, med et velformuleret værdigrundlag

---

<sup>38</sup> Lonne (2009), side 4.

<sup>39</sup> Lonne (2009), side 5.

<sup>40</sup> Som det tidligere er blevet markeret i denne opgave er det ikke hensigten at udarbejde en nærmere, komparativ undersøgelse, hvor danske data og forhold indgår. Når listen over behov alligevel knyttes til den danske diskussion er det alene ud fra en vurdering af, at mange kommuner, faglige grupper og ledelser kan finde brugbare pointeringer i opstillingen. Trods den danske tradition for eller bestræbelse på det *modsatte* er der fortsat en betydelig forskel i kommunernes håndtering og niveau i disse anliggender. Også derfor specificeres opstillingen ikke nærmere i.f.t. danske variationer over temaerne.

- en tilbagevenden til relationsbaseret praksis og reelle partnerskaber med forældre og børn
- professionelle tilgange til feltet, der accepterer og (ledelsesmæssigt og fagligt) håndterer den immanente risiko
- en fornyet betoning af nødvendigheden af at arbejde *lokalt* og med at assistere familier
- tilgængelige og integrerede programmer og serviceringer, der er indlejret i bydele og lokalsamfund
- et engagement i forholdet mellem en praksis-informeret ledelse og frontlinje-medarbejdere; barn- og familie-informeret praksis og
- et langsigtet fokus på børns, familiers, bydeles og lokalsamfunds gevinster 'over tid'<sup>41</sup>.

Den teknokratiske risikovurdering, der har været dominerende i de anglofone systemer vedrørende udsatte børn, har været en fiasko. I sin essens er relationsbaseret socialt arbejde blevet erstattet med sagsstyrings-orienteret proceduralisme, der er blottet for enhver menings- og respektfuld omgang med børnene selv.

I den almindeligt fremherskende afmagt overfor det truende kollaps i disse risiko-angste systemer gentages en række 'modforholdsregler' over temaerne:

- rapportering
- uddannelse
- risikovurdering
- tværfagligt samarbejde.

En kommentator knyttede følgende bemærkning til dette helt forudsigelige mantra: hvis vi anvendte tilsvarende metoder i udarbejdelsen af et design for et fly, som vi anvender i området vedrørende de sårbare og truede børn, ja, så ville flyet blive bygget på baggrund af viden om flystyrt<sup>42</sup>.

I den engelske tradition – der har lange rødder, om end med variationer, i andre lande i den engelsktalende verden - har man været nærmest endeløst optaget af straffeelementet i arbejdet for at sikre børns trivsel og velfærd. Familier, der har været udsat for utallige 'uunderbyggede' rapporter, udgør de aldrig opgjorte tabstal for systemer, som har fokuseret lige så endeløst på at finde 'krænkeren'<sup>43</sup>.

Traditionen har længe rødder. Aotearoa New Zealand var blandt de første i sriben af velgørende organisationer, idet the Auckland Ladies' Benevolent

---

<sup>41</sup> Lonne (2009), side 7.

<sup>42</sup> Lonne (2009), side 8.

<sup>43</sup> Lonne (2009), side 9.

Society dannedes i 1857<sup>44</sup>. New York Society for the Prevention of Cruelty to Children<sup>45</sup> (SPCC) – "the child savers" – konstruerede en forståelse af, en historisk lang og næsten international attitude, der afkontekstualiserede forhold i familien, i den sociale dynamik m.v. Som det også behandles andetsteds i denne opgave kom denne tilgang under stigende pres i perioden efter 2. verdenskrig, hvor opbrud i familiemønstre m.v. nærmest kaldte på mere sociologiske tematiseringer. I nogen grad 'genoplivede' pædiateren Henry Kempe i 1962 det individualiserende syn på det mishandlede barn, idet han 'opdagede' 'the battered child syndrome', der fik overvældende betydning for de næste tiårs udvikling af sektoren<sup>46</sup>.

Ulig 1800-tallets folkelige 'opdagelse' af det voldsramte barn var Kempe helt opmærksom på slagkraften i at fremstille forholdet som 'et syndrom', en diagnose. Termen var velvalgt (også sammenholdt med et alternativ som f.eks. 'fysisk vold') og dens *medikalisering* af problemfeltet (f.eks. gennem røntgenbilleder som centrale teknikker som bevis) var en del af strategien om at få en bred offentlighed i tale, herunder konservative pædiatere.

"Antagelsen i den tidlige historie for børns beskyttelsessystemer var at problemet med omsorgssvigt kunne reduceres til 'syndromer' – med den virkning, at forældre, der mishandlede eller på anden vis omsorgssvigtede bør enten var meget syge eller meget onde [...] Selv om denne type sager optræder fra tid til anden er de relativt sjældne."<sup>47</sup>

Kompleksiteten, men også – forholdsvis simpelt – de større sammenhænge bag de truede børn forblev skjult bag videnskabelige terminologier. I årenes løb blev 'syndromet' dog udsat for 'diagnostisk inflation', således at termen efterhånden skulle dække en lang række former for omsorgssvigt og ikke-medicinsk påviselige former for vold<sup>48</sup>.

Børnebeskyttelses-programmerne begyndte at 'indfange' for mange. Jane Waldfogel<sup>49</sup> har vist, hvorledes over halvdelen af rapporterne i USA i dette felt var sager, der omhandlede omsorgssvigt. Endvidere fandt hun, at den afgørende determinant i levevilkårene bag rapporter og indberetninger var lav indkomst og fattigdom<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Tennant, Margaret, Jackie Sanders, Michael O'Brien & Charlotte Castle: "Defining the Nonprofit Sector: New Zealand", John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore 2006, side 5.

<sup>45</sup> I England etableredes The National Society for the Prevention of Cruelty to Children i 1884. Organisationen eksisterer stadig.

<sup>46</sup> Se Parton, Nigel: "The Politics of Child Abuse", Basingstoke 1985; Gary Melton: "Mandated Reporting: A Policy without Reason"; i: "Child Abuse & Neglect", vol. 29, 2005.

<sup>47</sup> Melton (2005), side 11.

<sup>48</sup> Lonne (2009), side 25.

<sup>49</sup> Waldfogel, Jane: "The Future of Child Protection: How to Break the Cycle of Abuse and Neglect", Cambridge MA, 1998.

<sup>50</sup> Lonne (2009), side 29.



Omkring årtusindskiftet stod USA, Australien, England og Aotearoa New Zealand med næsten ensartede, signifikante problemer med deres respektive programmer for børnebeskyttelse (child protection systems).

I kommentarerne til systemernes status kunne der høres forskellige forklaringer på denne historiske status. Der var således røster, der mente at systemernes vanskeligheder skyldtes uklare definitioner i børnemishandling og omsorgssvigt ("child abuse and neglect"), på en måde, der betød 'over-rapportering' og fejl-/overbelastning af systemerne<sup>51</sup>. I denne forståelse sås en løsning i at klarlægning og indsnævring af sager, der behøvede offentlig involvering.

Andre iagttagere argumenterede for at et mere alvorligt problem var myndighedernes manglende resurser – et forhold, der medførte at man ikke tilstrækkeligt præcist og effektivt kunne levere de nødvendige ydelser til børnene og deres familier.

#### **4. Ledelse i offentlig virksomhed - under indflydelse af New Public Management**

I dette afsnit bevæger opgaven sig ind i ledelsesfeltet. Langsomt ændrer de offentlige opgaver karakter – fra de simple, sociale kompensationer til mere sammensatte problemløsninger, hvor borgeren forsøges involveret. Slog de oprindelige, offentlige strukturer fejl? Afsnittet gennemgår bl.a. den anbefaling til performance management, som OECD offentliggjorde i 1996. Aotearoa New Zealand implementerede flere af disse modeldele. Men *det lokale* udgjorde en vanskelighed i NPM-modellernes succesfulde anvendelse. Havde man mødt modellens begrænsning? Afslutningsvis gennemgår afsnittet kort nogle punkter i ledelsesdiskursen i andre dele af den anglofone verden – en diskussion, som Aotearoa New Zealand i det store og hele forholdt sig upåvirket af meget længe.

Offentlig administration er styret vertikalt. Om end der naturligvis globalt er endog meget store forskelle på de politiske forhold og de administrative apparater, ja, så er denne opbygning stort set alment genkendelig. Administrationer er opbygget hierarkisk for at styre organisationens basale opgaver og for at håndhæve de regler og forordninger, der gælder i forhold til den givne enheds politikker og mål. Men mange offentlige virksomheders *størrelse* blev alment betragtet som et problem fra slutningen af 1970'erne. Selv om både private og offentlige organisationer blev større, øgede deres indre kompleksitet og senere eksploderede i informationsteknologi og globalisering, ja, så var det i udtalt grad den offentlige sektor, som blev udsat for kritik. Man kan hævde at selve vertikaliteten som et element i en vis utilnærmelighed blev en vanskelighed for statens opbygning. I denne forstand

---

<sup>51</sup> Lonne (2009), side 35.

skærpes nødvendigheden af at se staten som en del af den samlede bestand af normative vektorer<sup>52</sup>.

I demokratiske samfund opfordres borgerne til at deltage i de politiske processer. F.eks. har den amerikanske administration siden slutningen af 1960'erne anerkendt vigtigheden af borgernes involvering i statslige og føderale programmer. Men litteraturen peger også på det forhold, at administratorer kan være mere optaget af at *formilde* offentligheden end af at tage deres synspunkter alvorligt. Borgerne kan blive en trussel mod embedsværkets interesser<sup>53</sup>. Men fordi centrale administrationer er store og sammensatte er den almindelige borger ofte ikke-informeret om opgaver, perspektiv og nytteværdi.

Offentlig ledelse fremstilles nu og da som om dens principper først for alvor ser dagens lys i 1980'erne<sup>54</sup> - og tilsvarende kan man møde beskrivelser, der næsten lader forstå, at samfund på verdensplan stort set bevæger sig ned ad den samme udviklingsvej - væk fra forældede ledelsesformer og til ledelsestrimmet modernitet i offentlige systemer, hvor konvergens er *stilen*, fremmet gennem globalisering og samkvem. Internationale organisationer som Verdensbanken, IMF og OECD kan endog aktivt indgå i en praktisk promovering af dette billede af en unison udvikling<sup>55</sup>.

I nyere ledelsesforskning og -teori finder man forholdsvis let både rummelige og præcise redegørelser og analyser over udviklingen i offentlig ledelse, dens kontekstuelle forhold<sup>56</sup>. Carsten Greve<sup>57</sup> redegør f.eks. nøje og nuanceret for markedsprincippernes nytteværdi i offentlig produktion, men markerer forbeholdet: "under de rette omstændigheder"<sup>58</sup>.

Det er med megen rette blevet påpeget, at New Public Management - idéen om styringsprincipper med elementer fra det private erhvervsliv og markedsføring af offentlig produktion i det hele taget - var en naturlig reaktion på især 1970'ernes ukontrollerede vækst i offentlig produktion og offentlige udgifter<sup>59</sup>. Max Weber indkredsede i starten af det 20. århundrede den offentlige administrations dyder og etik par excellence, men anså også dens ideal for at være et bureaukrati *underordnet* politikerne<sup>60</sup>. Den klassiske, weberske organisation for offentlighed myndighedsudøvelse o.lign. nåede

---

<sup>52</sup> Se denne opgave, afsnit 1.5 "Teorivalg".

<sup>53</sup> R.C.Box: "Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century"; efter: Jun, Jong S.: "The Social Construction of Public Administration", Albany 2006, side 8.

<sup>54</sup> Hood, Christopher: "The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management", Oxford 1998, side 5.

<sup>55</sup> Hood (1998), side 4f.

<sup>56</sup> Se f.eks. Greve, Carsten, anf. værk, 2009.

<sup>57</sup> Greve, anf. værk. .

<sup>58</sup> Greve, anf. værk, side 15.

<sup>59</sup> Se f.eks. Melander, Preben (red.): "Det fortrængte offentlige lederskab. Offentlig ledelse efter New Public Management", København, 2008.

<sup>60</sup> Greve, anf.værk, side 45.

tilsyneladende sin styringsmæssige grænse i turbulensen fra velfærdsstatens voldsomme ekspansion?

Bureaukratisk ledelse ses beskrevet som "paradigmet, der slog fejl"<sup>61</sup>. Overfor disse 'fejl' rejste sig et krav om en mere entreprenant ledelse, bl.a. under anvendelse af betragtningsmåder på den offentlige sektor drevet på præmisser, inspireret af kommerciel virksomhed.

Diskussionen har raset lige siden. Det er senere blevet fremhævet, at den første, programmatiske præsentation af et samlende antal punkter for en ny strategi i offentlig administration/ledelse, benævnt New Public Management (Christoffer Hood) ikke tilbyder bemærkelsesværdigt nyt stof til den daværende diskussion om den offentlige sektor. Effektiviseringer, omlægninger, nye styringsmetoder og -strategier havde også - før Hoods nu berømte artikel blev offentliggjort - set dagens lys i Danmark. Med Hoods egne ord må det dog stadig påpeges, at NPM er en neologisme<sup>62</sup>, en 'som-om'-nyskabelse i udviklingen af offentlig ledelse. Som sådan blev kataloget over påtrængende opgaver "en bekvem, men upræcis og stenografisk term til at betegne en administrativ filosofi, som kom til at dominere de offentlige administrationers dagsorden i 1980'erne i Storbritannien, Aotearoa New Zealand og Australien."<sup>63</sup>

De nationale vurderinger af de neo-liberale omstruktureringerne og forandringer i den offentlige sektor i Aotearoa New Zealand falder i to kategorier. De forskningsbaserede og mest grundige er kritiske, mens mere politiske rapporter o.lign. har pamflettens omfang og karakter - ofte produceret med henblik på en formidling *fra* centraladministrative enheder *til* lokaler statskontorer, city councils, samarbejdende ngo'er m.fl.<sup>64</sup> Sidstnævnte giver meget få eller slet ingen oplysninger om NPM. Omvendt har det også været denne opgaves hensigt at præsentere det neo-liberale tankesæt i dens new zealandske versionering. En almindelig anerkendt kilde til et indblik i 'orkanens øje' (den lille gruppe af embedsmænd og politikere, der lagde grunden til det første halvandet årti med NPM) er Tim Irwins bidrage til OECD-rapporten "Performance Management in Government. Contemporary Illustrations"<sup>65</sup>.

Såkaldte moderniseringsprogrammer er og har været almindelige i vestlige regeringer gennem nogle årtier. Aotearoa New Zealands model, der som

---

<sup>61</sup> du Gay, Paul: "Hyldest til bureaukratiet", København 2007, side 20.

<sup>62</sup> Hood, Christopher and Michael Jackson: "Administrative Argument", Guildford 1991, side 178.

<sup>63</sup> Hood (1991), side 178. Hood fortsætter 'selvkritikken' og sammenligner NPM med en influenza-virus, der til stadighed muterer til nye former. Og citerer yderligere også dele af kritikken og dens hævde af NPM som et *paronym*, d.v.s. et forslidt udtryk; en indholdsløs, sproglig 'udflugt'.

<sup>64</sup> Forholdet korresponderer helt med den ovenfor anførte inddeling af det skriftlige materiale; se afsnit 2.4. "Metodiske overvejelser".

<sup>65</sup> Irwin, Tim: "An Analysis of New Zealand's New System of Public-Sector Management"; i: "Performance Management in Government. Contemporary Illustrations", OECD Occasional Papers no. 9, Paris 1996. Occasional Papers formidler dokumenter o.a. fra Public Management Committee (PUMA). Artiklen er central for dette afsnit.

allerede angivet ovenfor, indledtes med den 4. Labour-regerings tiltræden i 1984, adskiller sig på nogle væsentlige punkter fra andre varianter over NPM-tematikken:

- De offentlige topchefer for regeringsapparatet blev gjort formelt ansvarlige over for deres respektive ressortministre ved hjælp af resultatkontrakter og ex-post præstationsvurderinger.
- Aotearoa New Zealand har lagt en særlig vægt på en skillelinie mellem to typer offentlig styringsinteresse: en ejerinteresse og en købsinteresse.
- Modellen trækker en skarp distinktion mellem outputs og outcomes. Leverandørerne bliver dog kun holdt ansvarlige for førstnævnte<sup>66</sup>

Regeringsmagten indebærer adkomsten til at planlægge og sikre at de udarbejdede og vedtagne planer udføres. Sådanne systemer har både formelle og uformelle sider – sidstnævnte inkluderende kollegiale former for pres ("peer pressure"), men også en virksomhedskultur præget af professionalisme og loyalitet.

Ministrene fastlægger hvilke outcomes (mål), der skal forfølges for det kommende budgetår, og peger efterfølgende på hvilke outputs (velfærdsgoder og tjenesteydelser), der skal produceres for at nå disse mål.

Under den new zealandske model kan den formelle offentlige ledelsesopgave herefter brydes op i tre komponenter:

- Ex-ante aftaler, der lægger en plan for den kommende budgetperiode
- Interim monitorering og ex post-rapportering vedrørende i hvilken udstrækning planerne bliver (og er blevet) nået
- Vurderingen af præstationen og den dertil applicérbare belønning/straf<sup>67</sup>.

Hvert år angiver topcheferne en række strategisk prioriterede punkter til det kommende års budget, samt en række konsekvensmål for den langsigtede politik. Siden midten af 1990'erne har man endvidere offentliggjort en række 'strategiske resultatområder', karakteriseret ved deres nødvendige, flerministerielle medvirken for at kunne nås. I budgettet anføres herefter en detaljeret, økonomisk forbrugsplan for det kommende år. For hvert ministerområde specificerer ministrene:

- Hvilke outputs (velfærdsgoder og tjenesteydelser) de har til hensigt at købe fra de centraladministrative enheder, fra andre statslige enheder og fra øvrige organisationer (ngo'er m.v.)
- Hvilke investeringer de har til hensigt at foretage i statslige enheder

---

<sup>66</sup> Irwin (1996), side 7; min oversættelse, LJ. Artiklen omhandler eksplicit ikke korporativiseringen og privatiseringen af offentligt ejede virksomheder, ligesom local government heller ikke behandles.

<sup>67</sup> Irwin (1996), side 9. Forfatteren besmykker ikke ordene, men anvender de facto termerne 'rewards or penalties'; min oversættelse, LJ.

- Hvilke bevillinger, ydelser, tilbagebetalinger på gæld og andre betalinger, der vil indgå i det kommende års budget.

Resultatkontrakterne er ikke juridisk bindende aftaler, idet både minister og den enkelte topchef betragtes som juridiske figurer i den samme juridiske enhed. Men ikke desto mindre funderer kontrakterne sig på chefernes legale ansættelseskontrakter<sup>68</sup>. Resultatkontrakterne skelner mellem hvad de beskriver som regeringens *køberinteresse* i den pågældende topchefs offentlige virksomhed, departement el.lign. og regeringens *ejerskab* til samme. Kontrakterne hovedbestanddel specificerer nogle aftalte 'nøgleresultater'. Disse kan omhandle leveringen af en eller flere vigtige produktioner (outputs) til regeringens strategiske nøglemaal ("key strategic objectives"), forbedringer af enhedens afrapporteringssystemer, gennemførelsen af en større reorganisering af enheden eller et andet væsentligt mål<sup>69</sup>.

De fleste centraladministrative enheder fremlægger foreløbige, finansieringsmæssige rapporter hver måned. For alle gælder at der oversendes kvartalsmæssige rapporter om produktionen (outputs). Topcheferne er endvidere ansvarlig for at Parlamentet modtager en række rapporter vedrørende de centraladministrative enheders præstationer. Tilsvarende modtager regeringen løbende, økonomiske rapporteringer om statens indtægter og udgifter, likviditet og balance.

Resultatkontrakterne vurderes hvert år efter finansårets afslutning. Som de personlige resultatkontrakter (på dansk benævnes disse 'direktørkontrakter') selv er også vurderingerne af disse fortrolige i Aotearoa New Zealand<sup>70</sup>.

Resultaterne på statens økonomiske bundlinie viste sig hurtigt. De udbredte og stive kontrol- og interventionsformer, der havde præget centraladministrations rolle i landets økonomiske liv, blev reduceret eller helt afskaffet. Fjorten offentlige virksomheder blev nu statsejede selskaber (State-Owned Enterprises), drevet på almindelige markedsvilkår<sup>71</sup>. Nye regler sikrede at virksomhedernes ledelse kunne/skulle manøvrere langt friere end før. Der er næppe grund til at tvivle på rigtigheden i udsagnene om dramatiske fremskridt i produktivitet, forbedringer i en række tjenesteydelser, lavere priser og højere afkast til aktieejerne<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Irwin (1996), side 9.

<sup>69</sup> Irwin (1996), side 10.

<sup>70</sup> I både New Zealand og Danmark skelnes der i dag mellem resultatkontrakter (gældende for hele institutionen, enheden) og direktørkontrakter i forbindelse med resultatlønsaftaler. Direktørkontrakterne er ikke offentligt tilgængelige i New Zealand.

<sup>71</sup> Se også Mascarenhas, R.C.: "State-Owned Enterprises"; i: Boston, Jonathan m.fl. (red.): "Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution", Auckland 1991.

<sup>72</sup> Easterbrook-Smith, Sonja: "Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Departments for Courts", State Services Commission, New Zealand & OECD, Paris 1999, side 3. Se også: Whitcombe, Judy & Robert Gregory: "Assessing Quality of Government in Post-NPM New Zealand: Mediating Social Science with Social Criticism", School of Government, Victoria University of Wellington, New Zealand. Paper præsenteret på The Structure and Organization of Government (SOG) Conference, Göteborg, november 2008. Igen skal det påpeges, at disse dele af reformarbejdets første fase ikke indgår som en kernetilstand af denne opgave.

Princippet om generisk managerialism, d.v.s. dels opfattelsen af ledelse som fænomen er det samme uanset kontekst, dels at ledelse må have et vist råderum, blev den politisk foretrukne, idet man fandt at denne ville være mere loyal mod den politiske ledelse frem for den faglige leder (lægen som chef for et sygehus(afsnit), læreren som skolechef, socialrådgiveren som socialchef o.s.v.). Det bør tilføjes, at generiske element efterfølgende har tabt terræn<sup>73</sup>.

I overblikket over de mere end 20 års forandringsproces opdeler Whitcome & Gregory perioden i to: første fase fra midten af 1980'erne til slutningen af 1990'erne og fase to fra år 2000 til nu. Første fase domineredes af de anførte selskabsforandringer, men også den funktionelle opdeling mellem politik og operationelle aktiviteter indledtes i denne periode, hvor rækkefølgen var som følger: uddannelsesområdet, sundhed, bolig, retsvæsen og det sociale område.

I begyndelsen af 1990'erne blev det i stigende grad klart, at det nye institutionsformat havde sine problemer. Der var åbenlyse vanskeligheder med at implementere modellerne, hvad der medførte klare dekoblinger mellem politik/politikudviklingen og de operationelle/regulerende funktioner<sup>74</sup>. Denne adskillelse i udviklingen af politiske initiativer i de sociale servicesektorer medførte f.eks. vanskeligheder med hensyn til den faktiske levering af sociale programmer for den en række målgrupper. Evalueringer fra denne periode markerer at nogle af vanskelighederne opstod på grund af manglende forståelse af forholdene i de lokalsamfund, hvor programmerne skulle implementeres. At man ikke forlods havde rådført sig med de lokalsamfundene var et gennemgående træk i de efterfølgende evalueringer<sup>75</sup>. Den omstændighed, at der var organisatorisk adskillelse mellem policy-maker og de operationelle enheder havde resulteret i problemer med at få ydelserne produceret/leveret. Fra regeringens ministre lød der bekymring over kvaliteten af de råd regeringen havde fået<sup>76</sup>.

#### **4.1. De ledelsesmæssige udfordringer ved årtusindskiftet**

Som vanligt førtes mange af disse diskussioner på tværs af landegrænser mellem USA, England, Australien og Aotearoa New Zealand. I nogen grad var Aotearoa New Zealand dog tilsyneladende mindre berørt af denne debat, formodentlig fordi man allerede i midt-80'erne havde igangsat en 'afstatsliggørelse' af området. Med andre ord fulgte man forholdsvis konsistent og konsekvent en linje, hvor det offentliges involvering i selv alvorlige børneproblematikker skulle nedtones. I hvert fald i forhold til den

---

<sup>73</sup> Se Pollitt, Christopher: "Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience", Oxford 1990, side 147ff.

<sup>74</sup> Whitcome & Gregory (2008), side 4.

<sup>75</sup> Whitcombe, Judy: "Changes in Structural Design in the New Zealand Social Services Sector"; i: "New Zealand Social Policy Journal", no. 35, november 2008.

<sup>76</sup> Shipley; efter Whitcombe & Gregory (2008), side 4.

omkostningsbærende del var den new zealandske stat stålsat på en reduktion af udgifterne.

I den nævnte kreds af engelsktalende nationer blev fem, ledelsesmæssige problemer identificeret og drøftet bredt:

- Over-inklusion: familier og børn i (et ikke nærmere defineret) lavrisiko-område blev gjort til genstand for unødvendigt modstander-prægede og (kriminal)tekniske undersøgelser.
- Under-inklusion: familier og børn, der burde have modtaget en given hjælp fra systemerne fik den aldrig.
- Kapacitets-problemer (der berører begge ovenstående problemstillinger). Antallet af sager, antallet af familier under pres, var steget dramatisk og overskred systemernes reelle kapacitet.
- Den faktiske serviceleverance: *fik* familierne kontakt med systemerne var dette ikke altid ensbetydende med at de fik den rette hjælp (type, mængde, varighed m.v.). Hjælpen kunne sågar udeblive til trods for alle formalia var på plads.
- Den faktiske serviceorientering: traditionens magt var stor. Systemerne udskiftede ikke det tidligere fokus på enkeltfænomener og (kriminal)tekniske søgekriterier på en studs. Waldvogel<sup>77</sup> fandt at disse forhold ikke blot var stigmatiserende og antagonistiske for de borgere, der blev omfattet af dem, men også (og – fra et ledessynspunkt – næsten alvorligere?) at denne systemadfærd også virkede demotiverende for andre (familier, andre professionelle) i forhold til at indgive underretninger om børn, der lever under bekymrende forhold.

Waldvogel argumenterer for et paradigmeskifte. På baggrund af sine undersøgelser fandt hun, at en langt mere differentieret model for systemernes respons var en nødvendighed. England og Australien forsøgte sig, men endnu med begrænsede resultater. Aotearoa New Zealand lod – i alt væsentligt - differentieringen være et forhold for familierne og lokalsamfundenes frivillige organisationer.

#### **4.2. Managerialismen og dens samfundsmæssige begrundelser**

Managerialisme er en kombination af tro og praksis i hvis kerne der synes at være en entusiastisk glød af den sjældent afprøvede formodning, at bedre ledelse vil vise sig at være en effektiv udfrielse af en lang række økonomiske og sociale sygdomstilstande<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Waldvogel, (1998).

<sup>78</sup> Efter Pollitt, Christopher: "Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience", Oxford 1990.

På sæt og vis synes udsagnet fuldstændig indlysende, ja, tautologisk i sit indhold: hvis forholdene i en virksomhed – privat eller offentlig – var bedre organiseret, nød godt af en bedre styring og ledelse, ja, så ville resultatet af virksomhedens drift opvise forbedringer. Pollitt anfører at 'managerialisme' er blevet et misbrugt ord, der ofte knytter sig til helt overdrevne forestillinger om ledelsesforholdets rolle i nutiden<sup>79</sup>.

Et gennemgående træk i managerialismen er, at dens elementer ofte bliver fremstillet i meget generelle former, ja, præsenteret på en måde, hvor de ofte tages for givet som egentlige sandheder og derfor ikke bliver underkastet almindelige, kritiske spørgsmål. Koontz & O'Donnell udformede i 1978 en liste over væsentlige fokuspunkter for ledelse i såvel private som offentlige virksomheder:

- Planlægning
- Organisering
- Bemanding
- Ledelse
- Kontrol.

I realiteten er oversigten baseret på Gulick & Urwicks klassiske POSDCORB-model fra 1937 (*planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting*). Pollitt konkluderer endog, at Koontz & O'Donnell's version er *snævrere* i sit perspektiv. Vægtningen i udgaven, der skal understøtte moderne managerialisme, er tydeligt kraftigere på *kontrol*-aspektet og mindre på *planlægning*, mere på *finansiering* og mindre på det væsentlige i at få etableret en egentlig organisationsstruktur<sup>80</sup>.

Denne og lignende forskelle og/eller vægtninger kan, ifølge Pollitt, skyldes den særlige politiske kontekst, som managerialismen ofte optræder i<sup>81</sup>. Netop denne type konnotationer til den politiske scene og dennes anvendelse af begreber m.v. fra f.eks. videnskabelige discipliner bør foranledige et forsøg på at klargøre 'hvad der er hvad'. Hvad er ledelsesmæssige kernebegreber med en intakt dynamik og anvendelighedsgrad – og hvad er den politiske anvendelse af samme? Det skal understreges, at hensigten ikke er at *rense* økonomiske, ledelsesmæssige el.a. begreber for deres politiske ladning. I denne forstand eksisterer den politisk neutrale eller den objektive sandhed

---

<sup>79</sup> Blandt de mest 'religiøse' i disse udlægninger anfører han forfattere som Peter Drucker: "Management: tasks, responsibilities, practices", London 1974; Alfred Chandler: "The Visible Hand: the Managerial Revolution in America", Cambridge Mass., 1977. Harold Koontz & Cyril O'Donnell: "Essentials of Management", 2nd Edition, New York 1978. Også den daværende engelske miljøminister, Michael Heseltine, citeres for et optimistisk syn på ledelse: "Effektiv ledelse er nøglen til en national genrejsning"; "Ministers and Management in Whitehall", 1980; her efter Pollitt (1990), side 3; min oversættelse, LJ.

<sup>80</sup> Pollitt (1990), side 4f.

<sup>81</sup> Pollitt angiver selv den daværende, konservative regering i England, der – som han skriver – "havde sat sig for at 'planlægge' til fordel for en markedsorientering, og i medfør heraf gav den højeste prioritet til reduktionen af offentlige udgifter"; Pollitt (1990), side 5; min oversættelse, LJ.



ikke. Diskursen optager (og udelukker) betragtningsmåder og hylder – for en tid – en klynge af betragtningsmåder som værende 'de sande', 'de efterstræbelsesværdige' eller lignende.

Pollitt gennemgår de to økonomier og konstaterer, at UK havde en kronisk lav-vækstøkonomi med en dertil korresponderende moderat vækst i de sociale udgifter. US havde stærkere vækst indtil de tidlige 1970'ere og afsatte også midler til mere til basale, sociale programmer (specielt sundhedsvæsenet). I USA angreb det nye højre Johnson-periodens forsøg på 'social engineering' (afskaffelsen af fattigdom, integration af etniske minoriteter, en højnelse af de uddannelsesmæssige standarder, en lempelse af byernes tendens til stigende kriminalitet og forfald i lokalsamfundene). I UK kritiserede man bureaukratiets vækst i central- og lokaladministrationerne. I begge lande rejste man tvivl om sociale problemer ville blive løst gennem bedre planlægning, idet man anså denne model for at indebære endnu mere bureaukrati.

"For de, der tror på det nye højre leverer 'bedre ledelse' et banner, hvorunder disciplineringsformer fra den private sektor kan introduceres i offentlige sammenhænge. Politisk kontrol kan angiveligt styrkes, budgetterne trimmes, fagmiljøernes autonomi og indflydelse kan stækkes og en quasi-konkurrence kan rense ud i de 'naturlige', ineffektive sider af bureaukratiet."<sup>82</sup>

"Bedre ledelse" præsenteres vanligtvis som om denne er politisk neutral og noget godt, et sæt af mere eller mindre videnskabelige tekniker, der – når de anvendes rigtigt – vil producere store fordele uden at ødelægge normale, konstitutionelle og politiske relationer. Dette er, skriver Pollitt, en stærk reminiscens fra den måde den nye, ledelsesmæssige 'videnskab' oprindeligt var tiltænkt at ville eller kunne fungere - i den amerikanske administration mellem 1. og 2. verdenskrig, således at denne kunne indtage en placering, udgøre en separerende og komplementær sfære i forhold til den almindelige, politiske forhandling, studehandlerne ("horse-trading") og koalitions-mageriet<sup>83</sup>.

I nutiden er andre teknologier kommet til. Men nutidens neo-tayloristiske måle- og registreringsudstyr – computeren – synes ikke at være bedre i stand til at holde politik væk fra politikens udførelse end Taylor selv kunne det i 1890'erne. Det er næsten en ny omskrivning af den gamle dikotomi mellem politik og administration: denne gang går den sproglige forskel mellem en strategisk-objektiv iscenesættelse på den ene side og 'ledelse' som den politisk neutrale adfærd i effektivitetens tjeneste på den anden.

I de fleste af deres politiske udtalelser har Konservative ministre ganske enkelt negligeret den rigdom af litteratur fra begge sider af Atlanten, der – gennem

---

<sup>82</sup> Pollitt (1990), side 49; min oversættelse, LJ.

<sup>83</sup> Pollitt (1990), side 58.

det meste af trekvart århundrede – har advaret mod denne type renskurede dikotomier er uopnåelige.

Reformerne i den engelske statsadministration i 1980'erne opviser også neo-tayloristiske træk – om ikke andet så i to større forhold. For det første gennem deres markering af forholdet mellem økonomi og effektivitet ("efficiency") på en vis bekostning af andre værdier. For det andet kan der kun iagttages en nødtørftig opmærksomhed mod de ansatte som mennesker, der skulle opmuntres og støttes i en udvikling frem for at blive betragtet som arbejdsenheder, som kunne ansføres og måles<sup>84</sup>.

Whitehall-sprogbrugen i 1980'erne optog hurtigt 'de tre E-dyder': "economy, efficiency and effectiveness" – som det også skete i Wellington og på Slotsholmen. I praksis var der dog langt mere fokus på økonomi og "efficiency" end på "effectiveness" (økonomi er her minimering af input; efficiency er ratio mellem input og output og effectiveness som graden, hvormed et programs outcomes matcher de oprindelige mål for programmet.

Dette er bemærkelsesværdigt, idet de tre E'er ikke altid følges ad, endsige går i takt. Den større økonomi kan f.eks. åbenlyst beskadige effektiviteten – f.eks. hvor bemanningen i et program er reduceret til et punkt, hvor ikke alle programmets borgere kan betjenes inden for en rimelig tidsramme. Det kan også påvirke effektiviteten, hvis økonomisering udskyder indkøbet af nødvendig teknologi og dermed forlænger anvendelsen af et udtjent og ineffektivt system (f.eks. i sagsstyring). Tilsvarende kan en beslutsom stræben efter efficiency æde sig ind på effektiviteten, f.eks. hvis større klassekvotienter fører den mindre effektive undervisning og læring, når lærerne i stigende grad bliver forstyrret af de flere, ikke-undervisningsmæssige tildragelser, som de må tage sig af. Endelig kan øget efficiency modvirke økonomien: mange engelske hospitaler så en stigning i operations-efficiency (større antal operationer, lavere enhedsomkostninger), men samtidig en stigning i de samlede omkostninger, idet flere tilfælde blev behandlet.

## 5. NPM og Aotearoa New Zealand

Afsnittet behandler den historiske periode, hvor Aotearoa New Zealand kom under voldsomt økonomisk pres. En samtænkning mellem stat, marked og civilsamfund lå klar som en valgmulighed, men landet valgte en barskere administration fremfor den åbnende strategi, hvor fokus ville være blevet lagt på en øget offentlighed om velfærdsspørgsmål. Principal-agent-teori dannede grundlaget for en hård kurs, der skulle motivere (tvinge) offentlige topledere til at præstere optimalt, markeret af en historisk rodfæstet mistro til embedsværkets reelle loyalitet. Træk i denne udvikling markerer den neo-liberale bevægelse som en styrkelse af visse, centrale styringstræk – langt fra den 'anti-statslige' attitude, der ofte bliver tillagt den. Afslutningsvis

---

<sup>84</sup> Pollitt (1990), side 59.

konkluderes det, at ledelse som fænomen *og* med en differentieringsgrad, som denne kontekst fordrer det, ikke understøttes af NPM, men heller ikke af kritikken af denne.

En lang række vestlige land (europæiske såvel som ikke-europæiske) gennemlevede betydelige udfordringer i 1970'erne. Økonomiske realiteter i selve styringen af samfundsøkonomien og den offentlige sektor i bred almindelighed blev sat på dagsordenen. Lidt populært kan man sige, at offentlig virksomhed led under mangel på økonomisk styring, politiske og administrative systemer, der markeredes af en statstype under opbygning, men i mindre grad havde teknikker, strukturer, politiske og administrative rutiner og procedurer for styring og, i særlig grad, samlede styringsmekanismer på tværs af sektorer.

Perioden karakteriseres også af et skift *fra* opbygningslogikken, der på sæt og vis havde haft vestlige, socialdemokratier og socialliberale partier som bærere *til* en konsoliderings- og effektiviseringstendens. Denne forandring beskrives ofte som et generelt, ideologisk skifte mod højre i det politiske spektrum<sup>85</sup>.

Åbningen mod borgerne og – som de næste skridt – en statslig strategi i en sammentænkning og –handling af de normative vektorer (civilsamfund, stat og marked) var således klar i en simpel, tidlig prototype i U.S.A. allerede i 1960'erne. Den politiske strømning bag reformbølgen i Aotearoa New Zealand i begyndelsen af 1980'erne så et færre antal muligheder. Jeff Gamlin opsummerede det således:

”Formålet bag reformerne [i Aotearoa New Zealand; LJs tilføjelse] i slutningen af 1980'erne var at styrke ansvarligheden i forbruget af skattebetalernes penge og søge *'efficiencies'* (produktioner med lille spildprocent) i et overcentraliseret bureaukrati, præget af spild. Dette blev opnået ved at overdrage operationel beslutningskompetence til statens topchefer (Chief Executives of State Organisations), der efterfølgende blev holdt ansvarlige for et *'efficient'* output ved hjælp af resultatkontrakter. Og for at forstærke dette fremstød for ansvarlighed og *'efficiency'* blev store dele af staten brudt op i en myriade af *'én opgave – en organisation'*-enheder. Men provenuet på *'efficiency'* har været på bekostning af *'effectiveness'* (produktion med synlige resultater).”<sup>86</sup>

Denne erfaring var endnu fremtid, da Aotearoa New Zealand greb udfordringen om en modernisering med en ganske særlig entusiasme i 1984, hvor en nyvalgt Labour-regering satte sig for at udfri landet af den økonomiske trussel, som hang over landet på grund af en vigende placering på verdensmarkedet. Den semantiske italesættelse af perioden benævner både en ”udfrielse” af

<sup>85</sup> Se f.eks. Boston, Jonathan m.fl.: ”Public Management: The New Zealand Model”, Auckland 1996, side 16.

<sup>86</sup> Jeff Gamlin, i ”National Business Review”, 14.juli 2000; efter Brown, Michael i: ”Care and Protection is about adult behaviour. The Ministerial Review of the Department of Child, Youth and Family Services”, report to the Minister of Social Services and Employment”, December 2000, side 22.

stigende, økonomiske trængsler og en nation, der gennem næsten hundrede år var blevet "forkælet" af staten. Fra at være én af de mest regulerede økonomier i den vestlige verden blev den – på kort tid – en af de mest frie og mindst regulerede<sup>87</sup>.

Forandringerne havde så absolut en kerne af økonomisk og politisk/styringsmæssig baggrund. Hvor Aotearoa New Zealand rangerede blandt de højst placerede OECD-lande i indkomst per capita i starten af 1960'erne var placeringen i bunden et lidet smigrende faktum i begyndelsen af 1980'erne<sup>88</sup>. Men det vil også stå forholdsvis klart, at omkostningerne – i mange betydninger af dette ord – har været ganske dramatiske.

Gennem det meste af det 20. århundrede kunne Aotearoa New Zealand konstruere sig som et af de ubetingede foregangslande i opbygningen af en velfærdsstat – om end dens rundhåndethed i nogen grad var resultatet af en overførsel fra naturlige resurser fra den oprindelige Maori-befolkning. Det økonomiske forbrug var bragt under kontrol, men på en række parametre syntes velfærdssamfundets faktiske rækkevidde at være alvorligt beskåret. Dette forhold rejser betydelige spørgsmål til såvel politisk som administrativ ledelse, visioner og fokuseringer, styringsparametre m.v.

Opfattelsen af og stoltheden over det new zealandske samfunds rigdom, rige muligheder og dens socialdemokratisk-konservative velfærdsopfattelse, hvor urbane og rurale idealer kunne mødes var udtalt og en næsten racebetinget udskydelse af klassekonflikter o.a., der i denne og andre sammenhænge var en typisk, politisk scene i store dele af Europa.

Pakeha – en Maori-betegnelse for alle hvide af europæisk oprindelse – havde som erobrere og koloniherrer kunnet konstruere billedet af en minimal, intern forskellighed mellem Pakeha. Med andre ord havde velfærdsstatens første skridt et præg af "vi er alle i samme båd"-ideologier og racebeskyttelse. Kun langsomt og under protest brydes dette racedelte mønster<sup>89</sup>. Men new zealænderne bliver så også politisk omsluttet af den socialt konstruerede virkeligheds dobbeltheder: da en række af reformernes effekter går op for de berørte dele af befolkningen i begyndelsen af 1990'erne var de fleste Pakeha paralyserede af hastigheden af og indholdet i forandringerne, forvirret over den rolle som regeringspartiet Labour spillede. Iagttagere følger til, at

---

<sup>87</sup> Jackson, Keith og Alan McRobie: "Historical and political Dictionary of New Zealand", second international edition; Rangiora, New Zealand, 2005. Jackson og McRobie anvender de markerede termer i et leksikalt værk – et forhold, der kan tolkes som en bekræftelse af den voldsomme, ideologiske strid, som reformbølgen har medført i den new zealandske offentlighed.

<sup>88</sup> Easterbrook-Smith, Sonja: "Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Departments for Courts", State Services Commission, New Zealand & OECD, Paris 1999, side 3.

<sup>89</sup> Litteraturen er righoldig på disse historiske tilbageblik, der beskriver og analyserer en ikke særlig fjern fortids hårdhændede, racebaserede forskellige i adgangen til sundheds- og sociale ydelser. Et fremragende eksempel er Linda Bryders omhyggelige – og grumme – afdækning af serviceringen af mødre og nyfødte børn: Bryder, Linda: "New Zealand's Infant Welfare Services and Maori, 1907-1960"; i: "Health & History", no. 3, 2001.

befolkningen blev fanget i en nostalgi tilbage til den tidligere, centralistiske stat, der nu var under formforvandling/borteroering for øjnene af dem<sup>90</sup>.

Kriseløsningen blev således en NPM- og managerialistisk skærpelse af traditionel eller mainstream-opfattelser af offentlig administration, idet man understregede vigtigheden af *administration* frem for det *offentlige* aspekt<sup>91</sup>. Dualismen mellem det offentlige som 'ejet' af befolkningen og grundantagelserne om *efficiency*, instrumentel rationalitet, professionalisme, positivistisk og funktionalistisk epistemologi og managerial ledelse (et udstrakt, selvstændigt ledelsesrum for topchefen; 'let the managers manage') gemmer sig i ovenstående og sammenlignelige forløb.

Reformarbejdet i den offentlige sektor medførte gennemgribende forandringer – som f.eks.

- omformningen af statslige handels- og produktionsvirksomheder til organisationer med strukturer som i private virksomheder og derefter drevet efter kommercielle principper (State-Owned Enterprises Act; igangsat 1986)
- State Sector Act (1988) forandrer de personalepolitiske betingelser for offentligt ansatte gennem decentralisering af organisationsansvaret (til den enkelte departementschef) og kollektive forhandlinger. Privatiseringsprocessen af statslige virksomheder indledes.
- Public Finance Act starter en budgetmæssig reform, hvor den offentlige sektor indfører kapitalafskrivning og andre regnskabsmæssige procedurer fra den private sektor. Omfattende reform af amter og kommuner indledes med budgetmæssige og institutionelle forandringer. Reform af folkeskolerne ('Tomorrow's Schools') påbegyndes (1989).
- Deregulering af arbejdsmarkedet gennemføres med the Employment Contracts Act (1991).
- Reformerne i sundhedssektoren indledes. Der oprettes nye 'leverandører' (Crown Health Enterprises; CHEs) af medicinske serviceydelser og fire regionale 'købere' (Regional Health Authorities; RHAs) af disse ydelser.

---

<sup>90</sup> Der er naturligvis en ganske betydelig forskel på 'formforvandling' og 'borteroering'. Ikke overraskende er vurderingerne forskellige blandt analytikerne. Robert Bates og Anne Krueger konkluderer i deres analyse fra 1993, at de neo-liberale reformer i den vestlige verden ikke er 'anti-statslige', ja, på flere områder indeholder de en *styrkelse* af visse dele af centraladministrationerne, især disses finansielle dele. Bates, Robert & Anne Krueger: "Political and Economical Interactions in Economic Policy", Oxford 1993.

<sup>91</sup> Jong S. Jun anvender det uoversættelige ordspil mellem "public administration" og "the *publicness* of administration. Jun (2006), side 33. Kursiveringen er forfatterens.

## Ledere fra den private sektor rekrutteres til offentlige lederpositioner (1993)<sup>92</sup>.

Den bemærkelsesværdige bølge af reformer, der skyllede hen over den new zealandske offentlige sektor gennemførtes via en unik konvergens mellem en række økonomiske imperativer og de politiske muligheder.

Forandringerne var mange og blev gennemført i et meget højt tempo – ofte uden megen forudgående debat. Sidstnævnte er, som en kilde angiver det, måske mindre overraskende<sup>93</sup>. Men hastværket har påført forandringsprocesserne et følgefænomen i form af uklarhed med hensyn til, hvad formålene med forandringerne var, og hvorledes man kan vurdere de enkelte tiltag som succesfulde eller ej. Initialiseringen af reformperioden tilskrives ofte finansministeren i den 4. Labour-regering fra 1984, Roger Douglas, samt en lille elite af politikere, politiske rådgivere og lobbyister<sup>94</sup>. I stor udstrækning var den teoretiske basis for reformerne udgået fra the Treasury<sup>95</sup>. Ikke blot fulgte den daværende regering slavisk de anbefalinger, som udgik fra the Treasury. Ministeriet fortsatte helt op i 1990'erne med at skubbe på for gennemførelse af en række privatøkonomiske principper<sup>96</sup>.

De samfundsmæssige vilkår var vanskelige:

”I en situation, hvor the Treasury var presset mellem økonomisk lavvande og et stigende udgiftspres var det således nemt at tro på (den aldrig beviste) opfattelse, at hvis blot den offentlige sektor blev drevet efter principper fra den private sektor ville den opnå sine mål med et lavere resurseforbrug (eftersom teorien sagde, at den private sektor altid blev drevet mere effektivt end den offentlige)<sup>97</sup>.

Selve kulturen i the Treasury var stærkt influeret af public choice-teorier, der argumenterer for at tre specifikke karakteristika i den offentlige sektors organisation havde ført til

---

<sup>92</sup> Jonathan Boston, anf. værk; her efter Erling Juul Rasmussen: ”Reformer i den new zealandske offentlige sektor: udviklingstræk, grundlæggende principper og personlige kommentarer.”; i: ”Politica”, vol. 29, 1997, no.3, side 258f.

<sup>93</sup> Rasmussen (1997), side 244.

<sup>94</sup> Chapman, Jeff & Grant Duncan: ”Is there now a new ’New Zealand Model’?”; i: ”Public Management Review”, vol. 9, no. 1, 2007, side 3.

<sup>95</sup> Centraladministrationens opbygning er ikke som den danske. The Treasury beskæftiger sig med økonomi-, finans- og skatteområdet. The Treasury står endvidere for statsbudgettet og er regeringens hovedrådgiver i finansielle spørgsmål. Som sådan må ministeriet betragtes som en blanding mellem Skatte-, Økonomi- og Finansministeriet. Ministeriets position i new zealandsk politik og centraladministration minder dog mest om Finansministeriets i Danmark. Carsten Greve oversætter da også The Treasury til denne benævnelse. Se Carsten Greve: ”Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv”, 2. udgave, København, 2009, side 136.

<sup>96</sup> Public choice-teori og nyinstitutionel, økonomisk teori, herunder: principal/agent-analyse, transaktionsomkostnings-analyse. Se også nedenfor.

<sup>97</sup> Easton, Brian: ”The Commercialisation of New Zealand”, Auckland 1997, side 26.

- mangler i dens målopfyldelse (effectiveness) og dens effektivitet (efficiency)
- den monopolistiske struktur på markedet for offentlige ydelser
- den uheldigt store organisationsstørrelse i mange offentlige organisationer<sup>98</sup>.

Som i mange andre vestlige lande var nødvendigheden af en omlægning eller gentænkning af stat, styring m.v. alment accepterede vilkår. Statens rolle *måtte* redefineres og nye styringsværktøjer implementeres. Men herefter er der ikke enighed mellem hverken forskere, politikere/politiske partier eller i offentligheden i det hele taget. I forhold til Aotearoa New Zealand har nogle udenlandske observatører<sup>99</sup> set Aotearoa New Zealands reformer som eksemplariske, eller endog som radikale anvendelser af NPM. Nogle new zealandske kommentatorer<sup>100</sup> har bedømt resultaterne af reformarbejdet temmelig negativt.

I forordet til et internationalt, historisk-politisk leksikon, omhandlende Aotearoa New Zealand, kunne man i 1996 læse:

”For ikke så længe siden blev Aotearoa New Zealand betragtet som en model for velfærdsstaterne; nu bliver den forsøgt efterlignet som den seneste udgave af en liberal markedsøkonomi.”<sup>101</sup>

Udsagnet kan, i sin essens, genfindes i utallige variationer i den new zealandske diskurs.

Der er ikke enighed om vægtfordelingen mellem de ovennævnte nationale og internationale økonomiske incitamenters i forhold til de politiske bevæggrunde for reformarbejdet. Robert Gregory nedtoner indirekte de økonomiske faktorer i disse bevægelser i sin analyse af den nytiltrådte Labour-regerings motiver for reformarbejdet. Skønt det ikke nødvendigvis var den stærkest argumenterede del af reformpakken, udgjorde ønsket om at gøre statens departementielle topledere langt mere responsive overfor den enkelte ministerium en væsentlig del af regeringens målsætning. Pat Walsh anfører i sin analyse af The State Sector Act (1988), at en væsentlig årsag til Labours iver for at omdanne den centraladministrative topledelse var begrundet i erfaringer fra den 3. Labour-regering (1972-1975), hvor mange medlemmer af partiet fandt, at deres

<sup>98</sup> Chapman (2007), side 3.

<sup>99</sup> Pollitt, Christopher & Hilka Summa: ”Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries”; i: ”Public Money and Management”, volume 17, no. 1, 2007. Jones & Kettl: ”Assessing Public Management Reform in an International Context”; i: ”International Public Management Review”, volume 4, 2003. Pollitt & Bouckaert: ”Public Management Reform: A Comparative Analysis”, Oxford 2004.

<sup>100</sup> F.eks. og meget omfattende og velunderbygget i Kelsey, Jane: ”The New Zealand Experiment: A World Model for Structural Adjustment?”, Auckland 1995.

<sup>101</sup> Jon Woronoff i forordet til Jackson, Keith & Alan McRobie: ”Historical and Political Dictionary of New Zealand. First International Edition”; her efter Jackson, Keith & Alan McRobie: ”Historical and Political Dictionary of New Zealand. Second New Zealand Edition”, Rangiora, New Zealand, 2008, side x.

politik blev modarbejdet af topledere i staten, der angiveligt var vant til og trykke ved den langsigtede, stabile politik, som var blevet lagt under the National Party's 4. regeringsperiode<sup>102</sup>.

Westminster-landene – Australien, Storbritanien og især Aotearoa New Zealand - viste sig som verden mest aggressive reformatorer af den offentlige sektor. Reformeringen har dog vist sig, som Donald F. Kettl formulerer det, at kræve omhyggelige gennemarbejdninger af 3 forhold:

- Reformernes ide
- En klarlægning af forbindelserne mellem reformerne og de offentlige kerneprocesser (f.eks. budgetlægning, personale – fastholdelse, rekruttering, sikring/udvikling af kvalifikationer og kompetencer m.v.)
- Forbindelserne mellem reformprocesserne og ledelsesstrukturen<sup>103</sup>.

Regeringerne verden over har bakset med de disse spørgsmål, men ingen har, ifølge Kettl, rykket sig mere end Aotearoa New Zealand.

### 5.1. Reformernes ide

I særlig grad er det principal-agent-teoretiske elementer, der har udgjort afsæt og drivkraft i den new zealandske reformproces. I denne del af den nyinstitutionelle økonomi ser man principalen (her: den politiske chef), der ønsker at få agenten (den administrative chef eller en anden udfører af principalens 'ordre') til at foretage en bestemt handling, mens agenten søger at undgå såvel principalens indsigt i og herredømme over agentens arbejde<sup>104</sup>. I dette traditionelle syn på det offentlige, bureaukratiske hierarki om det offentlige, bureaukratiske hierarki er dets mangelfulde modtagelighed (eller responsivitet) udtalt og en stærk skepsis overfor de egentlige drivkræfter og motivationer i de offentlige ledelser fremherskende<sup>105</sup>.

I sin oversigtsmæssige artikel om forandringsprocesserne i den offentlige sektor på verdensplan angiver Kettl, at Aotearoa New Zealand - i modsætningen til andre nationer (Australien, Sverige) – ikke satsede på en styrkelse af den offentlige leders handlerum i en ny managerialism ('let the managers manage!'), men greb til den mere hårdhændede: "make the managers manage"<sup>106</sup>. I den første forudsættes det, at en ledelse ved, hvad der bør og kan gøres, men at eksisterende regler, procedurer og strukturer udgør uomgængelige hindringer. I sidstnævnte indlægger man en præmis,

---

<sup>102</sup> Walsh, Pat: "The State Sector Act 1988"; i: Boston, Jonatan m.fl. (red.): "Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution", Auckland, 1991.

<sup>103</sup> Efter Kettl, Donald F.: "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links"; i: "Journal of Policy Analysis and Management", vol.16, no. 3, 1997.

<sup>104</sup> Se Greve, Carsten (red.): "Offentlig ledelse og styring i bevægelse", København 2001. Carsten Greve: "New Public Management"; i: "Nordisk Kulturpolitik under Forandring", Nordisk Kultur Institut, 2002.

<sup>105</sup> Se Greve, (2002).

<sup>106</sup> Kettl (1997), side 448.



hvor (central)administrationen på subtil vis har dekoblet de politisk valgte fra den politiske styring.

Bevæggrundene for denne anderledes forståelse af embedsværket og selve forvaltningen var den udbredte politiske opfattelse af, at offentlige organisationer og politikområder var/er monopoler, hvorfor offentlige ledere havde (har) en lille motivation for at forbedre deres ledelse.

Interessant er det at new zealandske politikere i andre sammenhænge var meget lidt præget af historiske bindinger til sym- og antipatier i sammenligningen af offentlige versus private driftsherrer i spidsen for offentlig serviceproduktion. Sammenlignet med deres kolleger i U.S.A. vurderede Kettl dem således generelt som mindre religiøse ("agnostic") på spørgsmålet om den private sektor nu også var konkurrencemæssigt bedre i stand til at producere ydelser i den offentlige sektor<sup>107</sup>.

Tilbage står dog, at politikerne i denne periode ville have mere indsigt i og kontrol med de voksende, offentlige administrationer. Men Gregory knytter også dette forhold til den omstændighed, at the Aotearoa New Zealand National Party<sup>108</sup> indtog regeringsmagten i 29 ud af de 35 år fra 1949 til 1984, hvorfor Labour var skeptiske i forhold til statens embedsmandsansatte (læs: uopsigelige) departementchefer og deres evne og vilje til trofast at underordne sig nye, politiske linjer<sup>109</sup>.

En af ledelsesteoriens fremmeste skribenter, Christopher Hood, gennemgår bl.a. belønnings- og incitamentsstrukturernes historie i et grundigt studie af statens organisatoriske og organisationskulturelle træk. Konkluderende anfører han om netop 1980'ernes og 1990'ernes politiske boom i resultatløn som præstationsfremmende middel:

"kombinerede en stærk tiltro til potentialet i individualiserede, præstationsrelaterede aflønningsformer med en komplet mangel på opmærksomhed overfor de mange studier, der havde vist de mange negative vurderinger præstationsbaseret løn i nutidig, offentlig ledelse."<sup>110</sup>

Den tidlige new zealandske historie kommer i nogen grad den udviste skepsis overfor embedsværket i møde. Helt frem til vedtagelsen af the Public Service Act (1912), hvor meritbaserede ansættelser blev knæsat som princip, var udnævnelser til offentlige stillinger ofte sket som gengæld for politisk støtte.

---

<sup>107</sup> Kettl (1997), side 448.

<sup>108</sup> Et centrum-højre parti, dannet i 1936. Efter en del turbulens efter valgnederlaget i 1984 er partiet i dag igen vendt tilbage til en moderne forening af liberale og konservative synspunkter.

<sup>109</sup> Robert Gregory: "Dire expectations but subtle transformations? Politicisation and the New Zealand Public Service"; i: Peters, Guy B. and Jon Pierre (red.): "Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control", London & New York, 2004, side 160.

<sup>110</sup> Hood, Christopher: "The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management", Oxford 1998, side 109. Vurderingen baserer sig bl.a. på Ingraham: "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance"; i "Public Administration Review", vol. 53, 1994.

Mange af disse var inkompetente til positionen, ja, blandt disse fandt man sågar analfabeter<sup>111</sup>.

Reformerne i det 20. århundredes sidste årtier kunne naturligvis ikke med rimelighed anskues ud fra den samme risiko. Ansættelser på baggrund af normer og værdier om faktiske kvalifikationer, rekruttering og forfremmelse på baggrund af kundskaber og erfaring var rodfastet for længst. Men Gregory gør opmærksom på et andet aspekt i en politisering af den offentlige topledelse, der synes relevant – generelt i nutidens ledelsesdiskussion, men også specifikt i denne opgaves sammenhæng.

De markante opgør med klassiske ledelseskriterier har i Aotearoa New Zealand rejst spørgsmålet om en mere subtil form for 'politisering', hævder Gregory, hvor ansættelserne i embedsværket ikke nødvendigvis sker på baggrund af kandidatens partipolitiske præferencer, men foranlediges af dennes ideologiske orientering, og/eller deres forbindelse med og engagement i en særlig policy. Under sådanne omstændigheder optræder politiseringen i en ganske særligt nedsættende betydning, såfremt sådanne stillingsbesættelser kompromitterer de meriteriske principper<sup>112</sup>. Der indgår ikke handler eller politisk betingede belønninger i denne type udnævnelser, hvorfor de ofte også vil blive betragtet som mindre 'politiske' end i tilfælde hvor kompetencer m.v. er klart tilsidesat. Som i andre sammenhænge kan det sete afhænge af øjet, der ser. Gregory konkluderer dog, at reformbølgen i den offentlige sektor har 'politiseret' denne på en ny og mere subtil måde end man tidligere har set det.

I nyere tid kan der ikke peges på 'kammerateri' i udnævnelserne til politisk-administrative topposter i den new zealandske administration. Men i sporet af en tiltagende kompleksitet i det politisk-administrative felt har politiseringen, som vi har set det ovenfor, skiftet karakter.

## 5.2 Proces

Reformatorerne har bestræbt sig på at ændre den offentlige tænkning fra en *efterspørgselsorientering*, hvor succes måles ud fra, hvor mange politik-områder og programmer, der er iværksat, og hvor stort et budget disse har kunnet opnå, til en *resultatorientering*, der fokuserer på aktiviteternes succes. Et skifte fra *in-put*, hvor omfanget af forbrugte midler er i focus, og hvor – ifølge de mest kritiske forskere og politikere – det er anses som en væsentlig drivkraft for den klassiske, offentlige leder at stræbe efter en permanent udvidelse af budgettet, antal medarbejdere o.s.v. Overfor denne måleform anviser *out-put-metoden* en teknik til at vurdere investerede midler med de aktiviteter, der de facto kom ud af en indsats, en investering eller et budget.

---

<sup>111</sup> Gregory (2004), side 161.

<sup>112</sup> Gregory (2004), side 161.

Målinger på out-put kortlægger antallet og kvaliteten af aktiviteterne. Men skridtet videre ad denne vej – måling på *out-come* – måler endnu bredere på de producerede resultater, skærpet af at målingen skubber målingen fra aktivitet til faktuelle og pålidelige *resultater*.

På et niveau er svaret selvsagt klart. Borgere og politisk valgte vil have problemerne løst. Politiet skal sikre borgerne mod lovløshed. Sundheds-væsenet skal gøre folk raske.

Både out-put- og out-come-målinger er behæftet med vanskeligheder<sup>113</sup> og i børneområdet og sammenlignelige dele af den offentlige sektor influerer mange (sic!) sociale faktorer – fra arbejdsløshed til stofmisbrug – på kriminaliteten, uanset hvad politiet gør. Borgernes spise- og motionsvaner, sammen med genetiske dispositioner, kan understøtte eller modvirke frem-skridd mod en bedre folkesundhed, upåvirkelig af, hvad sundhedssektoren måtte igangsætte. Mål for outcomes kan være en hjælp til besvarelsen af en række basale spørgsmål og virkningerne af en given indsats. Men 'vilde problemstillinger' vil således også påvirke pålideligheden i resultatvurderingerne. Ja, hvis den politiske ledelse har gennemført resultatkontrakter kan den topansvarlige embedsmand se sin aflønning blive påvirket af forholdet – i nogle tilfælde vil resultatmæssig underpræstening formodentlig være kritisk for ansættelsesforholdets videreførelse/forlængelse.

Processer af denne type indebærer mange faremomenter, ja, egentlige vildveje<sup>114</sup>. Aotearoa New Zealand har erfaret sig frem til erkendelsen af, at intet system er sikret mod fejl. Endvidere har man erkendt, at 'forbedringerne' af output-målinger tendensielt har fået systemerne til at søge efter stadig mere detaljerede specifikationer. Og dermed kigger man mere og mere indad – et forhold, der indebærer risiko for at tabe forbindelsen til den konkrete klynge af problemstillinger, som oprindeligt knyttede sig til fænomenet. Ledelsen bliver således blind for *sammenhængene*, som specifikationerne aldrig kunne medtænke.

I den anførte gennemgang af bl.a. belønnings- og incitamentsstrukturernes historie er Christopher Hoods må han konkludere, at effekten af disse tiltag ikke er imponerende.

Problemstillinger i offentlig produktion, der i særlig grad kræver *horisontal* koordinering er vanskelige at tackle med systemer, som er indrettet på *vertikal* kontrol<sup>115</sup>. Der synes at være en anerkendelse af dette dilemma på vej blandt politikere og topchefer i Aotearoa New Zealand. I denne forstand bekræftes Donald Kettls forudseenhed på spørgsmålet – 12 år efter at hans komparative analyse gik i trykken - nemlig at dilemmaerne i visse meget

---

<sup>113</sup> Kettl (1997), side 450.

<sup>114</sup> Kettl (1997), side 451.

<sup>115</sup> Kettl, (1997), side 452.

komplekse dele af forholdet mellem serviceproduktion og ledelse ikke er forløst.

### 5.3 Laboratoriet

I 1984 frembød Aotearoa New Zealand næsten de perfekte politiske, økonomiske og intellektuelle betingelser for afprøvning af en fornyelse af velfærdsstaten. Dens indbyggere var dels en lille, afslappet Pakeha-befolkning (befolkningsflertallet med europæisk baggrund) lige netop over 3 millioner indbyggere. Som en tidligere britisk koloni havde landet udviklet en atmosfære af afhængighed af, men også forventninger fra, en større og magtfuld paternalisme. Den historisk høje levestandard og livskvalitet havde affødt en udtalt selvtilfredshed og overtudet befolkningen om at alt ville forblive, som det var. Næsten følgerigtigt var størstedelen af Pakeha-befolkningen dårligt udrustet til at reagere imod (og, hvis de blev overladt til sig selv, kæmpe imod) radikale forandringer. For den oprindelige Maori-befolkning, der havde (og naturligvis stadig har) en lang historie præget af kampen mod kolonimagten, var økonomisk fundamentalisme en variation over et velkendt tema<sup>116</sup>.

Den new zealandske økonomi var i sit væsen og opbygning særdeles sårbar. Igen set med historiske briller havde landet (kolonien) udgjort et hjem for en britisk udvandring (ofte et egentligt befolkningsoverskud) og "en have i sydhavet"<sup>117</sup>, bygget på resurser, der blev taget fra Maori-befolkningen. Landets landbrugsøkonomiske base, understøttet af garanterede markeder, leverede en høj levestandard for majoriteten af de hvide nybyggere – og dyb forarmelse af Maori.

Op gennem det 20. århundrede skærpede staten styringen og samordningen af landets resurser (jord, skov, kul, geotermisk energi og vandkraft) til kommercielle og sociale formål. Efter 1930'ernes økonomiske krise forfulgte man i perioden fra 1935 til 1949, i lighed med andre vestlige demokratier, en ortodoks, keynesiansk økonomisk kurs - med små nationaliseringsprogrammer, en begyndende beskyttelse af den sociale velfærd og beskyttelse mod arbejdsløshed.

Englands søgen mod europæiske græsgange i slutningen af 1960'erne og senere optagelse i EF (EU) i begyndelsen af 1970'erne satte en brat stopper for de sikre og lukrative afsætningsforhold. Således faldt den procentuelle andel af landets eksport til England fra 36% i 1970 til 14% i 1980.

Store firmaer i de skovdriftsbaserede brancher, i byggeriet, forsikring og finansiering måtte fusionere. Det traditionelle, økonomiske oligarki i Aotearoa New Zealand blev på kort tid erstattet med en ny generation af entreprenører.

---

<sup>116</sup> Kelsey, Jane: "The New Zealand Experience. A World Model for Structural Adjustment?", 2. udgave, Auckland 1997, side 19.

<sup>117</sup> Kelsey (1997), side 23.

De udefrakommende kriser medførte krav om liberaliseringer i den nationale økonomi. Muldoon-regeringen indførte visse justeringer, men disse blev betragtet som partielle og ad hoc.

Opsummerende kan der peges på flere forhold i den new zealandske udvikling. Valget af NPM som en metode til at genskabe en kontrol med den nationale økonomi synes velbegrundet – og under alle omstændigheder er det ikke denne nationaløkonomiske valgsituation, der er genstanden for denne opgave. Interessant er det imidlertid, at NPM føjes ind i en politisk skepsis, der griber Labour (efter 29 år, hvor National Party har været regeringsbærende) i forhold til embedsværket. Når man ser på deltagerne i både den nationale og den internationale diskussion om 'tilfældet Aotearoa New Zealand' er det næppe overraskende, at diskursen deler sig i to: 1) en økonomisk-politologisk og 2) national-politisk. Ingen af disse diskurser er (naturligvis) optaget af ledelse med en differentieringsgrad, som denne opgave postulerer nødvendigheden af den.

#### 5.4. Politisering af offentlig ledelse

I 1994 bemærkede det ansete økonomiske tidsskrift "The Economist":

"Det er ingen tilfældighed at de største stigninger i ulighederne i indkomst er dukket op i økonomier i Amerika, Storbritanien og New Zealand, hvor frie, markedsøkonomiske politikker er blevet forfulgt mest nidkært<sup>118</sup>."

Jane Kelsey kommenterer lakonisk fraværet af oplysninger om datagrundlaget for kommentaren i "The Economist", men er herefter enig i konklusionen i forhold til den new zealandske økonomi: den økonomiske ulighed er vokset. Den new zealandske regering var ikke blot enig i udsagnet fra det økonomiske tidsskrift. Finansminister Bill March blev i marts 1995 citeret for at gabet i ulighederne "er blevet større, og de vil blive større endnu. Det bekymrer mig ikke"<sup>119</sup>.

Resultatet af et årti med radikale, strukturelle ændringer var et dybt splittet og opdelt samfund. De traditionelt marginaliserede grupper var blevet suppleret med 'nyfattede'. Den sociale struktur, som Aotearoa New Zealand havde kendt den, var rystet. Antallet af enkeltpersoner – med samt deres familier og lokalsamfund – der havde gennemlevet et årti med nådeløst trange kår – skulle tælles i hundreder af tusinder. Forholdet var hverken en tilfældighed eller et udtryk for sort uheld. Situationen var det kalkulerede resultat af en teori, som mange new zealændere anså for at være moralsk og etisk bankerot<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> "The Economist", 5. november 1994; efter Kelsey (1997), side 271; min oversættelse, LJ.

<sup>119</sup> The New Zealand Herald, 16. marts 1995; efter Kelsey (1997), side 271; min oversættelse, LJ.

<sup>120</sup> Kelsey (1997), side 271.

En international, videnskabelig undersøgelse fra 1992, omhandlende hvorledes velfærdsstater levede op til en standard/garanti for deres respektive borgeres levestandard, henviste Aotearoa New Zealand til en placering som nummer 15 ud af 18 omfattede nationer. I 1993 faldt Aotearoa New Zealand fra en placering som nummer 16 til plads nummer 18 blandt industrialiserede lande i FNs Human Development Index, der måler forventet livslængde, gennemsnitlig uddannelseslængde og levestandard (købekraft baseret på BNP per capita)<sup>121</sup>.

The Treasury og The State Services Commission foranledigede en undersøgelse af New Public Management-reformerne i 1996. Rapporten var forventet at vurdere reformarbejdet positivt, men blev en lærd kritik af Aotearoa New Zealands NPM-model<sup>122</sup> - primært rettet mod centraladministrationen.

I årene forinden var den dårlige udvikling blevet indfanget af Department of Social Welfare (DSW) i 1991. I 1972 havde the Royal Commission on Social Security formuleret målet om at alle new zealændere skulle være garanteret levevilkår, der tillod dem at indgå i aktiviteter i det lokalsamfundsliv, de tilhører. I 1992 nedtonede DSW denne passus til at den sociale velfærdspolitik havde som mål at "bidrage til et fair og retfærdigt samfund, samt at fremme egenforsørgelse og ansvar hos alle personer og familier/whanau."<sup>123</sup>

The Treasury bekræftede efterfølgende, at man nu tilstræbte "et moderat sikkerhedsnet". I midt-90'erne, hvor den længe imødesete økonomiske genrejsning så småt kom i gang, var man end ikke i stand til sikre dette minimum for mange borgere<sup>124</sup>.

Det sociale system i Aotearoa New Zealand er endnu i høj grad baseret på lokale systemer, hvoraf mange er private, foreningsbaserede og/eller velgørende organisationer<sup>125</sup>. De liberale rekonstruktioner af velfærdsstaten havde ikke haft held med at reducere de udsatte borgeres afhængighed af staten. Jonathan Boston, der er en af periodens og forandringsprocessernes mest flittige og respekterede analytikere, bemærker, at med selvstændighed og selvhjulpethed ("self-reliance") må staten åbenbart mene, at den enkelte *ikke* skal være i stand til at tage vare om sig selv, men at de skulle gøres afhængige af deres umiddelbare familie og frivillige organisationer frem for at staten. Velgørenhed blev set som kompatibelt med det neo-liberale ethos, der tillod de rige egenrådigt at vælge hvor meget de ville betænke *hvem* med *hvor*

---

<sup>121</sup> UNHPD Report 1994; efter Kelsey (1997), side 274.

<sup>122</sup> Rapporten – kendt som The Schick Report – blev forestået af professor Allen Schick, University of Maryland. Schick var generelt en fortaler for reformerne, men fremlagde alligevel en rapport, som var særdeles kritisk overfor store dele af det statslige apparat. Se Chapman (2007), side 9ff.

<sup>123</sup> Kelsey (1997), side 272. 'Whanau' er maori og benævnelsen for maori-kulturens udvidede familietype. Min oversættelse; LJ.

<sup>124</sup> Kelsey (1997), side 273.

<sup>125</sup> Forbilledet er naturligvis engelsk. En nærmere redegørelse for disse civile systemer falder uden for rammerne af denne opgave.

meget<sup>126</sup>. Decentralisering, afinstitutionalisering og uddelegering af myndighed blev 'solgt' som 'empowering lokalsamfundet'. Og når lokalsamfundets hjælpemuligheder ikke var sikret en ordentlig økonomisk støtte (og det var de sjældent), ja, så betød denne tvetungede tale en opgavemæssig byrde, der blev lagt på primært kvindelige 'frivillige', som man antog ville have grænseløs kapacitet til at yde gratis arbejde for lokalsamfundet eller hjemmet.

Konklusioner i forhold til dette historiske forløb er vanskelige – og især bliver de hurtigt politiske. Det er er intet underlødigt eller videnskabs-fremmede i. Snarere kan man sige, at de – om end grundige og lødige – analyser som new zealandske forskere som Jane Kelsey, Jonathan Boston og Robert Gregory foretager følger sig den side af den politologiske diskurs, der i høj grad henviser sig til (parti)politiske offentligheder (se også nedenfor; kapitel 6). Hvilke politiske program- Med hvilken virkning? Hvilke områder kunne man – med fordel – have valgt i stedet? I forhold til udvikling af ledelse markeres der naturligvis nogle vadesteder mellem netop 'ledelse' og 'politik' – men eftersom vi dermed primært befinder os i 'politik-mageriet' (processen/spillet; 'politics') er det begrænset, hvor meget politikens struktur og rammer, dens ordens- og meningsskabende kraft ('polity'), der kommer i spil.

Og alligevel må man konkludere, at Aotearoa New Zealand var 'tæt på'. Man har længe et ikke-ideologisk forhold til forholdet mellem stat og civilsamfund; Royal Commission on Social Security formulerer ambitionen om velfærd, der sikrer *medborgerskab*<sup>127</sup> af et lokalsamfund. Tyve år har individualiseringen og en strammere, økonomistisk hensigt taget over.

## **6. Børn i familien – de socioøkonomiske træk bag ledelse i børn&unge-området**

Dette afsnit gennemgår en række sociologiske og socioøkonomiske baggrundsvilkår, som de har været undersøgt og anvendt i USA, England og Aotearoa New Zealand . Det er karakteristisk, hvor lidt disse videnskabelige (og politiske) diskussioner har påvirket Aotearoa New Zealand. Sammenhængen til civilsamfundet og den uformelle hjælp gennemgås – for styrker, svagheder og endnu forskningsmæssigt uafdækkede mekanismer. Udviklingen af egentlige fagligheder til det sociale arbejde har været udskudt – og bebredt 'socialrådgiverens egeninteresse i socialt arbejde'. Børnenes sociologi og økonomi skitseres kort – som et element til en bredere professionalisering af området og dets ledelsesværktøj. I Aotearoa New Zealand går professionaliseringen langsomt – og følger overraskende udviklingsspor.

En vis individualisering/terapeutificering og efterfølgende Aotearoa New Zealand privatisering af socialt arbejde skabte besynderlige markedsmekanismer, f.eks. en periode med ekstremt mange akkrediterede rådgivere/behandlere til sager om seksuelle overgreb. Afsnittet afsluttes med en kort redegørelse for relevante dele af professionsanalysen – som trædesten for en ledelsesmæssig orienteringsevne i et stadigt mere sammensat felt.

---

<sup>126</sup> Jonathan Boston: "Redesigning the State in the New Zealand Economy"; i: Holland & Boston (red.): "The Fourth Labour Government: Politics and Policy in New Zealand", Auckland 1990. Efter Kelsey (1997), side 291.

<sup>127</sup> For en interessant analyse af medborgerskabet, dets historie, status m.v. – også i lyset af professionelles intervention (og stigmatisering): se Avishai Margalit: "Det anständiga samhället", Göteborg 1998.

Forandringerne i forekomsten og kompleksiteten af omsorgssvigt, vold mod børn m.v. afspejler i vidt omfang den nutidige families forhold. I takt med at stressfaktorerne på familiemedlemmerne og familiens isolation er tiltaget over de seneste årtier, og sammenholdt med formindskelsen og udhulingen af lokalsamfundets og den personlige støtte, er det ikke overraskende at problembillederne i familien er vokset både i kompleksitet og omfang<sup>128</sup>.

Forældreskabets økologi har forandret sig signifikant siden begyndelsen af 1960'erne, hvor bekymringen for vold mod børn<sup>129</sup> for alvor slog igennem. På baggrund af en eskalerende skilsmisserate, dramatiske stigninger i antallet af børn uden for ægteskab, samt væksten i antallet af arbejdende mødre med små børn, bliver forældreskabet i stigende varetaget af enlige forældre, isoleret fra de systemer, der historisk har udgjort hjælp og støtte i børnenes opvækst. Eskalerende mobilitetsforhold, hyppigheden i flytninger m.v. bidrog blot yderligere til at antallet af forældre, der tog vare om deres børn, gjorde det uden hjælp fra den udvidede familie, gode naboer eller grupper i lokalsamfundet med hvem de kunne have tætte bånd.

Derfor er ikke overraskende, når amerikanske familiesociologer i stigende grad grundede over forholdet om den nutidige, amerikanske familie var i stand til at udfylde dens traditionelle og essentielle rolle i forhold til omsorgen for og plejen af børn<sup>130</sup>. Den new zealandske familie blev ikke givet den samme opmærksomhed og helt frem til 1980'erne var familiesociologiske forhold hverken et politisk eller et akademisk interessefelt. Som denne opgave behandler det andetsteds<sup>131</sup> anså den brede offentlighed (inklusive politikere og ledere) denne fokusering som kontroversiel og som et anslag mod den fremherskende opfattelse af det new zealandske velfærdssamfund.

En række træk er dog genkendelige på tværs af den anglofone verden – selv om f.eks. USA adskiller sig gennem en længere og mere gennemført individualisering/egetansvar. Men også denne forskellighed er reduceret siden midten af 1980'erne. O'Donoghue anfører dette som en årrække hvor

”business og markedsorientering gik forud for folks behov. Resultaterne af hvad der er blevet kaldt ”kommercialiseringen af New Zealand” har været øget fattigdom, et større gab mellem rige og fattige, reducerede velfærdsydelse til et voksende antal borgere, voksende forekomster af voldskriminalitet og unges selvmord [...], regeringens fralæggelse af ansvaret for at sikre desperate befolkningsgrupper en dækning af de basale behov. I stedet holdt

---

<sup>128</sup> Melton, Gary, Ross A. Thompson & Mark A. Small (red.): ”Toward a Child-Centered, Neighborhood-Based Child Protection System. A Report of the Consortium on Children, Families, and the Law”, Westport 2002.

<sup>129</sup> I den angelsaksiske tilgang til dette felt har *vold* mod børn udgjort en historisk dominerende rolle.

<sup>130</sup> Melton (2002), side 8.

<sup>131</sup> Se nedenfor, afsnit 6.3.



man sig strengt trofast til en ideologi om den enkeltes og familiens ansvar.”<sup>132</sup>

1970'erne betød også i England en lang årrække med gennemlysninger af og forbedringer af den offentlige omsorg for børns trivsel og velfærd. The Expenditure Committee of the Social Services Sub-Committee udtrykte i 1975 bekymring over det bidrag og den grad af virkning som kom ud af Children and Young Persons Act fra 1969. The Short Report (1982) havde 3 fundamentale spørgsmål som baggrund for arbejdet:

- Den fortsatte og voksende debat om børns rettigheder og om forældrenes rettigheder – og i hvilken udstrækning er det muligt at forsvare den ene uden at krænke den anden?
- Den voksende utilfredshed med balancen mellem retterne og de lokale myndigheder i forhold til beslutningstagningen vedrørende børn
- Det markante sving væk fra institutionsanbringelse til fordel for anbringelser i familiepleje.

Rapporten anførte bl.a.:

”Der er en voksende overbevisning om at børn har, eller bør have, rettigheder som individer, der kan gennemtvinges - selv inden for den liberale, paternalistiske tradition – og at dette må forventes at få en afgørende indflydelse på hele børneforsorgsområdet i de kommende år”<sup>133</sup>.

Parton fremhæver rapportens gennemgående understregning af det essentielle i *forbindelsen* mellem *børn*, deres *familier* og de *omstændigheder*, hvorunder de lever. Den balance, den konstruerede hvilede på dette indbyrdes forbundne og relaterede forhold. Mens *fokus* var på barnet var dette indrammet af en næsten socialøkologisk begrebsliggørelse af børn, familier og deres vilkår. I særdeleshed så denne økologi en forbindelse mellem fattigdom, forarmelse og børneforsorg, således at børn, opvokset i ikke-privilegerede dele af samfundet, havde den største risiko for at komme under forsorg. Denne socialdemokratiske tanke gav den sociale intervention en positiv rolle i kampen mod markedets hærgen, således at det primære mål for børneførsorgen skulle være støtte og forebyggelse. Dette mål kunne ikke nås af de sociale myndigheder alene, og man anerkendte således nødvendigheden af at boligforhold, skolegang og uddannelse, overførselsindkomster m.v. blev tænkt ind i arbejdet med de truede børn. Rapporten understregede endelig at 'familier uden støtte',

---

<sup>132</sup> O'Donoghue, Kiaran: "The Future of the Social Work Supervision within Aotearoa/New Zealand. A paper presented by At the National Supervision Conference Supervision: From Rhetoric to Reality", The Auckland College of Education, July 2000. Det fremlagte paper baserer sig i høj grad på arbejde af Cheyne m.fl. og Easton. Se Cheyne m.fl.: "Social Policy in Aotearoa/New Zealand: A Critical Introduction", Auckland 1997 og Easton: "The Commercialisation of New Zealand", Auckland 1997.

<sup>133</sup> Social Services Committee (HC 360): "Children in Care", London 1984; her efter Parton (1991), side 29.

hvoraf kategorien 'enlige forsørgere' var det fremherskende eksempel, kombinerede farerne 'social isolation' og 'manglen på materielle og økonomiske resurser' med ikke blot anbringelser af børnene uden for hjemmet, men sådanne for en meget lang årrække.

Mangelen på klarhed i målet for anbringelserne blev i 1980'erne påpeget af bl.a. det engelske Social Services Inspectorate, der både så det som en årsag til at børn blev omfattet af anbringelser og som et karakteristikum ved ledelsesforholdene i området.

I forbindelse med en række dødsfald p.g.a. vold mod børn blev området igen underkastet kommissionsarbejder. Parton kommenterer rapporten, der udarbejdedes i medfør af Jasmine Beckfords tragiske død<sup>134</sup>:

"Et centralt fokuspunkt i rapporten var at lokalisere det sociale arbejde i dens *lovformelige* udgave. I stedet for blot at lade juraen være et vigtigt vidensfelt, som socialrådgiveren skulle være bekendt med – på linje med andre vidensformer – blev den set som en fundamental, ja, den egentlige sociale fundats for moderne, socialt arbejde."<sup>135</sup>

Som følge heraf blev socialt arbejde på dette tidspunkt set som et funktionsområde inden for et område af den samlede, praktiserede jura. Det afgørende og tilsidesættende element, der transformerede en række metoder, færdigheder og aktiviteter *til* socialt arbejde var juraen. Eftersom socialrådgivere ikke forstod dette afgørende element havde de også fejlet i at anerkende deres rolle og funktioner, med samt det fulde omfang af deres ansvarsområde.

Det billede, der hermed blev givet af socialrådgiveren var præget af en professionel, som var afgørende uafklarede i forhold til deres lovgivningsmæssige mandat. Rapporten foreslog derfor – en smule vidtløftigt – at flere lokale myndigheder (lokal dommer, politi, anklagemyndigheden) skulle medvirke ved hjemgivelser af anbragte børn.

Socialrådgivernes tilgang til familierne blev anset for at være præget af 'en optimisme som hovedregel' ('rule of optimism'), og især at denne ofte var fejlplaceret i konteksten. I korte træk praktiseredes 'hovedreglen' som et udgangspunkt i den mest favorable fortolkning af forældrene. Og omvendt: hvor data kunne tale imod 'hovedreglen' blev disse negligeret eller omdefinert.

Aotearoa New Zealand anvender forskningsresultater fra den anglofone verden som afdækninger, som man efterfølgende bruger til at *støde fra med* – næsten som danske regeringer flere gange har brugt kommissionsrapporter o.lign.

---

<sup>134</sup> The Beckford Inquiry, 1985; efter Parton (1991), side 51ff.

<sup>135</sup> Parton (1991), side 54.

Man støder disse fra sig som kontroversielle, ikke-ønskelige tiltag, lægger luft til forskning og faglig indsigt.

Det socialpolitiske miljø i Aotearoa New Zealand forblev i det man næsten kan kalde den new zealandske tradition: efterspørgslen efter løsninger og kompleksiteten i de sociale problemer øgedes, og overskred klart både de afsatte resurser, men også disses faktiske muligheder for at yde en hjælp. Selv i USA så man i stigende grad den multiplikative effekt af det voksende pres på familiens dysfunktion som en væsentlig årsag til at den øgede, økonomiske stratifikation mellem amerikanske familier. Helt sammenfaldende er bekymringen i de to lande for at denne mekanisme betyder en forøgelse af volden mod børn.

Til problemerne med lav indkomst eller egentlig fattigdom kan man lægge farerne ved at bo i et boligområde, der kan være farligt, med få jobmuligheder, skoler, der ikke lykkes med at undervise, dagligvareforretninger, som ikke er inden for gå-afstand og naboer, som er mistænksomme og uden tillid. At opfostre børn i en sådan kontekst af fattigdom betyder bl.a. den daglige bekymring om at klare sig på et skrabet budget, lokale bander, stofkulturen, kriminalitet.

Forældreskabet er ganske enkelt mangfoldigt udfordret via lavindkomst-situationen. Dette forhold er især gældende for boligområder, der karakteriseres ved høj fraflytning og voksende, økonomisk depression. Disse områder i forfald er præget af resurse-mæssig nedslidning, mangel på stabilitet, et dræn og en negativ, social fremdrift. I denne negative spiral finder man faldende befolkningstal, der kombineres med stigende vold og fattigdom, som efterlader familier rippet for deres resurser og støtter. En særlig tragisk del af denne nutidige historie er, at de familier, der er tilbage i disse boligområder har en overhyppighed af at være maori- og polynesiske minoriteter i det new zealandske samfund, der lider under andre ulemper og skævheder i samfundsudviklingen.

Vold mod børn o.lign. har en klar overforekomst i multiproblem-familier, hvor mishandlingen af børnene ofte kun er et element i konstellationer af disorganiserede, uansvarlige og impulsive handlinger hos forældrene<sup>136</sup>.

I USA trækker man i højere grad på mange års voksende bekymring for familierammens socioøkonomiske trusler, der alvorligt har depraveret dens position som ramme for børns opvækst. Politikken og dermed også anbefalingen er derfor "politikker, der styrker familien" og synspunktet at dette "i sin effekt vil bidrage til at garantere at børns basale menneskerettigheder er beskyttet og sikret"<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Melton (2002), side 10.

<sup>137</sup> US Advisory Board on Child Abuse and Neglect: "Creating caring communities", Washington D.C. 1991. Efter Melton (2002), side 11.

Når der i denne sammenhæng påpeges mangler i USA's faktiske praksis på området angives dette som havende sit udspring i manglende opmærksomhed på selve begrundelserne for intervention i forhold til børnene. Der er mange årsager til denne situation, bl.a. den egentligt fremragende vægtning på rapportering og undersøgelse, der giver højest prioritet til arbejdet med at forebygge recidivisme i mishandlingen af børn, men hvorved der markeres en understregning af krænkerens frem for af offerets behov. Mangelen på baggrund for forståelsen af og følsomhed i forhold til identifikationen af børns udviklingsmæssige behov blandt de agerende og de involverede organisationer ("agencies"), der er mest involveret i børns beskyttelsesforhold; fraktioneringen af de relevante organisationers indsatser medvirker til utilstrækkelig og ringe koordineret servicelevering.

Disse systemsvigt har rod i dårligt udrustede, dårligt uddannede resurserpersoner i oversete systemer. I 1987 betegnede the Senate Select Committee on Children, Youth, and Families de mishandlede børn som "ofre for officiel forsømmelighed og svigt". I 1991 udtalte the National Commission on Children at "hvis nationen bevidst havde etableret et system som ville [...] opgive de børn, der var afhængige af det, ja, så kunne man ikke have gjort dette arbejde meget bedre end i det øjeblikkelige velfærdssystem."<sup>138</sup>

## 6.1 Forbindelserne til den uformelle hjælp

De seneste to årtier har set en voksende bevægelse for uformel hjælp i forbindelse med sociale og sundhedsrettede indsatser. Whittaker og Garbarino kaldte dette for "den stille revolution"<sup>139</sup>. Fra begyndelsen, angiver Limber og Hashima<sup>140</sup>, har det sociale arbejdsområde anerkendt vigtigheden af forbindelsen mellem individet og omgivende sociale miljø, inklusive den betydning dette har for individets fysiske og mentale velbefindende. Flere faktorer har bidraget hertil.

Først og fremmest er et bredere, socialøkologisk perspektiv, der anerkender det komplekse samspil mellem individer og deres omgivelser, blevet modtaget positivt af mange som et alternativ til det traditionelle, smalle klientorienterede perspektiv. For det andet har økonomiske og politiske betingelser nu og da forceret reduktioner inden for mange professionelle hjælpeområder, og de professionelle har så rettet deres opmærksomhed mod andre kilder, der kunne bidrage til en forøgelse af deres serviceproduktion. Selv om stigningen i resurserne til børnerettede serviceydelser i USA er vokset markant mindre end det f.eks. er tilfældet for voksenområdernes serviceydelser, ja, så er de

---

<sup>138</sup> Select Committee on Children, Youth, and Families: "Abused Children in America: Victims of Official Neglect", Washington DC, US Government Printing Office, 1987, side 293; her efter Milton (2002), side 12.

<sup>139</sup> Whittaker, James & James Garbarino: "Social Support Networks: informal helping in the human services", New York 1983, side xi, min oversættelse, LJ.

<sup>140</sup> Limber, Susan P. & Patricia Y. Hashima: "The Social Context: What Comes Naturally in Child Protection; i: Melton (2002).

føderale, statslige og lokale køb af services øget overalt gennem de seneste 30 år.

Ikke al støtte, der modtages fra uformelle kilder er positiv. I et studie fra 1985 angav Ballew<sup>141</sup>, at 46% af alle de uformelle hjælpere i hans studie blev af forebyggende professionelle vurderet som værende i det mindste delvist forhindrede i forhold til en problemløsning i familier. Rook<sup>142</sup> angiver 3 forhold, hvorunder uformel hjælp kan producere et negativt resultat:

- Hjælpen kan medføre skyldfølelse eller skam hos modtageren for at behøve assistance, især i situationer, hvor støtten ikke har gensidig karakter eller mulighed.
- Et uformelt hjælpeforhold kan blive en kilde, der påvirker modtageren negativt. For eksempel kan forholdet udvirke kritik, udbytning, forkastelse eller udmattende krav fra den ene eller begge sider af relationen.
- Uformelle hjælpeforhold kan fremme ustabile, afvigende adfærd i særlige subkulturer. Grupper kan forstærke denne afvigende adfærd fordi den forstærker gruppens indre solidaritet.

Men stadig er det uklart, hvilke særlige aspekter af en hjælp der i egentlig forstand er de hjælpsomme dele, og under hvilke forhold og betingelser den positive eller skadevoldende effekt indtræder.

Hvilke karakteristika har det sociale netværk hos familier med forekomst af børnemishandling og omsorgssvigt? Flere undersøgelser peger på, at netværkets størrelse og kontakten til netværket er markant mindre hos mishandlede mødre, sammenlignet med kontrolgrupper.

Undersøgelsesresultaterne er dog langt fra éntydige. Corse m.fl. fandt signifikante forskelle mellem mishandlede og ikke-mishandlede mødre med hensyn til antallet af kontakter med *jævnaldrende* i netværket, men ikke i størrelsen af og støtten fra *familiemedlemmer*<sup>143</sup>. Tilsvarende fandt Crittenden, at omsorgssvigtende mødre havde mindre kontakt med ikke-omsorgssvigtende mødre med venner, men at de til gengæld havde mere kontakt med familiemedlemmer<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Ballew, J.R.: "Role of Natural Helpers in Preventing Child Abuse and Neglect", vol. 30, 1985, side 37-41.

<sup>142</sup> Rook, K.S.: "The Functions of Social Bonds: Perspectives from Research on Social Support, Loneliness and Social Isolation"; i: Sarason, Barbara & Irwin Sarason (red.): "Social Support: Theory, Research and Applications", Hingham, 1985.

<sup>143</sup> Corse, S.J. m.fl.: "Social Network Characteristics of Mothers in Abusing and Non-Abusing Families and their Relationships to Parenting Beliefs"; i: "Journal of Community Psychology", vol. 18, 1990. Kursiveringerne er mine; LJ.

<sup>144</sup> Crittenden, P.M.: "Social Networks, Quality of Child Rearing, and Child Development"; i: "Child Development", vol. 56, 1985.

I forhold til væsentlige faktorer som tætheden og gensidigheden i sociale netværk er forholdene også vanskelige at aftvinge meget entydige svar. I forskningssammenhænge har mødre med vanskeligheder i deres forældrerolle således rapporteret, at de – sammenlignet med ikke-omsorgssvigtende medsøstre – ikke blot havde et mindre netværk, men at dette også var mindre tæt.

Senere studier har udviklet endnu mere subtile og interessante detaljer i opfattelserne af hjælp. Endnu er de små i antal, men der synes at være en nogenlunde sikker indikation for, at omsorgssvigtende mødre *opfatter* deres netværk som mindre givende/støttende end sammenlignelige grupper af ikke-omsorgssvigtende. Disse forhold stiller naturligvis netværksarbejdet og den uformelle hjælp i en ganske særlig og udfordrende situation.

Familiernes isolation synes at være en gennemgående og stabil faktor i mange undersøgelser af disse familier. Men stadig er det ikke fuldt klarlagt, hvilke faktorer, der bidrager til denne isolation. En bopæl i socialt udpinte bolig-områder har været hyppigt undersøgt og anført i forskningen – og resultaterne har været ganske overbevisende. Men forespurgt om disse dele angiver mødrene selv forhold, der får forskerne til at pege på isolation p.g.a. omgivelsernes stempling af dem som afvigende. Af denne årsag trækker de sig ofte tilbage og undgår kontakt<sup>145</sup>. Men andre faktorer kan medvirke, så som forældrenes lave motivation for at søge og opretholde støttende relationer i et netværk. Andre har fundet sammenhænge til angsten for at blive afsløret i mishandlingen.

## 6.2 Børnenes sociologi og økonomi.

Skal bestræbelsen om moderne og horisontal ledelse holde for en nærmere prøvelse kan den ikke basere sig på introverte forandringer i ledelse som fænomen, uagtet dette træk – som jeg vil hævde det her – er i tråd med de forandringer i omverdenen, dens forventninger til adfærd, kritisk og reel dialog m.v., der bl.a. møder børn&unge-området. Forskellen mellem ledelse af vandværket, beklædningsfabrikken og socialforvaltningen må bero på faktiske forskelle i genstandens karakter og erkendelige implikationer heraf på ledelsesopgavens fulde repertoire. Filosofen ville tale om ontologiske og epistemologiske forskelligheder.

Sociologien og økonomien har ingen tradition for at studere børn som særlige kategorier. Symptomatisk var det først i 1990, at International Sociological Association autoriserede en temagruppe om "Sociology of Childhood". I samfundslivet havde de demografiske forandringer af de højtudviklede samfund berørt børnenes område gennem flere årtier. Fertilitetsrater og, som konsekvens, børnenes andel af befolkningerne var og er fortsat har været faldende – også i regioner, der traditionelt har udgjort en afvigelse fra denne

---

<sup>145</sup> Polansky m.fl.: "The Psychological Ecology of the Neglectful Mother"; i: "Child Abuse and Neglect", vol. 9, 1985.

norm, f.eks. Middelhavsområdet. Man har debatteret om disse forhold ville medføre at færre børn kom til at dele samme andel af samfundskagen som tidligere<sup>146</sup>? Studier i omfanget af fattigdom, der rammer børn, i en række vestlige samfund har sandsynliggjort et andet billede: børnefattigdommen er voksende i absolutte og, i særlig grad, i relative termer. Mens fattigdom tidligere primært ramte den ældre befolkning i et samfund, synes der nu at være tale om et fænomen, der rammer børnene<sup>147</sup>.

Som en implicit kategori i økonomien forsvinder børnene ud af økonomien med den industrielle revolution. Den tidlige kapitalismes brutale udbytning af arbejdskraften, herunder børn, rejser en bevægelse for nødvendige fabrikslove, der begrænser adgangen til børn som arbejdere. I nutidig, konventionel økonomitænkning betragtes børn som en økonomisk byrde for såvel deres forældre som for samfundet.

At opgøre børnenes nøjere, økonomiske status indebærer imidlertid betydelige teoretiske og metodologiske problemer<sup>148</sup>. Hvilke omkostninger bør vi fastsætte: minimumsomkostninger eller de faktuelle omkostninger? Afspejler de forholdsvis beskedne udgifter til børnene deres reelle behov eller er de blot udtryk for budgetmæssige begrænsninger? Før disse og en lang række andre omkostninger kan kalkuleres må en række forudsætninger afklares – og, som Wintersberger påpeger det - vil disse langt fra være politisk neutrale, ligesom den akademiske karakter af en 'børnenes økonomi' vil have pre-paradigmatisk karakter<sup>149</sup>.

Forsøgene på at definere 'omkostningerne på børn' fører ofte til ideen om 'human kapital', og opgaven med at anslå børnenes værdi som human kapital risikerer at ende i reduktionismer som opgørelser over de kumulative omkostninger, der er forbundet med at have børn. I denne sammenhæng definerer Renard disse omkostninger som "udgifterne ved en udvidet reproduktion af den humane kapital"<sup>150</sup>.

Grundlæggende finder Wintersberger, at der findes to forskellige måder at tackle spørgsmålet om 'omkostninger på børn' på. Enten tager man afsæt i området 'børns behov', definerer en pulje af disse og kalkulerer et standardbudget ud fra dette. Eller man sammenligner husholdningernes udgifter og sammenligner disse med såkaldt demografisk differentierede sammensætninger og når frem til en ækvivalensskala, der indikerer omkostninger ved (første, andet, tredje o.s.v.) barn (af en given alder), som en andel af omkostningerne for en en- eller topersoners voksenhusstand<sup>151</sup>.

---

<sup>146</sup> Jens Qvortrup i Qvortrup (1994), side xii.

<sup>147</sup> UNICEF-ICDC; Child Poverty in Industrialized Countries; i: Qvortrup (1994), side xii.

<sup>148</sup> Helmut Wintersberger gør sig sådanne overvejelser, ligesom han forsøger nogle opstillinger i en art 'børnenes kommende nationalregnskab' (den opulente benævnelse er min; LJs note). I Qvortrup (1994), side 214ff.

<sup>149</sup> Wintersberger; i: Qvortrup (1994), side 217.

<sup>150</sup> Renard, Roland.: "Le cout de l'enfant: approaches theoriques, methodologiques, empiriques", Bruxelles 1985: efter Qvortrup (1994), side 218.

<sup>151</sup> Wintersberger; i: Qvortrup (1994), side 219.

Begge tilgange er problematiske, idet standardbudgettet (ofte synonymt med et minimumsbudget) ofte vil løbe ind i definitions-mæssige problemer vedrørende 'børns behov'. I komplekse samfund, hvor den absolutte fattigdom ikke længere er et aksiom, vil sådanne entydigheder påføre sig selv betydelige vanskeligheder. Ikke desto mindre opererer de fleste lande med et eller flere af sådanne standardbudgetteringer. Det må imidlertid være klart, at disse budgetteknikker mere er normative udtryk for omkostninger på børn. Eller anderledes formuleret: videnskaben bliver her udnyttet som et rent instrument for 'en forklaring'.

I forhold til ækvivalensskala-metodikken er disse designet til f.eks. at angive forskelle mellem familier med et varierende antal børn og det samme, økonomiske råderum. I litteraturen indikeres vanligvis en procentstørrelse på ca. 25%, udtrykkende meromkostningsniveauet, i sammenligning med et barnløst par.

Udsagnet om de rige, der blev rigere og de fattige, der blev fattigere i 1980'erne og 1990'erne kan eftervises i mange samfund. I en sådan sammenhæng konkluderer Gary Melton m.fl. om den amerikanske nation, at U.S.A.s børn nu er de fattigste amerikanere<sup>152</sup>.

The Treasury i Aotearoa New Zealand har ikke foretaget beregninger af denne type. Heri adskiller de sig ikke fra andre nationers regeringsorganer. Hvilke metodologiske problemer, der ofte ses i kalkulationerne i forhold til social- og familiepolitiske temaer kan kort illustreres af The Treasury's beregningsmodel for en fattigdomsgrænse, aktualiseret af den betydelige stigning i fattigdommen i den new zealandske befolkning i starten af 1990'erne, båret, som den var, af Maori-befolkningen<sup>153</sup>, de syge, kvinder og arbejdsløse<sup>154</sup>. The Treasury beregnede en sådan grænse, idet man anvendte et estimat over nødvendige fødevareromkostninger, baseret på et andet estimat vedrørende et ernæringsmæssigt minimum. Dette tal multipliceredes med 4 – som dækning af andre leveomkostninger. Der blev ikke præsenteret et rationale for metoden eller multiplikanten. Ej heller indlagde man en klarere definition af 'fattigdom'<sup>155</sup>.

Det er Kelseys vurdering, at "det ultimative anklageskrift over rækken af strukturregulerende lovændringer på Aotearoa New Zealand blev iværksat over for landets børn og unge"<sup>156</sup>. Folkeregisteroplysninger fra 1991 viste, at en fjerdedel af alle børn havde én forælder eller forældre uden arbejde. I to-forældrefamilier med Pacific Island-baggrund havde blot 61% af børnene

---

<sup>152</sup> Melton, Gary m.fl.(red.): "Toward a Child-Centered, Neighborhood-Based Child Protection System. A Report of the Consortium on Children, Families, and the Law", Westport 2002, side 8.

<sup>153</sup> Maori-befolkningen udgør ca. 15% af befolkningstallet i New Zealand. På en lang række indikatorer udgør dette befolkningselement endnu en underprivilegeret og udsat gruppe.

<sup>154</sup> Kelsey (1997), side 273.

<sup>155</sup> Kelsey (1997), side 275.

<sup>156</sup> Kelsey (1997), side 289; min oversættelse, LJ.



forældre, hvor begge var i arbejde. For Maori-befolkningen i samme kategori var tallet 66%, mens 88% af Pakeha-børnene forældre var i beskæftigelse<sup>157</sup>.

I 1994 dokumenteredes det, hvor alvorligt direkte familiehjælp ("family assistance") var blevet udhulet siden loven om familiestøtte trådte i kraft i 1986. Nettokøbekraften og reallønnen var begge blevet mindre. Antallet af personer, der var afhængige af sociale ydelser var vokset. Det samme var omkostningerne, herunder forældrebetaling til uddannelse, sundhed og husleje, samt et højere renteniveau på lån. Familierne havde fået tilføjet ansvar og opgaver i forhold til 18-19 årige børn i arbejdsløshed, samt voksne børn i aldersgruppen op til det 25. år. Undersøgelsen beregnede et fald procentvist fald i den årlige værdi af familiestøtte-ordningen på 46% for en ét-barns-familie på  $\frac{3}{4}$  af den gennemsnitlige ugeløn (average weekly earnings; AWE), 51% for en tre-børns-familie og 100% for en tre-børns-familie på  $1\frac{1}{2}$  gange AWE<sup>158</sup>.

Familier fanget i fattigdommen blev mødt med udgifter for sundhedsydelse og skolegang, der tidligere havde været åbne, skattefinansierede ydelser. Konkluderende angiver Kelsey, at denne kortsigtede, omkostningsreducerende mentalitet havde undergravet de uddannelsesmæssige muligheder, sundhedstilstanden og den almene trivsel hos den næste generation<sup>159</sup>.

Som angivet ovenfor var det kun få, der ikke erkendte behovet for en økonomisk genoprejsning i 1980'ernes begyndelse. Men den ofte fremsatte hævde af, at der ikke var noget alternativ til den neo-liberale hestekur stødte på modstand. Australien stod overfor en række af de samme nationaløkonomiske vilkår, men valgte en mere pragmatisk og gradvis forandringsproces. Uden at forfalde til enkeltheder i denne sammenligning havde Australien en vækst i BNP på 16,8% i perioden 1985-92 (OECD-gennemsnittet udgjorde 19,7%; Aotearoa New Zealand opviste i perioden - 1%). Væksten i beskæftigelsen var i Australien 14,6% (OECD-gennemsnittet beløb sig til 8,4%; Aotearoa New Zealand - 5,6%). Andre økonomer og sociale analytikere så Australien- og New Zealand-modellerne som variationer inden for den såkaldte "Washington-opfattelse". De argumenterede for at politikker, der nåede deres mål om social retfærdighed, fælles ansvar, menneskelig værdighed, miljømæssig bæredygtighed og selvbestemmelsesret, behøvede en mere en fundamental gennemtænkning af økonomiske antagelser og mål. Men alternative modeller, der afspejlede disse værdier, var hverken tilgængelige eller holdbare i det politiske og økonomiske miljø i 1984<sup>160</sup>. Faktum er, at teknokrater og teknopoler<sup>161</sup> var i stand til at påtvinge strukturelle forandringsprogrammer ved hjælp af politisk og økonomisk misligholdelse.

---

<sup>157</sup> Kelsey (1994), side 289.

<sup>158</sup> St John; efter Kelsey (1994), side 289.

<sup>159</sup> Kelsey (1994), side 290.

<sup>160</sup> Kelsey (1994), side 352.

<sup>161</sup> Benævnelserne er Kelseys.

Det er i periferien af denne opgaves hensigt at vurdere disse forhold og deres gennemslag i lyset af styringsforholdene i Aotearoa New Zealand. Men i denne opgaves hævde af børn, unge og familier som et – i sin essens – *lokalt forankret forhold* er det ikke uvæsentligt, at de lokale styringsniveauer (city councils, borough councils, county councils and districts) tager sig af vandforsyning, veje, renovation, biblioteker, parker o.lign.<sup>162</sup> I løbet af 1970'erne og 1980'erne er regionalstrukturen kommet til.

De lokale, demokratiske organer kan virke udemokratiske i deres praksis. Deres profilering er ofte meget ringe, ligesom de ofte partiafhængige opgaver og synspunkter gør denne side af det politiske virke vanskelig. Valgdeltagelsen ved de lokale valg er endvidere typisk meget lav. De lokale politikere er afgjort tættere på deres vælgere end parlamentsmedlemmerne, men denne fordel reduceres markant fordi de ikke repræsenterer alle (en klar overvægt af de socialt bedre stillede er gennemgående i det lokale system) og fordi de ofte fungerer i et vakuum af offentlig apati.

Centralregeringens indflydelse på økonomien er også stigende. Selv om talangivelserne er af ældre dato angiver de en klar tendens: fra 1970 til 1978 steg statens andel af det nationale forbrug fra 27% til 37%, mens lokalrådenes økonomi tilsvarende skrumpede fra 3,7% til 3,4%.<sup>163</sup>

### **6.3. Professionaliseringen af børn&unge-området**

Indtil fremkomsten af de friere markedsforhold – også i socialt arbejde og tilgrænsende områder – i midten af 1980'erne, var Aotearoa New Zealand stolt af sin status som 'velfærdsstat'. Ikke desto mindre synes billedet også at hvile på en konstruktion, hvor velfærdsydelse og venlig, men fast, moralsk opdragelse blev anset for at kunne give en tilfredsstillende håndtering af sociale problemer – i en grad så de slet ikke behøvede en professionel håndtering.

"Hvis velfærd anses for primært at være et spørgsmål om bogholderi og effektiv administration, ja, så er det næsten unødvendigt at tænke i socialrådgivere, psykologer, specialundervisere og diverse typer terapeuter. Varme hjerter og en pose penge vil få dagen til at hænge sammen, ligesom parlamentets lovgivning vil levere al den nødvendige ekspertise."<sup>164</sup>

Ideen om at en professionalisering af socialt arbejde var unødvendig var længe fremherskende. Men efterkrigstiden indvarslede årtier med omfattende

---

<sup>162</sup> Mulgan, Richard : "Democracy and Power in New Zealand. A Study of New Zealand politics", Oxford 1984, side 120.

<sup>163</sup> Mulgan, anf.værk (1984), side 136.

<sup>164</sup> K.R. Daniels; efter Heugten, Kate van & Ken Daniels: "Social Workers who Move into Private Practice: The Impact of the Socio-economic Context"; i: "British Journal of Social Work", vol. 31, 2001, side 741.

indvandring (en stor del af disse var tilbagevendende new zealændere) og et voldsomt pres på byernes sociale strukturer. Simpel venlighed og lidt økonomisk hjælp var nu endnu længere fra at yde en væsentlig afhjælpning for de komplekse, sociale vanskeligheder, der dukkede op. Først i 1950 etablerede den new zealandske regering et kort universitetsstudium – med et Diploma in Social Science og ikke et Diploma in Social Work som afgangstrin. Vedvarende anekdoter om baggrunden for denne omskrivning ville vide, at regeringen var bekymret for om den sidstnævnte benævnelse ville kunne tolkes som det new zealandske velfærdssamfund var mislykkedes<sup>165</sup>.

Nydannelsen betød ikke en voldsom udvidelse af området. De fleste socialarbejdere rekrutteredes fortsat fra områder som lærere, sygeplejersker, aktive i religiøse menigheder, typisk med en slags 'uddannelse i jobbet'. I 1972 etableredes Department of Social Welfare som en sammenlægning af the Social Security Department og the Child Welfare Division i Department of Education.

Først på dette tidspunkt giver Aotearoa New Zealand en officiel anerkendelse af socialrådgiveren (social worker) som en lovformelig uddannelse og profession, om end denne stadig var og er en ubeskyttet titel. Fra den brogede skare af socialrådgivere rejstes endnu i 1980'erne og 1990'erne hånlige afvisninger af 'den indbyggede elitetænkning' i den faglige organisation<sup>166</sup>. Interviewperson 3 (IP3)<sup>167</sup> satte spørgsmålstegn ved den bekymring, der rejstes i det første årti af det nye årtusinde, vedrørende truslen om *afprofessionalisering* af det sociale arbejde. Helt fundamentalt var det hans overbevisning, at en helhjertet professionalisering, inklusive miljøer for praksisudvikling og forskning, aldrig var etableret i Aotearoa New Zealand, hvorfor en diskussion over den eventuelle forekomst af afprofessionalisering nærmest havde et tragikomisk skær.

Især i 1970'erne var misbilligelsen af at arbejde terapeutisk i forhold til enkeltpersoner markant. Men formen vandt udbredelse, især blandt uddannede socialrådgivere og sygehusocialrådgivere<sup>168</sup>. Vilkårene var dog også således, at uddannelse i psykologiske, terapeutiske teknikker – selv blandt psykologer – ikke havde haft nævneværdig interesse før 1960'erne.

Langs nogenlunde de samme skillelinjer udfoldedes endvidere en lang strid om dualismen i socialt arbejde, i nogen grad centreret om polariteten mellem 'socialrådgiverens egeninteresse i socialt arbejde' og 'socialrådgiveren som en aktør for social retfærdighed'<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> Heugten (2001), side 741.

<sup>166</sup> New Zealand Association of Social Workers (NZASW), stiftet i 1964.

<sup>167</sup> IP 3: professor Andy Asquith – i fælles interview med professor Andy Asquith, Massey University og lekturer, Ph.D.-stipendiat Mike Webster, University of Auckland. Interviewet fandt sted 31. juli 2009.

<sup>168</sup> Heugten (2001), side 742.

<sup>169</sup> Baretta-Herman, A.: "Development of Social Work in New Zealand: 1969-1988"; i: "Social Work Review", vol. 5, no.5, 1993.

Socialrådgiverne – med eller uden en egentlig socialfaglig baggrund - måtte slås for en status, ja, en accept. Trods den tidlige kritiske holdning til den individrettede terapi blev denne alligevel en statusgivende mulighed for mange i fagområdet. Socialrådgivere, der i stigende grad behøvede tilførsel af viden og den anførte accept, blev i stort tal involveret i kursus- og træningsprogrammer.

Kate van Heugten mener at kunne finde belæg for, at new zealændere traditionelt har haft en ambivalent attitude overfor private foretagsomhed og forretning. Man har portrætteret forretningsmanden som 'en svinepels', 'en pengepuger' og 'en, der stjal fra de fattige'<sup>170</sup>. Kvinder blev opdraget til en opfattelse, at det var uopdraget og groft at profitere på sin egen forretning. Men den stigende desillusionering i forhold til at forbedre vilkårene for udsatte befolkningsgrupper via indsatser mod levevilkår, risikoadfærd og –sammenhænge (et makroniveau) tiltrak i 1980'erne området til de mere individorienterede praksisformer. Familieterapiformen blev populær – og den blev for mange springet til privat praksis.

Forholdet faldt tidsmæssigt sammen med Labour-regeringens implementering af kommercielle principper i mange offentlige aktiviteter. Indførelsen af "Profit for a Purpose"-strategien fik vidtrækkende konsekvenser for velfærdsområder som sundhed, socialområdet, retsinstanterne. Tiden, der fulgte, bød på en kontinuerlig strøm af omstruktureringer, nye navne for offentlige central-administrative og lokale enheder i den offentlige sektor, samt disses fortløbende bestræbelse på at skabe sig et virksomhedspræget image<sup>171</sup>. I 1994 kunne antallet af strukturændringer i New Zealands børn&unge-område (omfattet af Children and Young Persons Act) opregnes til 9 på lige så mange år. Det offentlige sygehusvæsen inkl. det psykiatriske område havde haft et tilsvarende antal omdannelser.

I en interviewundersøgelse angives omstruktureringerne som en af de væsentligste faktorer bag socialrådgivernes forøgede søgen mod privat praksis<sup>172</sup>. New zealændernes tilegnelse af periodens slogan om øget egenansvarlighed og brugerbetaling forandrede i nogen grad den nævnte skepsis overfor betaling af velfærdsydelser. Blandt de interviewede privatpraktiserende socialrådgivere (terapeuter) var det dog hyppigst forekommende, at de nu satsede på salgbare ydelser til tredjepart<sup>173</sup>, d.v.s.

---

<sup>170</sup> Heugten (2001), side 746. De anvendte termer er 'dirty dealer', 'money grubber' og 'someone who robbed from the poor'.

<sup>171</sup> Heugten (2001), side 745.

<sup>172</sup> Det skal påpeges, at den new zealandske model, hvor de mere indgribende foranstaltningsformer forelægges, vurderes og pådømmes af en retsinstans - alt andet lige - giver anderledes/bedre muligheder for at det forberedende sagsarbejde (socialfaglige vurderinger, psykologiske og psykiatriske undersøgelser m.v.) kan foretages via private virksomheder med disse faglige profiler. Den nævnte undersøgelse omfatter 33 socialrådgivere i privat praksis, udført af Kate van Heugten. Se Heugten (2001).

<sup>173</sup> Heugten (2001), side 746. Kate van Heugten anvender termen 'vendorship' – med suffixet '-ship' til navneordet 'vendor' ('salg'). Ordkonstruktion er vanskelig at oversætte til dansk. Friend/friendship (ven/venskab). På dansk vil

forsikringselskaber, muliggjort i 1989 gennem vedtagelsen af Accident Compensation Corporation Act.

Med forsikringselskabernes entré på markedet kom anerkendelsen. Sociale problemer var nu afkontekstualiseret fra deres samfundsmæssige sammenhænge og gjort til 'personlige problemer' – et forhold, der ganske vist ikke var eller er ukendt i den angelsaksiske verden (USA som det mest fremtrædende eksempel), men som alligevel var og er en forholdsvis klar de- og omkonstruktion af den typiske, new zealandske opfattelse. Forholdet kan naturligvis tilskrives en økonomisk udbud/efterspørgsels-mekanisme. Men ikke overraskende er det fra forskningsmæssigt hold i Aotearoa New Zealand hævdet, at de- og omstruktionen bidrog til – hvis den ikke ligefrem *skabte* – behovet.

En justering af Accident Compensation Corporation Act i 1992 skærpede bl.a. kravene til at blive godkendt som privatpraktiserende rådgiver i forbindelse med sager om seksuelle overgreb. Ikke desto mindre nåede antallet af akkrediterede rådgivere 800 i 1996 (i en befolkning på 3,6 millioner indbyggere) – og fortsatte med at stige til ca. 1000 i år 2000<sup>174</sup>.

Fra midten af 1990'erne blev stramningerne i området mærkbare – både som skærpede krav til kvalifikationer og en øget konkurrence mellem udbyderne. Som en konsekvens af dette angav flere i den nævnte undersøgelse, at de overvejede at vende tilbage til offentlig ansættelse<sup>175</sup>.

Ledelsesmæssigt giver denne udvikling anledning til flere overvejelser, hvoraf blot nogle få skal fremhæves her.

En profession eller et fagområde har flere indbyrdes relaterede og ofte indbyrdes afhængige parametre på status, magt/position. Idet de henviser til 1980'ernes medieomtalt, engelske dødsfald blandt børn<sup>176</sup> rejser Abbott & Wallace kort den relevante diskussion om den *faglige* udfordring til det sociale arbejdes diskurs og dennes orientering mod fagpsykologien<sup>177</sup>. Socialarbejdere (og socialrådgivere) har – også i Danmark – haft fagpsykologien som foretrukken referenceramme.

---

man formodentlig sige noget i retning af: (konvertering af en offentlig ydelse til) en salgbar ydelse til tredjepart – her: forsikringselskaber. Termen 'vendorship' er angiveligt udviklet og brugt af tidligere finansminister Roger Douglas (1984-1988) i relation til det neo-liberale projekt.

<sup>174</sup> Heugten (2001), side 748.

<sup>175</sup> Strom, K.: "Clinician's reason for rejecting private practice"; her efter Heugten (2001), side 750.

<sup>176</sup> Se denne opgave, afsnittene 3.1 og 6.

<sup>177</sup> Abbott, Pamela & Claire Wallace: "Social Work and Nursing: A History"; i: Abbott, Pamela & Claire Wallace (red.): "The Sociology of the Caring Professions", Basingstoke, 1990, side 16. I samme udgivelse udbygger David McCallum den psykologiske og psykiatriske fundament for socialt arbejde, bl.a. under henvisning til træk fra fagets australske historie og til Mary Richmond's klassiske værk fra 1917 "Social Diagnosis", hvor hun bl.a. udfolder en socialfaglig teori på baggrund af en idé om et psykologisk "wider self". McCallum, David: "The Case of Social Work: Psychological Assessment and Social Regulation"; i Abbott (1990).

I forhold til områdets *organisatoriske* forhold bør interessen rettelig også omfatte andre vilkår end den offentlige ansættelse som medarbejder. Med den øgede kompleksitet i opgaveporteføljen kan professionens udøvere ikke længere konstituere en homogen totalsum af faglighed. Ofte vil denne forskellighed også afspejles i forskellige ansættelses-, virksomheds- og organisationsforhold. Man må således gå ud fra, at en profession vil indeholde mere end blot nogle få orienteringspunkter – og i denne og lignende sammenhænge vil det være en afkortning af perspektivet og udviklingsmulighederne, hvis fagets udøvere afskar sig fra andre erfaringsdannelser.

Professioner (eller organisationer) bør aldrig udmanøvrere synspunkter (og udøvelsesformer) hos et mindretal – og slet ikke som værende "uprofessionelle" el. lign. Såvel teori- som praksisopfattelser skifter. Hvis mindretallenes erfaringsdannelser ikke inkluderes i fagets samlede erfaringsdannelse vil fagets samlede vidensmasse stå svagere i forandringerne<sup>178</sup>. Det kan blive et ledelsesansvar (men næppe et ledelsesansvar) at understøtte den reelle, faglige diversitet – også hvor denne hidrører fra udøvelsesformer uden for det offentlige regi. Det er et større spørgsmål om Aotearoa New Zealand har vist vejen med den økonomisme, man lod beherske udviklingsvejene.

Overordnet diskuteres forholdet om 'afprofessionalisering' og udhuling af det faktiske, videnskæssige grundlag for det professionelle islæt i indsatserne (også) i Aotearoa New Zealand. Som tidligere nævnt angav interviewperson 3 (IP 3)<sup>179</sup> dog, at afprofessionalisering begrebsligt må forudgås af en *substantiel professionalisering* – et forhold, der aldrig er entydigt og konsekvent målsat i Aotearoa New Zealand.

Der er næppe tvivl om at en åben og netværksorienteret ledelse (se også nedenfor) vil have betydelige fordele af tilgængelig, professionel viden om den mangfoldighed af perspektiver, der synes at være afgørende nødvendige for etableringen, driften og udviklingen af attraktive systemer i.f.t. *socialkontorets* og *tilværelsesorienteringens logikker* (se Indledningen). NPMs fokusering på økonomi, produktions- og ledelseslogikker fra den private sektor er ikke i sig en 'fejl', men den har ophøjet sig selv til den dominerende (den eneste) styringsfaktor. Det marginaliserer andre professioner, borgerne, social viden – med fatale konsekvenser.

---

<sup>178</sup> Se også Friedson, Eliot: "Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy", Chicago 1994.

<sup>179</sup> IP 3 – fælles interview med professor Andy Asquith, Massey University og lekturer, Ph.D.-stipendiat Mike Webster, University of Auckland. Interviewet fandt sted 31. juli 2009.

## 6.4 Professionsanalysen og ledelse

Freidson angiver 3 hovedpositioner i opfattelserne af professionerne, udledt af 2 tilgange til professionernes position<sup>180</sup>. Den første benævner han *professionsanalysernes reformorienterede*, der samler både konservative, socialliberale og politisk radikale. Næste hovedgruppe er samlet om *ophævelse af kredentialismen*. I dette felt ses neo-liberale økonomer som Milton Friedman, der gerne så eksklusivforhold i professionerne afskaffet for at sikre en friere arbejdskraft, der konkurrerede om opgaverne<sup>181</sup>.

Fra en helt anden vinkel, men med et afsæt i samme tilgang til professionernes position, taler Robert Alford om effektivitet, snarere end økonomi, når han kritiserer kredentialismen for at være en forhindring for rationel anvendelse og koordinering af arbejdskraften. Som figurer i organisationerne udgøres de, ifølge Alford, af policy-makers og topembedsmænd – et konglomerat han benævner *eksperter i virksomhedsrationalisering* ("corporate rationalizers")<sup>182</sup>. De angreb stivheden eller den manglende fleksibilitet, der lå og stadig ligger i kredentialismens idé. Men også fra anden siden end den ledelsesteoretiske kom kredentialismens insisteren på autorisation som adgangsgiver til en given funktion under kritik. 'Den nye karriere' – idéen om at den menige arbejder eller lavere funktionær kunne avancere på rangstigen som følge af akkumuleret jobberfaring og viden – blev også promoveret fra de berørte selv<sup>183</sup>.

Disse positioner benævner Freidson som *institutionelle ophævere* (abolitionists). En anden vigtig kritik er mere dybgående og radikal kræver særlig opmærksomhed: Ivan Illich<sup>184</sup>. Illich går videre end blot at angribe de sociale former, som ekspertisen institutionaliserer sig i som professioner. Han angriber selve ideen om ekspertisen – uanset dens institutionaliserede former, selv om han så illustrerer sin kritik ved at referere til de stærkeste "dominante professioner". I denne position bliver således en generisk ophæver, der ønsker at fjerne faglige eksperter som sådan.

Det han angriber er den afhængighed, som skabes, når individer, virksomheder eller organisationer producerer *råd, en service eller et produkt*, som andre individer kommer til at betragte som uundværlige. I stedet for at betragte professionelle institutioner som primært en begrænsning for det individuelle valg, ja, så anklager Illich professionerne for, per natur, at være *invaliderende* for forbrugeren<sup>185</sup>. Synspunktet bør altid være en del af ethvert fagområdes interne fagkritik. Men som en generel betragtningsmåde viser Freidson synspunktets pseudo-radikalisme ved hjælp af den simple analogi til

---

<sup>180</sup> Freidson anvender termen 'credentialism' om klyngen af faktorer og forhold, der markerer en professions status, opretholdelse af en eksklusivitet til definerede opgaver m.v.

<sup>181</sup> Freidson (1994), side 155.

<sup>182</sup> Alford, Robert: "Health Care Politics: Ideological and Interest Group Barriers to Reform", Chicago 1975.

<sup>183</sup> Freidson (1994), side 156.

<sup>184</sup> Illich, Ivan: "Towards a History of Needs", New York 1980.

<sup>185</sup> Illich; efter Freidson (1994), side 156.

den tid, der ville medgå, hvis hvert enkelt individ i et givent (lokal)samfund skulle tilegne sig de nødvendige færdigheder i blot de mest nødvendige områder. Forholdet ville ikke være realisabelt – med mindre man reducerede såvel befolkningstal som teknologisk viden til et 1700-tals niveau.

Tilsvarende rehabiliterer han også kredencialismens nødvendighed. Skal vores adgang til faglig viden på højt niveau være stabil og pålidelig må denne antage en vis form af institutionalisering. I store og komplekse samfundsformationer må der eksistere måder, hvorpå borgerne kan identificere en ekspert – uden at være hensat til at stole på mundtlige beretninger, egen tidligere erfaring, endsige på tid- og resursekrævende og risikable 'duelighedsprøver eller -ansættelser'<sup>186</sup>. I særlig grad gælder dette relativt esoteriske eksperter, der ikke med rimelighed kan evalueres efter hverdags-kriterier eller gentagen kontakt eller brug.

Der kan være en tilbøjelighed til at tolke specialisering som et element i en voksende ulighed. Mere korrekt er det formodentlig at se det ønskelige og nødvendige i den specialiserede viden som en del af en funktionel differentiering. Men hvilke ledelsesmæssige udfordringer gemmer der sig i disse dilemmaer?

## **7. Staten indleder sin formforvandling af børneområdet på Aotearoa New Zealand**

I afsnit 7 gennemgås den new zealandske stats hensigt om at nedtone ansvaret for børn&ungeområdet. Ligeledes gøres der rede for forholdet mellem stat og ngo-organisationer gennem de seneste 50-60 år – med flere perioder, hvor forholdet var godt og synes complimentært, mens andre har været præget af spændinger. Der synes ikke at være en egentlig sammenhæng mellem politisk interesse for det civile samfunds potentiale og den grad af fælles policy-formulering, som man kunne formode ville gøre sig gældende. Symbiosen mellem den formelle og den uformelle struktur forsøges systematisk efter årtusindskiftet, men synes behæftet med adskillige fejl i strategi og indhold.

Få dage før FNs Børnekonvention blev vedtaget af FNs generalforsamling den 20. november 1989, vedtog det new zealandske parlament The Children, Young Persons and Their Families Act (CYPFA). Forbindelsen mellem de to vedtagelser var ikke tilfældig. En række af Børnekonventionens formuleringer havde klart påvirket indholdet i CYPFA. Med lovens vedtagelse var, med Michael Reids formulering, scenen sat for 1990 som et årti, hvor man kunne indrette sig med en udtalt advokeringen af børns rettigheder<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Freidson (1994), side 159.

<sup>187</sup> Reid, Michael: "From Innocents to Agents. Children and Children's Rights in New Zealand", Auckland 2006. Michael Reid gennemgår minutøst Børnekonventionens tilblivelse, ratifikation og efterfølgende fortolkninger i den new zealandske kontekst. Kun sidstnævnte forhold vil indgå i denne fremstilling.



CYPFA blev lovprist som 'et nyt paradigme' i området for de særlige foranstaltninger for børn og unge. En lovrevision i 1974 havde en gennemgående tematik i "hvad der er bedst for barnet" og denne blev nu modificeret ved at indføre et princip om familiens autonomi og ansvar. Ved at inkludere 'familier' i lovens titel fandt socialminister Dr. Michael Cullen (Social Services Minister), at loven placerer "en større vægt på familiens interesser og autoritet. Og den reducerer statens og de professionelle adkomst ("power") til at træffe beslutninger for børn og unge mod familiens ønske".<sup>188</sup>

Fokuseringen på familien syntes at være et signal om at vende tilbage til den klassiske opfattelse af, at staten kun involverer sig i børns velfærd og trivsel når det er absolut nødvendigt. Kritikere heraf har påpeget, at den nye, eller måske rettere: genfundne, vægtning af familien passede bekvemt ind i den delvise overdragelse af statens autoritet i mange politikområder, inklusive den offentlige sektor.

I denne tendentielle tilbagetrækning ligger også et fiskalt element. I en rapport til social- og beskæftigelsesministeren (Minister of Social Services and Employment) hedder det således:

"Det økonomiske og politiske klima [...] var primært modtageligt for ethvert omkostningsreducerende tiltag, og der har kunnet ses en fremadskridende nedtoning ("lessening") af statens ansvar for familiernes og børnenes velfærd. I stigende grad blev de skattemæssige omkostninger ved at lade børn og unge forblive i anbringelser anset for at være af en størrelse, man ikke fandt at have råd til."<sup>189</sup>

Det kan have været tilfældet, at den new zealandske stats interesse i familier og velfærdsproduktion i stigende grad fik en fiskal markør, men *det nye økonomiske miljø*, som Reid også benævner som Det nye Højre eller 'de liberale reformer' fra 1984-93<sup>190</sup>, forsynede også landet med en klar politisk platform, der drev lobbyvirksomhed for børns rettigheder og opfordrede centraladministrative enheder til at advokere på børnenes vegne. Reformernes intention var at virke for en smidigere og mere effektiv administration, men kritikere påpegede i stigende grad den modsatte effekt i forhold til børn og familier<sup>191</sup>. I 1993 havde der efterhånden rejst sig en betydelig opposition *imod* de neo-liberalistiske tiltag og *for* politikere, der var mere følsomme overfor ikke blot fiskale, men også sociale behov.

CYPFA havde ambitionen om at sætte barnet i centrum, fokusere stærkere på familien. Men de mere almene, sociologiske forandringer i det new zealandske

---

<sup>188</sup> New Zealand Parliamentary Debates, 27. april 1989, side 10246; her efter Reid (2006), side 113.

<sup>189</sup> Brown (2000), side 12-13.

<sup>190</sup> Reid (2006), side 114.

<sup>191</sup> Reid (2006), side 114.

samfund havde – helt parallelt med det meste af den vestlige verden - gennem årtier vist sig i stigende grad i stand til at yde en støtte til familien som organisme.

IP 3 bekræftede indtrykket af, at de statslige systemer (her: Child, Youth and Family (CYF) under Ministry of Social Development) som tilgang afsnører eller afkontekstualiserer børn og unges vanskeligheder:

”Managerialismen forstyrres af faglighed – også på børn&unge-området. CYF vil hævde at de har en ’strength-oriented’ tilgang – og slet ikke anerkende en problemforståelse, hvor afsnøring mellem barn/ung og familie er konsekvensen. Modsætningen mellem de opgaver, som organisationen skal varetage og den faglighed, der er til stede i organisationens omfattende brug af ngo-organisationer, hænger ikke sammen. Dog er der sket en vis professionalisering af området gennem de seneste tiår, men en ny af-professionalisering truer.” IP3

Som en del af finansloven for 2004 introducerede den daværende Labour-regering en Working for Families-lovpakke. Lovpakken trådte i kraft pr. 1. april 2005 og havde primært en yderligere orientering mod workfare som ledetråd. For at øge tilskyndelsen til at (gen)indtræde på arbejdsmarkedet opererer loven bl.a. en række skattenedsættelser for familier med hjælpkrævende børn (‘dependent children’).

### **7.1. Det frivillige sociale arbejde - ny- og genfødt**

En løsning eller blot en lindring af sociale problemer trænger sig altid på. Når en stat, der historisk har etableret et udstrakt servicenetværk på en række områder, trækker sig tilbage fra opgaveløsningen, vil der danne sig et vacuum, hvor mange nye kræfter forsøger sig. New Zealand har og har haft en rig og omfattende tradition for frivilligt arbejde, velgørende organisationer og sammenslutninger. Maori-befolkningen spiller en særlig rolle i den samlede, historiske udvikling. Selv om dets andel af befolkningen faldt dramatisk ( efter (fra 56,5% i 1858 til det historiske lavpunkt i 1916 med 4,6%; i 2006: 14,0%<sup>192</sup>) har de altid udgjort en distinkt del af den new zealandske befolkning, en politisk kraft - til tider i modstand mod de engelske nybyggere, til andre tider i samspil med disse og deres efterkommere.

Arven fra den engelske ’moder-stat’ er nem at spore i landets tidlige opbygninger af frivillige og velgørende organisationer – og i denne fase hentes der både inspiration og formalia fra engelsk common law som det juridiske

---

<sup>192</sup> Jackson & McRobie (2008), side 409.

grundlag for en non-profit sektor<sup>193</sup>. Men de særlige pioner- eller opbygningsperiode markerer også væsentlige forskelle i forhold 'moderlandet'. Således er landet gennem en lang årrække bemærkelsesværdigt åbent - konkret i forhold til indvandring, men også i betydningen af at indoptage og nyudvikle nye træk i løsningsmodellerne.

Første halvdel af det 20. århundrede bød på voksende tilslutning til og anvendelse af frivillige organisationer - til mange formål inden for kirke, sport & fritid, sundhed, ældreområdet, sociale opgaver. Generelt nød området almen opbakning fra staten. En række sociale opgaver i frivilligt regi nød endvidere finansiel støtte<sup>194</sup>.

Som vi har berørt det i andre dele af denne opgave opbød efterkrigstiden en række udfordringer til det new zealandske samfund. Centraliseret planlægning og beskyttelsesforanstaltninger var i flere årtier det mest gennemgående træk i den skridtvise udbygning af velfærden for alle. Landets beskedne befolkningsstørrelse understøttede ministres og ministeriers tætte kontakt til de frivillige organisationer - der fremmede nogle i deres økonomiske og opgavemæssige placering, mens andre ikke nød samme opmærksomhed<sup>195</sup>.

Men tidligt ændredes den mindre forpligtende støtte til sektoren. Fra 1950 gav Department of Health økonomisk støtte til religiøse og frivillige organisationer, der påtog sig opgaver med at etablere alderdomshjem - et forhold, der havde til hensigt at nedbringe statens økonomiske involvering i området. En effekt af denne ændring var at kirkens oprindelige hjælpeområde i højere grad blev institutionsomsorg, ligesom det øgede behov for professionel assistance bidrog til at fjerne de ældre medborgere fra deres tilknytning til et sogn<sup>196</sup>.

Man kunne have formodet det modsatte. Men alt tyder på, at den tilsyneladende afinstitutionalisering eller privatisering af dette område de facto konstruerede betingelser, der øgede den ældres segregering fra lokalsamfundet og det oprindelige, kirkelige engagement i denne gruppe. Korresponderende problemstillinger synes at indtræde i børn&unge-feltet<sup>197</sup>.

Økonomiske midler fra the Department of Justice gengav i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne de ældre, frivillige organisationer ny kraft i opgaveløsninger som Marriage Guidance og Prisoner's Aid and Rehabilitation, idet de i øvrigt også bemyndigedes til at forsøge sig med nye aktiviteter på regeringens vegne. Om end perioden således langt fra var en harmonisk udbygning, endsige fri for kontraindikatoriske ændringer i løsningen

---

<sup>193</sup> Tennant, Margaret, Mike O'Brien and Jackie Sanders: "The History of the Non-Profit Sector in New Zealand". Wellington: Office of the Community and Voluntary Sector, 2008, side 3.

<sup>194</sup> Tennant m.fl. (2008), side 18.

<sup>195</sup> Tennand m.fl. (2008), side 19.

<sup>196</sup> Tennant m.fl. (2008), side 20.

<sup>197</sup> Se denne opgave, afsnit 4.0 og 4.1.

af sociale opgaver, ja, så steg såvel *antallet* af organisationer som deres *økonomiske tyngde* frem til 1970'erne.

1984 vendte – også her - op og ned på forholdene. I første række betød den massive omstrukturering af økonomien ikke blot at de statslige, økonomiske midler til området reduceredes kraftigt. Endnu mere skadevoldende var det angiveligt, at den tætte forbindelse og udveksling mellem non-profit sektoren og staten blev kappet. Den historiske rolle og den tætte kontakt, hvor staten havde nydt godt af det frivillige arbejdes medvirken, deres evne til at udfylde huller og lakuner i de offentlige serviceleveringer eller – som det også var sket – deres kritik af statens *over- eller underintervention* var substantielt ramt af det neo-liberale projekt. Relationen mellem staten og dennes centralistiske styringsperspektiv var det fremherskende træk, men et vist element af interdependens (se ovenfor; figur 1, side 20f) kunne sameksistere og sågar gøre det på udmærket vis.

Fra slutningen af 1980'erne gentog Aotearoa New Zealand sin rolle fra det 19. århundrede som "verdens sociale laboratorium" – men i omvendt form, eftersom staten nu trak sig tilbage fra mange aktiviteter<sup>198</sup>.

Figur 2 angiver en skematisk oversigt over de gensidigt supplerende karakteristika (kvaliteter), som optræder i henholdsvis den professionelle og den lægmandsbaserede hjælp.

Figur 2:

<b>Professionel hjælp</b>	<b>Lægmandshjælp</b>
Vægt på viden og indsigt, underliggende teori, struktur	Vægt på følelse, affekt, det konkrete og praktiske
Systematisk	Erfaring, "sund fornuft" og intuition er centrale i folkelig viden
"Objektiv"; anvender distance og perspektiv; kontrol med overdragelse/overførsel	Tæthed og selvinvolvering; "subjektiv"
Indføling; "kontrolleret varme"	Identifikation med den hjælpsøgende
Standardiseret præstation/deltagelse	Ekstemporerende, spontan; udtryk for egen personlighed
Ydre orientering	Indre orientering; indignation; passion
Praksis	Praktisk

<sup>198</sup> Tennant m.fl. (2008), side 26.

Omhyggelig; begrænset tidsforbrug; systematisk evaluering; helbredende/kurativ  ("curing")	Langsom; tiden og tidsforbruget er ikke et problem; uformel; direkte ansvarlighed, omsorgsfuld  ("caring")
---	--

Efter F. Riesman: "How Does Self Help Work?"; i: "Social Policy", no.7, 1976; efter Whittaker & Garbarino, anf. værk, side 46.

Politikker, der støttede lokalsamfundets omsorgsarbejde, overdragelse af opgaver til andre m.v., antog i udgangspunktet, at non-profit organisationerne, om end med offentlig støtte, kunne træde ind på områder, hvor staten hidtil havde haft aktiviteter eller ansvar. I slutningen af 1980'erne øgedes de økonomiske støttemidler igen, men fulgtes også af nye træk i samspillet – som f.eks. kontrakter. Den statslige indholdsstyring tog til, hvad der udløste tillidsbrud og en følelse af ubalance mellem stat og frivillig sektor hos nogle. For andre indebar de ændrede vilkår muligheden for et gennembrud eller en nydannelse. Eller ældre organisationer i feltet reorganiserede sig med mere tidssvarende serviceprofiler – specielt i områderne uddannelse og sundhed<sup>199</sup>. Tilvejebringelsen af økonomiske driftsmidler (fundraising) og en stigende forventning om professionalisme i de frivillige organisationers ydelser indebar en stadigt vanskeligere driftssituation for området. Med en klassisk økonomisk tilgang til mekanismen kan man konkludere, at konkurrencen satte de svageste ud af markedet. Tilegnede man sig ikke 'the managerial ethos' var eksistensen truet. Nogle 'handlede' sig frem til en balancering mellem tabet af tidligere tiders uafhængighed af staten og opnåelsen af en (relativ) sikkerhed gennem statslige støttemidler (i stigende grad: egentlige servicekontrakter). Andre neddrolede deres aktiviteter for at opretholde egenrådigheden. Kirkesamfund solgte ejendomme til private entreprenører for at rejse midler til kerneopgaver i lokalsamfundene.

Kilderne vurderer forholdene forskelligt. Tennant m.fl. angiver den følgende periode i 1990'erne som 'spændingsfyldt', men også at denne spænding aftog hen mod årtusindskiftet. En af de fremmeste analytikere af denne periode, Jonathan Boston, anfører, at regeringen tilsyneladende antog, at borgerne ikke udelukkende skulle være i stand til at tage vare på sig selv, men at de skulle blive afhængige af deres umiddelbare familie og frivillige organisationer – snarere end af staten<sup>200</sup>. Når disse organisationer aldrig blev støttet helhjertet og ordentligt – og det blev de, ifølge Kelsey, aldrig – betød denne tvetungede tale at omlacere byrden fra staten til primært kvindelige 'frivillige', der formodedes at have en ubegrænset kapacitet udi gratis arbejde i deres 'lokalsamfund' eller hjemme<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> Tennant m.fl. (2008), side 27.

<sup>200</sup> Boston (1990), her efter Kelsey (1995), side 291.

<sup>201</sup> Kelsey (1995), side 292. Anførelsestegnene er Kelseys.

Politiske erklæringer fra den daværende Labour-regering i begyndelsen af det nye årtusinde antydede en vis opblødning i diskursen mellem stat og non-profit sektor, bl.a. under specifik henvisning til sektorens store værdi for samfundet og, mere generelt, til 'social kapital'<sup>202</sup>.

Interviewperson 4 (IP4)<sup>203</sup>, der selv tilhører maori-befolkningen, kommenterer den forholdsmæssige succes, som opgaveoverdragelsen tilsyneladende havde i forhold til den oprindelige befolkning, der – vel at mærke – opviste en betydelig overrepræsentation i de alvorlige børnesager:

"[...] man skal huske, at meget store dele af maori-befolkningen aldrig kom med på moderniseringen af familien. Vi har derfor at gøre med en befolkningsgruppe, der – af historisk, paradoksale – og måske heller ikke ønskværdige årsager? – var forholdsvis nemme at mobilisere for community work o.lign. For de har aldrig været på arbejdsmarkedet." IP4

Mange i maori-miljøet fik helt afgørende skub i en god retning med den nye kulturbevægelse. Stoltheden over maori-baggrunden blev genfundet. IP4 anfører, at denne sociale og symbolske kapitaldannelse finder anvendelse i det sociale arbejde. Det lokale niveau mærker dog også de ændrede, økonomiske betingelser:

"Det er demotiverende for maori-miljøerne at de statslige midler til feltet bliver reduceret for hvert år. Det er et alvorligt problem. NGO'erne bliver ofte skuffede ved forhandlingerne. Vi taber kontinuiteten i de serviceringer, vi gerne vil producere. Det kan få konsekvenser for stabens størrelse, hvis reduktionerne er store. Og det påvirker rekrutteringen til området. Alligevel ser vi at NGO'erne blomstrer. For mange er aktiviteterne en passion – trods den lave løn." IP4

## 7.2 Ledelse, lokalsamfundsarbejde i partnerskaber

The Social Policy Agency<sup>204</sup> var blandt de statslige myndigheder, der fik til opgave at samle og formidle viden om modeller for, hvorledes lokalsamfundene, frivillige organisationer m.v. kan samspille med staten om løsningen af sociale opgaver. Målsætningen var – naturligvis – at matche

---

<sup>202</sup> Tennant m.fl. (2008), side 27. Regeringens hensigtserklæringer for området findes i "Statement of Government Intentions for an Improved Community-Government Relationship" (2001). 'Social kapital' henviser naturligvis til Pierre Bourdieus begrebsdannelser og kapital-distinktioner.

<sup>203</sup> IP4 er Youth Justice Manager i et større lokalkontor af Child, Youth and Family under Ministry of Social Development. Interviewet fandt sted den 12. august 2009.

<sup>204</sup> The Social Policy Agency har siden 1. oktober 1999 været en del af Ministry of Social Policy – der opstod af the Department of Social Welfare.

mulige udformninger af samarbejdet med målgruppen, den eller de deltagende organisationer (inkl. eventuelle lokale partnere – i foreningsliv o.lign., erhvervs- og handelsliv, græsrodder), den opnåede eller opnåelige finansiering.

Fokus i udsøgningen af modeller lå i følgende felter:

- Regering/centraladministration – inklusive både centrale og lokale myndigheder<sup>205</sup>
- Lokalsamfund/community<sup>206</sup> – inklusive ikke-statslige organisationer og den private sektor, hvor community-partneren arbejder på lokalt niveau
- Partnerskab – hvor der eksisterer en form for kontrakt, med fælles opgaver for at opnå aftalte mål, særlige fokusområder for et særskilt felt, og fælles ansvar og aktiv medvirken i en partnerskabsorganisation. Partnerskabet inkluderer ikke et simpelt økonomianliggende, hvor staten yder finansiering til en community-gruppe, men så i øvrigt ikke spiller nogen aktiv rolle<sup>207</sup>.

Der knyttede sig og knytter sig fortsat en lang række vanskeligheder til disse formaliseringer. I selve udgangspunktet er der et utal af praktiske variationer og et stort antal (ofte indbyrdes modstridende) definitioner på centrale begreber som 'partnerskab' og 'community'.

Partnerskab er således indenfor de seneste 10 år blevet et særdeles populært koncept i regeringskredse og velfærdssektorer. Men uheldigvis er termen ofte blevet anvendt mere retorisk end efter sit egentlige meningsindhold. Som term er den således overforbrugt, tvetydig og politiseret<sup>208</sup>. Tilsvarende er det engelske ord 'community'<sup>209</sup> mangetydigt på engelsk.

Den voldsomme, politiske satsning, der indledtes under den Jim Bolger-ledede National-regering (1990-97), baserede sig på en antagelse om at partnerskabsmodeller kunne forbedre nytteværdien af de samfundsmæssige resurser, der forbruges under denne form. Tilsvarende var det formodningen, at samordnede kræfter vil medføre en bedre koordination, ligesom opgavefordobling (to eller flere udførere på samme opgave) kunne undgås og

---

<sup>205</sup> Jeg minder om, at områder som uddannelse, sundhed, miljø og sociale opgaver er statsopgaver, men at disse har lokalkontorer landet over. For det sociale område varetager disse lokale enheder myndighedsopgaverne, herunder de løbende kontraktforhold med private og non-profit-organisationer o.a. om konkrete opgaveløsninger. Forhandlinger om kontrakter er også en del af lokalkontorenes portefølje.

<sup>206</sup> I sammenhænge som disse er det engelske ord 'community' (samfund; fællesskab; befolkningsgruppe; koloni) som oftest oversætteligt med lokal- eller nærsamfund. Men hér går den ikke, idet 'the community partner' både kan operere på nationalt niveau og på lokalt niveau.

<sup>207</sup> Efter Ministry of Social Policy: "Models of community-government partnerships and their effectiveness in achieving welfare goals: a review of the literature", Wellington, 2000, side 5.

<sup>208</sup> Ministry of Social Policy (2000), side 6.

<sup>209</sup> Se note 206.

– igen – til fordelagtige cost/benefit-forhold. Litteraturen, som ministeriet lagde til grund for sine vurderinger og anbefalinger, er langt fra entydig på spørgsmålet, men kan bekræftes i nogle tilfælde. Men koordinationen og opretholdelsen af et reelt og funktionsdygtigt partnerskab angives som værende bekosteligt<sup>210</sup>. En række partnerskaber blev endvidere etableret med den hensigt at være løftestang for en medvirken og et økonomisk engagement fra private fonde og andre interesserede. Dette viste sig at være en målsætning, der ikke blev nævneværdigt indfriet. Trods den betydelige, politiske prestige, der blev lagt i opbygningen af et regering-community-samspil, ja, så var resultaterne ikke entydigt gode, endsige uden utilsigtede bivirkninger.

På en række af hensigterne om et servicemæssigt provenu gennem partnerskabs-modellerne blev konflikterne særligt synlige. Økonomisk og styringsmæssig ansvarlighed var og er et centralt punkt i offentlig ledelse. Hvordan ansvarligheden opnås er tilsvarende et kritisk punkt – også i samspillet med frivillige organisationer. De statslige/offentlige dele kan opstille målepunkter for rapportering, målinger på udbytte og effektivitet – og i nogen grad kan disse også finde anvendelse for community-partnere. Men ministeriets søgen efter troværdige modeller for tilsvarende aflæggelse af pålidelige afrapporteringer på forbrug, resultater m.v. gav ikke løfterige resultater.

Partnerskaber må forholde sig til spørgsmål som: "Hvem indgår i partnerskabet som delelementer? Hvor mange borgere, der berøres af dens aktiviteter, vil bifalde eller tage afstand fra dét, der udføres i lokalsamfundets navn?"

En OECD-rapport angiver vigtigheden af, at projekter/aktiviteter i dette felt har repræsentativ og demokratisk legitimitet – og hvor denne mangler kan partnerskabets troværdighed og overlevelse være truet<sup>211</sup>. Partnerskaber hviler på en konsensus, opbygget over goodwill og entusiasme. Uden den multifacetterede og sammensatte ansvarlighed overfor lokalsamfundets befolkning vil partnerskaberne ikke være bæredygtige.

Den økonomiske forsimpning af ansvarlighed og 'regnskabsaflæggelse' angiver en del af den ledelsesmæssige opgaver det efter alt at dømmes indebærer at genopfinde, revitalisere, empowerment-omfatte partnerskaber mellem offentlige og frivillige non-profit organisationer.

Mere specifikt synes undersøgelserne i feltet at indikere, at partnerskaber, hvis mål det er at styrke familiens forhold og forbedre børnenes sociale m.v. prognose, har større mulighed for succeser end aktiviteter, der f.eks. har

---

<sup>210</sup> Ministry of Social Policy (2000), side 10.

<sup>211</sup> Charles Sabel: "Ireland, Local Partnerships and Social Innovation", OECD, Paris 1996; her efter Ministry of Social Policy (2000), side 12.



reduktion af afhængigheden af overførselsindkomster og fattigdomsbekæmpelse som formål. Men det væsentligste resultat er formodentlig, at litteraturen ikke synes at kunne give egentligt belæg for, at partnerskabsmodeller tilbyder nogen fordele frem for andre former, hvorunder man kan stræbe efter velfærdsforbedringer. Det synes som om at ønsket om at skabe denne type stat/lokalsamfunds-fællesskaber om problemafhjælpninger hidrører fra filosofisk begrundet tiltro til 'empowerment af lokalsamfundet' og/eller en bevidsthed om den politiske værdi af en retorik om partnerskaber<sup>212</sup>. Der synes at være noget af værdi i selve *processen* omkring dannelsen af partnerskaber, der kan være værdifuldt. Men lige så klart synes det også at være sådan, at policy-makers ikke er (eller har held med at være) synderligt eksplicitte om *hvorfor* det forholder sig således.

Ministeriet anførte lakonisk, at evalueringer af cost/benefit-forholdene i denne type partnerskaber i sammenligning med andre tilgangsformer mangler.

Med Local Government Act (LGA;2002) afgav staten og centraladministrationen formelt nogle beføjelser til regioner og kommuner. Loven indeholdt f.eks. en en passus om kommunens pligt til at sikre "well-being for the community" (socialt, økonomisk m.v.)<sup>213</sup>. Interviewperson 1<sup>214</sup> (IP1), der er ansat i en kommune, angav, at lovens og hensigtserklæringens manglende præcision har gjort dens betydning usynlig for den kommunale new zealandsk myndighed, idet disse ambitioner, som andre, altid har været et omdrejningspunkt i de årlige aftaleforhold mellem stat, city council og ngo'erne.

City Councils virkeområde er i stor grad som lokal entreprenør i.f.t. aftaler og partnerskaber med andre agencies og repræsentanter for lokalsamfund og ngo'local communities. Disse kan omfatte bolig, sundhed, beskæftigelse. Trods centraladministrationens dominerende position fandt IP 1 ikke, at den kommunale, socialpolitiske enhed var underlagt ministeriets kontrol. Man medvirker gennem dialog til at fremme aktiviteter og projekter inden for områderne, ofte sådanne, der er prioriterede i samarbejde med regionen og centraladministrationen i Wellington (eller dennes ledende embedsmand (Chief Executive Officer; CEO) i området).

Men det kommunale niveau indtager også en beskedent plads i produktionsbilledet (*det klassiske socialkontor og de formelle og uformelle tilværelsesfaciliteringer*). Det har ikke været på tale, ifølge IP1, at indlemme NPM-elementer i de daglige virksomheder. IP1 angav dog, at myndighedsdelen af det sociale apparat er mere bebyrdet ("stressed") og mere præget af NPM-

---

<sup>212</sup> Ministry of Social Policy (2000), side 18.

<sup>213</sup> For yderligere diskussion af Local Government Act, se Asquith, Andy: "Managing Middle Earth. The Evolving Role of Local Authority Chief Executive Officers in Auckland, New Zealand", i: "Local Government Studies", vol. 34, november 2008.

<sup>214</sup> IP 1 er Social Development Team Leader i City Council i en større bykommune på Nordøen. Interviewet fandt sted den 14. juli 2009.

metodikker end de partnerskabsorienterede. Omfattende og detaljeret evaluerings- og dokumentationspraksis på lokalt niveau kendes stort set ikke.

Anderledes stiller det sig ganske givet i de statslige lokalkontorer. Før starten af det egentlige interview og uopfordret gennemgik IP 2<sup>215</sup> minutiøst en oversigt over de mange månedlige eller kvartalsmæssige indrapporteringer til Child, Youth and Families (CYF) i Ministry of Social Development i Wellington. Produktions- og dokumentationskravet er manifest – og det er ganske evident, at denne forståelse fylder meget i det ledelsesmæssige perspektiv. IP2 indholdsbestemte først deres rapporteringskategorier til CYF Wellington og var glad for at kunne sige at de fleste nås. Der er ikke længe siden at mængden af ikke-afdækkede og ikke-visiterede sager ("unallocated cases")' var oppe på 5000 på landsplan – hvad der medførte en lille tilførsel af resurser.

På det lokale niveau er CYF i dag mindre autonom end tidligere (jf. f.eks. planen for tilbagemeldinger til CYF Wellington). Tidligere var man en uafhængig, statslig organisation.

### **7.3. De frivillige organisationers reaktioner på målsætningerne<sup>216</sup>.**

De første reaktioner på implementeringen af regeringens planer for en statslig tilbagetrækning fra foranstaltningsområdet for børn og unge (2000-2001) var et markant nødråb. Vrede, udsagn om udbrændthed, dyb mistillid og kynisme var et uomgæligt budskab fra de aktive over hele Aotearoa New Zealand. I bemærkningerne var det tydeligt, hvor dybt perioden med økonomiske og sociale reformer havde ramt organisationerne. De var blevet tilskyndet til at overtage vitale servicedele, som regeringen havde trukket sig for det institutionelle ansvar for – men også efterladt denne brede masse af organisationer, sammenslutninger, foreninger m.v. uden for politisk indflydelse på sektoren<sup>217</sup>. I kommentarerne til arbejdsgruppen gav de udtryk for være blevet nedvurderet, behandlet arrogant af embedsmænd og betragtet som andenrangs borgere. Fra Maori-organisationer blev der dog talt positivt om de nye muligheder for at opnå økonomisk støtte til aktiviteter i.f.t. denne befolkningsgruppe. Men også denne befolkningsgruppe kunne ikke genkende til de barrierer, som andre havde mødt.

Man anerkendte klart behovet for ansvarlighed, afrapportering m.v. til staten i forhold til effekt og resultater. Men man så meget mere i egen virksomhed end 'forretningsmodeller'. De økonomistiske tilbagemeldingssystemer blev derfor

---

<sup>215</sup> IP2 er chef for et lokalkontor (Operations Manager) i en stor bykommune på Nordøen. Interviewet fandt sted den 27. juli 2009.

<sup>216</sup> Afsnittet bygger på en rapport fra en arbejdsgruppe, nedsat af the Minister for the Community and Voluntary Sector i marts 2000. Rapportens titel er: "Communities and Government – Potential for Partnership". I denne sammenhæng er anvendt "Summary Report of the Community and Voluntary Sector Working Party", april 2001.

<sup>217</sup> "Summary Report." (2001), side 5.

kun vurderet som "delvist anvendelige"<sup>218</sup>. Skiftet i fokus – fra et kollektivt ansvar til et tilsvarende på individer, fra at være samarbejdende til at indgå som konkurrenter, fra at anse sig som værende et offentligt gode til at anskue 'produktet' som private 'goder' – blev generelt betragtet som værende langt væk fra gængse opfattelser af udvikling af lokalsamfundene. Følelsen af at være en del af 'det civile samfund' var for mange gået fløjten.

En ledelsesmæssig vurdering af såvel idé som udførelse af ambitionen om et stærkere, mere omfattende og forpligtende samspil mellem staten og lokalsamfundenes civile resurser må konkludere, at målene ikke havde reelle chancer i den valgte strategi. Markedsmekanismens opfattelse af at én spiller ude af konkurrencen efterlader plads til nye spillere var langt fra så simpel i denne sammenhæng. En klassisk økonomisk strategi<sup>219</sup> vil som mål have virksomhedens lønsomhed og den vil betragte en rationel planlægning som et middel til at opnå dette mål. Men neo-tayloristiske ledelsesstrategier får ikke lokalsamfundenes 'produktionslinjer' til at øge kvantiteten eller kvaliteten i deres respektive opgaveløsninger. Ja, i udgangspunktet vil mange af disse slet ikke sprogliggøre deres virke i produktionsterminologier.

I den klassiske strategi<sup>220</sup> har man haft det standpunkt, at strategier blev *designet* i en given organisations ledelsesmæssige top og senere implementeret (eller ej) af de lavere ledelseslag. Mintzberg har argumenteret for at det reelt forholder sig omvendt, nemlig at strategier jævnlige *opstår* i forskellige dele af en organisation, og i særlig grad i enheder, der hyppigt eller altid interagerede med kunderne i marken. Disse 'stumper' kunne senere samles op (eller overses) af topledelsen<sup>221</sup>. I denne sammenhæng er det naturligvis uinteressant, *hvem der har ret*. Det kritiske punkt i vurderingen af de valgte strategier må blot bemærke sig, hvor afgørende galt en strategi kan lægges, hvis lydhørhed, læring m.v. nedfra slet ikke optræder på dagordenen. Hampden-Turner stiller det helt velanbragte spørgsmål om strategisk tænkning er forbeholdt en elite?

IP4 føjer en væsentlig, informativ detalje til billedet af et rationelt, centralt styringsperspektiv, der ikke finder lokale data betydningsfulde for driftsbilledet:

"De [de ministerielle overordnede i Ministry of Social Development] leder top-down. Og det er stort set ikke muligt at få informationer

---

<sup>218</sup> "Summary Report.." (2001), side 6.

<sup>219</sup> Jeg anvender her den 4-delte skelnen mellem forskellige strategiopfattelser, som de præsenteres af Richard Whittington i "Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?", Oslo 2008 (oprindeligt: London 2001). Whittington inddeler retningerne/skolerne i den klassiske tilgang, den evolutionære, den processuelle og den systemteoretiske.

<sup>220</sup> Som denne klassiske strategiopfattelse angiveligt blev doceret af f.eks. Harvard-professor Kenneth Andrews. Efter Hampden-Turner, Charles M.: "Dilemmas of Strategic Learning Loops"; i: John Henry, Gerry Johnson og Julia Newton: "Strategic Thinking. Leadership and the Management of Change", Tavistock 1993.

<sup>221</sup> Hampden-Turner (1993), side 327.

op i systemet. Det giver mig ofte en fornemmelse af at være afsondret i min egen hjælpeløshed. Jeg er frustreret over denne mangel på bottom up. Viden om rammer og vilkår som de ser ud for mig og mine medarbejdere kommer ikke videre." IP4.

Yderligere forbehold burde være unødvendige. Men det vil naturligvis være en grov forsimpning at hævde, at den klassiske tilgang mangler begrundelse i offentlig virksomhed.

I den dikotomiske tanke (rigtigt versus forkert; ret eller uret o.s.v.), der er så nært forbundet med vestlig filosofi og almindelig ræsonneren, er det nemt at opstille bottom-up-perspektivet som et gyldigt alternativ til top-down. Det er imidlertid vigtigt at fastholde, at bottom-up blot vælger 'det modsatte' udgangspunkt for et ledelsesforhold (socialpolitikens målgrupper til magten el.lign.)<sup>222</sup>. Men selv om staten historisk har ydet økonomisk støtte til organisationer m.v. i det civile samfund, er disse naturligvis ikke hverken enheder under statslig styring og de aktive ej heller at betragte som ansatte.<sup>223</sup>

## 8. Andre løsninger og andre veje?

Afsnit 8 behandler to af de alternativer til New Public Management, som har vist sig. Public-service orientering (PSO) og netværksteori (Kickert m.fl.) angiver åbninger mod en horisontal ledelsesmodel, der synes særligt egnede til områder, der indrammes af *det sociale*. Ved regeringsskiftet i 2008 var Aotearora New Zealand angiveligt på vej mod visse justeringer af udviklingsmodellen, men den nye National Party-ACT-regering har ændret på disse fremtidsforhold. Afsnittet opsummerer kort et ledelsesparadigme for den åbne, offentlige ledelse, baseret på netværksteorien. Government-perspektivet diskuteres kort i forhold til governance.

Kritikerne af neo-tayloristiske strategier er ikke nok. Man må komme med mulige alternativer. 'Mere-af-det-samme'-offentlig service, som vi så udvikle sig i indtil 1970'erne synes ikke at være hverken farbar eller attraktivt. Primært fordi disse strategier undlod at konfrontere sig selv med problemernes egentlige årsager. Og begrundelserne for at andre veje *må* findes er ikke blot økonomiske (i betydningen: at disse serviceområder – summa summarum – fortsat, eller igen, skal optage en voksende del af nationalproduktet).

---

<sup>222</sup> Et tilsvarende ræsonnement findes hos Kickert m.fl., anf. værk (1997), side 8

<sup>223</sup> En skarpere historisk-antropologisk forståelse af lokalsamfundets karakteriska kan være et af de vidensområder, der i fremtiden vil blive omfattet af det ledelsesmæssige grundlag. En fremlæggelse og diskussion af disse elementer udelades i denne sammenhæng. For en vis introduktion se: Dennis Mills. "Defining Community: A Critical Review of 'Community' in "Family and Community History"; i: "Family and Community History", vol.7, no.1, maj 2008.

I udfindelsen af sådanne modeller er det ikke nok, og næppe heller tilfredsstillende for hverken borgere eller de medarbejdergrupper, som dette vil berøre, at forsøge yderligere produktivitetsstigninger. Pollitt argumenterer for at en distinkt *offentlig* dimension i ledelsen af offentlig service er en ubetinget nødvendighed. Den rene, generiske attitude er på retur.

Selv om alternativer til neo-liberale og – især – meget ideologitunge modeller synes at vinde terræn er der dog stadig grund til at pointere, at ingen af dem endnu har vist sig i stand til at slå den neo-tayloristiske tendens, der vandt frem under Ronald Reagans og Margaret Thatchers administrationer.

Public-service orientering (PSO) udvikledes så småt i midt'80'ernes England, idet den hævdede at kunne gengive den offentlige sektor "en fornemmelse af at have et formål, der kan trække ledelse fremad og motivere de ansatte"<sup>224</sup>. I en periode, hvor lokale myndigheder sloges med stadigt strammere budgetter og en ofte barsk, næsten uvenlig, ja, nu og da fjendsk, engelsk central-regering, var det forhåbningen, at PSO kunne gengive det lokale arbejde en smule luft – til at reorganisere sig, genmotivere de ansatte og nyorientere (dele) af aktiviteterne<sup>225</sup>.

Kernen i PSO var og er en særlig eksplicit bestræbelse på at yde indsatser på et kvalitetsmæssigt højt niveau, der er afstemt efter borgerens (slutbrugerens) ønsker og værdier. Stewart og Clarke påpeger indstændigt, at perspektivet er andet og mere end en simpel overførsel af 'forbrugerismen' og 'kunden har altid ret'. Den vanlige, politiske proces afgør ikke blot de forhåndenværende *ressurser*, men også de *servicetyper*, der skal produceres under anvendelse af disse ressourcer. PSO kræver, siger Stewart og Clarke, at både *formuleringen* af de politiske hensigter (om valget mellem veje eller bøger) og *implementerings-elementerne* ikke forholdes de borgere, beslutningen vedrører.

Kollektive processer *modsiges* ikke af individuelle behov, men må snarere ses som *informerede* via artikuleringen af disse behov<sup>226</sup>.

Åbningen og demokratiseringen af beslutningen om vejenes vedligeholdelse versus et lokalt bibliotek<sup>227</sup> er et valg mellem forskellige værdier, der ikke fuldgældigt kan være dækket ind gennem selve valghandlingen og borgerens kryds på en stemmeseddel. Men dilemmaet mellem repræsentativt og direkte demokrati forbliver dog uløst.

---

<sup>224</sup> Stewart, John & Michael Clarke: "The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas"; i "Public Administration", vol. 65, sommer 1987, side 161.

<sup>225</sup> Se Pollitt (1990), side 149,

<sup>226</sup> Jeg trækker her en del på Stewart & Clarke (1987), side 171 – og konkret er fremhævelserne mine; LJ.

<sup>227</sup> Stewart & Clarke (1987), side 170f.

Doherty & Horne<sup>228</sup> anerkender de PSO-orienterede ledere for deres skepsis overfor markedsorienterede tilgange til offentlig service. Især bemærker de det fuldstændige fravær af en brugbar teori til forståelse af og anvendelse i distributionen af resurser. Netop dette forhold knytter sig tæt til en række af de strategiske fejlgreb som new zealandske ledere tilsyneladende gjorde sig skyldige i i selve håndteringen af non-profit-sektoren fra begyndelsen af det nye årtusinde<sup>229</sup>. Man havde ikke en politisk eller anden ledelsesmæssig forståelse af, hvorledes non-profit sektorens resurser adækvat kunne involveres (nyttiggøres) i den samlede velfærdsproduktion (se ovenfor). I denne belysning bliver det meget klart, hvor lidt offentlige ledere formår en operationel, indholdsmæssig lødig og strategisk brugbar overførsel af deres kompetencer til andre kontekster end de klassisk styringsmæssige og 'de vanlige, politiske processer'.

Men på bundlinjen må der stadig stå: PSO er et sympatisk skridt i en udvidet forståelse af den offentlige organisations omverden – i en grad, hvor dobbelt- eller paralleldemokratiske strukturer kan (bør) indgå i en omverdensnær planlægning. Til forskel fra det neo-liberale projekts tiltro til videnskabelig management – et forhold som Pollitt konsekvent benævner som 'neo-taylorisme' – baserer PSO sig på et udvidet, responsivt princip og et værdigrundlag, der etableres som i *fællesskab* med befolkningen<sup>230</sup>. På et væsentligt, ja, afgørende felt slår denne landvinding imidlertid ikke til. Den angiver ikke en strategisk farbar vej for situationen, hvor omverdenen både har brugerens, slutbrugerens og borgerens karakteristika og rettigheder.

Billedet af entreprenant ledelse i offentlig virksomhed i Aotearora New Zealand blev ensidigt betragtet som opnåelig via drifts- og ledelsesforhold i den kommercielle virksomhed. Men under dette dække gjorde man sig skyldig i flere fejl, der knytter sig til konventionelle, centralistiske styringsmodeller:

- Staten/centraladministrationen optrådte og agerede som fuldt ud informeret om alle relevante problemstillinger vedrørende offentligt produktions- og/eller myndighedsområde.
- Staten/centraladministrationen negligerede værdier og interesser, som de repræsenteres af udførerne (professionelle såvel som lægfolk/borgere) og målgrupperne.

---

<sup>228</sup> Doherty, Tony L. og Terry Horne: "Managing Public Services – Implementing Changes: A Thoughtful Approach to the Practical Management", 2. udgave, New York, 2008, side 23 og kapitel 4.

<sup>229</sup> Mens dette arbejde stod på i New Zealand annoncerede undervisningsministeren betydelige besparelser på fritidsundervisning m.v. for voksne (ultimo august 2009). Forholdet skal ikke gøres til genstand for anden og videre undersøgelse, men anføres skal det blot, at skoler, uddannelsesorganisationer m.v. i dette felt gentager en række af de kritiske forhold, der blev rejst i 2001: ringe lydhørhed, nye vilkår o.a. drøftes ikke åbent med de berørte parter, beslutninger tages centralt – uden seriøs involvering, endsige parthøring i.f.t. de mange berørte skoler og lokalsamfund (TV One; Close Up, 21. august 2009).

<sup>230</sup> Pollitt (1990), side 152.

- Staten/centraladministrationen nægtede/negligerede eksistensen af governance-begrebets politiske natur og evnede ikke at nyttiggøre de lokale aktørers resurser og faktiske kapaciteter<sup>231</sup>.

Da Labour tabte valget i 2008 var man faktisk i gang med en revurdering af omstillingen af den offentlige sektor. Og man var på vej med koncepter om professionsbaseret, professionel ledelse – på baggrund af de meget blandede, ja, kontraindicerende erfaringer<sup>232</sup>. National Party dannede regering – i koalition med Roger Douglas' nye, liberale parti ACT New Zealand (Association of Consumers and Taxpayers) – og sidstnævnte har formuleret hensigten om "unbundling government" – en strategi for 'at vikle staten ud af unødvendige opgaver'. Overordnet fandt og finder partiet, at staten skal finde tilbage til dets kernefunktioner ("core functions")<sup>233</sup>.

Den tilbagetrukne natvægter- eller minimalstat kan anes i udsagnet. Langt fra den new zealandske (og anglofone) diskurs om offentlig sektor, ledelse m.v. har en nordvesteuropæisk diskussion manifesteret sig siden slutningen af 1990'erne. Og – vel at mærke – denne har bevæget sig i en ganske anden, strategisk retning, der netop anerkender og indarbejder perspektiver og logikker fra flere aktører. Walter Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan<sup>234</sup> har ikke løst alle de strategiske dilemmaer i den dobbelte ledelsesform mellem traditionel vertikal og ny horisontal ledelse – sidstnævnte i forhold til f.eks. ngo'er og andre dele af det civile samfund.

Men deres opfattelse af sammenhængskraft er ikke baseret på en central mono-aktør, men på *erkendelsen* og *anerkendelsen* af en egentlig interdependens og dominansfri interaktion mellem parterne. Med den detaljeringsgrad, som Kickert m.fl. lægger frem er der imidlertid også sket en ledelsesteoretisk konkretisering af f.eks. Klaudi-Klausens begreber om vektorer som metafor for sammenhænge mellem stat, marked og civilt samfund.

Også i den anglofone diskussion har man ofte diskuteret offentlig ledelse i begrebssættet: government versus governance – som en imødekommelse af at statens muligheder for, ja, interesse i at opretholde et centralt government-princip er eller står umiddelbart foran at skulle blive erstattet af den poly-centriske ledelsesform, hvor det centralperspektiviske synspunkt forlades. I Aotearora New Zealand er government-perspektivet ikke blevet forladt. En paternalistisk tradition, tilvænningen til lange styringskæder mellem Wellington og den enkelte kommune eller lokalsamfund m.v. har været opretholdt – også i sammenhæng med f.eks. civilsamfundet, hvor statens styringsmuligheder

<sup>231</sup> Efter Kickert m.fl., anf. værk (1997), side 8.

<sup>232</sup> IP 3 – fælles interview med professor Andy Asquith, Massey University og lekturer, Ph.D.-stipendiat Mike Webster, University of Auckland. Interviewet fandt sted 31. juli 2009.

<sup>233</sup> Samme.

<sup>234</sup> Se Kickert m.fl., anf. værk (1997).

reelt er (og bør være) begrænsede – i hvert fald i rollen som dominerende mono-aktør.

Med inspiration fra Kickert m.fl. opstiller fig. 3 en stærkt skematisk oversigt over et interdepens-syn, der synes at tillade en langt åben involvering af civilsamfundet, en fælles dialog om problemdefinitionen (f.eks. via diskursiv kompetence; den fagligt/folkelige afklaring af de stærke vurderinger i børn&unge-området, der medfører interventioner o.a.) og interventionsformer:

Fig. 3

<b>Det klassisk-rationelle perspektiv</b>	<b>Det netværks- og interdependensbaserede perspektiv</b>
Samspillet forlader aldrig et egentligt fokus på <i>hvor</i> interesseforhold opstår.	Samspillet præges af fælles interesse.
Definitions magten i.f.t. perspektiv og mål er lukket og formuleres centralt. Samspillet præges af fælles interesse.	Forskellighed i synet på magtbalance og resurseforhold.
Styringsforholdet er vertikalt og lukket.	Styringsforholdet er horisontalt og åbent.
Synet på styring i børn-, unge- og familieområdet bæres af et <i>omkostningssyn</i> .	Synet på styring i børn-, unge- og familieområdet bæres af et <i>investeringssyn</i> og af en præmis om <i>fælles ansvar</i> .

## 9. Konklusion

I denne opgave har jeg bestræbt mig på at give et så fyldestgørende billede af New Public Management i Aotearora New Zealand, som opgavens ramme og de øvrige hensigter med opgaven tillod. Jeg har forsøgt at holde redegørelserne og analyserne fri af tilbøjeligheden til, at *alle* forandringer i statens måde at



drive politik på (policy, politics og polity<sup>235</sup>) anskues som hverdags- eller partipolitiske anliggender. I denne forstand har jeg tilstræbt at være tro mod Christopher Hood og de oprindelige, syv kerneforhold i en forandring af den offentlige sektors styring og ledelse (se ovenfor; afsnit 2.0).

Statens rolle i produktionen af velfærdsydelser af enhver art kom under pres med den fiskale krise, der sås i mange vestlige samfund i 1970'erne. De politisk-økonomiske forandringer var godt i gang i andre nationale økonomier, da Aotearora New Zealand satte ind med NPM som en økonomisk hestekur. I strikt forstand har opgavens materiale ikke fundet belæg for at NPM som sådan er en fejlagtig strategi for økonomisk ansvarlighed og økonomiorienteret ledelse i det offentlige – ej heller i børn&unge-området. De alvorlige tilbageslag i den sågar formulerede politik om at tænke og agere i forhold til samfundets vektorer (sprogbrugen er dog Klaudi Klausens og *ikke* new zealandsk) beror derimod tilsyneladende på en flerfoldighed af sammenfaldende faktorer, der tvinger landet til et tigerspring *fra* tilbagelænet velstand og velfærd for de fleste Pakeha *til* en samfundsopdeling efter et mønster, vi stort set ikke har set magen til i den vestlige verden i det 20. århundredes sidste halvdel.

NPM blev gjort til *referencepunkt* og den *altdominerende* tankeform i den politiske og administrative planlægning og gennemførelsen af statens ændrede rolle. Som et paradoksproblem *styrkede* staten sin rolle som centralistisk mono-aktør i forhold til tilvejebringelsen af gode vilkår for opvækst, adgangen til betryggende positioner og roller i samfundsformationen m.v. *Det sociale* er gennem det seneste halve århundrede blevet en langt mere sammensat vidensramme end tidligere. 'The psy-complex' (se ovenfor, afsnit 3.0) er udvidet med adskillige, videnskabelige discipliner, der kan føje væsentlige elementer til fremtidens udformninger af ledelse i området. Men bør naturligvis stadig udsættes for (og udsætte sig selv for) diskursanalytiske gennemlysninger.

Efter alt at dømme *kunne* NPM godt være blevet til et åbent samlingsmærke for den lange række perspektiver og videnskabelige discipliner, som indgår i fødekæden til de mange *udførerfagligheder og aktive i ngo'erne*, der er og i fremtiden vil blive de moderne 'vektorer' for optimal trivsel og velfærd<sup>236</sup>. I stedet blev NPM grebet *politisk* og af dele af de *styringsfaglige* miljøer i centraladministrationen. Disse misalliancer forenede sig ikke med de evidente, socio-politiske og socio-kulturelle orienteringspunkter i nutiden, der udgøres af

---

<sup>235</sup> Policy angiver politikken indhold og realisering; politics har fokus på politik-mageriet (processen/spillet), mens polity vedrører politikken struktur og rammer og dens ordens- og meningsskabende kraft.

<sup>236</sup> EU-terminologi og semantik har næsten gjort velfærd til et éntydigt, økonomisk begreb, eftersom termen dér altovervejende kobles til arbejdsmarked, forsørgelse, økonomi. Her er éntydigt, at 'velfærd' i første række refererer til ikke-økonomiske forhold – selv om en sådan skelnen notorisk er kunstig.

*identitet og autonomi*, men med det første af den klassiske, let altmodische begrebsmodstilling mellem *effektivitet og solidaritet*<sup>237</sup>.

Aotearora New Zealand er chokerende langt bagud i etableringen af *det klassiske socialkontor*. Antallet af familier, der er under pres er højt og antallet af børn, der dør som følge af forældres eller nærmeste slægtnings vold er alarmerende højt. Tal, statistikker m.v. for mange af disse ømtålelige spørgsmål er vanskelige, ja, umulige at fremskaffe – hvad der yderligere må svække de nationale muligheder for aktion. *Tilværelsesfaciliteringen* har mange hårdt arbejdende lokale som forbundsfæller (i statslige, kommunale og ngo-organisationer), men de omfattes af endnu et paradoks: de er udnævnt som centrale partnere, men aldrig har deres vilkår været vanskeligere.

*Det lokale og det sociale* må 'genkontekstualiseres' og afsnøringen fra den sociale økologi ophæves. Ledelse i denne bestræbelse kræver oprustning på stort set alle fronter: et vidensforhold må sikres gennem højnelse af uddannelsesniveau og forskningsindsatsen; den lokalpolitiske åbning må udbygges bl.a. gennem netværksledelse; handlingsgrundlag må lødiggøres gennem reelle forhandlingsforhold, der forener centralt og lokalt perspektiv; evalueringer, dokumentation o.a. må optræde som andet og mere end rene økonomismer og 'afideologiseres' for at opnå troværdighed.

## 10. Perspektivering – og den danske kontekst

I meget overordnede betragtningssmåder kan nationale situationer på markedet, i den offentlige sektor og civilsamfundet ligne hinanden. Gennem tilbøjeligheden til at efterligne for at opnå en (konkurrence)fordel, få del i de samme resultater m.v. kan de ensartede forhold vokse numerisk og i betydning. DiMaggio & Powell analyserede fænomenet under benævnelsen 'isomorfisme'. Således også i forandringerne af den offentlige sektor. Aotearora New Zealand blev længe anset som efterlignelsesværdigt – også på børn&unge-området.

Denne opgave har indirekte berørt en lang række temaer, der også optræder i den danske diskurs om børn&unge-området. Denne perspektivering kan og skal ikke udgøre et katalog over dem alle. Men et par centrale trænger sig på:

I den danske kontekst har besindelsen og eftertanken også meldt sig - i forhold til modellerne for den optimale hjælp og støtte til børn, unge og familier i svære vanskeligheder, der behøver ekstern hjælp for at lempes/løses. Hvis vi et øjeblik ser helt bort fra nuancerne kan man konkludere, at en lang række af gængse anbringelser uden for eget hjem kun har virkning i forhold til umiddelbar fare for barnets liv og velfærd. *Det lokale*

---

<sup>237</sup> Bang, Henrik P.: "Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab"; i: "Politica", årgang 27, no. 1, 1995, side 55. Se også ovenfor, afsnit 2.1.

og *det sociale* trænger ud af de videnskabelige, faglige, administrative og politiske systemer, de har været omspændt af. Eller rettere: det er naturligvis omvendt, således at det er livsverdenen og civilsamfundet, der trænger ind i de magtfulde systemer. Dermed neutraliseres udøvelsen af magt og regulering over børn, unge og familier ikke – så langt fra. Men vi kan håbe på bedre resultater?!

Allerede i 2002 vedtog Næstved Kommunes daværende Udvalg for Sociale Anliggender en Frivillighedspolitik, der rummer et glimt af denne bestræbelse på åbning. I den hedder det bl.a.:

”Næstved Kommune ønsker at forpligte de sociale områders ledelser til en aktiv inddragelse og medtænkning af såvel det frivillige sociale arbejde i sig selv som af den læring, der kan hentes ind til medarbejdernes og ledernes kompetenceudvikling.”<sup>238</sup>

Man fornærmer næppe nogen ved at konkludere, at den praktiske omsætning af denne passus har været yderst begrænset. Men formuleringen vakte opsigt og andre kommuner skal angiveligt have taget idéen op.

Intet tyder på, at bevægelsen lader sig standse. Aktiviteter og udvikling mellem professionelle systemer og frivillige organisationer står allerede højt på mange danske kommuners dagsorden. Det kalder på udvikling af den særlige type ledelse, der både har egentlige lederbeføjelser overfor egne medarbejdere og ledelseskompetence *uden* formelle beføjelser overfor deltagende frivillige organisationer. Denne skelnen evnede man ikke i Aotearora New Zealand (om end styringskæden retfærdigvis også var betragteligt længere dér end i en danske kommune).

Besindelsen har også længe været italesat i forhold til de mere håndfaste dele af NPM – inklusive de mange tiltag, der *tilskrives* NPM. Men ledelsesmæssigt har vi endnu ikke set symbiosen mellem en kritisk-reflekteret NPM og den viden/erfaring, der skal til for at få *socialkontoret* og *netværket af formelle og uformelle tilværelsesfaciliteter* til at virke for *identitet* og *autonomi*.

## 11. English summary

How does innovation and modernization come about within public services? Are they the simple results of isomorphistic influences, crossing national borders – without much ado? Aotearora New Zealand has been up front within the group of OECD countries which dramatically changed the face of the public sector since 1984.

---

<sup>238</sup> Næstved Kommunes Frivillighedspolitik, afsnit 4, vedtaget den 26. juni 2002. Senere revideret ved strukturreformens ikrafttræden.

This Master-thesis deals with some general aspects of New Public Management (NPM) as this concept was dealt with in Aotearora New Zealand – with a particular emphasis on the so-called ‘child protection’. This basic philosophy within Anglo-Saxon handling children, young persons and families is – as well as other historical parts – the very basis of this thesis.

Two main angles are the very bulk of the historical and analytic intentions of this text: 1) the historical background of Aotearora New Zealand and its socioeconomic ambition to be in and maintain a position of a modern welfare state. In having this intention, however, Aotearora New Zealand seemed to fail in noticing the inevitable backlashes of economic prosperity. In this historical development the country was closely connected to other nations within the Commonwealth and Anglophone world. But Aotearora New Zealand also picked and chose in for instance scientific results and legislation on children, young persons and families – leaving behind initiatives which might lead some to conclude that the status of being a welfare state did not appear on solid ground anyway. 2) Around the turn of the millennium the government of Aotearora New Zealand implemented the intention of a withdrawal of the state from insuring children and young persons good living conditions etc. Instead the non governmental organizations were expected to take over. The implementation suffered from several strategic failures – and the reaction from the ngo’s were overwhelming.

The thesis concludes that NPM as such can not be seen as the simple cause of these failures. NPM could have become a leading management trend if not the basic ideas of NPM had been ‘taken over’ and ideologized by political and economically oriented senior managers. The classical social welfare system, child protection *and* a modern *network of formal and informal assistance to existence* have suffered from this.

Leadership across vectors of society, opening of agendas of *locality* and *sociality* are the main tasks for the future.

København, i januar 2010

Leif Jacobsen

## Litteratur; kilder

Abbott, Pamela & Claire Wallace (red.): "The Sociology of the Caring Professions", Basingstoke, 1990.

Alford, Robert: "Health Care Politics: Ideological and Interest Group Barriers to Reform", Chicago 1975.

Asquith, Andy: "Managing Middle Earth. The Evolving Role of Local Authority Chief Executive Officers in Auckland, New Zealand", i: "Local Government Studies", vol. 34, november 2008.

Bang, Henrik P.: "Selvmyndiggørelse i politisk fællesskab"; i: "Politica", årgang 27, no. 1, 1995.

Baretta-Herman, A.: "Development of Social Work in New Zealand: 1969-1988"; i: "Social Work Review", vol. 5, no.5, 1993

Bates, Robert & Anne Krueger: "Political and Economical Interactions in Economic Policy", Oxford 1993.

Berg, Ole og Kaspar Villadsen: "Sociologiske metoder", København 2006.

Bertilsson, Margaretha: "Sociologiens problemer i en social verden uden grænser"; i "Dansk Sociologi", no. 4. 1999.

Boston, Jonathan: "Redesigning the State in the New Zealand Economy"; i: Holland & Boston (red.): "The Fourth Labour Government: Politics and Policy in New Zealand", Auckland 1990.

Boston, Jonathan m.fl. (red.): "Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution", Auckland 1991

Boston, Jonathan m.fl.: "Public Management: The New Zealand Model", Auckland 1996.

Brown, Michael: "The Brown Report. Care and Protection is about adult behaviour. The Ministerial Review of the Department of Child, Youth and Family Services", report to the Minister of Social Services and Employment", December 2000.

Bryder, Linda: "New Zealand's Infant Welfare Services and Maori, 1907-1960"; i: "Health & History", no. 3, 2001.

Centre for Educational Research and Innovation: *Successful Services for our Children and Families at Risk*, OECD, Paris 1996.

Chapman, Jeff & Grant Duncan: "Is there now a new 'New Zealand Model'?" i: "Public Management Review", vol. 9, no. 1, 2007.

Doherty, Tony L. og Terry Horne: "Managing Public Services – Implementing Changes: A Thoughtful Approach to the Practical Management", 2. udgave, New York 2008.

du Gay, Paul: "Hyldest til bureaukratiet", København 2007.

Easton, Brian: "The Commercialisation of New Zealand", Auckland 1997.  
Easterbrook-Smith, Sonja: "Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Departments for Courts", State Services Commission, New Zealand & OECD, Paris 1999.

"Family Law Legislation". Butterworths Legislation Series, Wellington, 2009.  
Freidson, Eliot: *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*, Chicago 1994.

Gregory, Robert: "Dire expectations but subtle transformations? Politicisation and the New Zealand Public Service"; i: Peters, Guy B. and Jon Pierre (red.): "Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control", London & New York, 2004..

Greve, Carsten (red.): "Offentlig ledelse og styring i bevægelse", København 2001.

Greve, Carsten : "New Public Management"; i: "Nordisk Kulturpolitik under Forandring", Nordisk Kultur Institut, 2002.

Greve, Carsten: "Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv", 2. udgave, København 2009.

Hampden-Turner, Charles M.: "Dilemmas of Strategic Learning Loops"; i: John Henry, Gerry Johnson og Julia Newton: "Strategic Thinking. Leadership and the Management of Change", Tavistock 1993.

Heugten, Kate van & Ken Daniels: "Social Workers who Move into Private Practice: The Impact of the Socio-economic Context"; i: "British Journal of Social Work", vol. 31, 2001.

Hofstede, Geert: "Culture and Organizations. Software of the Mind", Cambridge 1991.

Hood, Christopher and Michael Jackson: "Administrative Argument", Guildford 1991.

Hood, Christopher: "The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management", Oxford 1998.

Ingleby, David "Professionals as Socialisers: the "Psy Complex"; i: A. Scull & S. Spitzer (red.): "Research in Law, Deviance and Social Control", no. 7, New York 1985.

Illich, Ivan: "Towards a History of Needs", New York 1980.

Irwin, Tim: "An Analysis of New Zealand's New System of Public-Sector Management"; i: "Performance Management in Government. Contemporary Illustrations", OECD Occasional Papers no. 9, Paris 1996.

Jackson, Keith og Alan McRobie: "Historical and political Dictionary of New Zealand", second international edition; Rangiora, New Zealand, 2005.

Jun, Jong S.: "The Social Construction of Public Administration", Albany 2006.

Kelsey, Jane: "The New Zealand Experience. A World Model for Structural Adjustment?", 2. udgave, Auckland 1997.

Kettl, Donald F.: "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links"; i: "Journal of Policy Analysis and Management", vol.16, no. 3, 1997.

Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan: "Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector", London, 1997.

Kvale, Steiner og Svend Brinkmann: "Interview. En introduktion til et håndværk", 2. udgave, København 2009.

Limber, Susan P. & Patricia Y. Hashima: "The Social Context: What Comes Naturally in Child Protection; i: Gary Melton m.fl.(red.): "Toward a Child-Centered, Neighborhood-Based Child Protection System. A Report of the Consortium on Children, Families, and the Law", Westport 2002.

Lonne, Bob, Nigel Parton, Jane Thomson & Maria Harries: "Reforming Child Protection", London & New York, 2009.

McCallum, David: "The Case of Social Work: Psychological Assessment and Social Regulation"; i: Abbott, Pamela & Claire Wallace (red.): "The Sociology of the Caring Professions", Basingstoke, 1990.

Margalit, Avishai: "Det anständiga samhället", Göteborg 1998.

Marthinsen, Edgar: "Sosialt arbeid og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern", Trondheim 2003.

Mascarenhas, R.C.: "State-Owned Enterprises"; i: Boston, John m.fl. (red.): "Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution", Auckland 1991.

Melton, Gary m.fl.(red.): "Toward a Child-Centered, Neighborhood-Based Child Protection System. A Report of the Consortium on Children, Families, and the Law", Westport 2002.

Melton, Gary: "Mandated reporting: a policy without reason"; i: "Child Abuse and Neglect", vol. 29, 2005.

Merton, Robert K.: "Social Theory and Social Structure", New York 1957.

Ministry for the Community and Voluntary Sector: "Summary Report of the Community and Voluntary Sector Working Party", april 2001.

Ministry of Social Policy: "Models of community-government partnerships and their effectiveness in achieving welfare goals: a review of the literatur", Wellington, 2000.

Mulgan, Richard: "Democracy and Power in New Zealand. A Study of New Zealand politics", Oxford 1984.

Mulgan, Richard: "Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service"; i: "Australian Journal of Public Administration", vol. 57, no. 3, 1998.

New Zealand Law Society: "Working With Psychologists" [trykkestet ikke angivet], juli 2002.

O'Donoghue, Kiaran: "The Future of the Social Work Supervision within Aotearoa/New Zealand. A paper presented by At the National Supervision Conference Supervision: From Rhetoric to Reality", The Auckland College of Education, july 2000.

Parton, Nigel : "Governing the family: child care, child protection and the state", New York 1991.

Parton, Nigel: "The Politics of Child Abuse", Basingstoke 1985.

Peters, Guy B. and Jon Pierre (red.): "Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control", London & New York, 2004.



Pollitt, Christopher: "Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience", Oxford 1990.

Pollitt, Christopher & Hilikka Summa: "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries"; i: "Public Money and Management", volume 17, no. 1, 2007.

Qvortrup, Jens m.fl. (red.): "Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics", Aldershot, 1994.

Rasmussen, Erling Juul: "Reformer i den new zealandske offentlige sektor: udviklingstræk, grundlæggende principper og personlige kommentarer."; i: "Politica", vol. 29, 1997, no.3.

Reid, Michael: "From Innocents to Agents. Children and Children's Rights in New Zealand", Auckland 2006.

Rose, Nicolas: "The Psychological Complex: Psychology, Politics and Society in England 1869-1939", London 1985.

Sarason, Barbara & Irwin Sarason (red.): "Social Support: Theory, Research and Applications", Hingham, 1985.

Somerville, Margaret: "The Ethical Imagination. Journeys of the Human Spirit", Melbourne 2006.

Stewart, John & Michael Clarke: "The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas"; i "Public Administration", vol. 65, summer 1987.

Svendsen, Gunnar Lind Haase: "Hvad er social kapital?"; i: "Dansk Sociologi", no. 1, 2001.

Tennant, Margaret, Jackie Sanders, Michael O'Brien & Charlotte Castle: "Defining the Nonprofit Sector: New Zealand", John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Papers no. 45, Baltimore 2006.

Tennant, Margaret, Mike O'Brien and Jackie Sanders: "The History of the Non-Profit Sector in New Zealand". Wellington: Office of the Community and Voluntary Sector, 2008.

Waldfogel, Jane : "The Future of Child Protection: How to Break the Cycle of Abuse and Neglect", Cambridge MA, 1998.

Walsh, Pat: "The State Sector Act 1988"; i: Boston, Jonatan m.fl. (red.): "Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution", Auckland, 1991.

Whitcombe, Judy & Robert Gregory: "Assessing Quality of Government in Post-NPM New Zealand: Mediating Social Science with Social Criticism", School of Government, Victoria University of Wellington, New Zealand. Paper præsenteret på The Structure and Organization of Government (SOG) Conference, Göteborg, november 2008.

Whittaker, James & James Garbarino: "Social Support Networks: informal helping in the human services", New York 1983.