

Omstilling i den offentlige sektor

Olesen, Birgitte Ravn

Publication date:
1989

Citation for published version (APA):
Olesen, B. R. (1989). *Omstilling i den offentlige sektor*. Roskilde Universitet. Papirer om faglig formidling Nr. 19

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Papirer om faglig formidling nr:
KommunikationsUddannelsen
Ruc**

**19
89**

Birgitte Ravn Olesen

Omstilling i den offentlige sektor



**ISBN: 87-7349-1217
januar 1989**

Kære læser

Det har voldt mig mange overvejelser at beslutte, hvem denne rapport skulle skrives til. Alene VISA-projektets følgegruppe rummer mennesker fra mange sektorer og med mange forskellige interesser. Nogle vil helst høre det sidste nye om vidensbaserede systemer, mens andre sætter pris på at læse om konsekvenser, muligheder og perspektiver ved brug af disse systemer i konkrete sammenhænge.

For at gøre det klart fra starten, så er denne rapport nok mest spændende for den sidstnævnte gruppe. Dog håber jeg, at læsevejledningen, opsamlingerne af de enkelte afsnit og konklusionen kan tilfredsstille nogle af den første gruppes behov. God fornøjelse !

Resume

Konklusionen i denne rapport er, at konsekvenser for videns- og produktudvikling ved brug af vidensbaserede systemer er afhængig af de samfundsmæssige betingelser, som ligger bag udviklingen af dem, og af den organisationsform, de skal fungere i. Skal medarbejdernes fortsatte brug af deres kvalifikationer sikres, så må systemet opbygges på måder, som gør dem stimulerende fremfor styrende i sagsbehandlingsforløbet. For eksempel ved at understøtte sagsbehandlerens ræsonnement uden at foreslå en endelig beslutning. For borgeren er det centralt, at de vidensbaserede systemer ikke udvikles på bekostning af en bred forståelse af de problemer/løsninger, forvaltningen skal tage sig af, og at de ressourcesvage borgere ikke lades yderligere i stikken, hvis/når systemerne bliver direkte tilgængelige for borgerne selv.

Læsevejledning

I kapitel 1 gennemgås udgangspunktet for denne rapport. Kapitel 2 og 3 omhandler en konkret omstillingsproces i en socialforvaltning, hvorefter kapitel 4 diskuterer konsekvenser af den beskrevne omstilling for medarbejdere og borgere. Det vidensbaserede systems samspil med den beskrevne omstilling introduceres i kapitel 5, og endelig konkluderer jeg i kapitel 6 på de beskrevne tendenser og muligheder. Kapitlerne kan læses uafhængigt af hinanden, og hvert kapitel rummer en opsamling.

Indholdsfortegnelse

1. <u>Indledning</u>	s. 5
1.1. Teknologivurderings-perspektivet	s. 5
1.2. Om denne rapport	s. 6
1.3. Den kommunale socialforvaltnings	s. 8
 2. <u>Ringsted socialforvaltnings organisation før omstillingen</u>	 s. 14
2.1. Kort om Mintzberg	s. 14
2.2. Ringsted socialforvaltning før omstillingen	s. 17
2.3. Bestemmelse af den hidtidige organisationsform	s. 19
2.4. Opsamling	s. 20
 3. <u>Ringsted socialforvaltnings organisation efter omstillingen</u>	 s. 21
3.1. Matrix-organiseringen	s. 22
3.2. Kundebetjeningen	s. 23
3.3. Det vidensbaserede system	s. 25
3.4. Den normative ændring	s. 30
3.5. Modsætningsfyldte mål	s. 31
3.6. Tendenser til en ny organisationsform	s. 34
3.7. Opsamling	s. 38
 4. <u>Virkninger af den organisatoriske omstilling</u>	 s. 41
4.1. Konsekvenser for medarbejderne	s. 41
4.2. Konsekvenser for borgerne	s. 48
4.3. Opsamling	s. 56

<u>5. Teknologiske perspektiver</u>	s. 60
5.1. Øget standardisering af produktet ?	s. 60
5.2. Intensiveret arbejdsdeling ?	s. 70
5.3. Kvalifikationsforhold og vidensbaserede ...	s. 76
5.4. Opsamling	s. 80
 <u>6. Konklusion</u>	 s. 84
6.1. De vidensbaserede systemers relation til ...	s. 85
6.2. De vidensbaserede systemers relation til ...	s. 88
6.3. De vidensbaserede systemers relation til ...	s. 90

Litteraturliste

Bilag

1. Indledning

To rapporter

Denne rapport er den første af to, hvis formål tilsammen er at formidle information og skabe diskussion om udviklingsmuligheder i den offentlige forvaltning. Det er selvsagt umuligt at sige noget om alle aspekter af denne problemstilling. Jeg har derfor - i denne rapport - valgt at se på en kommunes organisatoriske omstillingsproces, og herudfra trukket perspektiver for fremtidens brug af elektronisk sagsbehandling generelt, og vidensbaserede systemer i særdeleshed.

I den anden rapport diskuteres fremtidens forvaltning. Vi har afholdt 3 "scenarie-værksteder"¹ i samme kommune, hvor medarbejdere, ledere og klienter har diskuteret deres krav til fremtidens forvaltning. Det er metoden, hvis mål er at gøre debat om fremtiden mulig og relevant for de 3 grupper, og resultaterne fra værkstederne, som præsenteres og diskuteres i den anden rapport.

1.1. Teknologivurderingsperspektivet

Teknologi er andet og mere end teknik. Et vidensbaseret system midt i ørkenen omgivet af sand og sol, men uden en grund til at stå der; det vil sige uden en institutionel ramme, hvori systemets sammenføjning med nogle menneskers arbejdsproces organiseres med det formål at fremstille et produkt, har ingen betydning.

¹ "Vi" er her VISA-projektgruppen; Oluf Danielsen, Karen Albertsen og Birgitte Ravn Olesen.

I bogen "Samfundets teknologi - teknologiens samfund" (Müller, 1984) opererer forfatterne med fire elementer, som de mener indgår i ethvert teknologibegreb: teknik, viden, organisation og produkt.

Min forståelse af teknologivurdering indebærer, at det er relationen mellem teknikken (i dette tilfælde vidensbaserede systemer) og

- organisationen, forstået som den sammenhæng, systemet skal indgå i,
- viden, forstået som de kvalifikationer, der skal bruges, når et produkt eller en serviceydelse skal frembringes og
- produktet, forstået som dét, der kommer ud af sammenføjningen af organisation, viden og teknik.

I et teknologivurderingsperspektiv er ingen af de tre elementer (organisation, viden eller produkt) interessante i sig selv. Det er vurderingen af relationen mellem de tre elementer og teknikken, og de samfundsmæssige forhold, som ligger bag og initierer denne, som karakteriserer teknologivurderingen.

1.2. Om denne rapport

Som det fremgår ovenfor kan teknikken ikke ses løsrevet fra de intentioner, magt- og organisationsforhold, som ligger bag udviklingen og brugen af denne.

Derfor er det i en teknologivurderingsrapport om brugen af vidensbaserede systemer i den offentlige forvaltning relevant at vurdere generelle politiske og organisatoriske udviklingstræk i denne. Jeg har imidlertid her afgrænset analysen til at omhandle de organisatoriske udviklingstræk.

Fremfor at indsamle mere kvantitative data om omstillingsprocesser i den offentlige sektor, har vi - i VISA-projektgruppen - valgt at lade eet konkret organisations-omstillingsprojekt være genstand for analysen. Det giver mulighed for mere kvalitativt at vurdere, hvilke interesser, der henholdsvis varetages og fortrænges, og hvilke konsekvenser, organisations-omstillingen får for medarbejdere og borgere, som er to relevante interessegrupper.

Ringsted Kommunes social- og sundhedsforvaltning² har i dette efterår ændret organisationsformen, vi har fulgt denne ændringsproces gennem interviews, scenarieværksteder³ og officielle rapporter fra kommunerne.

De tendenser, som viser sig ved omstillingen i Ringsteds socialforvaltning kan ses i sammenhæng med generelle udviklingstræk indenfor den offentlige forvaltning. Det er derfor på baggrund af analysen af centrale elementer af Ringsted socialforvaltnings organisatoriske omstilling, jeg vil vurdere det vidensbaserede systems mulige rolle i den offentlige forvaltning.

Denne rapport indeholder derfor

1) En vurdering af den organisatoriske omstillingsproces i Ringsted Kommunes socialforvaltnings konsekvenser for medarbejdernes

- arbejdsindhold,
- kvalifikationer og
- mulighed for at have kontrol over deres eget arbejde,

og konsekvenser for borgernes mulighed for

² Herefter kun kaldt "socialforvaltningen"

³ Scenarieværkstederne omhandlede visioner for fremtidens offentlige forvaltning, og gennemgås i en kommende VISA-rapport.

- at komme i kontakt med, og forstå, hvad der sker i forvaltningen
- at modtage information og rådgivning
- at modtage en effektiv sagsbehandling.

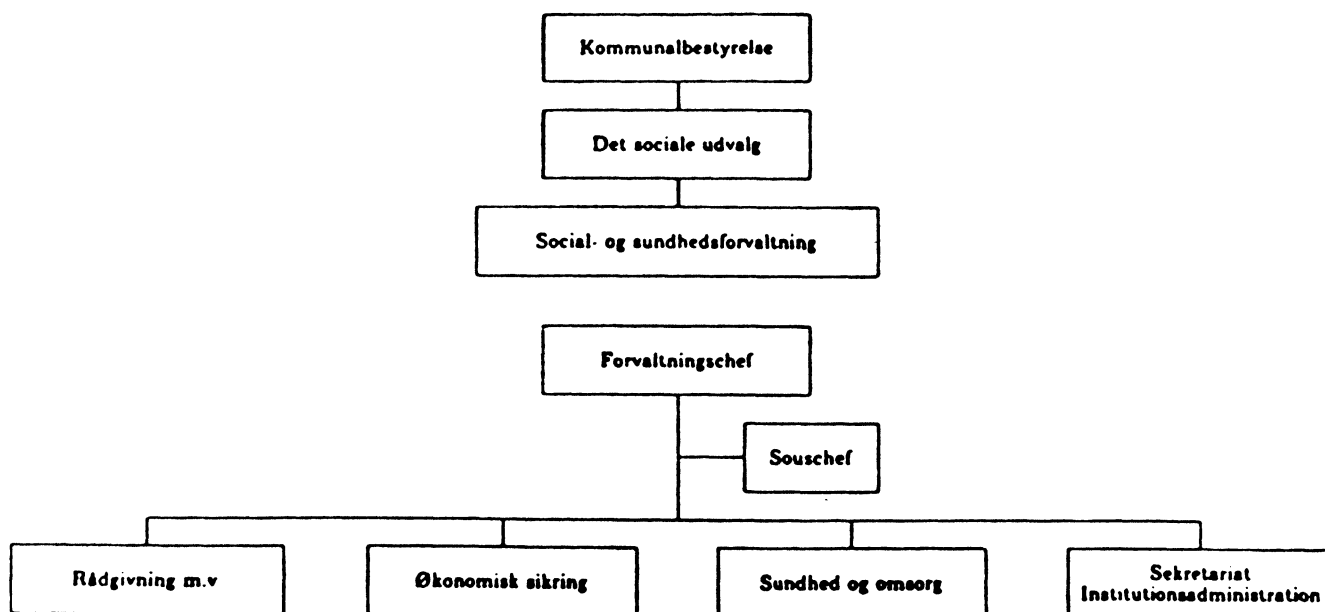
2) En vurdering af, hvorvidt vidensbaserede og andre edb-baserede systemer understøtter eller begrænser de i 1) opridsede tendenser.

Før vi kaster os ind i Ringsteds socialforvaltning vil jeg kort nævne nogle generelle træk ved den kommunale socialforvaltnings organisation og teknologi-anvendelse. De to kommende afsnit tjener således til at placere Ringsteds socialforvaltning i forhold til en række generelle udviklingstræk i den kommunale socialforvaltning.

1.3. Den kommunale socialforvaltnings organisation og teknologi-anvendelse

Struktur i socialforvaltningen

De fleste socialforvaltninger fik deres nuværende organisatoriske struktur i forbindelse med de omlægninger, som fulgte med vedtagelsen af bistandsloven i 1976. Mange socialforvaltninger blev dengang opbygget ens (og anderledes end kommunernes øvrige forvaltninger) -sikkert fordi Kommunernes Landsforening i forbindelse med bistandslovens vedtagelse anbefalede netop denne struktur .(Kommunernes Landsforening: Kommuneinformation nr. 6, Kommunetryk 1973)



Det sociale udvalg udgør socialforvaltningens politiske ledelse, og det har ansvar for alle personsager, men uddelegerer en væsentlig kompetence til forvaltningens medarbejdere på forskellige niveauer. (Samfundsplanlægning, 1982, s. 256)

Udvalgsstrukturen under kommunalbestyrelsen har generelt medført en uheldig tendens til, at kommunalbestyrelsens betydning som de overordnede organ, der tager tværgående hensyn, mindskes. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne har ofte kun kendskab til de fagområder, hvor de er medlem af stående udvalg, hvilket medfører, at "fagudvalgene bliver til fagpartier", som en kommunalpolitiker refereres for at udtrykke det i et nyligt udkommet skrift fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen. (1988 s. 25)

I ovennævnte skrift anbefales kommunerne opbygningen af en struktur, som har fællestræk med den organisationsform, som er søgt opbygget i Ringsteds socialforvaltning. Målet med denne er blandt andet at komme "fagchauvinismen" til livs blandt politikerne. I skriftet peges på en alternativ økonomisk og administrativ styringsstrategi i kommunerne, som sikrer decentralisering af den faglige aktivitet, kombineret med fastholdelse af den politiske ledelses udgiftsstyring og -priortering.

Kvalifikationer i Socialforvaltningen

Socialforvaltningerne består idag rent kvalifikationsmæssigt af to faggrupper, hvor hovedopdelingen er, at et kontoruddannet personale varetager sekretær- og andre administrative funktioner, mens sagsbehandlere, der enten er socialrådgiver- eller socialformidleruddannet⁴ varetager egentlig klientkontakt, som indebærer beslutninger og dialog omkring sociale problemer. (Dansk Socialrådgiverforenings Tekno-projekt, 1987 s. 7)

Socialrådgivernes uddannelse har i nogen grad været i modsætning til det arbejde, de har varetaget - ihvertfald indenfor bistandsområdet. Hvor uddannelsen (i overensstemmelse med bistandslovens intentioner) har været rettet mod varetagelse af forebyggende, rådgivende og opsøgende arbejde, så er hverdagen snarere præget af kontrol af klienterne og udbetaling af regelbestemte kontantydelse.⁵

Det kontoruddannede personale varetager normalt kun administrative funktioner som tidsbestilling, registrering, beregning og renskrivning. Den faglige selvforståelse er knyttet til dét at udføre korrekt sagsbehandling. Det betyder, at der lægges stor vægt på funktioner som registrering, opdatering og kontrol.

Edb-teknik i socialforvaltningen

Det er kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune, som beslutter, hvorvidt - og i hvilket omfang - der skal investeres i edb. På det sociale område har udviklingen af edb-systemer imidlertid været tæt knyttet til administration

⁴Herefter refereret til som "socialrådgiver".

⁵Arsagerne hertil er blandt andet, at socialforvaltningerne er blevet langt mere belastede end ventet, da loven blev formuleret under 60'ernes økonomiske højkonjunktur.

af sociallovgivningen. Marianne Kynde skriver, at der

"I 1960'erne udarbejdedes en række love, der nærmest forudsatte anvendelse af edb, hvis det skulle være muligt at administrere dem. Det var love som boligsikring, børnetilskud, sociale pensioner, sygesikring, dagpenge og boligydelse." (Kynde, 1986 s. 36)

Denne udvikling er ikke speciel for socialforvaltningsområdet. Hovedprincippet indenfor den offentlige administration i Danmark er, at de individuelle organer (for eksempel kommunerne) har hovedansvaret for deres egen edb-brug. Ofte er det imidlertid alligevel et overordnet organ, som sætter rammerne, dels ved, som ovenfor, at udarbejde en lovgivning, hvis administration forudsætter edb, dels gennem administration af for eksempel teknologi-udviklingspuljer.

Kommunedata

Kommunedata blev oprettet i 1972 af Kommunernes Landsforening og Amtskommunerne, og fungerer idag som deres fælles edb-central. Hovedopgaven for Kommunedata har været at udvikle systemer, som gør det muligt for kommunerne at håndtere administration af lovgivningen. Foruden denne opgave har Kommunedata også udviklet en række systemer, som anvendes til kontorautomatiseringsopgaver som tekstbehandling, budgetsimulering, registerbehandling, journalisering og kasseregistrering.

Kommunedata's andel af kommunernes samlede edb-udgifter udgjorde i 1986 85%. En statistik, udarbejdet af Kommunernes Landsforening, anslår i en fremskrivning foretaget på baggrund af kommunens budgetter, at denne andel i 1987/88 vil falde til 80%.

For pengene får kommunernes socialforvaltninger adgang til

en række edb-systemer.⁶

SYSTEMNAVN	LOV- BUNDEN	FUNKTION
Sagsstyrings- og advissystem	-	<u>Registrerer</u> klientens tilknytning til kommunernes forskellige forvn. - giver avis om ændringer i sagen.
Tandpleje	+	<u>Information</u> om folkeregister og tandplejehændelser, udskrivning af indeholdelser og kontrol af tandlægeregninger.
Det Fælles kommunale Indkomst- og formuegrundlag.	+	<u>Registrerer</u> oplysninger om borger- nes indkomst- og formueforhold.
Hjemmehjælpssystemet	+	<u>Registrerer</u> data ang. klient- og hjemmehjælp. Beregner kun.
Systemer for sociale pensioner	+	<u>Beregner</u> folke og invalidepension, førtidspension, delpension, varme- hjælp mv.
Børneydelsessystem	+	<u>Beregning/udbetaling</u> af børne- tilskud.
Boligsikring	+	<u>Beregning</u> af boligsikringens størrelse.
Bistandsydelsessystem	+	<u>Registrering</u> af personer og ydelse. <u>Udbetaling m. faste intervaller.</u> <u>Sagsopfølgning.</u>
Dagpengesystem	+	Beregner dagpenge ved fødsel og sygdom.
Offentlig sygesikring	+	<u>Administration</u> af sygesikrings- beviser, lægevalg og beregning af basis honoarer til læger.
Beregningssystem på dag- institutionsområdet	+	<u>Beregning</u> af forældrebetaling restancekontrol og opkrævning.
Venteliste- og visitationssyst.	-	<u>Registrering</u> af børn, der venter på daginstitutionsplads, og visitation som bla. omfatter afgivelse af pladstilbud.
Boligydelssystem	+	<u>Beregning</u> af støtte til bolig- ydelsesmodtagere.
Underholdsbidragssystem	+	<u>Registrering, administration og beregning</u> af underholdsbidrags- sager.
Hjælpemiddelssystem	+	<u>Lagerstyring og udlånskontrol.</u>

PRO 89.

⁶ Figuren præsenterer edb-systemer udviklet af Kom- munedata til brug i socialforvaltningen, og bygger på Kommunedata's produktoplysningskatalog fra 1988.

Der er iøvrigt tendens til, at kommunerne enten selv begynder at udvikle systemer eller køber såvel hard- som software hos andre producenter. I "Økonomisk- administrativ styring i 90'erne" står:

"Kommunedata bør derfor tilbyde produkter til de kommuner, der ønsker at benytte de centrale systemer, og til de kommuner, der ønsker at investere i egne maskiner. Der bør i de kommende år lægges vægt på en teknisk modernisering af det centrale økonomisystem og på en hurtigere udvikling af decentrale systemer." (Kommunernes Landsforening, 1988 s. 79)

I skriftet introduceres iøvrigt et økonomistyringssystem fra Kommune Data, som kan understøtte en kommunalbestyrelses rolle som virksomhedsbestyrelse.

Fremtiden

Chefkonsulent Kaj Vestergaard-Poulsen sagde på Dansk Dataforenings konference d. 17.11.1988, at en fortsat politisk prioritering af investering i edb forudsætter tydelige produktivitetsgevinster, som kun kan fremkomme ved ændrede organisationsformer og ændret arbejdsdeling. Ringsted socialforvaltnings omstilling, som vi nu skal se nærmere på, kan ses som et forsøg på at forfølge denne målsætning.

2. Ringsted Socialforvaltnings organisation før omstillingen

Først skal de træk ved den nuværende struktur, som er relevante for at forstå omstillingens betydning, beskrives.

Vores undersøgelser i Ringsted har været koncentreret om den del af socialforvaltningens centrale administration, som har direkte betydning for kontakten til borgerne. Det er ændrede forhold for det personale og de borgere, som "mødes på forvaltningen", analysen sigter på at beskrive. Vi har desuden indsnævret den specifikke analyse af konsekvenser til at omhandle borgere og personale, som direkte har berøring med forvaltning af bistandsloven.

Selve organisationsanalyse-perspektivet er hentet hos organisationsteoretikeren Mintzberg, derfor skal hans organisationsforståelse præsenteres.

2.1. Kort om Mintzberg

Henry Mintzberg er situationsteoretiker. Det betyder, at han lægger afgørende vægt på, hvordan forskellige faktorer i omverdenen kommer til at præge en organisations form og problemer.

Mintzberg har konstrueret 5 idealtypiske organisationsformer, som hver for sig bygger på et bestemt mønster, hvad angår koordineringsmekanismer, designparametre og omgivelsesfaktorer.

Ved koordineringsmekanismer forstås måderne hvorpå en organisation koordinerer og styrer arbejdet mellem forskellige enheder.

Design-parametre skal forstås som strukturelementer, som

har indflydelse på de forskellige arbejds-enheder i organisationen, og koordinationen imellem disse.

Endelig rummer omgivelsesfaktorer elementer som karakteristika i omgivelserne (hvor stabile eller komplekse, de er) og omgivelsernes magt (hvor meget kontrolleres organisationen eksternt).

I bilag 1 gengives en oversigt over koordineringsmekanismer, designparametre's og omgivelsesfaktorerers relationer i forhold til de 5 organisationsformer. Det er disse, jeg refererer til i de følgende afsnit.

Mintzbergs teoriapparat er så komplekst og omfattende, at det er umuligt blot tilnærmelsesvist at redegøre for det indenfor dette projekts rammer. Med risiko for at det blot kommer til at stå som et postulat, vil jeg alene gennemgå de 5 organisationsformers hovedstruktur.

Disse 5 organisationsformer skal ikke opfattes som skabeloner, hvori eksisterende organisationer kan placeres, men snarere som pejlemærker i en analyse af udviklingstendenser i konkrete organisationer.

* Den basale struktur er velkendt i mange mindre virksomheder. Der er ikke opstillet mange regler. Koordineringen foregår ved, at lederen direkte overvåger og styrer arbejdsprocessen, og de fleste ansatte er direkte beskæftiget med produktion.

* Maskinbureaukratiet er præget af specialisering og formalisering af arbejdet. Koordineringen sker her ved standardisering af arbejdsprocessen, for eksempel ved masseproduktion på samlebånd. Der skal mange planlæggere til at udarbejde og vedligeholde standardiseringssystemerne.

* Fagbureaukratiet findes, hvor de ansattes uddannelse

spiller en vigtig rolle hos dem, som producerer kerneydelsen. Koordineringsmekanismen er her standardisering af fagkyndighed (eksaminer, prøver, autorisation o.lign.) Medarbejderne fungerer her relativt selvstændigt, de er ikke underlagt nogen direkte styring eller kontrol.

* Den divisionaliserede organisationsform opstår oftest ved udvikling af maskinbureaukratiet. Koordineringen sker ved standardisering af output (produktet). De enkelte sektioner i organisationen er skilt op i parallelle markedsbaserede produktionsenheder, og mellemlederne tildeles under denne form stor magt.

* Ad-hoc-organisationen er velegnet til innovative og eksperimentelle organisationer. Koordineringsformen er gensidig tilpasning. Det forventes, at det højt specialiserede personale samarbejder uden direkte styring og kontrol.

Det syn på omstillingsprocessen i socialforvaltningen i Ringsted, som kommer til udtryk i de følgende afsnit bygger på Mintzbergs teoriapparat. Selvfølgelig har Mintzberg's tilgang til organisationer sine begrænsninger. De vigtigste er, at medarbejdernes holdninger og handlinger ikke tillægges nogen selvstændig rolle. Personale bliver betragtet som noget uforanderligt, som blot følger sig ind i organisationsformen uden at udfylde rammerne i forhold til deres egne interesser. Ligeledes ser Mintzberg i nogen grad bort fra, at myter, forestillinger og normer i organisationen kan spille en ligeså stor rolle, som formelle vedtagelser og strukturelle omstillinger. Interessekonflikter, sociale normer og irrationalitet er tre vigtige områder, som tildels overses hos Mintzberg. Analysen af organisationsomstillingen i Ringsted har således ikke alle aspekter med, men præsenterer nogle udvalgte tendenser baseret på de strukturelle ændringer. Endelig skal analysen af Ringsted socialforvaltning ikke tolkes derhen, at jeg mener, at der findes en optimal måde at organisere denne på.

2.2. Ringsted socialforvaltning før ændringerne

Før den strukturelle omstilling lignede Ringsteds socialforvaltning de fleste andre.

Forvaltningen var opdelt i fire områder; 1) Administration, 2) Service- og sikringsydelser, 3) Bistand og 4) Beskæftigelsessekretariat. Det basale grundlag for koordineringen af arbejdet bestod, som i de fleste andre forvaltninger af, hvad Mintzberg kalder standardisering af arbejdet (håndtering af retsbestemte ydelser) og standardisering af færdigheder (håndtering af skønsbestemte ydelser og rådgivning).

Standardisering af arbejdet betyder, at arbejdsprocesserne er nøje fastlagt, fordi det hermed bliver lettere at koordinere organisationens aktiviteter. Normalt forstår man ved standardisering "masseproduktion". En socialrådgiver sagde engang til mig i et interview, at han oplevede sin opgave som "at tømme venteværelser". En udtalelse, som godt kan lede tanken hen på masseproduktion: Det gælder om at give folk den ydelse, de har krav på, så de forsvinder igen. Når dagen er omme, skal venteværelset være tomt. Normalt vil det være det lavere kvalificerede personales arbejdsprocesser, som er standardiserede, mens for eksempel socialrådgivernes opgaver kræver større fleksibilitet.

Standardisering af færdigheder betyder, at det er den uddannelse (kvalifikationer og normer), som medarbejderne har fået, dels udenfor kommunen i uddannelsessystemet, dels i kommunen gennem oplæring, som er afgørende for deres måde at arbejde på. Det vil sige, at arbejdsprocessen ikke nødvendigvis er fastlagt i alle detaljer, men at medarbejdernes faglige normer/kvalifikationer medfører, at opgaver behandles omtrent ens; En kvalifikation kan for eksempel være, at vide, hvordan en samtale med en person i krise indledes og afsluttes.

Den direkte styring og planlægning af arbejdet i de enkelte afdelinger varetages dels af medarbejderne selv, dels gennem almindelig bureaukratisk kontrol. Den overordnede politiske ledelses (socialudvalget) opgave er generelt kun at udstikke retningslinier, mens den administrative ledelse (socialinspektør og souschef) har større ansvar for den konkrete daglige styring.

Socialforvaltningen fungerer som et stort bureaukratisk system med mange revisions- og kontrolforanstaltninger. I et oplæg om den fremtidige struktur, skriver socialinspektøren i Ringsted om den daværende:

"Der er stadig tale om en "paragrafbetjening" af borgere ... Organisationens struktur er den gammelkendte hierarkiske struktur, som sikrer kontrol og styring." (Social- og Sundhedsforvaltningen som matrix-organisation, 1987 s. 1)

Videre skriver han, at kontrol og styring er centrale elementer i enhver offentlig organisation, hvorfor også en ny struktur må sikre disse.

Medarbejderne i de enkelte afdelinger fungerer (indenfor deres afgrænsede arbejdsfelt) relativt selvstændigt, trods det, at de formelt er underlagt en hierarkisk beslutningsstruktur. Specielt i bistandsafdelingen, hvor socialrådgiveren selv træffer beslutninger omkring tiltag, som holder sig indenfor en beløbsramme på 12.000 kr.

Opdelingen i de fire områder 1) Administration, 2) Service- og Sikringsydelser, 3) Bistand og 4) Beskæftigelsessekretariat afspejler de opgaver, som udføres. Det er ikke borgerens sammensatte problemer, som definerer strukturen, men de arbejdsopgaver, det enkelte område varetager. Det medfører, at der sker en side-ordnet fremfor en helhedsorienteret indsats i forhold til klienten, hvilket i ledelsens oplæg til ændret struktur er nævnt som et centralt

problem.⁷

Indenfor hvert område udføres mange forskellige typer opgaver, specielt medarbejderne i bistandsområdets rådgivningsgruppe møder mange forskellige klienter; fra hele familier med komplekse problemer til eengangsbesøgende. Flere andre afdelinger har kun lidt eller ingen direkte klient-kontakt, men fungerer som administratorer af institutioner, hjemmeplejeordning og lignende.

2.3. Bestemmelse af den hidtidige organisationsform

Den hidtidige socialforvaltnings struktur kan nærmest karakteriseres som en blandingsform mellem Mintzberg's maskin- og fagbureaukrati.

De vigtige koordineringsmekanismer var i Ringsted standardisering via uddannelse/oplæring hos medarbejderne (som i fagbureaukratiet), og standardisering af arbejdsprocessen (som i maskinbureaukratiet). Skillelinien mellem, hvilken koordinationsmekanisme, der er mest dominerende følger, som tidligere nævnt, i nogen grad faggrænserne. Socialrådgiverarbejdet kan gennem den fag-bureaukratiske styringsform, mens kontorpersonalet i højere grad er underlagt en maskinbureaukratisk styringsform.

Fælles for fag- og maskinbureaukrati er, at organisationen er bred i bunden. Det vil sige mange er beskæftiget direkte med fremstilling af produktet, som i socialforvaltningen primært er serviceydelser i forhold til institutioner og borgere.

⁷ Borgeren, som går på pension, oplever et eksempel på sideordnet sagsbehandling, når hun skal have beregnet en ændret skatteansættelse på skatteforvaltningen, og som følge heraf også skal på socialforvaltningen for at få omregnet boligsikringsydelsen. Her er to forvaltninger indblandet, men selv indenfor samme forvaltning kan borgeren risikere at skulle kontakte flere afdelinger om samme problem.

Den bureaukratiske struktur er ligeledes fælles for de to organisationsformer. Mintzberg skriver, at bureaukratiets styrke viser sig, når organisationen opererer i stabile omgivelser. Bliver omgivelserne ustabile, således, at der opstår nye krav og behov, så kommer bureaukratiet i krise. Socialinspektøren i Ringsted formulerer i et oplæg om strukturændringerne, at problemerne ved den eksisterende struktur er "infleksibilitet" og "manglende tilpasningsevne" i forhold til de skiftende økonomiske og sociale krav, som stilles til socialforvaltningen. De eksisterende organisationsformer duer altså ikke, fordi omgivelserne ændrer sig.

2.4. Opsamling

I den hidtidige struktur blev arbejdet primært koordineret og styret gennem standardisering af de arbejdsprocesser, som udførtes, ligesom de normer og kvalifikationer, som de ansatte qua deres uddannelse bragte med, sikrede en sagsbehandling, som dels forholdt sig til den enkelte klient, dels til forvaltningens generelle retningslinier.

Jeg har med Mintzberg karakteriseret organisationsformen som en blanding af en maskin- og en fagbureaukratisk struktur.

Den funktionelle opdeling i 4 forvaltningsområder betød for personalet, at de indenfor et enkelt område beskæftigede sig med et afgrænset fagligt felt, som de på forskellige niveauer var specialister indenfor. Og at de indenfor området udførte såvel rutineprægede som mere selvstændigt koordinerede opgaver.

For borgeren betød opdelingen i de 4 områder, at forskellige sagsbehandlere behandlede forskellige dele af hendes liv - for ofte, uden at vide, hvad hinanden foretog sig.

3. Ringsted Socialforvaltnings organisation efter omstillingen

Målet for omstillingen har været at sikre de bedst mulige betingelser for medarbejdere og borgere i en situation med stagnerende ressourcetildelinger og øget klient-tilgang. En fastholdelse af den tidligere struktur ville i den pågældende situation formodentlig have medført forringede vilkår for medarbejdere og borgere.

Omstillingen har skullet foretages indenfor uændrede eller nedskårne økonomiske og personalemæssige ressourcer. Den nye organisationsstruktur blev indført i sommeren 1988, hvor forvaltningen samtidig flyttede til nye lokaler. Vi har dette efterår fulgt omstillingsprocessens mange indkøringsproblemer, hvilket jeg vil søge at se bort fra. De problemer, jeg her vil beskæftige mig med, har alle en mere generel karakter.

Den nye organisation er opbygget efter matrixmodellen. Det betyder, at man på samme tid opererer med områder og sektioner (Se bilag 2). Der er udnævnt seks områdeledere, som er ansvarlige for økonomi og kvalitet i socialforvaltningens aktiviteter, samt information til borgerne og seks sektionsledere, som er ansvarlige for, at socialforvaltningens opgaver i det daglige løses i overensstemmelse med givne retningslinier. Sektionslederne har således også ansvar for personalet.

Matrix-strukturen betragtes af ledelsen som en "overgangsstruktur" på vej mod opbygningen af en organisation, som kan tåle den turbulens, som må forventes indenfor den offentlige sektor i de kommende år.

Vi har koncentreret vores analyse omkring de nye lederes rolle, betydningen af oprettelsen af en kundebetjening, og forsøgene på at foretage en kulturel - eller normativ

holdningsændring indenfor forvaltningen. Vurderingen af omstillingens betydning er, som tidligere nævnt koncentreret om ændringer for de medarbejdere og borgere, som har med forvaltning af bistandsloven at gøre, dels fordi det er for dele af disse grupper, at de største ændringer er sket, dels fordi det vidensbaserede system skal håndtere en paragraf i bistandsloven, og derfor kan pege i retning af, at systemet vil blive udviklet til brug indenfor et sådant område.

3.1. Matrix-organiseringen

Den nye matrix-organiseringens vigtigste indhold er en ny ledelsesstruktur.

Målene med denne struktur er at øge helhedsorientering, samarbejde på tværs af sektionerne og at skabe grundlag for fleksibilitet og udvikling. (Diskussionsoplæg om fremtidig strukturering, 1987)

Midlet er hovedsageligt at opbygge en "dobbelt ledelsesstruktur", som skal sikre, at enhver sag har to interessenter, nemlig forvaltningen (sektionsledere) og borgere (områdeledere).

Matrix-strukturen indeholder også en ny møde- og samarbejdsstruktur, idet et vigtigt mål jo er at styrke det tværfaglige samarbejde. Strukturen er orienteret mod løsning af problemer og konflikter i organisationen gennem dialog mellem lederne. Den kræver således mange ressourcer til møde- og anden koordineringsvirksomhed, men overskrider det traditionelle bureaukrati's magthierarki i beslutningstagningen.

3.2. Kundebetjeningen

I den nye struktur er oprettet en kundebetjening, hvortil en væsentlig del af socialforvaltningens klient-rettede funktioner er udlagt.

Målene med kundebetjeningen er:

- at undgå "klient-gørelse". Klienterne skal ikke gøres til genstand for en behandling, de ikke har brug for.
- at sikre en hurtig og korrekt sagsbehandling. Ledelsen er indforstået med, at den hurtige sagsbehandling må ske på bekostning af en grundig kontrol. Man vil derfor tolerere en større fejlmargen.
- at sikre, at klienten kun skal henvende sig eet sted, hvor samtlige socialforvaltningssager kan behandles.

Kundebetjeningen har idag 36 medarbejdere, hvoraf de 8 er placeret i en Frontbetjening (også kaldet servicebutik).

Frontbetjeningslokalet ligner idag en bankfilial. Det er et kontorlandskab afgrænset af en skranke, hvor borgeren henvender sig, og i princippet får sit problem løst med det samme. I kundebetjeningens bagland sidder sagsbehandlere, som skal håndtere mere komplekse problemer, dvs. varetage egentlige rådgivningsfunktioner og grundigere sagsbehandling, og sikre, at frontpersonalets informationsgrundlag opdateres. Intentionen er, at op mod 80% af de borger-rettede ydelser skal kunne håndteres i kundebetjeningen.

Forudsætningen for, at det har været muligt at oprette Kundebetjeningen er, at mange af de opgaver, som varetages i socialforvaltningen er relativt standardiserede.

"Ydelserne, som produceres her (i Kundebetje-

ningen, min tilføjelse), har det tilfælles, at de er regelbestemte - relativt ukomplicerede - systemerne er edb-orienterede - og sagsbehandlingen af administrativt tilsnit." (Indstilling om Social- og Sundhedsforvaltningens fremtidige organisering s. 5)

Det er både administrative opgaver som varetagelse af kassefunktioner, udlevering af buskort, udskrivning og behandling af indgåede checks, modtagelse af ansøgnings-skemaer, samt evt. hjælp til udfyldning af disse, og betaling af regninger, og rådgivningsopgaver, herunder visitationssamtaler og generel information, som er udlagt til kundebetjeningen. (Kommunernes Landsforening, 1988 s. 16)

For medarbejderne i Kundebetjeningen betyder det, at deres tid hovedsageligt fyldes med tre typer opgaver:

- at visitere nyankomne,
- at informere og yde kortvarig rådgivning og
- at ekspedere såkaldt "glatte" kontanthjælpssager, det vil sige sager, hvor eneste problem er ledighed, samt klienter, som Rådgivningsafdelingens medarbejdere har opgivet at gøre noget ved.

Den nye struktur implicerer en bevidst priortering mellem forskellige klient-grupper. Man skelner mellem tre kategorier af hjælpssøgende efter bistandsloven:

- unge mellem 18 og 24 år, hvis hovedproblem er manglende uddannelse eller arbejde, cirka 125 personer
- personer, der har behov for rådgivning og behandling cirka 1050 personer
- kontanthjælpsmodtagere over 25 år, hvor hovedproblemet er arbejdsløshed, ca. 500 personer

Af ovenfor nævnte grupper er de to førstnævnte fortsat højt prioriteret i den nye struktur, mens der sker en nedprior-

tering af den tredje gruppe. De fleste kontanthjælpsmodtagere (gruppen udgør ialt knapt 1/3 af de hjælpssøgende efter bistandsloven), skal fremover blot møde i Frontbetjeningen og hente penge, de vil ikke blive tilbudt rådgivning og vejledning. Man kan sige, at den passive forsørgelse, som i visse tilfælde har været en utilsigtet virkning af den hidtidige praksis, for denne gruppe nu er sat i system.

Når der i de officielle skrifter fra kommunen skrives om "glatte", "ukomplicerede" eller "administrative" sager kan det læses som om det drejer sig om objektive og uforanderlige sagskategorier. I realiteten afgøres kategoriseringen snarere af de økonomiske og personalemæssige ressourcer i forvaltningen. Når der, som tidligere nævnt, er få ressourcer, må der prioriteres. I Ringsted har man valgt at kategorisere de fleste kontanthjælpsmodtagere som ukomplicerede sager, hvilket konkret betyder, at denne store gruppe bistandsklienter fremover kun vil blive tilbudt standardydelser i form af økonomisk underhold, medmindre andre problemer støder til.

3.3. Det vidensbaserede system

Det vidensbaserede system er, som sagt, udviklet til brug i Frontbetjeningen. Ledelsen i Ringsted socialforvaltning søgte i 1987 Kommunedata's teknologifond om 500.000 kroner til udvikling af et vidensbaseret system, og det fik de. Udviklingsperioden løb fra marts til oktober 1988, og endte med produktionen af en proto-type, som kan illustrere princippet i et vidensbaseret system, og eventuelt bruges til undervisning af kundebetjeningens Frontpersonale.

Systemet er udviklet af Scai-Tech i samarbejde med Dansk Datamatik Center og en socialformidler fra Ringsted, som fik orlov i udviklingsprojektets løbetid for at kunne

deltage fuldtids i udviklingen af systemet.

Kravene til arbejdsgruppen var, at de skulle bygge et system, som kunne varetage - eller understøtte - sagsbehandling af paragraf 46A i bistandsloven, som omhandler tilskudsmuligheder i forbindelse med handicap eller sygdom. Mere konkret betyder det, at systemet efter sagsbehandlerens indtastning af relevante oplysninger skal kunne afgøre:

- om den ydelse, klienten beder om, omfattes af paragraf 46A - findes der en henvisning fra for eksempel egen læge og eller er der en social begivenhed, som motiverer udbetaling af støtte.
- om klienten opfylder de generelle betingelser for at opnår støtte efter bistandsloven - klienten skal for eksempel være dansk statsborger og have bopæl i kommunen.
- om klienten opfylder de økonomiske betingelser - klienten må for eksempel ikke have andre støttemuligheder eller økonomiske forudsætninger (formue), som gør hende istand til selv at betale den ansøgte ydelse.

Endelig skal systemet afgøre, hvilken art og størrelse af økonomisk støtte, klienten er berettiget til.

Argumenterne for at opbygge systemet til håndtering af paragraf 46A sager var, at det her var muligt at tilfredsstille følgende krav:

- området skal indeholde skøn
- systemet skal kunne bruges i frontbetjeningen, hvor ikke fag-specialister, støttet af systemet, skal kunne afgøre sager
- sagsbehandlingen skal være afsluttet (eller næsten afsluttet) efter gennemgangen i systemet.

Hanne Peitersen, som er den socialformidler, der har deltaget i udviklingen af systemet, fortalte⁸, at skønnet ved behandling af paragraf 46A knytter sig til den endelige beslutning om, hvad borgeren bør ydes af støtte. Til trods for, at der er fastlagt overordnede regler for ydelsestildelin i såkaldte skuffecirkulærer, så er den endelige vurdering altså stadig overladt til sagsbehandleren.

Ved samme lejlighed fortalte hun, at det retsmæssigt største problem ved udviklingen af systemet lå i, at man i systemet er nødt til at lægge faste kronebeløb (værdier) ind - også i de tilfælde, hvor det i bistandsloven er fastlagt, at der skal foreligge et skøn. Problemet er omgået ved at de faste kronebeløb kaldes vejledende, og principielt ikke må ligge til grund for den endelige afgørelse.

Min vurdering vil være, at de vejledende værdier i praksis hurtigt vil ændre status og opfattes som faste af systemets brugere. Hvis de vejledende værdier overskrides skal det begrundes skriftligt af brugeren. Det giver mulighed for erfaringsopsamling omkring hvilke forhold, der giver anledning til hvilke skøn, og skaber på den måde grundlag for at ensartede sager behandles ens, uafhængigt af sagsbehandleren. Omvendt vil kravet om en skriftlige begrundelse formodentlig afholde en del brugere af systemet fra overhovedet at overskrive værdierne (er begrundelsen nu god nok?) Og dermed kan værdierne i praksis komme til at fungere som faste.

Om intentionen bag udviklingen af systemet, sagde socialinspektøren i Ringsted på en konference i Dansk Dataforening d. 17.11.1988, at formålet med at gå ind i systemudviklingsprojektet var at sikre konsistens i sagsbehandlingen, samt mulighed for færdigbehandling af sager på stedet.

⁸ Hanne Peitersen præsenterede det vidensbaserede system ved et heldagsmøde om VISA-projektet i Funktionær- og Tjenestemændenes Fællesråd d. 7.12.1988

Samme sted beskrev socialinspektøren kommunens resultat af at have deltaget i udviklingsprojektet. Blandt de vigtigste plusser var, at opbygningen af vidensbasen implicit gav forvaltningen et redskab til systematisering og strukturering af information og viden, samt et generelt informationssystem.⁹ Og at forvaltningen har fået et system til at træffe afgørelser på baggrund af systematiseret og struktureret information, viden og erfaring. (Poul Nielsen på konferencen "Nærhed og Vision" d. 17.11.1988)

På kommunens ønskeseddel står, ifølge Kommunernes Landsforenings rapport, at man kunne tænke sig udvikling af flere vidensbaserede systemer til understøttelse af arbejdet i Frontbetjeningen. Disse systemer skal give bedre overblik over forskellige typer ydelser til borgeren, og lette adgangen til mere detaillerede regler indenfor de enkelte lovområder. Der er forslag om nye vidensbaserede systemer for paragrafferne 48, 58 og 59, samt eventuelt 11 og 47 i bistandsloven. (Kommunernes Landsforening, 1988 s. 11 og bilag 4)

Sagsbehandling baseret på vidensbaserede systemer ?

80% af de klient-rettede henvendelser skal med et sæt enkle standard-ydelser klares i Kundebetjeningen. Dét betyder, at enkelte ydelser fjernes fra den sammenhæng, de tidligere har været knyttet til. For eksempel er det muligt, at man i Frontbetjeningen kan få et ansøgningsskema, som skal udfyldes, men ikke rådgivning om, hvilket resultat, man kan

⁹Det generelle informationssystem er opbygget i "Notecard". Det består af et oversigtsbillede med en række skuffer, hvori der billedligt talt ligger kartotekskort. Når man med en mus peger på et kort får man 1) besked om kommunens interne regler og 2) flere kort, som går i dybden på enkeltområder. Disse kort refererer til lovtekst og vejledningsskrivelser. Fordelen ved et vidensbaseret informationssystem er, at det kun giver brugeren de aktuelt relevante informationer i forbindelse med en konkret sagsbehandling.

vente sig, når ansøgningen behandles, ligesom beslægtede problemer risikerer ikke at blive indfanget. Dog er det vigtigt at holde fast i, at de fleste ydelser også tidligere har været afgrænset som enkle rutineopgaver uden sammenhæng med afdelingens øvrige aktiviteter. Varetagelsen af disse ydelser ændres således ikke væsentligt. Det vidensbaserede system indeholder i princippet mulighed for, at en sagsbehandler, som er helt uvant med behandling af den paragraf, systemet indeholder, kan foretage en relativt grundig behandling ved at støtte sig til systemet. Hun kan nemlig ikke blot behandle klientens problem, sådan som det formuleres af denne. Systemet stiller også forslag. Kommer en sukkersygepatient for eksempel og søger om støtte til diabeteskost, så kan systemet foreslå, at man spørger, om hun ønsker at søge hjælp til for eksempel fodbehandling eller andre former for behandling, som typisk ydes sukkersygepatienter. Systemet kan således understøtte uerfarne sagsbehandlere så langt, som "eksperten", der har lagt sin viden ind i systemet, har tænkt, og i det omfang ekspertens tanker kunne indpasses i systemets struktur.

Brug af det vidensbaserede system kan blive dyrt for Ringsted Kommune, idet borgeren ligefrem bliver gjort opmærksom på, hvad hun har krav på. Omvendt spørger systemet også til borgerens andre muligheder for at få penge til den ansøgte ydelse. For eksempel kan en borger, som er faldet, og derfor søger om penge til betaling af en tandlægeregning blive henvist til at søge sin privatforsikring om at dække udgiften. Flere socialforvaltningers ledelser har udtrykt ønske om, at få systemer, som kan understøtte sagsbehandlerne i at bruge andre støttemuligheder end socialforvaltningens.

3.4. Den normative ændring

Nogle organisationskultur-forskere påstår, at man kan vende op og ned på en hel organisations struktur uden, at der i realiteten ændres ret meget. Omvendt kan nye erfaringer eller "syn på verden" hos medarbejderne i organisationen medføre betydelige ændringer uden, at der formelt er taget initiativ hertil. (Christensen, 1983)

I Ringsteds socialforvaltning har ledelsen ikke alene ændret organisationsstrukturen, de har også forsøgt at ændre synet på, hvad det er, der produceres i organisationen og til hvem. Det opfattes nemlig som et problem, at mange borgere ikke henvender sig på socialforvaltningen, alene fordi de er bange for at blive set der. Ændring af forvaltningens image opfattes derfor som centralt.

Frontbetjeningslokalet ligner en bankfilial, den kaldes med jævne mellemrum også for "servicebutikken", personalet møder ikke længere klienter, men "kunder", de yder heller ikke økonomisk støtte eller rådgivning, men "serviceydelser".

Meget tyder på, at intentionen er at ligne de andre butikker i byen mest muligt. Der er imidlertid nogle vilkår, som adskiller en offentlig forvaltning fra et lokalt supermarked.

Socialforvaltningen har ingen konkurrence. Borgeren har ikke andre muligheder end at modtage de ydelser, og den behandling, som nu engang leveres. Supermarkedet har omvendt den fordel, at det selv "vælger sine kunder", man bliver smidt ud, hvis man stjæler, ikke har penge eller opfører sig ubehøvet. Bytteforholdet mellem markedet og kunden er enkelt - har du penge, kan du vælge de varer, du vil have. Socialforvaltningen skal derimod være åben for alle, og de fleste "kunder" kommer her ikke med deres gode vilje. De

kan heller ikke selv styre forløbet på forvaltningen. De underkastes kontrol (og måske adfærdsregulerende rådgivning), og får så til gengæld de ydelser, som de ifølge lovgivningen er berettigede til.



Forsøgene på at skabe en ovenfra styret holdningsændring, som den ændrede sprogbrug kan ses som udtryk for, er imidlertid ikke lykkedes. Vurderingen af vores interview- og scenarie-værkstedsmateriale med såvel medarbejdere som klienter tyder på, at de to gruppers oplevelser og billeder af hinanden og forvaltningen som helhed, består uforandrede.

3.5. Modsætningsfyldte mål

Jeg har i det foregående afsnit beskrevet nogle af de mål, som ligger bag såvel organisationsomstilling som udvikling af det vidensbaserede system.

I det følgende vil jeg argumentere for, at disse mål er modstridende og i forhold til Mintzbergs terminologi kan opfyldes i to forskellige organisationsformer.

De mål, som er formuleret i forbindelse med oprettelse af kundebetjeningen og udviklingen af et vidensbaseret system til denne afdeling kan opsummeres til at være:

- ensartet sagsbehandling; der skal være konsistens i afgørelserne, hvilket skal sikre borgernes retssikkerhed
- effektivitet; idealet er færdigbehandling af sagerne på stedet
- rationalisering; der skal ske en bedre ressourceudnyttelse blandt andet gennem standardisering af sagsbehandlingen for visse ydelsestyper for herved at frigøre ressourcer til andre områder.

Målene, som er formuleret i forbindelse med oprettelsen af en matrix-organiseret ledelses-, møde- og samarbejdsstruktur er:

- tværfagligt samarbejde fremfor sideordnede indsatser
- øget helhedssyn på såvel planlægning som klientbehandling
- fleksibilitet og udvikling; medarbejderne skal kunne omstille sig til ændrede økonomiske og sociale vilkår.

Decentralisering, forstået som faglig og indholdsmæssig udflytning til de grupper, som har behov, indeholdes i begge målsætningsformuleringer.

Ser vi på Mintzbergs fem organisationsformer, så mener jeg, at de to typer målsætninger peger på to forskellige organisationsstrukturer som idealet.

Målene bag oprettelse af Kundebetjeningen

De mål, som er formuleret for Kundebetjeningen og udviklingen af det vidensbaserede system vil mest effektivt kunne

tilgodeses i et maskin-bureaukrati.

I maskinbureaukratiet sker der en standardisering af arbejdet, det vil sige en høj grad af formalisering af arbejdsgangene, som medfører konsistens i sagsbehandlingen. Et vidensbaseret system er i denne sammenhæng ideelt, idet det formidler en fast arbejdsgang, som alle sagsbehandlere således opfordres til at følge.

I maskin-bureaukratiet forventes det ikke, at produktionskernen - dem med klient-kontakten - behøver meget uddannelse og oplæring. I Ringsteds socialforvaltning skal medarbejderne i kundebetjeningen være generalister. Det betyder, at de skal have en generel viden om de standardtilbud, som findes i socialforvaltningen. Der er i Ringsted konsensus om, at det kræver længere tids uddannelse og oplæring at blive generalist, men medarbejderne har indtil nu kun været på et to-dages kursus om de nye krav, som stilles til dem i Kundebetjeningen. Resultatet er idag, at kundebetjeningens funktioner primært varetages af assistenter, som kommer fra forskellige afdelinger i den tidligere forvaltning, og derfor tilsammen udgør en ekspertice. Medarbejderne i kundebetjeningen er generelt lavere uddannet end for eksempel socialrådgivere.

Også kravene om effektivitet og rationalisering kan opfyldes indenfor maskin-bureaukratiet. Den høje grad af formalisering af opgaverne gør det umiddelbart nemt at kontrollere og stille krav til varetagelsen af dem.

Målene bag opbygningen af en matrix-organisation

Den type mål, som er formuleret i forbindelse med udviklingen af en matrix-organisering passer imidlertid dårligt sammen med maskinbureaukratiets hierarkiske/bureaukratiske struktur og standardiserede arbejdsfunktioner. Den organisationsform, Mintzberg betegner adhocrati passer derimod fint sammen med disse mål.

I adhocratiet er koordinationsmekanismen netop gensidig tilpasning, hvilket må betyde noget nær det samme som fleksibilitet, og evne til at håndtere turbulens. Organisationsformen er velegnet til at varetage opgaver, som ikke er formaliserede, hvilket er en fordel, hvis man skal kunne arbejde tværsektorielt og helhedsorienteret. Endelig er organisationsformen karakteriseret ved en ringe grad af ydre kontrol, hvilket, ifølge Mintzberg, er en vigtig forudsætning for, at medarbejderne tør prøve nye ideer, arbejdsformer og produkter af.

Ikke mindst de generelle krav om eksterne styrings- og kontrolmuligheder af offentlige institutioner, gør imidlertid udviklingen af en adhokratisk organisationsform i Ringsted socialforvaltning lidet sandsynlig. I forvaltningen har man forsøgt at opnå fordelene ved den adhokratiske organisationsform i dele af organisationen ved at lade organisationsomstillingen gå i retning af udvikling af en divisionaliseret organisationsform. Denne skal nu gennemgås.

3.6. Tendenser til en ny organisationsform

Den organisationsomstilling, som har fundet sted i Ringsted, er endnu så relativt ny, at den er vanskelig at placere i forhold til Mintzberg's 5 organisationsformer. I det følgende er der derfor tale om nogle mulige tendenser, som kan tolkes ud af de forandringer, som er foretaget i Ringsted. Tendenserne peger i retning af opbygningen af en divisionaliseret organisationsform.

Den divisionaliserede struktur er ikke en integreret sammenhængende organisation, men en kombination af selvstændige enheder, der er bundet sammen i et løst administrativt netværk. Men mens enhederne i fagbureaukratiet består af individuelle personer, nemlig fagfolkene, så bliver de i den divisionaliserede form grupper med mellemledere som

sammenholdsfaktor.

De forskellige sektioner kan for så vidt godt fungere forskelligt. Det skaber mulighed for at udvikle den fleksibilitet overfor forskellige brugere og krav, som socialinspektøren i Ringsted tidligere er refereret for at tilstræbe.

En mulig udvikling kunne for eksempel være, at Rådgivningssektionen i højere grad blev en fag-bureaukratisk eller ligefrem adhocratisk organisering, mens kundebetjeningssektionen i ren form fulgte maskin-bureaukratiets struktur. En sådan organisering ville passe godt til den type opgaver, de to sektioner skal løse. Men, siger Mintzberg, der er en tendens til, at de andre organisationsformer, som findes i de enkelte sektioner drives henimod den maskinbureaukratiske organisationsform. Forklaringen herpå vender jeg tilbage til om lidt.

En organisation divisionaliserer sig primært fordi den (med Mintzberg's terminologi) diversificerer sig over flere produktgrupper. Forstået i forhold til Ringsted socialforvaltning betyder det, at organisationen har spredt sig over et netværk af ydelsestilbud. Denne spredning tilskynder organisationen til at skabe en markedsbaseret enhed for hver sektion (i Ringsted områdelederne), og til at give hver sektion en betydelig selvbestemmelse med hensyn til driften af sektionen. Sektionen skal blot have godkendt sine målsætninger (og senere dokumentationen for, at disse er opfyldt) af den centrale politiske og administrative ledelse.

"De overlader detaljerne vedrørende produktionen til afdelingen og udøver deres kontrol ved periodisk at måle produktiviteten." (Mintzberg, 1981, s.39)

Jeg skrev tidligere, at man kunne tænke sig, at Råd-

givningssektionen i Ringsted ville fastholde og udvikle en fagbureaukratisk organisationsform som en særskilt enhed i en divisionaliseret organisation. Ifølge Mintzberg medfører den eksterne styring fra den øverste ledelse imidlertid, at den fagbureaukratiske organisationsform står i fare for at fortrænges i en divisionaliseret organisation. Denne udviklingstendens, og årsagerne hertil skal gennemgås lidt grundigere, idet den er karakteristisk for mange offentlige institutioner idag.

Offentlige institutioner og den divisionaliserede organisationsform

Mintzberg skriver, at fagbureaukratiet er velegnet og ofte dominerende på offentlige arbejdspladser som universiteter, hospitaler og socialforvaltninger, hvor fagpersonerne er i tæt kontakt med studerende, patienter og klienter, og selv skal kunne planlægge, vurdere og handle i forhold til disse.

Fagpersonernes høje grad af selvbestemmelse i fagbureaukratiet gør imidlertid, at ændringer foregår langsomt, og er meget ressourcekrævende (mange møder, konflikter, diskussioner). Denne langsomhed, kombineret med en utilfredshed over, at fagfolkenes resultater er så svære at få øje på, gør, at mange fagbureaukratier søges styret udefra. Den eksterne styring vil i offentlige institutioner ofte komme fra en politisk valgt ledelse og/eller nogle administrative ledere, som ikke besidder den specifikke faglighed, som har med produktionen af organisationens serviceydelser at gøre.

Disse eksterne styringsgrupper vil, som tidligere nævnt, forsøge at kontrollere arbejdet primært gennem standardisering af arbejdsprocesser og produkt, idet de hermed får skabt nogle kvantitative mål, som gør det muligt at vurdere organisationens resultater udefra. Men, siger Mintzberg, komplekse arbejdsprocesser kan ikke formaliseres af regler og vanskeligt målelige resultater kan ikke standardiseres

gennem planlægnings- og kontrolsystemer. Det fører blot til, at man opmuntrer en forkert adfærd og måler et forkert resultat. Mintzberg nævner et absurd eksempel herpå. En politibetjent i Chicago fortalte ham, hvordan deres arbejde blev vurderet ved hjælp af et pointsystem. Et vist antal points for at hindre røveri, et vist antal for at anholde folk for ulovlig våbenbesiddelse osv. Det bemærkelsesværdige var, at det for betjenten alene drejede sig om at finde "mistænkte", idet han fik sine points, uanset om retten senere løslod den mistænkte på grund af manglende beviser. (Mintzberg, 1983 s. 211)

Danmark er ikke USA, og socialforvaltningen i Ringsted ikke Chicagos politi. En socialrådgiver belærte mig imidlertid¹⁰ om, at mange af de edb-baserede sagsbehandlingssystemer, som bruges i socialforvaltningen idag, tyder på, at ledelse og systemudviklere tror, at arbejdet med klienterne kan effektiviseres. For eksempel ved, at sagsbehandleren får så mange oplysninger som muligt om klienten før hun træder ind ad døren.

"man slipper selvfølgelig for at sidde og diskutere en masse ting med klienten, som måske ikke engang kan huske de sidste 4 cifre i sit personnummer, men opgaven for os er jo netop at skabe udviklinger i forhold til folk, så de kan leve i det samfund, de nu engang lever i" (Dan i Hansen, 1987)

Udfra en effektivitetsforestilling er det klart nemmest ikke at forvente, at folk kan huske de sidste 4 cifre i deres personnummer. Men den sociale proces, som ligger i at

¹⁰ Interviewet, hvor socialrådgiveren sagde, som citeret, ligger to år tilbage, og er her refereret fra Hansen, 1987. Det konkrete system, han henviser til, er Kommunedatas SA-system, som bruges i de fleste socialforvaltninger, og indeholder "hårde data" om samtlige klienter.

stille krav til klienten om at kunne huske noget så på een gang abstrakt og personligt som 4 tal, er en "usynlig" del af en social handlingsplan, som skal sætte klienten istand til klare og tage ansvar for sig selv.

Mintzberg skriver, at ekstern styring fremmer bureaukratisering og centralisering:

"Det er grunden til, at statsapparater, som er underkastet ekstern kontrol på mange måder, har en tendens til at glide over mod en maskin-bureaukratisk struktur, uanset hvilke andre forudsætninger, de ellers måtte have". (Mintzberg 1981 s. 34)

Problemerne ved, at den fag-bureaukratiske organisationsform glider i retning af maskin-bureaukrati, er, som sagt, først og fremmest, at der fokuseres på det forkerte. Fagfolkene vil forsøge at leve op til de standarder, som sættes for dem med dårligere service for borgerne til følge.

Svenske undersøgelser bekræfter Mintzberg's antagelse om, at forsøg på at vurdere den offentlige sektors produktivitet og effektivitet med markedsøkonomiske teorier, netop indfanger dét, som ikke er relevant. Langt sværere er det at opstille mål for, og dermed vurdere "det relevante". (Silfverberg, 1987, s. 17)

3.7. Opsamling

Ringsted socialforvaltning sidder i en ressourceklemme mellem øgede behov og begrænsede økonomiske midler. I den del af socialforvaltningen, som vi har koncentreret os om, nemlig områder, som varetager forvaltning af bistandsloven, har denne klemme forstørret nogle problemer, som har eksisteret siden bistandslovens vedtagelse i 1976. Problemerne

går på, at der er stor opgave-usikkerhed (hvad er egentlig sagsbehandlerens opgave), uklare mål (hvad skal der komme ud af arbejdet) og uklare "værktøjer" (hvilke behandlingsmetoder kan bruges overfor hvem til hvad).

Omstillingen kan blandt andet ses som et forsøg på at om ikke løse, så mindske nogle af ovenstående problemer. Ønsket har været at mindske den gruppe, som modtager den udefinerlige sagsbehandling. Kontanthjælpsgruppen er flyttet fra Rådgivningen, hvori den udefinerlige sagsbehandling foregår, til Kundebetjeningen. Her kan de - ligesom andre klientgrupper - modtage et standardiseret servicetilbud, som ofte vil være udbetaling af et retsbestemt underholdsbidrag. I Kundebetjeningen er udlagt de tidligere afdelingers rutineopgaver, samt opgaver, som før blev opfattet som mere komplekse, men nu søges standardiseret (for eksempel hjælp til kontanthjælpsmodtagere). Oprettelsen af Kundebetjeningen indebærer således en samling af rutine-opgaverne, og et forsøg på at operationalisere dele af sagsbehandlingsarbejdet, som tidligere var genstand for en mere skønsmæssig behandling. Faren ved en sådan standardisering af sagsbehandlingen er, at der fastlægges bestemte procedurer for behandling af problemer, som tilsyneladende er ens, men kan indeholde komplicerede forskelle bag overfladen. Christensen kalder denne strategi for at "høvle virkeligheden til, så den passer til reglerne" (Christensen, 1983 s. 137)

Det vidensbaserede system kan understøtte denne "tilhøvling". Det skal bruges af generalister (ikke-fagfolk) i Kundebetjeningens front, som altså ikke har erfaring med den type sager, systemet kan behandle. Udviklingen af systemet forudsatte, at der blev indlagt faste eller vejledende værdier for, hvornår hjælp kan ydes. Det opererer altså med en række kriterier, som, hvis de er opfyldt, udløser et tilskud.

Samtidig med forsøgene på at operationalisere og standardisere sagsbehandlingsarbejdet har man også søgt at ændre

"billedet af socialforvaltningen". Der tales om kunder, service-orientering og helhedsvurdering i et forsøg på at forbedre forvaltningens image. Såvel medarbejdere som klienter virker imidlertid upåvirkede af disse forsøg.

Ses organisations-omstillingen med Mintzbergs briller har jeg påvist, at der er tendenser i retning af udbygning af en divisionaliseret organisationsform. En form, som netop tenderer mod standardisering af arbejdsproces og produkt for herved at kunne kvantificere arbejdsindsats og mål-opfyldelse, hvilket er en forudsætning for effektiv ekstern kontrol. Foruden tendens til standardisering er den nye organisationsform karakteriseret ved øget "markedsorientering". Socialforvaltningen skal gabe over mange forskellige ydelser for at tilfredsstille mange forskellige behov, derfor har man med matrix-strukturen søgt på een gang at styrke enkelt-områderne og samarbejdet imellem disse.

4. Virkninger af omstillingen¹¹

I dette kapitel vil jeg på baggrund af organisationsanalyse og interviews, vurdere, hvilke konsekvenser den ændrede struktur har for medarbejdere i Rådgivning og Kundebetjening, samt for klienterne i disse to sektioner.

4.1. Konsekvenser for medarbejderne

Medarbejdernes forhold kan selvfølgelig ikke adskilles fra beskrivelsen af organisationen som helhed, så en del af disse er allerede beskrevet i de foregående kapitler.

Specielt relevant for medarbejderne er ændringer og mulige ændringer i arbejdsindhold og deraf følgende ændringer i kvalifikationskrav og faggrænser, samt ændringer i deres kontrolmuligheder i forhold til deres arbejde.

Den tendens til produktstandardisering, som er beskrevet i kapitel 3, kan få en række konsekvenser for borgere og medarbejdere. I et organisationsperspektiv må de standardiserede ydelser betegnes som mere specialiserede, og dermed forudsættende færre kvalifikationer at levere, end mere specialiserede ydelser. Det betyder imidlertid ikke, at der nødvendigvis sker en dequalificering af personalet. Skulle socialrådgiverne varetage de standardiserede ydelser, ville de ikke skulle bruge alle de kvalifikationer, de har, men varetages den standardiserede sagsbehandling af lavere kvalificeret kontorphonale, som også tidligere har taget sig af denne type opgaver, kan der for denne gruppe være tale om en opkvalificering, når nye sagsbehandlingsopgaver

¹¹ Dette kapitel's oplysninger fra Ringsted bygger primært på et gruppe-interview med hele Frontbetjeningens personale, et gruppe-interview med fire sagsbehandlere fra Rådgivningssektionen og Scenarietværksteder med Frontbetjeningen, og en gruppe borgere.

overdrages til dem.

Ændret arbejdsindhold i Rådgivningssektionen

Konkret betyder overflytningen af "glatte" sager til kunde-betjeningen, at sagsbehandlerne i Rådgivningssektionen kun skal varetages egentligt behandlingsarbejde. Det er nu alene den af de tre tidligere nævnte klientgrupper, som har mere komplekse sociale problemer, som behandles i Rådgivningen. Jeg har tidligere argumenteret for, at socialrådgiverne oprindeligt netop er uddannet til at varetage egentligt behandlingsarbejde. Den nye struktur kan således ses som et forsøg på at udnytte den kompetence, socialrådgiverne formelt (i kraft af uddannelse) sidder inde med. Den klientgruppe, de nu skal arbejde med, kræver netop rådgivning og vejledning indenfor en lang række livsområder, fremfor blot at have behov for økonomisk støtte.

Ifølge medarbejderne i sektionen er antallet af sager imidlertid det samme som før udlægningen af de "glatte" sager. Det skyldes dels, at det samlede klient-antal er blevet større, dels den faktiske nednormering som følge af oprettelsen af nye lederstillinger, og endelig almindelig arbejdstidsnedsættelse uden compensation.

Dag Wiese Schartum¹² påpeger iøvrigt, at en forudsætning for, at en reorganiseringssproces fører til, at der tages nye opgaver op er, at der er en dygtig ledelse og ekstra ressourcer blandt andet til videreuddannelse af medarbejderne. I Schartums analyse førte indførsel af teknologi til rationalisering af det administrative arbejde ikke til store ændringer i arbejdsindholdet. Der var både mangel på

¹²Dag Wiese Schartum har deltaget i et større fælles tysk-engelsk-norsk komparativt projekt "Work Process, Information Technology and Service Quality ind Social Welfare Institutions", hvori han har analyseret, hvorledes direkte koblede edb-systemer i den norske "Trygd-etat" har påvirket målsætningen om decentralisering og delegation indenfor den offentlige forvaltning.

tid og fantasi til at ændre den daglige praksis. (Schartum, 1987 s. 354)

Lignende forhold, tror jeg, gør sig gældende i Ringsted. Hvis ikke sagsbehandlerne understøttes i at ændre deres hidtidige praksis, så vil deres administration af det antal sager, de sidder tilbage med, blot tage mere tid, uanset hvor mange sager, det drejer sig om. En sådan antagelse bakkes iøvrigt op af Dansk Socialrådgiverforenings teknologisekretær Henrik Bachmann, som i et interview d. 30. oktober 1988 fortalte, at de administrative edb-systemer, som er indført på socialforvaltningsområdet, primært har medført, at der bruges mere tid på administrativt arbejde. Specielt kontrolforanstaltninger tager megen tid.

Henrik Bachmann fortalte iøvrigt, at det er usædvanligt, at det ikke er sagsbehandlere (socialrådgivere eller socialformidlere), som varetager visitationsfunktionen, idet det, ifølge ham, kræver en faglig vurdering at afgøre, hvilken støtte borgeren har brug for.

Sagsbehandlerne i Rådgivningssektionen udtrykker selv utilfredshed med, at de "lette" sager er taget fra dem. Denne utilfredshed kan skyldes, at sagsbehandlerne nu tvinges til at forholde sig anderledes i forhold til klienterne. Det kan være provokerende at skulle væk fra det trygge administrative arbejde bag skrivebordet til fordel for udefinerlige opgaver som opstart af samtalegrupper eller blot mere intensivt at skulle konfrontere sig med de komplekse problemer, mange klienter står med. Specielt i en tid, hvor det økonomiske grundlag, som tilbydes deres klienter bliver stadigt ringere, og samfundsmæssige forhold iøvrigt gør det nærmest umuligt at finde arbejde, bolig og daginstitutionsplads til klienterne. En socialrådgiver sagde i et interview, jeg tidligere har foretaget:

"Klientens handlemuligheder er også mine i forhold til at foretage et eller andet fremadrettet, og

de er blevet dårligere i og med, at klientens økonomiske forhold er blevet dårligere. Hvis man ikke får dækket de mest basale behov, så kan man i virkeligheden ikke tænke på så meget andet." (Dan i Hansen, 1986 s. 56)

Rådgivningssektionens opgaver passer, som tidligere nævnt, til en fagbureaukratisk organisationsform. Det kan derfor give et yderligere pres på personalet i Rådgivningssektionen, hvis sektionens struktur og opgaver tvinges i retning af en mere maskinbureaukratisk organisationsform, som den divisionaliserede form, ifølge Mintzberg, har tendens til at udvikle sig henimod indenfor de enkelte sektioner. Vores undersøgelser i Ringsted har ikke vist tendenser i denne retning, men den tydelige modstand mod og afmagt overfor den nye struktur, vi mødte i denne sektion, kunne tyde på, at personalet frygter en sådan udvikling.

Produktstandardisering kontra faglig stolthed

For kundebetjeningens frontpersonale betyder den nye struktur formelt, at de får et mindre specialiseret arbejdsfelt, idet de jo skal være generalister indenfor et bredt spekter af simple sagsbehandlingsopgaver. På grund af arbejdspresset har det endnu ikke været muligt for medarbejderne at sætte sig ind i andre opgaver, end dem, de hver især kendte til i forvejen. Idag er tilfældet nærmest, at de varetager en mindre afgrænset del af opgaverne indenfor det område, de tidligere var tilknyttet.

Medarbejdere i frontbetjeningen sagde i interviewet, at det kun er ledelsen, der tror på, at alle kan gøres til generalister. Nogle medarbejdere gav imidlertid samtidig udtryk for, at de er tilfredse med at have fået udvidet deres arbejdsfelt.

Sagsbehandlerne udtrykker alle frustration over, at de hverken får tid eller ro til at udføre det arbejde, som de

har fået med fra deres tidligere afdelinger, eller til at gøre et rimeligt stykke arbejde i forhold til klienterne. Den faglige stolthed slås idag med tidspresset. Sagsbehandlerne har svært ved at acceptere den nedpriortering af visse klient-grupper, som oprettelsen af kundebetjeningen (også) er udtryk for.

Medarbejderne i Frontbetjeningen giver udtryk for, at de på een gang føler et meget stort arbejdspress og samtidig har en oplevelse af utilstrækkelighed, fordi dét at få sagen behandlet (af vejen) bliver vigtigere end dét at gøre sit arbejde ordentligt i forhold til de normer for god sagsbehandling, de kender til. Den ansvarlighed, medarbejderne giver udtryk for, svarer til den ansvarlighedsfølelse, Mintzberg beskriver, at fagfolkene i fagbureaukratiet besidder.

I kapitel 3 refererede jeg, at hurtighed fremfor grundighed i sagsbehandlingen er vægtet i kundebetjeningen. Heri ligger en priortering mellem "glatte" og "tunge" sager, hvor de glatte sager skal ekspederes hurtigt for at give mere tid til de tunge. En sådan priortering må på organisationsniveau betragtes som rimelig og nødvendig, men for den enkelte sagsbehandler i Frontbetjeningen kan det være svært at fastholde dette perspektiv i det daglige arbejde. Klient-kontakter fordrer engagement i personen og dennes problem - alene for at kunne sende sagen videre - dette engagement er, og kan kun være, rettet mod indholdet af sagen, og hvordan denne bedst muligt løses, ikke hvor lang tid, det tager at ekspedere den. Hvis tiden priorteres som den væsentligste faktor, som i akkordarbejde, så vil klienterne blive opfattet som en "sag", "et nummer i rækken", "en type" osv.. Der sker med andre ord en afpersonalisering. Sådan vil det næppe være i Frontbetjeningen.¹³ Tidspresset

¹³ Ihvertfald behøver ekspedition af sager i en Frontbetjening ikke at forstærke denne tendens, som mange medarbejdere i socialforvaltningerne rundt om i landet allerede

er her ikke lige stort hele tiden, og der lægges vægt på at understrege, at borgerne skal sikres en god service, hvilket blandt andet betyder, at de "tungere sager" skal sendes videre. Dog er det værd at være opmærksom på, at en intensivering af tendenserne mod kvantificering og standardisering på lidt længere sigt kan få indflydelse på kvaliteten af den kontakt borgerne får, og på medarbejdernes motivation i forhold til arbejdet, idet motivationen drives af det meningsfulde indhold, ikke af arbejdsmængden.

En yderligere formalisering af de serviceydelser (blandt andet ved øget brug af vidensbaserede systemer), som tilbydes i kundebetjeningen kan, hvis den kobles til et "produktivitetspres" skærpe medarbejdernes konflikt mellem grundighed/indlevelse og hurtighed. Klienterne vil ofte foruden deres "standardproblem" (for eksempel arbejdsløshed) komme med problemer, som netop ikke kan klares med en standardløsning. Det kan være alt fra problemer i forbindelse med skilsmisse og dødsfald til mere udefinerlige ting som ensomhed og magtesløshed. Tanken er, at mere komplekse problemer skal behandles i Rådgivningssektionen, men forudsætningen for, at de kan sendes hertil er, at Frontbetjeningspersonalet har fundet ud af, hvor alvorlige problemerne er.

Arbejdet i Frontbetjeningen kan på længere sigt indeholde opkvalificeringsmuligheder for personalet. Mødet med borgernes mangeartede forespørgsler kræver nye kvalifikationer i retning af at kunne indhente informationer, vurdere og vide noget om at spørge og lytte til forskellige borgere. En forudsætning herfor er imidlertid, at arbejdspresset mindskes, og at medarbejderne tilbydes videreuddannelse.

Flere ressourcer til ledelse ?

Udviklingen af en matrix-organisering karakteriseres, som tidligere antydte, ofte ret som stærkt ressourcekrævende i kraft af mange møder, hvor blandt andet konflikter bearbejdes. Den har en lang indkøringsperiode, vanskeliggør lokalisering af ansvar og medfører store administrative omkostninger. (Bakka, 1986 s. 50)

Medarbejderne i Rådgivnings- og Kundebetjeningsfunktionen i Ringstedets socialforvaltning giver da også udtryk for, at gennemførslen af matrix-organiseringen næsten uden ekstra ressourcer, har nogle omkostninger, som mærkes tydeligt. De oplever, at flere ressourcer nu bruges til ledelse, og at arbejdsbyrden derfor er øget hos dem, som fortsat varetager administration og direkte klient-kontakt.¹⁴

Mellemlederne skal varetage koordinations-, planlægnings-, og styringsopgaver, hvilket betyder, at disse funktioner i nogen grad selvstændiggøres fremfor at være en del af for eksempel socialrådgivernes arbejdsindhold. En sådan ændret prioritering af udnyttelsen af organisationens samlede ressourcer kan skyldes, at arbejdspresset er for stort eller uddannelsesmulighederne for små til, at medarbejderne i praksis har varetaget disse overordnede funktioner i den tidligere struktur.

Medarbejdere i både Frontbetjening og Rådgivning giver desuden udtryk for, at den dobbelte ansvarlighed, som matrix-strukturen skulle medføre, snarere opleves som dobbelt uansvarlighed. Begge grupper giver udtryk for, at de oplever, at ledelsen skubber ansvaret rundt imellem sig - ingen vil tage stilling. Specielt de medarbejdere fra Frontbetjeningen, som henhører under økonomisk forvalt-

¹⁴ Ifølge ledelsen er de nuværende mellemledere ikke hentet fra den direkte daglige administration og klientkontakt. Medarbejdernes oplevelse må ifølge denne skyldes øget klient-tilgang og arbejdstidsnedsættelse.

ning¹⁵ oplever at skulle kontakte op til 4-5 ledere uden at kunne få besked på, hvad de skal gøre. Problemerne med ansvarsforflygtigelse kan måske ses som en overgangsfænomen. De interviewede i Rådgivningsgruppen er desuden utilfredse med den nye struktur, fordi erfaringer fra et tidligere system, hvor forskellige sektioner tog sig af forskellige klientgrupper, viser, at klienterne flyttes rundt konstant, fordi sagsbehandlerne søger at nedbringe deres egen sektions klient-antal. Det vil jo altid være en skønssag om en klient hører hjemme i kundebetjenings- eller rådgivningssektionen.

Endelig opleves den optrappede møde-aktivitet af mange medarbejdere som spild af tid. Møderne opleves som uden reelt indhold. Een af årsagerne hertil kan være, at det tager tid og kræver positive erfaringer at lære at bruge mødetid konstruktivt. Scenarie-værkstedet med frontbetjeningen viste, at gruppen havde samtalestof og spirende idegrundlag at handle udfra til flere måneders møder, men at de ikke havde tillid til, at de selv kunne ændre noget eller at dét, de kom med blev taget alvorligt.

4.2. Konsekvenser for borgerne

Under hele omstillingsprocessen er der i Ringsted socialforvaltning lagt vægt på, at målet med denne er at kunne tilbyde borgerne en bedre service.

Konkret er bedre service tilsyneladende lig hurtig og ensartet sagsbehandling. Ihvertfald er det et tidsaspekt - sagsbehandlingen skal overstås hurtigt, og et retfærdighedsaspekt - alle borgere med ens forhold skal have behandlet

¹⁵ Bogholderi og kassefunktion, som er placeret i frontbetjeningen, hører efter omstillingen til under økonomisk forvaltning

deres sag ens¹⁶, som nævnes i forbindelse med serviceforbedring i kommunens rapporter.

Med udgangspunkt i Dag Wiese Schartum's udskillelse af tre typer krav, som må forventes opfyldt, for at der er tale om servicekvalitet, vil jeg vurdere, hvorvidt borgerne i Ringsted faktisk kan forvente en højere servicekvalitet som følge af omstillingen.¹⁷

De tre krav er:

- Informations- og rådgivningsmulighed
- Tilgængelighed
- Effektivitet

Til de tre krav, Schartum nævner, kan føjes et krav om ressourcer. Bliver den samlede mængde økonomiske ressourcer mindre, betyder det mindsket mulighed for økonomisk hjælp til dækning af borgernes behov. Dette må alt andet lige betragtes som en serviceforringelse (svarende til, at bibliotekerne har færre bøger at låne ud) På det organisatoriske niveau kan man søge at kompensere for de færre økonomiske ressourcer ved på anden måde at sikre en god service for borgerne.

Men lad os nu se på de 3 krav.

Informations- og rådgivningsmulighed

Når borgeren henvender sig ved Frontbetjeningen, skal hun både kunne få svar på spørgsmål, som hører hjemme her, og spørgsmål, som hun med rette kunne forvente hørte hjemme her.

¹⁶ Dette retfærdighedsmål diskuteres i næste kapitel.

¹⁷ Dag Wiese Schartum har, som tidligere nævnt, analyseret konsekvenser af indførsel af on-line datasystemer i den norske sikringsstyrelse (Norwegian National Insurance Service).

Hun må kunne forvente, at hun får generel information om sine rettigheder - også uden at spørge, og at der indenfor det offentlige system er konsistens og sammenhæng imellem, hvad forskellige sektioner siger og gør.

Hun må desuden have mulighed for at modtage en egentlig rådgivning, som specifikt retter sig mod hendes - måske uklare - problemer.

Hvordan fungerer den nye struktur i forhold hertil ?

Det, at aktiviteter rettet mod borgeren primært er samlet eet sted - nemlig i kundebetjeningen - betyder, at hun kan få svar på flere spørgsmål på samme sted, end den tidligere struktur gav mulighed for.

At borgeren i frontbetjeningen får en grundig vejledning om beslægtede forhold, som hun ikke selv udtrykkeligt beder om, er derimod mere usikkert. Oftest vil det kræve længere tids erfaring indenfor et specifikt område at kunne sammenholde det konkrete spørgsmål med en generel viden om området. Som bekendt skal frontpersonalet være generalister, hvorfor det er urimeligt at forvente en sådan grundlæggende viden. Det vidensbaserede system, samt eventuelt "intelligente" informationssystemer vil, som tidligere nævnt, kunne støtte den uerfarne sagsbehandler indtil en vis grænse. I næste kapitel beskrives begrænsningerne i den viden, som kan lægges ind i en vidensbase.

Behov for at modtage egentlig rådgivning kan være vanskelige at tilfredsstille, dels foregår samtalen med sagsbehandleren i et offentligt lokale, hvor såvel andre sagsbehandlere som borgere kan være tilhørere, dels er hovedparten af medarbejderne i frontbetjeningen ikke uddannet til at varetage denne type opgave.



Ønsker borgerne rådgivning ?

Endelig har en del af de borgere, som modtager kontant-hjælp, mistet deres faste socialrådgiver til fordel for skrankebetjeningen, hvor de kan hente deres økonomiske understøttelse. For nogle i denne gruppe kan det betyde, at andre sociale problemer støder til uden at nogen opdager det, med følge af, at problemerne forstørres. For andre kan den anonymitet, som Frontbetjeningen giver mulighed for ligefrem være en fordel. Tim Knudsen refererer en norsk undersøgelse, som viser, at klienten oplever forholdet til socialforvaltningen og specifikt sin socialrådgiver som en byttehandel. Undersøgelsen viste, at klienten nok ønskede at ændre sin situation, men ikke oplevede at kunne bruge socialrådgiveren hertil. På socialforvaltningen ønskede hun derfor materielle ydelser, og måtte så til gengæld finde sig i at være genstand for behandlerens faglige ambitioner om at påvirke hendes adfærd. (Knudsen, 1987 s. 238) Klientens generelle indtryk var således, at den rådgivning, som blev tilbudt, ikke var tilfredsstillende. Om denne opfattelse også gælder i Danmark, herunder Ringsted, vej jeg ikke.

Forsøgsprojektet "Den kommunale nærbutik" i Aabenrå kommune har nogle erfaringer med borgerkontakt, som er værd at lægge mærke til. Forsøgsprojektet gik ud på at flytte tre medarbejdere fra den centrale forvaltning ud i en mindre by - Løjt-Kirkeby -, her skulle borgerne fra dette lokalområde kunne få løst problemer ikke blot indenfor social- og sundheds-området, men også på det skattemæssige- og tekniske forvaltningsområde. Trods opfordringer til at benytte nærbutikken til alle typer henvendelser, som vedkom den offentlige forvaltning, valgte de fleste borgere at tage ind til Aabenrå, når de havde mere personlige eller større problemer at drøfte. (Aabenrå kommune: Rapport om forsøgsprojektet 1986-88)

Erfaringerne fra nærbutikken viser altså, at borgerne gerne vil bruge en "lokal forvaltning" til forespørgsler og informationsindhentning, mens de foretrækker den centrale forvaltning, når deres problemer opleves som mere personlige eller komplekse. Det kan skyldes, at den fornødne beslutningskompetence ikke er tilstede lokalt, det er nemlig kun en meget begrænset kompetence, der er lagt ud, men også at de ønsker den personlige kontakt der -indenfor socialforvaltningsområdet- ligger i at få "sin egen rådgiver". Endelig kan det selvfølgelig være et spørgsmål om simpel vane. Hvis vi ser på erfaringerne fra nærbutikken i Løjt-Kirkeby i forhold til Frontbetjeningen i Ringsted, så kunne man forvente, at de fleste borgere ønsker at henvende sig til en personlig rådgiver, når de kommer til socialforvaltningen med et problem, som for dem opleves som komplekst. Mens den offentlige skranke kan være udmærket, hvis det blot drejer sig om at få fornyet et sygesikringsbevis.

Muligheden for at modtage information/vejledning om forskellige forhold på samme sted er øget, hvilket må ses som en serviceforbedring. Omvendt er muligheden for at modtage en subjekt-orienteret service i form af personlig kontakt, rådgivning eller støtte mindsket for kontanthjælpsgruppen

og mennesker, som kommer i forvaltningen for første gang. Det må betragtes som en forringelse af disse gruppers servicekvalitet.

Tilgængelighed

Schartum skelner mellem forskellige typer tilgængelighed:

- fysisk - at kunne komme i en position, hvorfra det er muligt at modtage forvaltningens service.
Er det muligt at bruge telefon/postvæsen?
- økonomisk - er der omkostninger forbundet med at modtage serviceydelser, f.eks. transportudgifter eller forsømt arbejdstid.
- reel - er der i lovgrundlaget forhold, som mindsker tilgængeligheden. Kan borgeren for eksempel forstå den lovgivning, som ligger til grund for sagsbehandlingen.
- social - normer i befolkningen kan gøre det socialt vanskeligt at kontakte socialforvaltningen, disse normer kan understøttes, hvis borgeren i forvaltningen oplever, at man helst ser hende ude hurtigst muligt igen.

I Ringsteds nye socialforvaltning ligger de største hindringer nok i den fysiske tilgængelighed. Forvaltningen ligger i udkanten af bykernen, adskilt fra det øvrige rådhus, der er 3 etager (og ingen elevatorer). I Frontbetjeningen er der lang ventetid, hvilket medfører, at det kan være omkostningsfuldt (i form af tabt arbejdsfortjeneste) for borgeren at besøge selv et mindre ærinde. Tidsbestilling vil dog, grundet mange klager, blive oprettet snarest.

Borgerens mulighed for at forstå begrundelsen for en afgørelse mindskes måske, idet sagsbehandleren ikke selv kan have så stor viden om alle de områder, hun ekspederer sager indenfor. Det vidensbaserede system kan principielt - afhængigt af synsvinkel - både vanskeliggøre og understøtte borgerens mulighed for at forstå afgørelser.

Det kan blive sværere at forstå afgørelsen, fordi alle operationer i systemet ikke er synlige, hverken for sagsbehandler eller klient. Omvendt kan man forestille sig vidensbaserede systemer opstillet i venteværelset eller på biblioteket, som giver borgeren mulighed for selv i fred og ro at afprøve sine muligheder¹⁸.

Den socialt bestemte tilgængelighed er vanskelig at vurdere. Forsøgene på at ændre socialforvaltningens image med den hensigt at tiltrække borgere, som ellers ikke kommer, kan ses som udtryk for, at man i forvaltningen søger at gøre op med normer, som hindrer tilgængelighed. Ligesom organisationsomstillingen i retning af en markedsbaseret styringsform kan ses som udtryk for øget opmærksomhed mod borgeren.

Den faktiske nednormering af personalegrupperne med direkte klient-kontakt og nedprioriteringen af en gruppe bistandsklienter, som let kan opleve, at de er mindre velkomne, idet man jo reelt har opgivet at gøre noget ved deres situation, peger imidlertid ikke i retning af øget servicekvalitet.

Effektivitet

Schartum skelner mellem to typer sager; dem, som er stærkt tidsafhængige - kvinden, som netop er blevet invalid har brug for hurtig sagsbehandling, og dem, som er tids-uaf-

¹⁸ Dansk Socialrådgiverforening har udviklet et vidensbaseret system "Rettighedsprogrammet", som i øjeblikket afprøves i sådanne sammenhænge

hængige. En pensionssag kan forberedes i måneder før personen bliver pensionist, blot vil hun gerne have penge den dag, hun er berettiget til det. Der behøver altså ikke altid være sammenhæng mellem oplevet servicekvalitet og hurtig sagsbehandling.

I Ringsteds socialforvaltning laver man ikke en sådan skelnen. Indtil nu har det været umuligt for borgeren at bestille tid til en samtale i Kundebetjeningen. Den rationalisering, forvaltningen hermed opnår sker på bekostning af borgerens tid. Hurtig sagsbehandling er noget relativt. Det er muligt, at sagsbehandlingen i samlet tid går hurtigere (borgeren bruger 2 timer i kundebetjeningen, og får et resultat), men borgeren ville måske opfatte det som bedre service at forelægge sit problem og gå igen for så at modtage svar en uge senere.



Brugen af edb virker desuden ikke kun effektiviserende. Medarbejderne i frontbetjeningen klager over, at terminalerne ofte bryder ned. Det er psykisk belastende at måtte vente med sagsbehandlingen, fordi terminalen er gået ned, hvilket ofte sker, når arbejdspresset er størst.

Lovenes indhold har iøvrigt betydning for den service, som kan tilbydes borgerne. Er de vanskelige at fortolke kræver det mange ressourcer at svare. Forsimpling af lovgrundlaget vil derfor øge effektiviteten. (Schartum, 1987 s. 361-375 op.cit)

4.3. Opsamling

Organisationsomstillingen har haft en række konsekvenser for medarbejdernes arbejdsindhold, kvalifikationer og muligheder for at selv at have kontrol over deres eget arbejde.

Oprettelsen af en Kundebetjening medfører, at socialrådgiverne i Rådgivningens arbejde bliver mere specialiseret, idet de nu alene varetager mere sammensatte og komplekse opgaver. Disse opgaver kræver en række kvalifikationer, som socialrådgiverne formelt besidder i kraft af deres uddannelse. Reelt skal socialrådgiverne være indstillede på at bruge deres tid anderledes end tidligere, og den ændrede tidsprioritering skal nok understøttes af videreuddannelses-tilbud.

Personalet i Frontbetjeningen, som kommer fra forskellige afdelinger i den hidtidige struktur, har fået flere rutineopgaver indenfor et bredt spekter af forvaltningsområder. Deres arbejde er således i princippet blevet mindre specialiseret. En forudsætning for, at det også i praksis forholder sig således er, at medarbejderne får ressourcer i form af tid og uddannelse til at blive generalister med en bred viden om forvaltningens opgaver. Idag er medarbejderne underlagt et så stort arbejdspress, at det ikke er muligt at yde den service overfor borgeren, som de er vant til. Tendensen i Frontbetjeningen går i retning af en kvantificering af deres arbejde fremfor en kvalificering, hvilket medfører stress og utilstrækkelighedsfølelse hos medarbejderne.

Det ændrede arbejdsindhold medfører, at der kræves andre kvalifikationer af personalet. I Frontbetjeningen kræves hurtig omstillingsevne, professionel imødekommenhed og evne til hurtigt at sætte sig ind i nye områder. Kvalifikationer, som medarbejderne kun kan få, hvis de får tid til selv at vurdere konkrete sager i et bredere perspektiv og kontrollere deres tid.

I Rådgivningen kræves mere terapeutiske kvalifikationer. Her er det vigtigt at kunne indleve sig, skabe overblik, vurdere, planlægge, rådgive, problemdefinere osv.

Socialrådgiverne i Rådgivningen har høj grad af selvbestemmelsesret i deres arbejde, men få handlemuligheder. Socialrådgiverne er sluttet sammen i bistandsgrupper, som indenfor bredt definerede rammer selv tilrettelægger og prioriterer deres arbejde. Selvbestemmelsen kan imidlertid indirekte komme til at virke belastende, idet såvel den politiske og administrative ledelse, som socialrådgiverne selv forventer, at der i Rådgivningen løses problemer, som reelt vanskeligt kan løses isoleret indenfor denne sektion, fordi problemerne oftest angår samfundsmæssige forhold på et mere overordnet plan.¹⁹

Oprettelsen af en række mellemliderstillinger til varetagelse af planlægnings- og koordineringsopgaver vil få betydning for alle personalegrupper. På den ene side kan man forvente, at arbejdsfunktioner og områder, som før fungerede adskilt (måske med overlap og manglende koordinering), eller arbejdsopgaver, som faldt i "et hul" i forvaltningen, nu vil blive taget op af de nye mellemledere. Det vil betyde en mere tilpasningsdygtig organisation. På den anden side kan man forvente, at konflikter og planlægningsopgaver, som tidligere blev klaret mellem de enkelte personalegrupper og

¹⁹ Dette er dog et alment forhold, som ikke har specielt at gøre med omstillingen.

sektioner uden indblanding af en leder fremover vil blive behandlet på lederniveau. Det kan betyde en svækkelse af de øvrige medarbejderes indflydelsesmuligheder. Endelig betyder oprettelsen af mellemliderstillingerne, en priortering af mellemlider-niveauet. Det kunne have været niveauet for direkte klientkontakt istedet.

For borgerne har omstillingen betydet, at muligheden for at få en umiddelbar kontakt med forvaltningen er øget. Det er blevet lettere at henvende sig, da der nu kun er eet sted, det skal ske. For borgeren, der kommer for at få nyt sygesikringsbevis eller fornyet buskort, er servicekvaliteten øget. Flere ærinder kan ordnes samme sted samtidig, borgeren slipper for at styrte rundt i forvaltningen.

Den standardiserede sagsbehandling i Frontbetjeningen medfører altså, at det bliver lettere at få besørget simple ærinder og besvaret standardspørgsmål. Derimod kan borgere med personlige eller komplekse problemer opleve skranken i Kundebetjeningen som et altfor "offentligt" sted at skulle fremlægge sine problemer. Det kræver stor indfølelse og dygtighed i sin udspørgen at håndtere den slags henvendelser i Kundebetjeningen, og at sikre, at de egentlige problemer kommer frem. Kvalifikationer, som det derfor er vigtigt, at frontpersonalet videreuddannes til at få.

Det forudsætter desuden grundig viden at kunne forstå og forklare borgeren det, som hun ikke forstår i første omgang. Medarbejderne er idag generalister, og kan ikke forventes at kunne give fyldestgørende vejledning og svar på alle tvivlsspørgsmål. Det kræver både uddannelse og erfaring.

For den klientgruppe, som tidligere tilhørte Rådgivningen er muligheden for at få personlig response og opmærksomhed mindsket, hvilket kan ses som en forringet service. De klienter, som er tilbage i Rådgivningen burde til gengæld få bedre service i kraft af et lavere klient-antal. Ifølge medarbejderne har forskellige forhold imidlertid medført,

at de ikke oplever nogen nedgang i antallet af klient-henvendelser.

Vurderingen af, om sagsbehandlingen er blevet mere effektiv afhænger af øjnene, som ser. For organisationen som helhed vil sagsbehandlingen nok gå hurtigere end tidligere. Forudsætningen herfor er i en del tilfælde, at borgeren er tilstede under sagsbehandlingen, det betyder, at borgeren kan skulle bruge mere tid på at få sin sag behandlet end tidligere.

5. Teknologiske perspektiver

I de foregående kapitler har jeg beskrevet nogle af de konkrete organisatoriske ændringer i Ringsted, den divisionaliserede organisationsform, som disse peger i retning af, og konsekvenserne heraf for medarbejdere og borgere.

Den divisionaliserede organisationsform er, som nævnt, karakteriseret ved, at koordineringen af aktiviteter i organisationen sker gennem standardisering af produktet, og at der er en høj specialiseringsgrad mellem forskellige markedsrettede sektioner. I dette kapitel vil jeg diskutere, hvorvidt informationsteknologien generelt og de vidensbaserede systemer i særdeleshed understøtter eller hindrer de beskrevne tendenser.

5.1. Øget standardisering af produktet ?

I Kundebetjeningen skal leveres regelbestemte ydelser, og sagsbehandleren skal understøttes af edb-orienterede systemer. De fleste funktioner, som lægges i Kundebetjeningen har i forvejen præg af rutine-opgaver, men også andre sagsbehandlingsopgaver udlægges, og søges i forbindelse hermed standardiseret. Forstærker understøttelsen af sagsbehandlerne med edb-baserede, herunder vidensbaserede systemer, tendensen til, at forvaltningens serviceydelser standardiseres ?

Først et muligt svar herpå, som har grundlag i den organisationskulturelle teori. I et organisationskulturperspektiv ses organisationen ikke som styret af formelt vedtagne regler, kompetencefordeling og aftaler, men som styret af den "forståelse af mening", medarbejderne har som udgangspunkt for deres handlinger. (Schein, 1986) Denne rationalitetsopfattelse ændres og udvikles naturligvis

konstant i vekselvirkning med omgivelserne, som i dette tilfælde er både organisation og samfund i bred almindelighed. Overdrages sagsbehandlingen til medarbejdere, som kun kan varetage denne med systemets støtte, så bliver det den "mening", intention eller rationalitet, som een gang er nedlagt i systemet, som fremover vil styre sagsbehandlingen indenfor det felt, systemet omhandler. Systemet er ikke i samspil med omgivelserne, og vil derfor ikke tilpasses ændrede forhold henad vejen. Det kræver nye vedtagelser at opdatere eller ændre systemet. Sådanne vedtagelser ligger opfte langt efter ændringer i praksis. De vidensbaserede systemer kan måske medvirke til, at sagsbehandlingen bliver stationær. Endnu er det imidlertid ikke muligt at vurdere sådanne hypoteser.

For at kunne vurdere om introduktionen af vidensbaserede systemer iøvrigt påvirker forvaltningens serviceydelser, må vi se lidt nærmere på, hvad det egentlig er for opgaver, som varetages i forvaltningen.

Hvad er sagsbehandling ?

Sagsbehandling kan helt kort beskrives som en forespørgsel, der ender med et resultat.

Olav Holst fra Computer Ressources International har udvidet denne meget generelle betragtning i forhold til computeres rolle i sagsbehandlingen. Han skelner mellem to typer opgaver i et sagsbehandlingsforløb:

Sagsstyring

- at registrere
- at fordele
- at planlægge
- at styre sagsflow

Sagstolkning

- at klarlægge præmisser
- at kortlægge kontekst
- at foretage vurderinger
- at nå en afklaring

(Olav Holst på Dansk Dataforenings konference d. 17.11.1988)

Hvor edb hidtil er brugt til sagsbehandlingsopgaverne på venstre side, så giver udviklingen af vidensbaserede systemer, ifølge Olav Holst, mulighed for at understøtte højresiden - sagstolkningen.

En forudsætning for at give Olav Holst ret heri er, at man alene betragter de kvalifikationer eller den viden, som bruges i sagstolkningssituationen, som fakta viden. Nemlig som en viden, der kan formaliseres, og dermed formuleres regler for. Formaliseringen af fagpersonens viden er jo en vigtig betingelse for, at der kan opbygges en vidensbase.

Det vidensbaserede system kan bestemt understøtte sagsbehandleren i at "klarlægge præmisser" og "kortlægge kontekst" indenfor det afgrænsede rum, det er opbygget til at operere indenfor. Men støtter sagsbehandlerens vurdering sig alene (eller primært) på systemets informationer (den formelle viden, hun har fået ud af dette), så vil hendes vurdering og afklaring følge systemets logik eller struktur, og alt, hvad der falder udenfor denne logik, medtages ikke.

Definitionen af, hvad der foregår i en sagsbehandlings-situation indsnævres til noget klart afgrænset, og det medfører, at vigtige elementer kan overses.

En sagsbehandlingssituation kan være let afgrænset - for eksempel ved en borgerhenvendelse om lægeskift eller buskort-fornyelse, men den kan også indeholde aspekter, som ved en standardisering går tabt. Enhver borgerhenvendelse medfører for eksempel, at sagsbehandleren enten rådgiver eller informerer borgeren. Rådgivnings- og informationsopgaver er forskellige, men kan begge indgå som en del af et sagsbehandlingsforløb.

Hvad er information, og hvad er rådgivning ?

I Ringsteds Frontbetjening skal både varetages informations-

og rådgivningsopgaver. Udlægningen af sager, som tidligere var placeret i Rådgivningssektionen, varetagelse af visitationssamtaler, og muligheden for øget brug af vidensbaserede systemer gør en skelnen mellem de to funktioner relevant.

Denne skelnen er imidlertid ikke altid klar. I Horsens kommune har socialforvaltningen igangsat et informationsformidlingsprojekt, hvortil der er opbygget elektroniske informationssystemer (de er ikke vidensbaserede). Disse kan for eksempel bruges af hjemmehjælperen. Hun kan tage informationssystemet med ud til sine patienter, og her hjælpe dem med at undersøge, om de for eksempel er berettiget til brændselshjælp. I Kommunernes Landsforenings blad "Danske Kommuner" nr. 7 1988 betegnes denne type informationsformidling som "elektronisk socialrådgivning".

Men, der er netop ikke tale om at rådgive, hjemmehjælperen kan kun formidle den information, som ligger i informationssystemet. Information er glimrende, når patienten eller klienten har defineret sit problem; jeg vil gerne have brændselshjælp. Men en egentlig rådgivning er nødvendig, når selve problemdefinitionen er det centrale. Hvor informationsformidling er karakteriseret ved, at man kan få svar på de konkrete spørgsmål, som systemet omfatter, så er rådgivning karakteriseret ved, at der foregår en åben dialog mellem to eller flere personer. Samtalen kan skifte emne og karakter undervejs, fordi både socialrådgiveren og klienten hele tiden udvikler forståelsen af problemet og dets løsning.

Systemer, som kan understøtte informationsformidling til borgerne, vil sikkert være en god ting, men de erstatter altså ikke den åbne dialog, som karakteriserer rådgivningen.

Det er helt i overensstemmelse med den divisionaliserede organisationsforms krav om standardisering af organisationens produkt at overse forskellen på de to funktioner - på "rådgivningens bekostning". Rådgivning forveksles på

denne måde med formidling af information, som er langt lettere at kvantificere og standardisere end den uforudsigelige rådgivningssituation. Brug af vidensbaserede systemer forudsætter afgrænsede forudsigelige sagsbehandlingsforløb. En øget brug af disse kan derfor understøtte tendensen til at neglicere rådgivningsfunktionen.

Det er imidlertid ikke alene forståelsen af de funktioner, som varetages, der er central. Nok så vigtige er mulige indholdsmæssige ændringer i disse funktioner. I resten af dette afsnit vil vi se på muligheder for at tilpasse det retsgrundlag, som sagsbehandlingen bygger på, til edb-baserede systemer. Og diskutere indholdet af den "ensartede sagsbehandling", som edb-baserede systemer lovprises for at producere.

Retsgrundlag - for mennesker eller maskiner ?

Hvor forvaltningen af bistandsloven tidligere byggede på socialrådgiverens skøn, har bekendtgørelser og cirkulærer indsnævret denne til snarere at indebære beregning og udbetaling af fastlagte økonomiske ydelser. Det er blandt andet denne indsnævring, som har skabt grundlag for at flytte visse ydelser fra Rådgivningen til Kundebetjeningen, ligesom den åbner mulighed for brug af vidensbaserede systemer i sagsbehandlingsprocessen.

Jon Bing mener imidlertid, at der kan være problemer forbundet med en formalisering og standardisering af sagsbehandlingsprocessen. Han påpeger, at det i megen lovgivning - også i den, som ikke decideret defineres som rammelovgivning - er nødvendigt at operere med vage kriterier. Normalt er det ikke noget problem. Vagheden klares ved at sagsbehandleren bruger sin almindelige baggrundsviden (den erfaringsbaserede) suppleret med information fra retskildematerialet. Hun vil fremdrage de sagsforhold, som er relevante, og vurdere, om de trækker i retning af et positivt eller negativt resultat. I princippet kunne man tænke

sig, at sagsbehandleren blot sammentalte antallet af forhold, som pegede på en positiv, henholdsvis negativ afgørelse.

Men Bing skriver:

"Det interessante med denne type vurderinger er (1) at man aldrig på forhånd udtømmende kan bestemme, hvilke typer af momenter, som kan tillægges vægt, og (2) aldrig på forhånd kan bestemme, hvilken indbyrdes vægt, de skal tillægges. Dette gør, at man principielt aldrig kan repræsentere retslige afvejninger i edb-baserede systemer." (Bing, 1986 s.46)

Een af måderne, hvorpå dette problem kan klares, er ved at ændre regelgrundlaget. Afvejningen kan erstattes af en (gerne kompleks) fast regel. Datasystemer kan nemlig sagtens håndtere komplekse, faste regler, hvor en hovedregel har et utal af undtagelser. Sagsbehandlere er derimod dygtige til at foretage vurderinger, mens de har svært ved at håndtere et stort antal komplekse, faste regler.

Reglerne kan desuden blive så komplicerede, at de bliver uforståelige for borgerne, selv hvis de får en udskrift, der begrundet afgørelsen.

Der skal derfor træffes et valg, når regelgrundlaget skal ændres - skal det være håndterligt for mennesker eller for maskiner ?

Jeg har tidligere refereret socialinspektøren i Ringsted for at sige, at en vigtig fordel ved brug af vidensbaserede systemer er, at de sikrer en ensartet sagsbehandling, hvilket betyder konsistens i afgørelsen. Et sådant udsagn taler for udarbejdelsen af regelgrundlag, som kan håndteres af maskiner, idet disses afgørelser ihvertfald tilsyneladende altid er konsistente. Men hvad ligger der egentlig i, at

edb-baserede systemer sikrer en ensartet sagsbehandling ?

Ensartet sagsbehandling

Når ensartet og konsistent sagsbehandling klinger så behageligt i vores ører, så tror jeg, at det er fordi, vi forbinder "retfærdighed" eller i juridisk sprogbrug "retssikkerhed" med det.

Dag Wiese Schartum og Jon Bing, som begge er jurister ved institut for rettsinformatikk ved universitetet i Oslo, har imidlertid problematiseret den forestilling, at ensartet (edb-baseret) sagsbehandling styrker borgerens retssikkerhed.

Dag Wiese Schartum skriver:

"Computerprogrammer tager højde for dette (at sagsbehandlingen skal være ensartet, min tilføjelse) både med hensyn til at samme kalkulationer bruges uafhængigt af hvilket kontor, der behandler sagen og til korrekthed uanset resultat." (Schartum, 1987 s. 348)

Schartum skelner mellem den formelle lighed, som systemet jævnfør ovenstående sikrer, og en reel lighed, som snarere henfører til et så vagt begreb som "fairness". Hans påstand går på, at en sagsbehandler i sin behandling af en sag konstant foretager mindre afvejninger, som hun ved har betydning, når hun tilsidst summerer sagsforholdene op, og træffer en beslutning. Afvejninger, som sikrer, at afgørelserne udtrykker en mere reel lighed.

"Der er få, som efter at have tænkt sig om, vil fastholde, at den retslige beslutningsproces altid kun går i een retning uden hensyntagen til nogen form for fornuftsvurdering i forhold til konsekvensen af delsvar, taget tidligt i proces-

sen." (Schartum, 1987 s. 381)

Processen er altså ikke lineær fra informationer til afgørelse, men bevæger sig frem og tilbage. Dette er ikke tilfældet i et vidensbaseret system, hvor konsekvenserne af oplysningerne først kommer frem i den endelige vurdering.

Retssikkerhed

Jon Bing refererer til Eckhoff's specificering af begrebet retssikkerhed for herudfra at vurdere konsekvenser af at sagsbehandling varetages via edb-systemer.

"Eckhoff opererer med en opspaltning i flere underordnede interesser, som kan være i indbyrdes konflikt:

- lighed
- forudsigelighed
- objektivitet
- demokratisk kontrol
- fair og hensynsfuld sagsbehandling" (Bing, 1986 s.47)

Lighed diskuteres i forhold til at undgå usaglig forskelsbehandling. Forudsætningen for, at ens sager behandles ens er, at de beskrives ens. Beskrives de forskelligt, vil de også blive behandlet forskelligt, uanset om sagsbehandleren kan gennemskue hvorfor. Såvel simple indtastningsfejl, som misforståelser i kontakten mellem sagsbehandler og borger kan føre til, at to ens sager ikke behandles ens.

Forudsigeligheden styrkes i første omgang ved brug af datasystemer. Når relevante variable i en bestemt sag er afgjort, så er resultatet også afgjort - der er ingen tvivl, systemet er 100% forudsigeligt. Hvis man ved forudsigelighed forstår, om resultatet faktisk er forudsigeligt for den person, hvis sag behandles, så er sagen straks mere

speget. Ændringen af regelstrukturen til faste, komplekse regler er allerede nævnt. Regelsystemet bliver en labyrint af faste detailregler, som nok er forudsigelige i den forstand, at systemet følger en logisk struktur, men for borgeren kan det være meget vanskeligt at forudsige, hvilket resultat hun får.

Objektivitet henfører til krav om, at systemerne ikke må tage hensyn til gruppeinteresser. Det edb-baserede system garanterer en formel objektivitet. Reelt fastslår Jon Bing, at nogle samfundsgrupper har bedre forudsætninger for at forholde sig til systemet og angribe det. Hermed adskiller situationen sig ikke fra den, vi kender idag, men det kunne man måske ønske, at edb-systemerne forsøgte at medvirke til, at den gjorde ?

Demokratisk kontrol kan ikke alene foregå ved, at undersøge klager over enkeltafgørelser. Jon Bing mener, at man må op på et højere generaliseringsniveau, og gøre systemerne som sådan til genstand for kontrol og kritik.

Fair og hensynsfuld sagsbehandling er ifølge Jon Bing det mest vidtgående krav. Det referer dels tilbage til den tidligere diskussion om formel kontra reel lighed i sagsbehandlingen. dels til en diskussion om, hvorvidt afgørelser, der angår mennesker, skal træffes af mennesker. Indtil nu har alle fortalernes for den elektroniske sagsbehandling lagt vægt på, at systemerne fungerer som beslutningsstøttesystemer, det er stadig sagsbehandleren, som formelt skal træffe den endelige afgørelse. Mon det bliver ved med at være sådan eller vil vi acceptere maskinelle afgørelser af visse problemtyper ? (inspiration fra Jon Bing, 1986 s. 46-50)

Simpelt eller komplekst regelgrundlag ?

I dette afsnit har jeg påvist, at en standardisering af sagsbehandlingen kan understøttes ved brug af vidensbaserede

og andre edb-baserede systemer. Systemerne medfører imidlertid, at en standardisering ikke behøver at implicere en forsimpling af det retsgrundlag, som ligger til grund for sagsbehandlingen.

Ifølge Schartum kan informationsteknologien både medføre en simplificering og en øget kompleksitet i det regelgrundlag, vi kender idag.

Normalt hilses en simplificering velkommen, specielt hvis den samtidig medfører besparelser. Komplexitet accepteres imidlertid også, hvis blot det indeholder en gevinst (et forlig går igennem, der opnås en besparelse etc.).

Simplificeringen kan ske ved at operere med færre regler eller ved omformulering af vage retningslinier til faste kriterier, hvilket er nødvendige ved elektronisk formidlet sagsbehandling.

En kompleksisering kan ske idet er muligt at operere med flere regler uden, at det bliver så dyrt i administrationsomkostninger, at gevinsten forsvinder. (Schartum, 1987 s. 328-329)



Den nye skatterreform i Danmark er et udmærket eksempel på, at et regelgrundlag kompliceres i en sådan grad, at den menige borger er ude af stand til selv at udregne sin skat.

Man kan derfor tale om, at der foretages en standardiseret sagsbehandling, som bygger på et komplekst retsgrundlag.

5.2. Intensiveret arbejdsdeling ?

Den divisionaliserede organisationsform er karakteriseret ved, at der eksisterer høj grad af arbejdsdeling. I dette afsnit peger jeg på en række udviklingstræk, som viser, at brugen af vidensbaserede systemer både kan understøtte og hindre denne tendens til opsplitning af arbejdet.

T.K. Karlsen og Maria Oppen diskuterer vidensbaserede systemers betydning for organisationens arbejdsdeling. De mener ikke, at indførelse af vidensbaserede systemer entydigt peger i en bestemt udviklingsretning. Istedet påpeger de, at de vidensbaserede systemers betydning for det administrative arbejde vil afhænge af den eksisterende praksis og de visioner, som ligger bag udviklingen af systemerne.

Systemerne kan, hvis det administrative arbejde i forvejen er stærkt opsplittet medføre en endog intensiveret arbejdsdeling, og en prioritering af kvantitative mål som effektivitet fremfor subjekt-orienteret service og fortsat uddannelse af medarbejderne indenfor rutinearbejdsområdet.

Omvendt kan de også medvirke til en reintegration af arbejdsrutiner, hvilket vil sige mere sammenhængende arbejdsindhold, hvis der lægges vægt på udvikling af potentialer som lyst til at lære, kreativitet, fleksibilitet og personlig ansvarlighed. (T.K. Karlsen, 1988 s. 139-150)

I Ringsteds socialforvaltning er begge tendenser repræsenteret. Den del af den organisatoriske omstilling, som jeg tidligere har beskrevet, peger primært på, at det nuværende vidensbaserede system til opstilling i Frontbetjeningen vil understøtte en arbejdsdeling. Men andre initiativer i kommunen peger i en anden retning.

Intensiveret arbejdsdeling !

Tendensen til øget opsplittning af arbejdsfunktioner kommer til udtryk på to niveauer:

1. I en organisatorisk arbejdsdeling mellem Rådgivnings- og Kundebetjeningsfunktionen. Når den sagsbehandling, som tidligere lå i Rådgivningen overflyttedes til Kundebetjeningen løsrives den fra en praksis, hvor flere komplekse problemer behandles samtidigt som en del af et rådgivningsforløb.

2. I en teknisk arbejdsdeling mellem menneske og maskine, hvor det meste af den sagsbehandling, som foregår i frontbetjeningen skal understøttes af edb-baserede systemer.

Da den organisatoriske arbejdsdeling tidligere er behandlet, vil jeg her koncentrere mig om den tekniske.

Teknisk arbejdsdeling

At der foregår en arbejdsdeling mellem menneske og maskine i et sagsbehandlingsforløb baseret på edb-systemer er allerede beskrevet. Et mål for, hvordan denne arbejdsdeling indvirker på arbejdsprocessen er, om det edb-baserede system fungerer som et værktøj i hånden på en iøvrigt selvbestemmende sagsbehandler, eller det snarere er sagsbehandleren, der fungerer som vedhæng til en automatiseret sagsbehandlingsproces.

I VISA-projektets første rapport refererer Oluf Danielsen Søren M. Borch og Diane Kjærgaard for at skelne mellem 4

former for edb-baseret støtte:

- ikke støttende - ingen eller elementære faciliteter i systemet,
- stimulerende - af brugerens forståelse, kreativitet og motivation,
- styrende - regler, som brugeren må gennemgå, for at nå et resultat, er indlagt, og
- automatisk - brugeren deltager overhovedet ikke i processen. (Danielsen, 1988 s. 17-21)

I forhold til denne kategorisering ville jeg placere systemet i Ringsted et sted imellem stimulerende og styrende. I Ringsted formuleres da også begge disse intentioner. Stimulationen skal ligge i, at sagsbehandleren skal tænke sig om en ekstra gang; hvad ville hun egentlig selv have vurderet, og hvordan, når hun møder systemets resultat. Det styrende ligger i, at sagsbehandleren tvinges til at udfylde præcis de spørgsmål, som formuleres på hovedmenuen, og at systemet repræsenterer en autoritet, som det kan kræve stor selvsikkerhed at trodse ved at overskrive systemets konklusion.

Da systemet er tænkt opstillet og brugt i forvaltningens frontbetjening, hvor medarbejderne ikke er vant til at vurdere den type sager, systemet angår, så vil jeg vurdere, at systemet primært vil virke styrende for personalets arbejde.

Dag Wiese Schartum beskriver et eksempel på, hvordan brugen af on-line computere i den norske sikringsstyrelse førte til en arbejdsdeling mellem menneske og maskine, som i nogen grad umyndiggjorde sagsbehandleren i hendes arbejde.

Før den norske sikringsstyrelse fik indført on-line datasystemer udkom alle cirkulærer om administration af den relevante lovgivning som lølblade. Den daglige praksis var dengang karakteriseret ved, at sagsbehandleren brugte sin

viden om det generelle retsgrundlag, og sin erfaring med, hvordan tidligere sager blev behandlet, når hun behandlede en ny sag. Kun hvis en sag indeholdt nye aspekter, blev cirkulærerne brugt. Sagsbehandleren handlede på denne måde loyalt i forhold til lovens intentioner, men havde samtidig den fulde magt over situationen - det var hende, som vurderede, hvilke informationer, og hvilket retsgrundlag, der skulle bruges hvornår.

Ved opbygningen af nye datasystemer blev de instruktioner og retningslinier, som tidligere fandtes i løsbladsform, lagt ind i disse. De nye systemer stiller direkte krav til sagsbehandleren om at indtaste bestemte sagsinformationer, og de overfører informationer fra andre systemer automatisk. Endelig kan den automatiske beregning kun aktiveres, når obligatoriske værdier er udfyldt korrekt.

Computersystemet er derfor - i modsætning til de skriftlige cirkulærer - ikke et system, som er aktiveret af den individuelle medarbejder, når hun møder et problem, men et system, hun bliver nødt til at bruge, hvis hun overhovedet vil gøre sit arbejde. (Schartum, 1988, s. 160-161 op.cit.)

På denne måde medfører arbejdsdelingen med maskinen, at sagsbehandlerens autoritet og mulighed for selvbestemmelse i arbejdet indsnævres.

Efter at have givet eksempler på, at teknologi-indførsel kan forstærke arbejdsdelingen, skal vi nu se på et eksempel, hvor teknologi-indførsel medvirker til en øget integration af forskelligt arbejdsindhold.

Reintegration af arbejdsfunktioner

Jeg har indtil nu alene beskæftiget mig med den del af organisationsomstillingen i Ringsted, som har med socialforvaltningens centrale administrations direkte klientkontakt at gøre. Eksempler på reintegration af arbejds-

funktioner findes imidlertid i en anden del af organisationen, den skal vi derfor se nærmere på nu.

Ringsted Kommune har decentraliseret²⁰ den del af socialforvaltningen, som tager sig af kommunens unge arbejdsløse (18-25 år). Fremfor, som kontanthjælpsmodtagerne (arbejdsløse over 25 år), blot at hente en økonomisk understøttelse i Frontbetjeningen, tilbydes de unge kommunalt arbejde eller uddannelsesaktiviteter, mens de modtager understøttelsen. Alt arbejde med deres sager varetages af en sagsbehandler, som er placeret samme sted, som de øvrige aktiviteter for denne gruppe. Sagsbehandleren arbejder således "lokalt", adskilt fra den øvrige forvaltning.

Den "lokale" placering har en række fordele både for sagsbehandleren og de unge. Hun lærer dem at kende i dagligdagen, og tager del i deres glæder og sorger uden smålig skelnen til, om det er en socialforvaltningsopgave eller ej. Det personlige kendskab er en fordel, når hun skal understøtte dem i at finde job- eller uddannelsesmuligheder. Men sagsbehandleren har selvfølgelig sine begrænsninger, hun kan for eksempel ikke hele det relevante retsgrundlag udenad. Det har blandt andet ført til ønsker om at få vidensbaserede systemer for områder som regler for statens uddannelsesstøtte, højskoletilskud, boligstøtte og fripladsgrænser på kommunens institutioner. (Kommunernes Landsforenings konsulentrapport, 1988)

Får sagsbehandleren i Ungdomsrådgivningen disse systemer, så vil de få en noget anden rolle i hendes arbejde end de samme systemer vil få i Frontbetjeningen i den centrale forvaltning. I Ungdomsrådgivningen vil det være en uddannet sagsbehandler, som bruger systemet som støtte i sin daglige

²⁰ Jeg skelner mellem decentralisering og dekoncentration. Decentralisering betyder delegation af kompetence til underordnede organer, mens dekoncentration betyder udflytning af dele af den centrale forvaltning på rådhuset til de lokalområder, folk bor og arbejder i.

praksis, der primært består i alverdens problemer, som kræver nok så meget personlig erfaring og terapeutiske kvalifikationer som faktuel viden. Hendes direkte kontakt med de unges komplekse problemer gør, at hendes viden fortsat udvikles, og det gør hende istand til at kritisere og udvikle de vidensbaserede systemer, hun bruger i sit arbejde. De vidensbaserede systemer vil fungere som beslutningsstøttesystemer for den lokalt placerede og veluddannede sagsbehandler, fordi hun besidder en faglig viden og i kraft af konfrontation med virkeligheden udvikler en praksiserfaring.

Systemerne vil sætte sagsbehandleren istand til at yde en kompetent sagsbehandling som et naturligt led i hendes øvrige mere "flydende" rådgivningsarbejde.

Udflytningen af Ungdomsrådgivningen står ikke alene. Der er også foretaget en udflytning af visse sundhedsforvaltningsaktiviteter til et lokalt "Sundhedscenter" i een af kommunens nordlige landsbyer.

Disse udflytnings-initiativer ligger helt i tråd med udviklingen i retning af en divisionaliseret organisationsform. Sektioner og funktioner tilpasses forskellige "markeder", behov eller områder, samtidig med, at den centrale styring og kontrol fastholdes.

Man skal således ikke forveksle decentralisering af kompetence med dekoncentrationsstrategierne. Om edb-baserede systemers rolle ved delegation af kompetence til i forvejen dekoncentrerede sikringsstyrelseskontorer, skriver Schartum, at den delegation af kompetence, som er sket indenfor sikringsstyrelsen for en væsentlig dels vedkommende er sket i forlængelse af, at der er udviklet nye tekniske muligheder for at styring af myndigheden via procedurer. (Schartum, 1987)

Et enkelt fingerpeg om, at vidensbaserede og andre edb-

baserede systemer nok kan sikre integration af arbejdsfunktioner, men måske tenderer imod at mindske et decentraliserings- og dermed selvbestemmelsesperspektiv for de lokalt placerede medarbejdere og borgere.

5.3. Kvalifikationsforhold og vidensbaserede systemer²¹

Dette afsnit bygger ikke på tendenser, som kan observeres i Ringsted idag. Formålet er at præsentere nogle mulige konsekvenser af at bruge vidensbaserede systemer for medarbejdernes kvalifikationer og dermed de opgaver, de varetager.

Hvad er egentlig kvalifikationer ?

Mats Alvesson²² skriver, at kvalifikationsgrader oftest defineres af den tid til uddannelse og oplæring, som gennemsnitligt er nødvendig for at opnå en normal præstation. (Alvesson, 1983 s. 54)

I det følgende vil jeg tage udgangspunkt i en anden forståelse af kvalifikationer, nemlig som de færdigheder (viden, erfaring, intuition, håndelag osv.), der udnyttes i en given arbejdsproces. Det vil sige færdigheder, som bruges og udvikles i en praksis-situation. Mange af disse kvalifikationer kan ikke direkte indlæres i en uddannelses-situation.

²¹ Ændringer i kvalifikationer og vidensstruktur ved indførsel af vidensbaserede systemer er allerede ved at være et større forskningsområde. Dette lille afsnit skal ikke læses som en oversigt over denne forskning - snarere som en appetitvækker....

²² Mats Alvesson er tilknyttet Lunds universitet, hvor han forsker indenfor områderne organisationsteori, arbejdslivsforskning og socialpsykologi.

Kvalifikationer skal bruges for at udvikles

"Ekspertviden eller professionel faglighed kan kun sikres og udvikles, hvis den bruges kontinuerligt i relevante arbejdssituationer" (Karlsen, 1987, s. 141)

Med denne hypotese som udgangspunkt har to forskere analyseret den professionelle fagligheds udvikling indenfor den offentlige administration, primært i Vesttyskland.

De mener, man analytisk kan skelne mellem tre typer ekspertviden, som bruges indenfor den offentlige administration:

1. Teoretisk viden, som består af den reproducerbare basale viden indenfor et afgrænset felt. Det kan være viden om retsgrundlag og om social kontekst.

2. Praktisk viden, det vil sige viden om den administrative proces, og de redskaber, som bruges i denne. Det kan være viden om, hvordan man bruger et tekstbehandlingsprogram eller skriver et korrekt brev.

3. Erfaringsbaseret viden er viden, som ikke kan formuleres eksplicit, og som fremkommer ved gennem daglig praksis at bruge teoretisk og praktisk viden i forhold til forskellige konkrete sager. Den fremkommer mere eller mindre bevidst i situationer, som ligner tidligere oplevede situationer.

Karlsen og Oppen mener, at det er den erfaringsbaserede viden, som, i kombination med frihed til at foretage skøn/vurdering, konstituerer grundlaget for en effektiv og sammenhængende sagsbehandling, som er tilpasset de konstant skiftende omgivelser. Hermed understøttes hypotesen om, at brug af vidensbaserede systemer kan føre til en stationær sagsbehandling.

De to førstnævnte typer viden kan godt omsættes til et

dataprogramms vidensbase, men da den erfaringsbaserede viden er karakteriseret ved, at den skabes i situationen (det vil sige, at den er uforudsigelig), så kan den ikke -ihvertfald ikke fuldstændigt- formuleres til brug for vidensbasen. Og hvad gør så egentlig det ? Hvorfor kan man ikke blot lade vidensbasen indeholde den teoretiske og praktiske viden, og så lade dem, som bruger systemet, bruge deres erfaringsbaserede viden ?

Det kan man ikke primært fordi de tre typer viden i praksis ikke kan adskilles. Det betyder, at hvis sagsbehandleren ikke selv holder sin viden om retsgrundlag og administrative procedurer vedlige, så vil hun ikke blot glemme dem, men også den praksiserfaring, hun har opbygget. Ingela Josefsson²³ beskriver et eksempel fra den svenske "Fors kringskassen":

"Alle beregninger udføres af edb-systemerne. Det medfører, at de ansatte ikke behøver kunne de regler, som ligger til grund for beregningerne, de findes jo nu indeni maskinen. Nu bliver spørgsmålet - hvordan opretholder man viden hos de ansatte, så de kan forklare beregningerne ?"
(Christina Josefsson, 1988 s. 4)

Josefssons undersøgelse af de ansatte i "Fors kringskassen" viste, at viden, som ikke bruges aktivt forsvinder efter blot 4-5 år.²⁴

²³ Ingela Josefson er doktor i lingvistik, og ansat på Arbeidslivscentrum i Stockholm, hvor hun har foretaget analyser af ændringer i sygeplejeskers kvalifikationer på et engelsk hospital, da der indførtes vidensbaserede systemer, og af konsekvenser for personalet i den svenske "Fors kringskasse", hvor der ligeledes har været forsøg med brug af vidensbaserede systemer.

²⁴ Desværre skriver Ingela Josefsson ikke (i det materiale, jeg har set), hvordan hun har foretaget denne undersøgelse.

Sagsbehandlerne (socialrådgivere og -formidlere) i Rådgivningen vil i systemernes første levetid kunne huske, hvordan de plejede at håndtere sagsbehandlingen af de paragraffer, som nu behandles elektronisk i frontbetjeningen. Men da denne viden ikke fastholdes og udvikles, fordi den ikke bruges kontinuerligt i relevante arbejdssituationer, så vil de med tiden glemme den.

Den mangel på ekspertviden, som vil opstå, kan medføre, at det administrative system bliver så fastlåst, at det ikke ændres i samklang med det samfund, som omgiver det. Selvfølgelig kan man forestille sig, at særligt udvalgte medarbejdere skal vedligeholde deres viden, som piloten, der indimellem selv skal lade flyet lette og lande for at kunne huske, hvad hun skal gøre i nødsituationer. En sådan foranstaltning har jeg imidlertid aldrig hørt nævnt, og jeg tvivler også på, at den ville fungere i praksis.

For borgerne kan den manglende vidensudvikling hos medarbejderne medføre, at de ikke kan få ordentlig besked om, hvorfor deres sager behandles som de gør. I det scenarieværksted, vi afholdt med borgere i Ringsted, nævnte disse sagsbehandlerne afhængighed af teknikken som et problem, de allerede oplever idag. Manglende vidensudvikling medfører ligeledes, at man som borger kan risikere, at specielle forhold i ens sag enten overses (ellers kan systemet jo ikke behandle sagen) eller bliver offer for et intuitivt valg hos sagsbehandleren, som ikke bygger på de relevante retskilder. (Schartum, artikel, 1988 s. 214)

De vidensbaserede systemer kan, som vi har set i Ringsteds socialforvaltning få betydning for faggrænserne mellem kontor- og faguuddannet personale. Den sagsbehandling, som tidligere blev varetaget af socialrådgiverne i Rådgivningen, kan, fordi den standardiseres, varetages af kontoruddannet personale.

De vidensbaserede systemer kan imidlertid også få betydning for arbejdsdelingen indenfor de enkelte faggrupper. I fremtiden kan man forestille sig, at såvel den faguddannede medarbejdergruppe (AC'ere og FTF'ere), som den kontoruddannede gruppe (HK'ere) bliver skåret over i en højt og en lavt kvalificeret gruppe.

Højt kvalificerede AC'ere deltager i knowledge-aquisition processer.

Lavt kvalificerede AC'ere varetager edb-støttet rutine-sagsbehandling.

Højt kvalificerede HK'ere varetager edb-støttet rutine-sagsbehandling.

Lavt kvalificerede HK'ere varetager simple administrative funktioner.

5.4. Opsamling

Det samlede billede, som er tegnet i dette kapitel, tyder på, at informationsteknologien, herunder de vidensbaserede systemer, understøtter de tendenser, som er beskrevet i forbindelse med den organisatoriske omstilling.

Den arbejdsproces- og produktstandardisering, som karakteriserer den divisionaliserede organisationsform falder helt i tråd med de krav, der må stilles til sagsbehandlingen, hvis den skal kunne håndteres maskinelt. Karakteriseres den samlede sagsbehandlingssituation som en afgrænselig proces, kan sagsbehandlingens out-put standardiseres og håndteres af lavere kvalificeret personale, for eksempel ved brug af vidensbaserede systemer.

Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at det ikke er det vidensbaserede system i sig selv, som medfører en standardisering af sagsbehandlingen. Systemet kan alene understøtte en tendens til indenfor organisationen at anskue sagsbehandlingen som en afgrænselig og derfor standardiserbar proces. Den elektroniske sagsbehandling kan behandle en sag, når

denne formuleres operationelt og dermed fremkomme med en løsning, som nok er svar på et spørgsmål, men ikke nødvendigvis samtidig løsning af et problem.

Indførsel af vidensbaserede systemer medfører ikke automatisk, at der sker en opkvalificering af den kortere uddannede gruppe medarbejdere, som kan overtage sagsbehandlingsopgaver, støttet af vidensbaserede systemer. Medarbejderne får ikke nødvendigvis nye kvalifikationer eller større selvstændighed i arbejdet, idet selve sagsbehandlingen ændrer karakter i retning af at blive et standardiseret produkt, som kan behandles som rutinesag med eller uden et vidensbaseret system. Hermed er ikke sagt, at systemet ikke kan danne grundlag for nye job-design, som for eksempel implicerer en reintegration af forskellige typer arbejdsprocesser. Frontbetjeningen i Ringsted kan for eksempel danne udgangspunkt for en opkvalificering af det kontoruddannede personale, hvis de gives tid og videreuddannelsesmuligheder til at varetage de mangeartede funktioner, som ligger i deres nye arbejde.

I kapitel 3 omtalte jeg den organisatoriske arbejdsdeling mellem Rådgivnings- og Kundebetjeningssektionen, i dette kapitel er den tekniske arbejdsdeling mellem menneske og maskine i centrum. Placeres det vidensbaserede system i Ringsted på skalaen mellem værktøj og automat med funktionerne stimulerende og styrende her imellem, så må det primært siges at virke styrende for sagsbehandlerens arbejde. Systemet kommer til at virke mere styrende end blot stimulerende, fordi de medarbejdere, som skal bruge det ikke har kendskab til behandling af den type sager, systemet angår.

En sagsbehandlingssituation, som ikke forudsætter, at sagsbehandleren gør andet end at give det informationsinput, der bedes om på en skærm medfører, at sagsbehandleren lærer, hvordan systemet vurderer en række sager. Hun lærer ikke hvorfor, og har ikke forudsætninger for at vurdere, om

resultaterne er rimelige. Hun kan derfor have svært ved at svare på borgernes spørgsmål, og hun kan slet ikke videreudvikle eller kritisere systemets struktur og funktion, derfor er uddannelse i forbindelse med brug af systemet meget centralt. De fleste andre steder er det da også faguddannede folk, som skal bruge de vidensbaserede systemer, netop som beslutningsstøttesystemer. De har forudsætninger for at vurdere systemets forslag til afgørelse i forhold til deres egne tidligere praksis-erfaringer, hvilket må betyde større motivation til at overskride systemets forslag, og de kan besvare spørgsmål, fordi de kender de regler, som ligger til grund for afgørelsen. De faguddannede sagsbehandlere er således bedre rustet i første omgang, men hvis systemet bruges jævnligt, så vil de med tiden glemme deres viden, fordi den ikke holdes ved lige og udvikles i praksis. Det har en række konsekvenser i form af problemer med at behandle undtagelser, problemer med opdatering af vidensbasen, og problemer med en manglende ekspertviden. Alt i alt kan det medføre en stationær sagsbehandling, som ikke tilpasses de konstant skiftende omgivelser.

Medarbejderne kan opleve en øget kontrol over eget arbejde, hvis det vidensbaserede system knyttes sammen med en udflytning fra den centrale forvaltning. Der vil ske en integration af arbejdsfunktioner, og større frihed til selv at planlægge og vurdere arbejdsindholdet medmindre det alene er standardiserede sagsbehandlingsrutiner, som udflyttes. Informationsteknologien generelt rummer samtidig mulighed for, at den centrale ledelse fastholder kompetencen, idet viden og regler lægges ind i de systemer, som medarbejderne skal bruge i deres daglige arbejde.

For medarbejderne i frontbetjeningen betyder brug af systemet mere direkte tab af kontrol over, hvad der foregår i deres arbejde. De har reelt ikke store muligheder for at overskue, tilrettelægge eller ændre den sagsbehandlingsrutine, systemet foreskriver.

Mange af de beskrevne konsekvenser for medarbejderne har tydeligvis også konsekvenser for kommunens borgere.

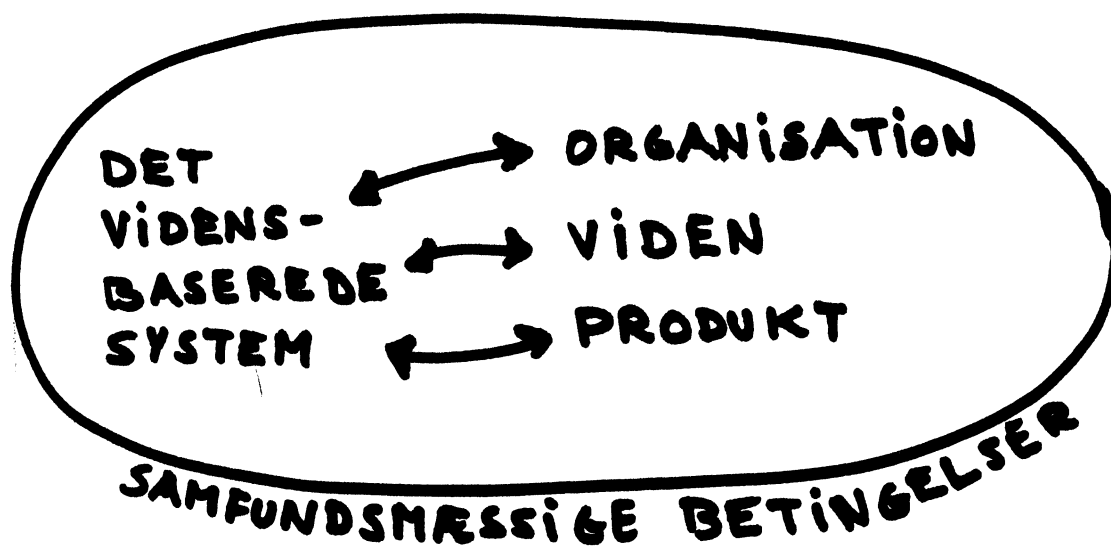
En øget brug af vidensbaserede systemer i frontbetjeningen kan medføre forskydninger i den type service, som tilbydes borgerne. Fremfor at blive mødt af en socialrådgiver, som på baggrund af sin faglige viden kan hjælpe borgeren til at formulere sine problemer, og herudfra finde løsninger, så kan det i fremtiden være nødvendigt som borger at kende sine (primært økonomiske) rettigheder for herefter at kunne få, hvad hun har krav på. De vidensbaserede systemer kan altså understøtte tendensen til at operationalisere sagsbehandlingen.

Omvendt kan vidensbaserede systemer opstillet til brug for borgerne styrke den ressourcestærke borger i kontakten med sagsbehandleren. Er brugergrænsefladen tilpasset borgeren, så kan hun formodentlig være ligeså kompetent efter en enkelt gennemgang af sin egen sag på et vidensbaseret system, som det personale, der plejer at køre sagerne på kommunens system.

6. Konklusion

Teknologivurdering indebærer, at det er relationen mellem teknikken og organisationen, mellem teknikken og den viden, som bruges, når et produkt frembringes, og mellem teknikken og det produkt, som borgeren modtager, der skal vurderes.

Relationerne mellem teknikken og de tre elementer må desuden ses i forhold til de samfundsmæssige betingelser, som ligger bag dem. På en tegning ser det således ud:



Strukturen i dette kapitel følger ovenfor beskrevne forståelse. Først gennemgås de vidensbaserede systemers mulige samspil med de organisationsforandringer, jeg har beskrevet i Ringsteds socialforvaltning, så diskuteres vidensbaserede systemers betydning for medarbejdernes kvalifikationer, og endelig vurderes nogle mulige konsekvenser af brugen af vidensbaserede systemer for de serviceydelser, borgeren modtager.

6.1. De vidensbaserede systemers relation til den organisatoriske omstilling

I den konkrete gennemgang af organisationsudviklingen i Ringsteds socialforvaltning blev denne, med udgangspunkt i Mintzberg's organisationsdesign beskrivelser, beskrevet som værende på vej imod en divisionaliseret organisationsform. En organisationsform, som flere offentlige institutioner i disse år søger i retning af, og som centrale offentlige organer anbefaler til løsning af nogle af de styringsproblemer, som findes i den offentlige sektor.

Hovedmålet med opbygningen af en divisionaliseret organisationsform er på een gang at sikre en decentralisering af den faglige aktivitet og centralisering af udgiftsstyringen.

Hvis for eksempel politikerne i en kommunalbestyrelse skal være istand til at styre udviklingen af en kommunes forvaltningsområder, så må de have nogle informationssystemer, som præcist kan fortælle dem, hvad der sker, og med hvilken effekt på de enkelte områder i forvaltningen. Derfor må de stille krav til forvaltningerne om at formulere enkle konsistente og operationaliserbare målsætninger for arbejdet, således, at målsætningerne kan blive genstand for kvantitative målinger af om de indfries. Sådanne målinger gør det nemlig muligt for kommunalbestyrelsen at vurdere effektiviteten på de enkelte områder.

En standardisering af arbejdsproces og produkt muliggør den operationalisering af forvaltningens målsætninger, som er nødvendige, hvis politikerne skal kunne vurdere og prioritere, hvad der foregår. Problemet herved er imidlertid, at det er vanskeligt at beskrive centrale målsætninger indenfor områder som uddannelse, sundhed og socialvæsen i kvantitative termer. De ydelsestal, man eventuelt kan sætte på medarbejdernes aktiviteter, siger ikke noget menings-

fuldt om effektiviteten i aktiviteterne. Styringen af den offentlige sektor kræver derfor (også andre) effektivitetsmål og evalueringskriterier end de kvantitative. En diskussion af sådanne fører imidlertid for vidt i denne rapport.

Det vidensbaserede system kan kun håndtere sagsbehandling, som er formaliseret og standardiseret. En forudsætning for brug af vidensbaserede systemer i den offentlige forvaltning er derfor, at der findes sagsbehandlingsprocesser, som er standardiserede. Det vidensbaserede system forudsætter altså samme betingelser som udviklingen af en divisionaliseret organisationsform. Hermed er selvfølgelig ikke sagt, at et vidensbaseret system altid er koblet til udviklingen af denne type organisation.

Vidensbaserede systemer kan bruges på mange andre måder, end den, de har valgt i Ringsted, og systemet kan i andre sammenhænge have nogle helt andre konsekvenser end dem, der er beskrevet i forbindelse med Ringsteds brug af systemet. Når vurderingen af det vidensbaserede systems samspil med netop denne type organisationsform er vægtet i denne rapport, skyldes det, at der, som tidligere nævnt, er generelle tendenser til at udvikle denne type organisationer indenfor den offentlige sektor.

Hvad er rådgivning, information og sagsbehandling?

Brugen af det vidensbaserede system kan, når det kombineres med en organisationsform med central økonomisk styring understøtte tematiseringen af beslutninger indenfor nogle bestemte begreber og udpegningen af bestemte problemer og løsninger.

For eksempel kan forståelsen af, hvad sagsbehandling, og herunder rådgivning, er, over tid ændre karakter. Behandlingen af en borgers -eller en borgergruppes- samlede sag stykkes måske op i mindre overskuelige bidder, hvormed den gøres til et spørgsmål om retten til at modtage en

given type støtte. Sagsbehandlingsopgavens kompleksitet reduceres hos sagsbehandleren til en række afgrænsede spørgsmål. En sådan udvikling kan medvirke til, at der sker en opsplitning og individualisering af borgernes problemer.

En sagsbehandlingssituation vil i mange tilfælde indeholde elementer af rådgivning forstået som en problemafklarende proces. Denne proces kan forveksles med information til borgeren, som er det konkrete svar på et ligeså konkret spørgsmål.

De vidensbaserede systemer kan således få indflydelse på forståelsen af, hvad sagsbehandling er, og dermed på, hvordan denne varetages - også når der ikke gøres brug af systemerne i behandlingen. Når det vidensbaserede system er konstrueret til at håndtere for eksempel en paragraf i bistandsloven, får det indflydelse på udviklingen (eller manglen på samme) af håndteringen af sager, som falder ind under denne paragraf.

Der sker nemlig kun udvikling i praksis omkring håndteringen af en sådan paragraf, hvis medarbejderne er kvalificerede og motiverede til at overskride systemets forslag til beslutning. En egentlig ændring af lovgivningen, som har betydning for fortolkningen af paragraffen, vil selvfølgelig blive indlagt i systemet, men den mere glidende og uformulerede tilpasning til omgivelserne, den forsvinder, hvis medarbejderne glemmer, hvordan, de plejede at gøre, og blot støtter sig til systemets forslag.

Kontrol

I den absolutte divisionaliserede organisationsform søges den overordnede kontrol lagt hos ledelsen og mellemledergruppen. De vidensbaserede systemer giver mulighed for direkte at styre sagsbehandlingen, idet niveauet for afgørelserne indlægges i de præmisser, som systemet opererer med. Sagsbehandleren kan, som ovenfor nævnt, på de fleste eksisterende vidensbaserede systemer overskrive systemets

forslag til beslutning. En sådan overskridelse skal imidlertid begrundes, og kan måske føre til diskussioner med ledelsen omkring sagsbehandlerens praksis. Derfor kan det være fristende for hende blot at følge systemets forslag.

Vidensbaserede systemer, som alene kan understøtte sagsbehandlerens ræsonnement, og altså ikke foreslår en endelig beslutning giver selvfølgelig større spillerum for sagsbehandleren, og mindre for ledelsen.

6.2. De vidensbaserede systemer's relation til videns brug og udvikling

Viden forstås bredt som de kvalifikationer medarbejderne bruger, når de varetager deres arbejde.

Den divisionaliserede organisationsform kan understøtte en organisatorisk arbejdsdeling. Medarbejderne i de enkelte afdelinger varetager en enkelt afgrænset type opgaver, og mellemlederne varetager koordinerings- og planlægningsfunktioner. I Ringsteds socialforvaltning er de enkelte sektioners rutine-opgaver, samt enkelte sagsbehandlingsopgaver (som tidligere blev opfattet som mere komplekse, men nu søges standardiseret), lagt ud i Frontbetjeningen. Medarbejderne i Frontbetjeningen skal her varetage en bred vifte af rutine-opgaver. Deres arbejde kan således komme til at indeholde flere funktioner og sagsområder. Opgaverne, som skal varetages, er løsrevet fra de sammenhænge, de tidligere indgik i, hvilket kan understøtte den tidligere nævnte tendens til en ændret forståelse af, hvad sagsbehandling er.

Det vidensbaserede system kan understøtte en sådan organisatorisk arbejdsdeling. Mellem medarbejderen i Frontbetjeningen og det vidensbaserede system opstår nemlig en teknisk arbejdsdeling, som giver medarbejderne mulighed for at varetage sagsbehandling, som ikke tidligere var

standardiseret. Da medarbejderne i Frontbetjeningen ikke er uddannet til at varetage behandling af bistandslovens paragraf 46A uden støtte fra systemet, så må systemets rolle i medarbejderens interaktion med systemet karakteriseres som styrende. Det kan give problemer med fordeling af ansvar for beslutninger taget med støtte fra systemet.

Krav til medarbejdernes kvalifikationer kan ændres ved såvel organisatoriske som tekniske innovationer. I Ringstedes socialforvaltning kan udlægningen af en række mere rutine-prægede opgaver fra Rådgivningssektionen betyde krav om øgede kvalifikationer for socialrådgiverne her. De skal koncentrere deres indsats omkring en mindre gruppe klienter med komplekse problemer, hvilket kræver en række kvalifikationer, som de nok har fået gennem deres uddannelse, men har brug for at få udviklet gennem videreuddannelsesforløb, supervision osv.

For medarbejderne i Frontbetjeningen er der tale om en udvidelse i antallet af jobfunktioner, men det betyder ikke automatisk, at der stilles højere kvalifikationskrav, idet alle sagsbehandlingsopgaverne er rutineprægede. En forudsætning for, at arbejdet i Frontbetjeningen indeholder opkvalificeringsmuligheder er, at medarbejderne gives mulighed for selv at vurdere, tage initiativ og skaffe sig informationer i forbindelse med henvendelser, som rækker udover rutine-sagsbehandlingen. Der må med andre ord afsættes ressourcer (uddannelsesstilbud og tid) til at lære at kunne skabe overblik, indhente information, vurdere, og vide, hvordan man spørger og lytter til forskellige borgere, hvis borgerne skal sikres en god service i Frontbetjeningen.

Viden udvikles i praksis

Viden glemmes, hvis den ikke bruges aktivt og udvikles i praksis. Bruges vidensbaserede systemer på et bredt spektrum af sagsbehandlingsopgaver, vil der over tid opstå problemer med behandling af undtagelser og opdatering af systemet. Ligesom piloters viden om, hvordan man letter og lander holdes vedlige ved, at de jævnligt selv foretager de nødvendige manøvrer fremfor at lade dem foregå automatisk, så skal sagsbehandlerens praktiske viden holdes vedlige, hvis den fortsat skal eksistere. Overdragelsen af sagsbehandlingen til et lavere kvalificeret personale, som kun kan håndtere denne med støtte fra et vidensbaseret system sikrer ikke, at viden om sagsbehandlingen fastholdes. Knyttes det vidensbaserede system sammen med en decentralisering af dele af forvaltningen (for eksempel som Ringsted Socialforvaltnings udflytning af initiativer for unge under 25 år), så får det en anden betydning for medarbejderne. Her kan systemet medvirke til en reintegration af forskellige arbejdsprocesser. Samme sagsbehandler kan tage sig af de unges hele liv fra at rådgive om fremtidige jobmuligheder over at informere om nye fripladsregler til at give tilsagn eller afslag på en ansøgning om hjælp til nye briller. Sagsbehandlerens kvalifikationer skal fortsat være brede, og de udvikles i samspil med omgivelserne.

6.3. De vidensbaserede systemers relation til produktet

Produktet er i en socialforvaltning den ydelse i form af rådgivning, information eller økonomisk støtte, som borgeren modtager.

I en divisionaliseret organisationsform vil de ydelser, borgeren tilbydes søges standardiseret. Et vidensbaseret system lægger ligeledes op til en standardiseret sagsbehandling.

Fordelen herved kan for borgeren være, at sagsbehandlingen kan gå hurtigt. Det er relativt enkelt at give hende en afgrænset information om for eksempel børnepasningsmuligheder i kommunen, ligesom det er enkelt at vurdere, om hun er berettiget til en given økonomisk støtte. For borgerne i Ringsted kan det desuden være en fordel, at de idag kun skal henvende sig eet sted, når de møder op på socialforvaltningen.

Produktstandardiseringen i forbindelse med brug af vidensbaserede systemer fremhæves normalt som noget positivt, idet den giver mulighed for en ensartet og konsistent sagsbehandling. Borgere, hvis sager er beskrevet ens, vil også få ens behandling. Ofte overses imidlertid muligheden for, at sager, som ikke burde beskrives ens, bliver det, fordi personalet, som betjener systemet ikke har forudsætninger for at vurdere, hvordan en given sag skal beskrives. Afvejninger og vægtninger i sagsbehandlingen kan kun foretages af en person, som forstår meningen bag det, hun gør. Den ensartede sagsbehandling sker således på bekostning af fleksibilitet i behandlingen af borgerens problem.

Når konsekvenser af ændrede produkter skal vurderes er det nødvendigt at se på, hvem der skal bruge produkterne. Jeg vil skelne mellem ressourcestærke og ressource svage borgere.²⁵

For de ressourcestærke borgere, som selv har afgrænset og defineret deres problem, og måske oveni købet kender noget til deres rettigheder, er en hurtig, afgrænset sagsbehandling i Frontbetjeningen at foretrække. Man kunne måske ligefrem forestille sig, at borgere i fremtiden erstattede den uigennemskuelige "skattetankning" med en "tilskuds-

²⁵ Betegnelserne "ressourcestærk" og "ressourcesvag" dækker her alene ressourcer til at komme i kontakt med og gøre sig gældende i den sociale forvaltning. Mange borgere vil således normalt være ressourcestærke, men kan komme i situationer, hvor de er ressource svage.

tænkning"? I så fald vil det blive de ressourcestærke borgere, som kan finde ud af at bruge systemet, der henter støtten, fremfor de grupper, den oprindeligt var tiltænkt.

Går vi et skridt videre og forestille os systemet ved skranken i Ringsteds Frontbetjening vendt om, så borgeren selv kan foretage størstedelen af sagsbehandlingen, så er muligheden for tilskudstænkning endnu mere oplagt. Den ressourcestærke borger vil desuden være stærkere i kontakten med sagsbehandleren, hvis hun selv har haft lejlighed til at forberede sig.

Anderledes forholder det sig for den resourcesvage borger. En forståelse af sagsbehandling, som går i retning af entydige, afgrænsede processer kan medføre, at det indirekte kræves af borgeren, at hun har defineret sit problem, og dets løsning, før hun møder op i forvaltningen. Frygten for at blive opfattet som "et socialt problem", der sendes videre til Rådgivningssektionen, kan således understøtte borgeren i at formulere entydige problemer, som passer til forvaltningens løsninger. At disse muligvis ikke løser borgerens egentlige problem er en anden sag.

Vidensbaserede systemer vendt ud mod borgeren kan således øge informationskløften mellem ressourcestærke og -svage borgere, idet den resourcesvage borger ikke har samme mulighed for selv at gå til systemet. Ligeledes kan den resourcesvage borger opleve det som et indirekte krav om selv at varetage dele af sagsbehandlingen, hvis sådanne systemer er opstillet. Det vil måske afholde nogle fra at søge støtte.

Anvendt litteratur

- Alvesson, Mats: Organisationsteori och teknokratiskt medvetande, Stockholm 1983
- Arnfred, Niels, (red.): Samfundsplanlægning - en antologi om erfaringer, problemer, perspektiver, Odense, 1982
- Bakka, Jørgen Frode og
Fiveltsdal, Egil: Organisationsteori, Viborg, 1986
- Bing, Jon: Automatiserte forvaltningssystemer og rettssikkerhet, i Retfærd 33, 1986
- Christensen, Søren
og Molin, Jan: Organisationskulturer, København 1987
- Danielsen, Oluf: Vidensbaserede systemer, VISA-rapport 1 Roskilde, 1988
- Dansk Socialrådgiver
Forening: Ansøgning til Tekno-projekt, 1987
- Hansen, Lene og Olesen,
Birgitte Ravn: Socialrådgiveren, skærmen og skønnet, RUC, 1986
- Hillgaard, Lis, og
Keiser, Lis: Social (be)handling, København, 1979
- Josefsson, Christina: "Bevara det tysta vetandet", SSR-tidningen 2, 1988
- Josefsson, Ingela: The Nurse as Engineer - the Theory

- of Knowledge in Research in the
Care Sector i G ranzon: Knowledge,
Skill and Artificial Intelligence,
Berlin/Heidelberg, 1988
- Karlssen, T. K. og
Oppen, Maria: Professional Knowledge and the Limits
of Automation in Administrations, i
G ranzon: Knowledge, Skill and Arti-
ficial Intelligence, Berlin/Heidel-
berg, 1988
- Knudsen, Tim: Bistandsloven: En mislykket moderni-
sering ? i Nordisk Administrativt
Tidsskrift, nr 3, 1987
- Kommunernes
Landsforening: Danske Kommuner nr. 7, 1988
- Kommunernes
Landsforening: Kommune Information nr. 6, 1973
- Kommunernes
Landsforening: Serviceudvikling og edb, konsulent-
rapport, 1988
- Kommunernes
Landsforening og
Kommunaldirektør
Foreningen: Økonomisk-administrativ styring i
90'erne, København, 1988
- Kynde, Marianne: Ny teknologi i socialforvaltningen -
et spørgsmål om at vælge, RUC, 1986
- Mintzberg, Henry: Den velsiddende organisation: Pasform
eller modekonfektion?, i Enderud:
Artikler til organisationsteori,
Gylling, 1984

Mintzberg, Henry:	Structures in fives: designing effective organizations, New Jersey, 1983
Müller, Jens, Remmen Arne og Christensen, Per:	Samfundets teknologi - teknologiens samfund, Herning, 1984
Rapport fra Aabenrå Kommune:	Rapport om forsøgsprojekt "den kommunale nærbutik i Løjt Kirkeby" 1986-1988, intern rapport
Ringsted Kommune:	Diverse oplæg om ny struktur 1987-88
Schartum, Dag Wiese:	Delegation and Decentralization - Computer Systems as Tools for Instruction and Improved Service to Clients i G ranzon: Knowledge, Skill and Artificial Intelligence, Berlin/Heidelberg, 1988
Schartum, Dag Wiese:	EDB i forvaltningen - ikke bare et spørgsmål om rasjonalisering?, artikel i Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr 2, 1987
Schartum, Dag Wiese:	Introduction of Computers in the Norwegian local insurance offices, Oslo, 1987
Schartum, Dag Wiese:	Tjenestekvalitet, delegasjon og desentralisering i en edb-støttet trygdeetat i Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr 2, 1988
SCAI-TECH:	Funktionsafgrænsning, 1988, upubl.

Schein, Edgar H.:

Organisationskultur og ledelse,
København, 1986

Silfverberg, Ingrid:

I samhällets hand - Några forskningsrön
från temat Människa och organisation i
offentlig förvaltning, Arbetslivs-
centrum, 1987

BILAG 1: MINTZBERG'S 5 ORGANISATIONSFORMER

Illustration III

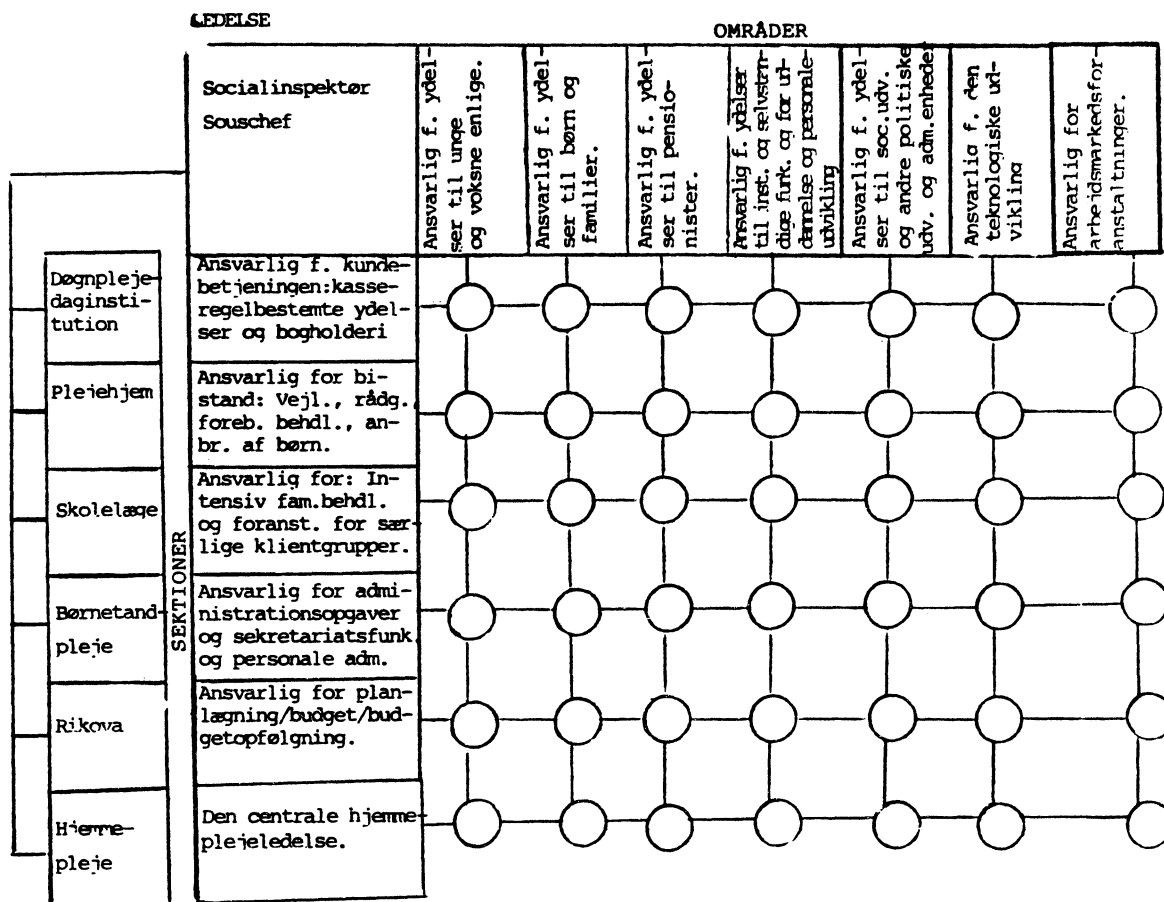
De fem organisationsformers dimensioner

	Den basale struktur	Maskinbureaukrat	Fagbureaukrat	Divisionaliseret form	Ad hoc organisationen
Vigtigste koordinationsmiddel	Direkte overvågning	Standardisering af arbejdet	Standardisering af færdigheder	Standardisering af produkter	Gensidig tilpasning
Vigtigste organisationsdel	Strategiske apex	Teknostrukturen	Produktionskernen	Mellemlederstrukturen	Støttegruppen (sammen med produktionskernen i operationelle ad hoc organisationer)
Strukturelementer					
Specialiseringsgrad i arbejdet	Ringe specialisering	Megen horisontal og vertikal specialisering	Megen horisontal specialisering	Nogen horisontal og vertikal specialisering (mellem afdelinger og hovedkvarter)	Megen horisontal specialisering
Oplæring og uddannelse	Ringe oplæring og uddannelse	Ringe oplæring og uddannelse	Megen oplæring og uddannelse	Nogen oplæring og uddannelse (af afdelingsledere)	Megen uddannelse
Formalisering af adfærd bureaukratisk/organisk	Ringe formaliserings - organisk	Megen formalisering - bureaukratisk	Ringe formalisering - bureaukratisk	Megen formalisering (indenfor afdelinger) - bureaukratisk	Ringe formalisering - organisk
Gruppelinddeling	Sædvanligvis funktionel	Sædvanligvis funktionel	Ringe planlægning og kontrol	Megen produktivitet - kontrol	Begrænset produktionskontrol (især i administrative ad hoc organisationer)
Størrelse af enheder	Stor	Stor i bunden ellers ringe	Stor i bunden ellers ringe	Stor i toppen	Ringe over det hele
Planlægnings- og kontrolsystemer	Ringe planlægning og kontrol	Produktionsplanlægning	Ringe planlægning og kontrol	Megen produktivitet - kontrol	Begrænset produktionskontrol (især i administrative ad hoc organisationer)
Samarbejdsfremmende forestillinger	Få	Få	Benyttes i administrationen	Få	Mange over det hele
Decentralisering	Centraliseret	Begrænset horisontal decentralisering	Horisontal og vertikal decentralisering	Begrænset decentralisering	Selektiv decentralisering
Situationselementer					
Alder og størrelse	Typisk ung og lille	Typisk gammel og stor	Varierer	Typisk gammel og meget stor	Typisk ung (operationel ad hoc struktur)
Teknisk system	Enkel, ikke regulerende	Regulerende men ikke automatiseret, ikke særligt komplekst	Hverken regulerende eller kompleks	Deleligt, ellers som maskinbureaukrat	Meget kompleks, ofte automatiseret (i administrative ad hoc org.), ikke regulerende eller kompleks (i operationel ad hoc org.)
Omgivelser	Simple og dynamiske sommetider fjendtlige	Simple og stabile	Kompleks og stabil	Relativt enkel og stabil; diversificerede markeder (især produkter og serviceydelser)	Kompleks og dynamisk somme tider uensartet (i administrative ad hoc org.)
Magt	Styret af topchefen; ofte ledet af ejer; ikke på mode	Teknokratisk og ekspertstyring; ikke på mode	Faguddannede operatører har magten; på mode	Mellemlederstyret; på mode (især i industrien)	Ekspertstyret; meget moderne

Her hentet fra Mintzberg, 1981

BILAG 2: RINGSTED SOCIAL- OG SUNDHEDSFORVALTNING'S

ORGANISATIONSSTRUKTUR EFTER OMSTILLINGEN.



(Oplæg om ny struktur, Ringsted
Kommune, 1987)