

# Nye styringsformer og anerkendelses- kamp

– den vrede hjemmehjælper?

AF HANNE MARLENE DAHL

---

*Hjemmehjælperne var vrede og bar bl.a. et banner med sloganet “Forbundet af Oversete Arbejdere”.*

*Deres krav repræsenterer en ny form for social kamp, der ikke bare handler om løn, men om anerkendelse af omsorgen. Hvad skyldes det?*

De stod på Slotspladsen foran Folketinget i sommeren 2007. De bar bannere med slogans som “Tid til omsorg”, “Fattig og Overanstrengt” og “Forbundet af Oversete Arbejdere”, hvor de to sidstnævnte er en leg med deres faglige forbunds hovedbogstaver: Fag Og Arbejde (FOA). Det var social- og sundhedshjælper (i daglig tale kaldet: hjemmehjælper), dvs. ansatte i den kommunale ældrepleje, der protesterede. Deres slogans var overraskende, da de ikke udelukkende omhandlede løn, men også synliggørelse af deres arbejde og tid til ordentlig omsorg. Krav, der afspejler en ny form for mobilisering omkring anerkendelse, og som ikke så let lader sig oversætte ind i et overenskomstsysteem. Hvordan kan vi forstå denne mobilisering omkring et klassisk, feministisk tema om omsorgens anerkendelse? Findes der kun de protesterende, vrede hjemmehjælper – eller eksisterer der andre positioner?

De to spørgsmål besvares ved henholdsvis en top down- og en bottom up-orienteret

ret analyse. Det første spørgsmål besvares ved at undersøge mobiliseringen som en reaktion på en ny styringsform (oppefra-perspektivet), mens det andet spørgsmål besvares ved at vende blikket og anskue situationen nedefra. Men allerførst vil jeg beskrive min teoretiske ramme af feministisk diskurs- og anerkendelsesteori. Dernæst redegøres der for en nyere styringsforms indtog, nemlig New Public Management (NPM), og dets overordnede udformning på det ældrepolitiske felt. I det tredje afsnit beskrives, hvordan den politisk-administrative orienterede diskurs på statsligt plan italesætter hjemmehjælpen og omsorgen oppefra, og det diskuteres, hvordan det kan give input til mobilisering og anerkendelseskampe. Derefter vendes blikket til et nedefra-perspektiv, hvor social- og sundhedshjælperes udtalelser i fokusgruppeinterviews analyseres, og der identificeres tre strategier blandt dem. Der opsummeres med nogle kritiske refleksioner omkring forvaltnings- og ligestillingspolitik i Danmark. Men nu til min teoretiske position.

#### FEMINISTISK DISKURSANALYSE OG ET ANERKENDELSESPERSPEKTIV BÅDE OPPEFRA OG NEDEFRA

Mobilisering af anerkendelseskampe kan ses som udslag af mange forhold som eksempelvis senmodernitet. Her er valgt en anden tilgang, nemlig at undersøge relationen til den statslige styring og dens forandring. Det undersøges derfor, hvordan den styring og den overordnede diskurs, der findes i staten på det ældrepolitiske felt for hjælp til ældre i eget hjem, udvikler sig i den seneste tiårige periode. Jeg opfatter en diskurs som større sammenhænge af mening, der muliggør og afgrænser, hvad der kan forstås (Norval 1996, Butler 1999). I analysen fokuseres på mening, ambivalens og tavshed (Dahl 2000). Det vil sige sammenhænge af mening, modstridende opfattelser og endelig, hvad der forsvinder ud af diskursen. Det er den politisk-administrative

diskurs i staten, der undersøges. Begrebet "oversættelse" benyttes til at indfange den proces, hvor en diskurs bringes fra en kontekst til en anden (Kjær og Pedersen 2001), eksempelvis fra en national (stat) til en lokal kontekst (kommune). Diskursanalysen kombineres med et feministisk perspektiv, idet jeg også beskæftiger mig med den kønsliggørelse, der finder sted i teksterne. Det vil sige de ufuldstændige processer, i hvilke kroppe og politikker bliver meningsfulde (Eveline og Bacchi 2005: 502). Direkte kønsliggørelse er den måde, som køn er mulig og dermed genkendelig på (Søndergaard 1996, Rittenhofer 1997, Butler 1999). Indirekte kønsliggørelse derimod kan identificeres i det, som ellers ses som umiddelbart kønsneutrale diskurser, og som kan indeholde forståelser, der får afgørende kønsmæssige konsekvenser. Forståelser, der privilegerer værdier relateret til det såkaldt maskuline og tilsvarende nedvurderer værdier relateret til det såkaldt kvindelige (Dahl 2000, Brush 2003). Analysen søger også at identificere forskellige former for modstand inspireret af Foucault og to britiske organisationsforskere (Foucault 1978, Thomas and Davies 2005). Her forstås modstand som et bredt analytisk begreb, der refererer til en reaktion mod noget i hverdagspraksisserne. Et centralt metodisk greb i analysen er desuden identifikationen af abstrakte figurer. En abstrakt figur er en kulturelt fremherskende forventning, der fungerer som en betingelse for det enkelte subjekt, og som defineres af Dorte Marie Søndergaard som: "... de kulturelle redskaber, som det kollektive betydningssystem stiller til ... rådighed" (Søndergaard 1994: 50).

Anerkendelse er i stigende grad kommet i fokus i samfundsvidenskaberne (Honneth 1994, Fraser og Honneth 2003, Fraser 1997, 2008, Bauman 2001, Thompson 2006). Det skyldes et teoretisk og analytisk behov for at forstå nye typer af diskursive logikker og kampe, der ikke fokuserer på fordelingspolitiske spørgsmål som løn og

pensioner, men i stedet på kampe om at blive set og hørt (Thompson 2006). Anerkendelse forstås her som lige social status eller ligeværd (Fraser 2003: 29). Andre ord for status er synlighed, respekt og prestige. Anerkendelse afhænger af den kulturelle kontekst og dermed af den kulturelle valorisering. Derfor må forskeren både analysere de relevante diskurser og lytte til de berørtes stemmer i interviews (Hobson, Carson og Lawrence 2007, Tully 2000, Baum 2004). Anerkendelse og dets modsætning, misken-delse, kan finde sted i forskellige samfundsmæssige sfærer, og jeg vil fokusere på staten på nationalt og kommunalt niveau. Misken-delse defineres som usynliggørelse (eksem-pelvis når det tages for givet, at alle kan ud-føre omsorg, og det derfor er unødvendigt at italesætte disse kompetencer) og nedvur-derende repræsentationer (som eksempelvis når omsorg udelukkende ses som kaffedrik-ning eller bleskift). Staten udgør et felt for kampe mellem omfordelings- og anerken-delseslogikker og former feltet for anerken-delse (Feldman 2008). Staten kan forme dette felt gennem forskellige statslige poli-tikker, som forvaltningsmæssigt er inspire-ret af NPM eller af professionaliseringsbe-stræbelser, hvoraf sidstnævnte forstås som forsøg på at generere et billede af en grup-pe som havende tilegnet sig en formaliseret viden, der danner baggrund for skabelsen af et vidensmonopol (Larsson 1977).

De teoretiske søgelys benyttes dels på et fuldstændigt arkiv bestående af relevante statslige rapporter, notater og udredninger i perioden 1996-2006, dels på nedslag i to forskellige kommuner i foråret 2007, hvor der i hver kommune er gennemført et fo-kusgruppeinterview. En redegørelse for indsamlings- og analysestrategi kan ses i Dahl (2009, under udgivelse).<sup>1</sup>

#### NPM: KONTEKST OG AMBIVALENS

Igennem de sidste 25 år har New Public Management (NPM) som ny styringsform i den offentlige sektor gået sin sejrsgang in-

ternationalt, nationalt såvel som lokalt (Sa-hlin-Andersson 2002). NPM er en ny for-tælling om den offentlige sektor og medar-bejdernes identitet (Clarke og Newman 1997, Thomas og Davies 2005), der itale-sætter det højeste mål som effektivitet og serviceproduktion. NPM er et idékom-pleks, der søger at overføre organisations- og ledelsesforståelser fra den private til den offentlige sektor. Dette idékompleks består grundlæggende af to forskellige logikker. Dels en neoliberal økonomisk logik med fokus på markedsliggørelse, dels en mana-gement- orienteret med en ny selvansvarlig-gørelses- og ledelsesforståelse (Hood 1991, Andersen 2001, Sahlin-Anderson 2002).

NPM er en transnational diskurs med honnørord som 'bedre og billigere'. Den bliver oversat i forskellige nationale kontek-ster (Schmidt 2002, Greve 2003).<sup>2</sup> Feltet af ældreomsorg ligger på tværs af Finans-, Social- og Undervisningsministeriet, hvor Undervisningsministeriet har udvist profes-sionaliseringsbestræbelser. Denne profes-sionaliseringsstrategi oppefra ses bl.a. ved op-rettelsen af social- og sundhedsskolerne i amtsligt regi i 1991 (Dahl 2000), hvor ud-dannelsen af hjemmehjælper og social- og sundhedsassistenterne blev placeret.<sup>3</sup>

NPM's ene logik, den neoliberale, har bl.a. givet sig udslag i markedsliggørelse i form af 'medproduktion', hvorved de of-fentlige 'leverandører' tænkes at producere på lige vilkår med de private. Dette mulig-gøres politisk af forskellige politiske tiltag såsom Bestiller-Udfører-Modellen (2003)<sup>4</sup> og kvalitetsstandarder (1998). Sidstnævnte introduceres både for at skabe lige rettigheder for ældre i samme situation (relateret til værdier om lighed og upartiskhed i ud-måling af behov) og muliggøre en konkur-rence på prisen alene. Kvalitet, som i de sid-ste ti år har været slagordet for ældreplejen (Højlund 2004, Dahl, under udgivelse), søges gennemført ved hjælp af frit valg og standardisering af ældreomsorgen. Det sker bl.a. ved udviklingen af et styringssprog, nemlig Fælles sprog, hvorved den ældres

tilstand vurderes ud fra vedkommendes 'funktionsevne' i forhold til fire kategorier og relateres til et ydelseskatalog, hvor de forskellige ydelser er beskrevet. Fælles sprog er både udtryk for en standardisering af de leverede ydelser (Petersen og Schmidt 2003, Højlund og Højlund 2000) og af hjemmehjælpens arbejde. Den høje autonomi, som traditionelt har karakteriseret den danske hjemmehjælper (Knijn og Verhagen 2003) reduceres derfor. Fælles sprog introduceres sammen med ny informationsteknologi såsom håndholdte computere – og muliggør en sammenligning af kommunerne på forskellige indikatorer.

I den danske forskning fremhæves forskellige negative effekter ved NPM's fokus på kvalitet og standardisering (Dahler-Larsen 2007, Petersen 2008). Men der savnes derfor en analyse af, hvorvidt der er direkte og indirekte kønsliggørelse på spil i NPM. Nogle feministiske forskere har påpeget den dequalificering, der finder sted af hjemmehjælpere ved standardiseringens indtog (Knijn og Verhagen 2003). Opsummerende er NPM en kompleks diskurs med to modsætningsfyldte logikker, som i en nordisk kontekst oversættes til en udtalt standardisering og frit valg. Hvordan udmønter det sig i den konkrete styringsmæssige diskurs nationalt, hvilke meningsfulde positioner genereres for social- og sundhedshjælperen, og hvorvidt er disse karakteriseret ved anerkendelse eller disrespekt?

#### STATSLIGE DISKURSER: AMBIVALENS, USYNLIGGØRELSE OG MISKENDELSE AF SOSU-HJÆLPEREN

På feltet for omsorg for ældre i eget hjem er årrækken 1996-2006 karakteriseret ved en stor reformivrighed med radikalt nye forståelser af omsorgen. Der er store spændinger mellem de forskellige logikker i NPM, og samtidig kan der identificeres en usynliggørelse af social- og sundhedshjælperen. Sammen med statens reproduktion af institutionaliserede former for disrespekt

bidrager dette til et billede af en stat, der ikke søger en anerkendelse af omsorgsarbejdet.

De to logikker i NPM kan begge genfindes på feltet, og den neoliberale er klart den mest dominerende. Et citat kan illustrere, hvordan et management-orienteret fokus på dialog bringes ind under den dominerende, neoliberale forståelse af effektivitet (og 'en god investering'):

I nogle af panelkommunerne har der været nedsat interne arbejdsgrupper med det formål at skabe fora for dialog med medarbejderne omkring det frie valg og organisationsændringer i kommunerne. Det har, ifølge disse kommuner, været en god investering. (Den sociale ankestyrelse 2003: 23)

Der er stærke modsætninger internt i selve den neoliberale diskurs om markedsliggørelse. I en nordisk kontekst oversættes den neoliberale logik til standardisering som en forudsætning for en konkurrence mellem private og kommunale leverandører. Standardiseringen finder sted ved en italesættelse af det hidtil tavse, en opsplitning af opgaver i delopgaver, et fokus på det enkle og målbare, en lineær tidsopfattelse samt en omskrivning af omsorg til 'produktionsprocessen' eller den 'faktiske udførelse' (Dahl 2005a). Denne standardiseringsgørelse står i umiddelbar modstrid med det frie/frierte valg, der refererer til 'individuelle løsninger' og borgernes 'medbestemmelse i planlægningen og arbejdet'.

I begyndelsen af perioden beskrives sosu-hjælperen ud fra et svagt professionsideal med ord som 'forebyggelse' og 'aktivering', der henter inspiration fra både sundheds- og socialpædagogiske diskurser. Professionsidealet understøttes også af de management-inspirerede ord fra NPM, som beskriver deres organisering og arbejde med ord som 'selvstyrende grupper', 'grupper' og 'dialog', der tillægger sosu-hjælperne en vis autonomi og betydning i forhold til nye ledelsesformer. Men i slutningen af perioden

forsvinder begrebet 'hjemmehjælp' og i stedet anvendes begreber som 'hjelper', 'personale', 'udførende personale', 'medarbejderen' og 'leverandøren'. Disse management-inspirerede ord forsvinder næsten også, da de må vige for et stærkt fokus på borgernes selvbestemmelse, rettigheder og frie valg. Denne usynliggørelse af sosu-hjælperen og hendes/hans kompetencer er et tilbageslag ud fra et kønsperspektiv, da anerkendelse forudsætter synlighed (Dahl 2000, 2010).

Hvis hjemmehjælperen eller sosu-hjælperen beskrives, sker det ofte med negative kendetegn såsom ufleksibilitet, forkerte holdninger (Socialministeriet 2003: 23), styret af rutiner og utilstrækkelige kommunikationsevner, altså som det udenfor/det ikke ønskværdige. Lad mig give et eksempel på det sidstnævnte ved et citat i en officiel, statslig evalueringsrapport:

Det er nødvendigt for hjemmehjælperne at stikke fingeren i jorden og vurdere holdningerne i det enkelte hjem. I Ryvang for 20 år siden var det normalt at betragte hjemmehjælperen som en slags tjenestepige, mens borgerne i Kgs. Enghave selv havde en baggrund, der lå tæt på hjemmehjælperens, så her var kommunikationsproblemerne ikke nær så store... Det kan være udførelsen, men det kan også være, at de ikke er præcise nok med at kommunikere serviceniveauet. De er ikke gode nok til at snakke med borgeren. De lytter ikke. (Socialministeriet 2003: 40)

I dette citat beskrives den historiske køns- og klasse-mæssige kontekst for problemer i Ryvang frem for Kgs. Enghave. Her ansuktes problemet som et kommunikationsproblem mellem hjemmehjælperen og borgeren. Sosu-hjælperne er 'ikke gode nok', hvorved løsningen individualiseres hos sosu-hjælperen som et spørgsmål om hendes/hans utilstrækkelige kommunikative kompetencer. Den ældre friholdes fra et ansvar, mens hjælperen ansvarliggøres. Problemet indskrives i en diskurs om selvan-

svarliggørelse og selvstyring. Staten forbliver passiv over for miskendelse af sosu-hjælperen fra borgerens side, der stammer fra brugen af en diskurs, hvor hjemmehjælperen blev positioneret som en underordnet position, som tjenestepige. Staten giver ikke sosu-hjælperen anerkendelse som professionel og et ligeværdigt menneske, og den søger ikke en ændring af forestillinger om herskabs- og tjenestefolksrelationer. Staten vender det blinde øje til og udstiller dermed sin disrespect for denne gruppe og deres arbejde.

Usynliggørelsen af sosu-hjælperen og dennes kompetencer betyder en dequalificering og kan give et meningstab for sosu-hjælperne, der tidligere forstod sig som professionelle. Men også den direkte disrespect, som staten udtrykker i sin passivitet og individualisering over for sociokulturelle valoriseringer, kan resultere i en følelse af ikke at blive set, hørt og værdsat.<sup>5</sup> Dekvalificering, forvirring og miskendelse kan give benzin til kampe omkring anerkendelse, da social- og sundhedshjælperes identitet, forståelse af god omsorg og status påvirkes af NPM. Men hvordan påvirkes sosu-hjælperne så konkret?

#### DEN SØDE, DEN HÅNDFASTE OG DEN PROFESSIONELLE HJEMMEHJÆLPER

NPM er en diskurs, som både oversættes af kommunen og af social- og sundhedshjælperne i deres praksisser, og som over tid kan forandres af subjekterne (Bacchi 2005). Og det er ikke givet, at NPM oversættes på lignende vis i de forskellige kommuner, hvorfor der er foretaget fokusgruppeinterviews i to forskellige mellemstore kommuner: en typisk og en atypisk kommune. I den typiske kommune er den neoliberale logik dominerende ligesom i den nationale diskurs, mens den atypiske kommune har oversat den nationale diskurs i en mere management-orienteret retning (trækkende på en tidligere svag professionaliseringsdiskurs), hvor bl.a. selvstyrende grupper er et

kodeord, og med en vis vægt på sosu-hjælpernes kvalifikationer.<sup>6</sup>

NPM udgør som idémæssigt kompleks en kulturel revolution i forhold til de på feltet eksisterende diskurser og positioner. Det drejer sig både om socialdemokratiske (lighed) og weberiansk (upartiskhed) inspirerede diskurser såvel som diskurser omkring hjemmehjælpen der er aflejret over tid på feltet, nemlig husmoderen og den professionelle (Dahl 2000). Mens husmoderen er karakteriseret ved at stå til rådighed og praktisk arbejde, kan den professionelle position beskrives med hjælp-til-selv-hjælps-princippet og arbejde, der rækker ud over det praktiske. Det er klart, at dette aktiveringsprincip støder sammen med frit valg, der betoner den ældres selvbestemmelse.

Indledningsvis blev den vrede hjemmehjælper introduceret som mobiliseret omkring manglende eller utilstrækkelig anerkendelse. Men er det den eneste strategi, der finder anvendelse? Nej, ud fra de to interviews har jeg identificeret tre abstrakte figurer med tre forskellige modstandsstrategier i forhold til NPM-relaterede tiltag. Blandt social- og sundhedshjælperen kan der identificeres tre abstrakte figurer, nemlig den søde (husmoderen), den håndfaste (lønarbejderen) og den professionelle. Mens husmoderen udøver modstand ved at udføre mere end beskrevet i visitationen, reproduceres en traditionel kønsliggørelse. I modsætning hertil er lønarbejderen, der udøver modstand ved at arbejde efter reglerne. Endelig ses en professionel figur, der forhandler i forhold til udførelsen af omsorgen både specifikt og generelt ved at trække på social- og sundhedspolitiske diskurser. Lad mig give nogle eksempler fra den typiske kommune på de tre figurer. De tre positioner er selvfølgelig kondenseringer, og hver enkelt sosu-hjælper trækker oftest på flere af dem i sit arbejde.

Den søde hjemmehjælper trækker på forståelser af arbejdet som et husmoderligt hverv bestående af praktisk arbejde, og det

som meget langt tilbage i diskursen blev kaldt 'hygge'. Det som i dag omskrives til 'livskvalitet'. I en sådan position udøves der modstand mod standardiseringen og de foreskrevne opgaver. I stedet lægges der vægt på at udføre de små ting, der glæder den ældre. Positionen er karakteriseret ved en orientering mod den Anden, det at stå til rådighed, som bl.a. Tine Rask Eriksen har beskrevet det i en anden kontekst (Eriksen 1995). Det kan eksempelvis være at plukke blomster fra haven til bordet. Samtidig er det klart, at en sådan diskurs reproducerer traditionelle kønsforestillinger, en kønsliggørelse af direkte og reproducerende art, hvilket kan ses af følgende indlæg i en fokusgruppedebat:

*"... og jeg siger det modsatte, for jeg ved, jeg er noget for mine borgere, og jeg ved, jeg gør mange ting, som jeg ikke burde og meget, som man ikke må, men det er det der giver livskvalitet i mine øjne... Gør mange andre ting, lad være med bare altid at følge papiret og gør det, der er blevet visiteret, altså her om foråret, gå dog ud i haven og pluk en buket tulipaner og tag ind fra haven og stil på bordet, hvis fru'en ikke kan komme ud i haven og kigge, så tag dem dog ind til hende, gør et eller andet, noget der betyder noget, hjælp hende med at pynte lidt op til jul eller sæt julekassen frem til hende, så kan hun selv pynte op, ikke... gør noget, det der gør, at der er lidt hyggeligt og lidt rart".*

(Interview 2, 7: 27-36)

Den håndfaste, derimod, afviser denne søde rolle og afviser dermed også den kønsliggørelse, som beskrives ovenfor. I stedet placerer de sig i en mere traditionel lønarbejderdiskurs som arbejdende efter bogen. Her protesterede de mod tidsallokeringen ved kun at udføre det beskrevne arbejde ud fra det visiterede. Det vil sige, at de nægtede udførelsen af andet, yderligere arbejde. Et tilbagevendende konflikt punkt i forhold til de ældre var det at smøre mad. Det nægtede de ud fra følgende ræsonnement:

*“Jeg må sige, vi har en meget klar aftale om i vores team om, for eksempel må vi ikke smøre mad til folk, vi må ikke smøre deres brød med pålæg og sådan noget, og det har vi en klar aftale om, at hvis det er det, der er blevet sagt, så gør vi det konsekvent ikke, fordi så må folk klage over det, og det er den eneste måde, vi kan vise politikerne på, at den er helt grueligt galt, ikke, det har vi i hvert fald nogle helt klare aftaler om, at hvis der er noget, vi ikke må, så gør vi det ikke, men igen så gør vi jo også alle de der små ting alligevel, men så-dan noget som at smøre mad, det gør vi ikke, og det er jo også synd for den borger, men de må jo så klage over det et eller andet sted, på højere sted, ikke”.*  
(Interview 2, 8: 32-39)

Denne modstand er et forsøg på at synliggøre en af de små ting og få anerkendelse for dem og det arbejde, der er forbundet med dem. Den kontinuerlige reference i citatet til “vi” vidner om et arbejderkollektiv og en protest mod udbytning. Her er den fremtrædende holdning ikke en orientering mod den Anden, men en orientering mod at gøre arbejdet så godt som muligt under de nuværende betingelser. Det er en modstandsstrategi, der søger at bringe anerkendelseskampen ud i den offentlige sfære.

Den professionelle ser ikke sig selv som passiv, men forhandler aktivt med ledelsen omkring både tidsallokering og det ydelseskatalog, som kommunen har. Eksempelvis får de ikke-selvhjulpne ældre mad udefra – oftest smørrebrød til deres aftensmad – og dette leveres ikke frisksmurt hver dag. De protesterede på de ældres vegne over den gamle mad og den sundhedsrisiko, som de blev udsat for derigennem. De fik gennemført en anden tidsmæssig allokering og en ændring af ydelseskataloget, så der nu blev en ydelse: mellemmåltid.

*“Vi har en aftale om, at du kan godt få visiteret til at få smurt mellemmåltider, og så hedder det bare et mellemmåltid... Når den så har stået fire dage i køleskabet, så bliver den rigtig lækker... Ja, den er rigtig god, det er lige før le-*

*verpostejten også gør sådan [vifter med armen]”.* (Interview 2, 8: 4-13)

Det at vifte med armene refererer til gammel mad, der er blevet forvandlet til en levende bakteriekultur, der er bevægelig (og flyvende). Sundhedsrisikoen illustreres, og den har været virkningsfuld over for ledelsen. Her føler sosu-hjælperen sig hørt og set, idet deres argumenter får betydning. Der sker en reallokering af tid og deres professionelle argument og dømmekraft accepteres. NPM – i dette tilfælde Fælles sprog og dets ydelseskatalog – tilpasses.

I den typiske kommune er der ikke kun én måde at positionere sig som hjemmehjælper på. Der er tre forskellige positioner: den søde, den håndfaste og den professionelle. De protesterer på forskellig vis mod NPM, Fælles sprog og standardisering. Nogle resignerer over for systemet, mens andre søger en anerkendelse af deres professionelle vurdering og en anerkendelse af de ældres behov, mens atter andre søger anerkendelse i det offentlige, politiske rum omkring de små ting (men påtænker ikke selv at løfte denne synliggørelse).

## KONKLUSION

NPM har været en meget virkningsfuld, transnational diskurs, der på 25 år har gjort det naturligt at anvende nye begreber som ‘ledelse’ og ‘funktionsevne’. Selv om den forvaltningspolitiske diskurs inspireret af NPM holdes sammen af et fokus på kvalitet, er det samtidig klart, at diskursen er karakteriseret ved spændinger og paradokser. Dette skyldes flere forhold. Dels de forskellige logikker som findes i NPM, der i omsorgen trækker i hver sin retning. Dels den neoliberale logiks oversættelse i en dansk kontekst – karakteriseret ved værdier om lighed og upartiskhed – til standardisering og frit valg.

Samtidig udviser staten et Janusansigt. På den ene side dequalificerer den arbejdet via standardisering og disrespekt (det blin-

de øje) over for sosu-hjælpernes kompetencer, mens den på den anden side via en professionaliseringsstrategi søger at sikre den fremtidige rekruttering af hænder på området. Dette sammenstød kan give en frustration, der danner grobund for mobilisering – og koblet med decideret disrespect kan det blive eksplosivt. Den vrede hjemmehjælper er født. Det er samtidig klart, at den faglige organisation på området, FOA, har ændret profil og har bevæget sig fra en reaktiv, forhandlingsvenlig organisation til en proaktiv, radikal kamporganisation. Fag og Arbejde er gået fra at være klassens duks til at være den urolige dreng i klassen. Dermed er FOA også medvirkende til denne mobilisering via sin synlighed i medierne og sin radikale retorik.

NPM oversættes forskelligt i kommunerne. I den typiske kommune kan identificeres tre forskellige positioner: den søde, den håndfaste og den professionelle, mens der primært kun er repræsenteret én position i den atypiske kommune, nemlig den professionelle (Dahl 2009). De forskellige strategier blandt hjemmehjælperne afspejler forskellige slags måder at udøve modstand på i forhold til styringsdiskursen. Mens nogle reproducerer traditionelle kønsforestillinger, bryder andre med dem. Nogle forhandler med ledelsen, mens andre protesterer, og atter andre resignerer. Det er her klart, at der ikke kun er én modstandsstrategi, hvor hjemmehjælperen fungerer som en buffer i forhold til de eventuelt negative effekter af NPM-inspirerede politikker for de ældre (Vabö 2006), hvilket er den position, som den søde hjemmehjælper repræsenterer. Ud fra et kønsmæssigt perspektiv kan strategien for den 'søde' hjemmehjælper bekymre, da den kan lede til udmattelse og udbrændthed.

Da NPM er en kompleks, dynamisk og modsætningsfyldt diskurs, er en analyse af, hvordan den bidrager til eller reducerer kønsliggørelse, vanskelig. Generelt kan NPM dog betegnes som et ligestillingspolitisk tilbageslag i forhold til omsorgens

anerkendelse. Det skyldes, at den standardiserer og reducerer omsorgen til primært praktiske opgaver og dermed usynliggør kompetencer omkring empati, forskellighed og krop. Samtidig er det klart, at den anden, ikke så dominerende logik i NPM omkring udvikling, teamarbejde og dialog åbner op for en bestemt form for professionalisering, som jeg også har diskuteret tidligere (Dahl 2005b).

NPM-inspirerede diskurser om ældreomsorg i eget hjem og dens kønsaspekter problematiserer den danske ligestillingspolitikens grænser, da ældreomsorg ikke ses som en del af ligestillingspolitikken i modsætning til omsorgen for børn. Forvaltningspolitik er ikke et neutralt redskab, hvorfor den burde underkastes en 'gender mainstreaming'. Resultaterne af analysen problematiserer samtidig den norske politolog Helga Hernes' gamle tese om statsliggørelse af omsorg som genererende en kvindevenlig stat, hvilket er uddybet andetsteds teoretisk (Dahl 2010). Staten producerer stadig i sine forskellige former miskendelse af omsorg og dermed miskendelse af såkaldt kvindeligt associerede værdier.

## NOTER

1. Resultaterne fra henholdsvis top down- og bottom up-analysen er præsenteret på engelsk i to andre publikationer (Dahl 2009; under udgivelse). Jeg søgte at gøre fokusgrupperne så repræsentative som muligt og inkludere et køns- og etnicitetsperspektiv. Da kun 4 % af sosu-hjælperne ikke er etnisk danske, mens 2 % af dem er mænd (Platz 2006), var rekruttering af mænd og etniske andre vanskelig. Fokusgrupperne bestod af henholdsvis fem og seks kvinder i alderen 30-54 år. Alle var uddannede social- og sundhedshjælpere, og kun én etnisk anden. På trods af ihærdige anstrengelser for en inklusion af mænd, lykkedes det ikke. Bl.a. derfor inkluderes eksplicitte spørgsmål om køn af mere hypotetisk karakter: "Hvad nu hvis du var en mand, eller der var flere mænd blandt hjemmehjælperne, hvordan...?" Disse spørgsmål skabte en del morskab og debat, hvoraf det klart fremgik, at



de interviewede ansuede køn som klart betydningsfuldt for deres adfærd i jobbet og i forholdet til nye styringsredskaber.

2. I Danmark har NPM hidtil ikke på feltet for ældreomsorg været kombineret med nedskæringer (Dahl 2004, Nielsen og Andersen 2006, Danmarks statistik 2010), og den beskrives som den mest generøse i verden (Szebehely 2003, Rauch 2008) i forhold til samlede udgifter og antallet af modtagere.

3. Denne professionaliseringsstrategi er også inspireret af socialdemokratiske værdier om uddannelse for alle og uddannelsespolitisk tænkning, hvor uddannelserne ses som fleksible og modulopbyggede.

4. Bestiller-Udfører-Modellen (BUM) indføres som en obligatorisk organisationsreform fra 2003 og henviser til, at vurdering af behovet for ydelser (bestiller) sker af en kommunal instans (visitationen), der er organisatorisk adskilt fra udførelsen (privat eller kommunal leverandør).

5. De statslige forståelser overføres ikke automatisk til kommunerne, men det er samtidig klart, at diskursen sætter en ramme for, hvad der kan forstås og siges. Og staten forsøger både eksplicit og implicit at disciplinere kommunerne bl.a. gennem sit sprogbrug. Eksempelvis benytter Socialministeriet et sprogbrug om 'stærke' og 'svage' kommuner, en 'fortrop' og en 'bagtrop' (Socialministeriet 2001), hvorved de søger at generere mindreværdsfølelser hos de kommuner, der endnu ikke i deres øjne har vedtaget et operationaliseret kvalitetsstandarder. Spændingerne mellem stat og kommuner ses også i en kommissionsrapport, hvor Kommunernes Landsforening citeres for en kritisk opfattelse af NPM og standardisering i form af en forskydning fra resultat til procesorientering og dermed mere bureaukrati (Finansministeriet 2005: 77, 83).

6. For en uddybning se Dahl 2009.

## LITTERATUR

· Andersen, Niels Åkerstrøm (2001): *Kærlighed og omstilling – Italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra samfundsvideenskaberne.  
 · Bacchi, C. (2005): Discourse, Discourse Everywhere: Subject "Agency" in Feminist Discourse Methodology', *Nordic Journal of Women's Studies* 13(3): 198–209.  
 · Baum, Bruce (2004): 'Feminist Politics of Recognition', *Signs*, 29 (4), pp. 1073-1102.  
 · Bauman, Zygmunt (2001): 'The Great War of Recognition', *Theory, Culture & Society*, 18 (2-3): 137-150.

· Brush, Lisa (2003): *Gender and Governance*. Alta Mira Press, Walnut Creek.  
 · Butler, Judith (1999): *Gender Trouble – Feminism and the Subversion of Identity*. Routledge, London.  
 · Clarke, J. & Newman, J. (1997): *The Managerial State*. London: SAGE.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2000): *Fra kitler til eget tøj – Diskurser om professionalisme, omsorg og køn*. Politica, Aarhus.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2004): A View from the Inside: Recognition and Redistribution in the Nordic Welfare State from a Gender Perspective, i *Acta Sociologica* 47(4), 325–37.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2005a): A Changing Ideal of Care in Denmark: A Different Form of Retrenchment, i H. M. Dahl & T. R. Eriksen (eds.): *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change*. Aldershot: Ashgate.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2005 b): Re-imagining the (Welfare) Professional as a Specialised Generalist, i *Knowledge, Work & Society*, 3(2), 19-40.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2009): New Public Management, Care and Struggles about Recognition, i *Critical Social Policy*, 29(4), 634-654.  
 · Dahl, Hanne Marlene (2010): An old Map of State Feminism and an Insufficient Recognition of Care, i *NORA*, 18 (3): 152-166.  
 · Dahl, Hanne Marlene (under udgivelse): Who can be against Quality?, i Christine Ceci, Kristin Björnsdóttir & Mary Ellen Purkis (eds.), *Home, Care and Practices – Critical Perspectives on frailty*. Palgrave, London.  
 · Dahler-Larsen, Peter (2007): *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.  
 · Danmarks Statistik (2010): Kommunikation med statistiker Steffen Hougaard.  
 · Den sociale ankestyrelse (2003): *Frit valg på ældreområdet – 15 kommuners erfaringer og brugerens oplevelser*. København: Den sociale ankestyrelse.  
 · Eriksen, Tine Rask (1995): *Omsorg i forandring*. Munksgaard, København.  
 · Eveline, Joan & Carol Bacchi (2005): What are we Mainstreaming when we are mainstreaming Gender?, i *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 496-512.  
 · Feldman, Leonard (2008): Status Injustice: The Role of the State, i Kevin Olsson (ed.): *Adding Insult to Injury – Nancy Fraser debates her Critics*. Verso, London.  
 · Finansministeriet (2005): *Procesregulering af amter og kommuner*. Schultz, Albertslund.  
 · Foucault, Michel (1978): *The History of Sexuality*. Penguin Books, London.

- Fraser, Nancy (1997): *Justice Interruptus*. Routledge, London.
- Fraser, Nancy & Axel Honneth (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Verso, London.
- Fraser, Nancy (2008): *Scales of Justice*. Polity Press, Cambridge.
- Greve, C. (2003): *Offentlig ledelse – Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.
- Hobson, B., Carson, M. & Lawrence, R. (2007): Recognition Struggles in Trans-national Arenas: Negotiating Identities and Framing Citizenship, i *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10(4), 443–70.
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons?, i *Public Administration* 69(1), 3–19.
- Højlund, Holger (2004): *Markedets politiske fornuft*. Samfundslitteratur, København.
- Højlund, Holger & Chresten Højlund (2000): Velfærdsparadoks og kommunikation: 'Fælles sprog': En anden ordens strategi på hjemmehjælpsområdet, i *GRUS* 2 (61), 18-39.
- Honneth, Axel (1994): *Kamp um Anerkennung*. Suhrkamp, Frankfurt.
- Kjør, P. & Pedersen, O. K. (2001): Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy, i J. L. Campbell and O. K. Pedersen (eds.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton University Press, Princeton.
- Knijn, T. & Verhagen, S. (2003): Contested Professionalism and the Quality of Home Care, paper presented at ESPAnet conference 'Changing European Societies – The Role for Social Policies', 13.-15. november, København, Danmark.
- Larsson, Magali Sarfatti (1977): *The Rise of Professionalism – A Sociological Analysis*. University of California, Berkeley.
- Nielsen, Jeppe Agger & Jørgen Goul Andersen (2006): *Hjemmehjælp – Mellem myter og virkelighed*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Norval, Aletta (1996): *Deconstructing Apartheid Discourse*. Verso, London.
- Petersen, Verner C. (2008): *Vildveje i velfærdsstaten : fællesskab i opløsning, styringsillusioner, udveje*. Informations forlag, København.
- Petersen, Lone & Marianne Schmidt (2003): *Projekt Fælles sprog*. København: Akademisk forlag.
- Platz, Merete (2006): Arbejdsvilkår i ældreplejen, i *Gerontologi*, 22(6), 12-15.
- Rittenhofer, Iris (1997): Køn som diskurs, i Ann-Dorte Christensen, Anna-Birte Ravn & Iris Rittenhofer (eds.), *Det kønede samfund. Forståelser af køn og social forandring*. Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Sahlin-Andersson, K. (2002): National, International and Transnational Constructions of New Public Management, i T. Christensen & P. Læg-reid (eds.): *The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate, Aldershot.
- Socialministeriet (2001): *Kvalitetsstandarder i kommunerne*. Socialministeriet, København.
- Socialministeriet (2003): *Evaluering af ældre-serviceområdet – Hvorfor kritik?*. Socialministeriet, København.
- Socialministeriet (2003): *Ældrepolitiske forhold: Økonomi, ansvar og kritik. Sammenfatning af resultaterne fra Socialministeriets evalueringsprogram*. Socialministeriet, København.
- Szebehely, M. (2003): Den nordiske hemtjænsten – baggrund och omfattning, i M. Szebehely (ed.): *Hemhjälp i Norden*. Studentlitteratur, Lund.
- Rausch, Dietmar (2008): Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980-2000, i *Social Policy & Administration*, 42(3), 267-287.
- Schmidt, Vivien (2002): Does Discourse matter in the Politics of Welfare State adjustment?, i *Comparative Political Studies*, 35(2), 168-193.
- Søndergaard, Dorte Marie (1994): Køn i formidlingsprocessen mellem kultur og individ: nogle analytiske greb, i *Psyke & Logos* 15, 47-48.
- Søndergaard, Dorte Marie (1996): *Tegnet på Kroppen*. Museum Tusulanum Forlag, København.
- Thompson, S. (2006): *The Political Theory of Recognition*. Polity, Cambridge.
- Tully, Charles (2000): Struggles over Recognition and Redistribution, i *Constellations* 7(4), 469–82.
- Thomas, R. & Davies, A. (2005): Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services, i *Organization Studies* 26(5), 683–706.
- Vabø, Mia (2006): Caring for People or Caring for Proxy Consumers?, i *European Societies* 8(3), 403–22.

## SUMMARY

New forms of Governance and Struggles about Recognition – the angry Home Helper?

*Struggles about recognition of care have evolved during the last decade in Western*

*Europe. In Denmark struggles can be found within the field of elderly care and publicly employed home helpers. This mobilization seems to be related to the prevalence of a new form of governance, New Public Management (NPM), and is investigated from a top-down and a bottom-up perspective. A discourse analysis of political-administrative texts show a NPM inspired discourse that silences the qualifications of home helpers and*

*reproduces misrecognition of care. Focus group interviews show that home helpers employ three different strategies towards this form of governance: the sweet, caring by the book and the professional home helper.*

Hanne Marlene Dahl, lektor  
Institut for samfund og globalisering  
Roskilde Universitet