

# Konflikter og konflikthåndtering i offentlige omsorgsorganisationer

Formålet med denne artikel er at udvikle en teoretisk ramme til at analysere konflikter i offentlige omsorgsorganisationer, således at chefer og medarbejdere bliver i stand til at forstå de konflikter, de står i, og hvilken konflikthåndtering de skal bringe i anvendelse.

Den teoretiske ramme udvikles ved at kombinere teori om offentlig forvaltning med teori om konflikter og konflikthåndtering og forholde disse teorier til nogle udvalgte konflikteksempler indenfor ældreomsorgen.



**BIRGITTE POULSEN**

Ph.D. lektor, Institut for Samfund og Globalisering  
Roskilde Universitet

## Indledning

Konflikter er en del af hverdagen i de fleste offentlige organisationer, hvor mange hensyn skal afvejes i forhold til hinanden, og hvor forskellige aktører skal samarbejde. Det kræver konflikthåndtering fra både chefers og medarbejders side, når de varetager deres respektive arbejdsopgaver og skal sikre implementering af organisationens overordnede målsætning. Konflikthåndtering er imidlertid sjældent et eksplicit fokuspunkt i offentlige organisationer, hvilket gør, at konflikter kan eskalere og føre til dårlig opfyldelse af organisationens målsætninger og medføre stres og mistro blandt ledere og medarbejdere. I denne artikel rettes fokus særligt mod offentlige *omsorgsorganisationer*, nærmere bestemt plejehjem og ledelsesrollen i forbindelse med konflikthåndtering. Omsorgsorganisationer er, som andre offentlige organisationer, karakteriseret ved, at organisationens målsætninger ofte er komplekse. Der er således flere hensyn, der skal afvejes i forhold til hinanden, såvel når organisationens overordnede målsætning skal fastlægges, som når der skal træffes en række beslutninger i hverdagen af både ansatte og ledere. Der er også flere aktører, der skal samarbejde og ofte på tværs af faggrænser. Omsorgsinstitutioner er karakteriseret ved, at de ansatte ofte er fagprofessionelle, og at organisationen har en række brugere, som skal inddrages og høres i større eller mindre grad i forhold til den daglige opgavevaretagelse. De ansatte vil således ofte være styret af en række fagprofessionelle normer, der sætter en ramme for henholdsvis god og dårlig opgavevaretagelse, hvad enten vi taler om læger, sygeplejersker, skolelærere eller pædagoger. Og endelig vil brugerne af organisationen skulle respekteres som nogle, der har en legitim viden i forhold til opgavevaretagelse, hvad enten det er forældre, og

til dels elever, i skolen, pårørende til beboere på plejehjem eller repræsentanter fra diverse forældrebestyrelser i eksempelvis skoler og daginstitutioner. Der er således en række særlige forhold, der karakteriserer omsorgsinstitutionerne.

Inden for offentlig forvaltning som forskningsfelt berøres spørgsmålet om konflikter kun indirekte og ofte fra et systemperspektiv eksempelvis gennem teori om (manglende) policy koordination (Peters 1998: 198-199, Bouckaert et al. 2010), eller modsatrettede styringstankegange i den offentlige sektor, eksempelvis bureaukratisk styring over for New Public Management, eller konkurrence mellem forskellige administrative enheder (Peters 2006). Michael Lipskys teori om 'street level bureaucrats' (gadebureaukrater) inden for offentlig forvaltning beskriver mere direkte de konflikter, som gadebureaukrateren ofte står i (1980). Gadebureaukrater er de personer, der arbejder decentralt i den offentlige sektor, som eksempelvis skoler, fængsler, hospitaler, plejehjem, daginstitutioner og politi. Lipsky viser, hvordan politiske målsætninger ofte er uklare og nogle gange modstridende, hvilket forskubber sig nedaf i hierarkiet, så gadebureaukraterne er nødt til at træffe en lang række beslutninger baseret på skøn. Ligeledes tilhører gadebureaukraterne som regel en bestemt faggruppe, der har egne sæt af fagprofessionelle normer, som det kan være svært at bryde. Lipskys hovedpointe er på den baggrund, at gadebureaukrater i høj grad er med til at forme politikken gennem deres praksis, og mere eller mindre bevidste valg, i de decentrale velfærdsinstitutioner, hvor de arbejder. Konfliktdimensionen i Lipskys arbejde er dog ikke systematisk udviklet, og vi finder ikke bud på konkret konflikthåndtering.

Litteraturen om konflikt håndtering er således brugbar, fordi den systematisk behandler konflikter og giver konkrete anvisninger til hvordan konflikter kan forstås og hvordan de skal håndteres (Ury 1991, 2007; Monberg 2005, 2005; Vindeløv 2008; Hammerich and Frydensberg 2009). Fælles for denne litteratur er, at den fokuserer på konflikter mellem forskellige parter, oftest mellem to eller flere personer. Målet er at løse konflikten, inden den eskalerer, via brug af forskellige konflikt håndteringsstrategier som eksempelvis dialog og forhandling (se eksempelvis Ury 1991; Monberg 2006).

Ved at bibringe offentlig forvaltning som forskningsfelt viden om konflikter og konflikt håndtering er formålet med denne artikel *for det første* at skabe en mere nuanceret forståelse af konflikter inden for offentlige omsorgsinstitutioner, herunder at skabe en ny forskningsdagsorden hvor de to felter i højere grad taler sammen og kan berige hinanden, og *for det andet* at udvikle en ramme til systematisk analyse af konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner med henblik på anvendelse af de mest hensigtsmæssige konflikt håndteringsstrategier. På den baggrund ønsker artiklen at besvare følgende undersøgelses spørgsmål: *Hvordan kan vi forstå og analysere konflikter inden for offentlige omsorgsinstitutioner med henblik på at give lederne af institutionerne bedre redskaber til konflikt håndtering?*

Først præsenteres artiklens konfliktbegreb. Derefter introduceres en model til valg af konflikt håndteringsstrategi, som kobles til viden om offentlig forvaltning. Modellen bringes i anvendelse i artiklens tredje del, der er en analyse af tre konflikt eksempler fra plejehjem. Fokus i analysen er på konflikternes særlige karakter, når vi befinder os inden for den offentlige forvaltning og specifikt inden for omsorgsorganisationer, og illustrerer, hvordan plejehjemmenes leder forholder sig til konflikterne. Endelig konkluderes artiklen.

### **Konflikter – noget der bør omfavnes eller undgås?**

Konflikter opfattes som regel som negative og uønskede. De negative konnotationer til konflikter er ofte knyttet til det forhold, at de kan have alvorlige konsekvenser for den enkelte, der er en del af konflikten. Enten fordi individet er truet på sit liv eller sin identitet, eller mindre alvorligt fordi konflikten giver anledning til ubehag og muligvis stres. Derfor vil de fleste mennesker forsøge at undgå konflikter (Jacobsen and Thorsvik, 2007, 168). Konflikter kan imidlertid også opfattes som noget positivt og et dynamisk aspekt i livet. Brady and Hart finder, at konflikter, også inden for offentlig forvaltning, er uundgåelige og bør omfavnes, eftersom offentlige organisationer netop skal afveje mange hensyn i et pluralistisk samfund (Brady and Hart, 2006: 114).

Det positive syn på konflikter har også vundet indpas i dele af organisationsteorien, hvor man har argumenteret for, at et vist mål af konflikter kan være gavnlige for organisationen (Lawrence and Lorsch, 1967). Konflikter kan eksempelvis medvirke til, at organisationen undgår stagnation, de kan stimulere nysgerrighed og interesse blandt organisationens medlemmer, og konflikter kan være med til at synliggøre underliggende

problemer, der så kan findes løsninger på, ligesom konflikter kan være grundlaget for sociale forandringer (Deutsch, 1969, 19). Organisationsteoretikere har således siden 1960'erne skelnet mellem funktionelle og dysfunktionelle konflikter, hvor de funktionelle konflikter beskrives som produktive mens de dysfunktionelle konflikter beskrives som uproduktive (Deutsch, 1969).

Synet på konflikter i denne artikel er, at konflikter er en del af menneskers hverdag, hvad enten det er i arbejdslivet eller i privatsfæren. Det gælder således også i offentlige organisationer. Det er dog ikke ensbetydende med, at den enkelte oplever konflikter hver dag, men snarere at den enkelte gennem livet vil opleve at stå i en række af konflikter i relation til andre mennesker. Konflikter er således et grundvilkår, hvad enten de udspiller sig i familien, blandt venner, i den enkeltes professionelle liv og/eller i mødet med offentlige organisationer så som skoler, universiteter, hospitaler og fængsler. Konflikter kan imidlertid opleves som smertefulde for de personer, der er involveret i konflikten: *»Conflict is uncomfortable, even painful. It may elicit feelings of anger, powerlessness, failure, and humiliation. Conflicts may begin as amicable differences of opinion, but they often quickly escalate into situations of polarized positions in which the parties believe that resolution is impossible.»* (Orr and deLeon, 2000, 27). Så selvom konflikter i visse situationer kan betragtes som produktive og kan føre til positive forandringer og innovation vil konflikter, der ikke tages hånd om, kunne skabe frustration blandt ansatte, ledere og organisationens brugere. Konflikt håndtering ses derfor i denne artikel som en vigtig del af enhver ledelsesopgave i offentlige organisationer. Det er en ledelsesopgave at tage hånd om konflikter, når de opstår, så de ikke vokser sig uoverstigelige, for det første fordi det kan medvirke til at reducere stress og udbrændthed blandt organisationens medlemmer og for det andet fordi det kan bidrage til, at offentlige organisationer i videst mulig udstrækning opleves som legitime internt i organisationen og i relation til det omgivende samfund.

I det følgende udvikles en analytisk ramme til at forstå konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner ved at kombinere viden fra litteraturen om konflikter og konflikt håndtering med viden om offentlig forvaltning.

### **Konflikt håndtering i offentlig forvaltning**

Hammerich og Frydensberg definerer konfliktbegrebet på følgende måde: *»Konflikter er uoverensstemmelser, der indebærer spændinger mellem mennesker«* (2006:10). Uoverensstemmelser henviser til indholdet i den sag, som parterne slås om, mens spændingerne henviser til den relation, der er mellem de mennesker, der har en konflikt. På den baggrund konkluderer de, at konflikter altid indeholder disse to elementer: en sag og en relation (2009:11). Sag og relation er dermed væsentlige elementer i alle konflikter og en indfaldsvinkel til at analysere den konflikt, som eksempelvis den offentlige leder står i og hvordan vedkommende skal håndtere konflikten. I skema 1 nedenfor ser vi fire forskellige konflikt håndteringsstrategier, der afhænger af, hvordan den offentlige leder vurderer henholdsvis

betydningen af sagen og relationen og hvordan vedkommende afvejer de to i forhold til hinanden. Skemaet er udbredt inden for konflikthåndteringslitteraturen og fremkommer i forskellige variationer. Oprindeligt er det udviklet af Thomas og Kilmann (1974), siden videreudviklet af Rahim (1983), og igen af Rahim et al. (2002). På dansk har Nethe Plenge udviklet skemaet i sit arbejde med konflikthåndtering (2007: 24). Skema 1 nedenfor er således inspireret af og udviklet på baggrund af disse menneskers arbejde.

**Skema 1. Konflikthåndteringsstrategier for offentlige ledere**

Sag \ Relation	Sagen er vigtig	Sagen er ikke så vigtig
Relationen er vigtig	Felt 1: Indgå i dialog Du vælger at gå konstruktivt ind i konflikten med det formål at finde en løsning, der tilgodeser begge parter interesser og behov.	Felt 2: Sig 'pyt' Du vælger at prioritere den anden parts behov og træffer beslutninger, der tilgodeser hans eller hendes interesser og behov.
Relationen er ikke så vigtig	Felt 3: Stå fast Du vælger at prioritere dine egne interesser og behov, og du giver dig ikke, uanset konsekvensen for din relation til den anden part i konflikten.	Felt 4: Undvig Du har ingen interesse i konflikten og vælger at undgå den; eller du er slet ikke opmærksom på, at der er en konflikt.

Kilde: Skemaet er udviklet ud fra Nethe Plenges skema (2007, 24).

Når den offentlige leder står i en konfliktsituation, skal vedkommende således vurdere, hvorvidt vedkommende vil gå ind i konflikten eller ej og hvis ja, på hvilken måde. Vurderingen er baseret på vigtigheden af henholdsvis sag og relation sat op i

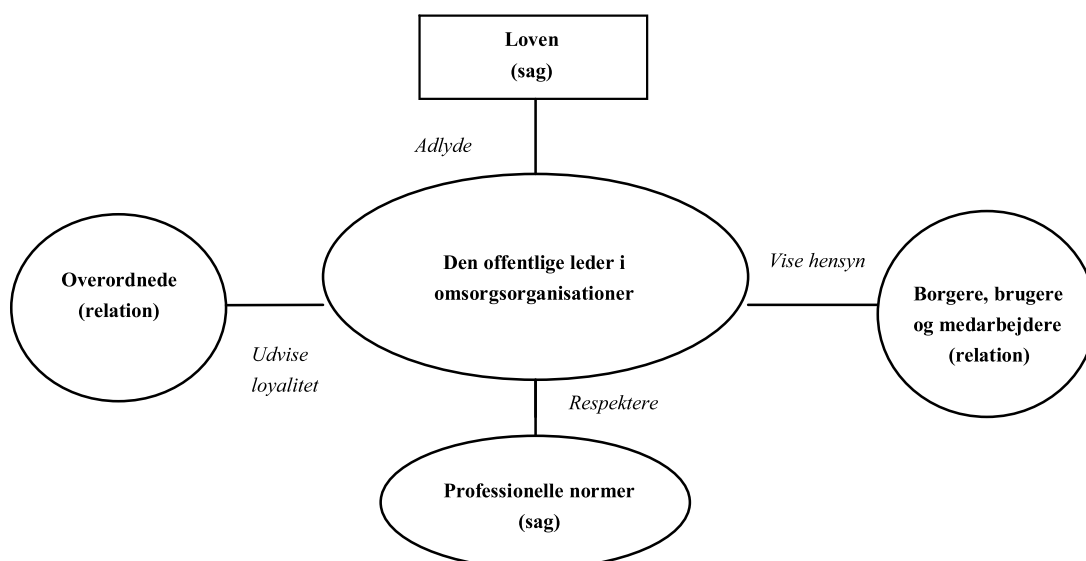
forhold til hinanden. Det er et godt skema til at skabe overblik over karakteren af den konfliktsituation, den offentlige leder står i, hvor lederen skal afveje betydningen af sag og relation i forhold til hinanden og på den baggrund enten skal (1) indgå i en dialog, (2) sige 'pyt', (3) fastholde sin position, eller (4) helt gå uden om konflikten.

Litteraturen om konflikthåndtering mangler imidlertid et væsentligt element, når vi taler om offentlige omsorgsorganisationer. Den mangler blik for de særlige forhold, der karakteriserer livet i offentlige organisationer. Offentlige organisationer er karakteriseret ved en kompleks forventningsstruktur gennem mange forskellige målsætninger for den enkelte organisation, og hvor der ikke nødvendigvis er et hierarki mellem disse forskellige målsætninger. Det betyder, at den enkelte leder skal træffe en lang række valg i hverdagen, hvis konsekvens er en prioritering af visse målsætninger og hensyn frem for andre. Endvidere er offentlige organisationer en del af den offentlige forvaltning med klare over- og underordningsforhold internt i forvaltningen mellem forskellige ledere og deres medarbejdere.

En, der særligt har set på den offentlige forvalters placering i den offentlige forvaltning, er den svenske politolog Lennert Lundquist. Lundquist retter et indirekte fokus på det konfliktfelt, som den offentlige forvalter er en del af, ved at beskrive de dilemmaer, den enkelte står over for grundet vedkommendes placering i den offentlige forvaltning, hvor hensyn og krav er mange og ofte forskelligartet (1998: 151 og 1992: 62-67). Dette illustreres i figuren nedenfor. Figuren er tilpasset den offentlige leders rolle i offentlige omsorgsorganisationer og begreberne sag og relation er tænkt ind i figuren.

I midten har vi den offentlige leder, der i omsorgsorganisationer skal kende og overholde gældende lov på området, som skal være loyal over for sine overordnede, hvilket dækker såvel højere placerede administrative chefer som politikerne, de

**Figur 1. Den offentlige leders rolle**



skal tage hensyn til ønsker og behov fra brugerne af institutionen – i dette tilfælde beboerne – og deres pårørende, ligesom de skal tage hensyn til deres medarbejdere, og endelig skal de respektere de fagligprofessionelle normer, der måtte være på området. Den offentlige leder i en omsorgsorganisation er således placeret i en position med mange forskellige krav og forventninger, der potentielt kan komme i modstrid med hinanden. Der kan eksempelvis opstå en modsætning mellem administrative, politiske målsætninger på den ene side og fagprofessionelle normer på den anden. Hverdagens konflikter mellem forskellige parter i omsorgsorganisationen kan således have rod i mere strukturelt betingede konflikter, der udspringer af den kompleksitet af målsætninger, krav og hensyn, der gør sig gældende på eksempelvis ældreområdet. Endelig kan man fremføre, at den offentlige leder altid skal navigere inden for en økonomisk ramme, der på den vis indrammer hele figuren, fordi lederen er afhængig af at overholde fastlagte budgetter for organisationen.

Ud over en vurdering af sag/relation-dimensionen er det også væsentligt at vurdere tidshorisonten for en eventuel konflikt-håndtering. Ifølge Thomas afhænger konflikt-håndtering af to afhængige variable, (1) hvem eller hvad man vælger at tilgodese, og (2) den tidsramme man opererer inden for (1992: 270). Hvem eller hvad man vælger at tilgodese, ligger til dels i forlængelse af opdelingen i sag og relation, når vi skal forstå karakteren af en konflikt. Når lederen vælger, hvem eller hvad han eller hun ønsker at tilgodese i en given konflikt, kan vedkommende vælge tre strategier. Vedkommende kan vælge alene at tilgodese den ene parts ønsker og behov, vedkommende kan vælge at tilgodese begge parter ønsker og behov, eller vedkommende kan vælge at tilgodese systemet som parterne er en del af (ibid.). Systemhensynet vil være, når lederen vælger at tilgodese et bredere sæt af interesser enten i samfundet som helhed eller i organisationen, mens de to første strategier tilgodeser en eller flere af de involverede parter behov, der ses som mere snævre. Konflikt-håndtering baseret på et systemhensyn tilgodeser eksempelvis organisationens overordnede målsætninger eller normer og værdier, hvor lederen sikrer, at formelle og uformelle regler følges.

Den anden variabel er ifølge Thomas tidsdimensionen, hvor konflikt-håndteringen enten kan være kortsigtet eller langsigtet (1992: 271). Den offentlige leder skal lidt firkantet sagt forholde sig til, om konflikt-håndteringen enten skal være kortsigtet eller langsigtet. Den offentlige leder er nødt til at håndtere hverdagens konflikter, så organisationen er velfungerende på den korte bane. En konflikt mellem to parter kan imidlertid dække over en mere underliggende og strukturel konflikt, som ikke kan håndteres og løses umiddelbart, men som kræver en mere langsigtet konflikt-håndteringsstrategi. Det kan således være en fordel for den offentlige leder at skelne mellem kortsigtede og langsigtede konflikt-håndteringsstrategier. De kortsigtede strategier er vigtige og nødvendige, fordi de får hverdagen til at fungere og løser her og nu-problemer, hvor lederen forsøger at opnå det bedst mulige resultat i situationen, mens den langsigtede konflikt-håndtering i højere grad handler om

at skabe den fremtid, man ønsker i organisationen (Thomas, 1992: 272). Den umiddelbare og kortsigtet konflikt-håndtering er således en uomgængelig del af den offentlige leders hverdag. Spørgsmålet er imidlertid, om vedkommende også ønsker at tænke i mere langsigtede konflikt-håndteringsstrategier, og om det overhovedet er muligt. Det kunne eksempelvis være at arbejde med organisationens overordnede målsætninger, så man sikrer sig, at disse ikke er modsatrettede og i konflikt med hinanden. Dette arbejde kunne involvere såvel det politiske niveau i organisationen (kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunale ledere på området) som medarbejderne på institutionsniveau, så der sker en forventningsafstemning blandt de forskellige aktører på området og fælles drøftelser af målsætninger på området.

Der er således en række dimensioner, der skal medtænkes, når målet er en analyse af konflikter og deres håndteringsstrategier i offentlige omsorgsorganisationer. *For det første* skal dimensionerne 'sag' og 'relation' vurderes og afvejes i forhold til hinden. Inden for offentlige omsorgsorganisationer kan sags- og relationsdimensionerne blandt andet være lovgivning på området, organisationens overordnede økonomiske ramme, politiske målsætninger, fagprofessionelle normer, ønsker og krav fra henholdsvis brugere, pårørende og medarbejdere. *For det andet* er tidsperspektivet væsentligt i analysen af konflikter og deres mulige håndteringsstrategier. Spørgsmålet er, om der alene skal vælges en kortsigtet håndteringsstrategi, der løser konflikten umiddelbart og med det samme, eller om der *ligeledes* skal iværksættes en mere langsigtet strategi, der løser konfliktens strukturelle dimensioner og dermed forsøger at forhindre at en lignende konflikt optræder fremover. *Endelig*, og for det tredje, skal det overvejes, om konflikten har nogle potentielt positive elementer i sig, der muligvis kan føre til nye måder at gøre tingene på i organisationen.

### Konflikter i hverdagens ældrepleje

I det følgende skal vi nu se på konflikter, som de kan udspille sig inden for offentlige omsorgsinstitutioner, her eksemplificeret ved konflikter på plejehjem. Konflikterne er baseret på fortællinger fra lederen af tre plejehjem og det, hun beskriver som typiske konfliktsituationer i hendes daglige ledelse af plejehjemmene. Der er ikke tale om en empirisk kortlægning af konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner generelt og ej heller inden for ældreplejen generelt. Konflikterne er alene eksempler på det, som lederen opfatter som typiske konflikter i hendes daglige ledelse af plejehjemmene og anvendes til at bringe teoretiske refleksioner til torvs om konflikter og konflikt-håndtering inden for offentlige omsorgsorganisationer. Konflikterne fungerer således som illustrationer af konflikter inden for omsorgsorganisationer med henblik på en mere generel teoretisk diskussion af konflikter og konflikt-håndtering inden for den sektor.

Lederen, der er uddannet sygeplejerske, som vi her kalder L, står over for en række konflikter gennem sin daglige ledelse af de tre plejehjem. Hun skal balancere hensyn til beboernes behov, de pårørendes ønsker og behov, de ansattes ønsker og behov, krav fra hendes overordnede i den kommunale for-

valtning, de kommunale politikeres ønsker for området og ikke mindst hendes egne fagprofessionelle normer. Nedenfor præsenteres de tre typiske konflikter, som L oplever dem, i tre separate tekstbokse.

### Tekstboks 1 – Køkkensituationen

L modtager en klage fra en pårørende, P, til en af beboerne. P klager over, at hun ved sit sidste besøg på plejehjemmet var blevet smidt ud af køkkenet af en af de ansatte, S, der var vred. P forklarer, at hun gik ud i køkkenet for at hente en kop, fordi hun og hendes mor vil drikke en kop kaffe. L har talt med S, der har forklaret, at hun var i gang med at lave mad, da P kom ud i køkkenet og begyndte at åbne alle skabslåger for at finde en kop. S insisterede på, at Fødevarestyrelsen under Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri har et regelsæt, der siger, at besøgende, og dermed også pårørende, ikke må opholde sig i køkkenet af hensyn til hygiejnen. L bekræfter denne regel og anerkender over for S, at hun i princippet har handlet korrekt. L forklarer imidlertid, at hun mener, at det er kommunikationen mellem P og S, der er gået galt. L siger: »Jeg kan ikke underkende en ansat, fordi hun ikke kan kommunikere, og jeg var nødt til at forklare P, at S faktisk havde ret. Men jeg er også nødt til at fortælle P, at situationen kunne have været håndteret mere gelinde med en anden type af kommunikation.« Ifølge L er hun på den ene side nødt til at forsvare den ansatte, og på den anden side er hun nødt til at lytte til klagen fra P.

Køkkensituationen kan placeres i konflikthåndteringsfelt 2, hvor lederen vælger at sige »pyt«, fordi sagen ikke er særlig vigtig, men det er derimod relationerne. Hun indgår dog til dels en *dialog* (konflikthåndteringsfelt 1) med både den ansatte og den pårørende og forsøger derigennem at udglatte konflikten, ligesom L forsøger at undgå, at en lignende sag opstår igen ved at bede S om at kommunikere mere hensigtsmæssigt, hvis en lignende situation skulle opstå igen. Der er ingen tvivl om, at L synes, at S har opført sig uhensigtsmæssigt ved at optræde vredt og smide en pårørende ud af køkkenet. L opretholder dog sin loyalitet over for den ansatte, der har det formelle regelgrundlag på sin side. Der er tale om en konflikt med en række strukturelle elementer. For det første afspejler konflikten en uenighed om plejehjemmets status som enten et 'hjem' eller en 'institution'. P betragter plejehjemmet som et hjem for hendes mor, hvor det er naturligt at gå ud i køkkenet og hente en kaffekop, mens S primært ser plejehjemmet som en arbejdsplads og en institution med en række regler, der skal overholdes. For det andet afspejler konflikten det strukturelle forhold, at offentlige organisationer generelt er karakteriseret ved en øget brugerorientering. L kan således ikke ignorere ønsker og krav fra pårørende og vælger i dette tilfælde at forsøge at glatte ud mellem P og S. L tilgodeser dog systemhensynet ved ikke at underkende den ansattes opførsel over for P, i og med at det er de formelle regler, hun synes vejer tungest. I den forstand er der tale om en *kortsigtet* håndteringsstrategi, eftersom den ikke ændrer ved den strukturelle konflikt mellem plejehjemmet som hjem og som institution og ej heller mere generelt lægger

op til at ændre reglerne for, hvem der må komme i køkkenet. Konflikten ses også primært som noget *negativt*, hvor det er nødvendigt at glatte ud. Men konflikten rummer potentielt muligheden for en positiv forandring. Rent praktisk kunne man forestille sig, at der kunne stå et skab med kaffekopper uden for køkkenet. Ligeledes kunne konflikten have åbnet for en mere generel dialog mellem ansatte og pårørende om plejehjemmets status, en dialog, der muligvis kunne have skabt en større forståelse af de respektive syn på plejehjemmet som fænomener.

Eftersom vi befinder os i en offentlig omsorgsorganisation, der er en del af den kommunale forvaltning med faste ledelseshierarkier og kompetencefordelinger, og L er leder, betyder det, at håndteringsstrategien, hvor hun indgår dialog (felt 1), altid vil få en særlig karakter. Lederen kan godt vælge at indgå en dialog, såfremt sag og relation anses for at være lige vigtige. Men det er væsentligt at understrege, at det bliver svært at skabe en situation, hvor der er ligeværd mellem parterne i dialogen, og hvor formålet med dialogen er en reel åbenhed i forhold til at finde løsninger på konflikten, som er den bagvedliggende forudsætning i teorien om konflikthåndtering. Der vil sjældent være den form for ligeværd og åbenhed i offentlige organisationer, fordi der er et klart hierarkisk forhold mellem de involverede parter og det i sidste ende er lederen, der sidder med ledelsesansvaret og dermed beslutningskompetencen. I forhold til de ansatte, i dette tilfælde S, er L chef og den, der i sidste ende bestemmer, om episoden skal have en konsekvens for S og givet fald hvilken. I forhold til den pårørende i denne sag kan man også sige, at plejehjemmet fungerer som en slags myndighedsudøver, der administrerer gældende regler, og forholdet mellem de involverede er således heller ikke her ligeværdigt. Vi ved ikke hvad S's reelle bevæggrund har været for at smide P ud af køkkenet, men det kan ses som udtryk for en magtdemonstration, hvor reglerne bringes i anvendelse, fordi S er irriteret på P over at blive forstyrret. Man kunne forestille sig, at samme regel ikke nødvendigvis blev håndhævet i andre, lignende situationer, hvilket også ses af, at L primært vælger *pyt*-strategien (felt 2), fordi sagen ikke anses for at være særlig vigtig.

Ledelsesdimensionen, sammenholdt med at vi befinder os inden for den offentlige forvaltning, bringer således et særligt forhold i spil, når vi taler om den dialogbaserede konflikthåndtering (felt 1), fordi parterne i konflikten aldrig befinder sig i et magtfrit rum med mulighed for en helt åben dialog. I stedet vil over- og underordningsforholdene spille ind i forhold til den konflikthåndtering, der foregår.

Endelig er det værd at notere, at L ikke selv er en del af konflikten, men skal forholde sig til en klage fra en pårørende over en ansat og på den vis fungerer som en slags mediator mellem de to parter. I det næste eksempel skal vi se på en konfliktsituation, der særligt knytter sig til de etiske dilemmaer, der er i omsorgsorganisationer.

**Tekstboks 2 – Den døende mor**

L har en konflikt med en pårørende, P, hvis mor, M, er døende. Hun forklarer: »P ønsker, at hans mor skal gennemgå alle mulige undersøgelser, og at vi giver hans mor sondemad.« L forklarer, at hun kender moren rigtigt godt, eftersom hun har været beboer på plejehjemmet i mange år. L's vurdering er, at moren ikke længere ønsker at leve og derfor er stoppet med at spise. L beskriver sin rolle som en slags advokat for moren, der er syg, gammel og meget træt af at leve, samtidig med at hun føler, at hun må håndtere P's ønsker på den mest omsorgsfulde måde. L siger: »P kan og vil ikke acceptere, at hans mor er døende, og drager os til ansvar for ikke at gøre nok for at rede hende, mens M bare er træt af at leve og derfor er holdt op med at spise.«

I denne situation er L placeret i et etisk dilemma. Skal hun imødekomme P's ønsker og fortsætte undersøgelserne af hans mor, M? Eller skal hun støtte M og hendes ønske om at få fred ved ikke at skulle gennemgå flere undersøgelser? Konflikten illustrerer, at der potentielt er flere brugere, nemlig moren og sønnen, med forskellige ønsker og behov, og at ingen af disse bare uden videre kan affærdiges som illegitime. L vælger i sidste ende at imødekomme M's ønske om at få fred fra flere undersøgelser. Og P ender med at acceptere, at hans mor simpelthen er ved at dø af alderdom.

Situationen med den døende mor kan placeres i konflikthåndteringsfelt 3, hvor L vælger at fastholde sin position, eftersom sagen er vigtig for hende, mens relationen til den pårørende i mindre grad er det. Der er dog to potentielle relationer, henholdsvis relationen til moren og den pårørende. Relationen til moren lader til at være vigtig, hvor L ser det som sin opgave at varetage morens behov.

Ikke på noget tidspunkt nævner L økonomi som en faktor, der spiller en rolle for hendes valg og håndteringsstrategi. Det lader til, at hendes fagprofessionelle normer i høj grad har betydning for hendes beslutning om ikke at lade M gennemgå flere undersøgelser, og fører til hendes beslutning om at stå fast. I næste konfliktsituation er det derimod netop økonomiske hensyn, der fører konflikter med sig for L.

**Tekstboks 3 – Nedskæringerne**

L er blevet pålagt nedskæringer på de tre plejehjem, hvilket har ført til en række konflikter for hende. Ifølge L var hendes opgave at finde måder, hvorpå hun kunne reducere sine udgifter. En af de måder hun valgte at implementere nedskæringerne på, var ved at reducere antallet af natsygeplejersker fra otte til syv. På de tre plejehjem er der tilsammen otte gange, hvor der før nedskæringer var en sygeplejerske på hver gang. Efter nedskæringerne vil én af gangene derfor hele tiden være uden natsygeplejerske. Samtidig havde der i regionen været to sager i mediernes, hvor demente havde forladt deres plejehjem, uden at de ansatte havde opdaget det, og begge beboere var fundet døde. De ansatte på de tre plejehjem er oprevne over, at L accepterer nedskæringerne, og udtrykker deres

utilfredshed med hendes beslutning, fordi de frygter, at de en nat kommer til en tom stue, hvor en beboer har forladt stuen. En pårørende klager til L og siger, at det er en uforsvarlig situation, at der hele tiden vil være en gang uden en natsygeplejerske, og spørger L, hvad har I tænkt jer, hvis der opstår ildebrand?

I sagen med kravet om nedskæringer er sagen igen vigtigere end relationen, og L vælger at stå fast, hvilket gør, at konflikthåndteringsstrategien primært ligger i felt 3. L kan simpelthen ikke ændre den økonomiske ramme for sin organisation og dermed fjerne kravet om nedskæringer. Kravet om nedskæringer kommer 'oppefra'. L kan dog ikke være ligeglad med relationerne – hverken når det gælder de ansatte eller de pårørende – hvorfor hun også vælger at indgå en dialog. Som i første konflikteksempel, køkkensituationen, er der dog ikke tale om en åben dialog mellem konfliktenes parter med mulighed for at ændre beslutningen, nemlig at tilbagerulle nedskæringerne. L har gjort sig mange overvejelser om, hvor nedskæringerne vil gøre mindst ondt, og der er derfor heller ikke tale om en dialog, hvor pårørende og medarbejdere inddrages med henblik på at finde alternative måder at implementere nedskæringerne på.

Dialogen med de ansatte går mere ud på at forklare baggrunden for hendes beslutning og slå fast, at arbejdet om aftenen nu er centreret om at få de ældre i seng, og at det er rigtigt, at der ikke længere er tid til hygge på samme måde som før.

L forstår dog godt de ansattes utilfredshed. Ifølge L skal de arbejde mere, og de får en mere stresset arbejdssituation, ligesom de føler, at de må gå på kompromis med deres fagprofessionelle normer. L forklarer, at de ansatte ønsker at sikre, at de ældre har en god tid om aftenen, og at der ikke kun er tid til det praktiske. De ansatte har også ytret, at de føler sig reduceret til maskiner, hvor der ikke er tid til andet end det absolut nødvendige i form af mad, bad og få de ældre i seng om aftenen. En ansat siger til L: »Husk på, at det ikke er ting, vi har med at gøre, men mennesker.« L er i princippet enig, men er samtidig pålagt en stram økonomisk ramme og føler ikke, hun kan give sine ansatte ret. Hun siger: »Jeg kan ikke fortælle mine ansatte, at jeg er enig med dem. Jeg står i en loyalitetskonflikt. Jeg er leder og er nødt til at forsvare måden som vi udfører vores arbejde på, og stå ved den måde, jeg har besluttet, at nedskæringer skal gennemføres på. Det er mit ansvar, at arbejdet stadig udføres professionelt og korrekt.«

Med hensyn til klager fra pårørende er hun ofte enig, men beskriver igen, hvordan hun føler sig nødsaget til at bevare sin loyalitet over for systemet ved ikke at give dem ret, men stå ved sine beslutninger. Lige når det gælder spørgsmålet underholdning af de ældre og hygge, som også er et element i denne konflikt, synes L dog, at de pårørende nogle gange stiller urimelige krav. L siger: »Jeg har lyst til at sige til dem: 'Hvorfor kommer du ikke selv noget oftere og besøger din far, hvis du synes, han har brug for mere selskab?', men jeg siger det ikke, fordi det bare ville optrappe konflikten.« Her ser vi, at L undviger (konflikthåndteringsfelt 4).

Som i første konflikteksempel, køkkensituationen, har konflikten en strukturel dimension. Konflikten står primært mellem kravet om nedskæringer på den ene side og fagprofessionelle normer på den anden side, hvor L føler sig nødsaget til at 'stå fast' og gennemføre nedskæringerne, fordi overholdelse af den overordnede økonomiske ramme slår de øvrige hensyn i organisationen. Samtidig illustrerer konflikten imidlertid kompleksiteten i de sags- og relationsdimensioner, som L skal balancere, til trods for at hun vælger at stå fast og dermed fastholde nedskæringerne. Den økonomiske ramme er udstykket af den politiske ledelse i kommunen, hvis ordre L skal følge, samtidig med at hun skal kunne leve op til de fagprofessionelle normer på området og forholde sig til brugerne, de pårørende og medarbejderne i organisationen.

Det er svært entydigt at afgøre, om konflikthåndteringen er kort- og/eller langsigtet. Den er kortsigtet i den forstand, at L gør hvad hun skal for at overholde indeværende års budget. Såfremt hendes forslag til besparelser viser sig at være holdbart og kan fortsættes, kan håndteringsstrategien ligeledes siges at være langsigtet. Det er imidlertid sandsynligt, at organisationen vil stå over for nye besparelser, der igen kræver håndtering fra L's side. Nedskæringerne og den konflikt, de har givet anledning til, har således ikke givet anledning til, at der er fundet nye og innovative løsninger på de udfordringer, som nedskæringerne fører med sig. Der ligger dermed heller ikke en umiddelbar positiv dimension i konflikten set fra organisationens og L's side.

#### *Hverdagens konflikthåndtering*

I de eksempler, vi har set, kræver hverdagen en høj grad af konflikthåndtering fra den offentlige leders side. Fra konfliktlitteraturen ved vi, at den offentlige leder først og fremmest skal tage stilling til hvordan hun forholder sig til henholdsvis sag og relation – hvad er vigtigst, og hvad skal prioriteres af de to dimensioner i den pågældende konfliktsituation. Overvejelserne om vigtigheden af sag og relation bidrager til refleksioner over, hvordan den offentlige leder kan agere ved enten at indgå i en dialog (1), sige 'pyt' (2), fastholde sin position (3) eller helt gå uden om konflikten (4). Eksemplerne viser imidlertid, at virkeligheden ofte er mere kompleks, end den todimensionelle sag/relation-akse umiddelbart giver indtryk af, fordi der kan være flere sagsdimensioner at tage hensyn til, ligesom der kan være flere personer med modsatrettede interesser i den enkelte konflikt. Og denne kompleksitet ved vi fra forvaltningslitteraturen er en fast del af livet i offentlige organisationer. Forvaltningslitteraturen kan således bidrage til at kaste lys over den komplekse forventningsstruktur, offentlige organisationer er en del af, hvor mange forskellige værdier og krav skal honoreres. Værdier og krav, der ikke altid vil stå i modsætning til hinanden, men som kan gøre det. Eksempelvis kravet om nedskæringer og kravet om mere tid til omsorg for den enkelte ældre beboer. Endvidere sætter de empiriske fortællinger fokus, på at der kan være flere typer af 'brugere', beboerne og deres pårørende – og at deres behov og ønsker ikke altid er de samme.

Sag/relation-aksen er dog et vigtigt analytisk redskab til at skabe overblik over, hvilken konflikthåndteringsstrategi man som leder ønsker at bringe i anvendelse, og kan dermed også skabe en bevidsthed om, hvilken dimension man vælger at nedprioritere. Man skal blot holde sig for øje, at der i konfliktsituationer ofte også skal vælges blandt flere 'sager' og blandt flere 'personer', inden man vælger, hvilken dimension man ønsker at sætte i højsædet, jf. hvad eller hvem prioriteres over andre hensyn eller andre personer.

Endelig vil der være forskel på, hvorvidt lederen selv er en del af konflikten eller står uden for konflikten. I begge tilfælde er det dog lederens opgave at håndtere konflikten. I situationer, hvor lederen eksempelvis modtager en direkte klage over en beslutning, som hun har truffet, så som hvordan nedskæringer skal udmøntes, vil lederen selv være en del af konflikten og må forholde sig til henholdsvis sags- og relationsdimensionen og derudfra, hvilken håndteringsstrategi hun vælger.

Hvis lederen derimod ikke selv er en del af konflikten, som eksempelvis ved en pårørendes klage over en ansat, skal hun stadig forholde sig til selve sagsdimensionen (er klagen berettiget og ud fra hvilke kriterier) og de personer, der indgår i konflikten (hensynet til den ansatte og til den pårørende). Hendes rolle bliver dog i højere grad en slags mediator mellem de personer, der optræder i konflikten, hvor hun skal tage stilling til indholdet i sagen og hvem hun vælger primært at støtte i konflikten. I den type af situationer skal hun som leder også forholde sig til, om hun vælger at være loyal over for den ansatte og 'beskytte' vedkommende i forhold til klageren eller imødekomme den klagende ved at rettesætte eller i sidste instans fyre den ansatte. Nedenfor er opridset lederens overvejelser i konfliktsituationer med henblik på at valg af håndteringsstrategi.

**Tabel 2: Den offentlige leders overvejelse i relation til konflikthåndtering**

- Overvej sag/relation-dimensionen – hvad skal vægtes højest, og hvilke konflikthåndteringsstrategier giver det anledning til (dialog, pyt, stå fast eller undgå)?
- Herunder overvej: er der flere sags- og relationsdimensioner på spil, og hvilke skal prioriteres?
- Kortsigtet og/eller langsigtet konflikthåndteringsstrategi
- Er vedkommende selv del af konflikten eller ej, og hvilken betydning har det for valg af konflikthåndteringsstrategi?

#### **Konklusion**

Der er ingen tvivl om, at offentlig forvaltning som felt, såvel teoretisk som i praksis, kan finde inspiration i litteraturen om konflikter og konflikthåndtering. Offentlig forvaltning som felt er kendetegnet ved et påfaldende fravær af systematisk refleksion over tilstedeværelsen af konflikter i offentlige organisationer og hvordan sådanne konflikter kan håndteres. Ved at kombinere de to teoretiske felter kan der skabes en øget forståelse af, hvilken karakter konflikter i offentlige omsorgsinstitutioner kan have, og hvordan de kan håndteres på en mere reflekteret

og systematisk måde af den enkelte leder med ansvar for organisationens målopfyldelse.

Den offentlige leder i omsorgsinstitutioner skal jævnligt håndtere konflikter i hverdagen, hvilket også gælder plejehjem. Plejehjem er karakteriseret ved, at mange hensyn skal afbalanceres og forskellige behov skal varetages så godt som muligt, hvorfor 'sag' såvel som 'relation' bliver vigtige elementer i overvejelserne om, hvordan konflikthåndteringen skal foregå. Lederen i denne artikels eksempler har således skulle tage højde for såvel beboernes behov som de pårørendes ønsker, overordnede politiske målsætninger, krav om økonomiske nedskæringer, lovgivning på området i form af regler fra levnedsmiddelstyrelsen i forhold til køkkenhygiejne, og endelig sine egne fagprofessionelle normer og hvorvidt hun synes, at hun kan leve med de beslutninger, som hun er nødt til at træffe i organisationen. Til sagsdimensionen hører lovgivning inden for området, organisationens overordnede målsætninger, politiske krav til organisationen og endelig fagprofessionelle normer, som udgør en slags struktur for god rolleudfyldelse i organisationen. Til relationsdimensionen hører forholdet til brugerne i form af både

beboerne og de pårørende og forholdet til hendes overordnede i det kommunale hierarki. Sidstnævnte vil dog ofte komme til udtryk som en sagsdimension, i og med at eksempelvis kravet om nedskæringer godt nok kommer fra personer længere oppe i det kommunale hierarki, men på institutionsniveau bliver til en 'sag', der skal prioriteres over relationer til ansatte og pårørende.

Der er behov for et mere systematisk empirisk arbejde for at afdække, hvordan konflikthåndtering udfolder sig i den offentlige sektor mere generelt, og hvilke typer af konflikter der eksisterer inden for forskellige sektorer. Det vil i den forbindelse være interessant at se på, hvilke instanser i forhold til borgerinddragelse (voice) og klageadgang der eksisterer på tværs af offentlige sektorer, og om dette modsvarer omfang og typen af konflikter, der eksisterer inden for disse forskellige sektorer. Hermed kunne der skabes et grundlag for at vurdere, om der er behov for nytænkning i dele af den offentlige sektor med hensyn til, hvordan de organisatoriske rammer er for konflikthåndtering inden for forskellige sektorer.

## LITTERATUR

- Bouckaert, G., B. Guy Peters and K. Verhoest 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brady, F.N. and D.W. Hart. 2006. 'An Aesthetic theory of conflict in administrative ethics', *Administration and Society*, 38 (1), 113-134.
- Deutsch, M. 1969. 'Productive and constructive conflict', *Journal of Social Issues*, 25(1), 7-42.
- Hammerich, E. and K. Frydensberg. 2009. *Konflikt og Kontakt. Om at forstå og håndtere konflikter*. Hovedland.
- Jacobsen, D.I. and Thorsvik, J. 2008. *Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organisation og ledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch. 1967. *Organizational an Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Press.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation
- Lundquist, L. 1992: *Etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlittertur.
- Lundquist, L. 1998: *Demokratis väktare*, Lund: Studentlittertur.
- Monberg, T. 2005. *Konfliktens redskaber. Fra ubevidst kultur til bevidst strategi*. København: Børsens Forlag.
- Monberg, T. 2006. *Konflikthåndtering*. København: Børsens Forlag.
- Orr, R.D. and deLeon D.M. 2000: 'The Role of the Clinical Ethicist in Conflict Resolution', *The Journal of Clinical Ethics*, 11 (1), 21-30.
- Peters, B. Guy 1998. 'Managing horizontal government: the politics of co-ordination', *Public Administration*, vol. 76, pp. 295-311.
- Peters, B. Guy 2006. 'Concepts and Theories of Horizontal Policy Management', in Peters, B. Guy and Jon Pierre (Eds.): *Handbook of Public Policy*, pp.115-138, London: Sage Publications.
- Plenge, N. 2007 *Hånd om konflikten. Fra sammenstød til løsning*. København: Børsen Mikro.
- Rahim, A. 1983. 'A Measure of Styles of handling Interpersonal Conflict', *The Academy of Management Journal*, 26(2), 368-376.
- Rahim, A. et al. 2002. 'A Model of Emotional Intelligence and Conflict Management Strategies. A Study in Seven Countries', *International Journal of Organizational Analysis*, 10(4), 302-326.
- Thomas, K.W. and R.H. Kilman. 1974. *Thomas-Kilmann Conflicts Mode Instrument*, Xicom, Inc. Tuxedo, NY.
- Thomas, K.W. 1992. 'Conflict and Conflict Mangement: Reflections and Update', *Journal of Organizational Behavior*, 13(3), 265-274.
- Ury, 1991. *Gør nej til ja når du forhandler*. København: Borgen.
- Ury, 2007. *Et positivt nej der virker. Sig nej og få alligevel ja*. København: Borgen
- Vindeløv, 2008. *Konfliktmægling. En refleksiv model*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.