

Offentlig økonomistyring og moralsk stress

Temanummer: Arbejds miljø

Artiklen bygger på et forskningsprojekt om moralsk stress i politi, folkeskoler og ældrepleje. Moralsk stress betragtes som en kropslig alarmklokke, der kalder på handling. Formålet er at lede efter årsagssammenhænge i måden arbejdet organiseres på, så vi bedre kan mindske eller forebygge moralsk stress og andre problemer i det psykiske arbejdsmiljø. Baseret på analyserne af de tre professioner, rettes en kritik mod de økonomistyringsystemer (fx visitation) som med vilje placerer råderetten over ressourcerne på god afstand af de professionelle, som står med ansvaret for en borger. Dermed sikres det, at uanset hvor højt de kropslige alarmklokker hos den professionelle ringer, så bliver det lokale budget i indeværende år ikke overskredet. Men bagsiden er helt forventeligt moralsk stress – og måske skubbes regningen blot andre steder hen eller ud i fremtiden.

På jagt efter årsagssammenhænge i det psykiske arbejdsmiljø

Vi starter ude i virkeligheden på et kommunalt plejecenter et sted i Danmark. Dette plejecenter, som vi kan kalde Birkely, er hjem for nogle ældre mennesker og arbejdsplads for det plejepersonale, der tager sig af dem i deres sidste tid. I en af plejecentrets boliger bor Svend, og en morgen har han fået virkelig voldsomme smerter, så han jamrer sig højlydt og kalder på hjælp. Smerterne er så stærke, og Svend så desperat, at Camilla, som er SOSU-assistent, har ringet til sygeplejersken og fået lov til at give ekstra smertestillende. Men det har ikke virket, så nu har hun hentet akuttasken, og sygeplejersken er hidkaldt. De mistænker blærebetændelse og en blodprøve bekræfter hurtigt deres hypotese. Derfor går Camilla i gang med at overtale Svend til at få anlagt et kateter, og omsider er han med på det, selvom de allerede har forsøgt en gang før uden held. Camilla og sygeplejersken vil gerne lægge et kateter i størrelse 14, men de kan kun finde et i størrelse 16, og det er for stort i lyset af, at det allerede er mislykket én gang. Camilla forlader derfor Svend og sygeplejersken i nogle minutter og løber ind til nogle af naboerne på plejecentret. Her går hun – selvom hun faktisk ikke må det – på jagt i skuffer og skabe og finder endelig et kateter i størrelse 12. Det må gå an. Kort efter er Svends kateterpose helt fuld. Det var derfor han havde så ondt.



NANA VAABEN
Docent ved KP
nava@kp.dk

Moralsk stress som en kropslig alarmklokke

Denne lille beskrivelse kommer fra mine noter fra et feltarbejde i forbindelse med et forskningsprojekt om moralsk stress i politi, folkeskoler og ældrepleje, som jeg har lavet sammen med mine gode kolleger Kristian Gylling Olesen og Martin Gylling i perioden 2021-2023, og som blev støttet af arbejdsmiljøforskningsfonden (Olesen et al., 2023). Moralsk stress er (ifølge én af de mange forskellige definitioner), *når man godt ved, hvad der er det rigtige at gøre, men er forhindret i at gøre det* (Jameton, 1984). I forskningsprojektet har vi ydermere betragtet moralsk stress som *en kropslig alarmklokke, der kalder på handling*. Det er så at sige det professionelle skøn, der mærkes med kroppen som en alarmklokke, der bimler for at fortælle, at noget må gøres (Gylling et al., 2023). Netop derfor er det så problematisk, hvis man som medarbejder er forhindret i at gøre det, som den kropslige alarmklokke byder én at gøre. Det er altså ikke den medarbejder, der oplever moralsk stress, som er problemet og skal fikses. Det er de manglende handlemuligheder, der er problemet og skal fikses. For selvom moralsk stress ikke er en sygdom, så er det bestemt muligt at blive syg af det, og vi har også undervejs i forskningsprojektet fundet ud af, at moralsk stress kan få medarbejdere, der egentlig godt kan lide deres arbejde og ikke har lyst til at forlade det, til alligevel at føle sig nødsaget til at sige op, fordi de enten er bange for at blive syge, eller fordi de ”ikke kan se sig selv i øjnene”. En sammenhæng, vi i øvrigt også har set i andre forskningsprojekter (Pedersen et al., 2016, s. 37 ff; Vaaben, Olesen et al., 2023; Vaaben, Weinreich et al., 2023, s. 26).

De utydelige årsagssammenhænge i det psykiske arbejdsmiljø

Men tilbage til det aktuelle forskningsprojekt om moralsk stress. I ansøgningen om penge til projektet havde vi lovet Arbejdsmiljøforskningsfonden, at vi ville undersøge, om nogle måder at organisere arbejdet på, var bedre eller dårligere end andre med hensyn til at skabe grobund for moralsk stress. Vi var ærlig talt lidt spændte på, om det ville lykkes, for det er, som Marlene Friis Andersen har påpeget, meget sværere at finde evidens og årsagssammenhænge i det psykiske arbejdsmiljø, end i det fysiske, hvorfor det i øvrigt også er betydeligt sværere at få tilkendt erstatning, hvis man er så uheldig at pådrage sig en lidelse af psykisk karakter gennem sit arbejde (Andersen, 2021).

Vores arbejdsmiljølovgivning er nemlig udviklet i takt med industrisamfundets opkomst, og det betyder, at det er langt bedre indrettet til at tage sig af fysiske skader fra røg, støj og møg end til at tage sig af psykiske skader og sygdomme, som ellers er dem, der efterhånden bliver flere og flere af (ibid.). Samtidig er det psykiske arbejdsmiljø ofte blevet klemmt lidt mellem arbejdsmiljølovgivningen og aftalesystemet (overenskomsterne), som er de to typer regler, der rammesætter vores arbejde (Jacobsen, 2015). Når det psykiske arbejdsmiljø kommer i klemme mellem disse to sæt af regler, hænger det bl.a.

sammen med, at selvom det psykiske arbejdsmiljø (ligesom det fysiske) reguleres ved lov, så har man over årene i begge systemer gjort sig umage for at respektere ledelsesretten, dvs. retten til at lede og fordele arbejdet (ibid.), og netop derfor har man holdt sig lidt på afstand af nogle af de organisatoriske forhold, der ellers betyder ganske meget for det psykiske arbejdsmiljø.

Bekendtgørelsen om det psykiske arbejdsmiljø

I 2020 kom der imidlertid en bekendtgørelse om det psykiske arbejdsmiljø, og den understreger (endnu en gang), at det ifølge loven er arbejdsgivers ansvar at sørge for et sundt og sikkert arbejdsmiljø – også psykisk. I bekendtgørelsen finder man derudover en definition af, hvad det psykiske arbejdsmiljø omfatter – og det er ikke så lidt! Det er fx kravene i arbejdet, måden arbejdet tilrettelægges og udføres på, relationerne i arbejdet og meget mere. I bekendtgørelsen står der også i paragraf 5, at "[a]rbejdet skal i alle led planlægges, tilrettelægges og udføres således, at påvirkningerne i det psykiske arbejdsmiljø både ud fra en enkeltvis og samlet vurdering er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige på kort og lang sigt" (Bekendtgørelse for psykisk arbejdsmiljø, 2020). Med andre ord bliver det i denne bekendtgørelse understreget, at mange af de forhold, der som oftest associeres med en ledelsesret, nu også er formuleret som en *pligt*, som arbejdsgiveren har og skal tænke ind i måden, arbejdet tilrettelægges på. Arbejdsgiverne forventes faktisk at kunne tænke i årsagssammenhænge, og at kunne vurdere, hvordan de beslutninger, de træffer, vil få betydning for det psykiske arbejdsmiljø for medarbejderne både enkeltvis og samlet og på både kort og lang sigt.

De klemte mellemledere

Når jeg til daglig underviser offentlige ledere om bekendtgørelsen og viser dem denne paragraf, bliver de typisk helt hvide i ansigterne. Ofte er en del af ledelsesretten (og -pligten) jo delegeret til dem, og derfor bliver det i praksis dem, der skal sørge for, at deres medarbejders psykiske arbejdsmiljø er i orden. Men hvordan pokker gør man det, når man som leder samtidig er sat til at overholde budgetterne og indordne sig under alle mulige forskellige former for bindinger og benspænd, som trækker i andre retninger? Som leder i den offentlige sektor i dag sidder man som oftest i forvejen på lidt af en uriaspost.

Susanne Ekman har i bogen "Giftig gæld og udpint velfærd" beskrevet, hvordan den offentlige sektor i dag er så underfinansieret, at hun mener, at man med rette kan tale om både giftig gæld (gæld, som det er urealistisk nogensinde at tilbagebetale) og rulning af gæld (man låner af Peter for at betale Poul). Alle ledere og medarbejdere er nemlig så pressede, at de gør, hvad de kan, for at rulle gælden videre til andre (Ekman, 2022). "Gælden" er i denne sammenhæng ikke ligesom gæld i en bank, der opstår, hvis man opretter et lån. For ledere i den offentlige sektor, kan gæld opstå på mange måder – fx når

der skal laves besparelser, og det skal der jo stort set hele tiden. Så får lederne fx at vide, at de skal finde en million i deres budget, og pludselig skylder de en million uden nogensinde at have lånt den. Værre endnu: Lederne får rollen, som dem, der skal kradse gælden ind, hvilket typisk kun kan ske, ved at de skal presse deres i forvejen overbebyrdede medarbejdere yderligere. Så moralsk stress er bestemt også et problem på lederposterne.

Dertil kommer, at lederne ofte ikke ved, hvad de skal ændre på for at overholde lovgivningen og skabe et sundt og sikkert psykisk arbejdsmiljø, og de har heller ikke nødvendigvis indflydelse på de forhold, der skaber det problematiske psykiske arbejdsmiljø. Og så er vi tilbage ved årsagssammenhænge, som jeg mener, at vi forskere har et ansvar for at være med til at finde og påpege. Derfor vender vi nu også tilbage til den lille beskrivelse fra plejecentret Birkely, for her syntes vi faktisk, at det lykkedes os at finde en årsagssammenhæng.

Lånemarkedet

Det, der sker i situationen med Svend er, at Camilla og sygeplejersken, som står med ansvaret for hans ve og vel, ikke har de plejeartikler, de skal bruge. Derfor er Camilla nødt til at låne et kateter fra en af de andre beboere. Det kalder hun og kollegerne ”at gå på lånemarkedet”, og det fortalte hun om i et interview, da vi nogle uger senere var på besøg på Birkely igen, hvor noget lignende netop var sket:

Vi har lige anlagt et kateter på en [beboer] med godkendelse fra lægen, hvor han ordineret til god og kærlig pleje, som man får den sidste tid. Og der har vi anlagt et kateter, for det skal vi gøre nu. Men vi kan ikke vente på, at vi får en bevilling hjem. Så der var vi på lånemarkedet, og der skal man jo huske at aflevere tingene tilbage igen. Det er samme princip, som jeg sagde tidligere: Vi tager fra en anden beboer, og så afleverer vi det tilbage, når vi får vores vare hjem.

Det, Camilla her fortæller om, må medarbejderne faktisk ikke. De må ikke tage plejeartikler (eller medicin eller andet), der er bevilget til én borger og bruge til andre borgere. Men hvad pokker skal de ellers gøre? Jeg var faktisk en lille smule paf over, at personalet overhovedet blev sat i sådanne situationer, som jeg tænkte måtte være forholdsvis enkle at undgå. Jeg spurgte derfor undrende, om der ikke på Birkely var et lille lager med ting og sager, man kunne få brug for akut, når man har med gamle mennesker at gøre? Og til det svarede Camilla, at det var der ikke ... ikke officielt i hvert fald. Men uofficielt var der faktisk, for når en borger dør – og det sker jo med jævne mellemrum på et plejecenter – så tager personalet de plejeartikler, der er i ubrudt emballage, og gemmer dem i små hemmelige lagre hist og pist, så de er bedre rustet til at klare den type situationer, jeg netop har beskrevet. Det må de imidlertid heller ikke. Og derfor findes disse lagre ikke officielt.

Skyggearbejde

Situationen, som Camilla fortæller om, svarer fuldstændig til det, som Malene Friis Andersen og hendes medforfattere har kaldt for ”skyggearbejde” (Andersen et al., 2020). Skyggearbejde er arbejde, som medarbejderne udfører, men som de med vilje holder hemmeligt for ledelsen, fordi det er på kanten af eller direkte imod reglerne. Skyggearbejde kommer derfor med en pris, fordi medarbejderne ud over at pådrage sig en masse usynlige ekstraopgaver også plages af skyldfølelse, bekymring eller måske ligefrem en frygt for, hvad der kan ske, hvis det bliver opdaget, at de bryder reglerne for at passe deres arbejde (ibid.).

Denne pris betalte Camilla også, og senere i interviewet begyndte tårerne at trille. Lige så stille sad hun der og græd over det kæmpe ansvar, der hviler på hende, samtidig med at hun nærmest ingen indflydelse har. Hver eneste lille ting, hun skal bruge eller gøre for at leve op til sit ansvar overfor de beboere, hun har i sin varetægt, skal bevilges (eller visiteres, som det hedder) af andre, der sidder langt væk og ikke kan mærke det pres, hun mærker. Ud over at visitatorerne ofte holder igen med bevillinger, fordi der er et budget, der skal overholdes, tager det bare også tid at få sagsbehandlet en anmodning og bragt et kateter fra én adresse til en anden, hvilket tvinger Camilla og hendes kolleger ud i forbudt skyggearbejde, når der sker noget akut, hvilket der ret ofte gør. De mærker det professionelle skøn med kroppen, der kalder på handling, men de kan ikke komme til at gøre det rigtige (i Svends tilfælde at finde en hurtig måde at lindre hans smerter på) uden samtidig at gøre noget forkert og forbudt (at gå på lånemarkedet eller oprette hemmelige lagre af ting, som efter reglerne burde have været kasseret).

På lånt tid

Men det er ikke kun katetere og andre plejeartikler, der skal bevilges af en visiterende instans, der sidder på afstand af den situation, Camilla og hendes kolleger står i dagligt. Der er et fuldstændig tilsvarende system for bevilling af tid. Om det fortalte en ergoterapeut på Birkely:

Når en borger fx får et sår, så kan du ikke sige, at det skifter, når jeg har fået visitationstimer på det. Vi går ud og skifter det med det samme, og nogle gange går vi og laver sårpleje en uge eller to, før vi overhovedet får visitationstimer for det. Så der er rigtig mange ting, vi gør, som vi ikke har fået visiteret endnu. Det gør vi, fordi ellers går det jo galt.

Plejepersonalet låner tid, som er bevilget til én borger for at bruge det til at søge om tid til andre borgere – men tid er (modsat plejeartikler) lidt svært at aflevere tilbage, og tid bliver i øvrigt heller ikke bevilget med tilbagevirkende kraft. Situationen er med andre ord et ret godt eksempel på, hvordan gæld ruller rundt og især ruller nedad i den offentlige sektor. Og det foregår desværre ikke kun i ældreplejen.

På skoleområdet er der et fuldstændig tilsvarende system. Her er der især børn med såkaldt særlige behov, der skal søges om tid og ressourcer til. Og det er en ret tids- og ressourcekrævende proces at søge om tid og ressourcer. Om det fortæller en af de lærere, vi talte med som led i forskningsprojektet:

En af de ting, som på en eller anden måde forekommer mig sådan helt vanvittigt, er, at vi bruger så meget tid på at dokumentere, fordi vi ved, hvis bare der skal være en mulighed for, at vi får hjælp et højere sted fra i systemet, så skal alt bare være dokumenteret sådan helt ned til det mindste, ikke. [...] Men der er ikke nogen på skolen, der ikke ved, at det er sådan her, det er med den her elev nu. Der bliver ikke bidraget med noget nyt i alle de her beskrivelser. Det føles lidt som pseudoarbejde for at tilfredsstille noget et højere sted i systemet, selvom samtlige fagpersoner, der har kigget på denne her elev omkring skolen, er enige om, at han har brug for noget mere. Og det er ligesom om, at fagpersonens vurdering sådan up front ikke er nok, men der også skal ligge en eller anden form for data på, at det rent faktisk er sådan her.

Denne lærer beretter om et problem, vi desværre kender alt for godt fra tidligere undersøgelser blandt lærere, der gang på gang har fortalt om, hvor langvarigt, ressourcekrævende og opslidende det er at forsøge at skaffe hjælp til en elev, der mistrives (Böwadt et al., 2019; Pedersen et al., 2016). Det kan tage år at få tildelt hjælp, og i løbet af denne langvarige proces bliver lærere og pædagoger nødt til at bruge tid på møder, afprøvninger, dokumentation og forhandlinger, som trækker deres fokus og tid væk fra eleven og klasseværelset, og imens får eleven det typisk værre. Det samme gør klassekammeraterne, forældrene samt de involverede lærere, pædagoger, psykologer og skoleledere, der plages af moralsk stress. Når et barn mistrives, og de voksne rundt om barnet ikke er i stand til at hjælpe, så mistrives de også. Og måske finder de et andet arbejde, fordi de ikke kan holde det ud.

Et planlagt svigt

Lignende systemer kan genfindes mange forskellige steder i den offentlige sektor. Det er med andre ord ikke uheld, fejl eller misforståelser, der skaber grobund, at der en gang i mellem uheldigvis opstår moralsk stress på måder, man ikke havde kunnet forudse. *Moralsk stress er en helt forventelig menneskelig reaktion* på et system, der med fuldt overlæg har placeret (læs: centraliseret) råderetten over ressourcerne langt væk fra de medarbejdere, som til daglig står med ansvaret for elever, patienter, beboeres eller borgers ve og vel.

Der er med fuldt overlæg mange steder i den offentlige sektor siden midten af firserne indført systemer (de såkaldte BUM-modeller), der decideret har haft som formål at adskille ”bestillere” og ”udførere” af offentlige opgaver fra hinanden, så man er helt sikker på, at ”udførerens” følelser for borgerne ikke bliver udslagsgivende for, hvilken hjælp, borgeren bliver tildelt af ”bestilleren”. Sådanne systemer er designet til at placere indflydelsen langt væk fra dem,

som bærer ansvaret for borgerne, og der derfor en oplagt årsag til moralsk stress. De er derfor i udgangspunktet problematiske i forhold til en national ambition om at mindske andelen af medarbejdere, der befinder sig i en situation med stort ansvar og lille indflydelse (Arbejdstilsynet, 2020).

Uagtet at sådanne systemer i forskellige varianter i sin tid måtte være indført med henblik på at sikre en ensartet, nøgtern og retfærdig tildeling af offentlig hjælp, har det over tid vist sig, at de også er særdeles brugbare som økonomistyringsredskaber. De sørger for, at uanset hvor højt de kropslige alarmklokker bimler hos de medarbejdere, som står med ansvaret for fx vores børn, syge og ældre, så bliver budgettet i indeværende år ikke overskredet. Og sådan bliver systemerne desværre også brugt.

Denne måde at økonomistyre på har den indbyggede ulempe, at den placerer indflydelsen på, hvordan ressourcerne bruges et andet sted, end hos de medarbejdere, der står med ansvaret for de børn og borgere, der bliver berørt. Derfor er det på ingen måde overraskende, at netop disse medarbejdere rammes af moralsk stress, når der er lavvande i de offentlige kasser. I forlængelse heraf er det heller ikke på nogen måde overraskende, at der mangler medarbejdere på de centrale poster i den offentlige sektor, for hvem har lyst til at stå i sådanne situationer på daglig basis?

Så hvad kan man gøre?

Et af de argumenter, jeg ofte er blevet præsenteret for, når jeg har fortalt om min og kollegernes forskning, er ”jamen man kan jo ikke bruge pengene to gange!” og ”det er jo et vilkår, at der ikke er flere penge i kommunekassen!”. Til det er mit svar: ”Det er også et vilkår, at medarbejderne ikke kan parkere samvittigheden derhjemme, at stavnsbåndet er ophævet, og at der er rift om arbejdskraften”. Vi er med andre ord – og nu understreget i bekendtgørelsen om det psykiske arbejdsmiljø – nødt til at interessere os for, hvordan de måder vi tilrettelægger arbejdet på, påvirker det psykiske arbejdsmiljø. Og vi er derudover – i lyset af manglen på uddannede professionelle på de centrale poster i den offentlige sektor – nødt til at interessere os for, hvad der får medarbejdere til at vælge forskellige uddannelser og jobs til og fra.

Jeg vil dermed mene, at de økonomistyringsmodeller, der fjerner indflydelsen på ressourceanvendelsen fra de mennesker, der står med ansvaret for konkrete borgeres vel og vel, indebærer en indbygget risiko for moralsk stress. Og vi har derudover i løbet af forskningsprojektet fundet ud af, at moralsk stress kan få medarbejdere, der egentlig ikke har lyst til at skifte arbejde, til alligevel at føle sig nødsaget til at sige op (Vaaben, Olesen et al., 2023).

Det kunne derfor være oplagt genoverveje BUM-modellerne. Er det virkelig smart at sætte de mennesker, der står med ansvaret for konkrete borgeres liv og levned, uden for indflydelse på ressourceanvendelsen? Hvis man kunne finde organiseringsformer, som gav de medarbejdere, der har som arbejdsop-

gave at stå med ansvaret for andre menneskers ve og vel, større indflydelse på, hvordan ressourcerne anvendes, ville man måske både kunne løse problemer med det psykiske arbejdsmiljø og med manglen på medarbejdere.

Litteratur

- Andersen, Ajslev, J., Tanggaard, L., & Svendsen, P.A. (2020). Skakmat – Kan prisen for indflydelse blive for stor? Skyggearbejde og workarounds blandt ansatte i psykiatrien. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 22(3).
- Andersen, M.F. (2021). Anerkend at både Bente og Bent kan blive syge af deres arbejde. I M. Husted & D. Tof-teng (red.), *Utopier i Arbejdslivet*. Klim.
- Arbejdstilsynet. (2020). *Nationale mål for arbejdsmiljøindsatsen*. Arbejdstilsynet. <https://at.dk/arbejdsmiljoe-arbejdet/arbejdspladsvurdering-apv/nationale-maal-for-arbejdsmiljoeindsatsen/>
- Bekendtgørelse for psykisk arbejdsmiljø (2020). <https://at.dk/regler/bekendtgørelser/psykisk-arbejdsmiljoe-1406/>
- Böwadt, P.R., Pedersen, R., & Vaaben, N. (2019). *Når verdens bedste job bliver for hårdt*. Københavns Professionshøjskole. Københavns Professionshøjskole.
- Ekman, S. (2022). *Giftig Gæld og udpint velfærd*. Hans Reitzels Forlag.
- Gylling, M., Vaaben, N., & Olesen, K.G. (2023). Sans for resonans. I S. Sauzet & H. Falkenberg (red.), *Multisensoriske metoder og analyser – Til undersøgelser af pædagogiske praksisser*. Samfundslitteratur.
- Jacobsen, K. (2015). Det psykiske arbejdsmiljø mellem lovgivning og aftalesystem. I *Bladet fra munden – Mod og vilje til et godt arbejdsliv*.
- Jameton, A. (1984). *Nursing practice: The ethical issues*. Prentice-Hall.
- Olesen, K.G., Vaaben, N., & Gylling, M. (2023). *Med Samvittigheden på Arbejde*. Københavns Professionshøjskole.
- Pedersen, R., Böwadt, P.R., & Vaaben, N. (2016). *Hvorfor stopper lærerne i folkeskolen?* Professionshøjskolen UCC.
- Vaaben, N., Olesen, K.G., & Gylling, M. (2023). Should I stay or Should I go? Moralsk stress som pushfaktor i politi, skole og ældrepleje. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 25(1).
- Vaaben, N., Weinreich, E., Dahlager, L., Mouritzen, S.S., & Manstrup, S. (2023). *Hvorfor stopper sygeplejersker i det offentlige sundhedsvæsen?* Københavns Professionshøjskole.