

# Handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen

## – om mellemlederens ændrede rolle

Artiklen<sup>1</sup> analyserer handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen i Danmark. Udgangspunktet er en analyse af arbejds- og ledelsesroller i hjemmehjælpen, og hvordan rollebegrebet kan anvendes som et teoretisk grundlag for analysen. Baseret på observationer og interviews beskrives tillige en case, som er hjemmehjælpen i Valby Bydel. Valby Bydel søger at understøtte en form for fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen gennem udvikling af en ny mellemlederrolle, kaldet en 'social entreprenør'.

### Indledning og metode

Denne artikel analyserer handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel inden for velfærdsstaten i en konkret sammenhæng, nemlig i hjemmehjælpen. Med en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel menes en model, hvor der søges udviklet fleksibilitet i mødet med borgeren på grundlag af en bevidst organisationsstrategi. For at belyse handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel vil jeg i denne artikel forsøge at komme bag om abstrakte ledelses- og organisationsmodeller og i stedet analysere hjemmehjælpen i historisk belysning samt ud fra en case.

Handlingsrummet for hjemmehjælpen kan siges for det første at være bestemt af den måde, den offentlige sektor er styret på. Teorier om *government* og *governance*

hævder f.eks., at den offentlige sektor i dag styres gennem *policy* netværk (Rhodes 1997), fremfor på en simpel måde af politikere og ledelse top-down. Det skaber nye rammer for strategiudvikling og udvikling af arbejdsroller. Selvorganiserede *policy*-processer styret fra neden af embedsmænd i forvaltningen får større betydning.

Teorierne om *policy* netværk beskæftiger sig imidlertid næsten udelukkende med handlingsrummet på et makro- og et mesoniveau (*policy*-niveauet), ikke så meget med de processer og ledelsesproblemer, der gør sig gældende på gulvet i forbindelse med serviceproduktionen. I denne artikel skal vi derfor også beskæftige os med handlingsrummet på gulvet, det vil sige medarbejderniveauet. Vi skal se på, hvordan der i en konkret case (Valby Bydel) arbejdes på

at skabe forudsætninger for mere fleksibilitet i mødet med borgeren gennem udvikling af en ny arbejdsrolle på mellemliderniveau, den 'sociale entreprenør'.

Rollebegrebet hjælper os til at sammenkæde mikro- og makroniveauet i analysen. Rollebegrebet rummer både et subjektivt aspekt på et mikroniveau (roller bestemmer aktørernes positioner i forhold til hinanden) og et objektivt aspekt på et meso- og makroniveau (roller skal være socialt anerkendte bl.a. på policy-niveauet for at fungere som roller). Denne kobling forekommer særlig relevant i forbindelse med analysen af velfærdsydelser, herunder hjemmehjælpen, der i sidste instans skal være politisk sanktioneret på makro- og mesoniveauet.

Hvordan kan vi analysere roller? En svaghed ved rollebegrebet er, at den objektive sandhed om roller er svær at få frem, eftersom roller ikke kan beskrives på linje med arbejdsfunktioner i snæver forstand eller abstrakte og almene kategorier for organisation og ledelse. Analysen af roller må bero på tolkninger af medarbejdernes adfærd og funktion ud fra observationer, interviews og dokumentarisk materiale. Dertil kommer, at roller hele tiden udvikles og ændres. Det gælder specielt i forbindelse med omstruktureringer inden for den offentlige sektor, bl.a. i hjemmehjælpen. Roller bliver i forbindelse med omstruktureringer genstand for yderligere fortolkninger blandt medarbejderne i en adfærds- og søgeorienteret udviklingsproces.

Derfor er det vanskeligt at beskrive arbejdsroller objektivt. Hvad man kan håbe på er gennem observationer, interviews, samtaler og læsning af kilder m.v. at nå frem til en dominerende 'historie' om arbejdsroller i hjemmehjælpen. I den udstrækning sådanne historier bliver konstrueret i et samarbejde med respondenterne og sammenholdt med forskellige baggrunds-

kilder, kan de siges at indeholde en form for praktisk sandhed om f.eks. hjemmehjælpen.

Den metode, der er anvendt som baggrund for følgende analyse, går derfor ud på at konstruere en historie om hjemmehjælpens udvikling gennem interviews og samtaler i hjemmehjælpen i Valby samt læsning af en række skriftlige kilder. Historien omfatter tre faser: En begyndelse, en midte og en slutning (se også Roe 1994). Personalet i Valby Bydels Afdeling for Pension og Omsorg er blevet interviewet i forskellige omgange over et år. Blandt respondenterne indgår afdelingsleder samt to afdelingsledere, nogle gruppeledere, hjemmehjælpere og nogle konsulenter tilknyttet hjemmehjælpen.

Respondenterne er blevet bedt om at fortælle om arbejdet som hjemmehjælper herunder specielt, hvad de anser for at være 'kritiske begivenheder' i hjemmehjælpens udvikling og historie. Nogle af respondenterne i Valby kunne huske næsten 30 år tilbage. De beretninger, der herigennem er kommet frem, er dernæst rekonstrueret ved hjælp af forskelligt dokumentarisk materiale, det vil sige love, cirkulærer, betænkninger og andet (i afsnittet om 'Hjemmehjælpens historie').

De ansatte er også blevet bedt om at fortælle mere specifikt om en begivenhed, som ledelsen fra starten (december 1998) udpegede som kritisk, nemlig indførelse af gruppeledelse i 1998-99 (se afsnittet om 'Nyt handlingsrum og nye roller ...'). Materialet omfatter også en selvevaluering, hvor en selvevalueringsgruppe bestående af repræsentanter fra ledelse og medarbejdere i fællesskab har besvaret en række spørgsmål om gruppeledelsesprojektet (i januar 2000).

Svagheden i metoden er, ud over hullerne i objektiviteten, at den historie, der her-

ved fremkommer, ikke er endegyldig, men den udvikler sig hele tiden. Historien afdækker alligevel et rollemønster i hjemmehjælpen, som må anses for at være forholdsvis stabilt, eftersom det går igen i forskellige variationer af historien og genfindes i det dokumentariske materiale. Der fremkommer således et portræt af mindst tre hjemmehjælpsroller og en række forskellige roller på mellemliderniveau herunder gruppelederens rolle i Valby. Disse roller finder yderligere støtte i litteraturen om roller på et mere abstrakt plan, som er beskrevet i næste afsnit.

I artiklen gennemgås indledningsvis fire rollebestemmelser, der danner den teoretiske basis for analysen. Dernæst følger en gennemgang af hjemmehjælpen historie i Danmark med vægt på en mere kontekstnær beskrivelse af de roller, der udvikles. Rollerne analyseres dernæst ved hjælp af rollebestemmelserne. Til slut følger en analyse af Valby-casen.

## **Fire rollebestemmelser med relevans for analysen af hjemmehjælpen**

Roller definerer jeg generelt som socialt anerkendte adfærdsmønstre, der er komplementære med andre roller. I litteraturen om roller findes imidlertid en række forskellige teoretiske delperspektiver på rollebegrebet, som kan være med til at understøtte analysen af hjemmehjælpen i de forskellige faser.

Nedenfor defineres for det første kort tre rolleperspektiver ud fra rollelitteraturen, som har relevans for den efterfølgende analyse af hjemmehjælpen historie i Danmark: Det funktionelle perspektiv (Linton 1936), det socialpsykologiske perspektiv (Mead 1934) og det dramaturgiske perspek-

tiv (Goffman 1959). I forlængelse heraf følger for det andet en kort præsentation af entreprenørrollen (Kirzner 1994), som har relevans for analysen af Valby-casen. De to første perspektiver er meget fundamentale og defineres ultrakort for ikke at indlede en meget lang teoretisk diskussion. Det vigtigste er at bemærke forskellene mellem perspektiverne.

1. Ud fra det funktionelle perspektiv kan roller defineres som statiske adfærdsmønstre, individet passivt tilegner sig. Rollerne indgår funktionelt i et kulturelt system, der opfattes som en enhed (se rollen som husmoder, senere).

2. Ud fra det socialpsykologiske perspektiv er roller et sæt af adfærdsmønstre, et menneske (oprindeligt barnet) tilegner sig gennem symbolsk interaktion med andre roller. Rollerne bliver kontinuerligt testet og modificeret gennem interaktion med disse andre roller, og rollerne er altså ikke statiske (se rollen som omsorgsprofessionel, senere).

3. Ud fra det dramaturgiske perspektiv er roller specifikke for den enkelte afgrænsede sociale situation, hvor mennesker indgår i interpersonelle møder og 'spiller' roller for hinanden (se rollen som arbejdsteknisk orienteret hjemmehjælper, senere). Denne definition rammer meget godt de såkaldte *encounters* eller interpersonelle møder inden for servicefagene (Mattson 1994), herunder hjemmehjælpen, hvor interpersonelle møder mellem medarbejdere og klienter kan siges at udgøre produktive relationer (ydelse co-produceres i dette møde). Nogle træk ved denne rolleforståelse har særlig betydning for analysen af hjemmehjælpen i slutfasen og skal derfor omtales lidt nærmere.

I det dramaturgiske syn påtager mennesker sig, ifølge Goffman, en række forskellige roller afhængigt af den sociale kon-

tekst, de indgår i (i deres arbejde eller fritid). Mennesket kan træde ud af rollen og øve sig på den *backstage*, det vil sige der er tillige en distinktion mellem udførelsen af rollen *frontstage* og manipulationen med den *backstage*.

Et af Goffmans eksempler er hentet fra Orwells *Down and Out in Paris and London*, hvor forfatteren fra sin plads i køkkenet iagttager en tjeners adfærd. I køkkenet *backstage* skælder tjeneren ud på en medarbejder, der har begået en fejl. Et øjeblik efter valser tjeneren ind i restauranten *frontstage* og bukker ærbødigt for kunden.

Goffmans rollebegreb forudsætter for det første, at der kan skelnes mellem afgrænsede sociale situationer, som individet optræder i. For det andet forudsætter Goffmans perspektiv, at mennesker er bevidst om de roller, de udfører. For det tredje skal aktørerne have en distance til deres roller. Alle tre antagelser kan naturligvis problematiseres, men det kan dog hævdes, at Goffmans rolleperspektiv er gyldigt i visse sociale situationer, f.eks. hvis en person meget bevidst udfører en servicefunktion for et andet menneske (f.eks. tjeneren).

I en vis forstand kan Goffmans aktører opfattes som nyttemaksimerende individer. De tilstræber at regulere de indtryk, de gør på omgivelserne, for egen vindings skyld. Denne tolkning og kritik skal dog nok tages med et gran salt. Goffmans aktører forsøger ligeså meget blot at 'være' i den sociale situation. Derimod kan man måske alternativt hævde, at der er en 'socialkonstruktivistisk' ansats hos Goffman, eftersom rollerne ikke er givet på forhånd, men manipuleres af aktørerne. Dermed bliver der tale om en modificeret socialkonstruktivisme, eftersom rollerne samtidig per definition er kategorier for social anerkendte (det vil sige relativt stabile) adfærdsmønstre.

De tre forskellige rolleforståelser, der

kort er skitseret ovenfor, kan ses som vidt forskellige teoretiske forståelser af, hvad roller er, men de kan også ses som teorier om forskellige rolletyper. Argumentet her er, at de tre teoretiske perspektiver kan siges at beskrive bestemmelser ved tre forskellige rolletyper. Teorierne beskæftiger sig altså ikke med den samme rolle, men med træk ved forskellige rolletyper, der f.eks. kan være historisk forankrede. Nogle roller kan siges at være bestemt ved funktionelle træk, andre roller ved socialpsykologiske træk og andre igen ved dramaturgiske træk.

Et hovedresultat i den efterfølgende analyse er således, at hjemmehjælpen har udviklet tre forskellige rolletyper, som hver kan beskrives ved en af disse rollebestemmelser. Rollen som 'husmoder' (se afsnittet om 'Arbejdsroller i hjemmehjælpen') kan således karakteriseres ved den funktionelle rollebestemmelse, rollen som 'omsorgsprofessionel' (samme sted) ved den socialpsykologiske rollebestemmelse og rollen som 'arbejdsteknisk orienteret' (samme sted) ved den dramaturgiske rollebestemmelse.

4. Ud over disse rolletyper skal vi også beskæftige os med en rolle, der opdager og korrigerer fejl ved de andre roller (se om rollen som gruppeleder i Valby, senere). Denne rolle kan defineres ud fra økonomen Israel M. Kirzners entreprenørbegreb. Ifølge Kirzner er entreprenørens rolle at opdage og korrigere fejl på markedet; den person, der udfører rollen, har et ønske om at kunne profitere på disse fejl.

*The entrepreneur, in our approach, is the market agent with the propensity to notice errors, and with the drive needed to profit by exploiting the opportunities created by these errors (Kirzner 1994, 57).*

*Equilibration processes, we conse-*

*quently assert, consist of processes of error-discovery and error-correction. It is here that the entrepreneur enters, with all his boldness, drive and unpredictable innovativeness (ibid., 56).*

Kirzner-entreprenøren er ikke en traditionel ledelsesrolle, men netop en dynamisk entreprenørrolle, fordi rollen går ud på at finde og korrigere fejl, som ingen andre ser i øjnene. Vi kan udvide Kirzner-entreprenørens rolle fra udelukkende at være en markedsaktør til at være en aktør, der mere generelt søger at opdage og korrigere fejl i forholdet mellem en organisation og dens omgivelser. Hvad Kirzner-entreprenøren opdager og korrigerer kan være fejlagtigt udførte roller, det vil sige roller, der ikke forekommer at stå i et passende forhold til andre roller, lidt på samme måde som en teaterinstruktør korrigerer en skuespillers rolle.

Det er oplagt, at behovet for at opdage og korrigere rollefejl skaber et potentiale for Kirzner-entreprenøren inden for service, herunder social service, hvor rollemønstre mellem medarbejdere og kunder som sagt ofte er produktive relationer. Hjemmehjælpens overlevelse og medarbejdernes ansættelse kan således være betinget af evnen til at opdage og korrigere rollefejl i mødet med borgerne.

I Valby er det dramaturgiske og korrigerende forhold til rollen som hjemmehjælper blevet mere fremtrædende. Bydelen ønsker ikke at falde tilbage på en funktionel-passiv rollebestemmelse (husmoderen), men at opdage fejl og udvikle fleksibilitet i mødet med borgerne ud fra en bevidst strategi.

Det dramaturgiske og korrigerende forhold til rollen er naturligvis ikke uproblematisk, fordi arbejdslivet derved kan blive mere udviklingsorienteret og krævende for den enkelte. Det bryder også med et mere

instrumentelt eller solidarisk forhold til arbejdet (hvor arbejdet er et sted man skal tjene sine penge, eller hvor man kan have et socialt/solidarisk forhold til sine kolleger).

## Hjemmehjælpens historie

Beskrivelsen af hjemmehjælpens historie nedenfor er, som anført i indledningsafsnittet, struktureret på grundlag af beretninger fra respondenter i Valby, men rekonstrueret ud fra de relevante love, cirkulærer og betænkninger i perioden samt andet materiale, som uddyber og præciserer respondenternes forståelse.

## Hjemmehjælpens indførelse som velfærdsydelse

I Danmark blev hjemmehjælpen indført som en velfærdsydelse ved *Lov om ændring i lov om folkeforsikring* (Lov 100 1958). Lovrevisionen åbnede mulighed for, at kommunerne kunne tilbyde varig hjemmehjælp til ældre finansieret gennem staten. Begrundelsen herfor var på flere punkter enslydende med den, der blev givet for den på det tidspunkt næsten ti år gamle husmoderafløsningsordning. (Denne var indført ved lov i 1949 med henblik på »at aflaste syge husmødre i hjemmet«, se også Fuglsang 1999). Hjemmehjælp blev set som et socialt minimums tilskud (billigere end forvaring på hjem), som styrkede muligheden for de ældre for at fortsætte deres hidtidige livsførelse og fjernede fattigvæsenets ydmygende virkninger.

Fordelen ved hjemmehjælpen var således, ifølge en indstilling fra *Det socialpolitiske Udvalg*, der dannede grundlag for lovrevisionen (Det Socialpolitiske Udvalg 1958), dels at »de gamle længst muligt kan bevare deres eget hjem«, dels at der

*... samfundsøkonomisk opnåelse betydelige besparelser ved, at behovet for pladser på alderdomshjem og sygehuse begrænses.*

I indstillingen opstilles også et regnestykke, der angiveligt viser den samfundsøkonomiske gevinst, der opnås, også hvis folkepensionen inddrages ved anbringelse på alderdomshjem.

Hjemmehjælpen blev dengang anset for at være en mere simpel ydelse end husmoderafløsningen. I *Det socialpolitiske Udvalgs* indstilling hedder det blandt andet:

*Det er ofte ret enkle tjenesteydelser, som efterspørges, og som derfor kan præsteres af hjælpere uden særlig uddannelse.*

Udvalget mente derfor ikke, der skulle stilles krav om uddannelse af hjemmehjælpere. I de diskussioner, der fulgte i Folketinget i årene derefter, fremgår det imidlertid, at der var et voksende ønske om uddannelse af hjemmehjælpere. Det blev bl.a. udmøntet i, at hjemmehjælpere kunne optages på kurser for husmoderafløsere. Det var dog først med *Lov om Social bistand* (Lov 333 1974), at uddannelse af hjemmehjælpere og husmoderafløsere blev obligatorisk (uddannelse af husmoderafløsere var obligatorisk i perioden fra 1949-1952, dog var der i hele perioden tradition for uddannelse af husmoderafløsere).

I det efter lovens vedtagelse udstedte cirkulære fra Socialministeriet (Cirkulære 61 1958) blev nogle af de ovenfor nævnte principper for hjemmehjælp slået fast:

*Baggrunden for bestemmelsen er, at ydelse af hjemmehjælp kan bidrage til at imødekomme mange ældres ønske om at forblive i deres eget hjem, hvorved også tilgangen til alderdomshjemmene begrænses.*

*Der stilles ikke krav om en særlig uddannelse for at være hjemmehjælper. Erfaringerne har vist, at ældre, enlige kvinder gør udmærket fyldest som hjemmehjælpere, og i denne forbindelse henleder man opmærksomheden på, at enlige kvinder som lever i vanskelige kår, eventuelt af kommunehjælp, vil kunne være egnede til at løse denne opgave.*

## **Hjemmehjælpens professionalisering**

Med *Lov om Husmoderafløsning og hjemmehjælp* (Lov 230 1968) blev kommunerne for første gang pålagt at oprette henholdsvis husmoderafløsning og hjemmehjælp.

I Socialministeriets *Cirkulære om Husmoderafløsning og hjemmehjælp* (Cirkulære 156 1968), der afløste *Cirkulære om Hjemmehjælp* (61 1958) og *Cirkulære om Husmoderafløsning* (209 1963), nævnes det, at loven ikke indfører »princielle ændringer i de hidtil gældende regler om de to former for hjælp.« Med hensyn til hjemmehjælpernes uddannelse var der allerede med loven af 1963 åbnet mulighed for, at hjemmehjælperne kunne deltage i undervisningen på de godkendte kurser for husmoderafløsere. I cirkulæret fra 1968 hedder det desuden:

*Kommunerne må påse, at de kvinder, der beskæftiges som husmoderafløsere og hjemmehjælpere, har forudsætninger for at påtage sig et sådant hverv og i praksis viser sig egnede til at udføre det. Der er ikke i loven stillet krav om, at de pågældende skal gennemgå en uddannelse, men gennem socialministeriets konsulent tilrettelægges der kurser med henblik på at så mange som muligt kan få adgang til uddannelse. Det er ønskeligt, at kommunerne knytter en fast kerne af uddannede husmoderafløsere og hjemmehjælpere til*

*sig og i øvrigt tilrettelægger arbejdet således, at så mange som muligt kan få adgang til at deltage i en grunduddannelse og eventuelt supplerende kurser.*

En gennemgang af Folketingets forhandlinger gennem 1960'erne om hjemmehjælp viser, at der i hele perioden er opbakning til en bedre uddannelse af hjemmehjælpere. Bl.a. fremføres det allerede i starten af 1960'erne, at kurserne for husmoderafløsere skal åbnes for hjemmehjælpere. Samtidig er der dog en del tilbagevendende skepsis overfor at indføre obligatorisk uddannelse, især fordi dette kan lægge en bremse på rekrutteringen af hjemmehjælpere.

Cirkulæret af 1968 indeholder som noget nyt en mere detaljeret 'instruks' for husmoderafløsere og hjemmehjælpere. Heri hedder det blandt andet:

*Da husmoderafløsning og hjemmehjælp er en meget krævende gerning, og meget afhænger af hele den måde, hvorpå husmoderafløseren og hjemmehjælperen udfører den, har hele hendes væsen og personlige optræden meget stor betydning; hun må huske på, at et ubetænksomt ord eller en uoverlagt handling let kan komme til at skade patienten, hjemmet, hende selv eller den institution, hun arbejder for. Hun må derfor i alle forhold bestræbe sig på, at udføre sit arbejde på bedst mulig måde.*

Om påklædning hedder det desuden:

*Husmoderafløsere og hjemmehjælpere må under arbejdet være iført en ren kittel eller bomuldskjole og forklæde. Det er ønskeligt at skiftesko medbringes. Husmoderafløsere og hjemmehjælpere må være gennemført renlige med deres person og med arbejdet.*

*Lov om Husmoderafløsning og hjemmehjælp (Lov 230 1968) bør, på trods af denne kontinuitet i forhold til den tidligere lovgivning, alligevel ikke udelukkende ses som et slutpunkt for en periode med stabil udbygning af hjemmehjælp og husmoderafløsning, men også som begyndelsen til en ny opfattelse af hjemmehjælpen. Der er tale om en glidende overgang, der først for alvor sætter sig igennem i 1970'erne. De ændrede holdninger kan dog allerede spores i et cirkulære fra 1964 (Cirkulære 128) »om Omsorgen for invalidepensionister og folkepensionister«, udstedt med hjemmel i den lov, der pålagde kommunerne at oprette en hjemmehjælp senest 1. april 1968. Her hedder det for eksempel:*

*Hovedsynspunktet bag anvendelsen af udtrykket omsorg og bag flere af lovens bestemmelser er, at de sociale myndigheders forpligtelser over for pensionisterne skal forstås mere omfattende end hidtil, og at arbejdet for pensionisterne kan forudsætte en undersøgelse af den enkeltes behov og et forsøg på at imødekomme dette.*

I forlængelse heraf hedder det:

*Udgangspunktet i omsorgen må være, at pensionisterne bør have mulighed for at blive i deres eget hjem, så længe de ønsker det. De sociale udvalg må bistå pensionisterne hermed, f.eks. ved at yde hjælp til en mere praktisk indretning af deres hjem, ved at yde hjemmehjælp, eller hjælp til mere omfattende personlig bistand, når ydelse af sådan hjælp vil kunne gøre det muligt for en pensionist at blive boende, f.eks. hos slægtninge, eller at betale for personlig hjælp i eget hjem.*

Præmissen fra 1958, om at hjemmehjælp

skal være enkle tjenesteydelser, holder ikke helt, selv om hjemmehjælpens konkrete opgaver stadig er de samme. Hjemmehjælpen indgår nu i et lidt bredere begreb om omsorg for de ældre. Den enkelte pensionists særlige situation skal i højere grad tages i betragtning.

Dette er en ny omsorgsprofessionalisme, der er under udvikling. Udgangspunktet for denne omsorgsprofessionalisme er, at der skal tages hensyn til den enkelte ældres situation og konkrete behov. Tidligere tiders fattigvæsen skelnede mellem værdigt og uværdigt trængende og betragtede på en måde fattigdom og afhængighed af hjælp som en sygdom, der var specifik for den enkelte. Reformerne af socialvæsenet i 1930'erne og 1940'erne forsøgte at gøre op hermed. Implikationen var, at de sociale foranstaltninger skulle være almene og gives så objektivt som muligt. De sociale myndigheder skulle ikke beskæftige sig med den enkelte persons individuelle situation.

Omsorgsprofessionalismen fra slutningen af 1960'erne, hvor opgøret med fattigvæsenet har fundet sted, genindfører imidlertid et skønsprincip og den individuelle behandling. Det sker dog ud fra et helt nyt perspektiv. Den enkelte ældres situation betragtes nu mere ud fra en socialpsykologisk synsvinkel fremfor en retslig, og formålet er at skabe forudsætninger for et værdigt liv i alderdommen (ikke at gøre status over en persons levned for at opgøre, om vedkommende skal betragtes som værdigt eller uværdigt trængende).

*Lov om social bistand* (Lov 333 1974) følger op på disse principper. Følgende regler indføres blandt andre. 1) Uddannelse af hjemmehjælpere bliver obligatorisk (uddannelsens omfang fastsættes dog først ved et cirkulære »om uddannelse af hjemmehjælpere med flere« (Cirkulære 192 1984).

2) Hjemmehjælpen kan nu ydes uden rekvisition fra læge og jordemoder og overlades derved til erfarne hjemmehjælpere, der er ansat som tilsynsførende. Dette er med til at styrke hjemmehjælpernes faglige rolle. 3) Når midlertidig hjemmehjælp har været ydet i tre uger skal det vurderes, om der fortsat er brug for denne eller anden hjælp. 4) Varig hjemmehjælp er ikke længere begrænset til invalide- og folkepensionister. Desuden skelnes ikke længere mellem husmoderafløsere og hjemmehjælpere, men mellem midlertidig og varig hjælp.

Om den rolle man tiltænker hjemmehjælperne kan man læse i bilagene til *Cirkulære om praktisk bistand i hjemmet efter bistandsloven* (Cirkulære 208 1975). I afsnittet om vejledning for hjemmehjælpere hedder det således:

*Hjemmehjælp er praktisk bistand i hjemmet, og da hjemmets behov for hjælp er afgørende for arbejdets omfang, skal hjemmehjælperen kunne løse mange forskellige opgaver. Det er derfor nødvendigt, at hjælperen har faglig viden og besidder en lang række menneskelige egenskaber.*

*Gennem den professionelle kunnen kan en lang række praktiske opgaver løses med held, men arbejdet vil ofte stille meget store krav om modenhed og ansvarsbevidsthed. Det er vigtigt, at hjælperen er i stand til at vurdere det øjeblikkelige behov (og evt. i nærmere samarbejde med den tilsynsførende) at tilrettelægge arbejdet på længere sigt.*

*Det er nødvendigt, at hjælperen er besiddelse af naturlig venlighed og et positivt livssyn. Gennem lysten til at hjælpe andre mennesker vil hjælperen kunne medvirke til aktivisering af patienten – hvor det er muligt – og til en bedring i almentilstanden i det hele taget.*



I vejledningen til hjemmehjælpere fremhæves igen princippet om behovsvurdering (ordet 'behov' er i det hele taget meget brugt i denne periode), princippet om en større professionalisme samt et princip om at delegere beslutningskompetence til hjemmehjælpere og tilsynsførende.

Et andet vigtigt ord i citatet er begrebet om 'aktivisering.' Dette begreb findes også i *Cirkulæret om Praktisk bistand i hjemmet* (Cirkulære 174 1980), som afløser ovenstående cirkulære. I *Vejledning om nogle tilbud til ældre, førtidspensionister m.fl. efter bistanndslovens § 60 og §§ 74-86* (Vejledning 2 1988) nævnes det, at der i dagcentre skal gennemføres aktiverende, forebyggende arbejde. Ordet aktivisering bruges også om hjemmehjælpen i begge Socialministeriets vejledninger »om sociale tilbud til ældre, m.fl.« (Vejledning 124 1996 (efter bistanndsloven); Vejledning 59 1998 efter *Lov om social service*, Lov 454 1997), hvor det bl.a. hedder:

*Den personlige og praktiske hjælp skal betragtes som hjælp til selvhjælp. ... det er vigtigt at være opmærksom på det aktiverende sigte, der indgår som et væsentligt element i hjælpen.*

Det centrale er her, at brugen af ordene aktivisering eller aktivering indgår som en væsentlig komponent i den professionelle selvforståelse, der er i færd med at blive bygget op, hvor opgaven bliver at udføre en form for socialpsykologisk rolle, en parallel til den socialpsykologiske rolle, beskrevet i afsnit om de fire rollebestemmelser.

Den socialpsykologiske rolle blev underbygget af Bent Rold Andersen, som i denne periode var en central skikkelse i ældrepolitikken. Som formand for *Ældrekommissionen*, nedsat den 20. marts 1979, og i sin interesse for ældrepolitik i 1970erne og

1980erne, formidlede Bent Rold Andersen, hvad han kaldte et 'opbrud' i ældrepolitikken. Bent Rold Andersens synspunkter sammenfattes meget godt i AKF-rapporten *Mere liv på plejehjemmene* (Meldgaard & Andersen 1985) og publikationen *Opbruddet i ældrepolitikken og plejepersonalets uddannelse* (Andersen 1988). Hovedtanken er, at der er ved at ske et skred i ældrepolitikken væk fra et såkaldt biologisk aldringssyn i retning af et socialpsykologisk aldringssyn. Modellen er den såkaldte 'senilitetsspiral' (Andersen 1988, 23-24), som også spillede en rolle i *Ældrekommissionens* arbejde: Funktionsindskrænkninger, der normalt tages som udtryk for biologisk aldring, kan være en følge af et tab af sociale roller og funktioner.

Plejehjemsundersøgelsen *Mere liv på plejehjemmene* giver yderligere skyts til denne argumentation. Undersøgelsen forsøger at skelne mellem forskellige arbejdsprincipper på en række plejehjem: Samværsprincippet, medindflydelsesprincippet, hjælpeprincippet, selvbestemmelsesprincippet og hjælp til selvhjælpsprincippet. Spørgsmålet er, hvordan disse principper på forskellig måde påvirker livskvaliteten for de ældre (virker aktiverende), målt ved TV-kigning, radiolytning, læsning af aviser, ugeblade og bøger, beboernes indbyrdes besøg hos hinanden, telefonsamtaler, deltagelse i skovture, foredrag, udflugter, teaterure o.s.v. Hovedforskellen viser sig at ligge mellem plejehjem styret efter samværsprincippet og de øvrige plejehjem. I plejehjem styret efter samværsprincippet er der ifølge rapporten på alle punkter et højere aktivitetsniveau end på plejehjem styret efter f.eks. hjælpeprincippet. Selv om undersøgelsen baserer sig på personalets oplevelse af beboernes aktivitetsniveau, gav den alligevel god næring til den opfattelse, at et socialpsykologisk perspektiv på arbejdet,

defineret ved at lægge vægt på rolleskabelse og rollebevarelse, er bedre for de ældres livskvalitet og tillige medfører større effektivitet i arbejdet med ældre, eftersom de ældre bliver mindre plejekrævende. Princippet kan overføres til andre serviceområder for ældre, herunder hjemmehjælp, hvor hjemmehjælperens rolle kunne være at skabe roller for de ældre, f.eks. ved at gøre opmærksom på forskellige aktivitetstilbud eller ved at formidle en kontakt med familien, hvor der var behov for det.

Et andet delelement af omsorgsprofessionalismen var integreret hjemmepleje og gruppestyret hjemmehjælp, som repræsenterede en bevægelse væk fra den individuelt styrede hjemmehjælp med basis i egen erfaring. Gruppestyret eller kollektivt styret hjemmehjælp indebar, at hjemmehjælperne blev inddraget i en mere bevidst planlægning af hjemmehjælpen og derfor måtte forholde sig mere 'professionelt' til arbejdet. Gruppestyret hjemmehjælp startede i begyndelsen og midten af 1980'erne, men slog først for alvor igennem efter ældreboligloven i 1987 (den lagde op til, at hjemmehjælp skulle foregå i distrikter også omfattende ældreboliger) og nye overenskomster mellem Kommunernes Landsforening og sygeplejerne i 1989 og hjemmehjælperne i 1991.

Den gruppe styrede hjemmehjælp betød bl.a., at hjemmehjælperne skulle fordele arbejdet mellem sig indbyrdes (se også næste afsnit). Det foregik f.eks. på morgenmøder af 15 minutters varighed og frokostsamlinger på 30 minutter (typisk for Københavns Kommune ifølge en *Rammeplan for organisering af hjemmeplejen i Social- og Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune* fra 1994). Grupperne kunne typisk vælge gruppeleder, og funktionen som gruppeleder kunne gå på skift mellem gruppelederne, f.eks. med nyvalg en gang om

ugen. Gruppestyret hjemmehjælp betød på det generelle plan, at klienterne ikke længere fik allokeret hjælpen i tid, men derimod i ydelser som forskellige hjemmehjælper i princippet kunne give. I praksis holdt man dog typisk fast i, at hjemmehjælperne kom fast hos klienterne.

## Hjemmehjælpen i 1990'erne

I 1990'erne sattes fornyet fokus på hjemmehjælpen. Nu drejede det sig mere om at sikre effektivitet, kvalitet og konkurrence end om at udvikle en omsorgsprofessionel selvforståelse. Nye computerbaserede administrations programmer blev skabt for at holde styr på hjemmehjælpen (f.eks. TOP – for 'Tids- og OpgavePlan' – i Københavns Kommune). Kommunernes Landsforening udviklede et 'fælles sprog' for hjemmehjælpen, således at alle delydelser i hjemmehjælpen fik et navn og en kode. Lovgivningen stillede fra 1995 nye krav om skriftlighed i sagsbehandlingen samt oprettelse af ældreråd og klageråd. De ældre fik med den nye lov om social service, gældende fra juli 1998, ret til selv at ansætte en hjemmehjælper (Lov 454 1997). Og flere kommuner, først Græsted-Gilleleje i 1996, udliciterede dele af hjemmehjælpen. Parallelt hermed blev hjemmehjælperne rekrutteret fra et nyt lag i befolkningen. Gennem de nye Social- og Sundhedsskoler fra 1990 rekrutteres i dag unge personer ned til 17 års alderen. De har del i en ungdomskultur og har typisk en anden motivation og en mere dramaturgisk og arbejdsteknisk indstilling til arbejdet end tidligere tiders hjemmehjælp; det vil sige arbejdet fremstår som en rolle, der skal læres, fremfor at udgå fra erfaringen som husmoder eller den socialpsykologiske rolleforståelse.

Udviklingen i hjemmehjælpen har skabt et skel mellem *frontstage* og *backstage*.

*Frontstage* er hjemmet, hvor hjemmehjælperne udfører deres rolle som altid. Dertil er kommet et *backstage*, det vil sige de fælles lokaler, hvor hjemmehjælperne forbereder sig på deres rolle under de daglige samlinger. Men i 1990'erne er der sat fokus på forholdet mellem *frontstage* og *backstage*. *Backstage* kan der, ifølge nogle af beretningerne fra Valby, være en tendens til at udvikle uformelt lederskab og venindeledelse mellem hjemmehjælperne. Disse personforhold kan have en uheldig virkning på, hvem der udfører arbejdet og hvordan, eftersom styrkeforhold mellem hjemmehjælperne lettere kommer til udtryk. Selvstyrende grupper har, ifølge respondenter fra Valby, vist sig at være et tveægget sværd. Det, der tilsyneladende tager sig ud som fornuftig planlægning gennem samtale, er nogle gange udtryk for en magtkamp mellem hjemmehjælperne af forskellig observans og personlig styrke. De tilsynsførende har i dette spil haft mulighed for at påtage sig en morrolle overfor kollegerne, det vil sige en rolle som en beskyttende instans i relation til omgivelsernes krav. Denne rolle betragtes bl.a. i Valby som uheldig (se senere afsnit) al den stund den kan være med til at cementere en uprofessionel og ufleksibel indstilling til arbejdet.

### **Arbejdsroller i hjemmehjælpen**

På baggrund af ovenstående gennemgang kan vi identificere i hvert fald tre forskellige arbejdsroller i hjemmehjælpen, som har fællestræk med de 3 førstnævnte rolleperspektiver skitseret tidligere, nemlig 1) husmoderrollen i startfasen (et funktionelt rolleperspektiv), 2) den omsorgsprofessionelle rolle i midterfasen (et socialpsykologisk rolleperspektiv) og 3) den arbejdsteknisk orienterede rolle i slutfasen (et dramaturgisk rolleperspektiv).

#### **1) Husmoderen: Den funktionelle rollebestemmelse**

De fleste hjemmehjælperne var i starten husmødre i 30'erne, hvis børn var store nok til at passe sig selv, eller ældre enlige kvinder. Kvinderne havde erfaring med husholdning fra eget hjem og kunne derigennem indgå i hjemmehjælpen.

Generelt om husmoderrollen kan man sige, at arbejdsrollen var funktionelt bestemt. Den udgik af et kulturelt system i samfundet, hvor husmoderen havde en bestemt plads, og erfaringerne som husmoder kunne uproblematisk anvendes i rollen som hjemmehjælper.

Husmødrenes arbejde bar præg af den personlige kontakt til klienten. Hjemmehjælperen kom hos klienten flere gange om ugen, og hjemmehjælperen kunne kalde klienten for 'sin' klient. Klienten blev ikke delt med andre hjemmehjælperne undtagen i forbindelse med sygdom. Selvom det var fastlagt, hvilket arbejde hjemmehjælperen skulle udføre, skete allokeringen i tid, og hjemmehjælperen og klienten kunne derfor i et vist omfang selv disponere over tiden. Der var tid til en tår kaffe o.s.v.

Denne kontakt skabte på den ene side et incitament til samarbejde mellem hjemmehjælperen og klienten. De skulle se hinanden i øjnene igen 'næste gang' (jævnfør Robert Axelrods kooperative spilteori). På den anden side var forholdet præget af en vis stivhed. Når det ikke fungerede ordentligt mellem hjemmehjælperen og klienten, kunne det være vanskeligt for begge parter at bryde forholdet. Klasseforskelle kunne også skabe en stivhed i forholdet. Hvis hjemmehjælperen kom fra arbejderklassen og klienten fra bedre stillede sociale lag, kunne der f.eks. være en tendens til, at hjemmehjælperen blev opfattet som tyende. Omvendt kunne forholdet til klienten være båret af gensidig solidaritet, hvis

begge parter kom fra dårligere stillede lag.

## **2) De omsorgsprofessionelle:**

### **Den socialpsykologiske rollebestemmelse**

Udviklingen af den omsorgsprofessionelle rolle var en konsekvens af udviklingen i hjemmehjælpen i løbet af 1970'erne, hvor kravene til rollen som hjemmehjælper voksede. Rollen kunne ikke længere blot betragtes som en husmoderrolle, der udgik af det kulturelle system. Hjemmehjælperens rolle var blevet mere specifik som en særlig professionel rolle. Tillige skulle hjemmehjælperen nu være i stand til at kunne vurdere sin rolle i forhold til hver enkelt ældres individuelle behov, eftersom hjemmehjælpen nu tillige havde fået et aktiverende sigte. Den symbolske interaktion med de ældre i deres rolle blev et nøglepunkt, og rollen blev derved socialpsykologisk bestemt.

Den omsorgsprofessionelle rolle havde imidlertid også sine svage sider. Professionelle mennesker deler ofte en historie og erfaringer med deres kolleger, som udgør indbyrdes loyalitetsbånd og motivationsstrukturer. Men de professionelle fællesskaber kan udvikle sig til selv-referentielle systemer, som i praksis er ufleksible i forhold til klienternes konkrete ønsker (eksempelvis ikke alle ønsker måske at blive aktiveret). Dertil kommer problemer med venindelelse og morroller *backstage* som følge af den gruppestyrede hjemmehjælp. Dette er f.eks. problematisk i forhold til at gennemføre en fælles strategi om fleksibilitet i mødet med borgerne.

### **3) De arbejdsteknisk orienterede: Den dramaturgiske rollebestemmelse**

Denne gruppe er karakteriseret ved at betragte hjemmehjælp som en ydre rolle, der skal spilles. Gruppen kan siges at have et mere dramaturgisk eller teatermæssigt for-

hold til rollen som hjemmehjælper, eftersom hverken erfaringen som husmoder eller den socialpsykologiske forståelse sætter sig igennem. Gruppen består af bredere uddannede, men typisk yngre, personale, rekrutteret gennem de nye social- og sundhedsskoler, samt vikarer, herunder studerende. Arbejdet i hjemmehjælpen betragtes i udgangspunktet som en servicefunktion, der skal læres, snarere end som en specifik omsorgsprofessionel rolle, der etableres gennem personlig eller professionel erfaring. Nogle af de arbejdsteknisk orienterede fører også et omflakkende liv på arbejdsmarkedet målt ved den store gennemstrømning af medarbejdere i denne gruppe.

Mens husmoderen er drevet af det menneskelige forhold til klienter, og de omsorgsprofessionelle er drevet af den faglige selvforståelse, er de arbejdsteknisk orienterede drevet af en mere teknisk side af arbejdet, det vil sige at udføre arbejdet godt og tilfredsstillende. Denne gruppe medarbejdere har dog ikke det store ønske om at bidrage til overordnede linjer i organisationens politik, eftersom tilknytningen er mere løs. Gruppen har brug for, at andre sætter rammerne. Til gengæld lægger de vægt på at kunne løse praktiske problemer i arbejdet.

De arbejdsteknisk orienterede er den gruppe, der har det største sygefravær. Det kan skyldes, at denne gruppe består af yngre medarbejdere, der har del i en ungdomskultur; de går ofte 'i byen' – også på hverdage. Man kan muligvis, ifølge beretningerne fra Valby, stille spørgsmålstegn ved, om denne medarbejdergruppe har en særlig motivation specifikt i forhold til ældrepleje og ældre.

Det dramaturgiske perspektiv på rollen kan også blive stift i lighed med de andre rolleforståelser, eftersom forholdet til arbejdsrollen bliver mere manipulerende og

til tider kortsigtet. Det drejer sig måske om at slippe heldigt gennem hver enkelt arbejdsopgave fremfor at tænke arbejdet ind i et mere langsigtet strategisk perspektiv. Arbejdet stiller ikke krav om nærmere stillingtagen og identifikation.

## Nyt handlingsrum og nye roller i Valby Bydels hjemmehjælp

De ovenfor skitserede roller i hjemmehjælpen kan siges at udgøre komponenter i et handlingsrum for hjemmehjælpen på mikroniveau, som sætter grænser for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel. Valby-modellen, som vi skal beskæftige os med i det følgende, repræsenterer et forsøg på at udvide eller bryde dette handlingsrum ved at indføre en ny mellemliderrolle.

Valby-modellen skal ses i sammenhæng med bydelsforsøget, som startede i 1997. Bydelsforsøget er et fem-årigt forsøg med lokalt demokrati i Københavns kommune. Valby er en ud af fire bydele, der deltager i forsøget. Formålet med bydelsforsøget er at øge demokratiet, skabe bedre service og større effektivitet i forvaltningen. Valby har i dag sit eget bydelsråd med 21 medlemmer. Valg hertil blev afholdt den 21. maj 1996. Københavns borgerrepræsentation overførte kompetence til bydelsrådet, og det konstituerede sig med ni udvalg, herunder et Ældreudvalg med ansvar for bl.a. hjemmehjælpen.

Bydelsforsøget har således skabt en ny kontekst for udvikling af hjemmehjælpen i Valby, hvor især demokrati og nærhed til borgerne er kommet mere i betragtning. Bydelsforsøget var uden tvivl en vigtig forudsætning for, at der kunne vindes forståelse og accept for gruppeledelse i Valby både

på det politiske plan og bredt i hjemmehjælpen.

Fra 1994-98 var hjemmehjælpen i Valby organiseret i henhold til en *Rammeplan for organisering af hjemmeplejen i Social- og Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune*. Hjemmehjælpen var placeret i en afdeling for omsorg. Den øverste ledelse udfjordes af en social-faglig leder og under denne var afsnitsledere, sygeplejere, tilsynsførende og hjemmehjælpere. Omsorgsafdelingen var inddelt i tre underafdelinger (plus en uddannelsesafdeling og en hjælpemiddelsafdeling), hver med to afsnitsledere, 10-13 hjemmesygeplejere, 100-120 hjemmehjælpere og 2-4 administrative medarbejdere. Hjemmehjælperne blev organiseret i grupper på ca. 14 hjemmehjælpere med en tilsynsførende til to grupper.

*Rammeplanen* indeholdt blandt andet nogle bestemmelser om gruppestyret hjemmehjælp. Det hedder bl.a.:

*Som deltager i en hjemmeplejegruppe er hjemmehjælperen medansvarlig for den daglige løsning af de i hjemmeplejegruppen tildelte opgaver, herunder dagligt at fordele fraværende hjemmehjælperes arbejdsopgaver. Den tilsynsførende deltager i videst muligt omfang i hjemmeplejegruppens mødevirksomhed.*

Hjemmehjælperne kunne mødes 15 minutter hver morgen og 30 minutter i løbet af dagen efter frokost i en daglig 'samlingsstund' – på betingelse af

*... at gruppeorganiseringsformen som sådan og det faglige udbytte af 'samlingsstunden' giver en så stor arbejdsmæssig besparelse, at denne mødeform ikke medfører, at gruppens samlede kvantitative præstationsniveau forrykkes.*

Formålet med ændringerne i 1998-99, som afskaffede den gruppestyrede hjemmehjælp, var i henhold til en selvevaluering i Bydelen bl.a. at skabe et helhedssyn i hjemmehjælpen, mere fleksibilitet i mødet med borgerne og bringe hjemmehjælpen i Valby på omgangshøjde med de senere års forskning på ældreområdet med borgeren i centrum. Dertil kom, at Københavns Kommune i 1997 havde produceret en rapport om sygefravær i kommunen. Den viste et sygefravær i kommunen som helhed på 18,9 dage om året i gennemsnit. I hjemmehjælpen var den imidlertid så høj som 34,4 dage om året i snit. Disse tal blev diskuteret i Valby Bydels administration og bydelsrådet. Ifølge et internt notat fra Valby Afdeling for Omsorg (senere Pension og Omsorg) til bydelsrådet var sygefraværet i Valby Hjemmehjælp i 1997 på 38 dage om året i gennemsnit. Dette var selvfølgelig et særdeles højt tal og uacceptabelt. Det fremstod på en måde som en strategisk udfordring for bydelsrådet og forvaltningen og som yderligere en anledning til at ændre på organiseringen af hjemmehjælpen.

I Afdeling for Omsorg havde en ledelsesgruppe allerede i januar 1997 udarbejdet et *Oplæg til ældreservice i Valby Bydel* og et idéoplæg var blevet forelagt Bydelens Ældreudvalg i marts 1997. I april 1997 nedsatte Bydelen nogle tværfaglige arbejdsgrupper i alle tre underafdelinger, som på dette grundlag skulle diskutere et delkommissorium, herunder forskellige temaer i hjemmehjælpen. Både de ansatte og ledelsen deltog i diskussionerne i disse grupper. Fra maj 1997 begyndte grupperne også at arbejde med sygefraværspromatikken. Parallelt hermed foregik en diskussion i hjemmehjælpsgrupperne. Frem til november 1997 debatterede hjemmehjælpsgrupperne ifølge selvevalueringen også forslaget

»med henblik på at vinde forståelse for og få accept af idéoplæg og skitseforslag.« Forslag og logbøger fra arbejdsgrupperne blev dernæst behandlet i en styregruppe, som sendte et projektforslag til høring i arbejdsgrupperne i november og december 1997. I styregruppen sad forvaltningschefen, den socialfaglige leder, tillidsrepræsentanter og repræsentanter fra alle tværfaglige grupper. Styregruppen fremlagde et beslutningsforslag til Ældreudvalget i februar og marts 1998.

Forslaget blev vel modtaget i de tværfaglige arbejdsgrupper. Der blev tillige udarbejdet forslag til profil, kvalifikationskrav og stillingsbeskrivelse for gruppeledere. Samtidig blev der udviklet nye distrikter. Hjemmehjælperne fik lejlighed til at afgive ønske om distriktstilknytning inden september 1998. *Projekt Gruppeledelse* startede i december 1998 efter næsten to års grundig forberedelse. En ansøgning om støtte blev sendt til Socialministeriet. Ministeriet godkendte ansøgningen i maj 1999 efter nogen kritik.

Det ses i øvrigt, at det var Omsorgsafdelingen, ikke politikerne i Ældreudvalget, der var initiativtager og drivkraft bag forslaget. Men forslaget kunne næppe tænkes uden bydelsforsøget, der var med til at skabe en indre solidaritet og indbyrdes forståelse i hjemmehjælpen og skabe forudsætninger for, at projekterne kunne blive politisk prioriteret og følges tæt af politikerne i Ældreudvalget.

Grundidéen var at *erstatte de eksisterende 14 tilsynsførende med 21 gruppeledere (senere reduceret til 18)*, give dem en højere løn og formelle beføjelser til at lede og fordele arbejdet mellem hjemmehjælperne, og *derved som sagt fjerne den gruppestyrede hjemmehjælp*. Gruppestyret hjemmehjælp blev således anset for ikke at fungere ordentligt og blev i det mindste indirekte

sat i sammenhæng med det uacceptabelt høje sygefravær og manglende fleksibilitet.

For at blive gruppeleder krævedes en 2½ års uddannelse som social- og sundhedsassistent fra Social- og Sundhedsskolen. De tilsynsførende i Valby blev tilbudt opskoling med fuld løn. Under sommeren 1999 var to tilsynsførende under opskoling og tre var på vej ud. Fem nye social- og sundhedsassistenter var blevet rekrutteret som gruppeledere. Tre tilsynsførende var blevet overført som gruppeledere, fordi de allerede havde gennemført en relevant uddannelse, og fem var blevet godkendt til at fortsætte, fordi de havde andre personlige kvalifikationer.

Arbejdet som gruppeleder er beskrevet i ansøgningen fra styregruppen til Socialministeriet på følgende måde: 1) Gruppelederen skal være kulturleder og arbejde med værdier og holdninger. Gennem sit daglige virke skal hun sikre, at medarbejderne reflekterer over deres arbejde. Gruppelederen skal i dialog med medarbejderne og arbejde med områder, der stimulerer medarbejdernes helhedssyn og sikrer en ligeværdig kommunikation med klienterne. 2) Gruppelederen er en personaleleder, der har 'fingeren på pulsen' og tæt følger gruppens arbejdsklima, problemer og succes'er. Gruppelederen skal gennemføre medarbejderudviklingssamtaler. 3) Gruppelederen er en administrator, der sikrer langtidspanlægning frem for korttidspanlægning. Gruppelederen er formel leder af gruppen og skal planlægge klientdækningen. 4) Gruppelederen skal være ude i marken og skal være synlig i klientens hjem og hos medarbejderne i marken. Hun bør være mindst halvdel af sin arbejdstid i marken. 6) Gruppelederen skal arbejde på en forbedret kommunikation med klienterne. Hun skal signalere, at hjemmehjælpen er der for borgerens

skyld, men hun skal også være i stand til at prioritere.

Fra båndoptagne interview med afsnitsledere, gruppeledere og hjemmehjælpere i Valby var det allerede i foråret 1999 muligt at identificere to personer, der blev betragtet som succesrige gruppeledere og derfor fremstår som en slags rollemodel. De øvrige gruppeledere var på dette tidspunkt i gang med at etablere sig i deres nye rolle. De to succesrige gruppeledere var i stand til at reducere sygefraværet i deres grupper og tilbringe tid i marken hos klienterne. De blev af hjemmehjælperne betragtet som dygtige ledere. Disse gruppeledere delte mere eller mindre følgende baggrund (selvom de var ganske forskellige personligheder):

De var dynamiske kvinder i midten af trediverne. Før de kom til Valby havde de arbejdet flere andre steder inden for hjemmehjælpen og derigennem opnået erfaring fra forskellige arbejdspladser. En af dem havde arbejdet inden for et andet område (hvilket hun stadig gjorde i sin fritid). Dette karrieremønster var generelt forskelligt fra de opskolede tilsynsførende. Disse havde typisk arbejdet i den samme organisation i mange år (det vil sige i Valby). Begge de nævnte gruppeledere havde bevidst valgt hjemmehjælpen som deres foretrukne arbejdsplads. De var begge uddannede som social- og sundhedsassistenter. Begge lagde vægt på de dyder, denne uddannelse bragte med sig i form af professionel kompetence (som næsten kunne sammenlignes med en sygeplejers faglige kompetencer, dog bredere).

Begge var populære i deres grupper og lagde ikke skjul på dette. De accepterede også villigt rollen som leder med formelle beføjelser til at lede og fordele arbejdet, noget der forekom sværere for de opskolede tilsynsførende. De forekom begge engage-

ret i gruppeledelse som et koncept og meget loyale overfor deres overordnede, dog også med en kritisk distance. Hensynstagen til de ansatte og evnen til at skabe en professionel indstilling til arbejdet blev betragtet som et vigtigt element i arbejdet. Derimod gik samarbejdet med andre gruppeledere trægt. Ydermere havde begge problemer med bureaukratiet i organisationen. De var i stand til at promovere hjemmehjælp som et interessant og udbytterigt arbejde over for de ansatte hjemmehjælpere, idet de blandt andet hæftede sig ved arbejdets sociale værdi og jobvariation i løbet af dagen (forskellige klienter, ud i den friske luft o.s.v.). Begge gav indtryk af at være *overworked* og var frustrerede over de mange barrierer for gruppeledelse bl.a. et computersystem (det tidligere nævnte TOP-system), som var beregnet på hjemmehjælpen i Københavns Kommune (anvendt siden 1995), og som passede dårligt til Valby.

Gruppelederen er, ifølge andre interviewede personer, en person der kan agere 'mor' eller 'forælder' over for hjemmehjælperne. Denne opfattelse af gruppelederen blev dog problematiseret af ledelsen. Morrollen blev af ledelsen opfattet som den rolle, de tilsynsførende tidligere påtog sig over for de ansatte for at beskytte dem mod omverdenen. Målet var i stedet at opbygge en professionel indstilling og mindre venindeledelse 'bag scenen'.

Gruppelederen må ifølge flere respondenter være en praktisk indstillet og fagligt meget kompetent person, som er i stand til at kommunikere på flere niveauer, fagligt, personligt og teknisk. Hun skal være i stand til at 'bevæge sig rundt' og tale med kollegaer og handle, hvis noget går galt, svarende til Kirzner-entreprenøren beskrevet i afsnittet om roller (se også næste afsnit).

## Makro- og mikroniveauet i Valby-modellen

Valby-modellen kan siges at repræsentere et strategisk valg til fordel for fleksibilitet i mødet med borgeren. Sygeplejere, gruppeledere og hjemmehjælpere indgår, som flere andre steder, i en fælles organisation, deles om uddannelsesmæssige ressourcer og overlapper og inspirerer hinanden. I mange andre danske kommuner satses der imidlertid mere på udvikling af fælles sprog og BUM-modellen (bestiller-udfører-modtager, det vil sige adskillelse af visitation- og udfører-funktionen), som indebærer en større vægtning af standardisering og funktionel specialisering, fremfor voksende fleksibilitet i mødet med borgeren.

Valby-modellen forudsætter et bevidst valg på makro- og mesoplanet af den fleksible arbejdsmodel. Dette valg blev muliggjort af et ændret handlingsrum på makro- og mesoniveau i forbindelse med bydelsforsøget. At Valby-modellen forudsætter et strategisk valg på dette niveau stemmer meget godt overens med de kendte teorier om fleksibel specialisering, som understreger betydningen af konteksten og strategiske valg for fleksibel produktion (Pioré & Sabel 1984; Hirst & Zeitlin 1991):

*Where post-Fordism sees productive systems as integrated and coherent totalities, flexible specialization identifies complex and variable connections between technology, institutions and policies; where post-Fordism sees industrial change as a mechanical outcome of impersonal processes, flexible specialization emphasizes contingency and the scope for strategic choice (Hirst & Zeitlin 1991, 2).*

Valby-modellen viser imidlertid den snæv-



re kobling mellem de strategiske valg på makro- og mesoniveau og handlingsrummet på mikroniveauet, det vil sige mikroledelsesproblemerne. Dette aspekt ved fleksibel produktion lægger netværksteoriene om fleksibel specialisering til gengæld ikke særlig meget vægt på. Teorier om fleksibel specialisering har således deres styrke i betoningen af valgene på makro- og mesoniveau. Valby-modellen viser, hvordan niveauerne kan kobles sammen gennem fokuseringen på den nye mellemliderrolle. Mellemliderrollen er politisk sanktioneret i toppen af politikere og ledelse, og er samtidig stærkt orienteret mod mikroproblemer i praksis (hjemmehjælpernes forhold til deres roller og til hinanden).

Mikroledelsesproblemerne kan forstås kontekstnært (den sociale entreprenør) men også på et lidt mere abstrakt plan (Kirzner-entreprenøren). På det kontekstnære plan har vi set, hvordan forskellige roller er blevet konstrueret i forskellige historiske faser af hjemmehjælpens udvikling, alle karakteriseret ved en vis rigiditet, enten fordi rollerne var båret af isolerede enkeltpersoner, eller på grund af de ledelsesproblemer, der fulgte af rollerne, eller den manglende identifikation med rollen som hjemmehjælper.

Det er stadig sådan, at hjemmehjælperne er bundet til forskellige roller bl.a. afhængigt af, hvilken periode de er ansat i. De unge hjemmehjælperne, rekrutteret gennem Social- og Sundhedsskolen, er mest orienterede mod den tekniske side af arbejdet, men har ikke megen interesse for den langsigtede strategiske dimension i arbejdet. Hjemmehjælperne, som er ansat i de sene 1980'ere, udgør en gruppe, der er engageret i det omsorgsfaglige aspekt, men som er fanget i ledelsesproblemer. De hjemmehjælperne, der er ansat for 20 til 30 år siden, er mest optaget af det personlige forhold til

'deres' klienter. Deres 'fleksibilitet' er individuelt båret, ikke en konsekvens af strategiske beslutninger i organisationen som helhed.

Den sociale entreprenør skal nedbryde nogle af stivhederne i disse rollemønstre. Mellemliderens job er at konfrontere de ansatte med forskellige 'ubehagelige' sider af arbejdet og overbevise dem om, at de skal korrigere deres rolle i forhold til organisationens strategi om fleksibilitet. Hun har formentlig lettest ved at overbevise de arbejdsteknisk orienterede, der som nævnt kan siges at have et mere distanceret forhold til deres rolle (et 'dramaturgisk' perspektiv). Hun opbygger også en faglig referenceramme for arbejdet 'bag scenen,' fremfor at udfylde dette 'frirum' med personlige forhold, og appellerer derved til de omsorgsprofessionelle.

Problemerne med at skabe og vinde accept for en sådan rolle, der korrigerer andres rollefejl, skal således ses i lyset af det modsætningsforhold, rollen i udgangspunktet er set i forhold til i de eksisterende roller. Så meget desto vigtigere er det selvfølgelig, at der på makro- og mesoplanet har været opbakning til at indføre rollen.

Der er adskillige andre barrierer på mikroniveauet eller det kontekstnære plan for denne rolle. En person i sådan en rolle skal ændre det dominerende billede af ledelse som enten bureaukrati eller 'mor'. Hun må ændre ledelsesrollen til en mere sofistikeret funktion med udveksling af 'goder' og 'onder'. Hun må også være i stand til at føre individuelle samtaler med de ansatte og skelne mellem dem snarere end tale til dem som en samlet gruppe som tidligere. Ydermere skal hun være forberedt på at bruge sine formelle beføjelser, hvilket kan være svært, hvis hun betragtes som en kollega, 'en af os.' Hun er typisk en kvinde, men for kvinder kan der være konventioner og ko-

der, der gør det vanskeligt at påtage sig denne rolle. Endelig kan det være et problem, at rollen som social entreprenør ikke er identisk med den konventionelle (meget individualistiske) entreprenørrolle, siden der er restriktioner på rollen specielt i form af loyaliteten til topledelsen. Derfor kan der opstå konflikter mellem topledelsen og den sociale entreprenør.

## Konklusion

Gennemgangen af hjemmehjælpens historie har hjulpet os til at identificere tre forskellige historiske roller for hjemmehjælperen, nemlig rollen som husmoder, rollen som omsorgsprofessionel og rollen som arbejdsteknisk orienteret. Rollerne kan, med det begrebsapparat, der er anvendt i artiklen, siges at afspejle et handlingsrum for hjemmehjælpen, som sætter nogle grænser for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel.

Valby har forsøgt at udvide handlingsrummet ved at indføre en ny mellemliderrolle, den 'sociale entreprenør', der skal nedbryde nogle af stivhederne i rollemønstrene. På et mere generelt plan kan den sociale entreprenør fortolkes som en Kirzner-entreprenør (efter økonomen Kirzner), der skal finde rollefejl og korrigere dem i forhold til organisationens strategi om fleksibilitet i mødet med borgeren.

Det var især de ændrede styringsforhold i Valby Bydel (med bydelsforsøget), der muliggjorde udviklingen af denne nye rolle, men Valby casen bliver i kraft af vægtningen af mellemliderrollen samtidig en illustration af, at mulighederne for fleksibilitet også må forstås ud fra handlingsrummet på mikroniveauet. Dette illustrerer tillige nogle begrænsninger i relevante netværksteorier om fleksibel specialisering, der med rette hæfter sig ved betydningen af de strategiske valg på makro- og mesoniveau, men for-

sømmer mikroniveauet.

Denne artikels bidrag består således først og fremmest i forsøget på at bygge bro mellem mikroniveauet og makroniveauet i analysen af fleksibilitet i arbejdet ved hjælp af rollebegrebet. Rollebegrebet indeholder en subjektiv dimension (roller er bestemmede for aktørernes indbyrdes positioner i arbejdet) og en objektiv dimension (roller skal være socialt anerkendte på makroniveauet for at fungere som roller). Artiklens bidrag ligger desuden i at vise, hvordan man kan analysere roller gennem konstruktion og rekonstruktion af historier på basis af observationer, interviews og dokumentarisk materiale – med de svagheder denne analyse indebærer.

Artiklens andet bidrag er analysen af mellemlidelsens ændrede rolle i hjemmehjælpen i Valby. Den sociale entreprenør forstås som en 'rolle' fremfor en entreprenant person drevet af indre energi. Begrebet om den sociale entreprenør er formuleret med støtte i Kirzners entreprenørteori og er en mere kontekstnær udgave af Kirzner-entreprenøren.

Om rollen som social entreprenør i Valby bliver en succes eller ej, kan denne artikel ikke sige noget om, ligesom artiklen heller ikke kan konkludere noget om rollens udbredelse på arbejdsmarkedet mere generelt. Artiklens bidrag er derfor alene en empirisk funderet teori om mellemlidelse i hjemmehjælpen illustreret ved Valby-casen. Teorien bør kunne følges op af yderligere empiriske studier inden for hjemmehjælpen og inden for social service mere generelt.

## Noter

1. Artiklen er et del-resultat af forskningsprojektet *Serviceudvikling, Internationalisering og Kompetenceudvikling* finansieret af Forskningsrådene (Fuglsang 1999; Fuglsang

forthcoming). Case-studiet i denne artikel er delvis gengivet fra Fuglsang (forthcoming), Copyright (2000), med tilladelse fra Elsevier Science.

## Litteratur

- Andersen B.R. (1988): *Opbruddet i ældrepolitikken og plejepersonalets uddannelse*, København, AKFs Forlag.
- Fuglsang L. (1999): *Menneskelige ressourcer i hjemmehjælpen – fra pelsjæger til social entreprenør*, Forskningsrapport fra Project 'Service Development, Internationalisation and Competence Development' (SIC), Roskilde, Roskilde Universitetscenter.
- Fuglsang L. (under udgivelse): Management problems in welfare services – The role of the 'social entrepreneur' in home-help for the elderly, the Valby case, accepteret til publicering i *Scandinavian Journal of Management*.
- Goffman E. (1959): *The Presentation of Self in Everyday Life*, Garden City, NY, Doubleday.
- Hirst P. & Zeitlin J. (1991): Flexible Specialization Versus Post-Fordism – Theory, Evidence and Policy Implications, i *Economy and Society*, pp. 1-56, vol. 20.
- Kirzner I.M. (1994): The Entrepreneur in Economic Theory, i Dahmén E. et al.: *The Dynamics of Entrepreneurship*, Malmö, Lund University Press.
- Linton R. (1936): *The Study of Man – an Introduction*, New York, D. Appleton-Century.
- Mattsson J. (1994): Improving Service Quality in Person to Person Encounters – A Multi-disciplinary Review, i *The Service Industry Journal*, pp. 45-61, vol. 14.
- Mead G.H. (1934): *Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, Ill, The University of Chicago Press.
- Meldgaard K. & Andersen B.R. (1985): *Mere liv på plejehjemmene – Livsudfoldelse og beboeraktiviteter*, København, AKFs Forlag.
- Pioré M. & Sabel C. (1984): *The Second Industrial Divide – Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.

Rhodes R.A.W. (1997): *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

Roe E. (1994): *Narrative Policy Analysis – Theory and Practice*, Durham, Duke University Press.

## Citerede love, cirkulærer og udvalgsbetænkninger

- Cirkulære nr. 209 (1963): Cirkulære om husmoderafløsning, Socialministeriet.
- Cirkulære nr. 128 (1964): Cirkulære om omsorgen for invalidepensionister og folkepensionister, Socialministeriet, 1. juli 1964.
- Cirkulære nr. 156 (1968): Cirkulære om husmoderafløsning og hjemmehjælp, Socialministeriet, 1. juli 1968.
- Cirkulære nr. 174 (1980): Cirkulære om praktisk bistand i hjemmet efter bistandsloven, Socialministeriet, 30. oktober 1980.
- Cirkulære nr. 192 (1980): Cirkulære om uddannelse af hjemmehjælpere med flere, Socialministeriet, 5. november 1980.
- Cirkulære nr. 208 (1975): Cirkulære om praktisk bistand i hjemmet efter bistandsloven, Socialministeriet, 29. september 1975.
- Cirkulære nr. 61 (1958): Cirkulære om hjemmehjælp til folke- og invalidepensionister, Socialministeriet, 21. april.
- Det Socialpolitiske Udvalg (1958): Indstilling om ydelse af hjemmehjælp til ældre, Bilag til forslag til Lov om ændring i lov om folkeforsikring af 5. februar 1958, 22. januar 1958.
- Lov nr. 100 (1958): Lov om ændring i lov om folkeforsikring, 18. april 1958.
- Lov nr. 230 (1968): Lov om husmoderafløsning og hjemmehjælp, 6. juni 1968.
- Lov nr. 333 (1974): Lov om social bistand, 19. juni 1974.
- Lov nr. 454 (1997): Lov om social service, 10. juni 1997.
- Vejledning nr. 124 (1996): Vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. Socialministeriet, 19. juni 1996.

Vejledning nr. 2 (1988): Vejledning om nogle tilbud til ældre, førtidspensionister m.fl. efter bistandslovens § 60 og §§ 74-86, Socialministeriet, 18. august 1988.

Vejledning nr. 59 (1998): Vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl., Socialministeriet, 6. marts 1998.

**Lars Fuglsang** er lektor og Ph.D ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Email: [fuglsang@ruc.dk](mailto:fuglsang@ruc.dk)