

# At arbejde i det offentlige

## – velfærdsstat og velfærdsarbejde under forandring

At arbejde i det offentlige var for årtier siden forbundet med høj status; offentligt ansatte var betroede medarbejdere, de havde via deres virke et væsentligt ansvar for velfærdsstaten og dens borgere. At give tryghed i ansættelsen – blandt andet via tjenestemandsansættelse af dele af de offentligt ansatte – var et led i at sikre stabilitet i staten (Åkerstrøm 2001). Og vi så sammen med fremvæksten af nye velfærdsprofessioner og – fag etableringen af det, man kan kalde et offentligt etos, altså en særlig moral, der er rettet mod at tjene borgernes/statens behov (Hoggett 2005).

Dette kan i dag lyde som en historie fra en meget fjern fortid. Den offentlige sektor har igennem de seneste mange år gennemgået voldsomme forandringer som led i en neoliberal forvandling af velfærdsstaten. Med New Public Management bølgen fra 1980'erne og frem udvikledes bestræbelser på at markedsføre den offentlige sektor; restrukturere offentlige institutioner og indføre markedslignende relationer imellem dem, udlicitere og privatisere, omforme borgere til kunder på et marked etc. Kontraktstyring blev en vigtig mekanisme til at sikre central styring (Klausen m.fl. 2005).

New Public Management (NPM) bygger på en bestemt diagnose af problemerne i den offentlige sektor: Den offentlige sektor svulmer, den er bureaukratisk og ineffektiv, og de professionelle ses som en del af proble-

met. Med udgangspunkt i en 'economic man tænkning' ses de professionelle som nyttemaximerende. De søger blot at sikre egne interesser som stand og individer, så de skal styres for at sikre, at den offentlige sektor og dens budgetter ikke løber løbsk, er devisen. NPM er således – blandt andet – et forsøg på at afvikle professionernes monopol på at vurdere, hvad der er god behandling, god service, god undervisning mv. (Hood 1991).

Men NPM kom ikke alene. Den offentlige sektor har været ramt af en sand reformbølge. Oveni NPM har vi fået Strukturreformen i 2007 – med kommunesammenlægning og oprettelsen af de fem regioner – og dermed omstruktureringen af mange kommunale og (dengang) amtslige institutioner og arbejdspladser. Kort tid efter, i 2008, kom Kvalitetsreformen, som ikke kun skærper kontraktstyringen af offentlige institutioners ydelser, men også stiller dem til regnskab for ydelsernes kvalitet. Her er det ministerierne, der definerer velfærdsydelsernes 'kvalitet'. Der er altså ikke tale om, at styringen decentraliseres, snarere styrkes den centrale kontrol. Til dette kunne man lægge de senere års LEAN bølge i den offentlige sektor, og det konsekvente fokus på nedskæring og besparelser siden finanskrisen.

Man kan derfor med John Clarke – en fremtrædende engelsk forsker på feltet – stille spørgsmålet: Hvad er egentlig offentligt ved den offentlige sektor? Han argumente-

rer for, at det er for begrænset at definere det offentlige ved at henvise til finansieringskilden. Man må også spørge, hvad vi vil med at gøre noget offentligt, hvilke værdier vi knytter til det? (Clarke 2010).

Både i Danmark og internationalt er der diskussion og forskning af, hvad reformerne betyder for arbejdslivet i den offentlige sektor.

En vigtig strømning inden for denne forskning fokuserer på det pres og de forandringer, der sker i fag og professioner. Hvad betyder reformerne for indflydelse, for faglig stolthed, faglig identitet og mening i arbejdet? Og hvad betyder de ændrede relationer mellem borger og offentlig medarbejder?

En del forskning peger på ambivalenser og selvintensivering som konsekvenser i arbejdet (se fx Rasmussen 2004).

Et gennemgående træk er, at forskellige former for standardisering anvendes til at styre og organisere arbejdet. Opdeling i interne leverandører og kunder og udlistering medfører, at det er nødvendigt at opdele og registrere ydelserne i forskellige kategorier og underkategorier for at skabe de nødvendige betingelser for at prisfastsætte dem som varer. Det samme gælder i princippet om kontraktstyring. Endelig er det en følge af det forøgede fokus på registrering og styring, at det administrative arbejde kommer til at fylde mere. I nogle sektorer, som i ældreplejen, taler man ligefrem om nytaylorisering af arbejdet med henvisning til en minutøs kontrol af tid og arbejde, som i Scientific Management. Opsplitning af arbejdets helhed og dets meningsfuldhed er derfor et vigtigt fokus i arbejdslivsforskningen (se fx Kamp 2012; Tuft 2011).

En anden vigtig strømning beskæftiger sig med 'den anden søjle i NPM': Nye ledelsesformer og dermed også nye lederroller og identiteter. NPM handler ikke kun om at markedsføre det offentlige (den første søjle). Det handler også om at indføre ledelsesformer fra det private. Der lægges

vægt på, at der skal ledes, ikke administreres. Det strategiske område opprioriteres, og der lægges vægt på at etablere en samlet ledergruppe i form af direktioner og chefgrupper. Med den stigende fokusering på ledelse bliver der også en stigende interesse for strategisk ledelse og professionalisering af ledelse. Spørgsmålet er, hvad der sker, når ledere på forskellige niveauer opfordres til at skifte deres faglige identitet ud med en lederidentitet; hvilke konsekvenser har det for de sociale relationer, og hvilke ambivalenser oplever de selv? Det er væsentlige spørgsmål i denne forskning (se fx Newman 2005; Rasmussen 2012).

Denne oversigt prætenderer ikke at være udtømmende for forskningen i arbejdslivet i den offentlige sektor. Der er for eksempel også forskning, som i højere grad ser på konsekvenser for samarbejdsrelationer og personalepolitik. Dette var fokus for det temanummer af Tidsskrift for Arbejdsliv om strukturreformen, der blev udgivet for 6 år siden i anledning af Strukturreformen (Navrbjerg & Kold 2006).

En vigtig pointe er at de forandringer, der sker som følge af NPM, i høj grad formes i den enkelte sektor. Principperne i NPM 'oversættes' og implementeres på ret forskellige måder fra sektor til sektor. Der er tale om en 'forhandlet modernisering', hvor der sker lokale tilpasninger, og hvor arbejdsmarkedets parter via deltagelse søger indflydelse. Fagforeningerne har for eksempel indgået en aftale om systematisk og strategisk kompetenceudvikling med det formål at sikre mere faglig og personlig udvikling hos medarbejderne (Hjort 2001). NPM indføres ikke som et sammenhængende paradigme. Forskellige reformelementer plukkes og tilpasses lokale vilkår og specifikke politiske dagsordener på de enkelte felter. Som Bovbjerg (2011) understreger om implementeringen inden for sundhedsvesenet, universiteterne og skolerne, er der

stor forskel på de elementer, der bringes i spil, og hvordan de konkret virker sammen.

Der er derfor brug for studier, som er følsomme overfor de særlige forhold, som gør sig gældende i bestemte sektorer. I dette temanummer præsenterer vi artikler, der bidrager til at belyse forskellige af de ovennævnte problemstillinger på særlige felter: I folkeskolen, jobcentrene, specialinstitutionerne og blandt kommunale mellemledere.

Temanummeret indledes med artiklen *Dokumentationskrav i folkeskolen – tidspres, krænkelse eller faglig udfordring* af Hans Jørgen Limborg, Karen Albertsen og Maya Flensborg Jensen. En kritik af NPM, som ofte har været fremsat i fagblade og presse, er, at de øgede dokumentationskrav tager tid fra de faglige opgaver, der anses for kernen i arbejdet, og dermed er en trussel mod mening og trivsel i arbejdet. Artiklen sætter sig for at belyse disse sammenhænge nærmere. Artiklen undersøger derfor, hvordan skoler og forvaltninger i to kommuner reagerer på forskellige dokumentationskrav.

Den tager udgangspunkt i Norbert Semers teori om 'Stress as offence to the self', der beskæftiger sig med betydningen af trusler mod selvværd for udvikling af stress. Den grundlæggende antagelse er, at eksterne krav til dokumentation og registrering har indflydelse på oplevelsen af trivsel og arbejdsrelateret stress. I artiklen kortlægges de mange forskellige typer af dokumentation, som er et resultat af krav fra forskellige instanser: Undervisningsministeriet, kommunen, overenskomster, arbejdsmiljølovgivning, personalepolitik etc. Forfatterne analyserer særligt reaktionerne på elevplaner og kvalitetsrapporter, der begge er af født af New Public Management.

Forfatterne konkluderer, at dokumentation og registrering som en form for kontrol ikke nødvendigvis opleves som krænkende. De skelner mellem legitime og illegitime former for kontrol. Mens elevplanerne,

hvor de kan transformeres til brugbare værktøjer i den daglige praksis, ikke opleves krænkende, forholder det sig anderledes med kvalitetsrapporterne, som ikke kun ses som meningsløse og overflødige. De opleves også som et mistillidsskabende tiltag, som det ikke er muligt at forhandle.

Den næste artikel ser på arbejdet på beskæftigelsesområdet. På beskæftigelsesområdet er der gennem de senere år sket dramatiske ændringer både i substans, styring og organisering. I artiklen *Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde*, viser fire CARMA-forskere, Kelvin Baadsgaard, Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen, hvordan den NPM-inspirerede reform af systemet har medført ændringer i den faglige praksis og kvalifikationskravene til de medarbejdere i jobcentrene, der står for indsatsen for de svageste ledige.

Øget kontrol, standardisering og registrering og skiftet fra fokus på sociale problemer til beskæftigelse har ændret kravene til jobkonsulenterne og medført, at socialfagligt uddannede i et vist omfang er blevet erstattet af administrativt uddannet personale og personale uden en relevant uddannelse. De ændrede krav og politiske målsætninger har ført til krydspres og etiske dilemmaer, og dermed gjort arbejdsområdet mindre attraktivt for de socialfagligt uddannede. Mange har derfor forladt området, også tilskyndet af ledelsens præference for medarbejdere, der ikke via deres faglighed er kritiske over for de nye forhold.

Forfatterne konkluderer, at nok har de NPM-inspirerede tiltag betydet en forenkling af arbejdsopgaverne, men de kan ikke forenkles den komplekse virkelighed, som borgerne befinder sig i. Hvis indsatsen skal fungere adækvat i forhold til brugernes problemer, kræver det mere og ikke mindre professionalisering, f.eks. i form af en selvstændig uddannelse for alle medarbejdere i beskæftigelsessystemet.

I artiklen *Nogle konsekvenser af Strukturreformen for medarbejdere, ledere og borgere år 6* af John Storm Pedersen og Sverri Hammer tages konfliktende paradigmer mellem top-ledere og fagprofessionelle op til nærmere undersøgelse. Inden for det specialiserede socialområde har Strukturreformen 2006 skabt nye administrative enheder og sat en ny dagsorden med fokus på omkostningsminimering og budgetstyring ved tildeling af ydelser og produktion af ydelser. Det specialiserede socialområde defineres velfærdsstrategisk som et højtprofileret område af vigtighed for velfærdsstatens legitimitet, hvor forskellige styringsparadigmer og kombinationen heraf har været anvendt. Forfatterne har i deres undersøgelse særligt fokus på det bureaukratiske paradigme og det fagprofessionelle paradigme, mellem hvilke der er konflikt om at sætte dagsordenen for, hvad der er en tilfredsstillende kvalitet i ydelserne uden velfærdstab for borgerne, og hvad der er en hensigtsmæssig økonomi.

Ved hjælp af en flerhed af metoder, dokumentstudier, survey og kvalitative interviews med top-ledere inden for det specialiserede socialområde bringes viden frem om, med hvilke forståelser og strategier, særligt top-lederne søger at indfri Strukturreformens intentioner om en stærkere aktivitets- og økonomistyring, og hvordan top-lederne søger at inddrage de fagprofessionelle i en øget ansvarliggørelse heraf. Den fagprofessionelle viden samt de konkrete faglige skøn og vurderinger som grundlag for tildeling af ydelser til borgerne, søger top-lederne at indlejre i en ny forståelse af de fagprofessionelle som 'organisationsmedarbejdere'. Det åbner for en diskussion af, hvilke konsekvenser den ny ledelsesstrategi har for de fagprofessionelle, og hvilke svar de fagprofessionelle og deres organisationer kan udvikle på denne baggrund for at bevare fagligheden og kvaliteten i ydelserne.

Den sidste artikel beskæftiger sig med nye

lederroller som led i moderniserings- og omstillingsstrategierne i den offentlige sektor. I artiklen *Ledere i første række* undersøger Kristian Rune Hansen og Søren Voxted om det ledelsesideal, der er defineret i NPM teorierne, kan aflæses i den faktiske ledelsespraksis blandt kommunale ledere på førstelinjeleder-niveau. Lederrollen forudsættes i NPM litteraturen at forvandles fra at være defineret som traditionel ledelse og faglig ledelse, hvor lederen ofte indgår i normeringen og er tæt forbundet med arbejdets udførelse, til en mere professionel lederrolle, hvor førstelinjelederen er stærkere organisatorisk og strategisk integreret i det samlede professionelle managementlag i organisationen. Den 'klassiske' mellemlederrolle, der udspringer af professionen eller håndværket som idealtipe, forsvinder.

Forfatterne baserer undersøgelsen af lederroller på et struktureret observationsstudie. De kommunale ledere følges for at kortlægge deres tidsanvendelse og aktivitetstyper; det vil sige hvilke arbejdsopgaver, de løser gennem deres arbejdsdag og hvilke traditionelle og nye krav og ledelsesformer, der er tale om. Forfatterne stiller spørgsmålstejn ved, om lederroller kan forstås alene gennem dikotomien mellem den traditionelle lederrolle og den professionelle lederrolle, og de introducerer et tredje ideal, hybridlederen, hvor det antages, at faglig viden og faglig ledelse fortsat vil være nødvendige elementer.

Det nye professionelle ledelsesideal viser sig ikke så udbredt, som man kunne antage. Ledernes aktiviteter og tidsanvendelse viser, at driftsaktiviteter på samme vilkår som de ansatte og kontakt til egne ansatte udgør en væsentlig del i den daglige praksis, mens lederopgaver som administrative opgaver og udviklingsledelse, som inkluderer overordnet personaleledelse, forandringsledelse og strategiske tiltag, indgår i ledernes dagligdag i et begrænset omfang. Hermed bidrager artiklen til at indholdsbestemme og konkretisere hybridlederen.

I temanummerets kronik kigger Dennis Kristensen i velfærdssamfundets krystalkugle for at se, hvordan vi kan forvente, at kravene til velfærdssamfundet og dets medarbejdere vil ændre sig frem mod 2030. Dennis Kristensen er formand for det største forbund for offentligt ansatte, FOA – Fag og Arbejde. Han ser to mulige hovedveje: på den første fastholdes den universelle velfærdsmodel, men med øget fokus på den enkelte borgers behov. Det kræver service tilpasset borgerne og dermed nedprioritering af rigide registrerings- og kontrolsystemer til fordel for de velfærdsansattes professionalisme og fagligt funderet, brugbar dokumentation.

På den anden vej væltes den universelle

velfærdsmodel om kuld – anført af 'den nye elite' på tværs af partifarver - med det resultat, at velfærdsarbejdet overgår til private og dequalificeres ved anvendelse af ufaglært arbejdskraft. Kristensen erkender med beklagelse, at de senere års udspil både fra Dansk Arbejdsgiverforening og Kommunernes Landsforening bevæger sig mod den anden vej. Begge organisationer har også set sig gale på de ansattes faglige organisationer, overenskomster og indflydelse. FOA vil kaste alle kræfter ind for, at velfærdssamfundet udvikler sig ad den første vej brolagt med tillid, faglighed og kvalitet.

God læselyst!

Annette Kamp, Vibeke Kold & Emmett Caraker

## REFERENCER

- Andersen, Niels Åkerstrøm (2001): *Kærlighed og omstilling*, København, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bovbjerg, Kirsten Marie (red.) (2011): *Motivation og Mismod. Effektivisering og stress på danske offentlige arbejdspladser*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Clarke, John (2010): Public Management or Managing the Public? i *Public Policy and Administration* 25 (3), 1-18.
- Hjort, Katrin (2001): *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Hoggett, Paul (2005): A service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracies, i P. du Gay (red.): *The Values of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons, i *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Klausen, Kurt Klaudi m.fl. (2005): *Modernisering av offentlig sektor. Udfordringer, metoder, dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Kamp Annette (2012): Meaning of work in Danish elderly care. Fragile reconstructions, i Annette Kamp & Helge Hvid (red.): *Elderly Care in Transition. Management, Meaning and Identity at Work*, København, Copenhagen Business School Press.
- Navrbjerg, Steen & Vibeke Kold (2006): Ledelse og samarbejde understrukturen. Indledning, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8, 4, 5-9.
- Newman, Janet (2005): Bending bureaucracy. Leadership and multilevel governance, i P. du Gay (red.): *The Values of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Rasmussen, Bente (2004): Between endless needs and limited resources, i *Gender, Work & Organization*, 11, 4, 506-526.
- Rasmussen, Bente (2012): New Public Management. Constructing a new management identity in care for elderly, i Annette Kamp & Helge Hvid (red.): *Elderly Care in Transition. Management, Meaning and Identity at Work*, København, Copenhagen Business School Press.
- Tufte, Pernille (2011): Hvad er meningen? Arbejdspraksis og mening i arbejdet i den danske ældrepleje, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 2, 28-41.