

Det offentlige arbejdsmarked under forandring

Det danske arbejdsmarked er under forandring, og det gælder også den offentlige sektor. Det offentlige arbejdsmarked har således været vidne til en række omstruktureringer, økonomiske besparelser og et væld af reformer. Skiftende regeringer har siden 1983 arbejdet med forskellige "moderniseringsprogrammer" og New Public Management inspirerede tiltag med det formål at effektivisere og få den offentlige sektor til 'at køre længere på literen' (Ibsen et al., 2011; Konggaard & Rod, 2018; Ejersbo & Greve, 2014). Et af de seneste tiltag er blandt andet den siddende VLAK regeringens 'Sammenhængsreform: Borgeren først – en mere sammenhængende offentlig sektor'.

Moderniseringsdagsordenen er blevet mere udtalt på bagkant af den internationale økonomiske krise, som ramte Danmark relativt hårdt tilbage i 2008, og den dagsorden har på forskellig vis haft indflydelse på de offentligt ansattes løn og arbejdsvilkår (Mailand & Hansen, 2016). Mere end hver tredje af den danske arbejdsstyrke arbejder i den offentlige sektor fordelt på stat, regioner og kommuner. Den relativt store offentlige sektor skyldes, at det i Danmark og i resten af Norden fortsat er det offentlige, som er hovedleverandør af serviceydelser til borgere, der i vid udstrækning bygger på et medborgskabsprincip. Det betyder også, at omkring 2/3 af det samlede offentlige forbrug går til løn og arbejdsvilkår til offentligt ansatte. Offentlige ansattes løn og arbejdsvilkår er derfor et

afgørende forhold i den offentlige økonomi, og siden 2008 er de offentlige ansattes løn og arbejdsvilkår blevet en integreret del af udgiftspolitikken (Høgedahl, 2019). I et større europæisk perspektiv betegnes denne politiske dagsordenen som 'austerity measures' og har afstedkommet en række økonomiske besparelser, løntilbageholdenhed og i nogle tilfælde endda lønnedgang og forringelser af offentlige ansattes arbejdsvilkår særligt i de sydeuropæiske lande som fx Portugal, Spanien og Grækenland selvom også andre europæiske landes offentlige sektor har været ramt af lignende reformtiltag (Marginson, 2014; Crouch, 2015).

Store dele af den offentlige sektor i Danmark er endvidere i flere år blevet mødt med krav om årlige 2 procent produktivitetstigninger, ligesom stadig flere traditionelle offentlige serviceydelser som fx ældrepleje, børnepasning og rengøring udliciteres til private leverandører, der herefter forestår for opgaveløsningen ofte under nogle lidt andre løn og arbejdsvilkår end de forhold, der præger det offentlige arbejdsmarked (Jaehrling et al., 2018; Petersen et al., 2018). Flere nyere undersøgelser påpeger endvidere, at mange offentlige ansatte oplever symptomer på stress og forringelser i deres daglige arbejde, der blandt andet kommer til udtryk ved tidspres, manglende ressourcer, usikre ansættelser, øgede dokumentationskrav mv. (Kristensen, 2013; Gleerup et al., 2018; Caraker et al., 2015; Andersen, 2018). Samtidig melder

flere kommuner om rekrutteringsudfordringer bl.a. på ældre og børneområdet. Senest har vi ligeledes set en stor mobiliseringslyst på tværs af fagligheder blandt offentlige ansatte under de offentlige overenskomstforhandlinger i foråret 2018 (Høgedahl & Ibsen, 2019; Hansen & Mailand, 2019).

Temanummeret her rummer fem artikler og 1 debatindlæg, som på forskellig vis behandler og analyserer den seneste udvikling og udfordringer på det offentlige arbejdsmarked med udgangspunkt i forskellige tematikker, der har præget den offentlige sektor i de senere år. Omdrejningspunktet for artikel 1 og 3 er det seneste overenskomstforløb, der fandt sted i den offentlige sektor i foråret 2018, hvor forfatterne blandt andet belyser de faktorer, der medvirkede til mobiliseringen af de offentlige ansatte på tværs af fagprofessioner. Artikel 2 undersøger løn og arbejdsvilkårene for den gruppe af offentligt ansatte, som ikke har en fast fuldtidsstilling, men som i stedet ofte cykler rundt mellem diverse deltidsstillinger, tidsbegrænsede kontrakter mv. Artikel 4 ser på organisatoriske forandringer, der følger i kølvandet på privatisering af større offentlige virksomheder, mens omdrejningspunktet for artikel fem er, hvordan lovgivning som fx de nye krav omkring læringsmiljø fra 2018 påvirker offentlige ansattes arbejde inden for daginstitutionsområdet. Endeligt tager debatindlægget fat i de udfordringer, der knytter sig an til, at fx socialrådgiverne i stadig stigende grad oplever at gå ned med stress og af den grund sygemeldes.

Første artikel er skrevet af Nana Wesley Hansen og Mikkel Mailand og behandler det højdramatiske overenskomstforløb på det offentlige område i foråret 2018. På baggrund af eliteinterviews med centrale forhandlere viser forfatterne, hvordan forløbet udspillede sig, herunder hvilke krav, der stod i vejen for et hurtigt forlig. Forfatterne konkluderer, at forhandlingsprocessen ved OK18 var ex-

ceptionelt langtrukket og ganske tæt på en storkonflikt. Den ekstraordinære proces og resultaterne ved OK18 kan iflg. forfatterne forklares med musketereden, hvor forbund stod sammen på tværs, og fagbevægelsen succesfuldt mobiliserede kernetropper og befolkning. Hertil kommer en parlamentarisk situation i foråret 2019 med en borgerlig regering og et forestående folketingsvalg, hvilket satte svære betingelser for et potentielt et lovindgreb.

Den anden artikel er skrevet af Steen Scheuer og har titlen 'Hvor prekære vilkår har atypisk ansatte i det offentlige?'. Artiklen undersøger, dels omfanget af atypiske ansatte som fx deltidsansatte og tidsbegrænset ansatte i den offentlige sektor, dels om den gruppe lønmodtagere oplever mindre gunstige løn og arbejdsvilkår end deres kolleger i faste fuldtidsstillinger. Artiklen trækker på en større kvantitativ undersøgelse med 1.303 offentligt ansatte og fokuserer på fire forhold: Muligheder for jobudvikling, psykisk belastning, juridiske rettigheder i ansættelsesforholdet samt økonomiske forhold. Artiklen konkluderer, at atypiske ansættelser er mere udbredt i den offentlige (29%) end private sektor (22%), ligesom artiklen viser, at på tre af de fire valgte områder (dvs. mulighederne for jobudvikling, juridiske rettigheder i ansættelsesforholdet samt økonomiske forhold) oplever atypiske ansatte markant ringere vilkår end de fast fuldtidsansatte i den offentlige sektor. På baggrund heraf fremhæver forfatteren, at der klart kan dokumenteres prækaritets effekter i den offentlige sektor i Danmark, og at der i nogle tilfælde er tale om betydelige eksempler på forskelsbehandling, når det kommer til atypiske ansattes de facto rettigheder og vilkår.

I artikel 3 belyser forfatterne Laust Høgedahl og Fleming Ibsen overenskomstforløbet i den offentlige sektor, der foregik i foråret 2018 på baggrund af interviews med ledende forhandlere på såvel lønmodtager

som arbejdsgiverside. Forfatterne søger at besvare spørgsmålene om, hvorfor overenskomstforhandlingerne gik i hårdknude, og hvordan parterne til trods for højspændte forhandlinger og trusler om strejke og lock-out af store dele af den offentlige sektor alligevel formåede at indgå et forlig. Artiklen konkluderer, at OK18 var et helt særligt forløb, der adskilte sig markant fra tidligere offentlige overenskomstforhandlinger. Opspærede frustrationer fra tidligere års overenskomstrunder bidrog ifølge forfatterne, ligesom rækken af offentlige reformer om krav om diverse effektiviseringer, blandt andet til at forhandlingsforløbet blev noget mere konfliktfyldt end tidligere offentlige overenskomstrunder. Ligeledes var OK 18 præget af, at fagbevægelsen formåede at skabe et sammenhold på tværs af fagprofessioner inden for den statslige, regionale og kommunale sektor – den såkaldte ”musketter-ed”, som bidrog til, at fagforeningerne stod stærkere over for arbejdsgivernes krav. Ikke desto mindre konkluderer forfatterne, at trods det turbulente overenskomstforløb afspejlede OK-18 resultatmæssigt mere en vedligeholdelsesoverenskomst end et nybrud, og de stiller endvidere spørgsmål ved, om den offentlige danske aftalemødel i fremtiden vil formå at finde innovative løsninger, på bagkant af at det ellers tillidsfulde partssamarbejde blev sat på prøve.

Den fjerde artikel er skrevet af Henrik Koll og undersøger organisatoriske forandringer i kølvandet på privatiseringen af et skandinavisk teleselskab fra et historisk perspektiv. Privatiseringen skete i de tidlige 1990'ere som en konsekvens af liberaliseringen af telekommunikationsmarkedet i Europa, og selskabets transformation fra statsejet nationalt monopol til privatejet international virksomhed har iflg. forfatteren redefineret arbejdets formål og organisering ud fra en markedsdrevet logik. Gennem operationaliseringen af Bourdieus praksisteori, med

særligt fokus på begrebet ’hysteresiseffekten’, analyserer forfatteren tre forskellige medarbejdergruppers reaktioner på implementeringen af markedsdrevne styringstiltag. Artiklen argumenterer for, at Bourdieus begrebsapparat kan bibringe en historisk bevidsthed til studier af organisatorisk forandring, der kan nuancere vores forståelse af histories betydning for organisatoriske forandringsprocesser. Artiklens resultater kan fint perspektiveres til aktuelle sager – bl.a. DSB’s overgang fra en statslig til en privat overenskomst i 2018/2019.

Den femte artikel er skrevet af Christina Haandbæk Schmidt og Malene Slott Nielsen. Artiklen belyser, hvordan forskellige fagprofessioner inden for den offentlige sektor er underlagt forskellig lovgivning og betydning heraf for deres arbejde. Det gælder for eksempel det pædagogiske personale inden for daginstitutioner. I artiklen ”Læringsmiljø mellem fælleshed og fællesgørelse – en analyse af den nye policy-term læringsmiljø” tager Christina Haandbæk Schmidt og Malene Slott Nielsen afsæt i den reviderede dagstilbudslov fra sommeren 2018, hvor læringsmiljø er blevet et nyt og dominerende begreb, som daginstitutionerne og det pædagogiske personale skal forholde sig til. Forfatterne stiller i den sammenhæng to forskningsspørgsmål: *Hvordan kan det pædagogiske personale i dagtilbud begribe policy-terminen læringsmiljø, og hvordan kan der udvikles en spørgende metodologi, der kan understøtte lokale erobringer af læringsmiljøer i den pædagogiske praksis.* Deres ærinde er at skabe nye perspektiver på termen læringsmiljø, og at udvikle en spørgende metodologi, der kan understøtte det pædagogiske personales lokale oversættelsesarbejde og kritik. Deres metateoretiske ståsted er poststrukturalistisk og baseret på Michael Foucault, og inden for denne ramme lader de sig inspirere af teoretiske perspektiver fra hhv. Bronwyn Davies, Iram Khawaja og Birgitte Ravn Olesen. Disse

perspektiver tilbyder tilsammen optikker, der hjælper dem til at begribe læringsmiljø, som ny definerende fagterminologi for dagtilbudsområdet. De udvælger tre dimensioner ved læringsmiljø til at guide det pædagogiske personales forandringsprocesser og formulerer under hver dimension spørgsmål, som kan understøtte det pædagogiske personale i selv at udvikle kontekst-aktuelle spørgsmål.

Endeligt indeholder temanummeret et *debatindlæg* af Mads Bilstrup, formand for Dansk Socialrådgiverforening. Indlægget sætter fokus på det pres hans medlemmer oplever i øjeblikket. Socialrådgiverne er den gruppe på det danske arbejdsmarked, der på nuværende tidspunkt er mest stresset og mindst kan overskue deres arbejde. Ifølge Mads Bilstrup pålægges socialrådgiverne alt for mange opgaver og krav, de må gå på kom-

promis med deres faglighed og har en risiko for at blive sygemeldte. Det, der er galt, er, at forholdet mellem ressourcer og krav ikke hænger sammen, at der er alt for høje krav til dokumentation, og at ny lovgivning og reformer blot øger dokumentationskravene. Mads Bilstrup spørger til, hvordan denne udvikling kan vende. Han peger på kommuner, der prioriterer en tidlig indsats og en kommune, som investerer i beskæftigelsesområdet, hvilket har skabt positive resultater. Svarene er: Flere ressourcer, større tillid og mindre kontrol af de offentligt ansatte. Tid og rum til at socialrådgiverne kan udføre deres arbejde fagligt forsvarligt, hvor borgeren sættes i centrum.

Rigtig god læselyst
Rikke Thomsen, Laust Høgedahl
& Trine Pernille Larsen

REFERENCER

- Andersen F. (2018). *FTF'ernes psykiske arbejdsmiljø*. FTF dokumentation 2. København: FTF.
- Caraker, E., Høgedahl, L., Jørgensen, H. & Møberg, R. J. (2015). *Fællesskabet før forskellene: Hovedrapport fra APL III-projektet om nye lønmodtagerværdier og interesser*. København: FTF og LO.
- Crouch, C. (2015). Labour Market Governance and the creation of outsiders. *British Journal of Industrial Relations*, 53(1), 27-48.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Gleerup, J., Nielsen, B. S, Olsen, P. & Warring, N. (2018). *Prekarisering og akademisk arbejde*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Hansen, N. W. & Mailand, M. (2019). OK18 – en forklaring af forløbet og en ny forståelse af magtbalancen. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 21(2).
- Høgedahl, L. & Ibsen, F. (2019). OK18: Solidaritetspagt, musketer-ed, massemobilisering og tæt på storkonflikt i den offentlige sektor. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 21(2).
- Høgedahl, L. (2019). *Den danske model i den offentlige sektor: Danmark i et nordisk perspektiv*. København: Djøf Forlag.
- Ibsen, C. L., Larsen, T. P., Madsen J. S. & Due, J. (2011). Challenging Scandinavian employment relations: The effects of new public management reforms. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2295-2310.
- Jæhring, K., Johnson, M., Larsen, T. P, Refslund, B. & Grimshaw, D. (2018). Tackling Precarious Work in Public Supply Chains. *Work, Employment and Society*, 32(3), 543-563.
- Konggaard, L. & Rod, M. H. (red.), (2018). *Bedre begrundet praksis- velfærdsudvikling efter evidensbølgen*. København: Samfundslitteratur.
- Kristensen, T. S. (2013). *Psykisk Arbejdsmiljø blandt sygeplejersker*. København: Dansk Sygeplejeråd.

- Mailand, M. & Hansen, N. W. (2016). Denmark and Sweden: The Consequences of Reform and Economic Crisis for Public Service Employment Relations. I S. Bach & Bordogna, L. (Red.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis* (pp. 218-243). New York: Routledge.
- Marginson, P. (2014). Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault? *European Journal of Industrial Relations*, 21(2), 97-114.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U. & Vrangbæk, K. (2018). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? *Social Policy & Administration*, 52 (1), 130-157.