

Civil ulydighed og modstridende rationaler i ældreplejen

Jensen, Signe Mie; Villadsen, Kaspar

Document Version
Final published version

Published in:
Gjallerhorn

Publication date:
2015

License
CC BY-ND

Citation for published version (APA):
Jensen, S. M., & Villadsen, K. (2015). Civil ulydighed og modstridende rationaler i ældreplejen. *Gjallerhorn*, (21), 6-17.

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

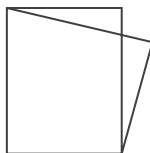
If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 23. Mar. 2025



'Civil ulydighed' og modstridende rationaler i ældreplejen

Signe Mie Jensen,
projektleder ITD –
Brancheorganisation
for den danske
vejpgodstransport
og Kaspar Villadsen,
professor (mso),
Department of
Management, Politics
& Philosophy, CBS



Gennem de seneste to årtier er velfærdsservices blevet gjort til genstand for reformer, der skal øge deres kvalitet, effektivitet og gennemsigtighed med hensyn til omkostninger og output. I dansk sammenhæng har disse reformer haft en vigtig inspirationskilde i New Public Management (NPM) og dens idé om, at traditionelle kerne-velfærdsservices skal underlægges vurdering og kontrol fra evalueringskriterier, som er eksterne i forhold til disse services. På linje med andre fagprofessionelle indenfor andre velfærdsservices er ansatte i hjemmeplejen desuden blevet udsat for stigende kritisk massemedieopmærksomhed med heraf følgende angst for at blive involveret i skandaler omkring omsorgssvigt og dårlig faglighed.

Denne artikel fokuserer på de udfordringer, som frontlinjemedarbejdere og -ledere står overfor i deres praksis. For at opnå en bedre forståelse af disse udfordringer gennemførte vi gennem syv måneder detaljerede observationer i fire enheder af hjemmeplejen i Tønder kommune. I samme periode blev der i hjemmeplejen gennemført et projekt for ledelsesudvikling og organisatorisk innovation. Projektet, som blev varetaget af en ekstern konsulent, tilbød en oplagt mulighed for at afdække de forskellige rationaler, som velfærdsprofessionelle må afveje i deres daglige praksis.

En central observation var tilstedeværelsen af modstridende rationaler – lovmæssige regulativer, omsorg og

økonomi – som medarbejderne oplevede placerede modstridende krav i forhold til deres mulighed for at levere professionel pleje til plejehjemsbeboerne. Til håndtering af disse modstridende krav havde plejehjemsarbejderne opfundet begrebet 'civil ulydighed' til at betegne aktiviteter funderet på faglig fornuft fremfor administrative regulativer og faste servicestandarder. Artiklen beskriver, hvordan ledere og hjemmeplejere søger at afveje de iboende modsætninger i nutidens velfærdsservices. Den argumenterer for, at arbejdsprincipper og nye løsninger udviklet i 'frontlinjen' og 'på gulvet' kan tilbyde en kilde til innovation, og at velfærdsledere bør overveje, hvordan de kan understøtte den form for kreativitet og 'ulydighed', der afføder sådanne innovationer. De præsenterede konklusioner er af relevans udover den specifikke kontekst af hjemmepleje og kan finde genklang indenfor andre velfærdssektorer, der i disse år udsættes for NPM-inspirerede reformer.

Presset fra modstridende rationaler

Ledere af plejepersonale har traditionelt udøvet lederskab på basis af en professionel omsorgsetik. Imidlertid kræves der i stigende grad af dem, at de tager deres organisations økonomiske parametre i betragtning og således leder på basis af økonomisk rationalitet, imens de samtidig overholder de lovgivningsmæssige krav til den omsorg, der ydes til borgerne. Sådanne situationer præget af modstridende krav er blevet betegnet som 'krydspres'. Med fokus på den borgerrettede velfærdsservice fremsætter Michel Lipsky (2010) sin tese om krydspres, der hviler på en præmis om, at velfærdsprofessionelle søger at behandle deres klienter som unikke individer med specifikke behov. Strukturerne i deres

organisation forhindrer dem imidlertid i at gøre dette, idet den individuelle sagsbehandling kræver, at den professionelle prioriterer ressourcer og kategoriserer klienter, således at de passer ind i bestemte ydelseskategorier, regulativer og servicetilbud. Niels Åkerstrøm Andersen (2002: 35-36) har anvendt begrebet 'organisatorisk polyfoni' til at beskrive sameksistensen af modstridende krav og situationer præget af grundlæggende ubestemmelighed mellem forskellige rationaler. Denne polyfoni siges at være intensiveret i den offentlige sektor som følge af de sidste to årtiers reformer, såvel i Danmark som i andre vestlige velfærdssamfund (Pedersen, 2008: 9). Studier af velfærdsreformer har beskrevet, hvordan målet om at opnå 'mere velfærd for færre penge' har givet anledning til en mængde teknologier, som skal skabe højere (økonomisk) effektivitet og ansvarlighed i produktionen af velfærdsydelser. Nye teknologier er blevet taget i anvendelse til at sikre bedre gennemsigthed, overvågning og dokumentation – og hermed muliggøre sammenligninger mellem service-leverende enheder og en styrkelse af det økonomiske ansvar hos frontlinjeledere (Pedersen, 2008: 29). Samtidig med denne forøgede kontrol er der imidlertid blevet iværksat sideløbende reformer, som skal decentralisere ansvar, deregulere visse administrative funktioner og fremme en større grad af selv-ledelse i frontlinjen af velfærdsproduktionen. Disse decentraliseringsbestrebelse hviler på en anerkendelse af, at den form for professionel viden, som er nødvendig for at sikre høj service-kvalitet, fundamentalt set bliver genereret 'på gulvet' i velfærdsinstitutioner. Et af kernemålene med decentraliseringen var således netop at "frigøre frontlinjemed-

arbejderens kreativitet og professionelle potentialer" (Majgaard, 2009: 267). Det var en udbredt antagelse, at frontlinjemedarbejderne havde været fastlåst af rigide professionelle og administrative strukturer, og at de i deres praksis i stigende grad stod overfor udfordringer med at afkode, forhandle og afbalancere forskellige værdier (Pedersen og Hatley, 2008: 327).

Ved første øjekast kan denne udvikling fremstå som en forøgelse af de lokale serviceproducerende enheders autonomi. Imidlertid blev den lokale autonomi ledsaget af større krav om at dokumentere og kontrollere, hvordan dette nye ansvar blev forvaltet. Der er således blevet argumenteret for, at selv-ledelsesparadigmet faktisk snarere udgjorde en form for re-regulering end deregulering (Majgaard, 2009: 267; Pedersen, 2008: 339). Denne dobbelthed af delegering og ansvarliggørelse har skabe modsætninger mellem selv-ledelse og kontrol og mellem central og decentraliseret forvaltning. Det er blevet påpeget, at disse modsætninger nu udgør en integreret og allestedsnærværende komponent i frontlinjeledernes arbejdsbetingelser (Majgaard 2009: 283, Thygesen 2009: 8).

Formålet med denne korte diskussion af aktuelle udviklingstræk i offentlige velfærdsservices er at sandsynliggøre tesen om, at frontlinjeledere i velfærdsinstitutioner i stigende grad er stillet overfor modstridende krav (Pedersen 2008: 29-31; Jensen 2009). Disse krav forstærkes af aktuelle velfærdsreformer (NPM) med deres krav om større tværfaglighed, mere økonomisk effektivitet og ydelseslevering i henhold til lovregulering og brugertilfredshed. Alt dette er desuden blevet ledsaget af stigende kritisk granskning af velfærdsprofes-

sionerne fra massemediernes. Vi hævder ikke, at denne polyfoni af krav er noget fuldstændig nyt men snarere, at der er tale om en intensivering af dybtliggende modsætninger i moderne velfærdsservice.

Mere end nogensinde må frontlinjepersonale, såsom hjemmeplejere og deres ledere, lokalt håndtere udfordringen om at udføre deres arbejde med blik for de usammenlignelige rationaler, som omsorg, økonomi og lovgivning repræsenterer. Som konsekvens må de ofte forsøge at træffe beslutninger i et svært bestemt rum, en gråzone mellem modstridende fordringer (Jensen, 2009: 16). Denne situation er ikke unik for udførelsen af hjemmehjælp. Majgaard har for eksempel beskrevet krydspres i børne- og ungeforvaltningen, hvor økonomiens, lovgivningens og de fagprofessionelles rationaler kolliderer med deraf følgende pres på lederne (Majgaard, 2009: 278). Tilsvarende har Villadsen undersøgt de udfordringer, der opstår, når offentlige og frivillige organisationer, som arbejder med hjemløse, opererer ud fra modstridende evalueringskriterier.

Tønder-undersøgelsen

Tønder studiet blev udført i samme periode, hvor et projekt om ledelsesudvikling og øget arbejds kvalitet løb af stablen i kommunens hjemmepleje. Det tilbød en unik mulighed for at udføre feltarbejde i denne periode, idet temaer af central relevans for vores forskningsproblem løbende blev sat på dagsordenen i diskussioner mellem medarbejdere og ledere. Konsulenten, der organiserede projektet, anvendte en semi-struktureret tilgang, som indebærer, at hun lod deltagerne aktivt forme såvel diskussionerne som aktiviteterne i projektet. Med henblik på at bringe deltagerne til at for-

mulere emner af vigtighed for hjemmeplejens arbejdspraksisser præsenterede hun tre temaer for fælles diskussion, nemlig kvalitet og effektivitet, velfærd og arbejds glæde samt kreativitet og innovation. Hvilke arbejdspraksisser skaber kvalitet og effektivitet? Og hvad forhindrer det? Dette var nøgle-temaer, som ansporede frontlinjeledere og ansatte til at diskutere deres arbejde i detaljer, og som gav konsulenten materiale at arbejde med. Prioritering i form af beslutninger om anvendelse af tid og ressourcer blev også centrale temaer i løbet af projektløbet. Forløbet omfattede en række workshops, supervision på hjemmepleje-enheder, interview med den centrale ledelse fra Tønders afdeling for Pleje & Omsorg, afdelingsledere (frontlinjeledere), tillidsrepræsentanter og arbejdsmiljørepræsentanter samt deltagerobservation ved afdelingsmøder og fælles seminarer.

Signe Mie Jensen foretog deltagerobservation ved 12 aktiviteter, som udgjorde omkring halvdelen af projektets aktiviteter, og som omfattede 4 ud af 6 af Tønder kommunes hjemmeplejeenheder. Vores tilgang bestod således af struktureret feltarbejde, med den præcisering at det var konsulenten, ikke os som forskere, der foretog struktureringen (Kristensen og Krogstrup, 1999: 47-48). Dette gav os mulighed for udelukkende at optræde som deltagende observatører, idet vi hverken medierede eller styrede diskussionerne. I alle tilfælde blev deltagelsesobservationer udført efter indhentning af informeret samtykke fra vores informanter. Når de ikke var muligt for os at deltage i møder og workshops, rapporterede konsulenten herfra telefonisk eller i form af noter.

Vi supplerede vores observationer med skriftlig dokumentation om udviklings-

projektet, omfattende Tønder kommunes brochure *Kvalitetsstandarder for personlig omsorg og personlig pleje* (Tønder kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen, 2011), beskrivelser af de forskellige regulativer og procedurer anvendt til at afgøre, hvilke ydelser en ældre borger skal modtage, samt et informationsbrev om udviklingsprojektet adresseret til frontlinjelederne.

Vi fulgte følgende fremgangsmåde til at registrere og analysere den kommunikation, som udspillede sig ved møderne på de kommunale hjemmeplejecentre. For det første tog vi afsæt i, hvad deltagerne faktisk kommunikerede, deres synspunkter og de kollektive betydninger, som kunne iagttages, uden straks at forklare kommunikationen med reference til eksterne faktorer såsom underliggende strukturer og subjektive (udtalte) motiver. På dette fulgte vi David Silverman og Jaber Gubriums (1994) princip om at begynde med den lokalt producerede diskurs, før man bevæger sig til mulige forklarende faktorer. Dette betyder ikke, at der ikke antages at være nogen eksterne påvirkninger, som kan spille en afgørende rolle i institutionaliseret hverdagskommunikation, men blot at vores fokus var på at undersøge, hvordan sådanne påvirkninger artikuleres i en specifik kontekst og dermed formes af den lokale og institutionelle kultur (Gubrium og Holstein 1999: 530). For det andet ønskede vi at rette opmærksomhed på, hvordan bestemte institutionelle normer, værdier og kategorier i praksis artikuleres af de deltagende, og hvordan disse modificerer, forhandler og udvikler denne institutionelle diskurs. (Gubrium og Holstein, 1999: 524). For det tredje anerkendte vi talere som aktive i at 'performe' og udvikle diskursive kategorier over tid (Gubrium og Holstein, 1999: 526).

Vores analyse er generelt inspireret af Niklas Luhmanns systemteori, som er brugbar til at udpege kommunikative mønstre, paradokser og modsætninger. I denne sammenhæng fungerer systemteorien som et alternativ – eller i det mindste som en relativ sjældent benyttet tilgang i det engelsktalende forskningsmiljø om velfærdsproblematikker. Systemteorien er allerede blevet anvendt indenfor forskning i socialt arbejde i Tyskland (Baecker, 1994; Bommers og Scherr, 2000) og i den skandinaviske kontekst (Villadsen, 2007; Moe, 1998). Teorien tilbyder en mange-facetteret tilgang til at undersøge kommunikation i moderne organisationer, inklusive velfærdsinstitutioner præget af divergerende rationaler og komplekse krav. Luhmanns begreb om observationer er i særlig grad et nyttigt redskab til at analysere lokalt forankrede diskurser. Ifølge Luhmann (1993: 485) er en observation en operation, som kløver verden i dele ved at indikere noget indenfor rammen af en distinktion. Observationen skaber en positivt markeret inderside og en umarkeret refleksionsside, som i eksemplerne lovlig/ulovlig, sund/syg, læring/ikke-læring. Teorien hviler på den præmis, at det er umuligt at observere eller kommunikere om noget uden at indikere den ene side af en distinktion (Luhmann, 1993). Sådanne distinktioner er ikke mejslet i sten men skal betragtes som midlertidige måder at anskue verden på, som for en tid opnår stabilitet og installerer bestemte forventninger til, hvordan kommunikationen kan fortsætte (Villadsen, 2007: 3). Det er afgørende, at præmissen om, at kommunikation er betinget af at drage distinktioner ikke indebærer nogen teori om underliggende struktur, men derimod kræver detaljeret empirisk beskrivelse af rekursive

mønstre i konkret forekommende kommunikation.

Det afgørende mål med analysen er ikke blot at identificere tilstedeværelsen af en bestemt distinktion, men snarere omhyggeligt at beskrive de former for kommunikation og logikker, som udfolder sig, når en bestemt distinktion anvendes og sætter forventninger til efterfølgende kommunikation. En grundlæggende fordel ved at anskue kommunikation som dragning af distinktioner er, at analysen gør det meget tydeligt, hvad der tildeles en positiv værdi i de udsagn, som studeres. I det øjeblik et udsagn har indikeret for eksempel lovlighed i kommunikationen, bliver overvejelser af pædagogisk, økonomisk eller æstetisk af sekundær betydning som konsekvens. I de analyser, som følger, skal vi se tilfælde, hvor det bestemt gør en afgørende forskel, hvad der indikeres positivt af de talende på bekostning af andre, latente muligheder.

Centrale problematikker

Den stigende kompleksitet i velfærdsorganisationer, som beskrevet tidligere, bidrager til at forklare nogle af de centrale problematikker, der lå til grund for såvel frustration som udvikling af løsninger i hjemmeplejens daglige virke.

Legitim illegalitet

På et indledende møde i forløbet fortalte et medlem af den centrale administration i Pleje & Omsorg, at begrebet "civil ulydighed" af visse ledere samt SOSU'ere blev sidestillet med at bruge sin faglighed. I forlængelse heraf blev 'professionalisme' brugt som betegnelse for 'at bruge sin sunde fornuft'. Det refererede til at være kreativ med baggrund i ens erfaring og uddannelse. I denne ligning er 'faglighed' et udtryk for den korrekte form for omsorg – som blev sat i et mod-

sætningsforhold til regler, checklister, og andre nedskrevne krav. Som konsekvens blev handlinger baseret på forestillinger om korrekt omsorg opfattet som 'civil ulydighed'. Et begreb, som i denne kontekst fik positive konnotationer.

Udfordringen af fastsatte reglementer for omsorg kunne også spores i hjemmeplejernes efterlysning efter at få større indflydelse på den omsorg, de skulle levere, og deres ønske om, at den skulle tage mere udgangspunkt i den individuelle borger.

Under et interview satte en frontlinjeleder ord på sammenhængen mellem faglighed og civil ulydighed. Læg mærke til, at hun i følgende kommentar udtrykker en slags stolthed over medarbejdere, der "tager ansvar", selv når dette foregår på kanten af lovgivningen:

Jeg har det godt med, at mine medarbejdere er lidt ulydige, for eksempel at køre ned efter en liter mælk. De må gerne tænke selv og bruge deres faglighed.

Men jeg vil gerne vide det, så hvis nogen ringer og siger, at de har set en hjemmehjælper i Kvickly, så kan jeg bakke min medarbejder op. Hvis vi kan argumentere for, hvad vi gør, er der aldrig nogen, der kan komme efter os.

En stor andel af de medarbejdere, der deltog i projektet, betragtede ikke lovkravene og nedskrevne regler for udførelsen af deres arbejde som fremmede for den korrekte form for omsorg. Medarbejderne og en del af de ledere, som havde samme baggrund i omsorgsfagene som medarbejderne, iagttog derimod reglerne og andre retlig kodede krav som fremmede for deres faglighed. Deres modsvar på denne frustration bestod i såvel praktisk som diskursiv kreativitet. Det systemteoretiske perspektiv gjorde os i stand til at observere, hvordan medarbejderne og deres ledere diskursivt

Civil ulydighed blev brugt om **den korrekte form for omsorg, givet med udgangspunkt i medarbejderens faglighed og borgerens individuelle behov**, hvilket kunne stå i et modsætningsforhold til de administrative regulativer.



skelnede mellem 'legitim ulovlighed' og 'faktisk ulovlighed'. Brugen af begrebet 'civil ulydighed' blev knyttet til denne splittelse. Civil ulydighed blev brugt om den korrekte form for omsorg, givet med udgangspunkt i medarbejderens faglighed og borgerens individuelle behov, hvilket kunne stå i et modsætningsforhold til de administrative regulativer. En arbejdsmiljørepræsentant udtrykte under et interview samme 'lovløshedstematik', nu blot om det værktøj, der benyttes til at vurdere type og omfang af ydelser, som borgerne skal visiteres til, også kaldet 'pakkerne'. Repræsentanten forklarede, at medarbejderne sommetider så sig nødsagede til at inddrage minutter fra en borger og tildele dem til en anden, som de vurderede havde større behov: *Det, der er dumt ved pakkerne, er, at der er et spring fra 32 til 120 minutter, så*

*man må lege Robin Hood og tage lidt rundt omkring. Før kunne man rapportere, at man havde brugt 10 minutter ekstra hos en dårlig borger, og så fik man den ekstra løn. Det kan man ikke med pakkerne, der skal man give og tage. I forlængelse heraf, fortalte en medarbejder i indledningen af projektet: *Jeg føler mig begrænset af alle de regler. For eksempel må man ikke følge borgerne ned til bageren i stedet for at gøre rent.* På en workshop, hvis hovedtema var 'kvalitet' blev modsætningsforholdet mellem faglighed og legalitet udtrykt i form af bekymring for disponatorerne, som er ansvarlige for at visiterer borgerne: *Disponator er som en lus mellem to negle. Skal man overholde pakken, eller skal man være loyal over for sin faglighed?**

Det kan virke temmelig paradoksalt, at de lovkrav og regulativer, der skal sikre, at borgerne modtager den omsorg, de har retskrav på, af medarbejderne bliver betragtet som trussel mod samme. Konsekvensen af dette paradoks er, at konflikter løbende opstår som følge af den kommunikativt konstruerede forskel mellem korrekt omsorg og lov. Under en del interviews, møder og workshops skabte ledere og medarbejdere altså distinktioner i sproget, der sidestillede faglighed med den korrekte omsorg. Denne omsorg blev betragtet som 'legitim' men som modsætning til 'lovlig'. Sverre Moes (1998: 46-61) analyse af omsorg som funktionssystem bidrager til dels med en forklaring på, hvordan dette paradoks kan opretholdes. Moe applicerede systemteoretisk analyse på socialhjælp og omsorg, og han argumenterede for, at i systemets selvopfattelse

har kun omsorgssystemet og dets fagprofessionelle kompetencen til at definere omsorgsbehov. I vores case om Tønder har det politiske system mobiliseret mediet 'lov' i et forsøg på at bestemme borgernes behov og skabe øget kontrol over velfærdssydelsene. Vi kan antage, at det er denne kobling, som har gødet jorden for omsorgsmedarbejdernes betegnelse af (korrekt) omsorg som civil ulydighed. I princippet anerkender medarbejderne og deres ledere legaliteten i den retligt fastsatte omsorg, men ikke dens legitimitet, for den mener de ligger hos dem. Rigtig omsorg kan i omsorgssystemets perspektiv – altså her medarbejderne og til dels ledernes – kun udføres med udgangspunkt i deres faglige vurdering. Deres tilbagevendende kritik af de standardiserede, juridiske krav var, at de ikke efterlod rum til netop det faglige skøn, da skønnet blev fjernet fra den individuelle medarbejde.

Nedskæringer, faglig omsorg og skandale

Skærpelse af lovgivningen er ikke den eneste faktor, der skaber øget kompleksitet og bidrager til medarbejdernes opfattelse af, at deres faglighed er under pres. Frontlinjeledernes større ansvar for budgetstyring har medført en øget tilstedeværelse af økonomisk kodet kommunikation i frontlinjen. Da den økonomiske kode installerer en knaphedslogik i kommunikationen (Andersen, 2002: 31) er det ikke overraskende, at medarbejderne i Tønders hjemmepleje iagttager en direkte sammenhæng med øget økonomisk kommunikation og mindre tid til, hvad de opfatter som korrekt omsorg. Denne opfattelse blev udtrykt af en tillidsrepræsentant under et supervisionsmøde;

Der mangler tid hos borgerne. Man føler ikke altid, man får gjort tingene ordentligt, fordi der kun er et kvarter til det.

En medarbejder sagde på den indledende workshop:

Der er ikke tid til de svage. Der er ikke tid til omsorgstid. Man spørger ikke, hvordan det går, for man har ikke tid til at tage sig af det, hvis borgeren begynder at græde.

Under hele projektforsøget var økonomien et allestedsnærværende tema. Adspurgt på et ledelsesseminar om, hvad der optager lederne mest, udtalte en frontlinjeleder:

Økonomien. Alt er så økonomistyret, det er svært at få det hele til at hænge sammen.

På en workshop for ledere, arbejdsmiljørepræsentanter og tillidsrepræsentanter, sagde en anden frontlinjeleder:

Det er ikke behovsstyret – det er økonomistyret. En anden tilføjede dertil: Det er politisk styret.

Både ledere og medarbejdere refererede desuden til en fortid, hvor de mente at have haft mere rum til omsorgen i deres arbejde. Før de NPM-inspirerede reformer, var arbejdet i frontlinjen i højere grad præget af omsorgens logik, påpegede de. En arbejdsmiljørepræsentant sagde for eksempel:

Før havde man lidt mere tid. Nu hvor der er mindre tid, er der super meget fokus på at nå det, man skal ... Vores adfærd i dag er præget af rutiner, regler og vaner.

På den indledende workshop fortalte to medarbejdere om, hvordan de nu, modsat før i tiden, skal dokumentere det, hvis de får brug for ekstra materialer: *Før kunne man bede om ting og få dem, hvis man kunne begrunde, hvorfor man har brug for dem.*

Disse citater er eksempler på, hvordan medarbejderne under projektet gen-

nemgående refererede til en fortid, hvor tingene var bedre. Men de viser også, hvordan medarbejderne i stigende grad føler mistillid til dem. Dette er ironisk, da visse NPM-reformer netop skulle genskabe befolkningens tillid ved at installere tillidsbaserede kontrolmekanismer (Van de Walle, 2011: 309).

I det følgende vil vi undersøge, hvordan mistillid blev italesat blandt medarbejderne i Tønder Kommunes hjemmepleje, og hvorledes intensivering af kompleksitet har gjort medarbejderne mindre tillidsfulde over for deres organisatoriske omgivelser.

Traditionelt kommer kontrolmekanismer og krav herom primært fra centrale politiske eller administrative myndigheder, men grundet den politiske ambition om en decentraliseret administrativ struktur, blev det delegeret til de lokale ledere at udforme dokumentations- og kontrolmetoder. En ambition med de senere års reformer var således en frisættelse af ledere og medarbejdere i udfører-leddene i velfærdssystemet skulle afføde effektivitets- og kvalitetsgevinster. Men uddelegeringen af ansvaret for udformningen af kontrollen havde den effekt, at det var svært for medarbejderne at vurdere, om de nye krav kom fra deres nærmeste ledere eller fra højere oppe i det administrative system. Udfordringen heri er, at de øgede dokumentationskrav ikke opfattes som nyttige værktøjer af medarbejderne. Kravene opfattes som udtryk for mistillid til medarbejderne og det arbejde, de udfører. Hvis deres arbejde blev anskuet som tilfredsstillende, var det ikke nødvendigt med øgede krav, lod ræsonnementet. Det mudrede billede af, hvor kilden til 'mistilliden' udspringer resulterede i, at medarbejderne blev usikre på, hvem de skulle tilfredsstille for at opnå tillid til

deres arbejde, og om deres nærmeste ledere også oppebar mistillid, på trods af at disse, som vist, udtrykte sympati for deres medarbejderes civile ulydighed. Følgende citater viser en udbredt følelse af manglende tillid blandt medarbejderne. *Der er manglende tillid. Man skal pensle alt ud og kende de rigtige ord for at få de rigtige ting.*

Der mangler tillid. Vi vil ikke gøre mindre, vi vil faktisk gerne gøre mere. Ellers var vi ikke i det her job.

Tilliden til, at medarbejderne laver deres opgaver, den skal være der. Også når de udfordrer reglerne.

Ud over økonomien og mistilliden var der endnu et tema, der ofte dukkede op under projektet i ledernes og medarbejdernes kommunikation, og det var skandaliseringsfrygt. Over en længere årrække har medierne haft stor fokus på enkelt-sager fra plejehjem og i hjemmeplejen forskellige steder i Danmark, hvor plejere har stjålet fra borgere, gjort private ærinder i deres arbejdstid eller behandlet borgere nedværdigende (Kristensen, 2010: 15). Medierne har anlagt en skarp skandalevinkel på historierne, og selvom ingen af historierne har omhandlet Tønder Kommune, er Tønder Kommunes hjemmeplejere meget bevidste om risikoen for skandalisering. En frontlinjeleder fortalte under et interview, at en af deres mandlige plejere havde købt en chokoladebar på en tankstation, da han tankede sin hjemmeplejebil. Dette skete kort tid efter, at en skandale om en plejer i København havde været i medierne. Nogle unge mænd havde set plejeren købe chokolade og var fulgt efter ham i den tro, at han brugte sin arbejdstid på at købe chokolade. De havde råbt ad ham og endda kastet sten efter ham. Lederen påpegede, at de meget sjældent har den slags episoder,

men at det er noget, som medarbejderne tænker over. En anden leder fortalte under et interview, at både lederne og medarbejderne er meget opmærksomme på ikke at gøre noget og skrive noget i journalerne, der ikke kan tåle en avisoverskrift.

Frygten for skandalisering og de historier, der nærer den, er et eksempel på, hvordan begivenheder i det eksterne miljø kan blive vigtige dele i en lokal diskurs og forstærke konflikten mellem allerede modstridende nationaliteter.

Håndteringsstrategier

I denne del undersøger vi, hvorledes medarbejderne har udviklet strategier til håndtering af den øgede kompleksitet i deres arbejdsbetingelser.

Regeloverfortolkning

En iøjnefaldende praksis blandt medarbejderne bestod i en tendens til rigid overholdelse af alle former for regler. Fra tidligt i projektet fremkom der mange eksempler på strikt overholdelse eller endda overfortolkning af krav, regler og lovgivning. Vores empiriske analyse tyder på, at denne regeloverfortolkning kan forbindes til en forstærkning af rationaler, som står i konflikt med hinanden, samt til skandaliseringsfrygten. Disse overdrivelser har dannet fundamentet for en modvægt i form af 'civil ulydighed'. Overfortolkningen tog forskellige former. Nogle gange turde medarbejderne ikke gøre noget, medmindre handlingen, stod præcist nedskrevet i checklister, protokoller, regulativer eller lignende. I andre situationer blev der handlet ud fra misforståelser eller myter om regler, som faktisk ikke eksisterede. Medarbejderne udtrykte ofte, at de følte sig "begrænset af regler". De følte, at der i miljøet omkring dem ikke var tillid

til deres faglighed, og som følge heraf var de bange for ikke at leve op til regler og krav. Igennem de sidste to årtier har deres arbejde været genstand for stadig større granskning i kraft af diverse former for dokumentationskrav, hvilket af frontlinjemedarbejderne opfattedes som udtryk for mistillid (Hildebrandt, 2013). Problematikken er almindelig kendt, også uden for Tønder Kommunes grænser, hvilket blandt andet fik Indenrigs- og Økonomiministeriet til i 2013 at igangsætte en såkaldt tillidsreform af den offentlige sektor (Møller, 2013).

For blot at give et eksempel på en myte om en regel: En medarbejder var overbevist om, at man som hjemmeplejer ikke må koge et æg, når man anretter mad til borgeren. Denne begrundede antagelsen med, at man ikke længere måtte lave varm mad til borgerne, fordi de nu får mad udefra, som blot skal anrettes. Og fordi man ikke må lave varm mad, må man gå ud fra, at man ikke må bruge køkkenudstyr til tilberedelse af varm mad, som eksempelvis komfur, kasserolle og så videre. Ergo må man ikke koge et æg. På den indledende workshop blev der flere gange sagt: "*det må vi ikke*" eller "*jamene, det må vi jo ikke*", hvortil de centrale ledere ofte sagde: "*jamene, det står der da ikke nogle steder, du ikke må*", eller "*hvorfor tror du det?*". Ledelsesudviklingsprojektet afslørede udbredelsen af myter og overfortolkning over for den centrale administration i Pleje & Omsorg, som var overraskede over omfangets størrelse. Frontlinjelederne, derimod, var til en vis grad bekendt med myterne, men var ligeledes overraskede over omfanget af regeloverfortolkningen. En frontlinjeleder sagde: *Folk har svært ved at forstå, at de altså godt må gøre ting, der ikke står nedskrevet på et stykke papir.*

En iøjnefaldende praksis blandt medarbejderne bestod i **en tendens til rigid overholdelse af alle former for regler.**



En anden sagde:

Folk ringer og spørger om ting, de godt ville kunne finde ud af selv.

Endnu et eksempel på en regel-myte var mange hjemmeplejeres opfattelse af vigtigheden af at få redt sengen om morgenen. Mange morgenvagter anså det som værende et krav at rede borgers seng om morgenen. Morgenvagten er den vagt på dagen, der har mest travlt og ville derfor have fordel af at kunne overlade opgaver, der ikke er pressende, til en af de senere vagter. Desuden er det af sundhedshensyn bedst at vente med at rede sengen, til dynen er blevet kold, da man derved bedst undgår husstøvmider. Alligevel fandt mange medarbejdere det magtpåliggende at rede sengen om morgenen. Det viste sig, at fokus på denne 'regel' var forbundet med skandaliseringsfrygten. Som en medarbejder sagde:

Hvad ville de pårørende ikke tænke, hvis de kom på besøg og så var sengen ikke redt?

En frontlinjeleder kommenterede dette: *Folk har svært ved at lade ting ligge, som ellers ikke er livsnødvendige, af*

frygt for at naboen kommer ind ... De pårørende har fokus på det, der ikke er. For mange medarbejdere var en ekstrem overholdelse af reglerne, inklusive myter om regler, et skjold mod skandalisering. Rationalet var, at 'hvis jeg gør alt på checklisten, så er der ingen, der kan komme efter mig'. Denne mentalitet var naturligvis en stor forhindring i forhold til innovation og en fleksibel udvikling af professional-klient relationen. Ifølge mange medarbejdere betød tidspresset og øgede dokumentationskrav, at deres arbejdsgang var præget af fastlåste rutiner, selvom disse indskrænker rummet for det faglige skøn. Dette bidrog derfor til en oplevelse af ringere arbejdsglæde.

Overpleje

En anden måde at håndtere kompleksitetspresset og de dilemmaer, som dette medførte i arbejdsgangene var 'overpleje'. Overplejen sker, når medarbejderne er så optagede af at imødekomme forskellige krav og regler, at de risikerer at klientgøre de borgere, som de yder pleje. Risikoen for overpleje vurderes

at være en generel udfordring inden for ældrepleje (Mandag Morgen, 2013: 12), og medarbejdere og ledere var bekymrede for, at frygten for ikke at opfylde alle regler, kunne lede til situationer, hvor de hjælper ældre med opgaver, som de godt selv kan løse.

Ved et supervisors møde i en afdeling, som skulle genere input til det videre forløb, sagde en tillidsrepræsentant: *Der var en, der havde været i bad, og jeg begyndte helt automatisk at give ham trøjen på. Så sagde han tørt, at det kunne han da godt selv.*

En medarbejder gav et eksempel på eroderingen af selvstændighed hos en borger efter en debat om rutiner: *Jeg spurgte engang en borger: 'Hvad vil du have til morgenmad?' Han svarede: 'Jamen, din kollega har skrevet det ude i den blå bog'.*

Hverdagsinnovation

En tredje håndteringsstrategi, som viste sig at fungere som et positivt, drivende element i projektet, var at acceptere de opfattede modsætningsforhold og dilemmaer, som præger arbejdsdagen,

Netop på grund af de stramme rammer er der behov for faglighed og kreativitet.



som en integreret del af velfærdsarbejde i frontlinjen. Der er eksempler fra forløbet, hvor denne tilgang førte til kreative og innovative tilgange til dybtliggende dilemmaer, frem for at insistere på en ultimativ løsning af disse. Anerkendelse af, at modstridende rationaler og krav udgør en uomgængelig del af jobbet ansporede en medarbejder til på en workshop at fremføre det rammende udsagn:

Netop på grund af de stramme rammer er der behov for faglighed og kreativitet. I forhold til netop innovation af arbejdspraksisser skabte ledelsesudviklingsprojektet en sneboldeffekt. Projektet etablerede et kommunikativt rum, i hvilket der kunne tales om arbejdet, i modsætning til den normale dagligdag, hvor der kun var tid til at udføre det. I dette rum kunne der diskuteres, hvad ledere og medarbejdere var tilfredse med og utilfredse med, hvad der ville være rart at ændre, praktiske løsninger udviklet lokalt osv. Talen om opgaverne gav en pause fra selve opgaverne. Rummet tillod, at der pludselig blev delt erfaringer og ideer fra gulvet, som ellers ikke havde været en del af den organisatoriske fælleskommunikation. Delingen af erfaringer og de nye ideer, der fulgte i

kølvandet, banede forsigtigt vejen for en gen-legalisering af fagligheden i relation til de lovmæssige rammer.

Eksempelvis blev medarbejderne på en workshop om prioritering bedt om at opdele deres opgaver i 'skal-opgaver' og 'kan-opgaver'. I diskussionen af, hvor opgaverne skulle placeres opstod der nye ideer til, hvordan hverdagen og arbejdsgangene kunne lettes, så der kunne blive plads til flere 'kan-opgaver'. I denne ramme blev fagligheden mobiliseret til at håndtere problematikker, som var affødt af modsatrettede krav. I denne sammenhæng sagde en tillidsrepræsentant sagde for eksempel:

Det er de små, synlige ting, som betyder noget for de pårørende og det er det, hjemmehjælperne fokuserer på.

I denne sammenhæng foreslog en medarbejder, at der på opvaskebaljerne i de ældres hjem kunne sættes en seddel med teksten "opvasken tages en gang om dagen, således at medarbejderne ikke følte det nødvendigt at tage opvasken flere gange om dagen". Som en medarbejder sagde:

Vi er nødt til at blive bedre til at efterlade nogle opgaver til aftenvagten. Men vi prøver at nå det hele om dagen.

Opvasken for eksempel, så de pårørende ikke ser dem, når de kommer på besøg.

På en workshop påpegede en miljørepræsentant, at det sommetider er godt at få et par friske øjne på en borger og dennes plejebehov. At flytte en hjemmeplejer fra en bestemt borger er kontroversielt, men det kan være frugtbart, fordi det er anerkendt, at visse plejere begynder at føle ejerskab over borgere, som de har arbejdet med i længere tid. Det gør fleksibilitet i planlægningen sværere for lederen, fordi hun ved, at en medarbejder vil blive sur over, at en anden har fået tildelt Fru. Hansen.

Desuden blev det foreslået, at medarbejdere ville blive udfordret mere og få udviklet deres faglighed, hvis de i højere grad blev udsat for nye borgere i stedet for at have de samme i årevis. Risikoen ved at have de samme borgere er også, at plejeren kan blive blind for borgerens muligheder for at tage vare på sig selv. På prioriteringsworkshoppen berørte en medarbejder endnu engang emnet overpleje:

Jeg kan ikke lade være med at tænke på, at dengang vi strejkede, var der pludseligt mange, der kunne selv i den periode.

I forlængelse af diskussionen om friske øjne på især svagere borgere blev det forslået, at frontlinjelederne sommetider kunne tage med deres medarbejdere ud til borgerne. På den måde kunne de følge med i medarbejdernes hverdag og rutiner, hvilket kan skabe erkendelse af medarbejdernes kreativitet og sætte nye perspektiver og løsninger i spil. Set fra et systemteoretisk perspektiv er en vigtig nøgle til at formulere innovative ledelsesstrategier at fokusere på de paradokser, der kan observeres i kommunikationen, for eksempel indeholdt i begrebet om den 'korrekte form for omsorg'. I systemteorien kan paradokser og modstridende logikker ikke skydes til side eller én gang for alle elimineres. De driver derimod kommunikationens processer frem (Majgaard 2009). I stedet for at forsøge at udslette paradokserne, bør man i stedet for undersøge, hvordan modsætninger og konflikter i kommunikationen kan belyses og mobiliseres til at skabe innovation og dynamik i systemet. Antagelsen er, at paradokser kan gøres produktive, hvis de anerkendes som en iboende del af den måde, som organisationer eksisterer og fungerer på.

Konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, hvordan modstridende rationaler håndteres af mellem-ledere og ansatte i frontlinjen af velfærdsproduktionen. Den institutionelle kontekst, hvori disse modstridende rationaler og de kreative modsvar herpå udspillede sig, er præget af adskillige komponenter: krav indeholdt i NPM-reformer, lovgivningsmæssige og økonomiske betingelser samt frygten for massemedie-skabte skandaler. Vores undersøgelse søgte ikke at afdække disse eksterne faktorer i deres 'objektive' realitet; vi anskuede dem i stedet, som

de blev italesat i den lokalt herskende diskurs i hjemmepleje-centrene. Undersøgelsen præsenterede de forskellige svar på de eksterne betingelser, som de professionelle anskuede som modstridende. De ansatte forfulgte en flersidet strategi, som dels bestod i at arbejde rigtigt efter de formelle regler og regulativer, dels i at insistere på at levere omsorg og udvikle løsninger på basis af deres faglige værdisæt. Disse modsætningsfyldte praksisser kan betragtes som et modsvar på særlige arbejdsbetingelser i hjemmeplejen – et modsvar, som søgte at udvide manøvrerummet i frontlinjen uden at overskride de administrative rammer, de lovgivningsmæssige regulativer og budgetkrav. De fleste af frontlinjelederne var bekendte med doktrinen om 'civil ulydighed', og nogle bifaldt den endda. I den givne kontekst er det måske forståeligt, at frontlinjelederne generelt udtrykte støtte til dette modsvar, hvormed ansatte søgte at håndtere de modstridende krav i deres daglige praksis. De seneste års NPM-reformer af velfærdsservices har tilbudt løsninger på målene om gennemsigtighed og effektivitet hentet i ledelsesteorier udenfor velfærdssektoren såsom systematisk målstyring, kontrakter og performance-baseret ressourcefordeling. Der er imidlertid mangel på robust dokumentation for, at sådanne reformer styrker den offentlige tillid til velfærdsinstitutionerne (Van de Wallen, 2011: 314). Prioriteringen af 'evidensbaseret viden' og hårde, målbare data risikerer at overse værdien af 'bløde data' i form af medarbejders holdninger og løsninger udviklet uformelt 'på gulvet': "Too often we are seduced by false polarities that would have us believe that only structural studies based on 'hard' data can provide satisfactory

explanations of social phenomena which leads to successful policy interventions" (Silverman og Gubrium, 1994: 194). Denne undersøgelse peger på potentialerne i at forskyde dette fokus på hårde data i retning mod velfærdsprofessionelles egne løsningsstrategier. ♦

**Denne artikel trækker på forfatterernes tidligere arbejde om Tønder-undersøgelsen (Jensen og Villadsen, 2014; Jensen og Villadsen, 2015).*

REFERENCER

- Andersen, Niels Å. 2000. Politisk administration, i: T. B. Dyrberg, A. D. Hansen & J. Torfing (red.) *Diskursteorien på arbejde*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Andersen, Niels Å. 2003. Polyphonic Organisations, i: T. Bakken & T. Hernes (red.) *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*. Oslo: Copenhagen Business School Press, p. 151-182.
- Appel-Nissen, Marie. 2005. *Behandlerblikket*. Ph.D. Afhandling, Institut for Sociale Forhold og Organisation. Ålborg, AUC.
- Baecker, Dirck. 1994. 'Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft'. *Zeitschrift für Soziologie* (23): 93-110.
- Bommes, Michael & Scherr, Albert. 2000. *Soziologie der Sozialen Arbeit*. Weinheim/München, Juventa.
- Dahl, Hanne M. 2012. Who can be against quality? A new story about home-based care: NPM and governmentality, i: C. Björnsdóttir & G. Perkins (red.) *Perspectives on care at home for older people*. London: Routledge.
- Gibson, Barry, Gregory, Jane and Robinson, Peter G. 2005. The intersection between systems theory and grounded theory: The emergence of the grounded observer. *Qualitative Sociology Review* (2): 3-21.
- Gubrium, Jaber F. & Holstein, James A. 1999. The Nursing Home as a Discursive Anchor Point for the Ageing Body. *Ageing and Society* 19(5): 519-538.
- Hildebrandt, Steen 2013. Efter New Public Management. MM Blog 14.05, Mandag Morgens hjemmeside: www.mm.dk/blog/efter-new-public-management
- Jensen, Annette 2009. Udfordring: Velfærdsledelse skal praktiseres, in FOA, CBS, UCC: *Velfærdsledelse. 6 indlæg om offentlig ledelse*, København, FOAs trykkeri.
- Jensen, Signe M. 2012. *Velfærdsledelse under pres - rapport fra hjemmeplejen, speciale ved cand.soc.*, Frederiksberg, CBS.
- Jensen, Signe Mie & Villadsen, Kaspar. 2014. Komplexitet i velfærdsstatens frontlinje. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 16(1): 39-53.
- Jensen, Signe Mie & Villadsen, Kaspar. 2015. 'Civil Disobedience' and Conflicting Rationalities in Elderly Care', in: T. A. Andreasen, J. F. Gubrium & P. K. Solvang (red.) *Reimagining the Relationship between Service Providers and Users*. New York: Columbia University Press (under udgivelse).
- Kristiansen, Søren & Krogstrup, Hanne Kathrine. 1999. *Observationsmetoden og dens former, i Deltagende observation - introduktion til en forskningsmetodik*, København, Hans Reitzels forlag.
- Kristensen, Dennis 2010. Velfærdslederen i fokus, i: FOA, CBS, UCC, KL: *Værdfærdsledelse - det handler om praksis. Syv indlæg om offentlig ledelse*. København: FOAs tryk.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas 1977. Differentiation of Society. *Canadian Journal of Sociology* 2(1): 29-53.
- Luhmann, Niklas 1993. Observing Re-Entries. *Graduate Faculty Philosophy Journal* 16(2): 485-498.
- Majgaard, Klaus. 2009. Slip paradokserne løs!. *Økonomistyring & Informatik* 32(4): 261-302.
- Mandag Morgen. 2013. Kærlig Kommune - fremtidens sundhed og omsorg, København: *Mandag Morgen Innovation ApS*.
- Moe, Sverre. 1998. *Den moderne hjælpens sociologi: Velferd i systemteoretisk perspektiv*. Oslo: Apeiros forlag.
- Møller, Bjarke. 2013. Den vigtige tillidsreform' on Mandag Morgens website. Link: www.mm.dk/vigtige-tillidsreform
- Pedersen, Dorthe. 2008. Strukturreformens styringspolitik: En overskridende dynamik, i: D. Pedersen, C. Greve & H. Højlund (red.) *Genopfindelsen af den offentlige sektor - ledelsesudfordringer i reformernes tegn*, København, Børsens Forlag.
- Pedersen, Dorthe & Hatley, Jean 2008. The Changing context of public leadership and management: Implications for roles and dynamic. *International Journal of Public Sector Management* 21(4): 327-339.

Silverman, David & Gubrium, Jaber F. 1994. Competing Strategies for Analysing the Contexts of Social Interaction. 64(2): 179-198.

Thygesen, Niels Thyge. 2009. Udfordring – når man skal udvikle teori om velfærdsledelse, i: FOA, CBS, UCC: Velfærdsledelse. 6 indlæg om offentlig ledelse. København: FOAs trykkeri.

Tønder Kommunes Social- og Sundhedsforvaltning. 2011. *Kvalitetsstandarder for personlig pleje og praktisk hjælp*, Tønder Kommune. Link: www.swiflet.com/tk/aeogh/30/1/

Van de Walle, Steven. 2011. NPM: Restoring the Public Trust through creating Distrust? I: T. Christensen & P. Lægneid (red.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.

Villadsen, Kaspar. 2011. Ambiguous Citizenship: 'Modern' and 'postmodern' welfare at the margins. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 12(3): 309-329.

Villadsen, Kaspar. 2007. 'Polyphonic' Welfare: Luhmann's systems theory applied to modern social work. *International Journal of Social Welfare* 1(17): 65-73.