

Skriftserie for CAF

Center For
Arbejdslivsforskning
Work Life Research Centre



*Skriftserie for CAF
Center For Arbejdslivsforskning*

2013, Nr. 3

NEW PUBLIC MANAGEMENT – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet

*Annette Kamp, Pernille Hohnen,
Helge Hvid og Vibeke Kristine Scheller*

Roskilde Universitet

**CAF, Center For Arbejdslivsforskning, Hus 8.2, Universitetsvej 1, 4000 Roskilde
ISSN 2245-702X**

New Public Management – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet

Udgivet i oktober 2013

Udarbejdet for FOA- Fag og Arbejde.

Forfattere:

Annette Kamp

Pernille Hohnen

Helge Hvid

Vibeke Kristine Scheller

Center for Arbejdslivsforskning (CAF)

Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring (ENSPAC)

Roskilde Universitet

Indhold

Forord	3
Kapitel 1: New Public Management – hvad taler vi om?	11
1.1 De basale grundtanker - Introduktion til New Public Management.....	11
1.1.1. Teoretisk forståelse af New Public Management	11
1.1.2. Den markedsøkonomiske del af New Public Management	12
1.1.3. 'Neomanagerialisme' eller 'Videnskabelig ledelse'	12
1.1.4. Udviklingen af New Public Management i Danmark.....	13
1.2. NPM i forskellige dele af den offentlige sektor	15
1.2.1. NPM i ældreplejen	15
1.2.2. Professionalisering i de nordiske lande - et fællesstræk.....	16
1.2.3. New Public management på daginstitutionsområdet i Danmark	17
1.2.4. Danske daginstitutioner set i et internationalt perspektiv	19
1.3. Teknisk service – rengøring, køkken og vedligehold.	20
Kapitel 2: New Public Management og psykisk arbejdsmiljø	21
Indledning.....	21
<i>New Public Management i ældreplejen – tid og faglighed under pres</i>	22
2.1. Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet	22
2.1.1. Selvintensivering og ekstraarbejde	23
2.1.2. Mening og anerkendelse i arbejdet.	25
2.2. Privatisering og udlicitering i ældreplejen	28
2.3. Borgere eller brugere	30
2.4. Målinger af psykisk arbejdsmiljø og sygefravær i ældreplejen	30
2.4.1. Sygefravær	31
2.4.2. Turnover og dropout.....	32
2.4.3. Vold og mobning	33
2.4.4. Kvalitet og psykosociale ressourcer	35
<i>Konsekvenserne af New Public Management i Dag - og døgninstitutioner</i>	36
2.5. Skandinavisk forskning om børneinstitutioner.....	36
2.5.1. Karakteristik af forskningen på førskoleområdet.....	37
2.5.2. Forskningstemaer med relation til NPM	37
2.6. Konsekvenserne af NPM for udvalgte områder af det psykiske arbejdsmiljø.....	39
2.6.1. Fokus på faglighed – delte meninger om konsekvenserne for arbejdsmiljøet	39
2.6.2. Autonomi og indflydelse	40
2.6.3. Administration i form af dokumentation og evaluering	41

2.6.4. Tid og ressourcer	42
2.6.5. Differentiering/hierarkisering	43
2.7. Psykisk arbejdsmiljø i dag- og døgn institutioner	44
2.7.1. Vold og trusler i døgninstitutioner	45
2.7.2. Udfordringer og tidspres i dagplejen	45
<i>Konsekvenser for øvrige grupper</i>	47
2.8. Teknologisering og opsplnitning på køkkenområdet	47
2.9. Større pres på rengøringsassistenter	47
Kapitel 3: NPM, produktivitet og arbejdsmiljø	50
Indledning	50
3.1. Konkurrencens omkostninger	52
3.1.1. Markedsstyring skaber et nyt bureaukrati	53
3.1.2. Effekter ved udlicitering og konkurrenceudsættelse	54
3.2. Adfærdsregulering gennem økonomiske incitamenter	55
3.2.1. Effekter af resultatløn	55
3.2.2. Erfaringer fra andre lande	56
3.2.3. Hvad motiverer ansatte i den offentlige sektor?	56
3.3. Arbejdslivets kvalitet og produktivitet	57
3.3.1. Autonomi og læringsmuligheder	57
3.3.2. Relationer: Arbejdspladsens sociale kapital	58
3.3.3. Organisation: 'den lærende organisation'	58
Kapitel 4: Perspektiver på fremtidens offentlige sektor	60
Indledning	60
4.1 Innovation i den offentlige sektor	61
4.1.1. Borgerens ny rolle.	62
4.1.2. Velfærdsteknologier som innovation	63
4.2 Forsøg	64
4.2.1. Modelkommuner – vejen til produktivitet gennem medarbejderdrevet innovation	64
4.2.2. Modelkommuneforsøg – hjemmeplejen i Sørum kommune, Norge	65
4.2.3. Modelkommuner i Danmark?	65
4.2.4. Styringslaboratorier – spot på fagligheden?	66
4.2.5. Forsøg på at skabe tillid i den offentlige sektor.	67
4.2.6. Social kapital – udvikling af tillid, retfærdighed og samarbejde?	68
Litteratur	70

Forord

New Public Management har siden 80'erne været overskriften for en bølge af reformer, der har forandret den offentlige sektor i hele den vestlige verden; en reformbølge som hentede sine idealer i markedsøkonomiens organiseringsformer og rationaler. I de nordiske lande udgør den offentlige sektor en relativt stor del af arbejdsmarkedet, sammenlignet med for eksempel Storbritannien og USA. Denne udvikling påvirker derfor arbejdsvilkårene for rigtig mange arbejdstagere og udfordrer på forskellige måder velfærdsfaglighed og – fag.

Hovedformålet med denne rapport er at belyse, hvilke konsekvenser New Public Management har for det psykiske arbejdsmiljø i bred forstand. På grundlag af eksisterende videnskabelige undersøgelser belyser vi, hvordan indførelsen af New Public Management påvirker de ansattes psykiske arbejdsmiljø, herunder deres muligheder for indflydelse, meningsfuldhed, faglighed og kvalitet i arbejdet. Sideløbende diskuterer vi styrker og svagheder ved NPM som rationaliserings- og styringsmodel. Her fokuseres på bredere konsekvenser af NPM såsom brug af ledelsesressourcer, udviklingen i social kapital, fleksibilitet og samspil med brugerne.

Fokus er på de faggrupper, som FOA organiserer, det vil sige Social- og sundhedshjælpere og Social- og sundhedsassistenter, der arbejder indenfor social og sundhedsområdet, pædagogmedhjælpere, pædagoger og dagplejere på dag- og døgnområdet, samt mindre grupper indenfor køkken, teknik og rengøringsområdet.

Rapportens indledes med i kapitel 1 at præsentere. New Public Management. Her opridses de basale principper for rationalisering og effektivisering, som NPM bygger på. Vi beskriver desuden de forskellige måder, dette har udfoldet sig på indenfor ovennævnte områder i Danmark og i Norden. Her er tale om en kortere introduktion til den samlede rapport, byggende på litteratur primært fra det politologiske felt og fra arbejdsmarkedsfeltet om udviklingen af den offentlige sektor. Derefter præsenteres i kapitel 2 resultaterne af danske, nordiske og internationale undersøgelser af, hvordan NPM påvirker det psykiske arbejdsmiljø, faglighed og fagidentitet. Fokus er særligt på forskellige konsekvenser af kontrakt-, resultat-, mål - og rammestyring, men også BUM modellens konsekvenser inddrages. Kapitel 3 udpeger med udgangspunkt i dansk, nordisk og international litteratur forskellige typer af problemer, som NPM som styringsmodel støder ind i, og som – ud fra et økonomisk perspektiv – antaster modellens legitimitet. I det afsluttende kapitel 4 opsummeres de forskellige kritiske diskussioner af NPM; især med udgangspunkt i fagfelter som ledelse og organisation og forvaltning, men også indenfor økonomi. Her diskuteres de velfærdsprofessionelles rolle i innovation i den offentlige sektor, det øgede fokus på empowerment af borgere og brugere samt indførelsen af velfærdsteknologier. Vi afslutter rapporten med en diskussion af forskellige nye forsøg, såsom tillidsreformer, model- eller frikommuner og social kapital, som kan siges at repræsentere et brud med centrale forestillinger i NPM.

Rapporten er udarbejdet på opdrag af FOA - Fag og Arbejde.

Sammenfatning

Den offentlige sektor har igennem en årrække gennemgået en omfattende rationalisering med New Public Management (NPM) som overskrift. Med NPM introduceres en række styringsmekanismer hentet fra den private sektor ud fra en grundide om, at markedet er en mere effektiv reguleringsform. Der er sket en opsplitting af sektorer ud fra BUM (Bestiller udfører modellen), en standardisering af ydelser, kontraktstyring, udlicitering, og indførelse af 'frit valg princippet'. Desuden centraliseres ledelsen, og baseres i stigende grad på management teorier fremfor fagprofessionel viden.

Spørgsmålet er for det første, hvordan denne udvikling påvirker de offentligt ansattes arbejdsmiljø og arbejdsforhold. For det andet, om NPM virker efter sin formulerede hensigt, at skabe større produktivitet. Denne rapport er baseret på danske, nordiske og internationale studier indsamlet via systematisk litteraturundersøgelse. Den sammenfatter den viden vi har om:

- Hvordan NPM påvirker de ansattes psykiske arbejdsmiljø. Hvad ved vi om hvordan NPM påvirker mulighederne for indflydelse på eget arbejde, social støtte, krav i arbejdet, mening, faglighed og kvalitet i arbejdet?
- Hvilke styrker og svagheder NPM har som rationaliserings- og styringsmodel? Hvad har NPM betydet for motivation og produktivitet? Hvad har NPM indebåret for udviklingen i social kapital og for samspil med brugerne?
- Endelig: hvilke alternative bud på styring af den offentlige sektor findes der

NPM er ikke er en veldefineret teori eller metode. Udviklingen former sig meget forskelligt når man for eksempel sammenligner Danmark med England, mens der er større ligheder mellem udviklingen i de nordiske lande. Her er der tale om en 'forhandlet modernisering', præget af lokale tilpasninger, hvor arbejdsmarkedets parter har deltaget i udviklingen. Samtidig er der store forskelle mellem sektorerne i den offentlige sektor. Principperne i NPM 'oversættes' og implementeres altså på ret forskellige måder fra sektor til sektor. Derfor er der god grund til at dykke ned og se nærmere på, konsekvenserne i de forskellige sektorer.

Ældreplejen - belastende men meningsfuldt.

Ældreplejen er den sektor som mest gennemgribende er blevet underkastet reformer inspireret af NPM. Opsplitting af arbejdet, standardisering og tidsstyring med henblik på at opnå en effektivisering har været karakteristisk for udviklingen i ældreplejen. Mange arbejdsmiljøproblemer tilskrives modsætninger mellem den økonomiske styringslogik og medarbejdernes omsorgslogik. Forskningen i ældreplejen handler i alt overvejende grad om hjemmeplejen. Kun få undersøgelser beskæftiger sig med arbejdsforholdene i plejeboliger.

Omsorgsorientering under pres.

Mange undersøgelser fra både Norge Sverige og Danmark viser hvordan medarbejdernes håndtering af modsætningerne i arbejdet fører til 'selvintensivering'. Medarbejderne udfører opgaver som ikke 'tælles'. Standardiseringen gør dele af arbejdet usynligt og 'ulovligt', og dette skaber følelsesmæssige pres og dilemmaer. At udføre ekstra arbejde medvirker til at arbejdet opleves som meningsfuldt. Men det øger også tidspresset og kan skabe konflikter mellem kolleger.

Samtidig påpeger flere undersøgelser, at tidsplan og strukturering af tiden som de administrative systemer etablerer, ikke passer til denne type arbejde. Ældrepleje er på mange måder uforudsigeligt arbejde, og Social og sundhedshjælpere/assistenter må, for at få arbejdet til at lykkes, hele tiden jonglere med tiden. Martha Szebehely – en grand old lady indenfor ældreplejeforskningen - kalder dette fænomen for 'ansvarstagende ulydighed'. Uden dette ekstraarbejde ville systemet ikke fungere.

Stadig meningsfuldt arbejde.

At arbejdet er meningsfuldt er en vigtig del af et godt psykisk arbejdsmiljø. Og mange undersøgelser peger på at arbejdet i ældreplejen i overvejende grad opfattes som meningsfuldt, også selv om det har undergået radikale forandringer i de seneste 20 år. Mange undersøgelser viser at 'det gode møde' eller relationen mellem borger og hjælper er central for et meningsfuldt arbejde. Disse undersøgelser peger på personkontinuitet som en meget vigtig forudsætning for at skabe en frugtbar relation og dermed et meningsfuldt arbejde. Andre undersøgelser peger på at arbejdet i hjemmeplejen også handler om at håndtere vanskelige relationer. Bearbejdning af problemer og konflikter er derfor et vigtigt element i at skabe et meningsfuldt arbejde, og her er kollegiale møder, uddannelse og vejledning er centrale.

Samtidig spiller udfoldelse af faglighed også en væsentlig rolle i et meningsfuldt arbejde. Flere både danske og svenske undersøgelser viser, hvordan indførelsen af formaliserede uddannelser som Social og sundhedshjælper og -assistent har understøttet faglig stolthed, identitet og mening i arbejdet. Arbejdet i hjemmeplejen har som kvindefag ofte haft svært ved at opnå anerkendelse som 'rigtigt arbejde' – professionelt arbejde som ikke enhver kan udføre. Men her har uddannelsen haft betydning. Social og sundhedshjælpere/assistenter beskriver i dag sig selv som professionelle, men kan ofte stå i situationer, hvor de må kæmpe for at få lov til at udfolde deres faglighed. Meningsfuldhed er derfor ikke givet, det skabes i hverdagen under modsætningsfulde omstændigheder.

En hård branche

Social- og sundhedshjælper og -assistenter er i højere grad end andre grupper udsat for dårligt psykisk arbejdsmiljø. Kvantitative undersøgelser viser at niveauet af stress, udbrændthed og depression også ligger meget højt. Undersøgelser tyder på, at manglende indflydelse og beføjelser i forhold til hvordan opgaverne løses er vigtige forklaringer. Vold, mobning og seksuel chikane er andre markant problemer i faget. spørgeskemaundersøgelserne peger på, at forholdene i plejehjemssektoren er dårligere end i hjemmeplejen. Årsager til mobning og vold er undersøgt

både i Sverige og i Danmark. De peger på at en faldende plejekvalitet kan have betydning for borgernes voldelige reaktioner. Derudover har det betydning, hvor meget tid man har med borgeren. Det vanskeligere at forebygge de voldelige episoder, hvis man er under tidspres. Mobning hidrører primært fra kolleger; i mindre grad fra ledere, borgere og pårørende. Årsagerne er ikke belyst. Men forskerne peger på at mobning øger risikoen for depression i betydelig grad.

Ældreplejen i Norden har i en årrække været præget af højt sygefravær. Undersøgelser peger på, at manglende balance mellem krav og ressourcer er en af forklaringerne på sygefraværet. Samtidig med at der er et højt sygefravær, er der dog også mange som går syge på arbejde. Undersøgelser af dette fænomen viser at plejepersonalet er mere tilbøjelige til at tage syge på arbejde når arbejdspladsen er underbemandet, så deres fravær bliver kritisk for kolleger og borgere. Men beslutningen om at tage syg på arbejde kan også skyldes at manglende jobsikkerhed.

Samlet set tegner forskningen her et dystert billede af det psykiske arbejdsmiljø. Ikke alle problemer kan entydigt tilskrives NPM; der var også arbejdsmiljøproblemer i faget før NPM. Men det er tydeligt at den NPM inspirerede udvikling har haft negativ indflydelse på denne udvikling, blandt andet ved at det har forstærket ubalancer mellem krav og ressourcer; og skabt nye tidsstrukturer i arbejdet.

Nye tendenser

Udlicitering og privatisering af hjemmeplejen er en nyere udvikling i Danmark, men er pågået i Sverige i de seneste 10 år. Kun få undersøgelser belyser konsekvenserne for arbejdsforholdene. Men svenske undersøgelser der sammenligner offentlige og privat (for profit) plejehjem dokumenterer at de private har færre ansatte pr. ældre, at personalet har mindre basis kompetence, og at der er flere timeansatte og færre fastansatte.

Den pædagogiske sektor – faglighed i forandring.

NPM blev introduceret sent på det pædagogiske område sammenlignet med f.eks. ældreplejen. Markedstænkning vinder dog i stigende grad indpas på området. Reformerne retter sig mod at styre forholdet mellem de enkelte institutioner og den kommunale forvaltning via kontrakter. Samtidig ændres også forholdet mellem institution og forældre; børnepasning ses i højere grad som en vare som tilbydes til forældrene, et dagtilbud. Der sker også i højere grad en styring af indholdet af det pædagogiske arbejde. Disse nye forhold sætter den pædagogiske faglighed under pres.

Den skandinaviske forskning om NPMs betydning for det psykiske arbejdsmiljø på det pædagogiske område peger både på negative og positive forhold. Der er dog ret få undersøgelser på området, især når det gælder forholdene på døgninstitutioner.

Læreplaner og nye krav til dokumentation

Mange skandinaviske undersøgelser ser på betydningen af de nationale læreplaner. Nogle undersøgelser peger på at der er en række udfordringer ved det nye fokus på dokumentation af det pædagogiske arbejde. Eksempelvis tager dokumentationsarbejdet tid fra samværet med børnene og skaber et tidspres – særligt hos pædagogerne. Andre undersøgelserne peger imidlertid på, at den har positive effekter for den faglige identitet, da den skaber en ny synlighed af det pædagogiske arbejde. Synlighed i kraft af dokumentation kan bidrage til mere samfundsmæssig anerkendelse; men samtidig gør fokus på læreplaner store dele af det daglige arbejde i usynligt. Det drejer sig om traditionelle omsorgsopgaver som i større grad bliver en 'upåagtet' del af den opgave, som personalet reelt løfter hver eneste dag.

Nyt hierarki

Derudover indebærer de pædagogiske læreplaner en øget adskillelse mellem pædagogers og pædagogmedhjælperes arbejdsopgaver. Det er primært lederne og pædagogerne, der varetager de nye mere refleksive lærings- og vurderingsopgaver, mens det i større og større grad pædagogmedhjælperne, som bruger tiden sammen med børnene. Undersøgelserne peger på at dette er et paradoks: På den ene side ønsker man en øget professionalisering af det pædagogiske arbejde, men resultatet kan blive at børnene tilbringer en større del af dagen med medarbejdere med kortere eller ingen uddannelse.

Centraliseret ledelse – konsekvenser for indflydelse

Flere undersøgelser peger på, at mulighederne for at tilrettelægge eget arbejde opleves som forringede i de senere år. Dette skyldes en mere centraliseret ledelse af det pædagogiske område: Undersøgelser beskriver, hvordan de politiske krav om effektivitet, kvalitet og målstyring udmønter sig i en tendens til at skabe større ledelsesenheder på tværs af institutioner og påpeger en risiko for at dette efterlader den enkelte daginstitution uden indflydelse på rammerne for arbejdet. Manglende indflydelse på arbejdet indebærer en risiko for forringelser i forhold til det psykiske arbejdsmiljø for både ledere ansatte. Særligt lederne står i et krydspres mellem krav fra forvaltningerne og hensynet til de ansatte.

Konfliktfulde relationer.

Kvantitative undersøgelser af det psykiske arbejdsmiljø i den pædagogiske sektor viser at der er høje følelsesmæssige krav, og især på døgninstitutionerne problemer med rolleklarhed. Derudover er der på døgninstitutionerne dokumenteret problemer med sex-chikane, fysisk vold, trusler om vold og konflikter. Risikoen for vold og trusler sættes i nogle undersøgelser i forbindelse med nedskæringer, og altså ikke direkte til NPM. Men undersøgelsen viser hvilke konsekvenser ressourceknaphed og personalemangel kan få for både brugeres og personales trivsel.

Køkken og rengøring

På køkkenområdet og især på rengøringsområdet har udlicitering og privatisering været omfattende, og er sket allerede i 90'erne. Litteratur der belyser konsekvenserne er imidlertid meget sparsom. Der er ikke lavet mange studier, som viser sammenhængen mellem NPM, udlicitering og arbejdsforhold på disse områder. DE studier der er fra 00'erne, hvor udviklingen mod udlicitering var et nyere fænomen. Her peges på væsentlige forringelser for ansatte i begge sektorer.

Teknologisering og opsplitning på køkkenområdet

Flere danske rapporter peger på, at der ved privatiseringen af køkkener er sket en omfattende teknologisering af arbejdet, som har ført til at personalet får færre, mere ensformige og mere specialiserede arbejdsopgaver. Dette forringer de ansattes mulighed for at opleve mening i deres arbejde. Arbejdet beskrives som travlt og stressende; og omstruktureringer, sammenlægninger og udlicitering fører til usikkerhed blandt de ansatte vedr. ansættelse og arbejdsvilkår.

Større pres på rengøringsassistenterne

Følgerne af udlicitering for rengøringsassistenternes arbejdsvilkår er undersøgt i en Ph.d. afhandling fra 2002. Afhandlingen konkluderer at arbejdet i rengøringssektoren er i forvejen så gennemrationaliseret at besparelserne ved udlicitering ikke kan hentes ind på mere optimale arbejdsgange – hvilket efterlader tempostigning og besparelser på udstyr som eneste muligheder for at udbyde service til en billigere pris. De manglende muligheder for at udføre et arbejde af høj kvalitet – på grund af besparelser og tempoøgning - forringer arbejdsglæden hos rengøringsassistenterne. Samtidig sker der en større opsplitning af arbejdet, som gør at mange rengøringsassistenter må ernære sig ved at arbejde for flere firmaer på samme tid. Det gør det svært at konstruere et arbejdsliv, som giver mening både tidmæssigt og personligt.

NPM som styringsmodel – vejen til øget motivation og produktivitet?

Spørgsmålet er om indførelsen af markedsprincipper reelt fører til øget produktivitet eller om der opstår utilsigtede sideeffekter, som skaber sideløbende produktivetsforringelser? Er det lykkedes at skabe succesfulde markeder i den offentlige sektor, som fører til bedre kvalitet, valgfrihed, besparelser og produktivitet?

Hidtidig forskning peger på, at det er svært at opnå de økonomiske besparelser og den kvalitets- og produktivetsstigning, som ønskes realiseret ved etablering af markedsprincipper i den offentlige sektor. Yderligere bureaukratisering, personaleudskiftning, ringere motivation og arbejdsvilkår virker i modsat retning. Flere undersøgelser viser således, at der i mange tilfælde skabes nye bureaukratier i forsøget på at afbureaukratisere den offentlige sektor. Dette på trods af at NPM overordnet sigter mod at gøre systemet mere effektivt og gennemskueligt. Sverige er det skandinaviske land som er kommet længst med at indføre markedsbaserede principper i ældreplejen. Her peger erfaringerne på at det i realiteten er vanskeligt at etablere et marked med valgfrihed for brugeren.

Nye undersøgelser baseret på omfattende litteraturundersøgelser konkluderer at der ikke er belæg for at udlicitering og konkurrenceudsættelse giver besparelser af ældreplejesektoren og daginstitutionsområdet. Der findes flere undersøgelser der peger både i den ene og den anden retning, men de er mangelfulde. Gevinster i forhold til kvalitetsforbedring på disse områder kan ligeledes heller ikke dokumenteres. Også på de tekniske områder (såsom affaldshåndtering og rengøring), viser sig besparelser sig ofte at svinde over tid, bl.a. fordi de private udbydere bliver mere realistiske i deres prissætning, og at de offentlige udbydere øger effektiviteten. Udlicitering kan i nogle tilfælde også medføre belastninger i arbejdet, som skaber øget sygefravær, lav jobtilfredshed, stress og ringere fysiske forhold for personalet. Udlicitering er eksempelvis sat i forbindelse med stor personaleudskiftning inden for rengøringsområdet og ældreområdet, hvor det tilbageværende personale havde vanskeligt ved at bevare kvalitet og kontinuitet i opgaveløsningen.

Resultatløn, målt ud fra individuel performance, er et virkemiddel som i nogle sektorer har været anvendt som middel til at øge produktiviteten. Både danske og internationale undersøgelser viser imidlertid at resultatløn har ringe effekt. En af forklaringerne er, at resultatløn kan opleves som kontrollerende, uretfærdig og hæmmende for de ansattes motivation i den offentlige sektor. Dette skyldes bl.a. at måleparametre ofte ikke er i overensstemmelse med de ansattes opfattelse af at gøre et godt stykke arbejde. Forskning indenfor 'public service motivation' peger på, at ansatte i den offentlige sektor ofte er meget motiverede for at hjælpe mennesker og har en høj bevidsthed om den samfundsmæssige værdi i det arbejde de udfører.

Klassisk forskning peger på at autonomi, læringsmuligheder og høj social kapital er centrale faktorer i at skabe et produktivt og motiverende miljø. Flere elementer af NPM – standardisering, detailkontrol, opsplnitning - kan undergrave disse kvaliteter. Derfor er det ikke overraskende, at undersøgelserne samlet set peger på vanskeligheder ved at opnå resultater.

Fremtidens offentlige sektor

NPM er omdiskuteret, og fra mange sider arbejdes der med at finde alternative styringsformer der i højere grad bygger på og anerkender medarbejdernes faglighed og ressourcer. I Norge søgte man tidligt via Modelkommuner at udvikle lokalt forankrede styringsformer, og nogle af disse ideer er – om end i mindre vidtrækkende form - videreført i danske frikommuner. Også i de såkaldte styringslaboratorier eksperimenteres der med at finde former for styring der kan understøtte faglighed og læring, ligesom der er forsøg på at arbejde ud med tillidsledelse og social kapital i flere kommuner. Nøgleordene i mange af disse aktiviteter er således tillid og faglighed.

I dag er Innovation i den offentlige sektor blevet den overskrift som samler mange initiativer for at forny den offentlige sektor. Hermed sættes spot på at udvikle kapaciteten til læring og fornyelse i den offentlige sektor. Innovation i den offentligsektor åbner for mange forskellige typer af initiativer.

Men særlig interessant i forhold til en forbedring af arbejdslivet er, at det kan indebære at medarbejdernes autonomi og faglighed sættes i højsædet som en forudsætning og ressource i udviklingen af den offentlige sektor. Det rummer en anerkendelse af medarbejdernes faglighed og

erfaringer og åbner for indflydelse. Det er selvfølgelig afgørende hvilke 'innovationer' der konkret gennemføres i den offentlige sektor, og der er ingen garanti for at der sker en forbedring af styring, og kvalitet af ydelser og arbejdsliv. Derfor er det afgørende at følge og præge denne udvikling.

Kapitel 1: New Public Management – hvad taler vi om?

1.1 De basale grundtanker - Introduktion til New Public Management

Betegnelsen New Public Management (NPM) er oprindeligt udviklet af Hood (1991) som et udtryk for en grundlæggende og global tendens til øget markedsstyring og managementorientering indenfor den offentlige sektor siden 1980'erne. New Public Management bruges i mange sammenhænge og har været diskuteret indenfor en række fagområder bl.a. politologien (fx Greve 2002), management litteraturen (fx Melander 2008; Majgaard 2008), sociologien fx Clarke & Newman 1997). NPM er ikke en egentlig teori, snarere en 'samlebetegnelse' for en række initiativer og reformer af den offentlige sektor (se fx Greve 2002; 2009; Bovbjerg et al 2011). Der er imidlertid relativt store variationer i udformningen af NPM både mellem lande, internt mellem kommuner og mellem fagområder (Greve 2009; Melander 2008). På trods af disse forskelle, hviler NPM på et fælles idegrundlag og en bestemt diagnose og løsning af problemerne i den offentlige sektor.

NPM er baseret på en kritik af 'de gamle' offentlige bureaukratiske systemer som 'uregerlige' og ineffektive og et efterfølgende mål om at transformere dem til mere konkurrencedygtige, brugerorienterede organisationer med en generel 'indlejring' i markedet eller markedsmekanismer (Bovbjerg et al 2011; Lund et al 2008). New Public Management er dermed baseret på en grundide om at markedet er mere effektivt som samfundsmæssig reguleringsform end det 'gamle' offentlige bureaukrati (Lund et al 2008). New Public Management anvender samtidig en række fælles værktøjer, bl.a. rammestyring og kontraktstyring med krav om målbarhed og dokumentation af resultater og produktivitet. NPM er således baseret på en række universelle rationelle økonomistyringsprincipper, som har til hensigt at skabe kontrol med de offentlige finanser (Melander 2008: 9).

1.1.1. Teoretisk forståelse af New Public Management

Udover at New Public Management som 'samlingsbegreb' spænder over ret forskellige lokale modeller, er teorien bag NPM både ifølge Hood (1991), kendetegnet ved at hvile på to 'blokke af teorier'. Den første blok kan betegnes som en økonomisk inspireret styringsteori (Hood 1991; Greve 2009). Den anden teoriblok er ledelsesteori. Den markedsøkonomiske del, som hviler på principal-agent teorien, sigter på at skabe markedslignende relationer mellem sociale aktører, mens management delen handler om at introducere ledelsesformer fra det private og derigennem søge at skabe ansvarlighed gennem tillid (Hood 1991; Greve 2009; Lund et al 2008). De to teoriretninger bygger på forskellige grundforestillinger om motivation, medarbejderinddragelse og ledelse og er ikke umiddelbart forenelige og kan derfor indebære modsatrettede krav til både ledere og medarbejdere.

1.1.2. Den markedsøkonomiske del af New Public Management

Den markedsøkonomiske del indebærer, at der søges skabt markeds- (eller markeds lignende) relationer på det offentlige område. Hertil anvendes instrumenter som *Bestiller-Udfører-Modtager (BUM)-modellen, kontraktstyring, udlicitering, offentlige - private partnerskaber, frie forbrugsvalg og brugerbetaling* (Lund et al 2008).

Den teoretiske model bag disse instrumenter er principal-agent-teorien og dens ideer om egen nytte og opportunistisk adfærd (Greve 2003; 2009; Busch et al 2005). I Principal-agent teorien peges der på, at offentligt ansatte (agenterne) handler ud fra deres egen interesser, og at disse interesser står i modsætning til politikernes (principalernes) krav. Agenten har samtidig den største viden om, hvordan opgaven bedst kan udføres. Denne viden giver de offentligt ansatte en styrke til at forfølge egne interesser, og – hævder disse økonomer – er derfor årsagen til at den offentlige sektor bliver en vildtvoksende plante, der hverken efterlever politikernes krav eller opfylder borgernes behov. Markedsorienteringen i NPM søger at løse dette problem ved at fokusere på at skabe incitamentsstrukturer, der ansporer agenterne til at opfylde principalens ønsker. Dele af NPM handler i forlængelse heraf om, at udvikle måder, hvorpå principalen kan definere sine mål ved enten at belønne agenterne (økonomisk) for at opfylde dem, eller omvendt straffe dem for ikke at opfylde dem (Lund et al 2008). Ifølge Principal-agent teorien opfattes socialt liv derfor som en serie af kontrakter (Greve 2009: 101). Konsekvensen er at den offentlige sektor må inddeles i mindre enheder, der styres af præcise mål og kontrakter, således at der kan etableres principal-agent relationer overalt. Med andre ord bliver opskriften på at skabe en effektiv offentlig sektor at tænke i og etablere principal-agent relationer, hvor man formulerer nogle præcise mål for, hvad man vil opnå samt nogle klare incitamentsstrukturer. Dette sker gennem at etablere interne markeder, hvor prissatte ydelser udveksles. Privatisering eller udlicitering af nogle af enhederne er samtidig en del af konceptet. I den fjerne ende af principal-agent kæderne – ude hos borgerne eller brugerne – søger man via frit valgs ordninger og brugerbetaling at installere en markedsrelation mellem borger og offentlig ansat (Lund et al 2008; Greve 2009).

Principal-agent teorien har været kritiseret på flere punkter. For det første opereres der alene med én principal og én agent, mens der i praksis ofte er tale om flere aktører i begge positioner. For det andet er tankegangen om nyttemaksimering som den basale drivkraft indenfor den offentlige sektor blevet kritiseret som meget ensidig og for det tredje bygger teorien på en forestilling om, at det er 'mistillid' snarere end 'tillid' kendetegner sociale relationer. Mennesker (og dermed også medarbejderne i det offentlige) opfattes i denne tænkning som egoistiske; fordi de udelukkende er optaget af at maksimere deres egen nytte. Og det er alene økonomiske trusler eller belønninger, der kan ændre deres adfærd (Lund et al 2008; Greve 2009).

1.1.3. 'Neomanagerialisme' eller 'Videnskabelig ledelse'

Udover ovennævnte markedstankegang er New Public Management også funderet i nyere ledelsesteori – med særligt i forhold til anvendelsen af menneskelige ressourcer (Greve 2003; 2009). Denne anden søjle i NPM handler om, *at indføre ledelsesformer fra det private*. Der lægges

vægt på, at der skal ledes fremfor administreres, hvilket indebærer at det strategiske område opprioriteres, og der lægges vægt på at etablere en samlet ledergruppe i form af direktions- og chefgrupper (Lund et al 2008).

Budskabet i denne teoretiske søjle er, at medarbejdere bør motiveres gennem andet og mere end blot økonomiske incitamenter. Hvor principal-agent teorien forudsætter etableringen af klare incitament strukturer med forholdsvis 'hårde' belønnings- og strafs-systemer, opererer man indenfor ledelsesteorien med en bredere vifte af instrumenter, som har til hensigt at motivere gennem anvendelsen af 'blødere' ledelsesformer såsom understøttelse af medarbejdernes *engagement, ansvarlighed og udviklingspotentiale*. Kultur og værdier bruges som ledelsesredskab snarere end regler og kontrol. Uddannelses- og udviklingsprojekter, herunder eksperimenter med teambaserede arbejdsformer, spiller derfor også en vigtig rolle. Fokus på menneskelige ressourcer skal også ses som værende en reaktion på i modsætning til den tidligere bureaukratiske betoning af regler og hierarkisk kontrol. Det skal dog nævnes, at selvom der indenfor denne ledelsestankegang fokuseres på 'bløde' styringsformer gennem inddragelse af medarbejdere, er det også et opgør med, hvad man kunne kalde professionernes tidligere monopol på at vurdere, hvad der er god behandling, service, undervisning mv. (Lund et al 2008, Hjort 2004). Nye ledelsesformer og mere fokus på ledelse kan derfor være med til at sætte værdier, faglighed og identitet i arbejdet under pres. Endelig skal det stigende fokus på ledelse ses i forbindelse med en interesse for strategisk ledelse. Det kan føre til, at opgaver relateret til planlægning, vurdering og evaluering, som tidligere lå hos medarbejderne, flyttes op til de, der står for den strategiske ledelse.

Som nævnt er de to teoretiske inspirationskilder til NPM er ikke umiddelbart forenelige. Hvor principal-agent teori basalt set bygger på mistillid og antagelsen om egen nytte er ledelsesretningen i højere grad funderet på en forestilling om tillid og om at medarbejdernes motivation til opgaveløsning har rod i andre mål end blot nyttemaksimering. (Greve 2002).

1.1.4. Udviklingen af New Public Management i Danmark

Udviklingen af NPM i Danmark kan inddeles i forskellige faser, startende med 'udgangspunktet' i 1960'erne, hvor den offentlige sektor var præget af et hierarkisk og bureaukratisk system præget af direkte top-down kontrol (Bovbjerg 2011). *Den første 'fase'* af NPM var motiveret af et stigende krav om at opnå kontrol med de offentlige budgetter og fokuserede på at etablere Mål- og rammestyring, gennem at lade offentlige ledere fokusere på politiske målsætninger og budgetter og overlade 'opfyldelsen' til forvaltningerne (Bovbjerg 2011: 20). *I den anden fase* etableredes 'frie' styrelser i ministerierne med henblik på (understøttet af føromtalt principal-agent teorier) at skabe uafhængighed mellem politikere og dem, som skulle udføre opgaverne. Denne tankegang blev understøttet af en stigende udbredelse af kontrakter som styringsredskab – både mellem afdelinger og individuelle resultatkontrakter for de offentlige ledere (ibid. 21). *I den tredje fase* i udviklingen af New Public Management udvidede man principal-agent tankegangen til også at omfatte brugerne gennem at introducere 'borgerens frie valg gennem 'kvasi-markeds mekanismer'. Store dele af den offentlige sektor blev omdannet til statsejede aktieselskaber, som konkurrerede om borgernes gunst i det etablerede 'frit valgs' marked, som

bygger på en grundlæggende forestilling om at brugerne skal have mulighed for at vælge mellem forskellige institutioner og gå derhen, hvor de får den service, der passer til deres behov. Samtidig, indebærer frit valgs tankegangen også en grundlæggende forestilling om, at konkurrence mellem institutioner fremmer kvaliteten (Ahrenkiel et al 2012: 27).

Et andet eksempel på denne udvikling er etableringen af 'selvejende og 'output finansierede institutioner', hvor institutionernes bevillinger i stigende grad bestemmes af deres (målbare) performance i form af 'antallet af eksaminer, operationer mv. Den grundlæggende tankegang har været at fremme produktiviteten gennem etablering af en økonomisk incitamentsstruktur. Endelig kan man argumentere for at der siden starten af 00erne er startet *en fjerde fase*, som har fokus på egentlig privatisering af dele af den offentlige sektor gennem outsourcing af velfærdsydelser til private virksomheder. Med 'frit valgs-ordningen' indenfor ældreplejen og indførelsen af periodiserede regnskaber i 2007, er det blevet muligt at beregne alle omkostninger ved en bestemt offentlig ydelse, for dermed at kunne etablere en egentlig konkurrence mellem offentlige og private producenter (se også Bovbjerg 2011: 23).

I forlængelse af denne udvikling kan man kategorisere NPM i Danmark i forskellige komponenter, som samtidig også tidligt er blevet udrullet i forskellige faser. Der findes flere forskellige måder at beskrive disse komponenter af NPM i en dansk sammenhæng. Et eksempel er Majgaard (2010/11), som opererer med følgende fem elementer:

- 1) *Konsekvent rammestyring* dvs. en top-down proces, hvor budgetrammen udstikkes gennem finansloven og derefter nedbrydes til de enkelte aktiviteter.
- 2) *Forsøg med markedsgørelse* i form af konkurrenceudsættelse af offentlige aktiviteter og/eller frit-valgs-ordninger, hvor private og offentlige leverandører konkurrerer side og side.
- 3) *Kontraktliggørelse*, dvs. opbygning af kvasi-markeder, hvor privatisering ikke er ønskelig eller mulig.
- 4) *Resultatfokus* i form af etablering af dokumentation for enkelte organisationers til fastsatte resultatmål.
- 5) *Brugerindflydelse* i form af øget fokus på brugerinddragelse og brugerorientering indenfor de offentlige institutioner. (Majgaard 2010/11: 56).

En del af New Public Managements indflydelse i en danske sammenhæng handler således om etableringen af 'kvasi-markeder' indenfor den offentlige sektor, hovedsagelig baseret på introduktionen af kontraktstyring, mens en anden del omhandler egentlig privatisering. En tredje komponent, som gør sig gældende i den danske NPM model er det øgede fokus på brugerne både konkret i form af etablering af brugerbestyrelser i for eksempel daginstitutioner, men som også kommer til udtryk mere indirekte i form af øget 'brugerorientering' i organiseringen af offentlige serviceydelser (Korzczynski 2009).

Det skal understreges, at selvom markedsstyring af den offentlige sektor har været diskuteret i Danmark siden begyndelsen af 1980'erne er der ikke tale om en entydig udvikling eller en form for

'masterplan (Østergaard Andersen et al 2008: 11). Der er snarere tale om, at man delvist overtager en international dagsorden i form af en neoliberal vision om en omstilling fra en tidligere offentlig og statslig styring hen imod en mere markedsbaseret og konkurrenceorienteret styringsmodel.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på at udviklingen af NPM i de skandinaviske lande sker samtidig med en professionalisering af arbejdet i den offentlige sektor. Der er tale om en 'forhandlet modernisering', hvor der sker lokale tilpasninger, og hvor arbejdsmarkedets parter via deltagelse har søgt indflydelse. Fagforeningerne har således indgået aftaler om systematisk og strategisk kompetenceudvikling med det formål at sikre fleksibilitet via opblødning af faggrænser og nye jobprofiler til gengæld for mere faglig og personlig udvikling hos medarbejderne. Derfor karakteriserer man ofte de skandinaviske versioner af NPM som 'bløde' i modsætning til de hårdere versioner som er gennemført i lande som Storbritannien og New Zealand (Hjort 2001, 2004, Dahl & Rasmussen 2012).

Herudover er der også udviklet store variationer indenfor den måde NPM fungerer på. Det gælder kommunerne imellem, men det gælder også mellem de forskellige sektorer.

1.2. NPM i forskellige dele af den offentlige sektor

1.2.1. NPM i ældreplejen

Ældreplejen er et af de områder, hvor NPM principper mest systematisk er ført ud i livet. Når netop dette område er blevet en test-case for NPM skyldes det, at det er et stort og voksende område både talt i antal ansatte og i økonomi. Med inspiration i NPM blev der udviklet en række styringsredskaber der skulle sikre en effektivisering og rationalisering. I Danmark har kontraktstyring, standardisering og frit valg været de vigtigste styringsmekanismer, der blev taget i anvendelse for at øge markedsgørelse.

Samtidig er der dog sket en professionalisering af området – en formalisering og definering af fagligheden for nogle medarbejdergrupper. I Danmark skete det b.la. gennem introduktionen af Social- og sundhedshjælper/assistent uddannelserne i 1991. Etableringen af Social- og sundhedshjælper/assistent uddannelserne bidrog dermed til at definere og markere fagligheden som aktiv og professionel for disse medarbejdergrupper i hjemmeplejen (Dahl 2000: 265). I de andre skandinaviske lande har en lignende udvikling fundet sted.

Bestiller-Udfører-Modellen (BUM) som indførtes i 2003 bygger videre på 1990'ernes opdeling af visitation og pleje (Lacour & Højlund 2001). Denne kontraktstyringsmodel betyder, at der oprettes en særskilt organisation i kommunen, nemlig visitationen, der vurderer og beslutter, hvilken hjælp den enkelte borger skal have. Dette er en forudsætning for, at kommunen kan bestille ydelsen hos private udbydere eller hos kommunens egen hjemmepleje. Med BUM er alle kommuner blevet forpligtet til at give mulighed for, at brugere af hjemmehjælp kan vælge mellem flere leverandører - enten kommunale eller private. Det kaldes frit valg princippet (Hansen & Eskelinen 2006: 9).

NPM reformerne i ældreplejen har *borgeren i centrum* som et af sine mottoer. BUM modellen skal på den ene side sikre borgernes retssikkerhed; dvs. at de faktisk får de ydelser, de er berettiget til. Medarbejderne dokumenterer således, at de har udført de visiterede (standard)ydelser. På den anden side skal kvaliteten af ydelserne sikres. Og det sker i denne markedsfilosofi via etablering af konkurrence mellem leverandører, som borgerne frit kan vælge mellem.

For at muliggøre etablering af et marked, må man definere de produkter, der udveksles mellem producenter og kunder. Og med henblik herpå udvikles et standardkatalog over ydelserne i hjemmeplejen *Fælles Sprog*. Systemet *Fælles Sprog* blev lanceret af Kommunernes Landsforening i 1998, i form af et katalog, der beskriver de tusindvis af rutiner, som udgør arbejdet i hjemmeplejen. *Fælles Sprog* er en uhyre detaljeret listebeskrivelse af ydelser som "bad", "hjælp til personlig hygiejne", "af- og påklædning" (Petersen & Schmidt 2003:37). *Fælles Sprog* er senere blevet videreudviklet med version II og III. *Fællessprog* indebærer en standardiseret beskrivelse af ydelserne, der muliggør at prissatte ydelser kan udveksles mellem leverandører og kunder. Tidsnormer for hver enkelt ydelse danner udgangspunktet for prisfastsættelse. *Fælles Sprog* er dermed en vigtig forudsætning for en øget konkurrence mellem private og offentlige udbydere af hjemmeplejeydelser.

Det er samtidig en måde at skabe grundlag for en ensartet IT-løsning på området, der giver data til dokumentation, så kommunerne kan sammenlignes. *Fælles Sprog* er altså en styringsteknologi, der, qua de målbare og sammenlignelige standarder, skal sikre at man internt kan styre sammenhængen mellem visitationens vurderinger af borgernes behov, ydelserne og økonomien. Men det er også en platform for at samlet at kunne dokumentere de ydelser, kommunerne leverer.

Denne IT-løsning er baseret på håndholdte computere: PDA'er, som medarbejderne anvender i arbejdet. PDA'en indeholder blandt andet en køreliste med angivelse af opgaver og tider, samt oplysninger om borgerne (medicin, pleje mv.), og via PDA'en registrerer og dokumenterer medarbejderne udførelsen af deres arbejdsopgaver. Dele af dokumentationsarbejdet kan altså gennemføres via PDA, frem for i hånden. PDA'en giver mulighed for at hver enkelt medarbejders færden og tidsforbrug igennem arbejdsdagen kan kontrolleres.

1.2.2. Professionalisering i de nordiske lande - et fællesstræk

I Danmark gennemføres størstedelen af disse reformer som national lovgivning. Der er selvfølgelig forskelle i hvor hurtigt implementeringen er gået; men i dag er BUM modellen, fælles sprog og PDA'er en del af hverdagen i danske kommuner. De private udbyderes indtog er imidlertid sket langsomt og har endnu ikke et betydeligt omfang, når det gælder plejeopgaver. I 2010 varetoges kun 4 % af plejeopgaverne af private udbydere; mens en større del af den praktiske hjælp er privatiseret. Her anvender en tredjedel af borgerne service fra private firmaer (Dahl & Rasmussen 2012).

Der er mange lighedspunkter mellem udviklingen i ældreplejen i de skandinaviske lande. Både i Norge og Sverige har NPM transformeret arbejdet. Markedsgørelse via indførelse af BUM og standardisering af ydelser og tid er fælles goods. Den norske udvikling ligner den danske. Her var man i starten, omkring 2000, forsigtig med udvikling mod egentlig privatisering (Vabø 2012). Imidlertid er udviklingen i de senere år med begrundelse i hensyn til borgernes rettigheder gået mod flere private aktører på plejeområdet. På grund af det udstrakte Norske kommunale selvstyre er der dog store forskelle i hvordan ældrepleje bedrives – forskelle mellem land og by er udtalte (Christensen 2012a).

Sverige adskiller sig markant fra Norge og Danmark. Og da den vej som svenskerne har valgt at gå, kan være med til at formulere dagsordenen i et Danmark, som er trængt af krisen, kan svenske undersøgelser og de diskussioner de har rejst i Sverige være vigtige at kigge nærmere på. Den svenske udvikling har været stærkt præget af den økonomiske krise, som Sverige blev kastet ud i i 1990. NPM inspirerede reformer påbegyndtes derfor i Sverige 10 år før i Danmark og Norge. Sverige har satset mere radikalt på privatisering, og målet var mere ensidigt en besparelse. Når vi ser på svensk ældrepleje i dag er to træk markante. For det første er dækningsgraden af den svenske hjemmehjælp meget mindre end i Danmark og Norge, og den har været faldende. I 2010 var således kun 9 % af de ældre over 65 år dækket af retten til hjemmehjælp. Til sammenligning var 22 % af de danske ældre over 65 år dækket i 2010 (Dahl & Rasmussen 2012). For det andet er udviklingen af private marked gået meget stærkt i Sverige. Man startede meget hurtigt med udlicitering af pleje, og i 2010 var 19 % af ydelserne udført af private for-profit udbydere. Tallet dækker over store regionale forskelle. Som ekstremer kan nævnes at i Stockholm er tallet 60 % mens det i Göteborg er nul (Szebehely & Trydesgård 2012). Man diskuterer således om den svenske ældrepleje er på vej bort fra universalisme princippet, og nye undersøgelser peger på en stigende ulighed i adgangen til ældrepleje. Mens velstillede i stigende grad køber sig til ydelser, anvender de mindre velstillede den (skrumpende) offentlig hjælp, og er afhængig af hjælp fra familien (Szebehely & Trydesgård 2012)

1.2.3. New Public management på daginstitutionsområdet i Danmark

New Public management er introduceret forholdsvis sent på daginstitutionsområdet set i forhold til bl.a. ældrepleje og skoleområdet. Til gengæld har forandringerne på området været gennemgribende ved, udover at udvikle en række konkrete redskaber (både pædagogiske og styringsmæssige), også at ændre på daginstitutionernes overordnede formål og rolle i samfundet (Østergaard Andersen et al 2008; Ahrenkiel et al 2012; Krejsler 2012). Indførelsen af en række reformer med lovkrav om anvendelsen af bestemte styringsmæssige og pædagogiske redskaber kan således ses som et udtryk for en mere overordnet forandring af den pædagogiske faglighed fra at have fokus på leg og omsorg til fokus på læring og på at gøre førskolebørnene 'skoleparate'. Flere forskere betegner udviklingen som en grundlæggende ændring i daginstitutionernes identitet og formål fra 'klassiske samfundsmæssige institutioner' i retning af 'brugerorienterede dagtilbud'.

"Tidligere var daginstitutioner formelt set en mulighed for forældre til at få passet deres børn. Kommunalbestyrelsen fastsatte rammerne for daginstitutionerne, mens medarbejdere i den

enkelte daginstitution definerede den pædagogiske opgave i institutionen. Med de senere års love og lovændringer (fra 2003 og frem) har regering og kommuner imidlertid nu direkte defineret en række pædagogiske mål og aktiviteter i forhold til børns trivsel, udvikling og læring i daginstitutionerne” (Ahrenkiel et al 2011: 29).

New public management tager for alvor sin begyndelse indenfor daginstitutionsområdet med regeringsprogrammet i 2003, hvor der lægges vægt på et opgør med den 'hidtidige pædagogik- og læringsfilosofi' i forhold til daginstitutionerne (Vækst, Velfærd og Fornyelse, citeret i Ahrenkiel et al 2012: 34). Siden er der sket en række ændringer i rammerne for daginstitutionernes pædagogiske praksis i form af øget standardisering, mål- og rammestyring samt stigende krav til dokumentation og evaluering med det formål at øge markedsgørelsen og skabe sammenlignelighed mellem institutioner. Udover regeringsgrundlaget fra 2003 indføres der en række lovtiltag på daginstitutionsområdet i form af *lov om pædagogiske læreplaner* (2004), *børnemiljøvurdering* (2006), *tilbud om sprogvurdering til forældre til treårige* (2007) samt *dagtilbudsloven* ligeledes fra 2007 (fx Østergaard Andersen et al 2008; Ahrenkiel et al 2012).

Lov om indførelsen af *pædagogiske læreplaner* i daginstitutionerne kan ses som et vigtigt skridt i retning af en mere overordnet forandring af daginstitutionerne i Danmark og et signal om indførelse af NPM i de Danske daginstitutioner (fx Ahrenkiel et al 2012; 2013; Østergaard Andersen et al 2008). Pædagogiske læreplaner implementeres i 2004 med åbne temaer, men fra 2006 samt med strukturreformen i 2007 fastlægges indholdet centralt i form af alderssegmentering samt seks obligatoriske temaer¹. Daginstitutionerne skal opstille mål og angive metoder og aktiviteter for de pædagogiske læreplaner og både mål og metoder skal evalueres hvert andet år (Ahrenkiel et al 2012). Ansvar for godkendelsen af læreplanerne er samtidig blevet centraliseret og er overgået fra institutionen til ledere og kommunalbestyrelser. Evalueringer og dokumentation af arbejdet og opfyldelsen af læreplanerne bliver dermed også et redskab til at 'brande' institutionen overfor forældre i deres rolle som forbrugere af velfærdstjenester (Østergaard Andersen et al 2008: 23). Udover de pædagogiske læreplaner er der med strukturreformen i 2007 blevet indført en række andre lovpligtige redskaber. De vigtigste er *sprogtilbud til 3-årige* med henblik på sprogstimulering af de 3-årige, som ikke har tilstrækkelige sprogfærdigheder, samt krav om *børnemiljøvurdering* i form af en kortlægning, en beskrivelse og en handlingsplan i forhold til det fysiske, det psykiske og det æstetiske børnemiljø (Østergaard Andersen et al 2008: 23). Derudover er der en række yderligere lovkrav om bl.a. udviklingssamtaler med forældre, og krav om dokumentation af målopfyldelse og ressourceudnyttelse i samarbejde med den kommunale forvaltning.

¹ De seks temaer, som bliver obligatoriske i de pædagogiske læreplaner er følgende: Alsidig pædagogisk udvikling, sociale kompetencer, sproglig udvikling, krop og bevægelse, naturen og naturfænomener og endelige kulturelle udtryksformer og værdier. (Østergaard Andersen, Hjort og Schmidt 2008: 23).

Slutteligt er det i forbindelse med udviklingen af NPM i en dansk sammenhæng vigtigt at nævne at der i de senere år er sket en markant stigning i antallet af private daginstitutioner, selvom antallet stadig er ret begrænset².

1.2.4. Danske daginstitutioner set i et internationalt perspektiv

Der er store nationale forskelle i forbindelse med ejerskabet af daginstitutioner. Mens der, som nævnt ovenfor er relativt få private institutioner i *Danmark*, er private institutioner almindeligt forekommende i *Norge* I *Sverige* er andelen af privatdrevne daginstitutioner steget markant siden 2006, hvor kommunerne blev pålagt at skabe frie muligheder for at etablere private institutioner. I 2008 var omkring 20 % af de svenske daginstitutioner privatdrevne. Går vi udenfor Skandinavien er der også store forskelle. I *Storbritannien* er private institutioner almindelige, mens de i *Tyskland* er sjældne (Hanspers & Mörk 2011: 33).

Daginstitutionsområdet i *Danmark* har sammen med de øvrige skandinaviske lande traditionelt været selvstændigt dvs. adskilt både fysisk og med hensyn til diskurs og logik fra det øvrige uddannelsessystem, primært skolesystemet. Det ser dog ud til at moderniseringen og NPM konkret indebærer en tilnærmelse af det både det danske og de øvrige nordiske landes daginstitutioners systemer så de dels bliver mere skole- og læringsorienterede, dels kommer til at ligne mere integrerede akkrediterings og accountability-prægede systemer, der kendetegner omsorgs- og uddannelsessystemerne i USA, England, Australien og New Zealand. Moderniseringen af daginstitutionsområdet har således en mere international karakter. Både OECD og EU er kommet med anbefalinger, hvor daginstitutionerne inddrages i landenes overordnede uddannelsessystemer med et stærkere fokus på læring og kompetenceudvikling (OECD 2007).

Det *norske* daginstitutionsområde har i løbet af de seneste 10-15 år gennemgået en udvikling meget lig den danske. Hvor man tidligere har haft forholdsvis selvstændige institutioner, hvor det pædagogiske personale havde en høj grad af autonomi i det daglige arbejde, er der også i Norge sket en forandring i retning af øget ramme- og målstyring, øget fokus på brugerne, og på at sikre og standardisere kvalitet og i forlængelse heraf øgede evaluerings- og dokumentationskrav (Seland 2009).

De *Svenske* daginstitutioner har rod i samme tradition som de norske og danske, men har særligt i de senere år udviklet en mere radikal New Public Management orientering som bl.a. kommer til udtryk i en relativ stor andel af private daginstitutioner, som nævnt ovenfor. Nationalt formuleret læringsmål kan føres tilbage til 1989 og har siden fået stigende betydning. Samtidig har man i Sverige betonet læringsvinklen sådan at det sidste år i børnehaven er et gratis tilbud til alle 4-5 årige.

² Mellem 2007 og 2011 steg antallet af private institutioner fra 243 til 378, mens antallet af offentlige institutioner faldt fra 3314 til 3190 (Danmarks Statistik).

1.3. Teknisk service – rengøring, køkken og vedligehold.

På de områder af den offentlige sektor, som beskæftiger sig med teknisk service har udliciteringen været omfattende og blev hurtigt gennemført i løbet af 90'erne. Det gælder områder som vejvedligeholdelse, renovation, rengøring, madproduktion og – udbringning og drift af grønne områder. Allerede i 2001 havde 68 % af de statslige institutioner, der varetager rengøring sendt området i udbud (Udliciteringsrådet 2000). Også madproduktionsområdet har været udsat for en omfattende udlicitering. Tabellen nedenfor viser top ti over de hyppigst udliciterede områder.

Område
1. Vejvedligeholdelse
2. Renovation
3. Rengøring
4. Kørselsordning
5. Madproduktion og – udbringning
6. Drift af spildevandsanlæg
7. Bygningsvedligeholdelse
8. Vintertjeneste
9. Vedligeholdelse af bygninger
10. Drift af parker og grønne områder

Kilde: Arbejdsmiljø - udlicitering og andre omlægninger af offentlige driftsformer (LO 2001)

Som følge af den tidlige og omfattende udlicitering af rengørings- og køkkenområderne er litteraturen om sammenhængen mellem NPM og arbejdsmiljøet i disse sektorer meget sparsom. Fælles for begge sektorer er, at arbejdet er blevet ændret fra at være integreret i institutionen hvor det udføres til at være en mere specifik og afgrænset ydelse, som købes af og leveres til institutionerne. På rengøringsområdet har udliciteringen ført til en væsentlig tempoforøgelse, som presser rengøringsassistenterne, mens jobindholdet i de udliciterede institutionskøkkener er blevet radikalt ændret fra at være en integreret service i institutionen til at være en afkoblet udførelse af en specifik opgave.

Kapitel 2: New Public Management og psykisk arbejdsmiljø

Indledning

I dette kapitel vil vi behandle sammenhængen mellem New public management og det psykiske arbejdsmiljø hos FOA's faggrupper. Kapitlet omhandler i særlig grad ældreplejesektoren og dag- og døgninstitutioner, som er 'de store' FOA områder; de områder hvor flest er beskæftiget. Det er samtidig også de områder, hvor der findes flest og mest omfattende undersøgelser.

Fokus for litteraturundersøgelsen er sammenhænge mellem indførelse af NPM og psykisk arbejdsmiljø i bred forstand. Vi inddrager således undersøgelser, der behandler det brede spektrum af forhold i det psykiske arbejdsmiljø såsom: Kontrol og indflydelse i arbejdet, udviklingsmuligheder, mening i arbejdet, følelsesmæssige krav, tid til arbejdet, social støtte, vold og mobning mv.; altså de elementer der indgår i de internationalt anerkendte spørgeskemaundersøgelser om psykisk arbejdsmiljø (Søndergaard Kristensten 2009). Men vi inddrager også undersøgelser, der bredere beskæftiger sig med NPMs konsekvenser for faglighed, meningsfuldhed og anerkendelse i arbejdet og dermed har et større fokus på problemer forbundet med faglig identitet.

Langt den største del af litteraturen er baseret på kvalitative undersøgelser; men der er også væsentlige kvantitative bidrag. Vi har disponeret kapitlet således at vi som udgangspunkt behandler de to typer af undersøgelser særskilt når vi gennemgår resultaterne for hver sektor. De to typer af undersøgelser har forskelligt fokus. De kvalitative undersøgelser bidrager i højere grad til at forklare og give en nuanceret forståelse af, hvordan introduktionen af bestemte styringsformer og rationaler påvirker det psykiske arbejdsmiljø på et specifikt felt. De kvantitative har i sagens natur et større fokus på udbredelse af bestemte problemer. De to typer af undersøgelser kan således komplementere og understøtte hinanden.

Den beskrevne litteratur er fundet ved søgninger i flere databaser, ved *snowballing*³ og systematisk søgning i en række relevante tidsskrifter. Der er primært søgt efter litteratur, som relaterer sig til FOA's faggrupper. De beskrevne studier går ca. 10 år tilbage og er primært indhentet fra Danmark, Norge og Sverige. Bidrag fra andre lande er dog inddraget, hvor vi har fundet det særlig givtigt.

Litteraturen på ældreplejeområdet har været langt mere omfattende end de øvrige områder, hvilket afspejler sig i dette kapitel. Det pædagogiske område er først ret sent blevet gjort til genstand for NPM inspirerede reformer og her er derfor (endnu) færre undersøgelser. På rengørings- og køkkenområdet er der lavet meget få studier. Disse to områder tager således ikke megen plads i kapitlet.

³ Hvor relevante publikationers referencelister fører til nye søgninger efter litteratur.

New Public Management i ældreplejen – tid og faglighed under pres

Ældreplejen er som nævnt et af de områder, som mest gennemgribende er blevet underkastet reformer inspireret af NPM. Der har også været en omfattende nordisk forskning i ældreplejen, både fra velfærdsstatsforskere, socialforskere og arbejdslivsforskere. Norsk og svensk forskning har været banebrydende og er mest omfangsrig. En stor del af denne forskning har fokus på spændinger mellem den markedsorienterede rationalitet, som NPM bærer med sig og den omsorgsrationalitet, som er en vigtig del af medarbejdernes faglighed og identitet. Forskningen peger på tidspres og kompensation i form af selvintensivering som karakteristiske konsekvenser. Men forskningen har også fokus på udfordringer af fagligheden og konsekvenser for meningsfuldhed og anerkendelse. Det drejer sig først og fremmest om kvalitativ forskning, der behandler sammenhænge mellem forskellige typer af reformer og konsekvenser for Social- og sundhedshjælpere og assistenters arbejdsliv. Derudover findes der også forskning baseret på kvantitative studier der behandler problemer i form af belastninger i det psykiske arbejdsmiljø, sygefravær og vold i arbejdet. Her er der fokus på effekterne mens sammenhængen til specifikke reformelementer er svagere beskrevet.

2.1. Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet

I 2005 udkom en oversigt over den nordiske forskning i ældreplejen (Szebehely 2005). Oversigten omfatter en bred vifte af forskningstemaer, såsom forskning i omsorgens organisering, frivilliges rolle, de ældres forhold etc., men også et overblik over forskningen i de ansattes arbejdsvilkår (Trydesgård 2005). Denne forskningsoversigt samler således den tidlige nordiske forskning i konsekvenserne af NPM inspirerede reformer.

Trydesgård karakteriserer på baggrund af sit review forskningen: Hjemmeplejen er mere undersøgt end plejehjem/boliger; basispersonalet er bedre undersøgt end arbejdsledere og tjenestemænd; Og der er mange kvalitative casestudies. Samtidig observerer hun at langt de fleste undersøgelser er svenske og norske.

Men først og fremmest kan hun pege på mange samstemmende resultater: Arbejdet er meningsfuldt; men det er også psykisk og fysisk hårdt. Tidspres – i den forstand at man ikke kan nå at gøre arbejdet ud fra den omsorgsorientering som præger Social- og sundhedshjælperes og -assistenters indstilling til arbejdet – er et stort problem. Og det er desto tydeligere, jo mere arbejdet organiseres ud fra markedsorienterede principper. Personalet lider af utilstrækkelighedsfølelse og er frustrerede, fordi de ikke kan give den hjælp der behøves. Dette har vist sig at være en svær belastning i arbejdet, som udgør arbejdsmiljøproblemer. Hun afslutter sin sammenfatning på følgende måde: *"God kvalitet i omsorgsarbetet är en förutsättning för god arbetsmiljö och vice versa. Dette er mit mest bestående indtryck efter at have tagit del af 10 års nordisk forskning om äldrepersonalets arbetsvilkor i Norden"* (2005: 190).

I undersøgelsen indgår en dansk undersøgelse, som ser specifikt på NPM. Det er en relativt omfattende undersøgelse i Københavns kommune, som har været en frontrunner i indførelsen af NPM. Indenfor de sidste 2-3 år havde kommunen indført BUM model, kontraktledelse, kvalitetsstandarder, samt IT baseret registrering af opgaverne. Der er derfor grund til at give et mere grundigt resume af dens resultater. Undersøgelsen er baseret på spørgeskemaer til knapt 500 ansatte suppleret med observationsstudier og kvalitative interviews med Social- og sundhedshjælpere, sygeplejersker og ledere. Undersøgelsen fokuserer på personalets tilfredshed med arbejdet, deres psykiske og fysiske belastninger samt deres vurderinger af de omstillinger i hjemmeplejen de har gennemlevet (Møller Christiansen et al 2002).

Karakteristisk for det gode arbejde – sådan som det beskrives af personalet – er at man kan yde noget, hvor man kan være faglig stolt, at arbejdet er meningsfuldt, og at man har indflydelse på indhold og tilrettelæggelse af arbejdet. Mange angiver at de har et meningsfyldt arbejde; men der peges på, at der savnes information, muligheder for at lære nyt, og der savnes medbestemmelse; man ønsker sig en arbejdsplads som præges af nytænkning og initiativ. 58 % mener at ydelsen er blevet forringet. Det store flertal (7-8 ud af 10) finder desuden at arbejdsbelastning og tidspres er øget efter NPM. Halvdelen af medarbejderne oplever deres arbejde som noget eller meget psykisk belastende og 39 % at de ofte føler sig brugt op ved ugens slutning.

Den kvalitative del af undersøgelsen bekræfter dette billede. Social- og sundhedshjælperne peger på at de ikke har tid nok, de kan ikke længere selv vurdere tidsbehovet – det gør visitator - og dermed har de mindre mulighed for selv at styre arbejdsprocessen. Desuden er den fragmenterede tid et problem. Arbejdet opsplittes og det er medvirkende til en følelse af stress. Tidsstrukturen gør det vanskeligt at etablere tillidsrelationer til den ældre og er dermed problematisk i forhold til at opbygge en harmonisk rytme i arbejdsdagen. De er kritiske overfor visitatorernes muligheder for at vurdere de ældres behov, og peger på at de ofte må vælge at udføre andre (nødvendige) opgaver end de borgeren er tildelt. Et kerneproblem er at god omsorg må kunne tilpasses borgernes skiftende behov fra dag til dag, og også må adressere behov for social kontakt, tryghed og livskvalitet. Forfatterne ser overordnet disse arbejdsmiljøproblemer som et udtryk for modsætninger mellem den økonomiske styringslogik og Social- og sundhedshjælpernes omsorgslogik.

Denne undersøgelse er med sit fokus på NPM og konsekvenser for faglig stolthed og psykisk arbejdsmiljø, en af de første af en række undersøgelser som interesserer sig for faglighed, kvalitet og mening i arbejdet.

2.1.1. Selvintensivering og ekstraarbejde

Mange undersøgelser både fra Norge, Sverige og Danmark påviser, hvordan medarbejdernes håndtering af modsætninger i arbejdet fører til 'selvintensivering', medarbejderne arbejder mere end de skal (Rasmussen 2004; Szebehely 2006; Liebst & Monrad 2008; Tufte 2013; Kirschhoff 2010).

Mia Vabøs doktorafhandling af norsk hjemmepleje peger på behovet for fleksibilitet som en vigtig årsag til selvintensivering. Vabø understreger at fleksibilitet i forhold til at imødekomme borgernes individuelle og skiftende behov, er et helt centralt krav i ældreplejen. Standardisering, som er et fremherskende træk i NPM skaber vanskeligheder med at etablere fleksibilitet. Ældrepleje er på mange måder uforudsigeligt arbejde, og det passer ganske dårligt til de administrative normer. Det bliver derfor hjælpernes opgave at skabe den fleksibilitet som er nødvendig; de bliver buffere, der får systemet til at fungere (Vabø 2007; 2009).

En anden – supplerende - forklaring gives af Dahl (2000; 2005; 2009) og Petersen & Schmidt (2003) som i deres kvalitative studier ser på, hvordan opfattelsen af de ældres behov og dermed det arbejde som hjælperne skal udføre, forandres med indførelsen af NPM. De konkluderer at indførelse af Fællessprog understøtter en udvikling, hvor den følelsesmæssige del af plejen, empati, trøst, støtte mv., usynliggøres; de tæller ikke. 'Ekstraarbejde' opstår altså, hvor hjælperne vælger at udføre disse dele af arbejdet og dermed følger egne vurderinger af de ældres behov snarere end de administrative normer.

Bente Rasmussen (2004) er en af de første der anvender betegnelsen selvintensivering af arbejdet i sin undersøgelse fra en tidlig fase af den norske rationalisering af ældreplejen. Her sker der først og fremmest en centralisering af ledelsen, mens ansvaret for behovsvurdering ligger hos hjælperne. Hun peger på at det er en måde at rationalisere på hvor man kombinerer kontrol og selvledelse. Det fører til 'grådige organisationer', organisationer der baserer sig på og profiterer af medarbejdernes engagement men ikke honorerer det. I Rasmussens casestudie er selvintensivering et fremtrædende træk. Men medarbejdernes indsats anerkendes ikke; tvært imod nedvurderes ydelse af omsorg; det tilskrives en form for moderlighed dvs. et særligt kvindeligt behov for at være omsorgsfuld og ikke de ældres behov. Hun understreger således hvordan stereotype opfattelser af køn og omsorg kommer til at præge opfattelsen af, hvad der er professionelt.

Engagementet er også fokus i Lasse Liebst og Merete Monrads undersøgelse af arbejdet i hjemmeplejen (2008). Liebst og Monrad viser på baggrund af en dybtgående interviewundersøgelse af et mindre antal medarbejdere, hvordan de formelle rammer omkring arbejdet – som de karakteriserer som taylorisme - ikke fører til udbrændthed, og et instrumentelt forhold til arbejdet. Tværtimod, engagementet består, og hjælperne udfører et omfattende ekstra arbejde. Forfatterne ser dette som en mestringsstrategi i forhold til at håndtere de eksistentielle dilemmaer i forholdet til 'den anden'. De forklarer altså ekstra arbejde og skjulte tjenester som eksistentielt nødvendige, men også som noget der lægger et stort emotionelt pres på de ansatte. Hjælperne oplever således alle en følelsesmæssig belastning over ikke at være i stand til at udføre plejen, som de gerne vil og mener de moralsk set bør.

En nyere norsk Ph.d. afhandling interesserer sig særligt for ekstraarbejdet i hjemmeplejen (Kirschhoff 2010). Afhandlingen baserer sig på deltager observation, individuelle og gruppeinterviews med medarbejderne i 4 kommunale hjemmeplejeenheder. Om end det er fastsat af systemerne, hvad der skal udføres ned i mindste detaljer, modsvarer den virkelige

praksis ikke systemet. Jörgen Kirschhoff peger på, at der udføres forskellige typer af ekstraarbejde. Der er for det første tale om, at hjælperne bruger mere tid på de opgaver de skal udføre; For det andet udfører man arbejde der går ud over den tildelte ydelse (fx indkøb, sørge for post etc.). Og endelig udfører hjælperne – i visse situationer - arbejde som egentlig hører til andre faggruppers domæne. Som Bente Rasmussen peger han på en form for selvintensivering af arbejdet.

Han ser, som mange andre i feltet, ekstraarbejdet som en form for tavs modstand mod de nye rationaler. Han er kritisk overfor fænomenet, han peger på at det er med til at skabe konflikter mellem de som er 'flinke' og udfører 'ekstratjenester' og de 'slemme' som holder sig til reglerne. Han peger på, at disse modsætningsforhold i personalet belaster det psykosociale arbejdsmiljø. Derudover mener han – som også Vabø (2007) - at hjælperne med deres ekstraarbejde er med til at opretholde et system som er dysfunktionelt og ellers ville bryde sammen. Szebehely (2006) dokumenterer også ekstraarbejdet i sin sammenlignende undersøgelse af hjemmeplejen i Oslo, Stockholm og København. Hun kalder det 'ansvarstagende olydighed'.

2.1.2. Mening og anerkendelse i arbejdet.

Arbejdets meningsfuldhed anses for at være en vigtig del i et godt psykosociale arbejdsmiljø. Mening i arbejdet er en af de 6 positive faktorer som indgår i det internationalt anerkendte spørgeskemabatteri til vurdering af det psykiske arbejdsmiljø (Søndergaard Kristensen 2007).

Diskussionen ovenfor om ekstraarbejde og selvintensivering peger på, at meningen i arbejdet er sat under pres. Alligevel peger de fleste undersøgelser på, at medarbejderne i ældreplejen som udgangspunkt finder deres arbejde meningsfuldt.

Begge de to større danske arbejdsmiljøundersøgelser i ældreplejen som blev udarbejdet midt i 00erne; den store kvantitative NFA undersøgelse om ældreplejens ansatte (Hansen et al 2004) og det kvantitativt-kvalitativt studie gennemført af CASA i Københavns kommunes hjemmepleje (Møller Christiansen et al 2002) fremhæver, at arbejdet i ældreplejen fremstår som grundlæggende *meningsfuldt* på trods af opsplitning af opgaver, tidspres og krydspres mellem klienter og administration. Nyere kvalitativ forskning giver imidlertid indsigter i de følelsesmæssige belastninger som opstår i de forskellige typer af krydspres som reformer af arbejdet skaber.

Forskningen i arbejdets mening forfølger forskellige spor.

Et spor i forskningen fokuserer på arbejdets karakter af omsorgsarbejde; på relationen mellem borger og hjælper. Baggrunden er den store betydning det synes at have for de ansatte at kunne yde god omsorg. Flere som fx Lewinter (1999) forbinder således meningsfylden i arbejdet til den direkte kontakt med klienterne.

Liebst & Monrad (2008) som er omtalt ovenfor, ser netop de følelsesmæssige belastninger i arbejdet ud fra en forståelse af at de vedrører menneskers eksistentielle søgen efter mening. Plejearbejdet er en arena for menneskers fundamentale stræben efter at finde mening i livet, og

når meningen ikke lader sig realisere skaber det frustration. I dette lys er empatien den vigtigste element i at skabe mening, og den følelsesmæssige belastning opstår derfor ikke på grund af svækket empati, men på grund af en opretholdt empati. Deres empiriske undersøgelse underbygger dette syn på mening, idet plejerne udtrykker at relationen til de ældre er dybt meningsfuld og giver både deres liv og arbejde betydning.

Også Anne Liveng (2006), som i et livsbiografisk perspektiv undersøger omsorgsorienteringen hos elever på Social- og sundhedsuddannelserne, peger i denne retning. Omsorgsorientering knytter sig til at skabe identitet og mening gennem at være en der hjælper andre. Hun argumenterer for denne omsorgsorientering ikke er overfladisk eller tillært. Omsorgsorientering er først og fremmest en livsorientering, der *også* udtrykker i sig i arbejdet og i valget af en omsorgsuddannelse. Liveng argumenterer på den baggrund for, at når de organisatoriske rammer står i vejen for udfoldelse af omsorgsrationalitet kan det indebære alvorlige følelsesmæssige problemer.

Mens de ovennævnte bidrag fokuserer på modsætninger mellem omsorgs- og markedsrationalitet, er andre mere optaget af den konkrete organisering af arbejdet og mulighederne for etablering af meningsfulde relationer.

Personkontinuitet ses her som et nødvendigt grundlag for gode omsorgsrelationer. Her skal særligt fremhæves to svenske afhandlinger. Wanda Astvik (2003) peger på at en vigtig kvalifikation i omsorgsarbejdet er viden om hver enkelt omsorgsmodtager, og den viden erhverves først og fremmest i en fortløbende relation - i regelmæssige møder med omsorgsmodtagere. Derfor bliver det vigtigt at organisere omsorgsarbejdet så man tager hensyn til personkontinuiteten – forskellige former for rotationssystem ødelægger denne og medfører tab af kompetencer. Marta Szebehely (1995) sammenligner i sin afhandling tre forskellige organisationsformer i hjemmehjælpen og ser på hvilken oplevet omsorgskvalitet de giver for klienterne og hvilken arbejdstilfredsstillelse personalet oplever. Kun en af de tre organisationsformer skabte kontinuitet i den personlige omsorgsrelation, nemlig den traditionelle organisering med udmåling af tid og faste klienter til den enkelte hjemmehjælper. I andre organiseringsformer, som fx teamorganisering, hvor de ansatte havde stor indflydelse på planlægningen af deres arbejdsdag, trivedes de dårligere end de ansatte under de andre organisationsformer. Szebehelys konklusion var at en meningsfuld ældrepleje kræver kontinuitet i de personlige relationer.

Imidlertid kan omsorgsrelationer også – i stedet for at være med til at skabe et meningsfuldt arbejde – være en belastning. Under overskriften 'vanskelige møder' præsenterer Wanda Astvik (2002) et dybtgående studie af vanskelige møder i ældreplejen. Hun identificerer flere typer af vanskelige møder spændende fra seksuelt betonede krænkelser fra klientens side til usikkerhed i klientmødet på grund af manglende kompetence. Astvik beskriver for eksempel, hvordan en medarbejder arbejdede ud fra et koncept om at støtte klientens selvbestemmelse over hjælpen, men følte sig stærkt utilstrækkelig, fordi det ikke var muligt at indgå aftaler med klienten, og hjælpeønskerne hele tiden svingede. Klientens tilstand/evner rakte ikke til at udfylde forudsætningerne for konceptet og til sidst lukkede medarbejderen af for at forsøge at

imødekomme klientens ønsker. Ledelsens opbakning begrænsede sig til opfordringer om at sætte grænser i arbejdssituationen, der var ingen vejledning. Astvik peger på behovet for vejledning og refleksion med kolleger for at udvikle positive strategier der fremmer både omsorgskvalitet og arbejdsmiljø. Hun anbefaler uddannelse, vejledning og tid til samtaler som virkemidler. Astviks studie forholder sig ikke direkte til NPM inspireret rationalisering og effektivisering. Men det er klart at en markedslogik, hvor omkostningen til ældrepleje opgøres i de minutter som medgår til arbejdet, ofte vil stå i modsætning til den læringslogik som Astvik anbefaler; møder, uddannelse og vejledning koster penge på den korte bane.

Et andet spor af forskningen i mening i arbejdet fokuserer på sammenhængen mellem mening i arbejdet og faglig stolthed. Som nævnt er den særlig nordiske variant af NPM i ældresektoren præget af indførelse af markedsprincipper *samtidig med* en professionalisering af hjælperarbejdet. Udgangspunktet er at et meningsfuldt arbejde i høj grad handler om mulighederne for at bruge og opbygge en faglig stolthed i arbejdet. Samtidig er Social- og sundhedshjælpere og assistenters faglighed i bevægelse; de samfundsmæssige forestillinger og idealer om god ældrepleje er under forandring, opgaveglidning fra hospitalssektoren til kommunal hjemmepleje skaber nye udfordringer. Denne forskning peger både på muligheder og problematiske sider af udviklingen.

Annette Kamp (2012) finder i et større kvalitativt studie af hjemmeplejen i Storkøbenhavn at medarbejderne oplever faglig stolthed og meningsfuldhed. Trods de forandringer af arbejdet som rationaliseringer, standardisering og opsplnitning har medført, etablerer hjælperne mening i arbejdet – for eksempel i en position som den der varetager de simple medicinske opgaver, som den der har ansvaret for at overvåge hjem og borgers tilstand, og som den der er i stand til at etablere en professionel relation til de mange borgere der besøges hver dag. Undersøgelsen peger således på hvordan mening i arbejdet skabes i en dynamisk proces. Der er dog tale om tilkæmpede positioner der afhænger af 'systemets' anerkendelse af Social- og sundhedshjælpernes selvstændige faglige vurderinger og deres mulighed for fleksibilitet og egen planlægning. Desuden er muligheder for relevant efteruddannelse centrale. Indflydelse over eget arbejde og udvikling i arbejdet synes altså at være vigtige dimensioner. Undersøgelsen peger på en række modsætninger og forhindringer for at udfolde disse positioner på en meningsfuld måde.

Pernille Bottrup og Per Bruhn (2012) undersøger mening og faglig stolthed i et dybtgående kvalitativt studie af arbejdet i den specialiserede demenspleje. Demensplejen er når det gælder allokering af ressourcer og tid privilegeret. Selvom BUM modellen er implementeret, er det i en tilpasset form. Disse stærkt demente borgere tildeles alle en 'fuld pakke' og der sigtes på individuelt tilpasset pleje. Samtidig er demens et speciale, hvor der stadig udvikles ny viden og praksis. Mening og faglig stolthed er knyttet til denne specialisering og egen rolle i at videreudvikle området i praksis. Forfatterne peger på tilstedeværelsen af relevante rum for læring som en forudsætning for at dette lykkes. De konkluderer at arbejdet er meningsfuldt og engagerende, men at arbejdet er meget følelsesmæssigt krævende og belastende og at der mangler relevante læringsrum. Arbejdet kan synes grænseløst – det kan altid gøres bedre, og det er ikke ualmindeligt at medarbejderne arbejder ekstra og for eksempel tager dokumentationsopgaver med sig hjem.

Andre forskere som Hanne Marlene Dahl (2009) og Janne Gleerup (2010), der interesserer sig for faglighed og mening, henleder opmærksomheden på hvordan arbejdets samfundsmæssige placering har betydning. Anerkendelse i form af synlighed, respekt og status i en bredere samfundsmæssig sammenhæng har betydning for Social- og sundhedshjælpernes oplevelse af mening i arbejdet.

Gleerup (2010) undersøgte i forbindelse med sin Ph.d. afhandling mulighederne for at fremme medarbejdernes faglige selvværd, udvide deres deltagelse i arbejdets tilrettelæggelse og udvikling, samt at give dem en stærkere stemme i offentligheden. Som Gleerup (2010) fremhæver, gør arbejdets historiske oprindelse i familiesfæren som ulønnet kvindearbejde, det vanskeligt for medarbejderne at definere og retfærdiggøre fagligheden. Praktiske og hverdagslige plejeopgaver opleves som vanskelige at definere som 'rigtigt arbejde'. Samtidig må man erkende at Social- og sundhedshjælperne har en bundplacering i lønmæssigt og statusmæssigt i hierarkiet i ældreplejen. De er således både ramt af en kulturel og socioøkonomisk undertrykkelse. I Gleerups undersøgelse giver dette sig udtryk i resignation og ambivalens i forhold til at kæmpe for medindflydelse og opkvalificering.

Hanne Marlene Dahl (2009) deler på sin vis Gleerups pessimisme, men peger på hvordan hjælperne faktisk kæmper for anerkendelse i deres måde at forholde sig til de nye administrative kategorier som Fællessprog introducerer. Hendes artikel bygger på fokusgruppeinterviews med hjemmehjælperne fra to kommuner. Dahl viser hvordan hjælperne forholder sig til fællessprog på flere arketyperiske måder. Der er de som resignerer, i det skjulte udfører det arbejde de mener fællessprog overser; de som protesterer ved blot at udføre arbejdet efter bogen – så må borgerne protestere til kommunen. Endelig er de som forhandler betydningen af de kategorier som fællessprog leverer, og dermed forsvarer deres professionelle identitet og den autonomi som er forbundet hermed. Samtidig påpeger Dahl, at mens fællessprog usynliggør dele af Social- og sundhedshjælpernes indsats, giver det også et sprog til at beskrivelse af det Social- og sundhedshjælperne gør som professionelt arbejde.

2.2. Privatisering og udlicitering i ældreplejen

Privatisering og udlicitering blev som nævnt i kapitel 1 meget tidligt sat i værk i den svenske ældrepleje. Tilsvarende har der også været en stor forskningsmæssig interesse for konsekvenserne for kvalitet, økonomi og velfærdsmodel i Sverige. Forskningen i hvad det betyder for arbejdsforholdene er sparsom og det er vanskeligt at give klare konklusioner. Det ser dog ud til at være markante forskelle i bemanning og uddannelsesmæssige kompetencer mellem private og offentlige udbydere.

Især tre nyere undersøgelser giver interessante indsigter, og skal derfor omtales nærmere. Gustavsson og Szebehely (2007) gennemførte i efteråret 2003 en stor spørgeskemaundersøgelse af arbejdsmiljøet indenfor privat og offentlig ældreomsorg i 8 svenske kommuner. Undersøgelsen havde 5800 respondenter hvoraf 72 % deltog. Udgangspunktet var den svenske diskussion om privatisering som havde som hypotese at de nye private entreprenører kunne udgøre en organisatorisk fornyelseskraft. De undersøgte 6 temaer: Relationen til ledelsen; indflydelse;

arbejdets indhold (variation udvikling og mening), arbejdsbelastning; relation til klienterne (tilstrækkelig hjælp-utilstrækkelighedsfølelse); kropslig og psykisk træthed.

Forfatterne fandt ikke nogen væsentlig forskel. Forskellen var større mellem de enkelte kommuner end mellem private for-profit og offentlige udbydere. Der var derimod forskel på den viden medarbejderne har om kommunalpolitikken og den indflydelse det har på arbejdet. Mens de offentlige ansatte medarbejdere har et klarere billede af hvordan forskellige politiske beslutninger påvirker arbejdsforholdene, er dette mindre gennemskueligt for de privatansatte. De privatansatte forholder sig kun til egen ledelse. Forfatterne påpeger at der således ikke som det blev antaget er bedre arbejdsforhold hos privatansatte.

Teppo Kröger (2011) som i 2005 undersøgte, hvordan markedsbaserede praksisser påvirkede job tilfredshed i de nordiske lande fandt at arbejdstilfredsheden var størst, hvor de markedsbaserede praksisser var mest udbredte. Her er tale om en survey undersøgelse blandt 2716 omsorgsarbejdere i Norden. Han konkluderer dog at der ikke er nogen simpel sammenhæng mellem organisationsform og arbejdstilfredshed, og han rejser tvivl om entydigheden af resultatet, primært fordi det ser ud til at respondenterne er usikre på hvad terminologien omkring markedsbaserede praksisser indebærer.

Det er således svært at pege på klare forskelle i arbejdsforholdene mellem privatiserede og offentlige arbejdspladser. Det er ikke så mærkeligt. Sagen er, at den pågående udvikling påvirker og forandrer både private og offentlige arbejdspladser. De eksisterer i et samlet system hvor offentlige arbejdspladser i stigende grad styres ud fra markedslogikker; det gør de privatiserede arbejdspladser også, men de fungerer under rammer der defineres i en offentlig defineret sfære. De udgør således to dele af et marked, og påvirker gensidigt hinanden.

Den undersøgelse som klarest og med et stort empirisk grundlag peger på forskelle er Stolt, Blomquist og Winblads nye undersøgelse af konsekvenserne af privatisering af plejehjemssektoren i Sverige (Stolt et al 2011). De præciserer at der er tale om udlicitering, ikke at plejen er privatiseret. I Sverige er 90 % af de private plejehjem for-profit. Deres undersøgelse omfatter 2376 offentlige plejehjem og 253 private for profit institutioner. Studiet omfatter 99,5 % af alle ældre på plejehjem og er dermed meget bredt dækkende. I studiet spørges til 12 kvalitetsindikatorer. De omfatter personaleforhold såsom bemanning, personalets uddannelse, fuld/deltid, turnover, ledelsesratio – og serviceniveau, såsom de fysiske faciliteter, mulighed for at vælge mad.

Undersøgelsen viser at de private har færre ansatte pr ældre, at personalet har mindre basis kompetence, og at der flere som er timeansatte og ikke fastansatte. Samtidig er der flere ledere pr. ansat. De private tilbyder endvidere valgmuligheder ift. mad, og klientdeltagelse i udformning af plejeplaner. Forfatterne diskuterer om det er et resultat af at de private satser på service frem for de strukturelle forhold.

2.3. Borgere eller brugere

Frit valg er en vigtig del af NPM. Frit valg indebærer at borgeren i højere grad positioneres som bruger. De vælger en serviceydelse på et marked (Højlund 2006). Dette udfordrer på mange måder relationen mellem hjælper og borger/bruger. Og kan potentielt føre til 'vanskelige møder'. Der er imidlertid meget lidt forskning der belyser denne problematik.

Tine Rostgaard (2012) observerer dog i sit studie at de fleste ældre fortrækker kontinuitet frem for et bestandigt 'frit valg'. Der er meget der tyder på at de ældre ikke så let lader sig definere som forbrugere i den forstand som arkitekterne bag NPM forestiller sig (Clarke & Newman 1997)

Mia Vabø's casestudie af de nye relationer mellem borger og hjælper belyser nogle af disse komplekse problematikker (Vabø 2007). Spørgsmålet er, hvordan den ny position for borgerne som kunder som søges skabt via NPM, påvirker arbejdsforholdene. I Norge har markedsgørelsen i praksis indebåret at borgerne bliver informeret skriftligt om den hjælp de er tildelt. Formålet er at skabe større gennemsikkelighed for borgerne. Vabø peger – ud fra case studier – på hvordan dette er med til at undergrave tillidsforholdet mellem hjælper og borger. Hun viser hvordan borgernes skiftende behov betyder at en daglig tilpasning af ydelser og tid er en nødvendighed. Tillidsforhold mellem borger og hjælper gør denne daglige forhandling mulig. Borgerne accepterer i reglen hjælpernes dispositioner. Men de nye procedurer og den ny position vanskeliggør relationen og hjælpernes muligheder for at få arbejdet til at køre meningsfuldt.

2.4. Målinger af psykisk arbejdsmiljø og sygefravær i ældreplejen

Overordnet set viser de store landsdækkende undersøgelser, som er udarbejdet af NFA, at arbejdet i ældreplejen er både fysisk og psykisk belastende. Undersøgelserne, som er hovedkilderne til den litteratur vi vil referere til i det følgende afsnit, dokumenterer forskellige typer problemer i det psykiske arbejdsmiljø for social- og sundhedshjælpere og assistenter. Nogle af undersøgelserne udpeger mulige årsager til problemerne i de styringsformer som NPM introducerer. Men i andre tilfælde er undersøgelsens fokus på effekten, mens koblingen til NPM er svagere.

Arbejdsmiljø og helbred er en undersøgelse udarbejdet af Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA), som afdækker danskernes arbejdsmiljø med femårige mellemrum. I 2012 svarede ca. 16.300 personer på spørgeskemaet. Tallene fra 2012 viser, at de ansatte i ældreplejen oplever forskellige problemer med arbejdsmiljøet. Vi har her valgt at fremhæve problemer relateret til det psykiske arbejdsmiljø.

De følelsesmæssige krav og kravende om at skjule følelser væsentlig højere for de ansatte i ældreplejen end landsgennemsnittet, hvilket ikke er mærkeligt eftersom det er relationelt arbejde. Derudover er niveauet af stress, udbrændthed og depression højere end i andre jobgrupper. De ansatte i ældreplejen udsættes også oftere for sex-chikane, vold og mobning end andre jobgrupper. Der er en tendens til at forholdene på plejehjemmene er lidt dårligere end i hjemmeplejen.

Undersøgelsen viser ligeledes, at 17,86 % af Social- og sundhedshjælpere og assistenter var udsat for mobning, 38,5 % var vidne til mobning, 32,5 % var udsat for vold, og 33,5 % var udsat for trusler én gang månedligt eller oftere. Undersøgelsen viste derudover, at de ansatte oplevede ikke at have tilstrækkelige beføjelser i forhold til ansvar, at de ikke blev behandlet retfærdigt og at de havde meget lidt indflydelse på opgaveløsningen i deres arbejde. 69,75 % markerede, at arbejdet havde været en kilde til stress indenfor de sidste to uger.

2.4.1. Sygefravær

Ældreplejen i norden har i en årrække været præget af et højt sygefravær. Man har været særligt opmærksomme på dette i forskningen, da der samtidig i en årrække var mangel på arbejdskraft i sektoren (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008). Der er følgelig lavet flere undersøgelser, som beskriver årsagerne til sygefraværet. Derudover er konsekvenserne af, at de ansatte tager på arbejde trods sygdom, også blevet undersøgt. Undersøgelser peger ikke direkte på en sammenhæng mellem sygefravær og NPM, men fremhæver det øgede tidspres som årsag. Imidlertid ved vi fra de tidligere omtalte undersøgelser at det øgede tidspres er en følge af NPM (se også afsnittet *Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet*).

I artiklen *Job demands, job resources and sickness absence in the Danish eldercare* (Clausen et al 2012a) beskriver forfatterne, hvordan krav og ressourcer i arbejdet hænger sammen med sygefravær. Studiet er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 7.921 ansatte i den danske ældreplejesektor. Studiet definerer krav i arbejdet som de aspekter af jobbet, der er forbundet med fysiske og/eller psykiske omkostninger. Ressourcerne defineres som de aspekter af arbejdet, der reducerer krav i arbejdet og/eller hjælper til at opnå mål i arbejdet eller stimulerer personlig udvikling og læring. I studiet er der undersøgt sammenhængen mellem sygefravær og følelsesmæssige krav, kvantitative krav og rollekonflikter (krav), og mellem sygefravær og følelsesmæssig indflydelse, ledelseskvalitet og samarbejdsklima (ressourcer). Der konkluderes, at både for mange krav og for få ressourcer i arbejdet medvirker langvarigt sygefravær. Der var en større sammenhæng mellem sygefravær og ressourcer – altså jo flere ressourcer jo mindre fravær. Et forslag fra forfatterne er derfor, at der skal arbejdes på at fremme ressourcer fremfor at reducere krav. En risiko forbundet med dette er dog, at sygefraværet i stedet transformeres til at de ansatte tager på arbejde trods sygdom.

Jon Ivar Elstad og Mia Vabø skriver om dette i artiklen *Job stress, sickness absence and sickness presenteeism in Nordic elderly care* (2008). Studiet bestod af et spørgeskema, som blev besvaret af 2.447 ansatte i ældreplejen i Sverige (483), Norge (663), Finland (597) og Danmark (704). Artiklen viser, at personalet i den nordiske ældrepleje går syge på arbejde på grund af professionelle normer og moralske forpligtelser. Plejepersonalet er mere tilbøjelige til at tage syge på arbejde, når arbejdspladsen er underbemandet, fordi deres fravær vil være særlig kritisk for modtagerne af plejen – og også for kollegernes trivsel. Beslutningen om at tage syg på arbejde hænger sammen med høje kvantitative krav, tidspres og jobusikkerhed og får ifølge forfatterne konsekvenser for både performance og plejekvalitet (Elstad & Vabø 2008: 468). Derudover kan det i værste fald få

konsekvenser for de svagelige ældre, som risikerer at blive smittede af de ansatte. Det er ydermere problematisk, at de ansatte undlader at melde sig syge, så de bliver en buffer, som slører de reelle konsekvenser af ressourceknaphed i ældreplejen (Elstad & Vabø 2008: 473). Forfatterne problematiserer, at indsatsen som skal nedbringe sygefraværet kan risikere i stedet at forøge frekvensen af ansatte, som tager syge på arbejde (Elstad & Vabø 2008: 474).

2.4.2. Turnover og dropout

Som tidligere nævnt har der været mangel på arbejdskraft i ældreplejesektoren, hvilket har resulteret i en række undersøgelser af, hvilke faktorer der får betydning for de ansattes beslutninger om at forlade jobbet. En gennemgående pointe er, at beslutninger om at forlade jobbet ofte hænger sammen med oplevelsen af at have for lidt tid til kontakten med borgerne – den del af arbejdet som af mange opfattes som kerneopgaven. Nedenstående undersøgelser påviser, at turnover og dropout er sammenhængende med et øget tidspres i sektoren. Det øgede tidspres kan, som tidligere nævnt, være en effekt af NPM, men også en effekt af andre former for intensivning og effektivisering af arbejdet.

Det er lavet mange studier, som påviser, at arbejdet i ældreplejen er forbundet med krævende arbejdsbetingelser. Arbejdet er fysisk hårdt og stiller mange psykiske krav til den ansatte (Arbejds miljø og helbred 2012). Artiklen *Psychological well-being as a predictor of dropout among recently qualified Danish eldercare workers* (Giver et al 2010) viser, at Social- og sundhedshjælpere og assistenter under uddannelse, som har medium eller lav psykisk trivsel dropper ud af branchen efter relativ kort tid. Psykisk trivsel måles her i forhold til niveauet af angst, depression og tab af handlings- og følelsesmæssig kontrol. Studiet er et understudie til SOSUer årgang 2004, som bestod af et spørgeskema, som blev uddelt til 6.347 studerende på de danske Social- og sundhedshjælper og assistent uddannelser. Personaleomsætningen er omkostningsfuld, både i forhold til den enkelte ansatte, som mister forbindelsen til arbejdsplads og kolleger, men også i forhold til plejekvaliteten, evnen til at rekruttere veluddannet arbejdskraft og samfundets investering i en uddannelse, som ikke bliver anvendt. Studiet viser, at mere end en tredjedel af Social- og sundhedshjælpere og assistenter af årgang 2004 forlod sektoren to år senere. Nogle forlod sektoren for at videreuddanne sig (ca. 12 %), mens 4,8 % forlod arbejdsmarkedet (Giver et al, 2010: 241). Studiet viser helt overordnet, at arbejdet i sektoren er hårdt og at der sker en selektion af de ansatte – de psykisk ”robuste” som kan holde til arbejdet bliver, mens Social- og sundhedshjælpere og assistenter som ikke trives optimalt forlader sektoren.

Grundene til tilbagetrækning fra sektoren behandles ydermere i artiklen *Why are they leaving? Causes of actual turnover in the Danish eldercare services* (Clausen et al 2013). Studiet er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 7.025 ansatte. Grundene til at forlade sektoren er forskellige for de ansatte, som siger op, og de der vælger at gå på pension. De ansatte som sagde op angav samarbejds konflikter, manglende muligheder for at anvende professionelle kompetencer, lav indflydelse og høje krav som grunde, mens de ansatte, som gik på pension primært angav høje krav og helbredsproblemer som grunde til at forlade branchen. Begge grupper mente, at bedre tid til at imødekomme de ældres behov og forbedrede muligheder for at anvende professionelle kompetencer ville kunne få dem til at forblive i branchen. Forfatterne påpeger derfor, at man ville

kunne fastholde personalet ved at sikre dem bedre tid til at udføre det, som de opfatter som kerneopgaven, hvilket besværliggøres af standardisering og stram tidsstyring, som er følger af New Public Management (se også afsnittet *Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet*).

Oplevelsen af ikke at have tid til kerneopgaven kan ifølge forfatterne til artiklen *Oplevelser af psykisk nedslidning blandt seniormedarbejdere i den danske ældrepleje* (Tuft et al 2008) føre til psykisk nedslidning. Artiklen formidler resultaterne fra et kvalitativt studie af seniormedarbejders opfattelse af det psykiske arbejdsmiljø, som bestod af 17 fokusgruppeinterviews. Interviewene blev gennemført i forbindelse med interventionsprojektet *Attraktive arbejdspladser til aktive seniorer*. I artiklen indkredses de forhold i arbejdet, som medarbejderne kæder sammen med begrebet psykisk nedslidning. For de ansatte virker det psykisk nedslidende:

- 1) At skulle planlægge tid til omsorg som stramt fastlagte tidsintervaller, hvilket medfører mistet motivation og tilfredshed med arbejdet generelt.
- 2) At der er risiko for, at de indkaldes på fridage, hvilket får konsekvenser for muligheden for at restituere.
- 3) At der sker en generel udhulning af ressourcerne i ældreplejen, hvilket betyder at medarbejderne oplever at skulle løse opgaverne under betingelser, som er utilstrækkelige.
- 4) At øgede krav om dokumentation ikke følges af øgede ressourcer, hvilket resulterer i at dokumentationen opleves som en mistillidserklæring.
- 5) At de oplever at blive ansvarliggjort for en pleje, som ikke imødekommer brugernes behov.

Forfatterne problematiserer, at det i sidste instans er medarbejderne som konfronteres med konsekvenserne af beslutninger, som er truffet udenfor deres indflydelsessfære – eksempelvis i forbindelse med New Public Management. Alle de ovenstående faktorer resulterer ifølge undersøgelsen i, at de ansatte føler sig psykisk nedslidte og overvejer at forlade sektoren.

2.4.3. Vold og mobning

Problemer med vold, psykisk vold og mobning er massive i den danske ældrepleje (Arbejds miljø og helbred, 2012). Der er lavet flere undersøgelser, som viser konsekvenserne af den psykiske belastning, som vold og mobning udgør for personalet. Derudover er der lavet enkelte undersøgelser, som forsøger at vise sammenhængen mellem omstrukturering i sektoren og brugernes oplevelse og forekomsten af voldelige episoder. Et studie fra Sverige peger på, at vold er sammenhængende med brugeres og pårørendes oplevelser af faldende plejekvalitet. Undersøgelserne peger ikke direkte på betydningen af NPM i forhold til kvaliteten. Vi ved dog, at de ansatte oplever øget standardisering og tidspres i forbindelse med NPM, som forhindrer dem udføre arbejdet på en måde, som de finder tilfredsstillende (se også afsnittet *Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet*)

I en rapport fra 2007, som er baseret på to undersøgelser; SOSU'er årgang 2004 og Arbejde i Ældreplejen (Høgh et al 2007a) beskriver forfatterne, at de mange voldsepisoder hænger sammen

med, hvor gode muligheder den enkelte medarbejder har for at forebygge konflikter med brugerne. Disse muligheder er ifølge forfatterne sammenhængende med, hvor meget tid de ansatte tilbringer i direkte kontakt med brugerne. Denne tid er blevet beskåret væsentligt i forbindelse med New Public Management (se også afsnittet *Opsplitning, standardisering og effektivisering af arbejdet*).

I artiklen *Threats and violence in Swedish community elderly care* (Josefsson & Ryhammar 2010) relaterer forfatterne faldende plejekvalitet til reorganisering, reduktion i antal ansatte og nye politikker omkring optimering af ældreplejen i Sverige. Forfatterne peger på tidligere studier, som viser, at indikatorer for faldende plejekvalitet er sammenhængende med hyppigheden i voldelige episoder. Brugere og pårørende er mere tilbøjelige til at være truende eller voldelige, når de oplever at plejekvaliteten er for lav. Artiklen er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 213 sygeplejersker i den kommunale svenske ældrepleje. 42 % af de adspurgte havde oplevet episoder med voldelig adfærd fra brugere.

Virkningerne af den omfattende mobning i ældreplejen beskrives i artiklen *Bullying at work and onset of a major depressive episode among Danish female eldercare workers* (Rugulies et al 2012). Artiklen er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 5.701 kvindelige ansatte i den danske ældrepleje, og formålet med studiet var at undersøge om tilfælde af mobning kan føre til depression. 71,7 % af tilfældene var kolleger der mobbede, mens 19,7 % var ledere, 9,4 % var brugere og 4,7 % var pårørende. Konklusionen var at mobning forøgede risikoen for depression betydeligt. En rapport fra NFA, som er baseret på samme undersøgelse (Høgh et al 2007b) viser at mobning er sammenhængende med forøget sygefravær. Mobning er ligeledes medvirkende til, at de ansatte går på arbejde selvom de er syge. Det er således vigtigt, at forebygge mobning i ældreplejesektoren, da begge dele er problematisk i forhold til både den enkelte ansatte og arbejdspladsen generelt.

Ansatte med natte- eller aftenarbejde er i særlig risiko for at opleve voldelige episoder, hvilket beskrives i artiklen *Differences between day and non-day workers in exposure to physical and psychosocial work factors in the danish eldercare sector* (Nabe-Nielsen et al 2009). 41 % af de ansatte i sektoren arbejdede i 2009 om natten og om aftenene. Studiet er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 4.590 ansatte i den danske ældrepleje (både plejehjem og hjemmepleje). Studiet viste, at vagter om aftenen og natten giver færre kvantitative krav, men mindre indflydelse og social støtte. Derudover udsættes aften- og nattevagter oftere for vold og trusler om vold – som oftest fra brugerne (91,7 % og 89,7 % af tilfældene).

I en rapport fra NFA (Clausen & Borg 2007) konkluderes, at de ansatte på plejehjemmene udsættes for vold og trusler mere end de ansatte i hjemmeplejen, fordi beboerne på plejehjem kan være mere demente og dermed mere voldeligt agerende overfor personalet. Trods lavere forekomst af vold i hjemmeplejen anbefaler Büssing og Höge (2004) opmærksomhed på problemet, fordi man i hjemmeplejen oftest arbejder alene og derfor har mindre buffer mod voldelige udfald.

2.4.4. Kvalitet og psykosociale ressourcer

Studiet, som præsenteres i artiklen *Resources and quality of care in services for the elderly* (Winsløw & Borg 2008) konkluderer, at godt psykisk arbejdsmiljø hænger positivt sammen med oplevelsen af kvalitet i ældreplejen. Artiklen viser overordnet, hvordan ressourcer i arbejdet hænger sammen med plejekvalitet.

Ressourcer defineres her som: 1) arbejdskraft, 2) professionel oplæring af ansatte, 3) psykosociale ressourcer i den organisatoriske enhed. Plejekvalitet forstås i dette studie, som frekvensen i den enkelte ansattes rapporteringer af, at de handler på en måde i forhold til brugerne, som de opfatter som medvirkende til at forbedre deres livskvalitet og trivsel. Studiet er baseret på besvarelser af spørgeskemaer fra 7.500 ansatte i ældreplejesektoren i Danmark. Der er en positiv forbindelse mellem et godt psykosocialt arbejdsmiljø og kvaliteten af pleje leveret af den enkelte plejeperson. Der var derimod ingen tydelig sammenhæng mellem personaleantallet, niveauet for faglig oplæring og kvaliteten af den pleje, som leveres af den enkelte medarbejder. Ifølge forfatterne er en mulig forklaring, at man i mange danske kommuner fortsat er usikre på, hvordan man bringer de nye Social- og sundhedsassistenteres faglighed i spil, så den bidrager til at højne kvaliteten. Undersøgelsen viser, at hverken mere arbejdskraft eller uddannelse *alene* højner kvaliteten, og at det er vigtigt at medtænke det psykiske arbejdsmiljøets betydning.

Jævnfør foregående afsnit er plejekvaliteten sammenhængende med voldsepisoder, som er en voldsomt psykisk belastning for de ansatte i ældreplejesektoren, hvilket gør varetagelsen af et godt psykisk arbejdsmiljø umådeligt vigtigt.

Konsekvenserne af New Public Management i Dag - og døgninstitutioner

De fleste undersøgelser på det pædagogiske område påpeger at New Public Management er et flertydigt styringsredskab, der har både negative og positive konsekvenser for arbejdsvilkår og arbejdsliv. Mange beskæftiger sig med den 'modernisering' af daginstitutionerne, som er sket. En del af forskningen beskæftiger sig med den øgede kontraktstyring af dag- og døgninstitutioner. Her etableres kontraktlige relationer mellem de enkelte institutioner og 'opad' i systemet, i forhold til den kommunale forvaltning og de kommunale politikere, men også 'nedadtil' i forhold til brugerne - primært - forældre i form af øgede krav og indflydelse fra forældre (fx Mølholt 2008). Derudover er der også fokus på indholdsstyring af det pædagogiske arbejde. I den skandinaviske litteratur er de nationale læreplaner et gennemgående eksempel på dette. De nationale læreplaner kan dog både ses som kontraktstyring, som et udtryk for en højere grad af indholdsstyring og som et ønske om at øge kvalitetskrav gennem centralt formulerede krav om bestemte procedurer samt øget dokumentation (Krejsler 2012; Østergaard Andersen et al 2008).

I det følgende vil vi gennemgå hvordan forandringerne på daginstitutionsområdet ifølge den eksisterende skandinaviske forskning har haft konsekvenser for det psykiske arbejdsmiljø blandt pædagoger og pædagogmedhjælpere. I gennemgangen behandles dag- og døgninstitutioner under et, idet, der er forholdsvis begrænset litteratur om NPM i døgninstitutionerne. Afsnittet indledes med en overordnet gennemgang af den skandinaviske forskning i årene 2006 til 2009, baseret på fire forskningskortlægninger (Nordenbo et al 2008; 2009; 2010; 2011). Forskningskortlægningerne peger på en række temaer, som er relevante for at forstå konsekvenserne af og udfordringerne i udviklingen af New Public Management på daginstitutionsområdet. Nedenfor diskuterer vi disse temaer og fremdrager særlig interessante forskningsresultater indenfor de respektive områder. Her vil vi også inddrage forskning, der er publiceret efter 2009, og som derfor ikke er omtalt i forskningskortlægningerne.

2.5. Skandinavisk forskning om børneinstitutioner.

Årene 2006-2009 har Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning som et samarbejdsprojekt med Danmarks Evalueringsinstitut udført årlige kortlægningen af den skandinaviske forskning i institutioner for de 0-6 årige. Projektet er oprindeligt bestilt af Evalueringsinstituttet (EVA) for det daværende Velfærdsministerium med henblik på udarbejdelse af en udredning om dels forskningens kvalitet og indhold, dels de nyeste resultater på hele 'førskoleområdet'. Ideen har samtidig været at etablere en database om forskning på området, som skulle gøre denne forskning tilgængelig for både forskere, politikere og administratorer (Nordenbo et al 2008). Projektet støttes også af den Kongelige Kunnskapsdepartementet i Norge og Skolverket i Sverige. Selve kortlægningen omhandler alle forskningsprojekter om de 0-6 åriges institutioner og vi har naturligvis fokus på den del af kortlægningen, der omhandler forskning i personalets arbejdsforhold og arbejdsmiljø.

2.5.1. Karakteristik af forskningen på førskoleområdet⁴

Kortlægningerne påpeger, at der findes en vedvarende stabil forskningsproduktion på 'førskoleområdet' i alt ca. 50 publikationer årligt, som lever op til gængse kvalitetskrav. Heraf har ca. halvdelen fokus på 'de voksne', det vil sige personalet i institutionerne dog med store indholdsmæssige variationer. Endvidere betones det, særligt i den første kortlægning (Nordenbo et al 2008), men også i de senere kortlægninger, at der mangler forskning om sammenhængen mellem hverdagslivet i institutionerne og de mere overordnede rammer bl.a. de økonomiske rammevilkår, forældrenes rolle og i det hele taget forskning i sammenhængene mellem mikro- og makroniveau⁵.

I den undersøgte periode (2006-2009) er der således relativt få forskningsprojekter, der fokuserer direkte på konsekvenserne af NPM for det psykiske arbejdsmiljø. Der er dog, som vi skal vende tilbage til nedenfor, flere forskningsprojekter, som indirekte omhandler nye styringsformer, ny lovgivning og daginstitutionernes ændrede rolle i samfundet. Kortlægningen peger samtidig på, at der i løbet af denne fire års periode udvikler sig en større interesse blandt forskerne for at hvordan nye politiske rammer influerer på forskellige aspekter af hverdagslivet i institutionerne.

Det skal også bemærkes, at selvom der er mange ligheder i de tre landes forskning, er der kun få forskningsprojekter, der sigter mod at sammenligne erfaringerne fra de tre lande. Der er også kun få forskningsprojekter, der er behandler konsekvenserne af mere almene styringsformer fx kontraktstyring, mål- og rammestyring. Forskningen er dermed forholdsvis specifikt rettet mod et enkelt program eller en enkelt lov, hvilket gør det vanskeligere at sammenligne på tværs af lande og se mere overordnede sammenhænge.

Der er ofte tale om kvalitative studier af enkelte institutioner, hvor etnografiske metoder samtidig giver indblik i mange forskellige aktiviteter og temaer. Samtidig er snitfladerne forskellige, hvilket indebærer at en entydig opdeling af studier i forhold til temaer er vanskelig. Der er dog i alle fire kortlægninger fokus på studier, der omhandler 'personalesiden' på den ene eller anden måde e.g. pædagoger som faggruppe, fagidentitet, håndtering af nye krav, nye relationer internt i personalegrupperne eller nye ledelsesformer.

2.5.2. Forskningstemaer med relation til NPM

Kortlægningen af forskningsprojekterne i perioden 2006-2009 peger samlet set på samme tendens, som nævnt i kapitel 1, nemlig en gennemgribende forandring i daginstitutionernes rolle i alle tre lande. Fra at have en *pasnings- og omsorgsorientering* og dermed se daginstitutionerne

⁴ I kortlægningerne anvendes begrebet 'førskole' konsekvent og derfor bruger vi det også her. Det skal dog understreges, at dette begreb samtidig signalerer en forandring i opfattelsen af daginstitutionsoområdet. 'Førskole' indikerer at institutionerne er første skridt i uddannelsessystemet, mens det tidligere 'daginstitutioner' udtrykker en mere 'pasningsorienteret' dagsorden og dermed et andet sigte med disse institutioner.

⁵ Forfatterne finder også en række andre manglende forskningsområder fx forskning i marginaliseringsprocesser blandt børnene og flere kvantitative, longitudinelle studier, som ikke er direkte relevante for undersøgelsen her.

som autonome i forhold til for eksempel skolerne, hen imod at se *leg som læring og institutionerne som del af uddannelsessystemet*. Denne udvikling bliver i den kortlagte forskning særligt relateret til indførelsen af love om nationale/pædagogiske læreplaner (Sverige 1998, Danmark 2004 og Norge 2006). Således ser forfatterne på baggrund af kortlægningen store udfordringer for 'førskolepersonalet'⁶, som, hvis de skal kunne løses kræver viden, efteruddannelse, bedre organisation og ledelse mm. (Nordenbo et al 2011: 62).

Selvom der kun er få forskningsprojekter, der specifikt diskuterer implikationerne af New Public Management peger kortlægningen alligevel på en række områder, hvor denne udvikling har konsekvenser for personalet og ledelsen i daginstitutionerne og på områder – også områder, der relaterer sig til det psykiske arbejdsmiljø. I det følgende vil vi introducere disse temaer og de overordnede konklusioner fra forskningskortlægningen, og vi vil derefter se nærmere på hvert af disse områder i det følgende afsnit.

Det første tema, som kortlægningen helt overordnet diskuterer, er '**faglighed**' som i NPM sammenhæng kædes sammen med (mangel på) **anerkendelse** af faglighed. En række forskningsprojekter, som indgår i kortlægningen, studerer forandringerne i faglighed på forskellige måder, men et gennemgående fund er, at de senere års fokus på at styrke og styre fagligheden, bl.a. gennem pædagogiske læreplaner, ikke har styrket personalets sociale status og faglige identitet. Forskningen peger derudover på, at **ledelse og særligt moderne ledelsesformer** spiller en afgørende rolle for, hvordan personalet i daginstitutionerne håndterer de nye krav i arbejdet. Her nævnes både en tendens til centralisering af ledelse i kommunerne, hvilket kan indebære at institutionerne står tilbage uden lokal ledelse, og der gælder nye krav til ledere i daginstitutioner, som nu i højere grad på grund af ambivalente styringskrav skal vælge side mellem personalet og forvaltningen. Et tredje område, som også berører NPM problematikken er **nye krav om dokumentation og evaluering**, som blandt andet knyttes til måling af kvaliteten i daginstitutionerne. Her ses i flere undersøgelser nærmere på, hvilke konsekvenser dette kan få for personalets dagligdag og kontakten til børnene og derved mening i arbejdet og kerneopgaven. Begge dele vil blive uddybet i det næste afsnit.

Udover temaer, der relaterer sig til nye krav til daginstitutionen 'opadtil', nævnes det også i kortlægningen, at **relationen til forældrene som brugere** ser ud til at være blevet mere tidskrævende for personalet, fordi forældrene har højere forventninger. Håndtering af forældrenes nye roller handler både om forældrebestyrelser og om samarbejde om det enkelte barn. Endelig betones det i kortlægningen, at der er sket forandringer indenfor personalegruppen i den undersøgte periode. Der peges på øget hierarkisering dels i forholdet mellem ledelse og ansatte, dels **mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere**. Der er med læreplanerne kommet eksterne krav om adskillelse mellem pædagogiske arbejdsopgaver og 'medhjælperopgaver', samtidig med at denne opdeling på ingen måde opfattes som entydig. Hvor der tidligere har været tradition for at disse gruppe ikke i nævneværdig grad indtog forskellige positioner i det daglige

⁶ I kortlægningerne skilles der gennemgående ikke mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere. Begge betegnes 'personale 1', hvilket er defineret som 'personale som til daglig har deres omgang og kontakt med børnene' (Nordenbo et al 2009)

arbejde, er der tendens til at pædagogernes faglighed betones og at det bliver lederne og pædagogerne, der udfylder læreplaner og dokumenterer aktiviteter overfor kommunen og forældrene, mens pædagogmedhjælperne bruger mere tid sammen med børnene (Nordenbo et al 2011).

Endelig fremhæver kortlægningen også udviklingen af et nyt spændingsforhold i alle tre skandinaviske lande mellem den mere **klassiske velfærdsstat**, hvor institutionerne har brede, overordnede roller, som med demokratiske og sociale målsætninger og hvad forfatterne betegner som den nye **konkurrencestat**, kendetegnet ved kontraktstyring og præcise, specifikke og målbare mål. Forfatterne påpeger samtidig mulige forskningsmæssige konsekvenser af denne forskydning, idet også forskningen forandrer sig bl.a. ved at *konkurrencestaten* i stigende grad forventer af forskningen, at den kan bidrage med eksakt viden om effekten af programmer og lovgivning og præcise udregninger af ressourceforbrug. I modsætning hertil ses forskningsinteressen i den klassiske velfærdsstat i højere grad som en interesse for at forstå forholdet mellem idealer og praksis, hvilket også som også ofte indebærer en mere kritisk refleksion (Nordenbo et al 2009).

Selvom der kun er tale om relativt få forskningsprojekter og det derfor er vanskeligt at generalisere med henblik på forskelle mellem de tre skandinaviske lande, mener forfatterne at konkurrencestatsmodellen ser ud til at være mere fremherskende i Danmark end i Sverige og Norge. I det følgende ser vi nærmere på ovennævnte temaer. Vi har derudover fundet en del undersøgelser, der beskæftiger sig med emnerne **indflydelse og autonomi**, som områder, der også berøres af NPM samt spørgsmålet om **tid og ressourcer**, områder, der heller ikke berøres selvstændigt i forskningskortlægningen. Som tidligere nævnt handler mange af undersøgelserne på daginstitutionsområdet om flere forskellige temaer, derfor vil nogle af undersøgelser indgå i flere af de udvalgte temaer.

2.6. Konsekvenserne af NPM for udvalgte områder af det psykiske arbejdsmiljø

2.6.1. Fokus på faglighed – delte meninger om konsekvenserne for arbejdsmiljøet

Den skandinaviske forskning på førskoleområdet har i de senere år haft særligt fokus på de nye krav, der stilles til den pædagogiske faglighed i form af krav om læring og formulering af præcise mål for aktiviteterne. Der findes flere danske undersøgelser, der har analyseret implikationerne af de nye krav til fagligheden i kølvandet på NPM. Ahrenkiel et al (2011; 2012; 2013) peger på hvordan nye styringsformer kombineret med øget fokus på læring fremfor omsorg har konsekvenser for både arbejdsopgaverne, for den faglige identitet og for mening i arbejdet. Én af hovedpointerne i Ahrenkiel et al. er, at et øget fokus på kontrol, dokumentation og evaluering samt et stigende forventningspres fra offentligheden (forældre) har negative konsekvenser for en vigtig del af fagligheden, fordi den pædagogiske faglighed i vid udstrækning består af det, Ahrenkiel et al. kalder 'den upåagtede faglighed'. Denne form for faglighed er praksisnær og i vid udstrækning baseret på rutiner og praktiske 'selvfølgelige' ting. Den underliggende målrationelitet, som præger pædagogiske læreplaner og senere reformer er måske nok med til at synliggøre en faglighed, men det er ifølge Ahrenkiel et al. kun en del af den meget bredere

faglighed, der fokuseres på. Dette indebærer en risiko for dequalificering fordi 'det upåagtede' som for eksempel, spisning, putning, tøj af og på, oprydning, trøstning mv. ikke indgår som vigtige i det nye læringsparadigme.

'det upåagtede i den pædagogiske faglighed er alt det, der i den snævre dagtilbudslogik ikke så let kan beskrives og gøres op som mål for læring og dokumentation, den faglighed, der ofte overses som betydningsfuld, fordi den er knyttet til hverdagens gøremål, rutiner og vaner. (Ahrenkiel et. al 2012: 37).

Introduktionen af læreplaner og fokus på sprogvurdering m.v. skaber et fokuseret blik på de 'anerkendte aktiviteter' det vil sige evnen til at anvende pædagogisk teori på konkrete situationer. Den nye målrationalitet er dermed ikke alene med til at synliggøre den pædagogiske faglighed, den indsnævrer den også. Derudover sker der en individualisering af den kollektive faglighed, hvor kollektive refleksioner over praksis og i det hele tager de kollektive 'rum' skæres ned og fyldes med udefrakommende dagsordener. Med andre ord, erstattes det kollektive og praksisnære med en mere individualistisk og målstyret pædagogisk indsats. Konsekvenserne er både et større tidspres, fordi der alligevel skal være tid til 'det upåagtede', som er grundlæggende og samtidig en slags 'forarming' af det pædagogiske felt som i stigende grad imiterer lærerfagligheden.

Østergaard Andersen et al (2008) peger på, at de nye dokumentationskrav også kan medføre en styrket faglighed og synlighed af det pædagogiske arbejde. Samtidig pointerer de i lighed med Ahrenkiel, at det kun en lille del af fagligheden, der synliggøres, mens mange former for indsigt og erfaring ikke 'tæller med'. Østergaard Andersen et al ser dermed også en risiko for 'deprofessionalisering' af det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne.

Spørgsmålet om faglighed behandles også i Nørregard-Nielsen (2006) som undersøger hvilke strukturer og grupper, der præger arbejdet i daginstitutionerne. Undersøgelsen peger på, at der på trods af et øget fokus på udvikling af faglighed, ikke er sket en øget anerkendelse af arbejdet i daginstitutionerne, hverken fra forældre eller fra det øvrige samfund. Det pædagogiske arbejde opfattes ikke i omverdenen som særligt krævende.

2.6.2. Autonomi og indflydelse

Flere undersøgelser peger på, at pædagoger traditionelt oplever en høj grad af autonomi i udførelsen af det daglige arbejde, hvilket mange også anser for afgørende i arbejdet. Nye og mere centraliserede krav i arbejdet ser ud til at sætte denne autonomi under pres. Flere undersøgelser peger på, mulighederne for at tilrettelægge eget arbejde opleves som forringede i de senere år (BUPL 2002; 2007). Samtidig fremhæver flere, bl.a. Hjort (2004), at selvom autonomi i arbejdet ikke alene er afgørende for arbejdsvilkårene i daginstitutionerne, så udgør autonomi og oplevelsen at kunne agere i forhold til en given situation væsentlige elementer.

Mølholt (2008) går endnu videre og ser med udgangspunkt i BUPL's medlemsundersøgelser autonomi og indflydelse i arbejdet som et kerneområde. Muligheden for at tilrettelægge handlinger og samspillet med børnene efter, hvad der findes bedst i den givne situation er en

central del af den pædagogiske faglighed og det pædagogiske arbejde udført i praksis (ibid.: 55). Møhlholt betegner dette som 'personlig handlingsøkonomi', hvor det er vigtigt ikke at være underlagt bestemte metoder, hverken af lederen i institutionen eller i form af eksterne metodekrav. Det er således muligheden for at øve indflydelse i det praktiske arbejde, der er afgørende for personalet. Møhlholt understreger samtidig, at oplevelsen af autonomi ikke mindskes ved at den enkelte leder skaber klare arbejdsdelinger og klare retningslinjer for arbejdet. Tværtimod, i daginstitutioner, hvor lederen skaber klare ansvarsområder, ser det ud til at medarbejderne oplever en høj grad af frihed og ansvar. Anderledes ser det ud med de eksterne krav til arbejdet, som for eksempel indførelsen af læreplaner, sprogvurderinger og børnemiljøvurderinger. Særligt sprogvurderinger opleves som irrelevante, fordi personalet i forvejen godt er klar over, hvilke børn, der har sprogvanskeligheder. Sådanne tiltage opleves derfor som hæmmende for arbejdet samtidig med at personalet oplever at kommunen/politikere ikke har indsigt i det pædagogiske og praktisk arbejde, der foregår i institutionerne.

2.6.3. Administration i form af dokumentation og evaluering

New Public management på daginstitutionsområdet handler ikke alene om indførelsen af mere lovgivning, professionalisering af ledelsen og en indholdsmæssig udvikling fra omsorg hen imod læring og dermed at se børnehaven som en 'førskole'. De nye lovkrav i form af pædagogiske læreplaner, sprogvurderinger for 3-årige og børnemiljøvurderinger indebærer samtidig øgede krav til personalets dokumentation og evaluering af både aktiviteterne og målopfyldelsen. Østergaard Andersen et al (2008) har i en undersøgelse af danske daginstitutioner set på det pædagogiske personales erfaringer med dokumentation og evaluering. Østergaard et al. finder, at dokumentation og evaluering opleves positivt af personalet, fordi de oplever en større synlighed i arbejdet, hvilket opleves som en styrkelse af fagligheden. Samtidig peger Østergaard Andersen et al dog på en række konsekvenser for både faglighed og arbejdsvilkår, som er mere problematiske.

Der er også andre undersøgelser som påpeger at introduktionen af dokumentation og evaluering er mere konfliktfyldt. For eksempel nævner Højer Matthiasen et. al i en undersøgelse af kvalitetsforståelser i daginstitutioner, at hvor loven peger på centralt definerede standardiserede målinger af aktiviteterne, ønsker personalet i højere grad at arbejde med mere kvalitative metoder, i form af lokale beskrivelser og beskrivelser af deres refleksioner vedr. udviklingen af en institutionspraksis, der øger kvaliteten. Personalet vil gerne arbejde med dokumentation og vil gerne evaluere aktiviteter og mål, men de meget standardiserede metoder giver ikke mening for dem. Endelig peger en norsk undersøgelse af Seland (2009) på en række negative konsekvenser af New Public Management i en norsk børnehave, hvor den politiske planlægning af daginstitutionernes aktiviteter skaber en ambivalent situation for personalet. På den ene side, skal medarbejderne forholde sig til centralt udstukne mål og udvikle og tilpasse aktiviteter, der sikrer at disse kan indføres lokalt, på den anden side oplever personalet at få mindre tid sammen med børnene, hvilket samlet set påvirker arbejdsmiljøet negativt. Seland rapporterer om at arbejdet i, hvad hun kalder den fleksible institution bliver mere rigtigt, samt at personalets rolle bliver mere overvågende end udviklende, hvilket er paradoksalt i en situation, hvor netop den lokale tilpasning af centrale mål fastholdes.

Mølholt (2008) opdeler dokumentationskravene i to dimensioner: den praktiske og den administrative dimension. Den praktiske dimension omhandler indholdet i læreplaner og de refleksioner, som sættes i gang. Her er de fleste pædagoger positive og ser sådan set, bortset fra tidsproblematikken ikke kravene som problematiske – men snarere som interessante og udviklende. Den administrative dimension opleves mere problematisk og det administrative arbejde opleves at udgøre en stigende byrde i det daglige arbejde. Det drejer sig både om dokumentation af de aktiviteter, der foregår i institutionen og om at skulle sortere og prioritere i de informationer, der kommer udefra, som regel fra kommunen. Derudover nævner Mølholt, at det pædagogiske personale oplever en mangel på anerkendelse af deres bestræbelser på at dokumentere og synliggøre aktiviteter, idet der mangler respons og opfølgning fra den kommunale forvaltning.

Endelig fremhæver Mølholt også forældrenes nye rolle som forbrugere og deres forventninger om øget synlighed som et aspekt af dokumentationskravene, idet en del af dokumentationen rettes mod forældrene. Betydningen af forandringer i forældresamarbejdet nævnes også som noget, der har betydning for dokumentationskravene. Forældre positioneres som brugere af daginstitutioner og stiller større krav til dokumentation af det pædagogiske personales arbejde. Der er ikke helt enighed om, hvad denne nye indflydelse betyder for personalets psykiske arbejdsmiljø. TMC og UdviklingsForum (Ertmann et al 2008), et studie finansieret af FOA, peger dog på, at der er mange myter om hvor konfliktfyldt dette forældresamarbejde er. Dette studie viser, at samarbejdet faktisk er relativt velfungerende, selvom der også er rum for forbedring.

2.6.4. Tid og ressourcer

Flere undersøgelser peger på, at reformerne på daginstitutionsområdet vanskeligt kan adskilles fra spørgsmålet om ressourcer særligt i form af tid. F.eks. nævner Ahrenkiel et al (2012) at konsekvenserne af de nye krav til synliggørelsen af den pædagogiske faglighed forstærkes af et stigende ressourcepres. Samtidig peger andre undersøgelser, som for eksempel Bureau 2000 (Glavind et al 2012) på en vedvarende nedskæring i normeringerne i daginstitutionerne i samme periode, som der også gradvist lægges flere opgaver over på det pædagogiske personale.

Mølholt (2008) finder i sin undersøgelse af autonomi og profession, som både inddrager kvantitative og kvalitative data, at tid er blevet problematisk for personalet på mindst to områder i forlængelse af øget central styring, særligt de nationale læreplaner. For det første oplever personalet at kravene til nye opgaver hele tiden øges samtidig med, at der ikke sker en tilsvarende udvidelse af normeringen. Mølholt beskriver en situation, hvor personalet oplever en ubalance mellem de direkte (og indirekte) krav til arbejdet på den ene side og deres muligheder for at imødekomme disse krav på den anden. De udefrakommende krav opleves som stigende, mens ressourcerne opleves som utilstrækkelige og/eller faldende. For det andet opleves den tid der er, som 'forringet', fordi medarbejderne hele tiden føler, at de burde gøre noget andet end det de gør. Dette hænger ifølge Mølholt sammen med, at den tid, der skal bruges på at udarbejde læreplaner m.v. opleves som tid, der tages fra 'tid med børnene'. Der er i undersøgelsen forslag

om at indføre forberedelsestid for pædagogerne i et forsøg på at gøre det legitimt at bruge tid til at arbejde med de centralt formulerede redskaber (Mølholt 2008: 72).

Nørregaard-Nielsen (2006) fremhæver også spørgsmålet om ressourcer og tid som afgørende for personalets trivsel. Her nævnes at manglen på tid er problematisk, fordi det virker hæmmende på personalets muligheder for at deltage i kompetenceudvikling og efteruddannelse. Det går ud over det øvrige personale, hvis nogen går fra til fx kurser, samtidig med, at manglen på penge til vikarer bevirker at det ikke er muligt at 'købe sig til kurser'. Der er således tale om at knaphed på ressourcer har store konsekvenser for personalets muligheder.

Flere undersøgelser - både norske, danske og svenske - peger samtidig på, at de øgede krav til de pædagogiske medarbejdere ikke alene kræver øget fokus på uddannelse og kompetenceudvikling, men også kræver øgede finansielle rammer (Østrem et al 2009)

2.6.5. Differentiering/hierarkisering

NPM på daginstitutionsområdet ser ud til at føre til øget differentiering og centralisering på flere måder. For det første ses et øget fokus på ledelse og på at etablere nye ledelsesstrukturer i kommunerne. Nogle studier ser en tendens til professionalisering af ledelsen på grund af de øgede krav om kontrol med ressourcer og med 'performance', hvilket på flere måder kan have konsekvenser for relationerne mellem institution og forvaltning og/eller for medarbejderindflydelse. For eksempel beskriver Jørgensen (2007), hvordan de politiske krav om effektivitet, kvalitet og målstyring udmønter sig i en tendens til *hierarkisering* af ledelsesfunktionen, fordi der skabes større ledelsesenheder på tværs af institutioner, og påpeger en risiko for at dette efterlader den enkelte daginstitution uden indflydelse på rammerne for arbejdet. Derudover peger Jørgensen på, at tendensen til at hierarkisering skaber to modsatrettede ledelsesprofiler, idet lederen tvinges til at 'vælge side'; det vil sige at vælge mellem at fokusere på strategi og administration eller vælge at fokusere på medarbejdernes interesser og det daglige arbejde (Jørgensen 2007; Nordenbo et al 2009).

For det andet peger en række undersøgelser på, at NPM har forskellige konsekvenser for pædagoger og for medhjælpere. Traditionelt, har der været en meget begrænset arbejdsdeling mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere og i vid udstrækning har de to grupper udført det samme arbejde (Olsen 2007). Der findes ikke mange undersøgelser af disse arbejdsrelationer, men der er, som tidligere nævnt, i stigende grad fokus på at forstå, hvordan det øgede fokus på og den centrale styring af den pædagogiske faglighed kan skabe nye modsætninger, magtforhold og potentielle konflikter internt i personalegruppen (se Nordenbo et al 2009). I forbindelse med indførelsen af pædagogiske læreplaner og i det hele taget et øget fokus på at dokumentere den pædagogiske faglighed peger flere studier på at der udvikles nye arbejdsdelinger og hierarkiseringer (Mølholt 2008; Olsen 2007).

Udviklingen af daginstitutionerne mod at være en del af uddannelsessystemet skaber et øget pres på at definere og synliggøre den del af den pædagogiske faglighed, der har betydning for læring.

Dette peger også i retning af en øget opdeling af det pædagogiske arbejde i 'det professionaliserede' og 'det ufaglærte'. Enkelte studier anbefaler en sådan øget arbejdsdeling mellem faglærte og medarbejdere med kort eller ingen uddannelse med henvisning til at kunne udnytte pædagogernes faglighed og lederevner (Grimstæth et al 2008). Andre ser professionaliseringen af den pædagogiske faglighed som langt mere kompleks. Nørregård-Nielsen (2006) peger således på, at det er svært for pædagogerne selv at drage grænser mellem 'deres' og 'medhjælpernes' arbejdsopgaver, primært fordi det ikke er muligt at adskille pædagogisk arbejde fra praktisk arbejde. Det vil sige, at man ikke kan tildele medhjælperne 'det praktiske arbejde', fordi det pædagogiske arbejde er forbundet til disse opgaver. Dertil kommer, at både pædagoger og medhjælper vægter oplevelsen af at være kolleger højere end forskelle i uddannelse. Også Nørregaard-Nielsen peger dog på, at de nye centrale lovgivningskrav til særligt pædagogiske læreplaner indebærer en øget differentiering i de to gruppers arbejdsopgaver, hvor pædagogerne tilskyndes til at arbejde mere 'refleksivt' og dermed får et andet blik på børnene, mens medhjælperne tilskyndes til at være hos børnene med en større 'umiddelbarhed'. Det er primært lederne og pædagogerne, der varetager de nye mere refleksive lærings og vurderingsopgaver, hvilket alt andet lige øger afstanden mellem de to gruppers roller, faglighed og arbejdsopgaver.

En sådan tendens til øget arbejdsdeling er også et resultat hos Seland (2009), som viser hvordan de stigende administrative krav til pædagogerne om at udvikle nationale læreplaner og sikre dokumentation af deres aktiviteter indebærer at pædagogmedhjælperne bruger mere tid sammen med børnene end de uddannede pædagoger. Seland finder, at denne udvikling på sin vis er paradoksals i den forstand, at for eksempel udviklingen af pædagogiske læreplaner må ses som et udtryk for et ønske om en 'professionalisering' den pædagogiske faglighed og af relationen mellem medarbejdere og børn.

Samlet set peger litteraturen på, at konsekvenserne af New Public management på daginstitutionsområdet er mindre entydigt negative end på for eksempel ældreområdet. Det øgede fokus på den pædagogiske faglighed og ikke mindst kvaliteten af det pædagogiske arbejde samt mulighederne for at dokumentere og evaluere har ifølge flere forskere styrket fagligheden og gjort det pædagogiske felt mere eksplicit. Samtidig ses en øget tendens til opsplittning mellem pædagogers og medhjælperes arbejde dels gennem fokus på faglighed i dokumentation og planlægning, som primært varetages af pædagogerne, dels mere indirekte ved at det udelukkende er dette arbejde, der synliggøres, mens den del af arbejdsopgaverne, som Ahrenkiel et al (2012) ovenfor kalder for 'upåagtede' i højere grad varetages af pædagogmedhjælperne. Der er derfor også en risiko for at det særligt er pædagogmedhjælpernes arbejde, der usynliggøres som følge af moderniseringen af daginstitutionerne og det øgede fokus på læring.

2.7. Psykisk arbejdsmiljø i dag- og døgn institutioner

Der er kun få undersøgelser af det psykiske arbejdsmiljø i dag- og døgninstitutionerne.. I dette afsnit vil vi trække på statistik fra undersøgelsen Arbejdsmiljø og helbred (som laves af det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø) og tre undersøgelser af de ansattes arbejdsvilkår. De

undersøgelser, som vi beskriver, beskæftiger sig ikke direkte med årsagssammenhænge i forhold til indførelsen af NPM.

Undersøgelsen *Arbejds miljø og helbred 2012* afdækker danskernes arbejdsmiljø med femårige mellemrum. I 2012 svarede ca. 16.300 personer på spørgeskemaet. Tallene fra 2012 viser, at de ansatte på dag- og døgninstitutionerne oplever forskellige problemer med arbejdsmiljøet. Vi har her valgt at fremhæve problemer relateret til det psykiske arbejdsmiljø.

De ansatte i dag- og døgninstitutionerne belastes af høje følelsesmæssige og kognitive krav og skal skjule deres følelser. Dette resultat er ikke overraskende, da det er relationelt arbejde. Derudover har de ansatte på særligt døgninstitutionerne problemer med rolleklarhed og oplever mange rollekonflikter. De ansatte på døgninstitutionerne oplever derudover mange ubehagelige episoder med sex-chikane, fysisk vold, trusler om vold og konflikter. Denne gruppe oplever også, at det kan være svært at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen.

2.7.1. Vold og trusler i døgninstitutioner

Risikoen for vold og trusler knyttes til nedskæringer på døgninstitutionso mrådet. Det er således ikke specifikt knyttet til indførelse af NPM inspirerede styringsformer. Alligevel har vi medtaget det her da det giver viden om hvilke konsekvenser ressourceknaphed og et for lavt personaleantal kan få for både brugeres og personales trivsel.

I 2009 gennemførte Arbejdstilsynet en særlig indsats på døgninstitutionerne i forhold til belastninger i forhold til det psykiske arbejdsmiljø (Kudahl 2009). AT lavede i alt 452 påbud, som særligt handlede om de ansattes muligheder for at forebygge og håndtere voldelige og traumatiske hændelser i arbejdet. I Søren Kudahls undersøgelse (2009) interviewes repræsentanter fra flere fagforbund. Generelt fremhæves den dårlige håndtering og hyppigheden af de ubehagelige episoder hænger sammen med nedskæringer på særligt døgninstitutionso mrådet som årsag til problemerne. Hvis der ikke er ressourcer nok, er det svært for personalet at yde den indsats, som skal til for at undgå episoderne. Undersøgelsen peger således på den samme type af årsagssammenhæng som er vist i undersøgelse af vold i ældreplejen (Høgh et al 2007a): At forekomsten af voldelige episoder hænger sammen med den mængde af tid, som den ansatte har mulighed for at bruge sammen med borgeren DPU lavede i samarbejde med FOA en undersøgelse i 2009 (Robenhagen et al 2009), som viste at mange omsorgshjælpere (28 %) følte sig psykisk belastede af deres arbejde. 25 % fandt at de havde et belastende stort ansvar i arbejdet med brugerne og 18 % markerede at de følte sig stærkt belastede af de mange voldelige brugere, som medvirkede til en stor grad af utryghed i arbejdet (12 %). Ydermere følte personalet sig belastet af dårlige samarbejdsrelationer på arbejdspladsen (37 %)

2.7.2. Udfordringer og tidspres i dagplejen

Hos dagplejerne er der ligeledes påvist en væsentlig forringelse af arbejdsforholdene, på grund af besparelser og omstruktureringer er blevet væsentligt forringede.

Et studie af dagplejepædagogers arbejdsforhold, som FOA lavede i 2007 i samarbejde med Bureau 2000 (Pade & Glavind 2007) viser at dagplejepædagogerne ofte glemmer at holde pause, arbejder over og har svært ved at koble fra i fritiden. Undersøgelsen viser, at de ansatte oplever et stadigt stigende dagligt arbejdspress og at de ofte oplever at skulle træffe vigtige beslutninger under tidspres. Dagplejepædagogerne oplever at have for få ressourcer til at kunne følge op på problemer eller gå nye og alternative veje – komme med bedre løsninger på daglige opgaver. Følgelig markerer de, at de føler sig magtesløse overfor dårlige løsninger. Dagplejepædagogerne oplever dårlig ledelse fra kommunens side og at de skal forholde sig til mange modstridende krav fra forældre og kommune. Da dagplejepædagogerne arbejder meget alene oplever de – ikke overraskende – at de ofte står alene med problemer.

Konsekvenser for øvrige grupper

På rengøringsområdet har privatiseringen og konkurrenceudsættelsen været omfattende, og er sket allerede i 90'erne. I 2001 havde 68 % af de statslige institutioner, der varetager rengøring sendt området i udbud (Udliciteringsrådet 2000). Som følge af den tidlige og omfattende udlicitering af de to områder er litteraturen om sammenhængen mellem NPM og arbejdsmiljøet meget sparsom og ældre end litteraturen, som er knyttet til de øvrige af FOA's faggrupper. Den litteratur, som har været muligt at fremskaffe handler meget om overgangen fra offentlig til privat virksomhed og konsekvenserne for arbejdsmiljøet. Undersøgelserne peger på, at der er sket nogle væsentlige forringelser for ansatte i begge sektorer.

2.8. Teknologisering og opsplitning på køkkenområdet

I en undersøgelse foretaget af Center for Alternativ Samfundsanalyse (Petersen & Christiansen 2003), som kombinerer et litteraturstudie med casestudier af tre forskellige institutionskøkkener, beskrives arbejdet i disse køkkener som travlt og stressende. Det gjaldt især for køkkenassistenterne og husassistenterne. Derudover var mange ansatte på køkkenområdet usikre på deres fremtid på grund af omstruktureringer, sammenlægninger og udlicitering. De ansatte frygtede at udlicitering kunne resultere i afskedigelse, at man blev tvunget ned i tid eller (som er set på andre områder af den offentlige sektor), eller at deres kvalifikationer ikke svarer til de nye opgaver, som er en følge af sammenlægning eller lignende. Alle disse ovenstående følgevirkning af konkurrenceudsættelse på dette område bidrog til at sætte det psykiske arbejdsmiljø under pres.

Rapporten *Omstilling og arbejdsmiljø i den offentlige sektor* (LO 2002) peger på, at der ved privatiseringen af et køkken, som leverede mad til ældre borgere, blev ændret væsentligt på arbejdsprocesser og jobindhold. Der blev gennemført en omfattende teknologisering af arbejdet i køkkenet, som førte til at personalet fik færre og mere ensformige og mere specialiserede arbejdsopgaver. Dette forringede de ansattes mulighed for at opleve mening i deres arbejde. I køkkenet forsøgte man at øge variationen gennem jobrotation, hvilket gjorde arbejdet mindre belastende. Ændringer af lederstil har ligeledes ført til en bedre samarbejdskultur mellem medarbejdere og ledelse. Rapporten pointerer, at hvis man ønsker at sætte fokus på de arbejdsmiljømæssige konsekvenser af privatisering, skal opmærksomheden ikke alene rettes mod perioden efter en udbudsforretning, men bør i lige så høj grad rettes mod perioden inden. I perioden inden udbudsforretningen er der stor usikkerhed hos de ansatte, og måden som personalet informeres om udbudsbeslutningen får stor betydning for det psykiske arbejdsmiljø efterfølgende. På virksomheder, som involverede de ansatte i at lave en ny organisering af arbejdet efter udliciteringen, var konsekvenserne for det psykiske arbejdsmiljø mindre (LO, 2002: 35).

2.9. Større pres på rengøringsassistenter

Ida Bering beskriver i sin Ph.d. afhandling *Når det dårlige arbejde er godt* (Bering 2002), hvordan udlicitering af rengøringsopgaver skaber tempoforøgelse i arbejdet for rengøringsassistenter.

Afhandlingen er baseret på interviews med deltagere i forskellige udviklingsprojekter på flere danske rengøringsfirmaer.

Bering beskriver, at der ved udlicitering sker en opsplитning, som gør det vanskeligt at ernære sig gennem deltidsarbejde, derfor har mange rengøringsassistenter flere jobs, hvilket i praksis giver arbejdsdage som er svære at få til at hænge sammen – og give mening. Udliciteringen (f.eks. fra skoler) forringer muligheden for at etablere et bredere job til den ansatte. Derudover mister arbejdsgiveren beslutningskompetence i forhold til en række forhold som påvirker de ansattes arbejdsmiljø – (rumindretning mv.).

Den øgede konkurrence medfører endvidere, at der sker nedskæringer, så servicen bliver billig nok til at firmaet kan vinde områderne. Arbejdet er i forvejen så gennemrationaliseret at besparelserne ikke kan hentes ind på mere optimale arbejdsgange, hvilket efterlader tempostigning som eneste mulighed.

Dokumentation af arbejdets udførelse er også et problem. Ydelserne må beskrives på en måde, som muliggør øget kontrol. Det mindsker brugernes indflydelse på, hvilke opgaver der prioriteres og den enkelte ansattes mulighed for at lave faglige prioriteringer forringes. Udliciteringen af arbejdsopgaven resulterer i, at den ansatte går fra at være en kollega til en ekstern servicefunktion, hvilket isolerer rengøringspersonalet fra det kollegiale fællesskab. Rengøringsarbejdet er ofte et meget ensomt job uden muligheder for social støtte.

Brugerne informeres ofte ikke om besparelser, hvilket gør at kritikken vendes mod den enkelte rengøringsassistent. Ledelsens udmeldinger om at de ansatte skal levere samme kvalitet trods store besparelser opleves som manglende respekt for det arbejde den ansatte hidtil har udført. Citatet her er fra en rengøringsassistent fra en mindre kommune: *"De må jo heller ikke mene, at vi ikke har lavet noget før privatiseringen, når vi nu skal lave det dobbelte på den samme tid"* (Bering 2002).

De manglende muligheder for at udføre et arbejde af høj kvalitet – på grund af besparelser og tempoøgning - forringer arbejdsglæden hos rengøringsassistenterne. Derudover viser studier, at der sker en større opsplitting af arbejdet, som gør at mange rengøringsassistenter må ernære sig ved at arbejde for flere firmaer på samme tid. Det gør det svært at konstruere et arbejdsliv, som giver mening både tidmæssigt og personligt. Ved privatisering af rengøring på eksempelvis skoler forsvandt muligheden for at skabe et mere helstøbt job for den enkelte rengøringsassistent.

Den øgede konkurrence medfører, at der sker omfattende nedskæringer, så servicen bliver billig nok til at rengøringsfirmaet kan vinde områderne. I en ny rapport fra Norge (Finnstrand & Ravn 2011) omtaler en leder af et stort rengøringsfirma, hvordan den offentlige sektors optagethed af at spare penge (på de nu udliciterede services) resulterer i, at firmaerne må gå på kompromis med de ansattes velbefindende for at vinde et offentligt udbud:

”Vores oplevelse er at den offentlige sektor er ’den store stygge ulv’. Det er uden tvivl den offentlige sektor, som presser priserne mest, og dem som spørger mindst til om vi driver forretning på en etisk forsvarlig måde” (Finnestrand & Ravn 2011).

Selvom rengørings- og køkkenområderne er forholdsvis uberørte af forskning i sammenhængen mellem arbejdsforhold og New Public Management, tegner der sig alligevel et billede af forringede arbejdsvilkår og problemer med at skabe mening i arbejdet under disse forhold.

Kapitel 3: NPM, produktivitet og arbejdsmiljø

Indledning

I årtier har den offentlige sektor været mærket af en konflikt mellem et stigende behov for offentlige serviceydelser og en politisk/økonomisk modvilje mod at lade de offentlige udgifter stige. De samfundsøkonomiske grænser for væksten i den offentlige sektor førte til, at man allerede i 1980'erne begyndte at stille meget håndfaste krav til produktivitetsudviklingen i den offentlige sektor: Man forudsatte således, at der hvert år var en produktivitetsvækst på 2 %, og derfor blev alle budgetter som udgangspunkt reduceret med 2 %. Dermed skabte man plads til at imødekomme nogle af de nye behov for offentlige serviceydelser.

Der er flere grunde til, at vi oplever et konstant behov for vækst i de offentlige serviceydelser.

En grund er, at der generelt stilles større krav om mere og bedre service fra den offentlige sektor, fordi behovet for offentlige serviceydelser stiger: i sundhedssektoren stiger behovet når der udvikles ny viden og nye behandlingsformer, med arbejdsmarkedets udvikling stiger behovet for uddannelse, med væksten i antallet af ældre stiger behovet for ældrepleje osv.

En anden grund er, at det er vanskeligere at skabe produktivitet fremgang inden for meget offentlig service, og derfor vil omkostningerne til offentlig service vokse. Denne antagelse bygger på økonomien Baumols teori om, at ikke alle sektorer har de samme muligheder for at skabe produktivitet (Vuorensyrjä 2013). De sektorer, der har vanskeligst ved at skabe produktivitet (f.eks. uddannelse og omsorg) vil nødvendigvis komme til at beslaglægge en stadig større del af den samlede økonomi. Pointen her er, at vores behov for fødevarer, møbler, tøj osv. kan tilfredsstilles med en mindre og mindre arbejdsindsats, hvorimod vores behov for sundhed, omsorg, uddannelse m.v. fortsat kræver en stor arbejdsindsats, fordi der er mindre mulighed for at produktivitet udvikle den direkte menneskelige kontakt. Derfor vil disse sektorer ifølge Baumols forudsigelser, komme til at udgøre en stadig større del af økonomien.

I det lys er det overraskende, at omkostninger til den offentlige service ikke er større end de faktisk er. Omkostningerne til offentlig service voksede indtil midten af 1980'erne, målt som andel af bruttonationalproduktet, men siden da har den andel omkostningerne til offentlige serviceydelser udgør af den samlede økonomi holdt sig nogenlunde konstant. I 1985 udgjorde udgifterne til offentlige serviceydelser 27 % af Danmarks samlede økonomi (BNP), og i 2013 udgør disse udgifter stadig 27 % af økonomien. I den mellemliggende periode har andelen været nede på 25 % hvor den lå lavest og oppe på 28 % hvor den var højest (Finansministeriet 2010). Selv om de offentlige serviceydelser for en stor del i deres natur er lavteknologiske, og selv om behovet for offentlige serviceydelser stiger, er disse udgifters andel af den samlede økonomi holdt konstant. Dette kan skyldes, at produktiviteten i den offentlige sektor har været stigende - enten fordi de ansatte arbejder hårdere, eller fordi de arbejder smartere - eller begge dele. Det kan også skyldes, at kvaliteten af de offentlige serviceydelser er faldet - eller i nogle tilfælde helt er faldet væk.

Produktivitet er et udtryk for forholdet mellem input og output: Hvor meget værdi får vi for det input vi gør i form af arbejdskraft, bygninger og teknologi. Det er vanskeligt at vurdere udviklingen af produktivitet i den offentlige sektor, først og fremmest fordi de offentlige serviceydelser ikke prisfastsættes på et marked⁷. Derfor kan man ikke beregne produktiviteten som i den private sektor med en simpel input-output model, med fokus på hvor meget værdi, der kommer ind i produktionen, og hvor meget der kommer ud igen. For at vurdere produktiviteten i den offentlige sektor bliver man nødt til at operere med meget komplekse in-put out-put modeller (Pollitt & Bouckaert 2011). Men selv disse komplekse modeller fungerer kun, hvis man entydigt kan fastlægge hvilke behov den offentlige service skal tilfredsstille, og hvis man har entydige kriterier for kvalitetsvurderinger. Det er imidlertid sjældent, at behovene og kvalitetskravene er entydige.

Der gøres masser af bestræbelser på at vurdere produktivitetsudviklingen af de offentlige ydelser ved at se på hvorledes omkostningerne per ydelse udvikler sig. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvorvidt reducerede omkostninger pr. ydelse er begrundet i produktivetsstigning eller i kvalitetstab. Når f.eks. patienter på sygehusene sendes hurtigere hjem, er det så en produktivetsstigning eller en kvalitetsreduktion? Når skattevæsenet forlanger at vi skal betjene os selv, er det så produktivetsvækst eller kvalitetsreduktion? Når hjemmeplejen skal få den ældre til selv at sørge for rengøring og personlig pleje, er det så produktivetsstigning eller kvalitetsreduktion?

Også i de kommende år vil der være meget fokus på at holde igen med de offentlige udgifter, og der vil derfor være stor interesse for at øge produktiviteten i den offentlige sektor (Sørensen 2012). Vi står bare overfor det problem, at det ikke er muligt klart og entydigt at afgøre, hvad der skaber produktivetsudvikling i den offentlige sektor. Politikerne har derfor i højere grad ageret ud fra 'tro' end viden når det gælder udviklingen af produktiviteten i den offentlige sektor. Den dominerende 'tro' har i en årrække været fokuseret på tre veje til produktivetsforbedringer: udbygning af digitaliseringen, effektivisering af produktionsgange (bl.a. gennem lean-organisering) og videreudvikling af elementerne i New Public Management med en større markedsorientering af den offentlige sektor.

Vi vil for så vidt ikke afvise de produktivetsmæssige potentialer, der ligger i disse tilgange. Digitalisering bidrager sikkert ofte til forøget produktivitet (selv om det også nogle gange bidrager til at gøre serviceydelserne mere komplicerede). Lean bidrager sikkert til effektivisering (selv om det ikke altid lever op til forventningerne). Markedsstyring og strategisk ledelse vil i mange tilfælde øge produktiviteten. Men vi vil også, med henvisning til studier på området, pege på, at man ikke skal være alt for sikker på, at markedsorientering altid giver produktivetsgevinster. Mange initiativer til at gøre den offentlige sektor mere markedsorienteret har ikke levet op til forventningerne, og strategisk ledelse fører i mange tilfælde til en udvikling af arbejdet, der virker meningsløs for de ansatte, med faldende produktivitet til følge. Vores budskab er for så vidt ikke,

⁷ I nationalregnskabet sættes værdien af de offentlige ydelser til de omkostninger, der er forbundet med de offentlige ydelser, hvilket per definition vil betyde, at produktiviteten vil være konstant uanset hvad.

at man bør opgive alt, hvad der har med NPM at gøre, men derimod at man må arbejde mere reflekteret med de styringsformer, der bringes i spil, som led i NPM.

Samtidig er det vigtigt at bringe et andet perspektiv ind: Nemlig, den produktivitmæssige betydning af arbejdslivets kvalitet i den offentlige sektor. Arbejdslivets kvalitet betegner her en række af de forhold, som også er kendetegnende for et godt psykisk arbejdsmiljø, men som har afgørende betydning for produktiviteten. Dette er veldokumenteret igennem den forskningstradition, der beskæftiger sig med sammenhænge mellem arbejdslivets kvalitet, motivation og produktivitet. Vi vil argumentere for, at initiativer til forbedring af produktiviteten i den offentlige sektor, baseret på NPM skyder sig selv i foden, hvis de undergraver de kvaliteter i arbejdslivet, som kan fastholde og udvikle produktiviteten.

Vi vil derfor først pege på en række vanskeligheder knyttet til realiseringen af de produktivetsgevinster, NPM lover. Vi vil således se på konkurrencens omkostninger, adfældsregulering gennem økonomiske incitamenter. Derefter vil vi se på en mulig utilsigtet negativ effekt for produktiviteten knyttet til NPM: nedbrydning af de produktivetsfremmende dynamikker i arbejdslivet.

3.1. Konkurrencens omkostninger

Konkurrence er et plusord i NPM. Tanken er, at hvis en organisation udsættes for konkurrence vil den af sig selv finde veje til omkostningsreduktion og effektivisering. De organisationer, der er dårligst til dette, vil bukke under i konkurrencen. Argumentet er, at vi fra udviklingen i det private erhvervsliv kan se, at konkurrencen kan skabe et kolossalt produktivetspres. Derfor har man udliciteret offentlige serviceydelser, og dermed udsat dem for konkurrence mellem forskellige private aktører. Derudover har man skabt markedslignende forhold og konkurrence indenfor den offentlige sektor: institutionerne 'aflønnes' for deres 'produkter', og de institutioner, der er mest effektive, kan skabe et overskud og investere i at få flere brugere/kunder.

Sverige er længere i denne udvikling end Danmark er det. Erfaringerne fra Sverige er ikke entydigt positive. I 2011 blev der udgivet en bog i Sverige med titlen 'Konkurrencens konsekvenser' (Hartman 2011), som vandt stor opmærksomhed. Bogen tager udgangspunkt i, at man faktisk ved meget lidt om hvad der kommer ud af at udsætte offentlige serviceydelser for konkurrence. Bogen opsamler viden om effekterne af konkurrenceudsættelse på flere svenske velfærdsområder; ældrepleje, daginstitutioner, jobcentre og handicapområdet. Fælles for alle områderne er det, at de hidtidige forskningsresultater ikke viser nogen klare effektivetsgevinster eller lavere udgifter til ydelserne (Hartman 2011: 265). Tvært imod ses det på flere af områderne, at konkurrenceudsættelsen har resulteret i øgede omkostninger for kommunerne.

For eksempel lavede den svenske Socialstyrelse en analyse af udviklingen på ældreområdet i forskellige kommuner, som viste at omkostningerne samlet set var steget mere i kommuner, som havde privatiseret store dele af ældreplejen end i de kommuner, som havde valgt at beholde store dele af eller hele sektoren i kommunalt regi (Hartman 2011: 236). Grunden til de øgede

omkostninger var typisk, at visitationen skulle holde kontakt med et stort antal udførende og at der skulle bruges flere ressourcer på opfølgning og kontrol. Selv den del af arbejdstiden tid, som gik med transport for personalet mellem opgaverne blev mere omfattende, fordi mange firmaer på grund af konkurrencen måtte udbyde services i større geografiske områder (Hartman 2011: 236).

3.1.1. Markedsstyring skaber et nyt bureaukrati

Et væsentligt argument for at introducere markedsstyring er, at man dermed undgår et stort tungt og politisk eller professionelt styret bureaukrati. Vi kan med Mintzberg (1983) tale om to typer af bureaukrati i den offentlige sektor 'maskinbureaukratiet', som vi finder i administrative dele (f.eks. skattevæsenet) og 'fagbureaukratiet', hvor det er professionen (pædagogen, Social- og sundhedshjælperen/assistenten, læreren, lægen osv.) der styrer ud fra den etablerede professionalitet. I 'maskinbureaukratiet' definerer politikerne, hvilke serviceydelser, der skal leveres, og embedsværket sikrer gennem et bureaukrati – et fast system af regler, rolle- og ansvarsfordeling - at medarbejderne udfører det politikerne forventer. I 'fagbureaukratiet' ved faggrupperne i kraft af deres faglighed, hvad der er bedst for brugerne. Institutionerne styres ud fra faglige kriterier. Kritikken af både 'maskinbureaukratiet' og 'fagbureaukratiet' går på, at brugerne sættes uden for indflydelse, bureaukratiet er tungt og ressourcekrævende, og bureaukratiet har vanskeligt ved at skabe forandring.

Et væsentligt formål med markedsorienteringen af de offentlige serviceydelser er at gøre op med bureaukratiet: Brugere skal have indflydelse i kraft af, at de får mulighed for frit valg. Institutionerne skal ikke styres af regler og bestemmelser, men de skal selv have mulighed for at finde den mest effektive måde at løse deres opgaver - presset af konkurrence fra andre institutioner og private udbydere.

Det er imidlertid svært at få markedsmekanismerne til at virke. Ét problem er, som Hartman (2011: 259) påpeger, at der i mange tilfælde ikke etableres et reelt frit valg for brugerne. Det offentlige system afgør stadig hvilken ydelse der stilles til rådighed for borgerne. Borgerne kan reelt kun vælge mellem forskellige udbydere af disse på forhånd fastlagte ydelser. Brugernes valg og fravalg får dermed ikke den store effekt på ydelserne.

For at skabe et marked, hvor der er lige konkurrencevilkår for alle udbydere, har det været nødvendigt at formalisere de ydelser, der skal leveres. Et godt eksempel er hjemmeplejen, hvor Bestiller/Udfører Modellen har ført til, at det er blevet nøje specificeret hvilke ydelser, der skal leveres (se kapitel 1: 1.2 Den markedsøkonomiske del af New Public Management). Noget tilsvarende finder vi i varierende omfang indenfor de fleste offentlige sektorer. Markedsorienteringen af de offentlige ydelser forudsætter, at der opbygges et nyt bureaukrati, hvori ydelserne specificeres, og hvori det kontrolleres, at de forventede ydelser leveres. Markedsstyring skaber dermed ikke mindre, men mere bureaukrati med flere regler og formalia (Standing 2009). I stedet for at mindske bureaukratiet, kan markedsorienteringen føre til, at man i de sektorer, hvor 'fagbureaukratiet' har hersket, oplever, at der nu tilføjes yderligere et 'maskinbureaukrati', der udarbejder kvalitetsstandarder, akkrediterer, benchmarker etc. Dette

'maskinbureaukrati' er i sig selv omkostningsfuldt, og dertil kommer, at det lægger beslag på ressourcer i det udførende led, hvor standarder skal efterleves og hvor der skal indrapporteres.

3.1.2. Effekter ved udlicitering og konkurrenceudsættelse

Anvendt KommunalForskning (AKF, som nu er blevet en del af KORA⁸) har de seneste år lavet flere rapporter om effekterne af øget konkurrence i den offentlige sektor i Danmark (Petersen et al 2011; Petersen & Hjelmar 2012; Houlberg & Petersen 2012). Rapporterne bygger på omfattende systematiske litteraturstudier.

Undersøgelser af effekter af udlicitering (Petersen et al 2011) viser, at de økonomiske fordele ved at bruge private aktører svinder over tid. En af forklaringerne, at de privates tilbud i udgangspunktet er for optimistiske i deres prissætning; og med tiden øges prisen derfor samtidig med at de offentlige organisationer øger effektiviteten (Petersen et al 2011: 8). Der er dokumentation for at der er sket besparelser på de tekniske områder i den offentlige sektor (affaldshåndtering, rengøring og vejområdet). Det er dog samtidig påvist, at der sker en række forringelser på rengøringsområdet som følge af udlicitering, hvilket giver sig udslag i oplevelsen af manglende mulighed for at udføre et arbejde af høj kvalitet. Denne oplevelse forringer rengøringsassistenternes tilfredshed med arbejdet og skaber et dårligt psykisk arbejdsmiljø (se også kapitel 2).

På de 'bløde områder' er det ikke påvist, at udlicitering skulle medføre økonomiske gevinster. Petersen et al henviser til flere udenlandske studier, som viser en negativ sammenhæng mellem udlicitering og løn og arbejdsforhold. Denne sammenhæng fremstår ikke så entydigt negativ i de danske studier, hvilket måske kan forklares ved de danske regulerings- og aftalemæssige forhold på arbejdsmarkedet (Petersen et al 2011: 9).

KORA har gennemført to lignende litteraturbaserede studier af effekterne af konkurrenceudsættelse på ældre- og daginstitutionsområdet (Petersen & Hjelmar 2012; Houlberg & Petersen 2012). På daginstitutionsområdet ses en tendens til, at de kommunale udgifter stiger (særligt i Sverige), når opgaverne udliciteres. På ældreområdet er der ikke fundet nogen nævneværdige besparelser som følge af udlicitering. Både i ældreplejen og på dagsinstitutionerne ses det, personalesammensætningen ændres hos de private, som i stigende grad benytter sig af yngre og lavere uddannet arbejdskraft.

Udlicitering har generelt en tendens til at påvirke løn og arbejdsforhold negativt. Flere studier peger på øget sygefravær, lavere jobtilfredshed, stress og ringere fysisk arbejdsmiljø (Petersen et al 2011: 9). Rapporten anbefaler således, at man tager højde for de mere langsigtede og samlede samfundsøkonomiske konsekvenser, som forringelser i de ansattes arbejdsmiljø kan medføre, når effekterne af udlicitering og konkurrenceudsættelse i forbindelse med NPM skal udregnes.

⁸ Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Der er således ikke meget, der peger entydigt på, at udlicitering og konkurrenceudsættelse skulle virke produktivitsfremmende. På tekniske område er der registreret økonomiske fordele, mens eventuelle økonomiske gevinster har været svære at identificere på de "bløde" områder. Det er derfor vigtigt, at politiske beslutninger om udlicitering og konkurrenceudsættelse foretages på et grundlag som tager højde for at konkurrenceudsættelse også som der fremgår nedenfor er en produktivitetshæmmende faktor.

3.2. Adfærdsregulering gennem økonomiske incitament

Den markedsorientering NPM plæderer for, er også slået igennem når det gælder løndannelsen. Resultatløn har i mange lande været en betydningsfuld del i udviklingen af NPM (OECD 2005; 2008). I Danmark blev der i slutningen af 90'erne indført nye lønformer, som gik ud på, at der kunne ydes tillæg til grundlønnen, som enten kan udmøntes i forhold til objektive kriterier såsom uddannelse og supplerende kurser, eller som kan gives på baggrund af vurderinger af den enkeltes præstationer. Det sidste kalder man også resultatløn (eller med et engelsk udtryk performance-relateret løn). Resultatløn er en del af markedsorienteringen af den offentlige sektor: medarbejdernes aflønning afspejler i højere grad den værdi de udgør for arbejdspladsen, og der etableres en konkurrence medarbejderne imellem.

Ideen bag indførelsen af resultatløn i den offentlige sektor var, at man kunne skabe et incitament for den enkelte til at yde en ekstra indsats. Samtidig kunne man gøre sektoren mere attraktiv og dermed tiltrække velkvalificeret arbejdskraft.

Det økonomiske incitament, der stimuleres gennem resultatlønnen, spiller imidlertid sammen med andre motivationsfaktorer. I den internationale litteratur har der været en stigende interesse for, hvad der bliver kaldt *Public Service Motivation* (PSM) (Perry & Hondeghem 2008). Med PSM forstår man medarbejdernes motivation for at bidrage til samfundet gennem den offentlige ydelse de leverer. Det er altså en motivation, der ikke er knyttet til den institution man er tilknyttet til eller den aflønning der gives, men derimod er knyttet til det produkt der leveres. En motivationsform, der i øvrigt ikke kun findes i den offentlige sektor, men også kan findes i den private sektor. I det følgende vil vi undersøge samspillet mellem de økonomiske incitament og Public Service Motivation.

3.2.1. Effekter af resultatløn

I flere lande, heriblandt Danmark, er der gennemført studier af sammenhængen mellem resultatløn og produktivitet, effektivitet og motivation. De er fælles om at udpege en række mulige problematiske effekter af at indføre økonomiske incitament i sektoren – heriblandt faldende effektivitet, tab af motivation og dårlig udførsel af arbejdsopgaver. I Danmark er der lavet studier af de økonomiske incitamenters effekter indenfor skoler og universiteter. Vi forventer, at de mekanismer man her har identificeret, kan genfindes indenfor andre områder af den offentlige sektor.

Kirsten Bregm (2010a; 2010b; 2013) beskriver en lang række modsætningsfyldte effekter af resultatløn i Danmark. De parametre, som det er muligt at blive målt på og dermed belønnet efter, svarer ofte ikke til det, som de ansatte vil opfatte som at "gøre et godt stykke arbejde" (Bregm 2013). Bregm problematiserer, at resultatløn fører til fortrængning af "indre motivation" og arbejdet dermed udføres på ringe vis (Bregm 2010a: 64). Resultatløn kan endvidere opfattes som kontrollerende, og kan derfor føre til forringelser i selvbestemmelse og selvagtelse hos den enkelte medarbejder. Dette kan føre til at den "indre motivation" svækkes. Derudover risikerer udmålingen af løn baseret på individuelle resultater at blive oplevet som uretfærdig, hvilket ligeledes kan være med til at sænke motivation og skabe kvalitetsforringelser i den offentlige service.

Et studie viser, at den motivationsmæssige effekt hos de der modtager bonus risikerer at blive "ædt" af faldende effektivitet hos de ansatte, der oplever uretfærdighed (Bregm 2010b: 167). I den offentlige sektor kan det i særlig grad være vanskeligt for de ansatte at acceptere individuelle lønforskelle (Bregm 2010b: 166).

Studiet viser, at de negative effekter af oplevet dårlig ledelse og uretfærdighed til en vis grad kan modvirkes af en veletableret *Public Service Motivation*, men at denne motivation "eroderer" og slipper op på et tidspunkt (Bregm 2010b: 167) hvis oplevet uretfærdighed er vedvarende og massiv. Der er dermed en risiko for, at adfærdsnormerne ændres, så det bliver legitimt at handle i overensstemmelse med det økonomiske incitament, men i modstrid med at gøre et godt stykke arbejde.

3.2.2. Erfaringer fra andre lande

I to udenlandske studier behandles effekterne af økonomiske incitamenter ligeledes. I England er forskellige former for økonomiske incitamenter et vigtigt element i moderniseringen af den offentlige sektor. Burgess og Ratto (2003) undersøger hvorfor effekten af især resultatløn har vist sig at være ringe i den offentlige sektor. De peger på flere faktorer. Dels er der ofte tale om tværfagligt samarbejde og mange forskellige ledere eller 'aftagere', dels er svært at definere og måle output i den offentlige sektor, hvilket gør det svært at lave et aflønningssystem, som giver mening i forhold til opgavernes karakter.

I Frankrig har man ligeledes beskæftiget sig med effekter af resultatløn (Forest 2008). Her er der fundet tegn på, at implementeringen af nye lønsystemer i den offentlige sektor kan lede til reduktion af de ansattes motivation i arbejdet. Med henvisning til "den indre motivation" anbefaler Forest, at såfremt man ønsker at indføre nye lønsystemer er det vigtigt først at undersøge, hvad de ansattes motivation grundlæggende består i (Forest 2008: 337).

3.2.3. Hvad motiverer ansatte i den offentlige sektor?

Et studie fra Danmark blandt ansatte i sundhedssektoren (Andersen 2009) viste, at de ansattes adfærd først og fremmest påvirkes af professionelle normer, og at økonomiske incitamenter

udelukkende synes at påvirke adfærd på områder, hvor disse normer er fraværende. F.eks. lader lægerne sig ikke styre af økonomiske incitamenter i den almindelige konsultation. Men når der kommer nye opgaver ind (som f.eks. tale-terapi), så kommer de økonomiske normer pludselig til at spille en stor rolle (Andersen 2009: 81). Et lignende fund er gjort blandt fysioterapeuter (Andersen & Serritzlev 2012). Fysioterapeuter med høj Public Sector Motivation behandlede flere handikappede patienter på trods af, at det rent økonomisk bedre kan betale sig at behandle private patienter, som typisk ikke er lige så tidskrævende.

I Holland er der lavet et studie, som viser, at motivation er en sandsynlig følgevirkning af bl.a. *Organizational Commitment* (tilknytning til arbejdspladsen) (Camillieri et al 2007). Derudover påviser de en mulig sammenhæng mellem virksomhedens evne til at: 1) skabe værdi for brugeren, 2) understøtte autonomi, entreprenørskab og involvering af de ansatte, 3) være fleksibel i forhold til anvendelsen af regler og retningslinjer og de ansattes motivation, tilknytning til arbejdspladsen og performance (Camillieri et al 2007: 260). Mange studier peger på, der i den aktuelle udvikling af offentlige sektor sker forringelser indenfor alle disse tre områder (se Kapitel 2).

Dette hollandske studie er således et i en række af studier, der påpeger betydningen af arbejdslivets kvalitet for produktiviteten, og som samtidig påpeger, at mange initiativer til udfoldelse af NPM utilsigtet kan begrænse potentialer i arbejdslivet for produktivtetsmæssige forbedringer.

3.3. Arbejdslivets kvalitet og produktivitet

Produktivitet afhænger, ikke mindst indenfor offentlig service, af medarbejdernes indstilling til deres arbejde, samarbejdet, arbejdets organisering og ledelsen – det afhænger med andre ord af det vi her vil kalde 'arbejdslivets kvalitet'. Anvendelsen af forskellige styringsmidler som led i NPM påvirker som vi har gennemgået i kapitel 2 det psykiske arbejdsmiljø. Men omvendt er et også vigtigt at have øje for det positive samspil mellem det gode psykiske arbejdsmiljø og produktiviteten. Her vil vi meget kortfattet pege på de arbejdslivsrelaterede faktorer, som har positiv effekt på produktiviteten, for derefter at diskutere, hvorledes disse er påvirket af NPM.

I forskningen omkring arbejdsliv og produktivitet er der særligt blevet peget på tre forhold af betydning, som er delvist overlappende: a.) jobfaktorer: autonomi og læringsmuligheder i arbejdet, b.) relationer: arbejdspladsens sociale kapital, c.) organisatoriske faktorer: den lærende organisation. Der er tale om faktorer eller forhold som også indgår i det brede begreb om psykisk arbejdsmiljø, men som har tiltrukket sig særlig opmærksomhed i forskningen om produktivitet og motivation.

3.3.1. Autonomi og læringsmuligheder

Der er en omfattende dokumentation af, at autonomi og læringsmuligheder i arbejdslivet har en positiv effekt på produktivitet og innovation. Denne dokumentation er baseret både på surveys og casestudier (Totterdill et al 2009; Totterdill et al 2002; Savage 2001; Brödner & Latniak 2003). Disse jobfaktorer kan have en positiv effekt på, hvor effektivt arbejdet udføres, hvor effektiv arbejdspladsen er til at tage ny teknologi til sig og hvor god man er til at bruge de menneskelige

ressourcer, der er til rådighed. Endelig har disse jobfaktorer en positiv effekt på arbejdspladsens evne til at finde nye veje til løsningen af sine opgaver.

3.3.2. Relationer: Arbejdspladsens sociale kapital

I Danmark har der i de senere år været en stor interesse for 'arbejdspladsens sociale kapital' (Olesen et al 2008; Hasle et al 2010), med fokus på den *tillid* der eksisterer på arbejdspladsen mellem medarbejdere og ledere og medarbejderne indbyrdes, *samarbejde* om arbejdets kerne, hvor de føler et fælles ansvar for at løse opgaven og dermed hjælper hinanden og endelig en opfattelse af, at organisationen er præget af *retfærdighed* når det gælder anerkendelse, løn, bemanning, afskedigelser m.v. Tage Søndergaard Kristensen har lavet et litteraturreview (2009) om forholdet mellem social kapital og produktivitet, og han finder mange studier, der dokumenterer en sådan positiv sammenhæng. Det er også dokumenteret, at et godt formelt samarbejde mellem medarbejderrepræsentanter og ledelse bidrager til at skabe tillid og oplevet retfærdighed, og dermed bidrager til forbedring af den sociale kapital (De Spiegelaere & Van Gyes 2012; Nielsen et al 2012).

3.3.3. Organisation: 'den lærende organisation'

'Den lærende organisation' har i snart 20 år været et samlebegreb for forskelligartede bestræbelser på at involvere medarbejderne i udvikling og forandring, også inkluderende jobfaktorer og relationer. Vi vil her pege på to meget kendte eksponenter for 'den lærende organisation', som bidrager med noget, der ligger ud over jobfaktorer og relationer: Peter Senge, der introducerede 'den lærende organisation' (Senge 1999) baserer sig på en systemteoretisk tilgang. For ham er den lærende organisation et system, der er hurtigt til at tilpasse sig. Det betyder, at styringskæderne skal være mangfoldige, information skal kunne bevæge sig frit rundt i organisationen, og der skal skabes kontakter på kryds og tværs.

En anden meget kendt eksponent for læring i arbejdslivet er Etienne Wenger (Wenger et al 2002), som interesserer sig for hvad der karakteriserer det fornyende praksisfællesskab. Han peger blandt andet på nødvendigheden af at skabe mening og fælles orientering i praksisfællesskabet, men samtidig at skabe mulighed for at praksisfællesskabet konfronteres med synspunkter og perspektiver, der er forskellige fra deres eget.

NPM kan således få en utilsigtet negativ effekt på produktiviteten, *fordi* arbejdets kvalitet forringes:

- Hvis den standardisering af ydelserne, som NPM ofte fører til, reducerer medarbejdernes autonomi og mulighed for at lære nyt, så vil disse tiltag have nogle utilsigtede negative effekter på produktiviteten.
- Hvis NPM fører til en formalisering af det daglige samarbejde, hvis krav om dokumentation opleves som manglende tillid, eller hvis 'ny løn' fører til oplevet uretfærdighed, så vil dette ligeledes have nogle utilsigtede negative effekter på produktiviteten.

- Hvis NPM fører til at kommunikationen i organisationen som helhed formaliseres, som det f.eks. let sker ved indføring af Bestille/Udføre Modellen, så vil læringsmulighederne blive reducerede, og dermed vil man igen gå glip af potentialer for produktivitsudvikling.

Opsummerende kan vi hermed sige, at metoder og strategier til implementering af NPM *kan* have positive produktivitsmæssige effekter. Men det omvendte kan også meget vel gøre sig gældende: Litteraturen viser, at der er mange muligheder for at NPM imod sin hensigt fører til faldende produktivitet. En af hovedårsagerne hertil er, at hensynet til arbejdslivets kvalitet, som det kortfattet er beskrevet ovenfor, ikke tages tilstrækkelig alvorligt.

Kapitel 4: Perspektiver på fremtidens offentlige sektor

Indledning

New public management har med sine forsøg på at skabe markedslignende relationer i den offentlige sektor skabt en opsplittning af arbejdet, og dermed – for nogle faggrupper – skabt mindre rum for autonomi og færre muligheder for samarbejde på tværs.

Standardisering har været en tro følgesvend til kontrakt- og målstyring. Standardisering tilsigter at skabe målbarhed og gennemsigtighed, men udfordrer medarbejdernes faglighed; det at man som fagperson baserer sit arbejde på et fagligt skøn. Ved at definere hvad der tæller som arbejde, og hvordan arbejdet bør udføres, sker der ofte en indsnævring eller 'nydefinition' af fagligheden, med fare for at de professionelles indsats skævvrides. Samtidig tager det øgede krav om dokumentation ofte tid fra det der opfattes som arbejdet kerne.

Disse træk ved NPM har ikke alene givet problemer i arbejdslivet; men NPM har også haft problemer med at virke efter sin hensigt omkring bedre styring af den offentlige sektor; bedre og mere flexibel service til borgerne med mindre bureaukrati for færre penge. Tværtom ses en øget bureaukratisering, problemer med at styre en stadig mere fragmenteret offentlig sektor, og give borgerne service tilpasset deres individuelle behov.

Der har derfor i de sidste 10 år været en bred diskussion, om hvordan man skulle ændre eller modificere NPM. Et af startskuddene var en kronik i politikken i 2007, hvor nogle af de centrale aktører bag udviklingen af NPM i Finansministeriet med overskriften: *Tilgiv os - vi vidste ikke hvad vi gjorde* (Gjørup et al 2007). Her bekender arkitekterne i finansministeriet at den omfattende detailstyring, som er resultatet af kontraktstyringsmodellen er blevet til *destruktiv styring*. Kronikken blev skrevet i forbindelse med indførelse af Kvalitetsreformen i et forsøg på at påvirke den.

Flere senere initiativer som fagbevægelsen var involveret i sætter fokus på at rette op på de problemer NPM har skabt. Det gælder for eksempel initiativer om *Velfærdsledelse*, som blandt andet sætter fokus på ledelse af de fagprofessionelle. I 2010 blev der således oprettet et center for velfærdsledelse, der iværksætter projekter og skal opbygge og formidle viden om velfærdsledelse (www.velfaerdsledelse.dk).

Som modsvar til NPMs mistillidsdagsorden, blev Tillidsreform et nøgleord i diskussioner om ny styring af den offentlige sektor. Essensen var at man skal bygge ny styringsprincipper på tillid og faglighed og involvering fremfor på kontrol og regler. Det var en del af den nuværende regerings regeringsgrundlag fra 2011.

Og senest i foråret 2012 søgte et Debatoplæg: *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar* skrevet af en bred kreds af forvaltningsforskere at skabe en platform for ny styring af det offentlige (www.forvaltning.dk). De mener blandt andet, at det er tid til at bryde med

forestillingen om den private sektor og den markedsbaserede konkurrence som i et og alt er den offentlige sektor overlegen.

"... den offentlige sektor[må] i højere grad stole på sine egne kræfter i form af dygtige medarbejdere og ledere med stor ekspertise og stærk faglighed, velforankrede værdier, fornuftige arbejdsgange, velgennemtænkte styringstiltag og tætte lokale kontakter til borgere, virksomheder og andre private interessenter". (2012:6)

De understreger, at der er et stort, uudnyttet potentiale i at udvise de fagprofessionelle og andre offentligt ansatte større tillid og anerkende deres erfaringer, viden og kompetencer.

Vi ser således en række forsøg på at forny NPM og modvirke nogle af de utilsigtede virkninger af NPM. Mange af disse sigter på at bruge de fagprofessionelles ressourcer bedre, samt at skabe muligheder for innovation og fornyelse i den offentlige sektor.

Aktuelt er diskussionerne omkring innovation og produktivitet i den offentlige sektor blevet den hat hvorunder forskellige forsøg på at reformere den offentlige sektor samles. Nedenfor ser vi på de forskellige typer af reformideer, som kan påvirke arbejdslivet i den offentlige sektor i positiv retning, og vi giver konkrete eksempler på deres udmøntning i praksis. Spørgsmålet er om de giver de ansatte muligheder for bedre at bruge deres faglighed. Udvikles styringssystemer der bygger på faglighed og understøtter og udvikler fagligheden i arbejde, fremfor at begrænse og skævvride det? Styrker de tillid og respekt omkring de fagprofessionelle? og giver de bedre muligheder for samarbejde på tværs af faggrupper og institutionskel?

4.1 Innovation i den offentlige sektor

Innovation i den offentlige sektor er blevet et af mantraerne i fornyelsen og rationaliseringen af den offentlige sektor. Innovation er et af samtidens plus-ord, der følger af det store fokus på stadig forandring og fornyelse. Senest er innovation i det offentlige et af omdrejningspunkterne i Produktivitetskommissionens arbejde som afsluttes med udgangen af 2013 (www.produttivitettskommisionen.dk).

Som Torfing og Sørensen argumenterer for, er der god grund til at fokusere på innovation som modspil til NPM. For det første har NPM med sit fokus på opsplitting og standardisering skabt stive systemer og strukturer, hvor fornyelse - eller bare almindelig flexibel tilpasning til skiftende og forskellige udfordringer – har vanskelige vilkår. For det andet stilles den offentlige sektor i stigende grad overfor komplekse og vanskelige problemer, som er vanskelige at definere klart og svært at finde løsninger på. Forfatterne nævner som eksempel ulighed i sundhed, udvikling af udkantsområder. Her duer standardiserede løsninger ikke; specialiseret og tværfaglig indsats er nødvendig (Sørensen & Torfing 2012).

Innovation i den offentlige sektor er i de senere år blevet diskuteret som *samarbejdsdreven innovation* (Torfing & Sørensen 2011) og medarbejderdreven innovation (Klitmøller et al 2007; LO

2006). Der er altså fokus på hvem som inkluderes i de innovative processer, kommer innovationen oppefra eller nedefra eller begge dele, hvem besidder innovativ kraft?

Samarbejdsdreven innovation indebærer at man etablerer netværk. Samler aktører på tværs af institutioner og hierarkiske skel; både medarbejdere med forskellig baggrund, brugere, ledere og politikere, omkring at udvikle ideer til nye arbejdsgange, nye former for service etc. Det er et forsøg på modvirke den fragmentering af den offentlige sektor, som NPM har skabt, og at være et modspil til en markedsgørelse, der tilsigter konkurrencelignende relationer og er dermed ikke velegnet til at fremme samarbejde på tværs.

I *medarbejderdreven innovation* er udgangspunktet at inddrage medarbejdernes erfaringer, viden og ressourcer i innovationsprocesser. Medarbejderdreven innovation har i flere år været et centralt emne for fagbevægelsen (FTF 2007; LO 2006). Medarbejderdreven innovation sigter ikke specifikt mod udviklingen i den offentlige sektor; det er udviklet som en pendant til begrebet 'brugerdreven innovation', som sætter fokus på værdien af at inddrage brugerne i innovationsprocessen. I LOs rapport om Medarbejderdreven innovation defineres det således: *ved medarbejderdreven innovation forstås at medarbejderne systematisk og aktivt bedrager til frembringelse af nye ideer der skaber værdi for virksomheden når den implementeres.* (LO 2006:12). Hvid (2013) påpeger at medarbejderdreven innovation ofte misforstås som et begreb der skal støtte B siden mod A siden. Han påpeger at innovationsprocesser naturligvis ikke kan finde sted uden aktiv deltagelse og styring af ledelse på alle niveauer.

Både i samarbejdsdreven og medarbejderdreven innovation understreges vigtigheden af at etablere tillidsrelationer. Samtidig er det også vigtigt at udvikle rammerne for innovation. Man kan både etablere innovation som enkeltstående, tidsbegrænsede projekter. Dermed er det en løsreven aktivitet som ikke – i hvert fald i første omgang – forandrer de strukturer som er skabt af de seneste mange års NPM inspirerede reformer. Et mere radikalt skridt er mere grundlæggende at forandre organiseringen af det daglige arbejde, således at der gives muligheder for innovation. Offentlig innovation er interessant i forhold til en forbedring af arbejdslivet på to måder: For det første indebærer det, at medarbejdernes autonomi er en forudsætning og ressource i udviklingen af den offentlige sektor. Offentlig innovation er en strømning som rummer en anerkendelse af medarbejdernes faglighed og indsigt og åbner mulighed for indflydelse. For det andet kan offentlig innovation forandre nogle af de strukturer og logikker vi har peget på ovenfor. Det er selvsagt afgørende hvilke 'innovationer' af den offentlige sektor der gennemføres. Og offentlig innovation er en hat for mange typer af initiativer. Nogle af disse har potentiale for at forandre arbejdslivet i positiv retning.

4.1.1. Borgerens ny rolle.

Inddragelse af borgeren i at løse velfærdsopgaverne er en af de mere radikale forandringer i styringen af den offentlige sektor. Empowerment af borgerne er omdrejningspunktet. Det indebærer et perspektiv på borgeren som - kort sagt - potentielt uafhængig, og i stand til at tage

ansvar for og mestre sit eget liv, herunder at definere egne behov. Indsatsen skal være målrettet og tidsbegrænset og skal myndiggøre den enkelte borger i forhold til at leve hans / hendes eget liv. Det er et brud på den gængse økonomiske tænkning om borgeren som kunde der modtager og vælger mellem serviceydelser, som har gennemsyret NPM.

Grundideen er at man, ved at ansvarliggøre og involvere borgeren i løsningen af sine problemer skabes både bedre og billigere ydelser. Eksempler herpå er rehabilitering i ældreplejen, som omtales nærmere nedenfor, men også rehabilitering af borgere med kroniske lidelse, diabetes, hjertesygdomme etc., som trænes til at leve med sygdommen og tage vare på eget helbred.

"Så længe som muligt i eget liv" er titlen på den bølge af forandringer programmer, som tager sigte på at gennemføre hverdagsrehabilitering i ældreplejen. I dag arbejder 94 % af alle danske kommuner arbejder med hverdagsrehabilitering (Socialstyrelsen 2013)⁹. Arbejdet i ældreplejen omdefineres i denne proces til at fokusere på træning og læring, og dermed kan man se det som en platform for ny faglighed, og som et brud med den udvikling mod tab af meningsfuldhed og muligheder for at anvende faglige kvalifikationer, som vi hidtil har set. Det er dog vigtig at være opmærksom på at rehabilitering kun er lille del af hjemmeplejens samlede indsats. Ikke alle borgere kan rehabiliteres, og mange steder drejer det sig om pilotforsøg som endnu ikke er rullet ud over hele organisationen. Rehabilitering lever sammen med den traditionelle NPM organiserede hjemmepleje.

Der er endnu ikke samlede evalueringer eller forskning i, hvordan denne indsats påvirker Social og sundhedshjælperes og -assistenter arbejdsforhold. Men foreløbige undersøgelser peger på at der er både potentialer og mulige konflikter forbundet med udviklingen (Hansen & Kamp 2013, Kjellberg et al 2011).

Rehabilitering opleves ofte som et løft i arbejdets kvalitet; men der kan være dilemmaer. Social og sundhedshjælpernes og -assistenternes rolle som dem der skal motivere borgerne til at hjælpe sig, er ikke altid nem. Og der kan også være fagligt etiske dilemmaer forbundet med at afgøre hvilke borgere som skal rehabiliteres, og hvilke ikke.

4.1.2. Velfærdsteknologier som innovation.

Baderoboter, støvsugerrobotter, kæleroboter og telemedicin. Listen er lang og bliver længere. Velfærdsteknologier ses i høj grad som en mulighed for at rationalisere omsorgsarbejde, som ellers er afhængig af direkte kontakt mellem borger og personale og derfor vanskeligt lader sig effektivisere. Der er grænser for hvor langt man kan nå med ny arbejdsorganisering, intensivering og nedskæring i ydelserne. Men det giver også muligheder for at skabe et mindre nedslidende arbejdsmiljø, Velfærdsteknologier har allerede stor udbredelse i social og sundhedssektoren; i

⁹ Hverdagsrehabilitering er den fællesbetegnelse, som kommunerne bruger til beskrivelse af de tilbud om rehabilitering, der er målrettet borgere i hjemmeplejen, og som gennemføres i borgerens hjem eller nærmiljø med henblik på at forbedre borgernes funktionsevne og gøre dem mere selvhjulpne i dagligdagen (Socialstyrelsen,2013:5)

ældreplejen og i forsøget på at mindske behovet for sengepladser på sygehusene (Ældreforum 2010).

Velfærdsteknologierne piler ikke grundlæggende ved de NPM inspirerede principper som ligger til for fx ældresektorens styring. Men de kan ændre relationen mellem borgere og ældre, hvor 'det gode møde' er en central del af arbejdet. I værste fald kan de føre til social isolation og tab af medmenneskelig kontakt. Under alle omstændigheder ændrer de sammensætningen af opgaver og dermed organiseringen af arbejdsdagen.

Men velfærdsteknologi skaber også nye opgaver, og kræver nye kompetencer og oplæring. Velfærdsteknologier har derfor potentialer i forhold til en forbedring af arbejdslivet ved at give muligheder for udvikling og kompetenceløft. Men som det også var tilfældet med rehabilitering kan der være fagligt etiske dilemmaer forbundet med indførelse af velfærdsteknologier. Indførelse af velfærdsteknologi kan både virke krænkende for borgeren og give borgeren mere uafhængighed. Det er således vigtigt at medarbejderne med deres tætte kendskab til borgerne inddrages i beslutninger om velfærdsteknologi.

4.2 Forsøg

I dette afsnit beskriver vi nogle af de forsøg, som er blevet lavet med henblik på at udbedre de problematiske følgevirkninger af NPM.

Modelkommuneforsøg og forsøg med styringslaboratorier har det tilfælles, at begge metoder forsøger at rammesætte medarbejder- og brugerdriven innovation. Begge er ofte en slags "eksperimentelle" forsøg på at gøre op med manglende tillid og krav til øget dokumentation, som har påvirket offentligt ansattes arbejdsmiljø negativt.

Tillidsreformen og arbejde med social kapital indeholder nogle af de samme træk. Tillidsreformen anerkender, at produktivitetstigning i den offentlige sektor skal ske gennem tillid til fagligheden, mindre kontrol og dokumentation, mens forsøg på at arbejde med Social Kapital i den offentlige sektor omhandler kerneopgaven, tillid, retfærdighed og samarbejde.

4.2.1. Modelkommuner – vejen til produktivitet gennem medarbejderdriven innovation

Tænkertanken Cevea udgav i 2012 en rapport, som omhandlede forsøgene med modelkommuner i Norge (Hansen & Berner 2012). Forsøgene blev fremhævet som en måde at skabe innovation i den offentlige sektor ved at gøre op med mistillid til medarbejdere og den afkoblede styringspraksis, hvor f.eks. kontrol og dokumentation ikke gav mening i det daglige arbejde.

Forsøget med modelkommuner startede i Norge i 1997 (Stranden 2005). Hensigten var at skabe mere kvalitet i ydelserne gennem en bottom-up proces, hvor medarbejderne blev bedt om at komme med nye innovative forslag til organiseringen af deres arbejde. Der var en stærk orientering mod, at de bedste ideer til forbedring af kvaliteten skulle komme fra medarbejderne, som havde en særlig viden om den service de leverede.

De 200 kommuner, som deltog i forsøgene, blev fritaget for privatiseringskrav og konkurrenceudsættelse i forsøgsperioden for at skabe grobund for innovation (Hansen & Berner 2012). Modelkommunerne blev dermed givet rum til tværfaglighed, samarbejde og dialog i stedet for hierarki og konkurrence. Forsøgsprogrammet blev styret gennem en lokal udgave af et trepartssamarbejde - politikere, administration og tillidsvalgte.

4.2.2. Modelkommuneforsøg – hjemmeplejen i Sørum kommune, Norge

Et eksempel på et modelkommuneforsøg er fra hjemmeplejen i Sørum kommune (Hansen & Berner 2012: 6). I kommunen var ressourcerne i hjemmeplejen ikke fornuftigt anvendt, hjemmehjælperne arbejdede meget alene og havde sjældent mulighed for vidensdeling på tværs. Som følge af den dårlige organisering var arbejdsmiljøet ligeledes dårligt. Som en del af forsøgsordningen i kommunen blev der nedsat en arbejdsgruppe, som repræsenterede samtlige faggrupper og arbejdspladser, som arbejdede målrettet med at skabe en organisering, som gav bedre muligheder for samarbejde og faglig sparring. Forsøget endte med, at hjemmehjælperne kom til at arbejde i selv bærende teams og fik et fælles mødelokale, hvor de kunne lave planlægning og sparre. Hvilken effekt forsøget fik for arbejdsmiljøet er ikke nøje beskrevet, men det nævnes, at de ansatte måtte opgive den frihed, der lå i at arbejde alene uden overvågning, men at de samtidig var glade for at kunne få mere støtte fra kollegerne – hvilket må ses som en positiv faktor i arbejdet (Hansen & Berner 2012: 7).

I Norge blev forsøgene afløst af *Kvalitetskommuneprogrammet* i 2005. Kvalitetskommunerne var en mere moderat version af modelkommuneforsøget, hvor arbejdet med at skabe bedre rammer for innovation fortsatte – men uden fritagelse fra privatisering og konkurrenceudsættelse.

4.2.3. Modelkommuner i Danmark?

I Danmark har der i 1980'erne været forsøg med såkaldte *frikommuner*, som var fritaget fra statslig regulering (Hjortdal et al 2009: 8). Der er ikke lavet evaluering af forsøgene fra den gang, hvilket gør det svært at sige noget om, hvilken effekt de har haft (Wier et al 2012). For nyligt har man igangsat endnu et forsøg med frikommuner, som løber fra januar 2012 til december 2015¹⁰. Ambitionen er, at forsøget kan bidrage til nytænkning af den offentlige sektor med fokus på mere tillid, faglighed, ledelse og afbureaukratisering. Der er udvalgt ni kommuner, som deltager i forsøget. Disse er: Fredensborg, Fredericia, Gentofte/Gladsaxe, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg.

De ni kommuner har i fire ansøgningsrunder indsendt ansøgninger om forsøg på en række forskellige områder. Ambitionen er, at forsøgene skal evalueres, når de er udløbet med henblik på at identificere, hvilke forsøg der skal udbredes til alle landets kommuner.

¹⁰ <http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/udfordringsret-og-frikommuner/frikommuneforsoeg.aspx>

Til forskel fra de norske modelkommuneforsøg er der ikke indlagt en ambition om at skabe et lokalt trepartssamarbejde i det danske forsøg. Forsøget indeholder ligesom tillidsreform-ideen brud med bureaukratisering, men ikke selve treparts-ideen, som i Norge har vist sig i særlig grad at understøtte innovation (Hansen & Berner 2012: 11). Cevea peger på, at der er væsentlige forskelle mellem de to lande som besværliggør udførelsen af modelkommuneforsøget som i Norge.

Danmark er langt mere presset af den økonomiske krise, hvilket giver mindre rum til forsøg. Derudover er der stor forskel på kommunernes størrelse. I Norge rummer nogle kommuner et område med 200 borgere, hvilket gør det mindre omfattende at lave forsøg. Der ligger også en udfordring i udviklingen af det lokale trepartssamarbejde, som blandt andet indebærer, at fagbevægelsen skal afgive magt til det decentrale niveau. Ydermere peger Cevea på, at der i udførelsen af kommuneforsøgene kan opstå interessekonflikter mellem borgere og ansatte, som i praksis er svære at håndtere.

4.2.4. Styringslaboratorier – spot på fagligheden?

Styringslaboratorier (Hjortdal et al 2009; Rasmussen 2010; Hartmann 2012) er en anden forsøgsform, som er designet til at fjerne mistillid og give plads til fagligheden. Der er mere fokus på inddragelse af borgere og som metode er den mindre radikal end modelkommuneforsøgene.

Styringslaboratoriet er tænkt, som en metode der skal udvikle styring, dokumentation og ledelse igennem fælles eksperimenter og læringsprocesser. Der findes flere offentlige og private innovationscentre, som beskæftiger sig med styringslaboratorier, men mest kendt er MindLab og MidtLab, som er danske laboratorier for offentlig ledelse og styring (Hjortdal et al 2009: 13).

Styringslaboratoriet fungerer som et eksperimenterende laboratorium, hvor centrale interessenter og beslutningstagere samles om et styringsmæssigt eller samfundsmæssigt dilemma og udvikler ideer til, hvordan man kan løse konkrete udfordringer. Intentionen er, at der kan komme konkrete projekter og indsatser ud af laboratoriet, som kan finde anvendelse i en bredere kontekst. Laboratorierne kan se meget forskellige ud; nogle har form som et internat, mens andre har workshopform eller fordeles over en længere møderække.

Mange styringslaboratorier i Danmark har haft til formål at give løsninger på den omfattende frustration ved øgede dokumentationskrav, som er indført med NPM. LaboratoriefORMEN giver mulighed for at løfte blikket fra den daglige drift til at diskutere den dybere mening med dokumentationen. Dette sker med henblik på udvikling af mere meningsfuld dokumentation.

Et eksempel på et styringslaboratorium om meningsfuld dokumentation foregik i et samarbejde mellem BUPL og 3 kommuner (Hjortdal et al 2009: 17). Formålet med laboratorierne var at udvikle meningsfulde redskaber, der kunne kortlægge og dokumentere effekter af det pædagogiske arbejde. I laboratorierne blev der eksperimenteret med dokumentationsformer, hvilket blandt andet resulterede i udviklingen af en ny *dialogbaseret dokumentation* (BUPL 2012).

Ideen med styringslaboratorierne er blandt andet at lade medarbejdernes erfaring komme til orde, når de mødes med lovgivere og brugere i det frirum, som laboratorierformen søger at skabe. Formen inviterer til "åben innovation", hvor eksterne interessenter (i forhold til f.eks. en daginstitution – børn og forældre) involveres. Innovationstankegangen i NPM er mere "lukket", med et ensidigt fokus på at skabe forbedringer internt i institutionen, som så indvirker på brugernes oplevelse af den service institutionen leverer (Rasmussen 2010).

I fremtiden vil der blive stillet krav til den offentlige sektor om at være mere adræt og hurtig til at implementere nye løsninger. Det er tydeligt, at Hjortdal et al, som repræsenterer innovationscentret MidtLab, ser styringslaboratorierne som svar på de nye krav. De pointerer, at laboratorierne etablerer en måde at arbejde innovativt uden at sætte centrale værdier over styr (Hjortdal et al 2009: 21).

4.2.5. Forsøg på at skabe tillid i den offentlige sektor.

Tillidsledelse i den offentlige sektor er meget omtalt i den offentlige debat. Flere politiske partier har fremlagt synspunktet, at mere tillid til medarbejderne i den offentlige sektor er vejen frem, hvis der skal skabes produktivitet uden at udgifterne tilsvarende øges. Niels Thygesen og No Emil Sjöberg Kampmann har i 2013 udgivet bogen "Tillid på bundlinjen – offentlige ledere går nye veje" som beskriver tillidsledelse i den offentlige sektor som det nye store ledelsesparadigme (Thygesen & Kampmann 2013).

Som et svar på kravet til produktivitetsøgning i den offentlige sektor – uden at lægge beslag på flere ressourcer – har Københavns Kommune integreret en decideret tillidsdagsorden i budgettet for 2013 (Københavns Kommune 2012). Beskrivelsen i budgettet lægger vægt på tillid til det faglige skøn med henblik på at skabe bedre kvalitet. En styregruppe, bestående af de 7 københavnske forvaltninger og de faglige organisationer, er blevet nedsat.

Tillidsreformen forudsætter ikke en total fjernelse af alle regler og styringskrav, men har fokus på at minimere mængden af unødvendig kontrol og bureaukrati. I artiklen 'Drop detailstyring og overkontrol – og stol i stedet på medarbejderne' (Thomsen et al 2013: 7) beskrives erfaringerne med resultaterne af tillidsreformen i Københavns Kommune, hvor medarbejdere på ældreområdet fra 1. december 2012 blev frisat fra det såkaldte 'minuttyranni' og i stedet kunne vurdere og handle efter deres faglige skøn – i samspil med den ældre selv. Meldingerne fra de ældre borgere er entydigt, at de oplever at få besøg af en fagligt kompetent ansat og ikke en medarbejder med "minutstress".

På dagsinstitutionsområdet går tillids-dagsordenen ud på at give den enkelte institution bedre muligheder for at have indflydelse på valg af dokumentationsmetoder. Et konkret eksempel er således Børne- og Ungdomsforvaltningens arbejde med at skabe nye dokumentationsformer på daginstitutionsoverområdet (BUF 2012). BUF introducerer på samme tid 'evalueringsfællesskaber', som et redskab til at skabe dialog om dokumentationsformer i den offentlige sektor. Evalueringsfællesskaberne har en vis lighed med styringslaboratorium-metoden og går ud på at

sammensætte forskellige interesser; medarbejdere, ledere og politikere i et dialogforum, som arbejder med at skabe mere meningsfulde dokumentationsmetoder. Man har i dette forum udviklet metoden 'læringshistorier', som er en mere dialogbaseret dokumentationsform. Metoden går ud på, at dokumentationen af læringsindholdet skal være praksisnær og bidrage til kvalitet i dagligdagen og ikke meningsløs kontrol. Læringshistorie-metoden, som dokumentationsform, hviler på et fundament af anerkendende og ressourceorienterede tilgange til børns læring (BUF 2012). Pædagogerne skal nedskrive historien om det enkelte barns interesser og en konkret læringsituation. Historierne bruges ligeledes til at diskutere kvalitet i evalueringsskemaerne.

Dette forsøg har mange ligheder med BUPL's forsøg med styringslaboratorier på det pædagogiske område, hvor resultatet ligeledes blev en ny dialogbaseret og kvalitativ dokumentationsform. Det vidner om, at begge typer forsøg har skabt alternativer til de kontrolformer, som blev introduceret med NPM.

4.2.6. Social kapital – udvikling af tillid, retfærdighed og samarbejde?

Tillidsdagsordenen går igen i arbejdet med Social Kapital på danske arbejdspladser. Der arbejdes med Social Kapital på rigtig mange måder, og vi vil her kort beskrive begrebet og et konkret eksempel på arbejde med Social Kapital i den offentlige sektor.

Social Kapital knyttes sammen med begreberne *tillid, retfærdighed og samarbejde* (Hasle et al 2010). Begrebet dækker derudover også over et større fokus på udførelse af kerneopgaven – hvilket ofte er det centrale fokus for projekter, som skal fremme social kapital. BAR SoSu igangsatte i 2008 et udviklingsprojekt om Social Kapital, som involverede 8 arbejdspladser i Odense Kommune (Hvenegaard et al 2010). Følgende er et eksempel fra ældreområdet:

På et plejecenter arbejdede man indenfor rammerne af BAR SoSu¹¹ projektet med at få formaliseret mødestrukturen og at gøre beslutningsprocesserne vedrørende opgavefordelingen mere gennemskuelige for alle medarbejdere. Tidligere tiders fordeling af opgaver foregik ad hoc og blev dermed ikke vendt i hele personalegruppen, hvilket medførte mistillid (BAR SoSu hjemmeside¹²). I Social Kapital projektet blev gruppen opfordret til at lægge vægt på tillid, retfærdighed og samarbejde i det daglige arbejde, hvilket resulterede i en fast og gennemskuelig dagsorden for personalemøderne. Det blev mere synligt for de ansatte, hvad der skulle diskuteres og besluttes på hvert enkelt møde.

Forsøget fra Odense Kommune er mere arbejdspladsfokuseret end de øvrige forsøg og var heller ikke målrettet mod at gøre op med følgevirkningerne af NPM. Forsøget har dog overordnet det samme mål for øje – at skabe mere tillid på arbejdspladser i den offentlige sektor.

¹¹ Branchearbejdsmiljørådet Social & Sundhed (BAR SoSu) er et af i alt 11 BAR, der består af repræsentanter for arbejdsgivere og medarbejdere (www.bar-sosu.dk).

¹² http://etsundtarbejdsliv.dk/socialkapital/bar_sosu_projekt/odense_kommune/

Både modelkommuneforsøgene og styringslaboratorierne sigter mod at myndiggøre fagprofessionelle, så de kan bruge deres ressourcer til at skabe produktivitetstigning i den offentlige sektor. Begge metoder sigter mod at etablere et frirum, som innovationen kan vokse fra - men på to forskellige måder. Hvor modelkommune- og frikommuneforsøgene fritager deltagerne fra besnærende regulering forsøger styringslaboratorierne at skabe forandring på trods af de overordnede strukturer.

Tillidsreformen i Københavns Kommune sigter ligeledes på at fremme tilliden til de fagprofessionelle, hvilket på daginstitutionsområdet har betydet udvikling af nye dokumentationsformer, som de ansatte selv har udviklet i samspil med de øvrige interessenter.

I forsøgene med udvikling af Social Kapital i Odense Kommune har fokus været på at skabe en organisering af arbejdet, som understøtter mere tillid, retfærdighed og et bedre samarbejde i dagligdagen.

De beskrevne forsøg har det til fælles, at fokus på fagligheden og tilliden til det faglige skøn skal være udgangspunkt for innovativ tankegang. Fremtidens arbejde med tillid, Social Kapital, styringslaboratorier og frikommuneforsøg vil vise, hvorvidt det er muligt at skabe løsninger på de mange arbejdsmiljørelaterede eller styringsmæssige udfordringer, som NPM har medført.

Litteratur

Ahrenkiel, A., Nielsen, B. S., Schmidt, C., Sommer, F. M., & Warring, N. (2011). Faglighed og interessevaretagelse i velfærdsarbejde:-med daginstitutioner som eksempel. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(1), 31-46.

Ahrenkiel, A., Nielsen, B. S., Schmidt, C., Sommer, F. M., & Warring, N. (2012). *Daginstitutionsarbejde og pædagogisk faglighed*. Frydenlund.

Ahrenkiel, A., Nielsen, B. S., Schmidt, C., Sommer, F. M., & Warring, N. (2013). *Daginstitutionen til hverdagen upåagtede faglighed*. Frydenlund.

Andersen, L. B. (2009). What determines the behaviour and performance of health professionals? Public service motivation, professional norms and/or economic incentives. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 79-97.

Andersen, L. B., & Serritzlew, S. (2012). Does public service motivation affect the behavior of professionals?. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 19-29.

Astvik, W. (2002). *Svåra möten i omsorgsarbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, rapport 2002: 17.

Astvik, W. (2003) *Relationer som arbete. Förutsättningar för omsorgsfulla möten i hemtjänsten*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, rapport 2003: 8.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): Rekruttering på det danske arbejdsmarked.

Bering, I. (2002). *Når det dårlige arbejde også er godt. Medarbejderperspektiver på ændret arbejdsorganisering belyst gennem udviklingsprojekter i rengøringsbranchen*. Roskilde Universitetscenter—Institut for uddannelsesforskning. Forskerskolen i livslang læring.

Bottrup, P. and Bruhn, P. (2012). Creating meaning in dementia care work – a story of (re)professionalization? Kamp, A. & Hvid, H. *Elderly Care in transition. Management meaning and identity at work. A Scandinavian perspective*. Copenhagen: Copenhagen business school press.

Bovbjerg, K. M., Wright, S., Krause-Jensen, J., Krejsler, J. B., Moos, L., Brorholt, G., & Salamon, K. L. G. (2011). *Motivation og mismod: effektivisering og stress på offentlige arbejdspladser*. Aarhus Universitetsforlag.

Bregn, K. (2010a). The Logic of the New Pay Systems Revisited—in the Light of Experimental and Behavioral Economics. *International Journal of Public Administration*, 33(4), 161-168.

Bregn, K. (2010b). Performanceforringende effekter af performance-relateret aflønning i den offentlige sektor?. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 12(4), 61-77.

Bregn, K. (2013). Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective. *Public Organization Review*, 13(1), 21-35.

Brödner, P., & Latniak, E. (2003). Sources of innovation and competitiveness: National programs supporting the development of work organization. *Concepts and transformation*, 8(2), 179-211.

BUF (u.å.): Læringshistorier – en enkel vej til systematisk indsamling og dokumentation af læring.

BUF (2012): Evalueringsfællesskaber i BUF som rum for systematisk dialog om kvalitet og udviklingsbehov.

BUPL (2002), BUPL's medlemmer under lup, BUPL: www.bupl.dk

BUPL (2007): BUPL Medlemsundersøgelse. www.bupl.dk

BUPL (2012): Dialogen blomstrer, Nyhedsbrev, 43. årgang.

Burgess, S., & Ratto, M. (2003). The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford review of economic policy*, 19(2), 285-300.

Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.) (2005) *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Büssing, A., & Höge, T. (2004). Aggression and violence against home care workers. *Journal of occupational health psychology*, 9(3), 206-219.

Camilleri, E., & Van Der Heijden, B. I. J. M. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241–274.

Christensen, K. (2012a). Towards a mixed economy of long-term care in Norway?. *Critical Social Policy*, 32(4), 577-596.

Christensen, K. (2012b). Towards sustainable hybrid relationships in cash-for-care systems. *Disability & Society*, 27(3), 399-412.

Clausen, T., Nielsen, K., Carneiro, I. G., & Borg, V. (2012a). Job demands, job resources and long-term sickness absence in the Danish eldercare services: a prospective analysis of register-based outcomes. *Journal of advanced nursing*, 68(1), 127-136.

Clausen, T., Tufte, P., & Borg, V. (2013). Why are they leaving?: Reasons for actual turnover in the Danish eldercare services. *Journal of Nursing Management*, doi: 10.1111/j.1365-2834.2012.01484.x

Clausen, T. & Borg, V. (2007): *Ledelse i ældreplejen - Sammenhænge mellem ledelseskvalitet og arbejdsmiljø i ældreplejen i Danmark*, SOSU-rapport nr. 8. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Sage.

Dahl, H. M. (2000). *Fra kitler til eget tøj: Diskurser om professionalisme, omsorg og køn*. Århus: Forlaget Politica.

Dahl, H. M. (2005). A changing ideal of care in Denmark: A different form of retrenchment. *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Continuity and Change*, 47-61.

Dahl, H. M. (2009). New public management, care and struggles about recognition. *Critical Social Policy*, 29(4), 634-654.

Dahl, H. M., & Rasmussen, B. (2012). Paradoxes in elderly care: The Nordic model. Kamp, A., & Hvid, H. S. (eds.) *Elderly Care in Transition—Management, Meaning and Identity at Work: A Scandinavian Perspective*, 29-50.

De Spiegelaere, S., & Van Gyes, G. (2012). Employee Driven Innovation and Industrial Relations. Høyrup et al (eds.) *Employee-Driven Innovation: A New Approach*, New York: Palgrave Macmillan, 230-245.

Elstad, J. I., & Vabø, M. (2008). Job stress, sickness absence and sickness presenteeism in Nordic elderly care. *Scandinavian Journal of Public Health*, 36(5), 467-474.

Ertmann, B., Monrad, M., & Larsen, D. M. (2008). *Forældresamarbejdet i daginstitutioner og dagpleje. Identifikation og analyse af konflikttyper ved kvalitativ undersøgelse*. Rapport: FOA – Fag og Arbejde. TMC - Teori og Metodecentret og UdviklingsForum.

Finansministeriet (2010): Udsigter for de offentlige finanser frem til 2015, http://www.fm.dk/publikationer/2010/1940_danmarks-konvergensprogram-2009/4-udsigterne-for-de-offentlige-finanser-frem-til-2015/

Finnestrand, H. O. & Ravn, J. E. (2011): *WP6: BigClean – the duality between generous and demanding work*, Report- Work and Life Quality in New & Growing Jobs (WALQING).

Forest, V. (2008). Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service. *International review of administrative sciences*, 74(2), 325-339.

FTF (2007): *Medarbejderdrevet innovation*. Rambøll Management.

Gleerup, J. (2010). *Kritik og forandring: en anerkendelsesteoretisk analyse af social-og sundhedsmedarbejderes identitets-og meningsdannelse i arbejdslivet*. Roskilde Universitet, Institut for Psykologi og Uddannelsesforskning.

Giver, H., Faber, A., Hannerz, H., Strøyer, J., & Rugulies, R. (2010). Psychological well-being as a predictor of dropout among recently qualified Danish eldercare workers. *Scandinavian journal of public health*, 38(3), 239-245.

Gjørup, J., Hjortdal, H., Jensen, T., Lerborg, L., Nielsen, C., Refslund, N., Suppli, J. & Winkel, J. S. (2007). Tilgiv os - vi vidste ikke hvad vi gjorde. *Politiken*. 29. marts, 2007.

Glavind, N., Pade, S., & Fels, L. (2012). *Daginstitutionernes hverdag 2012*. Bureau 2000. FOA-Fag og Arbejde, Pædagogisk sektor.

Greve, C. (2002). *New Public Management*. Arbejdspapir. Frederiksberg: Nordisk Kultur Institut.

- Greve, C. (2003). Public sector reform in Denmark: Organizational transformation and evaluation. *Public Organization Review*, 3(3), 269-280.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Grimsæth, G., Nordvik, G., & Bergsvik, E. (2008). The newly qualified teacher: a leader and a professional? A Norwegian study. *Journal of In-service Education*, 34(2), 219-236.
- Gustafsson, R. Å., & Szebehely, M. (2007). Privat och offentlig äldreomsorg-svenska omsorgsarbeters syn på arbetsmiljö och politisk styrning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(1), 47-66.
- Hansen, B., & Berner P. (2012). *Demokratisk velfærd – erfaringer fra de norske modelkommuner*. Rapport. Cevea.
- Hansen, A. F., Hansen, Å. M., Høgh, A., Kines, P., & Schibye, B. (2004). *Arbejds miljøforhold blandt social- og sundhedspersonale på ældreområdet – et litteraturstudie*. AMI-rapport 59 / FOR-SOSU rapport 2. København: Arbejds miljøinstituttet.
- Hansen, E. B. & Eskelinen, L. (2006). Frit valg af leverandør - konsekvenser af øget kompleksitet i hjemmeplejen. *Social Politik*, 2006(5):5-8.
- Hansen, A.M. og Kamp, A. (2013). Rehabilitation in elderly care - activating elderly bodies. Paper presented at the Conference on Body, Public Health & Social Theory, April 2- 4, 2013.
- Hanspers, K., & Mörk, E. (2011). Förskola. Hartman, L. (red) *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hasle, P., Thoft, E., & Olesen, K. G. (2010). *Ledelse med social kapital*. København: L&R Business.
- Hartman, L. (red) (2011) *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hartmann, A. R. K. (2012). Kontraktstyring i styringslaboratorium: Perspektiver på sammenhænge mellem udfald, hierarki og selektiv brugerinddragelse. *Økonomistyring og Informatik*, 28(2), 149-177.
- Hjortdal, H., Bendix, H., & Stii, A. (2009). *Styringslaboratorier – en vej til fornyelse af den offentlige sektor*. FTF Dokumentation, nr. 8.
- Hjort, K. E. (2001). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Hjort, K. E. (2004). 'Viden som vare? Om CVU'erne og kvaliteten i og af de professionelle arbejde. Hjort, K. E. (red) *De professionelle – forskningen i professioner og professionsuddannelser*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Houlberg, K., & Petersen, O. H. (2012). *Effekter ved konkurrenceudsættelse - Pilotundersøgelse af brugen af private leverandører og udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder*. Rapport. AKF.

Hvenegaard, H., Thoft, E., Keller, L., & Søndergaard Kristensen, T. (2010). *Social Kapital – En tilgang med fokus på kerneydelsen*. Rapport - BAR SoSu udviklingsprojekt 2008-2010.

Hvid, H. (2013). *Arbejdspladsbaseret innovation & produktivitet – nordiske erfaringer*, Roskilde Universitet.

Høgh, A., Sharipova, M., Borg, V., & Mikkelsen, E. N. (2007a). *Vold og trusler i ældreplejen*. København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Høgh, A., Ortega, A., Giver, H., & Borg, V. (2007b): *Mobning af personale i ældreplejen*, København, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Højlund, H. (2007). Den frit vælgende ældre. *Dansk sociologi*, 17(1), 41-65.

Josefsson, K., & Ryhammar, L. (2010). Threats and violence in Swedish community elderly care. *Archives of gerontology and geriatrics*, 50(1), 110-113.

Jørgensen, O. (2007). Ledelse af dagtilbud under forandring. En undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet. København: Væksthus for Ledelse.

Kamp, A. (2012). Meaning of work in elderly care in Denmark. Fragile reconstructions. Kamp, A. & Hvid, H. *Elderly Care in transition. Management meaning and identity at work. A Scandinavian perspective*. Copenhagen: Copenhagen business school press.

Kirchhoff, J. W. (2010). *De skjulte tjenestene-om uønsket atferd i offentlige organisasjoner*. Karlstad University: Faculty of Economic Sciences, Communication and IT.

Kjellberg, P. K., Ibsen, R., Kjellberg, J., Landsforening, K. K., og Arbejde, F. F., Fysioterapeuter, D., ... & Kommune, F. (2011). Fra pleje og omsorg til rehabilitering. *Erfaringer fra Fredericia Kommune*. København: Dansk Sundhedsinstitut.

Klitmøller, A., Lauring, J., & Christensen, P. R. (2007). Medarbejderdreven innovation i den offentlige sektor. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 71(4), 207-216.

Korczynski, M. (2009). Understanding the contradictory lived experience of service work: The customer-oriented bureaucracy. *Taylor and Francis, New York*, 73-91.

Krejsler, J. B. (2012). Quality reform and "the learning pre-school child" in the making: Potential implications for Danish pre-school teachers. *Nordic Studies in Education*, 32(2), 98-113.

Kröger, T. (2011). The adoption of market-based practices within care for older people: is the work satisfaction of Nordic care workers at risk?. *Nordic Journal of Social Research*.

Kudahl, S. (2009). Det psykiske arbejdsmiljø sejler i hjemmeplejen og døgninstitutioner, Ugebrevet A4, nr. 1, 12.01 - 19.01.2009.

Københavns Kommune (2012): Københavns Kommunes budget for 2013, <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/regnskab-og-budget/budgetter/budget-2013>

La Cour, A., & Højlund, H. (2001). Den fleksible hjemmehjælper. *Social kritik: tidsskrift for social analyse og debat*, (76), 6-19.

Lewinter, M. (1999). Home help care for frail elderly in Denmark: Bottom up view. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 32(2), 198-198.

Liebst, L. S., & Monrad, M. (2008). Imellem empati og depersonalisering: en følelsessociologisk analyse af tayloriseringens konsekvenser for hjemmeplejere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(1), 56-71.

Liveng, A. (2006). Social- og sundhedshjælperelvers omsorgsorientering og hjælperarbejdets modsætningsfyldte krav. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8(1), 32-48

LO (2000): *Arbejds miljø - udlicitering og andre omlægninger af offentlige driftsformer*. Rapport: Øje på arbejdsmiljøet.

LO (2002): *Omstilling og arbejdsmiljø i den offentlige sektor. En caseanalyse*. Rapport: Øje på arbejdsmiljøet.

LO (2006). *Medarbejderdreven innovation på offentlige og private arbejdspladser*. Dokumentationsrapport.

Lund, H.L., Hvid H., Nielsen, K.T., Kamp, A. og Nielsen, K.A. (2008). *Fleksibilitet på godt og ondt*. FTF dokumentation.

Majgaard, K. (2008). Livet efter NPM–Ledelse på kerneforretningens vilkår”. Melander, P. (red) *Det fortrængte offentlige lederskab*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 199-226.

Majgaard, K. (2010/2011). Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 2: Kampen om styringen. *Økonomistyring & Informatik*, 26 (2010/2011), 7, 51-90.

Melander, P. (red.) (2008). *Det fortrængte offentlige lederskab*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice Hall.

Mølholt, A. (2008): *Pædagogers arbejdsvilkår-med fokus på professionalisering og autonomi*, BUPL.

Møller Christiansen, J. m.fl. (2002). *Hjemmeplejen i en omstillingstid. Personalets syn på deres arbejde, på omstillingerne og på fremtiden – belyst ud fra en spørgeskemaundersøgelse*. København: CASA og Københavns Kommunes BST.

Nabe-Nielsen, K., Tüchsen, F., Christensen, K. B., Garde, A. H., & Diderichsen, F. (2009). Differences between day and non-day workers in exposure to physical and psychosocial work factors in the Danish eldercare sector. *Scandinavian journal of work, environment & health*, 48-55.

Nielsen, P., Nielsen, R. N., Bamberger, S. G., Stamhus, J., Fonager, K., Larsen, A., Vinding, A. L. & Omland, Ø. (2012). Capabilities for innovation: The Nordic model and employee participation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(4), pp-85.

Nordenbo, S. E., Jensen, B., Johansson, I., Kampmann, J., Larsen, M. S., Moser, T., & Ploug, N. (2008). *Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2006 i institutioner for de 0-6 årige*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Nordenbo, S. E., Hjort, K., Jensen, B., Johansson, I., Larsen, M. S., Moser, T., & Ploug, N. (2009). *Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2007 i institutioner for de 0-6 årige (førskolen)*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Nordenbo, S. E., Jensen, B., Hjort, K., Johansson, I., Larsen, M. S., Moser, T., & Ploug, N. (2010). *Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2008 i institutioner for de 0-6 årige*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

Nordenbo, S.E., Jensen, B., Hjort, K., Johansson, I., Larsen, M. S., Moser, T., & Ploug, N. (2011): *Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2009 i institutioner for de 0-6 årige*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag

Nørregård-Nielsen, E. (2006). *Pædagoger i skyggen: om børnehavepædagogers kamp for faglig anerkendelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

OECD (2005): Performance-related Pay Policies for Government Employees.

OECD (2007): Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries

OECD (2008): The State of the Public Service.

Olsen, K. G., Thoft, E., Hasle, P., & Kristensen, T. S. (2008). *Virksomhedens sociale kapital – en hvidbog*. København: Arbejds miljørådet.

Olsen, B. (2007). *Pædagogik, pædagogmedhjælpere og pædagoger: arbejdsdelinger og opdragelsespraksis i daginstitutionen*. PhD-afhandling: Institut for pædagogisk sociologi, DPU.

Pade, S., & Glavind, N. (2007). *Arbejdet i dagplejeformidlingerne 2007 – Arbejdsforhold for dagplejepædagoger og dagplejeledere*. Bureau 2000. FOA-Fag og Arbejde, Pædagogisk sektor.

Perry, J. L., & Hondeghem, A. (eds.). (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service: The Call of Public Service*. Oxford University Press.

Petersen, J. V. & Møller Christiansen, J. (2003). *Om institutionskøkkener. Arbejde, helbred og aktiviteter - status og anbefalinger*, Rapport: CASA.

Petersen, L., & Schmidt, M. (2003). *Projekt fælles sprog. Et forsøg på styring gennem ensretning i hjemmeplejen*. København: Akademisk forlag.

Petersen, O.H., U. Hjelmar, K. Vrangbæk & L. la Cour (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.

Petersen, O. H., & Hjelmar, U. (2012). *Effekter af konkurrence om offentlige opgaver i Danmark og Sverige på ældre-og daginstitutionsområdet*. Rapportbidrag. AKF.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Rasmussen, B. (2004). Between endless needs and limited resources: the gendered construction of a greedy organization. *Gender, Work & Organization*, 11(5), 506-525.

Rasmussen, A. R. K. (2010). Styringslaboratorier: Åben, brugerdreven innovation af styring som principielt alternativ til New Public Management. *Økonomistyring & Informatik*, 26(5), 453-474.

Robenhagen, O., Langager, S., Højmark, A., & Allerup, P. (2009). *Den daglige forskel: omsorgsmedhjælpere i bo-og dagtilbud for voksne med varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne*. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet.

Rostgaard, T. (2012). Quality Reforms in Danish Home Care: Balancing between Standardization and Individualization. *Health and Social Care in the Community*, 20(3), 247–254.

Rugulies, R., Madsen, I. E., Hjarsbech, P. U., Høgh, A., Borg, V., Carneiro, I. G., & Aust, B. (2012). Bullying at work and onset of a major depressive episode among Danish female eldercare workers. *Scandinavian Journal of Work Environment and Health*, 38(3), 218-227.

Savage, P. (2001). New Forms of Work Organization – The Benefits and Impact on Performance. *Paper presented to DG Employment & Social Affairs by The European Work Organization Network (EWON), European Commission*.

Seland, M. (2009). *Det moderne barn og den fleksible barnehagen. En Etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Norsk senter for barneforskning (NOSEB).

Senge, P. (1999). *Den femte disiplin: den lærende organisations teori og praksis*. Århus: Klim.

Socialstyrelsen (2013). *Kortlægning af kommunernes erfaringer med rehabilitering på ældreområdet*.

Standing, G.(2009). *Work after globalization: building occupational citizenship*. Edward Elgar Publishing.

Stolt, R., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2011). Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care. *Social Science & Medicin*, 72(4), 560-567.

Stranden, K.(red.) (2005). *Modellkommunforsøk – kommunale omstillinger med ansatte som motorer og brukere som medspillere*. Stiftelsen IMTEC.

- Szebehely, M. (1995). *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv.
- Szebehely, M. (red.) (2005). *Ældreomsorgsforskning i Norden. Forskningsöversikt*. Temanord 2005:2008. Nordisk Ministerråd.
- Szebehely, M. (2006). Omsorgsvardag under skiftande organisatoriska villkor—en jämförande studie av den nordiska hemtjänsten. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8(2), 49-66.
- Szebehely, M., & Trydegård, G. B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition. *Health & Social Care in the Community*, 20(3), 300-309.
- Søndergaard Kristensen, T. (2007). *Fakta og myter om stress*. København: Videncenter for Arbejdsmiljø.
- Søndergaard Kristensen, T. (2009). *Trivsel og produktivitet – to sider af samme sag - En gennemgang af den internationale litteratur om arbejdsmiljø, produktivitet og kvalitet i ydelserne*. Rapport: HK.
- Sørensen, P. B. (2012). Produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. *Administrativ Debat*, (3), 16-19.
- Sørensen, E. & Torfing, J (eds.) (2012). Collaborative innovation in the Public sector. *The Innovation Journal: The public sector innovation journal*, 17 (1) special issue.
- Thomsen, N., Kristensen, D., & Thygesen, N. T. (2013). Drop detailstyring og overkontrol-og stol i stedet på medarbejderne. *Politiken*: 20. juni 2013, 7.
- Thygesen, N. T., & Kampmann, N. E. P. (2013). *Tillid på bundlinjen: Offentlige ledere går nye veje*. København: Gyldendal.
- Torfing, J. & Sørensen, E. (red) (2011). *Samarbejdsdreven innovation I den offentlige sektor*. København: DJØFs forlag.
- Totterdill, P., Dhondt, S., & Milsome, S. (2002). *Partners at work?: a report to Europes' policy makers and social partners*. Nottingham Bussiness school.
- Totterdill, P., Exton, O., Exton, R., & Sherrin, J. (2009). Workplace innovation policies in European countries. Report to (Kowin) The work Institute (www. ukwon. net).
- Trydegård, G (2005). Ældreomsorgspersonalets arbejtvilkår i Norden. Szebehely, M (red.) *Ældreomsorgsforskning i Norden. Forskningsöversikt*. Temanord 2005:2008. Nordisk Ministerråd.
- Tufte, P., Clausen, T., & Borg, V. (2008). Oplevelser af psykisk nedslidning blandt seniormedarbejdere i den danske ældrepleje. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(2), 78-92.
- Tufte, P. (2013) Is there time enough? Temporal resources and service performance in the Danish home care sector. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 3,(2), 97-112.

Udliciteringsrådet (2000): Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, Økonomistyrelsen.

Vabø, M. (2007). *Organisering for velferd. Hjemmetjenesten i en styringsideologisk Brytningstid*. NOVA Rapport 22/2007.

Vabø, M. (2009). Home care in transition: the complex dynamic of competing drivers of change in Norway. *Journal of Health Organization and Management*, 23(3), 346-358.

Vabø, M. (2012). Norwegian home care in transition—heading for accountability, off-loading responsibilities. *Health & Social Care in the Community*, 20(3), 283-291.

Vuorensyrjä, M. (2013). Work and Labor in Slow-Progressive Sectors of the Economy. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 3(1), 95-122.

Etienne, W., McDermott, R. A., & Snyder, W. M. (2002). *Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge*. Harvard Business Press.

Wier, M., Konow, C., Vrangbæk, K., Mehlbye, J., Nielsen, J. P. & Hjelm, U. (2012). Frikommuner – hvad kan vi lære. *AKF Nyt*, (1).

Winsløw, J. H., & Borg, V. (2008). Resources and quality of care in services for the elderly. *Scandinavian Journal of public health*, 36(3), 272-278.

Ældreforum (2010). Velfærdsteknologi – nye hjælpemidler i ældreplejen.

Østergaard Andersen, P., Hjort, K. & Kaarsberg Schmidt, L. S. (2008): *Dokumentation og evaluering mellem forvaltning og pædagogik*. Afdelingen for Pædagogik Institut for Medier, Erkendelse og Formidling Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S., & Tholin, K. R. (2009). Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. *Tønsberg: Høgskolen i Vestfold*.

NEW PUBLIC MANAGEMENT– Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet

Den offentlige sektor har igennem en årrække gennemgået en omfattende rationalisering med New Public Management (NPM) som overskrift. Med NPM introduceres en række styringsmekanismer hentet fra den private sektor.

Denne rapport belyser, dels hvordan denne udvikling påvirker de offentligt ansattes arbejdsmiljø og arbejdsforhold, og dels om NPM virker efter sin formulerede hensigt om at skabe større produktivitet.

Rapporten er baseret på danske, nordiske og internationale studier indsamlet via systematisk litteraturundersøgelse. Den sammenfatter den viden, vi har om:

- Hvordan NPM påvirker de ansattes psykiske arbejdsmiljø. Hvad ved vi om hvordan NPM påvirker mulighederne for indflydelse på eget arbejde, social støtte, krav i arbejdet, mening, faglighed og kvalitet i arbejdet?
- Hvilke styrker og svagheder NPM har som rationaliserings- og styringsmodel? Hvad har NPM betydet for motivation og produktivitet? Hvad har NPM indebåret for udviklingen i social kapital og for samspil med brugerne?
- Hvilke alternative bud på styring af den offentlige sektor findes der?

Fokus er på de faggrupper, som FOA organiserer, det vil sige social- og sundhedshjælpere og social- og sundhedsassistenter, der arbejder indenfor social og sundhedsområdet, pædagogmedhjælpere, pædagoger og dagplejere på dag- og døgnområdet, samt mindre grupper indenfor køkken, teknik og rengøringsområdet.