

Velfærdsstatens udvikling – set fra frontlinjen

*Per H. Jensen og
Annick Prieur*

De foregående artikler har vist forskellige sider af livet for nogle repræsentanter for fire velfærdsprofessioner, med forandring af arbejdsbetingelser og professionelle identiteter som omdrejningspunkt. Vi vil i denne artikel forsøge at samle op på nogle af de observerede forandringer og perspektivere disse ved at sætte dem i sammenhæng med mere generelle træk ved velfærdsstatens udvikling.

FORHOLDET MELLEM STAT OG BORGER

Frem til 1980'erne tog velfærdsstatens udvikling form af kontinuerlig vækst. Borgernes rettigheder og antallet af klienter og ansatte i velfærdsstatens institutioner ekspanderede nærmest eksponentielt. Fra 1980'erne blev velfærdsstaten imidlertid mødt med nye udfordringer, der tog form af individualisering, globalisering, EU integration og velfærdsstatens økonomiske overbelastninger (Esping-Andersen 1999; Esping-Andersen et al. 2002). Herved kom velfærdsstaten under pres. Som følge heraf er velfærdsstaten blevet restruktureret og moderniseret, ligesom forholdet mellem rettigheder og pligter er re-balanceret. Set fra borgernes og klienternes synsvinkel er der særligt i de senere år lagt større vægt på pligter end på rettigheder i forhold til velfærdsstatens kontantydelse (van Oorschot & Abrahamson 2003).

Udviklingen siden 1980'erne har dog ikke været entydig. Samtidig med at der er sket en indskrænkning i en type rettigheder, har borgerne siden 1980'erne også fået tildelt nye og andre typer rettigheder (Jensen & Pfau-Effinger 2005). Disse nye rettigheder har især været forankret i den serviceorienterede velfærdsproduk-



Velfærdsstatens Udvikling - Set fra Front Linjen

tion, f.eks. i form af pasningsgarantier på daginstitutionsområder, behandlingsgarantier indenfor sundhedssektoren mv. Desuden har borgerne fået større valg- og indflydelsesmuligheder på velfærdsproduktionen, hvilket er begrebsliggjort i Hirschman's (1970) *voice*- og *exit*-modeller.

Voice-modellen markerer, at brugerne har fået større direkte indflydelse på tilrettelæggelsen af de velfærdsstatslige ydelser, og denne indflydelse på opgavetilrettelæggelsen kan både delegeres til individer og kollektiver af brugere. Kollektiver af brugere er tildelt indflydelse f.eks. i form af formaliserede brugerbestyrelser eller brugerråd, noget man kan se indenfor områder så som daginstitutioner, skoler, sundheds- og ældreområdet mv. Individuelle brugere inddrages i deres egen sagsbehandling på en lang række velfærdsområder, som ved jobplansamtaler i forbindelse med aktivering af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, elevplansamtaler i folkeskolen mv. Disse individuelle indflydelseskanaler munder ofte ud i en kontraktunderskrivelse, der både siger noget om, hvad borgeren rettelig kan forventes og samtidig selv kan forventes at yde. Det betyder, at forholdet mellem stat og borger er kontraktliggjort.

Hvor *voice* handler om at påvirke velfærdsproduktionen ved, at man som bru-

ger giver sin mening til kende enten i kollektive fora (brugerbestyrelser) eller i mødet med velfærdsstatens frontpersonale (sagsbehandleren, skolelæreren mv.), så handler *exit* om, at man indirekte kan påvirke velfærdsproduktionen ved at "stemme med fødderne". At stemme med fødderne indebærer, at man som kunde skifter butik/producent, hvis den vare der efterspørges, ikke leveres, som når man skifter skole, fordi man er utilfreds med barnets skolegang. *Exit* er institutionaliseret i form af det frie sygehus- og skolevalg mv.

Både *voice* og *exit* angiver, at der er sket et skifte i relationen mellem staten og borgeren i retning af, hvad der gerne betegnes som *consumerism*. Borgeren er ikke længere en klient, men en frit vælgende og handlende bruger/konsument. Det betyder, at klientrollen, der konnoterer til afhængighed og asymmetri, er afløst af den selvberørende bruger/konsument, der både kan påvirke (*voice*) velfærdsproduktionen og vælge og vrage mellem forskellige velfærdsproducenter (*exit*). At være imødekommende overfor brugerens behov bliver dermed velfærdsproduktionens institutionelle imperativ. Mantraet bliver: Følg kunden eller buk under i konkurrencen med andre offentlige og private leverandører.

Men i den nye rolle som kunde får vel-

færdsmodtageren også et større ansvar: Hvis f. eks. ens børn ikke får den undervisning, de skal have, så forventes man også at gøre noget ved det selv, hvad enten man så vælger at brokke sig eller at skride.

Tilsvarende er rollen som velfærdsudbydere også ændret. Vigtigheden af kundeorienteringen betones, og der stilles krav om effektivitet og fleksible organisationsformer (Jespersen 2007; Torfing 2004:25). Man er i større grad tvunget til at tilpasse tilbuddet til "kundernes" ønsker, og har derigennem tabt noget af den tidligere autoritet. Man kan ikke uanfægtet vide bedre end brugerne hvad brugerne har brug for. Så hvis lærere og pædagoger i større grad end tidligere oplever krævende forældre, og hvis socialrådgivere i større grad end tidligere oplever klienter, der mener at kende deres rettigheder bedre end dem, så er det kun et forventeligt resultat af disse overordnede ændringer i relationen mellem stat og borger.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Den nye brugerrolle kommer i velfærdsstaten politisk, administrativt og styringsmæssigt til udtryk gennem *New Public Management* (NPM), der gennem skiftende moderniseringsprogrammer har vundet indpas i Danmark siden begyndelsen af 1980'erne. NPM er i nogen grad inspireret af den private sektors organisations- og ledelsesprincipper samt ny-institutionel økonomisk teori (Greve 2007). NPM er derimod ikke en konsistent og homogen moderniseringsstrategi, men et sammensurium af mange forskellige ideer og strømninger, der dog knyttes sammen af diskursive forestillinger om en "bedre", mere effektiv og responsiv organisering af den offentlige sektor (jf. Hansen 1999:14). Selvom NPM rummer forskelligartet tankegodt, så er der bred tilslutning til, at NPM på et mere overordnet plan indeholder to dimensioner (jf. Hood 1991): En markedsorienteret og en managementorienteret dimension.

Den markedsorienterede NPM-strategi betoner markedsbaseret styring og konkurrenceelementer mellem forskellige leverandører og har først og fremmest taget form

af privatisering og udlicitering, hvilket i startfasen især blev udfoldet indenfor aktiviteter så som kantinedrift, rengøring mv. Siden hen er også centrale velfærdsopgaver så som hospitalsdrift (private hospitaler) og arbejdsmarkedspolitik privatiseret og udliciteret. Indenfor arbejdsmarkedspolitikken er det bl.a. sket i form af udlicitering af aktiveringsforløb til den såkaldte "anden aktør". I det hele taget er konkurrencestrategien blevet oprustet i de senere år, bl.a. gennem Lov om udfordringsret (2002), der gav private virksomheder mulighed for at byde ind på kommunale opgaver, men også gennem nye markedsorienterede tiltag f.eks. i form af mere langsigtede offentlig-private partnerskaber, hvor fokus er på deling af risici og gevinster (Greve 2009:169ff).

Den managementorienterede NPM-strategi handler om, at der er sket en omlægning af den måde, hvorpå den politiske og økonomiske styring af velfærdsproduktionen er organiseret. Regelstyring "fra oven" er således blevet afløst af mål- og resultatstyring. Princippet er, at den offentlige sektor er blevet opdelt i institutionelt og organisatorisk adskilte enheder, der hver især har fået større selvstændighed og ansvar i forhold til at tilrettelægge velfærdsproduktionen. Disse selvstyrende og selvforvaltende enheder er dog underlagt to ("nye") former for styring: De er for det første underlagt en målstyring, der bredt formulerer målsætningen for velfærdsproduktionen, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at stat og kommuner udarbejder servicemål og servicedeklarationer. Der har f.eks. siden 1999 været et krav om, at kommunerne skal udarbejde kvalitetsstandarder for de kommunale serviceydelser. Disse kvalitetsstandarder instruerer velfærdsinstitutionerne om, hvordan de skal fungere, ligesom de oplyser borgerne og brugerne om, hvilke type serviceydelser, de kan forvente af kommunen.

Den anden styringsform er de såkaldte resultatkontrakter, der er en aftale mellem to enheder i den offentlige forvaltning omkring de resultatkrav, den velfærdsproducerende enhed skal opfylde. Udføreren rapporterer tilbage til bestillerenheden omkring performance og

antal opnåede mål, og denne tilbagerapportering er indlejret i en incitamentsstruktur, hvor gode resultater belønnes med flere ressourcer og en større personaleramme. Effekten af resultatkontrollen er, at fokus flyttes fra input i form af politiske beslutninger og regler mm. hen imod at organisationerne holdes til regnskab gennem kontrol af, om de indløser målene og opfylder resultatkravene (Jespersen 2007).

NPM-reformerne siden 1970'erne har sat nye rammer og betingelser for velfærdsprofessionernes virke. F.eks. er resultatstyring et opgør med den velfærdsprofessionelle eller professionsetiske styringsmodel, hvor sagsbehandleren/plejeren/læreren mv. i princippet forventes at tage klientens standpunkt og repræsentere klientens interesser. Professionsetikken tenderer til at kolliderer med de nye styringsprincipper, eftersom det ikke længere er den professionsetiske fornøft, der er det organiserende princip for den velfærd, som produceres, men derimod bestillerenhedens ønsker, krav og styringsværktøjer (Vabø 2007:67).

Effekten er, at det administrative niveau har fået mere magt, idet magten er flyttet fra velfærdsproducenterne (professionerne) til det administrative/bestillerenhedens niveau. Det er f.eks. bestilleren, der bestemmer, hvor mange klienter/patienter mv. der skal behandles pr. time og til dels også hvordan. Og det er det overordnede administrative niveau, der har udstukket den matchgruppeinddeling, der fungerer som en ramme for det sociale arbejde i forhold til arbejdsløse. Det velfærdsprofessionelle styringsideal er afløst af et bureaukratisk og økonomiserende styringsideal.

NPM I PRAKSIS

"Hanne", en socialrådgiver interviewet til et speciale (Hansen og Jensen 2010), kan illustrere, hvordan de standardiserede mål anvendes i praksis. Hun fortæller, at hun gennem sin uddannelse er kvalificeret til at håndtere mennesker, der er syge, i krisituationer osv. og ved, hvad der så er relevant eller ikke, hvilke oplysninger, der

behøves osv. Derfor stritter hun imod, når hun i sit arbejde ved et jobcenter får besked på at anvende en bestemt dialogguide (Hansen og Jensen 2010:62): "(...) *det synes jeg er devaluerende ift., altså så kunne jeg ligeså godt have ladet være med at tage en uddannelse, så kunne jeg sådan set bare få lagt nogle skabeloner foran mig og få at vide: det er de her ting du skal fokusere på, og så er det, det jeg gør ik. Så det er det, jeg mener med det, jeg synes, at mange af de tiltag der er lovgivningsmæssigt indikerer, at man ikke tror en skid på, at vi tager vores arbejde seriøst, der er jo også rigtig meget der handler om, at vi nurser, og at vi holder på folk, og det er simpelthen det sidste vi gør. Vi presser alt, hvad vi overhovedet kan, fordi jeg synes også, at det at arbejde og det at være ude blandt andre er vejen frem, så vi presser også en del, og det ville vi også have gjort, selvom man havde sagt, at det var okay, at man ikke skulle aktiveres og arbejdsprøves.*" Som Hansen og Jensen her kommenterer, opleves disse standardiserede metoder, Hanne er blevet pålagt at anvende, af hende selv som et udtryk for mistillid til hendes kunnen og en desavouering af hendes uddannelse.

En anden illustration af, hvad den nye orientering mod formulerede kvalitetsstandarder og faste resultatkontrakter kan betyde i en hverdag, kan være pædagogen Julies beretning i Hansen et als. artikel i dette nummer af *Social Kritik*: Hendes leder i daginstitutionen følte sig så forpligtet af de aktivitetsplaner, der forelå, at de ikke kunne tilsidesættes "blot" fordi, der var faldet sne. Børnene skulle følge et bestemt program denne bestemte dag og kunne derfor ikke komme ud på legepladsen for at lege før næste dag, men da var sneen væk. At kunne sætte flueben ved alle punkter på årets aktivitetsplan er også det, der giver den dokumentation, som myndighederne kræver, og som forældre tilbydes, således at de som kunder skal kunne vælge frit mellem de forskellige institutioner. Som hun siger: "*Det er nu i hvert tilfælde sværere at dokumentere, at man nu egentlig har haft nogle gode snakke og noget godt samvær med nogle børn henne i et hjørne, end det er, at nu har*

man lavet så og så meget, og papir ...” Det er ikke alle ”varer” en pædagog leverer, der egner sig lige godt til at gøres op på papir.

Vore (forfatternes, red.) egne børn begyndte for præcis ti år siden i en daginstitution, der dengang, via en ikke særlig indholdsrig hjemmeside, præsenterede sig selv som en institution, der lagde vægt på børnenes frie leg. Institutionens hjemmeside er i dag meget tjekket. I institutionens perspektivplan tilkendes gives der fremdeles, at den frie leg prioriteres højt, og der gives nu en velformuleret pædagogisk begrundelse for dette. Hjemmesiden har overskrifter som ”Mål og værdier”, ”Sådan gør vi”, ”Brugerinfo” mv. Under den første af disse overskrifter finder vi:

”Fra og med år 2005 er det fra politisk side blevet vedtaget, at alle daginstitutioner i Danmark skal udarbejde pædagogiske læreplaner. I disse pædagogiske læreplaner skal det beskrives, hvilke konkrete målsætninger institutionen har i relation til seks definerede temaer, samt hvorledes den enkelte institution vil realisere disse målsætninger. De efterfølgende år skal der endvidere evalueres på den faktiske realisering af målsætningerne. I nedenstående tabel beskrives Rodens målsætninger i relation til de seks temaer. Hvert tema har et delmål, som er lavet således, at metoden er opdelt i to afsnit, et for de 0-2 årige børn og et for de 3-5 årige børn.”

Læreplanen er altså pålagt fra politisk hold, og det er også besluttet hvilke seks områder den skal dække. Dette er områder som ”sociale kompetencer”, ”sprog” og ”krop og bevægelse”, og indenfor hvert af disse angives mål, metoder, succeskriterier, opfølgning og dokumentation. Til f.eks. det sidstnævnte tema indebærer metodeafsnittet, at der angives nogle forskellige fysiske aktiviteter, man kan få børnene til at lave, som gåture, boldspil og klatring i træer. Succeskriteriet er, at alle børn skal være fysisk aktive hver dag, og dokumentationen skal foregå blandt andet gennem dagsedler, materialer til ”barnets bog” og fotos, sammen med et internt skema, der skal tages op hver tredje måned på et per-

sonalemøde. Tovholder er den samme pædagog, der tappert og tålmodigt forsøgte at lære vor søn at spille fodbold dengang for nu en del år siden. Hverken indholdsmæssigt eller kvalitetsmæssigt tror vi, hans arbejde er væsentligt ændret fra dengang, men nu skal han dagligt dokumentere, hvad hvert enkelt af stuens 18 børn har lavet. Det er ikke svært at regne ud, at mens der nu bruges mere tid end tidligere til at tale om fodbold, bruges der nødvendigvis mindre til at spille.

Til gengæld kan indsatsen nu måles. Foreløbig er der ingen tal for målopnåelse på denne institutions hjemmeside. Men nu hvor alle folkeskolers karaktermæssige resultater ved afgangseksamen er frit tilgængelige - af hensyn til forældrenes muligheder til at træffe informerede valg - er det måske blot et tidsspørgsmål, hvornår man vil kunne indhente informationer om de enkelte daginstitutioners præstationer i forhold til børnenes motoriske udvikling, sprogudvikling mv., således at vi også på dette område kan træffe informerede valg som borgere.

PLANSTYRINGENS OG DOKUMENTATIONSKRAVENES DOBBELTHED

Det er således ikke svært at vise, hvorledes dokumentationskravene indebærer en forflytning af aktiviteter rundt i velfærdsinstitutionerne: Der bruges nu mere tid end tidligere foran computeren eller i møder med kolleger. Spørgsmålet er så, hvor tiden hentes fra. I den offentlige diskurs har der været mange mere eller mindre direkte antydninger om, at tiden gerne skulle gå fra kaffedrikning, mens der fra de professionelle side er blevet hævdet, at tiden kom til at gå fra samvær med børnene, klienterne eller patienterne. Dokumentationskravet ses således som en tidsrøver.

En anden kritik af planstyring og dokumentationskrav handler om den indskrænkning af det professionelle skøn, som denne udvikling indebærer. Dette er et problem, der blandt vore informanter særligt kommenteres af sygeplejerskerne, der jo også har skullet kæmpe for en auto-

nomi som professionelle: De har anerkendt lægernes autoritet i forhold til beslutninger om behandling og samtidig kæmpet for en autoritet i forhold til beslutninger om pleje og omsorg. Men deres beslutninger om pleje og omsorg skal nu i mindre grad træffes i den direkte kontakt med patienterne og i større grad ud fra fastlagte retningslinjer. Indskrænkningen af skønnet kan godt opleves som en desavouering, da det jo indebærer en vægtlægning af kontrol frem for tillid. For sygeplejerskerne i mellemgenerationen og i den ældre generation er det gode arbejde knyttet til at have et godt blik, og en god relation, kunne sit håndværk og have en viden, der mere er baseret på erfaring og træning end på lærebøger. Så bliver standardiseringer og dokumentationskrav måske blot til nogle lidt irriterende tjeklister, der skal vinges af.

For de ældste synes de nye krav dog at være sværere at håndtere end som så. I denne tid med et stærkt pres mod at vi alle skal blive flere år på arbejdsmarkedet, er det værd at se nærmere på de fem ældste sygeplejersker, der alle forlod arbejdsmarkedet i en alder af mellem 62 og 65 år. For de tre blev beslutningen om at gå lettere og i sidste ende taget, da der skulle indføres nye, computeriserede dokumentationsregimer. De to sidste holdt det gående en smule længere med de nye krav ved at overlade computerarbejdet til henholdsvis en sekretær og yngre kolleger. For alle fem gjaldt der, at de så længe som muligt koncentrerede deres arbejdsindsats i den direkte relation til patienterne.

Det er også værd at bemærke, at den pædagog, der klagede over at ikke måtte gå ud med børnene i sneen, er på vej ud af den praktiske faglighed gennem en videreuddannelse.

Det betyder ikke, at der kun er modstand mod planstyring og dokumentationskrav. Hos de yngre sygeplejersker er det tydeligt, at de også - sammen med evidensbaseret sygepleje og øget fokus på standarder - ser dette som elementer i kvalitetshævning og i en professionalisering af sygeplejen.

Sygeplejersker har i princippet også muligheden for at benytte dokumentation

som argument mod den forværring af behandling, som personalemangel eller tidspres kan indebære. En af de interviewede sygeplejersker siger om behandling af KOL-patienter med intubation (hvor der føres et rør gennem luftrøret) i stedet for maske: *"Der hvor sygeplejerskerne er nærværende og tør at køre en maskebehandling igennem, der fungerer behandlingen faktisk. Men hvis man har fokus på de teknologiske, så ender de tit op intuberede, fordi det er ligesom det, man er god til, og det er det, man helst vil. (...) Vi ville hellere have dem intuberede, end vi ville køre maskebehandlinger, for det var meget besværligt, at have de her halv vågne patienter, som ville hive masken af, og ikke ville deltage, og var angste, og havde brug for, at vi sad og holdt i hånd og sådan. Så var det altså betydeligt nemmere at køre en respiratorbehandling, hvor patienten var sederet [bedøvet]."*

Problemet er blot, at det ikke er den hurtigste og mest teknologikrævende behandlingsform, der er den bedste: *"Det er jo veldokumenteret, at det skal behandles non-invasivt, når man har en forværring af dem, og at komplikationerne, ved at lave en invasiv ventilation for de her patienter, de ender jo op med alle mulige skader, ik' os', efter de her intubationer."* Hun er ambivalent i sin omtale, da intubationen jo er nemmere for sygeplejerskerne, og det ser ikke ud til, at hun har brugt dokumentationen i en argumentation for den mere nærværskrævende behandlingsform.

Men en anden sygeplejerske beretter om, hvorledes hun altid trækker "patientsikkerheden" frem i tilsvarende diskussioner: *"Det er jo sådan i dag, at hvis du ikke kan argumentere for krav om flere ressourcer i din hverdag, så får du ikke flere. Og det er sådan lidt i citationstegn: 'Man skal have de rigtige argumenter'. Patientsikkerhed, det er et godt argument (griner). Jamen altså, man må jo grine lidt af det. Og det gør jeg simpelthen så meget, fordi jeg siger 'du skal bruge patientsikkerhed, fordi det hjælper'. For det vil man jo ikke have, for det giver jo klager og det giver reprimander fra Sundhedsstyrelsen."*

Det er heller ikke til at komme udenom, at dokumentationskravene kan give en

effektiv beskyttelse mod kritik. Når mål-opnåelsen er dokumenteret, kan ingen længere hævde, at tiden går til kaffedrikning. En af de interviewede lærere (i Daugbjerg et al.s artikel i dette nummer af *Social Kritik*) fortalte også, hvorledes hun kunne bruge de opsatte læringsmål, elevplaner og skole-hjem-samtaler til at svare på forældrenes kritik, hvis de mente, børnene ikke havde lært nok: Havde de måske selv fulgt op på deres del af kontrakten og sørget for, at deres barn lavede sine lektier?

Således kan disse forandringer også indgå i en beskyttelsesstrategi for hele den offentlige sektor, efter den fogh'ske devise: Der skal intet være at komme efter.

DE PERSONLIGE KRAV

Samtidigt med disse ændringer er også arbejdspladskulturer blevet ændret. En vigtig ændring er den større vægt på resultatløns og indførelsen af MUS-samtalen. Begge dele fremmer individualiseringen. Hvor aflønningen bliver bundet til individets (aktuelle) præstationer, er MUS-samtalen en fremtidsorienteret refleksion over individets udviklingsmuligheder. Både resultatløns og MUS-samtalen bidrager dog til, at det kollektive går i opløsning (Born & Jensen 2009). F.eks. træder man ikke ind til en MUS-samtale med et banner, hvorpå der står: "Vi stiller krav om ...". At det kollektive opløses, er dog ikke entydigt negativt. Både resultatløns og MUS-samtalen fungerer som en institutionel ramme for, at ledelsen lytter til medarbejderen.

Men samtidigt indebærer det større krav til inddragelse af medarbejderens personlighed. Frida, en sygeplejerske der blev præsenteret i Larsen et. als artikel, spørger til disse samtaler: "*Hvorfor skal min person nu på den her måde og i så stor grad inddrages?*" Hun oplever det som et grådigt arbejdsliv: "*De kræver at du skal udvikle dig ... dine sociale kompetencer, din forandringsparathed, din omstillings-evne altså, det synes jeg er meget. Du kan ikke bare udføre dit arbejde med nogle gode rutiner, altså god kontakt med patienten*

og udføre dit arbejde korrekt, det er faktisk ikke nok. (...) Nej, vi skal have det hele menneske ... vi skal have dig helt, synes jeg. Sociale kompetencer og personlige kompetencer, du skal slå til, du skal være imødekommende og flink og omgængelig og sådan have omsorg for alle andre, og du skal hele tiden gøre det optimale, du skal hele tiden gøre det 100% og det ... altså, jeg kan mærke, at det også er det, mine kolleger brænder ud på."

PROFESSIONSUDØVERE UNDER PRES

Selv om ikke alle har det samme syn på den nye tid, er der ingen tvivl om, at alle oplever nogle nye krav, og at nogle oplever disse krav som meget store. Her er imidlertid forskelle mellem professionerne.

De repræsentanter, vi har mødt fra lærerprofessionen, synes relativt uberørte. Den nye tids krav synes af dem at blive håndteret på måder, der i mindst mulig grad ændrer ved de gamle rutiner. Vore udkantslærere står overfor en mere specifik problematik, der handler om den gradvise affolkning med nedadgående børnetal, men de lever i øvrigt i et relativt beskyttet univers, fjernt fra storbyernes mere omfattende sociale problemer.

Alligevel har også disse lærere elever, der har meget svære hjemmesituationer, og også disse lærere oplever, at der i større grad end tidligere stilles krav til dem om at skulle forholde sig til disse problemer. De interviewede lærere har ikke valgt at blive lærere ud fra nogle meget idealistiske grunde, da det var et valg blandt ret få alternativer. Det betyder ikke, at de ikke har faglige idealer, og uddannelsesstatistikken fra deres område tyder også på, at de tilhører en gruppe, for hvem det lykkes ret godt at lære børnene dét, de behøver for at kunne komme videre i uddannelsessystemet – og ikke mindst, at det lykkes dem at motivere børnene til dette. De beretter om glæde og stolthed i tilknytning til deres arbejde. Interviewene viser også, at de ikke oplever alt for stor afstand mellem faglige idealer og muligheder for at realisere disse, selv om de også kan bli-

ve nødt til at erkende, at de ikke har ressourcer til andet end at efterlade nogle elever, der ikke kan følge med de andre i faglig udvikling.

Disse lærere udtrykker til en vis grad en oplevelse af autoritetstab, der formentligt ikke er helt ualmindelig i denne faggruppe. En lærer har ikke den samme status som i tidligere tider, hvor kun få havde boglig uddannelse. Dog tyder de data, der blev præsenteret i det "faktuelle intermezzo" på, at læreres oplevelse af manglende anerkendelse er stærkere eller mere udbredt, end hvad der reelt er grundlag for: Lærere nyder faktisk en middel social anseelse, men kun under halvdelen oplever sig anerkendt og påskønnet af samfundet. Dette kan have sammenhæng med, at skolen tit får negativ omtale i pressen eller fra politisk hold. Det kan også have sammenhæng med, at den nye tids forældre, i pagt med de omtalte rolleforskydninger fra modtagere af velfærdsydelse til brugere eller kunder, i større grad end tidligere oplever det som legitimt at stille krav til, at en skole "leverer den vare", de som skatteydere mener "at have betalt for".

Sygeplejerskerne har i stedet haft en opadgående bevægelse i det sociale rum, da deres uddannelse over tid både er blevet længere, har fået højere adgangskrav og en mere boglig karakter. Samtidigt har de praktiserende sygeplejersker opnået en større faglig autonomi i form af større ansvar og større grad af egen ledelse. Men som beskrevet ovenfor, sættes både deres selvstændighed og deres faglighed under pres. Dette sker samtidigt med store rationaliseringsinitiativer i sundhedssektoren, der i hvert fald på mange områder indebærer et større produktivitetspres. Det kræves af sygeplejerskerne, at de både kvantitativt og kvalitativt skal levere en bedre ydelse. Sygeplejerskerne forventes at tage et medansvar ikke kun for de konkrete plejeopgaver, men også for den overordnede drift. Konflikten er uundgåelig, og det kan siges ligeså enkelt, som den interviewede Frida siger det i Larsen et al.s artikel, hvor hun taler om sin leder, der også er uddannet sygeplejerske: "*Hun snakker meget om drift, og jeg snakker meget om*

værdier." Rent konkret kan denne konflikt handle om, at budgetterne ikke tillader overarbejde, men Frida nægter at være med til at sende en ældre patient hjem uden en operation, når vedkommende har ventet hele dagen. Samtidigt er sygeplejerskerne traditionelt socialiseret til at være "pæne piger", og det ligger nok for de fleste ikke lige for at skulle brokke sig, hvorfor en *exit*-strategi bliver mere nærliggende end en *voice*-strategi: De stemmer i stor grad med fødderne ved at gå ud af faget, gå ned i tid, videreuddanne sig til at kunne komme ind i mere beskyttede niches i faget, eller finde sådanne niches på anden vis (arbejde om natten, som vikarer, i det private, o.lign.).

Sådanne bevægelser kan man også se i andre professioner, som hos pædagogerne. Dette er på mange måder den mest sårbare af de fire professioner, da det er dem, som har sværest ved at definere en helt specifik faglighed og også dem, der har sværest ved at pege på nogle umiddelbart målbare konsekvenser af eventuelle nedskæringer (de kommer måske først flere år senere i form af utilpassede unge). Derfor er det også sværere at råbe offentligheden op. Willig (2009) beskriver pædagogprofessionen som umyndiggjort. Han beretter, at pædagoger på trods af nedskæringer og en stigende mængde administrative opgaver tappert forsøger at levere al den dokumentation, der efterspørges ovenfra, selv om de ikke synes, at de egentlig kan se, hvad den bruges til. Samtidigt forsøger de at levere et arbejde af en kvalitet, de kan stå inde for. Men stillet overfor de mange møder, evalueringer mv. lader det sig ikke gøre, og det lider de under, som når de bliver nødt til at bede børn om at tisse i deres ble, da der ikke er tid til at følge dem på toilettet, eller må give børnene en sut i stedet for at bruge tid på at trøste. De oplever også, at deres eget stress smitter af på børnene. Deres lidelser får udtryk som f.eks. trøstespisning, eller at man skriger i bilen på vej til arbejde. Deres kritik vendes således indad, også ud fra udbredte ideer om, at man jo egentlig altid kan gøre det lidt bedre, og at man jo selv skal tage ansvar for sin situation. Så bliver de i stedet flove over, at institutio-

nen er beskidt, og at børnene ikke får den omsorg, de skal have. Og i mødet med forældrene dækker de over disse problemer, så godt de nu kan.

Socialrådgiverne har ikke haft den samme kamp for at vinde en position og har lettere ved at pege på nogle specialkompetencer. Data fremlagt i det "faktuelle intermezzo" tyder imidlertid på, at socialrådgiverne er den hårdest pressede gruppe af de fire. Socialrådgiverne er nok også den af de fire grupper, som i størst grad har været underlagt omstruktureringen knyttet til NPM sammen med stærke nedskæringer og med det et stærkt øget produktivitetspres. I denne sammenhæng er deres professionelle skøn også blevet indskrænket til fordel for standardiserede løsninger. Socialrådgiverne er blevet angrebet på deres professionelle identitet, når deres loyalitet er blevet flyttet fra klientens interesser til samfundsøkonomiske sådanne. Statistikken talte sit sprog om oversygelighed, mens de udvalgte informanter i Hygum et als. artikel i dette nummer af *Social Kritik* rammede situationen godt gennem deres mange erfaringer med at gå ned med stressrelaterede lidelser. I interviewene var det ret slående, hvorledes det at gå ned med stress blev italesat som noget nærmest hverdagsligt, og altså slet ikke ekstraordinært – i en sådan grad, at selv interviewerne skulle tage sig sammen for ikke at overtage deres 'matter-of-fact'-agtige attitude, og i nogle tilfælde faktisk glemte at spørge ind til denne erfaring. Det kan se ud til, at de professionelle idealer socialrådgiverne har, får et specielt hårdt møde med realiteterne i dette fags udøvelse. I dette møde kan ønsket om at hjælpe klienter til et bedre liv lede til sammenbrud i deres eget liv.

Som en socialrådgiver interviewet til et speciale udtrykte det (Hansen og Jensen 2010:75): *"den der mulighed for at være socialfaglig og rent faktisk kigge på mennesket, den bliver mere og mere ligegyldig, og det synes jeg er hårdt som nyuddannet, hvor man kommer med alle sine idealer og al sin faglighed og skal ud og kæmpe for de svage, men man vender sig til det altså, man bliver mere og mere ligeglad, man bliver sådan mere"*

Hanne, en anden socialrådgiver, som vi har citeret tidligere i denne artikel, kan illustrere netop denne tilvænning. Hun har været meget frustreret over at skulle anvende blandt andet standardiserede dialogskemaer i stedet for sin egen faglige kunnen i arbejdet ved et jobcenter, men har fundet en måde at håndtere det på (Hansen og Jensen 2010:63-64): *"(...)hvis jeg ikke kunne håndtere at forvalte noget, som jeg egentlig synes er uhensigtsmæssigt, så skulle jeg ikke være her. Så det kan jeg egentlig godt håndtere"*. Hun uddyber dette ved at betegne det som en overlevelsesstrategi: *"For at kunne overleve og være her, så er man også nødt til at lukke lidt af for ens egen sådan personlige holdninger."* Intervieweren spørger så hvor lang tid, der gik, inden hun begyndte at lukke af, og Hanne svarer: *"Jeg ved ikke, jeg synes ikke det gik hurtigt, og jeg er bestemt heller ikke færdig med det, men altså jeg tror at efter det første halvandet to år jeg var i [X kommune], jamen så begyndte jeg ligesom at forstå tingenes tilstand, og samtidig også forstå, at jeg fik meget lidt ud af, at sidde at råbe og skrigte omkring det, ud over at jeg så selv blev frustreret og blev ked af det og blev stresset over det, kunne jeg samtidig ikke ændre på det, fordi sådan var det, altså jeg kunne tage den holdning og sige: det er sådan det er, og min rolle er jo så at formidle det her uhensigtsmæssige til folk på den bedst mulige måde, så de om ikke andet forstår det, eller kan se hvad det handler om."*

Hanne har altså redefineret sit arbejde som socialrådgiver fra at engagere sig i mennesket til at skulle forvalte en lovgivning og retfærdiggøre dette ved at sige, at hun ved at distancere sig både forvalter loven bedre og giver folk en bedre hjælp (Hansen og Jensen 2010:64): *"Det er sådan rent personligt, for jeg synes sådan set, jeg er blevet bedre til at have det her overblik og til at overskue den vifte af muligheder, der så er, i stedet for at sidde og tænke: nej puhhhh hvor er det synd for de her mennesker, og det gør jeg selvfølgelig stadigvæk, men ikke på den der måde, hvor det går ind og trykker på hjertet, så selv om man en gang imellem kan tænke, hold kæft det er koldt det her, du er godt nok lige-*

glad, der sidder en mand her og han er lige ved at dø af kræft, og du er bare kold i røven, og sidder og fortæller ham om sygeopfølgingsplaner, og jeg ved ikke hvad, alt muligt, men det er jo både en måde at overleve på, og samtidig er det jo også en måde at bevare sit professionelle overblik på, så man faktisk kan hjælpe og kan agere, synes jeg, tror jeg, bilder jeg mig selv ind i hvert fald.” Hanne kan lyde kynisk, men alternativerne til denne tilpasning ville formentligt enten være at hun brændte sammen eller at hun flyttede sig til en anden jobfunktion.

SORTMALING?

Det kan godt være, at denne afsluttende artikel har fået et noget sortmalende præg. Diskursen om, at alt er så slemt i den danske skole, at den er helt gal i det danske sundhedsvæsen osv., kan også få en selvforstærkende funktion: Det bliver endda hårdere, for dem, som i første linje arbejder for at holde deres faglige idealer i hævd.

Og et sortmalet billede er også urimeligt. De fleste af de 40, som blev interviewet til det projekt, de foregående artikler bygger på, var glade for deres arbejde, stolte over deres faglighed og stolte over deres resultater. Mange har fundet gode positioner indenfor deres respektive områder.

Et billede af, at store og akutte lidelser er den generelle erfaring, er derfor urimeligt. Men vort sigte har her været at pege på nogle politisk skabte problemer, der skaber et pres på disse professioner, og som gør, at i hvert fald nogle positioner eller jobfunktioner bliver så krævende, at de som er i dem, flygter fra dem, udfører dem dårligere, end de selv ønsker, eller bliver syge. Dette er en vigtig indsigt, og det er derfor, det er den, vi her har løftet frem.

LITTERATUR:

- Born, Asmund & Jensen, Per H. (2009): "Velfærdsstatens nye rationaliteter og betydning for subjektdannelsen". *Gjallerhorn*, Nr. 10, pp. 14-23.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press: Oxford.
- Esping-Andersen, G. (with D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles) (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Carsten (red.) (2007): *Offentlig ledelse og styring*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Greve, Carsten (2009): *Offentlig ledelse - Teorier og temaer i politologisk perspektiv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Anne Katinka & Maya C. Flensburg Jensen (2010): *Socialrådgivere på jobcentre – i krydsfeltet mellem beskæftigelsespolitik og profession*. Speciale, Institut for samfund og globalisering, Roskilde Universitet.
- Hansen, Karin (1999): *New Public Management på det kommunale niveau: en dansk NPM model*. Aalborg Universitet: Arbejdsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons". *Public Administration*, Vol. 69(1), pp. 3-19.
- Jensen, P. H. & Pfau-Effinger, B (2005): "Active" citizenship: the new face of welfare, in J. Goul Andersen, A.-M. Guillemard, P.H. Jensen & B. Pfau-Effinger (red.) *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective* Bristol: The Policy Press, pp. 1-14.
- Jespersen, Peter Kragh (2007): *New Public Management-reformen i det danske sygehusvæsen*, i C. Greve (red.) *Offentlig ledelse og styring*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torfing, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- van Oorschot, Wim & Abrahamson, Peter (2003): "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States". *Social Policy & Administration*, Vol. 37(3), pp. 288-304.
- Vabø, Mia (2007): *Organisering for velferd. Hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytnings-tid*. Oslo: NOVA-Rapport no. 22/07.
- Willig, Rasmus (2009): *Umyndiggørelse*. København: Hans Reitzel.

