

New Public Management og sygeplejersker

– arbejdsmiljø og faglighed

Henning Jørgensen

Aalborg Universitet

henningj@dps.aau.dk,

Temadag Arbejdsmiljø, Aalborg, 27.09.2017



Arbejdspladsernes udvikling

- Fælles rum for ledelse og medarbejdere
- Reel ko-produktion
(fælles skabelse af processer og produkter)
- Handlingspres komprimeres mere og mere
- Ledelsesmæssig hypokrisi: taler om "værdier", men styrer efter hård arbejdsgiver- og bundlinjelogik
- Procedurelt fastsatte samarbejdsformer
- Men: også et magtrum, hvor der er asymmetri mellem ledelsen og medarbejderne



Konsekvenser bl.a., at:

- **Asymmetrien** svækker engagement, deltagelse og frigørelse af kreativitet
- **Ledelsesstrategier modvirker** følelse af anerkendelse og medbestemmelse
- **Offentlig sektor motivation** kan falde
- Udbredt **mangel på fælles ansvar**
- **Ingen opadgående tillidsspiral**



Det offentlige: fra forvaltning til forretning?

- Fra vækstscenarie til lavvækst
- Fra velfærdsværdier til nytte-betragtninger
- Fra monopoler til konkurrence
- Fra lukkede institutioner til synlige måleresultater
- Fra professionernes selvstyring til ledelses- og bruger-styring



NPM-modernisering og de ansatte (fagprofessionerne)

Professionerne ses som en del af problemet med en **stiv og ufleksibel offentlig sektor**

- Professionerne er medvirkende til en **magtforskydning** fra brugere og politikere til producenterne af de offentlige ydelser
- Professionernes faglige regimer ses som en **hindring for fornyelse og kreativitet**
- Langtidstrenden skal ændres, så NPM kan **kolonisere det professionelle arbejde, skabe nye incitament**er og ændre tankegangene hos de fagprofessionelle



NPM - "vækkelsesmødet" i det offentlige: fra forvaltning til forretning

- * En **politisk strategi** for transformation af den offentlige sektor
- * En politik for styring i den offentlige sektor (**forvaltningspolitik**)
- * En ny **diskursiv ramme** for opfattelsen af det offentlige
- * Ledelses- og styringsredskaber ("**værktøjskassen**")



Styreformer i forvaltningspolitikken

* **Udadvendte**

(udliciteringer, udfordringsret, privatisering, brugerbetaling, selveje, A/S-dannelser, partnerskaber m.v.)

* **Indadvendte**

(mål- og rammestyring, kontraktstyring, taxameterstyring, regnskabsreformer, performance management, værdibaseret ledelse m.v.)

* **Brugervendte**

- (brugervurderinger, brugerbestyrelser, fritvalgsvordninger, tests, processtyringer m.v.)

fra operation til sengeafsnit

mål for behandling

SYGEPLEJERSKEN

DANISH JOURNAL OF NURSING NR. 5 • 11. APRIL 2014 • 114. ÅRGANG

Det kræver hår på brystet at arbejde

SYGEPLEJERSKEN

DANISH JOURNAL OF NURSING NR. 6 • 11. MAJ 2015 • 115. ÅRGANG

Hver anden sygeplejerske:

Travlhed truer patientsikkerheden



Kirsten Stallknecht Prisen
Otte indstillet til hæder

Vrede over travlhed
på sociale medier #i

SYGEPLEJERSK

DANISH JOURNAL OF NURSING NR. 7 • 1. JUNI 2015 • 115. ÅRGANG



SUNDHEDSVÆSEN MED SORTE HULLER

Hver 5. patient oplever, at vigtige informationer bliver tabt i samarbejdet mellem hospital, kommune og egen læge. Det hullede samarbejde øger risikoen for fejl, og over hele landet kæmper sygeplejersker for at kompensere for systemets mangler.



Kvalitetsreform i det offentlige

Kvalitet: et begreb uden modhager

- Som **egenskab**: af hvad?
- Som **værdi**: noget godt



KVALITET = modernisering?

- Gentaget overbegreb for modernisering
- Tiltag har haft forskellige udformninger
- Opslutning bag går på tværs af partipolitisk farve
- Synes at afmontere al modstand på forhånd



KVALITETS-PERSPEKTIVER

- Målbaseret
- Brugerorienteret
- Effektorienteret
- Standard-orientering
- Organisatorisk system



KVALITET – af hvad?

- ◆ servicens effektivitet
- ◆ responsivitet (imødekomme ønsker)
- ◆ produktivitet
- ◆ ligebehandling
- ◆ relevans
- ◆ evne til at dække behov



Politiske svar i Danmark

* **KVALITETSREFORM 2007-**

- for at genvælge VK-regeringen 2007

* **AFBUREAUKRATISERINGSREFORM 2009-**

- hvis det var for at genvælge VK i 2011, gik det dårligt – og det gør det alligevel

* **Tillidsreform 2013-**

- hvis det var for at styrke S-R-regeringen, gik det dårligt



VK-REGERINGEN (august 2007):

“Bedre velfærd og større arbejdsglæde”

- Brugerne i centrum
 - Målbare resultater og effekter – høj kvalitet
 - Standardiseret dokumentation
 - Klare incitamentter til optimal arbejdstilrettelæggelse og effektiv resourceudnyttelse
-
- Større frihed til at tænke nyt
 - Brugerdreven innovation
 - Arbejdsglæde



Afbureaukratisering okt. 2009: "Mere tid til velfærd" (VK)

- **Opblødning af krav** til dokumentation flere steder
- **Reduktion af dokumentationskrav** på visse felter:
 - **daginstitutioner**: alle børn skal ikke sprogvurderes
 - **folkeskolen**: ikke elevplaner i alle fag
 - **ældreplejen**: plejeplaner ikke længere obligatoriske og heller ikke forebyggende hjemmebesøg
 - **social sektor**: merudgifter til handicappede skal ikke længere genvurderes hvert år
 - **integration**: kun opfølgning på kontrakter 1 gang/år

Resten "**regelforenkling**"



VK´s afbureaukratisering 2009-2011

- **Symbolpolitik** (valgteknisk sigte): lover besparelse på 900 mio. kr. og (endnu engang) bedre tider for offentligt ansatte
- Et **topstyret** projekt: som kvalitetsreformen
- Reelt **få afskaffelser** af obligatoriske kontroller, rutiner og ritualer



Ny "tillidsreform" under S-R-regeringen 2013-

- **Hensigtserklæring** i OK-13 om nyt, fælles arbejde for "tillidsreform"
- Juni 2013: **Formel rammeaftale** mellem staten og de fleste faglige organisationer (minus FOA og DLF)
- **Oplæg** til OK-15-beslutninger om udmøntning af "tillidsreform"



“Tillidsreformen” 2013: 7 principper for samarbejde

“Aftalen om modernisering af den offentlige sektor”

- 1) Fokus på mål og midler
- 2) Dialog, åbenhed og klare mål
- 3) Ledelse og styring skal baseres på tillid og ansvar
- 4) Velbegrundet dokumentation
- 5) Evidensbaserede opgaveløsninger
- 6) Ledelse og engagement skal fremme innovation
- 7) Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer



2013-2016: Ny "Tillidsreform"

- "Kvalitetsreform" i nye klæder – udgået fra Indenrigsministeriet (ikke Finansministeriet)
- Personaleorganisationer og arbejdsgivere laver fælleserklæringer
- Der følger ikke umiddelbart flere penge med
- 2015: V-regering afliver tillidsreformen ? (ikke del af trepartsforhandlingerne i foråret 2016 – selv om fagforeningerne var gået med til nyt dagpengesystem i efteråret 2015)
- 2018: Nye overenskomstforhandlinger – med eller uden tillidsreform?



Løkke-regering II

- Ny "**Sammenhængsreform**" annonceret april 2017 ("Borgeren først")
- *"Mere tid til kerneopgaven", "velfærd på tværs", "teknologisk tidssvarende offentlig sektor" og "bedre ledelse"*
- Vil blive fremlagt i detaljer januar 2018
- Sofie Løhde afventer OK-18-forhandlingernes start



Hidtidig medicin for offentlig sektor

- **KONKURRENCE**

- - mellem offentlige og private leverandører
- - mellem offentlige leverandører
- - fritvalgsordninger
- - benchmarking

- **KONTROL**

- - kontraktualisering
- - brugerstyring
- - dokumentationer og evalueringer
- - resultatmålinger
- - processtandardiseringer



Brugerstyring

- * Brugerundersøgelser
- * Brugerbestyrelser/brugerråd
- * Fritvalgs-ordninger



Dokumentationer/registreringer

- sikre synlighed og sammenlignelighed
- sikre "value for money"
- overvåge enheder og institutioner

+ meningsfuld dokumentation

- overflødig dokumentation

* benchmarking

Indført flere dokumentationskrav? (APL III)

Hvilken udvikling er der sket på din arbejdsplads de seneste år?

– Der er indført flere dokumentationskrav (%)

Tabel 6: Er der indført flere dokumentationskrav? (%)

| | Helt enig | Delvis enig | Hverken enig eller uenig | Delvis uenig | Helt uenig | |
|-------------------|-----------|-------------|--------------------------|--------------|------------|--|
| DSR | 80 | 10 | 2 | 6 | 2 | |
| DLF | 54 | 24 | 15 | 5 | 1 | |
| BUPL | 63 | 17 | 14 | 5 | 1 | |
| FOA | 74 | 11 | 7 | 3 | 5 | |
| Alle lønmodtagere | 41 | 22 | 19 | 6 | 11 | |



Evalueringer

- højere ambitionsniveau: finde årsag-virkningsforhold
 - komme med anbefalinger til forbedringer af virket
- + eksterne evalueringer
- + selvevalueringer



Resultatmålinger

- * Skal bruges til resultatstyring
 - * knyttes til budgetprocessen
 - * Sigter mod central indsigt og styring
-
- + etablering af **evalueringstinstitutter**: KREVI
(kommunalt og regionalt evalueringstinstitut 2006)
 - + **offentliggørelse** af testresultater
 - + **brug til aflønning og ressourcetildeling**



Problemer med resultatmålinger

- i det offentlige: **målet ikke økonomisk udbytte**
- **mål sjældent klare**: politiske kompromisser, flere hensyn
- resultatmål **afspejler ikke altid politiske mål**
- problemer med selve **målinger og relevans** (eks. tryksår)
- **usikre sammenhænge** mellem indsatser og resultater
- store **omkostninger** ved at måle
- aktører kan **forfølge egne mål** (+ resultatdoping)
- **mundtlig kommunikation nedprioriteres**
- målinger **giver ikke altid mening** til medarbejderne



Processtyringer

- * Central regulering øget kraftigt siden 2001
 - der styres helt ned til metode
- * "manualisering" af den offentlige sektor:
 - handleplaner og akkrediteringskrav
 - bindende udrednings- og visitationskrav
 - metodeforskrifter
 - forløbsplaner
 - opfølgningskrav
 - kvalitetsstandarder
 - brugerinddragelseskrav
 - fritvalgsprocedurer
 - regler for ansættelser og indberetninger
 - tidsfrister



Manualisering af det offentlige

- Truer fagligheden
- Tager tid fra kerneydelserne, sænker kvaliteten
- Får folk til at lave det foreskrevne frem for det nødvendige. (Over tid bliver mål til formål)
- Nedsætter arbejdsglæden, skaber stress
- Dræber motivationen: Offentlig sektor motivation (PSM)
- Skaber etiske dilemmaer



Citat:

“Problemet er også, at vi har pakkeforløb. Det er jo noget af det mest frustrerende inden for psykiatri, det der pakkeforløb, fordi de her mennesker, vi får ind, er jo unikke. En depression kan jo vise sig på mange måder, der kan være rigtig meget bagved, der kan være rigtig mange ting i det .. Det kan være alt muligt”.

(Sygeplejerske, DSR, 2015)



Bedre målinger – bedre kvalitet

Målinger må være:

- relevante i.f.t. kerneydelser
- dynamiske: progression
- responsive: i.f.t. behov
- må støtte op om udvikling

Kvalitetssikring må være:

- en fælles opgave for politikere, ansatte og borgerne
- kvalitetsstandarder tilpasset målgrupperne



Tællelighedens regime

- **Italesættelse**
- **I -tal-sættelse**



“Målefetischismens” problemer

- * man får, hvad man måler
- * meget lader sig ikke måle
- * målinger meget statiske
- * målinger ofte langt væk fra kerneydelserne
- * målinger tager tid og opmærksomhed
- * målinger truer med at eliminere det professionelle skøn?
- * måleeeuforien udvisker det offentliges kvalitet og egenart?



Eller sagt kort:

- Målinger er ikke neutrale: de *former institutionerne*
- Målinger *skærer forståelsen af det offentlige i stykker* (i stedet for at se det i en helhed)
- Målinger *udfordrer faglighed og professionelle skøn*
- Målinger *forudsætter statiske omgivelser – der ikke er der*
- Målinger vil *hæve gennemsnit – prisdøver de vanskelige*



Citat:

"Jeg er jo også dybt frustreret over i forhold til alt det bureaukrati, der er. Jeg tænker de dage, hvor det lykkes, det er de dage, hvor man ikke stikker hovedet ind i alt det her bureaukrati. Altså både det, du nævner i forhold til det med ydelses-tyranniet, som jeg bare synes fylder så meget på vores ambulatorium, det der kan tage pippet fra en, er de siger: "Jamen I bliver ikke målt på ydelse", så bliver vi alligevel målt på ydelser, hvor der er fyringsrunder eller omplacering runder og så videre, så er det jo alligevel ydelserne, der tæller i den sidste ende. Det synes jeg er frustrerende."

(Sygeplejerske, interview DSR 2015)⁵





Arbejde og stress

+ De "traditionelle" problemer:

Tempo, ensformigt arbejde, lav indflydelse, få udviklingsmuligheder

+ Problemer i forhold til brugere/borgere:

Uklare krav, stort arbejdspress, følelsesmæssige krav, konflikter, vold, chikane, vanskelige klienter.

+ Det grænseløse arbejde:

Uendelige krav, uklar grænse til fritiden, familie-arbejde problemer, manglende forudsigelighed, individualisering af krav og løsninger.

(arbejdstempo, bemanning, hjemmearbejde, medier, digitale platforme, management, performance).



Psykisk arbejdsmiljø

Krav i arbejdet

- Arbejdsomængde, tempo
- Målkrav
- Følelsesmæssige krav
- Sociale krav, kompetencer

2. Arbejdets organisering og indhold

- Indflydelse
- Udviklingsmuligheder
- Variation
- Mening

3. Samarbejde og ledelse

- Social støtte og samvær
- Ledelseskvalitet, feedback
- Relevante informationer
- Konflikter, mobning, chikane
- Rolleklarhed, rollekonflikter

4. Værdier

- Respekt og retfærdighed
- Tillid og troværdighed
- Socialt ansvar og rummelighed



Jeres erfaringer

- Skaber regneark, pindetælleri, manualer, protokoller, præstationskrav, ranglister og kontrol **politisk fremmedgørelse** hos sygeplejerskerne?
 - Meningsløshed
 - Magtesløshed
- Eller er I stadig selv **herrer i eget hus?**
- Autorisation, autonomi og autenticitet?
- Selv del af ledelsen?

Fremtidens medarbejdere?



Nej: dansk afvigere, kreative individer

HVORFOR ER DET SÅ VIGTIGT AT HAVE FOKUS PÅ SINE LOW PERFORMERS?



HVORDAN IDENTIFICERER MAN SINE LOW PERFORMERS?

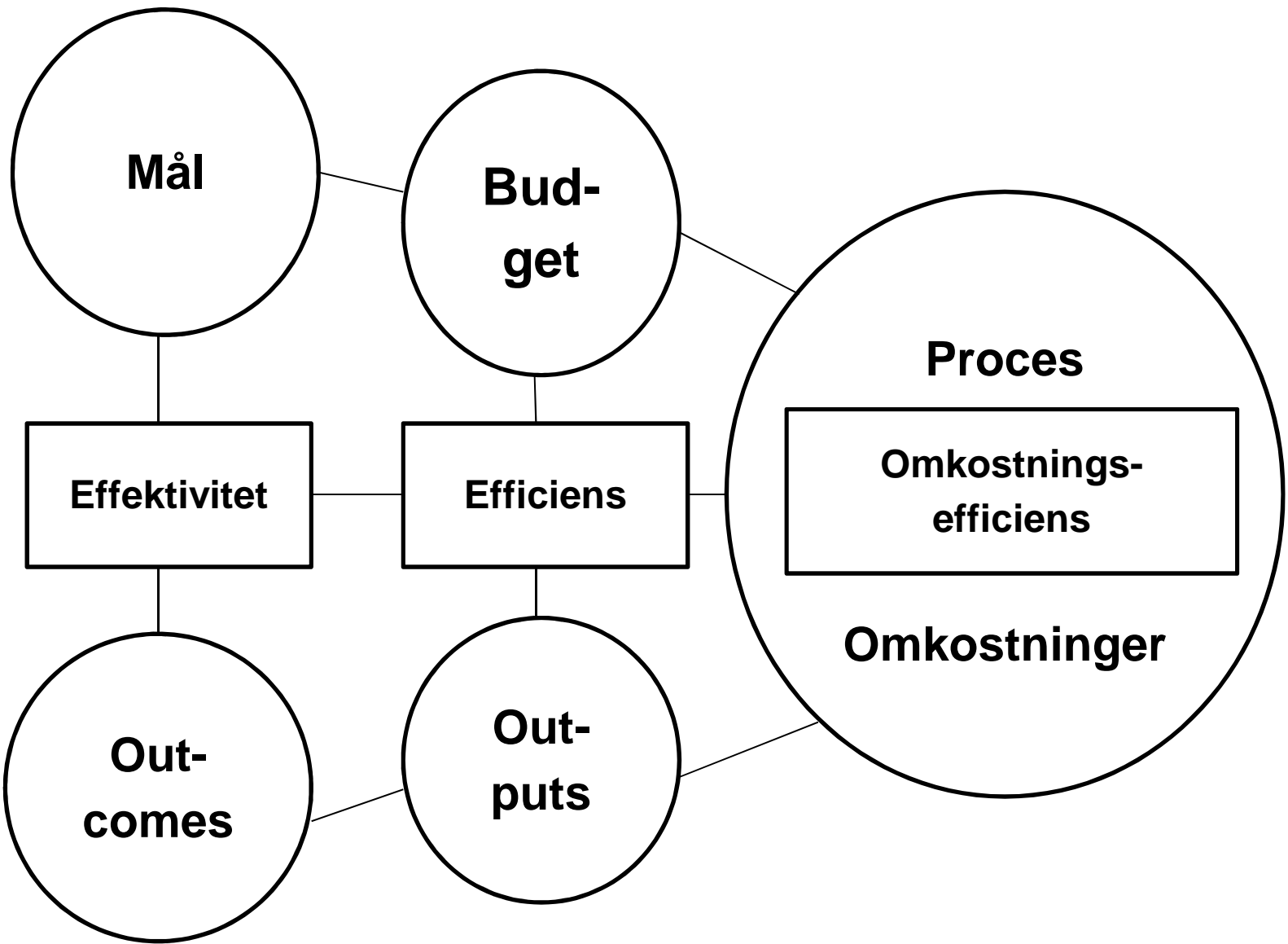
Når medarbejderen...

- ikke yder en fuld arbejdsdag, fx ofte møder for sent
- ikke producerer på samme niveau som andre kollegaer i samme rolle
- holder for lange pauser
- ikke færdiggør arbejdsopgaver
- ikke overholder deadlines
- ikke lever op til forventningerne
- ikke honorerer krav fra "kunder" og samarbejdspartnere





Planlægning



Kontrol



NPM som forvaltningskonstruktion

Teoretisk ballast, bl.a.:

- public choice
- principal-agent-teori
- neo-liberalitisk markedstænkning
- management-/styrings-litteratur
- kundegørelse (service management)

Dvs.:

- * **nytte-tænkning og rehabilitering af markedsprincipper**
- * indlejring af disse i udbuds- og efterspørgselsarrangementer



Dermed: Ny filosofisk overbygning i det offentlige

- **Nytte-værdier** har tendentielt erstattet velfærdsstats etos
- **Valg, frihed, ansvar, fleksibilitet** sat i stedet for lighed og solidaritet
- Forståelser, adfærd og institutionelle betingelser ændret (**økonomibegreber** og **private styringsmodeller** dominerer)

Men: **viden, operationel og akkrediteret viden stadig en nøgleressource**



Tillid og kontrol

- "Ild og vand" eller
- "Sukker og kanel"
- Tillid og kontrol begge del af arbejdet for at sikre behovsdækning på de forskellige praksisfelter – der hver har en egen etos



Sundhedsområdet

| | | |
|--------|--------------|------------------|
| Feltet | Hospitaler | (sundhedssektor) |
| | Hjemmeplejen | (sundhedssektor) |
| | Plejhjemmene | (socialsektor) |

Rationalitetssammenstød:

økonomisk effektivisering ↔ omsorgsrationalitet

Krydspresituationer på flere niveauer:

| | |
|----------------|----------------------------------|
| Arbejdspladsen | (prioriteringskonflikter f.eks.) |
| Regionen | (budgetmodeller f.eks.) |
| Landspolitisk | (kvalitetsreform f.eks.) |



“Blødt område” – helt specielt?

- Vurdering skal ske ud fra værdier, ikke effekter
- Årsags-virkningsforhold er komplekse
- Manglende viden
- Alle indsatser er individuelle
- Mennesker reagerer forskelligt på en indsats
- Indsatser virker forskelligt i forskellig kontekst
- Mennesker vurderer den samme ting forskelligt



“Service” eller kollektiv nytte?

Sundhedsområdet har som mål at bekæmpe sygdomme, forebygge sådanne og sikre tryghed.

Sundhed har ikke haft varekarakter

- Fælles ansvar for medmennesket (er unikt og uerstatteligt)
- Værdighed fundamental værdi
- Omsorg for liv den moralske målestok
- Patient-/behandler-relationen er flerdimensionel m.h.t. kontakt, er gensidig og unik
- **Professionelle organisationer: mål indbygget i normer, regler og faglige standarder**



Kritik af NPM – fra flere kanter

- Øget **mistillid** mellem styringsniveauer, ledere, medarbejdere og borgere (de sidste med krævementalitet)
- Større institutionel opdeling/fragmentering
- Unødige regler, der skaber barrierer for innovation
- **Ressoucekrævende og skævvridende tælleregimer** (Hood og Dixon (UK): NPM er "dårlige og dyrere" – ikke bedre og billigere)
- Suboptimerende adfærd hos offentlige institutioner (resultatenheder)
- **Fagprofessionelle ses stadig en hindring for modernisering**



PROFESSIONER og egen forståelse af faglighed

| VIDEN | MONOPOL |
|--------|-------------|
| KUNNEN | AUTONOMI |
| VILLEN | LEGITIMITET |



Fagidentitet

- **Muligheder for at handle selv**
(frihedsgrader kontra tayloristisk organisering)
- **Samspilsmuligheder**
(samspil med kolleger, ledelse, borgere)
- **Udviklingsmuligheder**
(læringstilfælde, læringsrum, ressourcer)
- **Fælles begreber, metode og etik**
(praksis med eller uden fælles styring)



Fagprofessionelles etik-problemer

- **Konsekvens-etik:** kun resultatet tæller
- **Pligt-etik:** ansvarlige faglige handlinger
- **Dyds-etik:** dømmekraft, karakterstyrke
- **Diskurs-etik:** enighed gennem dialog



KVALITET: Byg på de ansattes:

- FAGLIGHED** (forståelse og kunnen)
- VIDEN** (kundskaber og erfaringer)
- ENGAGEMENT** (motivation og idérigdom)
- OMSORG** (lyst til at hjælpe mennesker)



Ledelsen må lægge et moralsk gulv

- **Vi lytter** (gensidighed og respekt)
- **Vi deler** (giver og modtager)
- **Vi leger** (skæve tanker, livsglæde osv.)
- **Vi handler** (målrettet, trivsel, sundhed, miljø- og arbejdsmiljøbevidst)

På vej mod fjerne horisonter?





Udvikling fagpolitisk

- Fra **passiv** offerrolle mod **aktiv medspiller**
- Fra forsøg på **restaurering** af et gammelt professionsideal til **påvirkning af en ny offentlig sektor-modernisering**
- Fordrer, at I **hvæsser viljen**
- Fordrer **stærkere evner** til at kunne vælge i virket, kunne prioritere, kommunikere, samarbejde og advokere



I må selv skabe jeres muligheder

- **NPM** skal skiftes ud – **alternativ** formuleres
- Men det er **ikke alle problemer, der stammer fra NPM** – også forholde sig til andre typer af problemer (politiske ønsker, nye teknologier, nye borgerkrav, øget viden, mediehistorier etc.)
- **Politikerne skal både kritiseres og hjælpes** (adressater for kritik og krav og samtidig samarbejds- og alliancepartnere)
- **Ny fortælling om fag og fagbevægelse**



4 fagpolitiske strategier

- Bruge jeres viden, kunnen og legitimitet til at "kolonisere" feltet med andre begreber og forståelser – f.eks. "etos"-begreber
- Bruge sygeplejerske-kvalifikationer til at få besat stillinger anderledes og skabe nye identiteter
- Advokere for og introducere nye faglige standarder og regler, som påvirker praksis
- Få ændret statushierarkiet i sundhedsvæsenet, også gennem videreuddannelse, retorik, medieoffensiv m.v.



Indadtil i DSR

- **Medlemsniveau:** mobiliserings- og indflydelsesstrategier, dynamisering af faglige og fagpolitiske diskussioner, værdi og anerkendelse
- **Gruppeniveau:** Værdidiskussioner, medbestemmelse og medindflydelse, erfaringsudvekslinger
- **Organisationsniveau:** Værdidiskussioner, opbygning og bedre brug af ressourcer, fra snæver fordelingskamp mod ikke-delelige størrelser (respekt, anerkendelse, retfærd m.v.)



Magtformer

- **Strukturel magt**
- **Organisatorisk magt**
- **Institutionel magt**
- **Kommunikativ magt**

Brug af magtressourcer

